

Gli attori del monitoraggio delle prigioni: tra indipendenza, formalità e rappresentazioni della pena

Les acteurs de la surveillance des prisons : indépendance, formalité et représentations des peines

The actors of prisons monitoring: independence, formality, and punishment representations

Daniela Ronco*

Riassunto

Parallelamente all'espansione dei tassi di carcerizzazione, nell'era del *mass imprisonment*, a livello globale si è assistito a una crescente attenzione al tema della tutela dei diritti delle persone detenute, sia da un punto di vista normativo, che attraverso un crescente coinvolgimento delle corti internazionali in questo ambito. In tale scenario, una pluralità di attività di monitoraggio delle condizioni di detenzione si stanno progressivamente consolidando. Dal punto di vista istituzionale, l'approvazione del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT) nel 2002 ha previsto che ciascuno stato si dotasse di un Meccanismo di Prevenzione Nazionale (NPM). In Italia tale ruolo è svolto dal Garante Nazionale, che rappresenta il principale attore istituzionale del monitoraggio delle carceri, insieme alla Magistratura di Sorveglianza, che ha, tra i suoi mandati, precisamente quello di vigilare sull'applicazione della legge nel contesto penitenziario. Accanto a tali ruoli istituzionali, figurano poi attori non istituzionali che osservano e descrivono le condizioni strutturali e il clima detentivo che possono contribuire alla violazione di diritti dentro al penitenziario.

Il presente contributo intende esplorare norme e prassi delle varie attività di monitoraggio, per riflettere su come diversi livelli di indipendenza, formalità e rappresentazioni sociali della pena e del penitenziario possano produrre effetti diversi in termini di tutela dei diritti delle persone detenute, con un focus particolare sulle rappresentazioni della violenza in carcere e degli strumenti per prevenirla e contrastarla.

Résumé

Parallèlement à l'expansion des taux d'incarcération à l'ère de « l'emprisonnement de masse », une attention croissante a été prêté à la protection des droits des personnes détenues à l'échelle mondiale, tant du point de vue réglementaire que par une implication croissante des tribunaux internationales dans ce domaine. Dans ce contexte, une pluralité d'activités de surveillance des conditions de détention sont en train de se consolider progressivement. Du point de vue institutionnel, l'approbation du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture (OPCAT) en 2002 a prévu que chaque État se dote d'un Mécanisme de Prévention National (NPM). En Italie, ce rôle est assumé par le *Garante Nazionale* (Contrôleur national), qui représente le principal acteur institutionnel de la surveillance des prisons, aux côtés de la *Magistratura di Sorveglianza* (Magistrature de Surveillance), ayant précisément pour mandat de veiller à l'application de la loi dans le contexte pénitentiaire. Outre ces rôles institutionnels, il existe des acteurs non institutionnels qui observent et décrivent les conditions structurelles et le climat carcéral qui peuvent contribuer à la violation des droits en prison.

Cet article vise à explorer les normes et les pratiques des activités de surveillance, afin de réfléchir à la manière dont différents niveaux d'indépendance, de formalité et de représentations sociales de la peine et de la prison peuvent produire des effets différents en termes de protection des droits des personnes détenues, en mettant particulièrement l'accent sur les représentations de la violence en prison et sur les outils pour la prévenir et la combattre.

Abstract

With increasing incarceration rates at the age of mass imprisonment, growing attention has been given to the protection of the imprisoned persons' rights globally, both from a regulatory point of view and for an increasing involvement of international courts in this context. In this respect, several monitoring activities of prison conditions are gradually consolidating. From an institutional point of view, the adoption of the Optional Protocol to the ONU Convention against torture (OPCAT) in 2002 imposes that each State have a National Preventive Mechanisms (NPM). In Italy, this role is performed by the National Guarantor who is the lead institutional actor of prison monitoring, alongside the Supervisory Judiciary (*Magistratura di Sorveglianza*) which specific mandate is to ensure the law enforcement inside prisons. In addition to

* Ricercatrice a tempo determinato ai sensi dell'art. 24 c.3-b L. 240/10, settore scientifico-disciplinare SPS/12 (Sociologia giuridica, della devianza e mutamento sociale), Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Torino.

these institutional roles, non-institutional actors exist who monitor and describe structural conditions and prison climate related to rights violation in prison.

This article aims to examine rules and practices of monitoring activities to reflect on the way by which different levels of independence, formality and social representations of punishment and prison could produce different effects in terms of safeguarding of prisoners' rights, with special emphasis on prison violence representations and on tools to prevent and fight against it.

Key words: istituti penitenziari; Italia; violenza; diritti; garante nazionale; magistratura di sorveglianza; osservatori non istituzionali.

1. L'emergere della questione dei diritti dei detenuti

A partire dagli anni '90 del secolo scorso, l'Italia ha visto crescere progressivamente i tassi di detenzione, sulla scia del fenomeno noto come *mass imprisonment* che ha caratterizzato in primis gli Stati Uniti a partire dagli anni '70 (Wacquant 2009, De Giorgi 2006, 2013a, 2013b). Il 31 dicembre 1991 la popolazione detenuta adulta era composta da 35.469 unità/persone detenute; al 31 dicembre 2022 si registravano 56.156 persone detenute. Il picco è stato raggiunto nel 2010, quando il dato ha superato le 68.000 unità (più precisamente, 68.246 al 31 giugno) (1).

