

Tra salute e sicurezza. Cosa resta del carcere dopo la pandemia? Analisi comparata delle politiche penitenziarie nel *Global North*

Michele Miravalle

RPS

La pandemia nel sistema penitenziario è stata solo in parte (e forse in minima parte) una questione di salute. Nel discorso pubblico e negli «atti» del decisore politico essa è stata trattata anche e soprattutto come una questione di sicurezza e ordine pubblico,

ribadendo, di fatto, la subalternità del diritto alla salute rispetto alle istanze securitarie. La pandemia non ha prodotto nessun cambio di paradigma, ma significativi cambiamenti sul piano micro che possono durare anche nel lungo periodo.

1. Introduzione

Anche per il sistema carcerario la pandemia da Covid-19 è stata il classico *cigno nero* (Taleb, 2007) che ha imprevedibilmente sconvolto l'universo dell'esecuzione penale, con effetti incerti sul futuro.

L'occasione per queste riflessioni è data dalla recente pubblicazione del semestrale di Antigone *Have Prison Learnt from Covid-19? How the World Has Reacted to The Pandemic behind Bars*¹, ricco numero monografico, curato da Susanna Marietti e Alessio Scandurra e focalizzato proprio su carcere e pandemia.

Almeno nel contesto europeo, si tratta del primo lavoro scientifico sul tema, capace di incrociare riflessioni provenienti da contesti diversi (Belgio, Brasile, Bulgaria, Francia, Germania, Grecia, Israele, Italia, Portogallo, Regno Unito, Sierra Leone, Stati Uniti, Ungheria), accanto a osservazioni critiche di alcuni dei più importanti studiosi degli ordinamenti giuridici e penali, quali Luigi Ferrajoli e Inaki Rivera Beiras.

Questo contributo ragiona intorno ad una domanda principale: la pandemia può essere considerata un evento eccezionale con effetti *estemporanei* sul sistema penitenziario e destinati a svanire con il virus oppure avrà conseguenze *strutturali* capaci di sopravvivere al virus e dunque di aprire una nuova stagione di politiche e pratiche penitenziarie?

¹ La pubblicazione è liberamente accessibile all'indirizzo internet: https://www.antigone.it/rivista-archivio/Rivista_Anno_XV_N1/_Rivista%20Anno%20XV%20N1.pdf (ultima consultazione 23 febbraio 2021).

Entrambe le ipotesi hanno buoni argomenti a sostegno.

Per rispondere alla domanda, la riflessione abbraccerà due orizzonti, quello del *tempo* e dello *spazio*.

Con riguardo al *tempo*, ragioneremo sul recente passato, ripercorrendo ciò che è successo a partire dal 9 marzo 2020, giorno in cui una serie di rivolte in numerosi istituti penitenziari del Paese ha esplicitato i problemi della gestione di una pandemia in un contesto chiuso, fino alla «terza ondata» della pandemia e all'inizio della campagna vaccinale anche in carcere, nel marzo 2021. Non si tratterà di mera cronaca degli eventi, ma di rilettura ragionata con lo sguardo rivolto allo scenario post-pandemico.

Con riguardo allo *spazio*, volgeremo lo sguardo da una parte all'Italia, dall'altra al mondo, o almeno a quella parte di mondo definito dalla letteratura sociologica il *Global North* (Melossi, 2015), che a seguito dei processi di globalizzazione tipici del finire del XX secolo, ricomprende, non senza approssimazione, l'Europa continentale e mediterranea, nonché i paesi anglofoni. In questi contesti, troviamo molte similitudini tra politiche penitenziarie e andamenti dei flussi della popolazione detenuta, pur in presenza di ordinamenti giuridici differenti.

Proprio in quest'area del mondo tra la fine del Novecento e gli anni duemila abbiamo assistito ad un graduale scivolamento dal *welfare state* universalista al *prisonfare* (Wacquant, 2013; De Giorgi, 2006), cioè al passaggio da *Stato sociale* a *Stato penale*. Tale trasformazione «ha progressivamente messo in luce quanto il diritto penale si sia allontanato dalle sue radici classiche [...] per divenire essenzialmente uno strumento di puro controllo sociale, declinato tra funzioni di mera strumentalità e vocazione alla produzione simbolica. [...] Il carcere si è trasformato in reclusorio massificato di soggetti deboli, rappresentati e gestiti come soggetti pericolosi, necessario alla loro neutralizzazione» (Mosconi, 2020, p. 58).