Se nel contesto statunitense il boom penitenziario (Re, 2006), che in pochi anni ha portato a superare la soglia dei due milioni di detenuti, è stato l'esito di una serie di policies di *zero tolerance*, spesso accompagnate da slogan minacciosi o infarcite di un linguaggio bellicoso (*war on drugs, three strikes and you're out, truth in sentencing, mandatory sentencing, war on terrorism*, ecc.) (2), l'impennata dei tassi di carcerazione in Italia è derivata principalmente da politiche fortemente repressive nei confronti di sostanze stupefacenti, immigrazione e recidiva (3), sebbene sia "lecito avvertire la percezione" che l'espansione del processo di incarceramento "abbia radici assai più profonde, in un groviglio sommerso che associa, come minimo, cultura politica, cultura istituzionale, prassi diffuse nelle agenzie del

controllo, selettività e arbitrarietà di interventi, immaginario istituzionale sull'opinione pubblica e assenteismo della stessa" (Mosconi, 2009, p. 9). Il sistema penitenziario italiano ha così raggiunto livelli di sovraffollamento tra i più alti d'Europa, tanto da diventare strumento di regolazione della quotidianità detentiva (Santorso, 2023).

La riflessione socio-giuridica sul rapporto tra penalità e mutamento sociale (Vianello, 2019, Anastasia, 2012) ha evidenziato come, proprio nell'era della *mass incarceration*, si sia assistito alla progressiva emersione della questione dei diritti dei detenuti. La crescente attenzione al tema della salvaguardia dei *prisoners' rights* ha riguardato innanzitutto sia il piano normativo che quello giurisprudenziale. Dal primo punto di vista, le Mandela Rules e, a livello europeo, le *European Prison Rules*, non sono che l'espressione più evidente e organica dell'attenzione manifestata dagli organismi internazionali nel produrre specifiche regole minime che qualunque forma di privazione della libertà deve rispettare per non configurarsi come trattamento inumano e degradante. Al contempo, si è assistito a un crescente coinvolgimento delle corti sovranazionali (in primis, la Corte Europea per i Diritti Umani) che nell'occuparsi sempre più spesso di possibili violazioni di diritti nel penitenziario hanno avuto notevoli riflessi tanto sulle giurisdizioni quanto sulle politiche nazionali (Anastasia, 2012, p. 116). Nel caso specifico italiano basti ricordare le

sentenze Scoppola c. Italia (10 giugno 2008), Suleijmanovic c. Italia (16 luglio 2009) e Torreggiani c. Italia (8 gennaio 2013). In tutti e tre i casi l'Italia è stata condannata per violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea per i Diritti Umani ("nessuno può essere sottoposto a tortura o pene inumane o degradanti"). La sentenza Torreggiani, in particolare, ha evidenziato la natura strutturale e sistemica del sovraffollamento italiano, inquadrandolo così specificatamente come violazione della dignità personale e determinando una reazione istituzionale e politica di vastissima portata (4).

2. Il monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà personale

È in tale scenario che si sviluppano sul piano internazionale e nazionale specifiche attività di monitoraggio nel campo della salvaguardia dei diritti in carcere. In Europa e nel mondo sono stati creati negli ultimi decenni vari meccanismi per monitorare le condizioni di detenzione, così come altre istituzioni totali (dagli ospedali psichiatrici ai centri di detenzione per migranti). Si tratta di una pluralità di strumenti di cui organismi internazionali e singoli Stati si sono progressivamente dotati per prevenire i maltrattamenti delle persone private della libertà personale e, più in generale, per verificare quelle stesse condizioni di privazione della libertà e la misura in cui esse siano rispettose del dettato normativo. A livello europeo, le stesse *European Prison Rules* raccomandano ispezioni e controlli sia di tipo governativo (5), sia indipendenti (6).

Tra i momenti più significativi di tale processo, si ricorda innanzi tutto la creazione in sede di Consiglio d'Europa, nel 1987, del Comitato europeo per la Prevenzione della Tortura e delle pene inumane e degradanti (CPT) che può visitare tutti i

luoghi di privazione della libertà personale all'interno delle giurisdizioni degli Stati membri. Il suo mandato è precisamente quello di monitorare l'impegno delle autorità nel rispettare le disposizioni normative (in tal senso raccoglie denunce di violenze e abusi) e di verificare che le condizioni di detenzione rispettino gli standard che lo stesso CPT ha sviluppato nel tempo.

Un secondo passaggio altamente significativo è stata l'approvazione da parte delle Nazioni Unite, nel 2002, del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (OPCAT). Tale protocollo, entrato in vigore nel 2006, ha determinato l'obbligo per gli Stati membri di istituire entro un anno uno o più meccanismi di monitoraggio della prevenzione della tortura, definiti *National Preventive Mechanisms* (NPMs). L'Italia, pur firmando il protocollo nel 2003, lo ha ratificato solo nel 2012 e ha istituito, quale *National Preventive Mechanism*, la figura del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, entrato di fatto in funzioni nel 2016. Attraverso visite ai luoghi della privazione della libertà personale e accesso alla documentazione ufficiale, il Garante nazionale esercita la sua attività di monitoraggio al fine di prevenire qualunque situazione di possibile trattamento contrario alla dignità delle persone. Tale figura coordina altresì i Garanti regionali in modo da assicurare procedure comuni nell'esercizio dell'attività di garanzia.

Dal punto di vista istituzionale, anche se il Garante nazionale è l'attore principale delle attività di monitoraggio delle carceri (proprio in quanto NPM), non è l'unico ad avere tale mandato. Il Magistrato di Sorveglianza, infatti, è figura responsabile non solo della concessione e supervisione di misure alternative alla detenzione,

ma altresì, precisamente, del monitoraggio dell'applicazione della legge in carcere. È noto come da sempre e salvo rare eccezioni, nella cultura professionale della magistratura di sorveglianza, tale secondo mandato sia spesso stato relegato in secondo piano e la sua presenza in carcere sia piuttosto circoscritta: "la poca assiduità del magistrato all'interno degli istituti penitenziari può essere spiegata, oltre che con la mole crescente di incombenze sul versante delle richieste di benefici, anche con una sorta di atteggiamento psicologico, legato alla percezione di una scarsa utilità della propria presenza" (Renoldi, 2007, p. 39-40). Tale atteggiamento viene spesso correlato all'assenza di "incisivi poteri esercitabili nei confronti di colpevoli mancanze dell'Amministrazione penitenziaria, quando accertate" (ibidem). Questa circostanza interviene nonostante il diffuso e generalizzato riconoscimento della rilevanza di tale figura per la salvaguardia dei diritti in carcere. Come scrive Gianfilippi (2015, p. 94), "è sul piano della tutela dei diritti della persona detenuta che la normativa costituzionale, sovranazionale e, da ultimo, il legislatore ordinario del 2014, sembrano far convergere le maggiori attese sulla magistratura di sorveglianza, attribuendole un *proprium* che la sua originaria prossimità al mondo del carcere ed i suoi compiti di vigilanza naturalmente le consegnano".

Per completare la rassegna degli attori del monitoraggio istituzionale, tutti i parlamentari, i consiglieri regionali o i sindaci, dispongono di uno specifico potere di controllo sugli istituti penitenziari. Tale potere è tuttavia esercitato in maniera non sistematica ed omogenea nel territorio nazionale.

A fianco di organismi istituzionali, figurano poi soggetti non istituzionali (in particolare organizzazioni non governative) impegnati in

osservatori sulle condizioni di detenzione (Z).

Si tratta di una molteplicità di attori portatori di culture e prassi spesso diverse, la cui eterogeneità si riflette sul modo in cui la stessa attività di monitoraggio viene percepita e svolta. Nelle pagine che seguono proveremo quindi a comprendere tale diversità a partire dal tema della violazione della dignità delle persone detenute e degli interventi per contrastarla.

3. L'emersione della violenza nel penitenziario

Il monitoraggio dei diritti dentro al penitenziario mira in primis alla salvaguardia della dignità delle persone detenute che solo può avvenire attraverso la prevenzione dei maltrattamenti e, di conseguenza, attraverso il disvelamento della violenza che caratterizza spazi e relazioni della quotidianità detentiva (Medlicot, 2008). La pervasività della violenza è connaturata al suo essere strumento di controllo dentro al carcere (Edney, 1997), dove può assumere forme e livelli diversi. Occorre innanzitutto distinguere la violenza "ordinaria" dalla violenza "straordinaria" (Scraton, McCullon, 2008): se con la prima si fa riferimento a quelle forme di violenza routinaria che caratterizzano tutti gli istituti penitenziari, nella seconda il livello della violenza si amplifica fino a configurare la tortura, per via del numero di persone coinvolte (tanto nella veste di vittime quanto di perpetratori), del livello di strutturazione e organizzazione e della gravità degli abusi. Richiamando poi il triangolo della violenza di Galtung (1969), l'istituzione penitenziaria si presta in maniera efficace a vedere in azione l'intreccio tra violenza diretta, strutturale e simbolica: le persone detenute appartenenti ai gruppi sociali più svantaggiati, soggette a varie forme di violenza strutturale fuori dal carcere, tendono a coincidere con coloro che sono maggiormente esposti alla

violenza simbolica e/o diretta all'interno del penitenziario (Karandinos, Bourgois, 2019; Verdolini, 2022).

A partire dagli studi di Zimbardo (2008), si è evidenziato come il requisito principale della produzione di violenza nel penitenziario sia la distanza morale tra custodi e custoditi. Se la giustificazione della violenza spesso attinge alla retorica del mantenimento dell'ordine, è altresì noto come nei vari spazi del carcere vengano usati metodi diversi per esercitare il controllo: sebbene i fatti di violenza possano essere trasversali alle varie zone della prigione, essi tendono a concentrarsi maggiormente in quegli spazi dove le relazioni tra detenuti e personale sono meno strutturate (Edney, 1997), come le sezioni di isolamento, di transito, ecc., dove gli effetti della deumanizzazione del carcere sono più evidenti e cogenti (8).

Una delle criticità più note riguardo il fenomeno della violenza dentro al carcere è il suo grado di emersione. La violenza fisica perpetrata tra persone detenute è generalmente presa molto sul serio e fortemente punita, in quanto attacco diretto al monopolio della forza esercitato dallo Stato (Scott, 2015). Molto più raramente la violenza istituzionale viene alla luce: si tratta di quei reati che tipicamente restano nel numero oscuro della criminalità (Vidoni Guidoni, 2004), perché non denunciati o più difficilmente perseguiti. Questo deriva altresì dalla riluttanza generalizzata ad affrontare le conseguenze e l'impatto della carcerazione (Davies, 2003). La deumanizzazione, a sua volta connessa alle procedure di routinizzazione, burocratizzazione e assuefazione che connotano l'organizzazione penitenziaria, produce un effetto di normalizzazione della violenza che attraversa le mura del carcere e produce quell'indifferenza generalizzata nei confronti delle pratiche illegali che vengono messe

in atto dentro al penitenziario (McCulloch, Scraton, 2008).