Nel *Global North* si è registrato un aumento generalizzato dei tassi di detenzione e l'ampliamento diffuso dell'area dei comportamenti penalmente rilevanti (il c.d. *populismo penale*), proporzionale alla rinuncia a predisporre strategie alternative per contrastare forme di disagio (Vianello, 2012).

Gli Stati Uniti ne sono l'esempio paradigmatico. A partire dagli anni ottanta, nei grandi centri urbani americani, si è assistito alla diffusione delle politiche di «tolleranza zero» e di «law and order» che hanno contribuito a creare il fenomeno dell'*incarcerazione di massa* (la c.d. *mass incarceration*) (Garland, 2001). Tali politiche hanno interessato selettivamente

in prevalenza particolari fasce di popolazione, in particolare le persone di origine ispanica e afroamericana, tanto da inquadrarle come vere e proprie politiche di governo della marginalità². Negli Stati Uniti in appena trent'anni la popolazione detenuta si è moltiplicata, passando dai 350 mila detenuti negli anni settanta agli oltre 2,2 milioni di oggi, a cui vanno aggiunte circa 850 mila persone sottoposti a *parole* (una sorta di liberazione condizionale, in attesa di processo) e i quasi 4 milioni di persone sottoposte a misure alternative alla detenzione (c.d. *probation*). Dunque circa 7 milioni di persone sono sottoposte a controllo penale, cioè una persona ogni 35 residente (la proporzione, considerando solo la popolazione afroamericana, sale a una persona ogni 12 residenti). Una crescita incredibile, che ritroviamo in molti altri Paesi occidentali, anche se in misura minore: in Italia, ad esempio, la popolazione detenuta è raddoppiata, passando da 30 mila persone negli anni settanta ai circa 60 mila del pre-pandemia. Tutto ciò a fronte di tassi di criminalità (numero di reati denunciati) invariato, a dimostrazione che carcerazione e criminalità non sono variabili direttamente proporzionali, ma seguono traiettorie indipendenti (McCrory e Sanga, 2012). Come vedremo nel corso di questo contributo, queste tendenze non sembrano essersi arrestate neanche alla pandemia e il *Global North* continua a rispondere in maniera omogenea alla questione criminale.

2. La pandemia tra stato di eccezione e stato di emergenza

Prima di addentrarci nei marosi delle misure adottate nell'arcipelago penitenziario ai tempi della pandemia, occorre sciogliere un dubbio preliminare: se le misure di contrasto alla pandemia – dentro e fuori dal carcere – siano ascrivibili nella cornice teorica dello «stato di eccezione» (Agamben, 2003). Il larghissimo uso della «legislazione emergenziale», basata sul bisogno di intervenire in fretta – ricorrendo alla formula della «necessità e urgenza» a costo di mettere sotto pressione (e addirittura

² Il governo dell'*eccedenza* (o dell'*umanità in eccesso*) secondo la criminologia critica statunitense sarebbe proprio il principale obiettivo delle politiche penali di stampo neoliberista che hanno interessato sia il livello federale che quello statale, a prescindere dal colore politico del governo in carica. A tal proposito, il sociologo Loic Wacquant ha sostenuto che il motto «Punish the poor!» («Punire i poveri!») sia la miglior descrizione delle politiche di sicurezza adottate negli Stati Uniti a partire dagli anni novanta (cfr. Wacquant, 2009).

sospendere) le garanzie costituzionali e la divisione dei poteri – ha spinto gli ordinamenti giuridici lontano dalla cornice costituzionale, creando una situazione *extra ordinem*?

Questo dibattito è cominciato fin dalla registrazione in Italia dei primi casi di contagio. Già a fine febbraio 2020 infatti, in un contestato e controverso editoriale su «Il Manifesto»³, Giorgio Agamben, padre della Teoria sullo stato di eccezione, inquadrava, senza farsi sfiorare dal dubbio, le scelte normative relative alle limitazioni della mobilità, al blocco dei servizi educativi e alla chiusura degli uffici pubblici come norme draconiane e ingiustificate, se non, appunto, considerandole «eccezione»⁴. Agamben parlava di ingiustificata sospensione della democrazia, paragonabile alle norme adottate da vari Paesi in seguito ad attentati terroristici. Sosteneva che le ragioni manifeste della protezione della salute individuale e pubblica celassero in realtà obiettivi latenti di «controllo» delle masse e di instaurazione di un ordine sociale illiberale. Con il senno del poi, sapendo che il Covid-19 ha mietuto solo in Italia oltre centomila morti, ha fatto sfiorare il collasso al Sistema sanitario nazionale e non era affatto una «semplice influenza», quella analisi appare quanto mai improvvida.