Il "clima morale" del penitenziario costituisce quindi una variabile di primo piano per comprendere i processi di normalizzazione della violenza: esso costituisce infatti la lente attraverso cui gli attori del campo alternativamente la vedono o meno. In altre parole, secondo Scott (2015, p. 59), la cultura e il "*prison moral environment*" aprono loro gli occhi o li rendono ciechi di fronte agli abusi che possono consumarsi dentro al carcere. È in tal senso che le pratiche, le norme e la cultura della pena che connotano, differenziandoli, i vari attori del monitoraggio, svolgono un ruolo estremamente rilevante nel consentire l'emersione della violenza e nel produrre un impatto in termini di prevenzione.

4. Carcere di Santa Maria Capua Vetere: un caso atipico di emersione della violenza

Se quello della violenza in carcere è un fenomeno che, per le ragioni più sopra accennate, difficilmente viene alla luce e solo in alcuni casi viene penalmente perseguito, i brutali pestaggi avvenuti nella casa circondariale di Santa Maria Capua Vetere rappresentano un caso particolarmente rilevante per osservare fin dove può arrivare la brutalità delle dinamiche relazionali all'interno del penitenziario e le modalità della sua emersione.

Il 6 aprile 2020, nel carcere di Santa Maria Capua Vetere (Caserta), oltre 150 persone detenute sono state sottoposte a "un'orribile mattanza", come l'ha definita il giudice per le indagini preliminari, da parte di 283 operatori della polizia penitenziaria. Il violento pestaggio è avvenuto il giorno dopo una protesta dei detenuti a seguito di un caso di coronavirus nel carcere e, più in generale, contro l'incertezza della gestione dell'emergenza pandemica che iniziava a provocare terrore diffuso dentro al

penitenziario (9). La repressione viene in un primo momento presentata come un'operazione di "ripristino della legalità", dunque di ristabilimento dell'ordine. Le indagini dimostreranno in seguito che la protesta era stata rumorosa ma non violenta, senza danni alle strutture.

Un anno dopo, il 28 giugno 2021, viene diffuso un video (girato con le videocamere di sorveglianza dell'istituto) in cui sono riprese le oltre quattro ore di brutali pestaggi. Si apre un processo, in corso al momento in cui si scrive, in cui sono imputate oltre cento persone, tra agenti della polizia penitenziaria, funzionari del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria e medici, con accuse di tortura, maltrattamenti, lesioni personali, falso in atto pubblico aggravato, calunnia, favoreggiamento personale, frode processuale e depistaggio.

Nell'economia del presente lavoro, si intende soffermarsi principalmente su due aspetti: il tipo di violenza avvenuta nel caso specifico e il modo in cui i fatti sono emersi. Si è trattato innanzitutto di una espressione di violenza straordinaria, in ragione del numero di persone coinvolte (tanto tra le vittime quanto tra i responsabili delle violenze stesse) e del livello di organizzazione e di strutturazione dell'intervento (McCullon, Scraton, 2008), considerato che un gran numero di agenti è arrivato da altri istituti della regione. L'eccezionalità dei fatti è dimostrata altresì dagli spazi in cui sono avvenuti i pestaggi: non soltanto quegli interstizi della prigione più difficilmente trasparenti e accessibili all'occhio esterno (sezioni di isolamento in primis), ma altresì gli spazi "ordinari": corridoi, stanze della socialità, scale, ecc. Nella pubblicazione delle intercettazioni di alcuni dei responsabili coinvolti, poi, emergono nettamente la deumanizzazione e la distanza morale che abbiamo visto essere un elemento essenziale per la generazione di forme di violenza straordinaria: "li

abbattiamo come vitelli?, *"domate il bestiame"*. Dalle intercettazioni emergono anche alcuni rituali della violenza (*"Ho fatto tagliare la barba a tutti"*, *"Testa abbassata e mani indietro. Conta alzati in piedi vicino al letto. E chi non lo fa giù al gabbione"*), ripresi altresì dai video, che mostrano detenuti schierati con la faccia al muro, costretti a inginocchiarsi, presi a manganellate, a sputi e costretti a passare nei corridoi tra due ali di agenti, che usano pugni e manganelli per percuoterli.

Se inizialmente l'evento è stato rappresentato dall'amministrazione penitenziaria come "un'operazione di ripristino dell'ordine", la diffusione dei video, che dettagliano minuto per minuto le violenze perpetrate al di là di qualunque uso legittimo della forza, ha lasciato pochi dubbi sulla straordinarietà del livello di violenza commessa. In tal senso il video è stato cruciale nell'avvalorare le numerose testimonianze di persone detenute raccolte per sfatare la retorica delle mele marce ed ha costituito una potente ed efficace prova in sede processuale. Tra gli attori che hanno svolto un ruolo centrale nel disvelamento della violenza nella vicenda ci sono certamente i Garanti (nazionale e regionale) e il magistrato di sorveglianza. Il ruolo di quest'ultimo, in particolare, è risultato tanto determinante nel far venire a galla la vicenda, quanto inusuale e non comune se consideriamo le prassi operative routinarie di tale organo. Nel condurre una visita non annunciata alla struttura nei giorni immediatamente successivi alla vicenda, in orario serale, chiedendo di colloquiare con varie persone detenute coinvolte, tale figura ha rotto prassi consolidate nelle relazioni con l'amministrazione penitenziaria, esercitando precisamente un potere di controllo sulla stessa. Come scrive Luigi Romano (2021, pp. 44-45): "È molto raro che la magistratura di sorveglianza entri

in aperto conflitto con l'amministrazione penitenziaria e con il personale in divisa. Forse per i numeri esigui e l'eccessivo carico di lavoro che assopisce ogni istinto diverso da quello dello smaltimento delle pratiche; forse per la volgare marginalizzazione della funzione di sorveglianza nell'ambiente della magistratura; forse per la prossimità istituzionale alla polizia e all'amministrazione, che sono gli organi che gestiscono la pena; forse perché la magistratura (quasi tutta), ha abdicato al proprio ruolo di garanzia disinteressandosi della conoscenza concreta dei contesti in cui opera e affidandosi a una rassicurante retorica legalitaria; forse per alcune o forse per tutte queste considerazioni, il lavoro svolto dal magistrato di sorveglianza era stato singolare, al punto che i soggetti presenti in istituto si ritrovarono spiazzati”.