Da subito altri studiosi, con diverse sfumature, avevano escluso la riconducibilità delle misure di contrasto alla pandemia allo «stato di eccezione». Le critiche sono state ora più vigorose come quelle mosse Davide Grasso⁵ su «Minima&Moralia» ora più sfumate, lasciando qualche margine di apprezzamento, come quelle di Giovanni Pizza sulla rivista online «Treccani»⁶.

Alla base del ragionamento di Agamben sull'inquadramento teorico

³ L'editoriale è consultabile all'indirizzo internet: <https://ilmanifesto.it/lo-stato-decezione-provocato-da-un'emergenza-immotivata/> (ultima consultazione 8 marzo 2021).

⁴ Agamben puntualizza, rafforzandola, la sua posizione anche a seguito della «prima ondata» della pandemia, in un suo breve scritto consultabile all'indirizzo internet: <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-stato-di-eccezione-e-stato-di-emergenza>.

⁵ La risposta del filosofo Grasso a Giorgio Agamben è consultabile all'indirizzo internet: <https://www.c3dem.it/wp-content/uploads/2020/04/AGAMBEN-IL-CORONAVIRUS-E-LO-STATO-DI-ECCEZIONE-giacomo-grasso.pdf> (ultima consultazione 8 marzo 2021).

⁶ La critica di Giovanni Pizza è consultabile all'indirizzo internet: https://www.treccani.it/magazine/atlane/cultura/Storie_Virali_Sul_contagio_di_Agamben.html (ultima consultazione 8 marzo 2021).

delle normative antipandemiche sembra esserci un fraintendimento tra i termini «emergenza» ed «eccezione». Va detto che la sovrapposizione semantica e concettuale tra i due termini ha radici antiche: Schmitt nel suo celebre *Teologia politica* parla semplicemente di *Ausnahmezustand*, letteralmente «stato di eccezione», intendendo genericamente ogni sospensione della legge per ordine del potere politico.

Sembrano più convincenti le riflessioni sulla «paura» (in questo caso, la paura del virus) come strumento per «far accettare» rinunce a diritti e alle abitudini di vita consolidate nella società contemporanea (su tutti, il diritto alla libera circolazione).

Luigi Ferrajoli, maestro del garantismo penale, nel suo contributo alla rivista di Antigone al centro di questo articolo, sostiene infatti che le forme di legislazione d'emergenza non sono solo compatibili con lo stato di diritto, ma sarebbero proprio pensate dai padri costituenti per eventi emergenziali ed imprevedibili come una pandemia. Non a caso la Carta costituzionale prevede strumenti quali il decreto-legge da adottare in casi di «necessità e urgenza» sorretti da precise garanzie e «controlli» di costituzionalità, da parte del Presidente della Repubblica in fase di promulgazione e da parte del parlamento in fase di conversione in legge. In questo senso dunque, le misure antipandemiche non si collocerebbero «fuori» dall'ordine giuridico, ma ne rimarrebbero all'interno, sia sul piano formale che sostanziale.

Ferrajoli, liquidando come non consistenti le preoccupazioni di Agamben, critica piuttosto l'utilizzo eccessivo di strumenti puramente regolatori e senza forza di legge, quali i decreti del presidente del Consiglio dei ministri (gli ormai celebri d.p.c.m.).

Ed è questa una riflessione interessante ai nostri fini, poiché il carcere ai tempi della pandemia è stato quasi esclusivamente «governato» proprio attraverso atti non aventi forza di legge, dunque con semplici provvedimenti amministrativi delle amministrazioni centrali o periferiche. Come vedremo, le trasformazioni, quantitative e qualitative, del sistema penitenziario sono infatti avvenute a quadro normativo sostanzialmente invariato.

3. L'Italia, anzitutto. La gestione della pandemia in carcere: una questione di sicurezza e non di salute. I casi «rivolte» e «scarcerazione dei boss»

Analizziamo ora le scelte normative e organizzative che hanno interessato il campo dell'esecuzione penale in Italia.

La tesi qui sostenuta è che la pandemia in carcere sia stata solo in parte (e forse in minima parte) una questione di salute.

Nel discorso pubblico e negli «atti» del decisore politico essa è stata trattata anche e soprattutto come una questione di sicurezza e ordine pubblico, ribadendo, di fatto, la subalternità del diritto alla salute rispetto alle istanze securitarie.

Questo è avvenuto pur in presenza di evidenze scientifiche che dimostrano l'intrinseca «pericolosità» in caso di contagio (Oms, 2021, p. 13), poiché, come in tutte le istituzioni totali, molte delle misure di prevenzione della diffusione del virus si rivelano impraticabili.

Sul piano sociologico, sono tornati alla mente gli studi sul carattere *patogeno* dell'istituzione totale (Sim, 2002; Ronco, 2018; Massaro, 2018), sul carcere *fabbrica di handicap* (Gallo e Ruggiero, 1989) e *produttore di sofferenza* (Pavarini, 2013), anche *fisica* (Gonin, 1994).

La percezione da osservatore esterno è che vi sia stata una netta asimmetria: da una parte gli *insiders* dell'arcipelago penitenziario (lo *staff* e gli operatori nel loro complesso) mossi da una consapevolezza dei «rischi» per la salute⁷, contrapposta all'urgenza del legislatore di non mettere in dubbio il paradigma securitario che governa il carcere contemporaneo⁸. Per evitare fraintendimenti, occorre soffermarsi su questa affermazione.

Ci sono due momenti dell'anno pandemico che rafforzano questa ipotesi, concentrati tra marzo e aprile 2020 e che porteremo a sostegno della tesi: il primo riguarda le rivolte dell'8 e 9 marzo 2020, il secondo riguarda la campagna mediatica contro le c.d. «scarcerazioni dei boss». Su questi due momenti occorre soffermare l'attenzione.

Il rapporto tra carcere e virus è diventato «affare pubblico» non con i primi contagi, bensì con le rivolte del 9 e 10 marzo 2020, che hanno interessato, con diversa intensità, un terzo degli istituti penitenziari del Paese, raggiungendo il loro apice nelle case circondariali di Modena e di Rieti, dove sono morte tredici persone.

Seimila detenuti sono stati coinvolti, decine di agenti di polizia penitenziaria sono stati feriti, oltre duemila posti sono stati resi inagibili in seguito alla devastazione degli spazi detentivi. I costi umani e materiali di

⁷ Per una descrizione, con ampio uso di materiale etnografico, dell'approccio degli *insiders* del sistema penitenziario, si rimanda a Buffa P., 2020, p. 1-13.

⁸ Sul livello di conflittualità tra gli attori del c.d. campo giuridico del penitenziario e sulle contraddizioni tra obiettivi e *messaggi normativi* si rimanda a Buffa, 2013, Sarzotti, 2010 e Torrente, 2018.

quelle violenze resteranno pagine indelebili della storia penitenziaria italiana. Mai si era registrato un numero di morti così alto, né una tale estensione geografica delle proteste neanche ai tempi delle rivolte violente che hanno costellato la vita penitenziaria tra gli anni settanta e ottanta (De Vito, 2009), tanto che alcune ricostruzioni giornalistiche hanno ipotizzato l'esistenza di una «regia» da parte della criminalità organizzata.

Di quegli eventi di marzo non stupisce il tasso di violenza⁹, poiché, come insegna la riflessione sociologica classica «la violenza è parte dell'ordinaria routine in prigione e non rappresenta tanto una rottura dell'ordine interno, quanto piuttosto uno dei meccanismi attraverso i quali questo ordine è mantenuto» (Matthews, 2009, p. 68) e dunque ha una funzione «strutturale» nelle dinamiche dell'istituzione totale e del rapporto custodi-custoditi.

Non è dunque oggetto di questo articolo né indagare le cause di quelle proteste e delle sue degenerazioni, né il significato che quella violenza ha assunto nel contesto penitenziario¹⁰.

Quel che qui interessa è come, all'inizio della pandemia, la narrazione legata alle rivolte nel discorso pubblico abbia messo in secondo piano il vero «nodo», la tutela della salute di chi abita il carcere, operatori e persone detenute e abbia immediatamente usato il glossario dell'ordine pubblico.