I rapporti tra la magistratura di sorveglianza e l'amministrazione penitenziaria sono in genere connotati da un alto livello di burocratizzazione (i magistrati sono poco presenti dentro agli istituti penitenziari e le modalità usuali di comunicazione avvengono tramite notifiche, istanze e trasmissioni di relazioni e decisioni in forma scritta), da un lato, e da una tendenza a ridurre al minimo la conflittualità (con un esercizio di controllo soprattutto sul comportamento delle persone detenute, piuttosto che sulla gestione del penitenziario da parte del personale). Questo si traduce in un sostanziale appiattimento della funzione del giudice di sorveglianza esclusivamente sulla sua funzione di supervisore dei benefici penitenziari, piuttosto che sul tema della tutela dei diritti. Nel caso specifico, invece, si è adottata una condotta eccezionale e non usuale di pieno esercizio del proprio mandato di supervisione del rispetto dei diritti delle persone detenute, dimostrando così la possibile incisività di

tale ruolo in termini precisamente di monitoraggio e controllo della gestione del penitenziario.

5. Il ruolo del monitoraggio istituzionale

Se il mandato di supervisione della tutela dei diritti dentro al carcere è spesso percepito come missione secondaria nella cultura professionale della magistratura di sorveglianza, l'attività di monitoraggio è al cuore dell'attività del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. Entrato in operatività nel 2016 in Italia, tale organo è composto da un collegio formato da un presidente e due membri, affiancati da 25 funzionari e varie collaborazioni. Come emerge dal Codice di Autoregolamentazione approvato il 31 marzo 2021 ⁽¹⁰⁾, il Garante opera in forma indipendente e autodeterminata ed esercita il monitoraggio tramite visite non solo agli istituti penitenziari e ai vari luoghi dell'esecuzione penale o delle misure di sicurezza, ma anche a tutti quelli in cui si manifesta una qualche forma di privazione della libertà personale: camere di sicurezza delle forze di polizia, centri per il rimpatrio e hotspot, servizi psichiatrici di diagnosi e cura e qualunque struttura in cui possano essere effettuati dei trattamenti sanitari obbligatori, strutture residenziali per persone anziane o con disabilità. Tra i suoi compiti figurano la vigilanza affinché in tali contesti non avvengano violazioni della Costituzione o delle convenzioni internazionali in tema di dignità e tutela dei diritti, la formulazione di pareri sulla produzione normativa che riguardi la privazione della libertà personale, la presentazione di raccomandazioni alle amministrazioni responsabili, la richiesta e l'esame di documentazione ufficiale, la redazione di rapporti sulle visite effettuate. Può costituirsi parte civile in caso di procedimenti penali e si occupa di formazione sui temi oggetto del proprio mandato.

Si tratta dunque di compiti e funzioni molto ampi e da svolgersi in un delicato ruolo di equilibrio tra totale indipendenza dai poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, e, al contempo, spirito di collaborazione interistituzionale. Nel caso specifico del monitoraggio nel penitenziario, l'individuazione delle criticità nella quotidianità detentiva è infatti primariamente volta ad individuare delle soluzioni per risolvere le stesse, in un'ottica di non interferenza con le procedure di reclamo giurisdizionale che la persona detenuta può presentare al magistrato di sorveglianza.

Il caso di Santa Maria Capua Vetere è emblematico nel dimostrare la complessità ma altresì il valore di quel prezioso equilibrio tra ruoli differenti ma che per molti aspetti devono tendere tutti allo stesso obiettivo: l'esercizio di un potere di controllo verso l'istituzione penitenziaria. Si legge in un comunicato del Garante Nazionale del 16 aprile, riferito all'operato del magistrato di sorveglianza: "Il Garante nazionale ha preso atto del forte e immediato impegno dell'Ufficio nell'accertamento dei fatti: unico interlocutore esterno a essere entrato nella struttura, effettuando visite non annunciate, in un caso anche notturna e ad aver avuto colloqui riservati con le persone che hanno subito tale perquisizione. Ciò ha permesso di verificare direttamente le loro condizioni e le modalità della loro detenzione al momento della visita, nonché di acquisire la documentazione degli eventi, inclusa quella relativa alla videosorveglianza. Tutto il materiale è stato trasmesso alla Procura per le proprie competenze di accertamento e indagine. Il Garante, valutando particolarmente significativo l'intervento dell'Ufficio di sorveglianza di Santa Maria Capua Vetere, ha deciso di non interferire con l'indagine con un proprio esposto, ma di mantenere attivo il confronto con l'Ufficio stesso, al fine di

seguire l'evolversi dell'indagine. La visita oltre alla necessità di acquisire dirette informazioni, ha avuto anche la finalità di testimoniare il pieno appoggio a quanto portato avanti dalla Magistratura di Sorveglianza sammaritana".

L'autorevolezza di un ruolo come quello del Garante nazionale deriva dalla possibilità di produrre delle Raccomandazioni rivolte ai vertici ministeriali e dipartimentali. Interlocutore principale del monitoraggio svolto da tale figura è dunque rappresentato dagli altri attori istituzionali. Nel caso di Santa Maria Capua Vetere, il giorno immediatamente successivo alla diffusione del video, il Garante formula tre Raccomandazioni alla Ministra della Giustizia, riguardanti: 1) la notificazione riservata preventiva al Garante delle perquisizioni straordinarie generali programmate; 2) l'estensione della videosorveglianza in tutti gli istituti e il mantenimento delle immagini per un tempo compatibile con eventuali indagini successive; 3) l'effettiva identificabilità degli strumenti di equipaggiamento indossati in casi di particolare gravità, per permettere una completa indagine di comportamenti perseguibili penalmente. A quasi due anni dai fatti, dalla Relazione annuale al Parlamento pubblicata (11) dal Garante stesso emerge come la prima Raccomandazione abbia trovato pronto e pieno accoglimento, la seconda parziale, la terza non sia stata accolta, per quanto la proposta di introdurre le *bodycam* compaia di tanto in tanto nel dibattito sul tema.

6. Il ruolo del monitoraggio non istituzionale (12)

Il ruolo di monitoraggio che un'organizzazione non governativa svolge sul penitenziario può concretizzarsi in numerose attività, tra le quali l'osservazione dei luoghi di detenzione, la raccolta e

analisi di dati ufficiali, il supporto in caso di denunce per violazioni riguardante le condizioni di detenzione, la sensibilizzazione dell'opinione pubblica e la formazione in tema di rispetto dei diritti umani nei contesti di privazione della libertà.

Si tratta di svariate attività che toccano trasversalmente la questione dell'emersione della violenza dell'istituzione totale. Ci limitiamo a fornire tre esempi di impatto che un monitoraggio indipendente può produrre perseguendo un obiettivo di trasparenza e di contrasto alla brutalità del penitenziario.

Una prima questione ci riporta alla sentenza Torreggiani, con la quale, come si ricordava all'inizio del presente contributo, l'Italia è stata condannata dalla Corte Europea dei Diritti Umani per trattamenti inumani e degradanti, per via, precisamente, delle condizioni di vita all'interno delle sue carceri, degradate e sovraffollate. Il ruolo svolto da un attore non istituzionale in tal senso può essere duplice: raccontare l'impatto del sovraffollamento in termini di lesioni di diritti, attraverso la descrizione delle condizioni strutturali e di detenzione che hanno determinato quella condanna; mettere le proprie competenze a disposizione delle persone detenute intenzionate a presentare dei ricorsi alla Corte EDU per denunciare la violazione dell'art. 3.

Un secondo filone di interventi è rappresentato dal coinvolgimento attivo, come parte civile, in procedimenti penali aventi ad oggetto torture, violenze, maltrattamenti o abusi, in vari istituti penitenziari nazionali. La costituzione di parte civile e la deposizione di memorie in sede processuale costituisce un ambito di intervento sia per seguire il procedimento stesso, sia per tenere viva l'attenzione pubblica sul tema. Rispetto al caso di Santa Maria Capua Vetere, ad esempio, scrive Tessitore (2023, p.

171): "sugli equilibri del dibattito influisce ed influirà inevitabilmente il livello di attenzione mediatica che associazioni come Antigone e tutte le altre sensibili a queste questioni riusciranno a mantenere intorno agli avvenimenti di quei giorni. Come troppo spesso accade, infatti, con il passare dei mesi, il clamore suscitato dalla gravità degli avvenimenti, le considerazioni politiche (e non) che ne sarebbero potute (e dovute) derivare, nonché l'attenzione generale sul processo, si sono lentamente affievolite, sciogliendosi nello sterile racconto della cronaca giudiziaria".

Un terzo esempio, fortemente intrecciato al precedente, di come un attore non istituzionale possa intervenire per prevenire e contrastare la violenza nel penitenziario è dunque rappresentato dall'attività di sensibilizzazione, sia degli attori istituzionali che, più in generale, dell'opinione pubblica. Le campagne contro la tortura hanno visto alcuni organismi non istituzionali tra i principali imprenditori morali (Becker, 1987) impegnati nell'inserimento di tale fattispecie di reato nel nostro Codice penale (cosa avvenuta soltanto nel 2017) e nella difesa della stessa dalle attuali proposte di depenalizzazione (13).

Quale può essere l'impatto di attività di questo tipo in termini di trasformazione della quotidianità detentiva nell'ottica di un maggior rispetto del dettato normativo? È difficile ovviamente fare una valutazione generale sul punto poiché entrano in gioco tante variabili, tra cui il tipo di relazione che si instaura con il "controllato" ossia l'amministrazione penitenziaria. Se, da un lato, l'atteggiamento può essere di tipo difensivo o sospetto, nella misura in cui l'osservatore viene percepito come un occhio esterno giudicante, dall'altro lato si possono osservare atteggiamenti di apertura derivanti dalle possibili alleanze che si possono venire a creare per

portare alcune questioni all'attenzione pubblica o dei ruoli decisionali ministeriali o dipartimentali. Non è raro, infatti, che l'operatore penitenziario sul campo percepisca i ruoli apicali centralizzati come distanti e sostanzialmente inconsapevoli o sordi rispetto alle tante criticità che la gestione quotidiana del penitenziario comporta (Sarzotti, 2010).

Il monitoraggio di tipo non istituzionale, inoltre, si colloca in una prospettiva di particolare favore in termini di indipendenza: esso può rappresentare un potente occhio di osservazione esterno, non assuefatto alle norme non scritte, alle dinamiche e alle pratiche del penitenziario, cui l'istituzionalizzazione può andare incontro. D'altro canto, i poteri ispettivi di un organismo non istituzionale sono evidentemente limitati: l'accesso negli istituti va concordato, vari spazi e tempi della detenzione restano inaccessibili, così come gran parte della documentazione ufficiale. Limiti che possono tradursi in una ridotta possibilità di incidere direttamente tanto nella quotidianità detentiva, quanto nella tutela dei diritti e nell'emersione della violenza, soprattutto in caso di scarsa permeabilità da parte dell'istituzione penitenziaria.

7. Conclusioni

L'obiettivo che meglio sintetizza e unisce le varie attività di monitoraggio delle condizioni di detenzione è probabilmente la trasparenza, che può essere intesa come un requisito minimo da garantire al fine di tutelare la dignità delle persone detenute. L'idea di fondo è che il carcere sia un'istituzione che da sempre tende all'opacità, condizione che può acuire il rischio che al suo interno vengano violati i diritti e la dignità delle persone ristrette.

Abbiamo visto come diverse prospettive di monitoraggio possano presentare differenti punti di

vista da cui osservare il penitenziario. I vari attori sono caratterizzati da diversi livelli di indipendenza e formalità e questo può impattare sul tipo di relazione che viene ad instaurarsi con l'amministrazione penitenziaria ad esempio. La coesistenza di diversi sguardi con differenti livelli di indipendenza e modalità di interazione con gli altri attori del campo può incidere in maniera diversa tanto sulle condizioni di detenzione quanto, più in generale, sul *clima* penitenziario.

Se il monitoraggio istituzionale può avere un impatto più significativo in termini di raccomandazioni dirette all'amministrazione penitenziaria qualora vengano riscontrate violazioni ai diritti delle persone detenute, il monitoraggio non istituzionale può svolgere un'azione più incisiva in termini di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulle tematiche penitenziarie e una precisa attività di *raising awareness* in tema di diritti in carcere. Al contempo, evidenziando le criticità e le fatiche della gestione del penitenziario e di tutte le sue problematichità, esso può dar voce al malcontento e al disagio dello staff penitenziario.

Tornando alla questione della crescente attenzione nei confronti della tutela dei diritti delle persone detenute, ciò che più rileva è la complementarità delle varie forme che "l'occhio esterno" può assumere dentro il carcere. Tale complementarità può significare percezioni diverse del proprio ruolo di monitoraggio, ma altresì portare a preziose sinergie, se la intendiamo come la capacità delle parti di completarsi a vicenda unificandosi nella sintesi. Essa riflette, in tal senso, la complessità stessa del penitenziario. Le carceri sono sistemi complessi, così come la salvaguardia dei diritti dei detenuti, per cui più è vasto il panorama di attività e attori impegnati nell'aumentarne la trasparenza, più è possibile far emergere la violenza dell'istituzione e

contrastarla per difendere la dignità, quale cappello di ogni altro diritto in capo alle persone detenute. Concetto, quello della dignità, a cui non a caso fa riferimento tutta la normativa e la giurisprudenza sul tema.

Note.

(1). Fonte: Ministero della Giustizia, Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, ufficio statistiche. Tra il 2010 e il 2023 i dati sulla popolazione detenuta sono stati caratterizzati da un andamento altalenante: dopo il picco del 2010, la popolazione detenuta ha iniziato un tiepido rallentamento, accelerato dopo il 2013 a seguito della condanna della Corte Europea dei Diritti Umani. Dal 2015, tuttavia, il dato riprende a salire progressivamente fino al 2020, quando si registra una brusca diminuzione durante la pandemia, ma dal 2021 assistiamo a una nuova, lenta, risalita. In base ai dati più aggiornati nel momento in cui si scrive, al 31 ottobre 2023 le persone detenute presenti negli istituti di pena sono 59.715 (a fronte di una capienza regolamentare pari a 51.275 posti).

(2). Per una descrizione di tali processi si rimanda, tra i tanti, a Garland (2004).

(3). Il riferimento qui è alle cosiddette “leggi riempicarcere”: la ex-Cirielli sulla recidiva, la Bossi-Fini sull’immigrazione e la Fini-Giovanardi sulle droghe, con successivi aggiustamenti. L’immigrazione, in particolare, è stato oggetto negli anni di un progressivo e pericoloso scivolamento verso la persecuzione, anziché del comportamento qualificabile come reato, dello status giuridico del soggetto migrante (cfr. Mosconi, Sarzotti, 2008).

(4). Basti ricordare come lo stesso presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, al suo secondo mandato, decida per la prima volta di inviare alle Camere un messaggio formale come previsto dall’art. 87 della Costituzione richiamando specificatamente la “questione carceraria” (per una ricostruzione si rinvia a Anastasia, 2022, pp. 85 e ss).

(5). Art. 92: Devono essere effettuate regolarmente ispezioni frequenti degli istituti penitenziari da parte di enti governativi che valuteranno se gli istituti sono amministrati secondo le normative nazionali ed internazionali e in base a quanto previsto dalle presenti Regole.

(6). Art. 93: Le condizioni di detenzione e il trattamento dei detenuti devono essere controllate da un organo o da più organi di controllo indipendenti le cui valutazioni devono essere rese pubbliche. Tali organi di controllo indipendenti devono essere incoraggiati a cooperare con le agenzie internazionali legittimate a visitare gli istituti penitenziari.

(7). È il caso in primis dell’Associazione Antigone, che dal 1998 ha ottenuto dal Ministero della Giustizia una specifica autorizzazione a visitare i luoghi di detenzione e a raccogliere dati qualitativi e quantitativi sulle condizioni di vita dentro ai singoli istituti.

(8). Scrive Scott (2015, p. 60) a tal proposito: “The

architecture of the prison place determines the location of events and distribution of bodies and in so doing also highly regulates relationships, and subsequently physical violence”.

(9). Per una ricostruzione della conflittualità che ha caratterizzato il sistema penitenziario italiano durante la pandemia si rimanda a Ronco, Sbraccia, Verdolini (2020, 2022).

(10). Disponibile sul sito del Garante nazionale all’indirizzo

<https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/co-dice-autoregolamentazione.page>

(11). La Relazione al Parlamento 2003 del Garante Nazionale è disponibile online all’indirizzo: https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/pub_rel_par/

(12). Le riflessioni qui presentate fanno riferimento ad una esperienza di chi scrive nell’ambito dell’Osservatorio nazionale sulle condizioni di detenzione dell’associazione Antigone

(13). Si pensi al ruolo svolto in tal senso tanto dall’associazione Antigone quanto da Amnesty International.

Bibliografia.

- Anastasia, S. (2022). *Le pene e il carcere*. Milano: Mondadori Education.
- Anastasia, S. (2012). *Metamorfosi penitenziarie. Carcere, pena e mutamento sociale*. Roma: Ediesse.
- Becker, H.S. (1987). *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*. Torino: Edizioni Gruppo Abele.
- Davies, S. (2003). *Are prison obsolete? New York*, Seven Stories Press.
- De Giorgi, A. (2013a). Punishment and political economy, in R. Sparks, & J. Simon (Eds.), *The Sage Handbook of punishment and society*, Sage, pp. 40-59.
- De Giorgi, A. (2013b), Prisons and social structure in late-capitalist societies. in D. Scott (Eds.), *Why prison?*, Cambridge University Press, pp. 25-43.
- De Giorgi, A. (2006). *Re-thinking the political economy of punishment*. Ashgate.
- Edney, R. (1997). Prison Officers and Violence. *Alternative Law Journal*, 22, 6, pp. 289-297.
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6, pp. 167-91.
- Garland, D. (2004), *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nella società contemporanea*. Milano: Il Saggiatore.
- Gianfilippi, F. (2015). Tra gusci di noce e tende di cielo: un percorso per la tutela dei diritti dei detenuti. *Questione Giustizia*, 2, 2015, pp. 90-95.
- Karandinos, G., Bourgois, P. (2019). The Structural Violence of Hyperincarceration. *The New England Journal of Medicine*, 380(3), pp. 205-209.

- McCulloch, J., Scraton, P. (2008). The Violence of Incarceration. An Introduction. In Scraton P., McCulloch J. (eds.), *The Violence of Incarceration*, London: Routledge, pp. 1-18.
- Medlicot, D. (2008). Preventing Torture and Casual Cruelty in Prison Through Independent Monitoring. In P. Scraton, J. MacCulloch (eds.), *The violence of incarceration*, London: Routledge, pp. 244-260.
- Mosconi, G. (2009). Introduzione, in Associazione Antigone (a cura di), *Oltre il tollerabile. Sesto rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia*, Antigone, IV, I, pp- 7-14.
- Mosconi, G., Sarzotti, C. (2008). Introduzione. In Associazione Antigone (a cura di), *In galera! Quinto rapporto sulle condizioni di detenzione*, Antigone, III, I, pp- 7-19.
- Re, L. (2006). *Carcere e globalizzazione. Il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa*, Roma-Bari: Laterza.
- Renoldi, C. (2007). La magistratura di sorveglianza tra crisi di legittimazione e funzione rieducativa della pena. *Questione Giustizia*, 1, pp. 23-42.
- Romano, L. (2021). *La settimana santa. Potere e violenza nelle carceri italiane*. Napoli Monitor.
- Ronco, D., Sbraccia, A., Verdolini, V. (2022). Violenze e rivolte nei penitenziari della pandemia. *Studi sulla Questione Criminale*, 1, pp. 99-123.
- Ronco, D., Sbraccia, A., Verdolini, V. (a cura di) (2020). *La violenza penale: conflitti, abusi e resistenze nello spazio penitenziario*. Numero monografico *Antigone*, 1.
- Santorso, S. (2023). *The Politics of Prison Crowding. A Critical Analysis of the Italian Prison System*. London: Routledge.
- Sarzotti, C. (2010). Il campo giuridico del penitenziario: appunti per una ricostruzione. In E. Santoro (a cura di), *Diritto come questione sociale*, Torino: Giappichelli, pp. 181-238.
- Scott, D. (2015). Eating you insides out: cultural, physical and institutionally-structured violence in the prison place. *Prison Service Journal*, 221, pp. 58-62.
- Scraton, P., McCulloch, J. (2008). *The Violence of Incarceration*. London: Routledge.
- Tessitore, G. (2023). Santa Maria Capua Vetere, il più grande dei processi. In M. Miravalle, A. Scandurra (a cura di), *È vietata la tortura. XIX rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, pp. 169-175.
- Verdolini, V. (2022). *L'istituzione reietta. Spazi e dinamiche del carcere in Italia*. Roma: Carocci.
- Vianello, F. (2019). *Sociologia del carcere. Un'introduzione*. Roma: Carocci.
- Vidoni Guidoni, O. (2004). *La criminalità*. Roma: Carocci.
- Wacquant, L. (2009). *Punishing the Poor: the neoliberal government of social insecurity*. Duke University Press.
- Zimbardo, P.G. (2008). *L'effetto lucifero. Cattivi si diventa?* Milano: Raffaello Cortina Editore.