Rientra in questa narrazione anche la rapidità con cui sono state rac-

⁹ Le reazioni violente in risposta alle misure di contrasto antipandemiche adottate sono state diffuse nell'anno del Covid, anche al di fuori del *Global North*. In Sierra Leone, ad esempio, il blocco di tutte le visite di parenti e famigliari (e anche di avvocati) ha provocato una rivolta sanguinosa nel carcere della capitale Freetown, nell'aprile 2020. Sono rimaste uccise trenta persone detenute e un agente di sicurezza. La prigione di Freetown ha un sovraffollamento del 400% (Kembazazi e Cordua, 2021).

¹⁰ Proprio alle violenze e alle rivolte del marzo 2020 è dedicato il numero monografico di «Antigone» (2021). In particolare si rimanda al saggio di Claudio Sartzotti, in cui si analizzano le rivolte in chiave storico-sociologica, esaminando i profili biografici dei «rivoltosi» e le giustificazioni politiche alla base delle sommosse. Altrettanto interessanti i quesiti posti da Alvise Sbraccia, Daniela Ronco e Valeria Verdolini che ragionano intorno alla «razionalità» delle rivolte e dunque al grado di estemporaneità e al «fine» dell'uso della violenza. Gli autori sostengono che solo apparentemente le rivolte possono sembrare «irrazionali», ma debbono piuttosto essere inquadrare quali *pratiche di resistenza* in quel peculiare contesto conflittuale rappresentato dal carcere (Sbraccia e al., 2021).

contate le morti di tredici persone coinvolte nelle sommosse, ricollegate in fretta ad un abuso di farmaci in seguito all'«assalto» all'infermeria, senza alcuna riflessione sulle cause di quel disagio e il significato di quella violenza.

Gli effetti di questa narrazione securitaria della gestione pandemia, non si sono limitati alla fase «emergenziale» post-rivolte, ma rischiano di avere effetti di lungo periodo, anche operativi. Non a caso, nel gennaio 2021 il Ministero dell'Interno - Dipartimento di pubblica sicurezza ha emanato la circolare «Linee guida per la pianificazione provinciale degli interventi in seguito a manifestazioni di protesta e disordini negli istituti penitenziari».

Si tratta di un atto amministrativo del tutto peculiare, dove si stabilisce che la gestione di eventuali nuovi episodi di rivolta all'interno degli istituti penitenziari coinvolgerà forze di polizia diverse dalla polizia penitenziaria coordinate non già al direttore dell'istituto penitenziario, ma dal prefetto e dal questore. Al netto delle criticità strettamente giuridiche (l'ordinamento penitenziario vieta l'ingresso di personale armato all'interno dei padiglioni detentivi, che invece le linee guida contemplano), si evince una generale «sfiducia» degli attori del sistema penitenziario a risolvere i momenti critici, senza l'intervento di soggetti terzi.

Il secondo momento che dimostra come la gestione della pandemia non abbia mai abbandonato il paradigma securitario è legato alle c.d. «scarcerazioni dei boss».

Dal punto di vista teorico si tratta di un evidente esempio di *panico morale* (Cohen, 1973; Maneri, 2001). Con l'espressione *moral panic* si definisce la sovra-rappresentazione mediatica di un fenomeno reale o fittizio, al fine di provocare un timore diffuso (e irrazionale) all'interno della comunità, giustificando così l'intervento da parte del decisore politico.

Proprio questa cornice teorica aiuta a reinterpretare quello che è successo tra aprile e maggio 2021, quando, per la seconda volta in poche settimane, il tema Covid e carcere si trasforma da questione di salute pubblica a questione di sicurezza.

Fino ad aprile 2021 i numeri della popolazione detenuta iniziavano a calare sensibilmente (oltre le 8.000 persone detenute in meno), a causa da una parte del drastico calo della criminalità (e dunque dei «nuovi ingressi») sia di un maggior utilizzo delle misure alternative alla detenzione, compresa la detenzione domiciliare estesa dal decreto «Cura Italia» (vedi *infra*) e dunque si allenta (senza azzerarlo) il tasso di sovraffollamento, che rendeva meno agevole le misure di prevenzione in carcere. Poi succede qualcosa che cambia radicalmente il corso degli eventi. Con

due decisioni a distanza di pochi giorni, il 20 e 23 aprile, il Tribunale di Sorveglianza di Milano¹¹ e quello di Sassari¹² concedono la detenzione domiciliare per motivi di salute (*rectius* differimento pena, a Milano in via provvisoria, a Sassari definitiva con decisione del tribunale in composizione collegiale) a due esponenti di spicco della criminalità organizzata, Francesco Bonura e Pasquale Zagaria, entrambi detenuti sottoposti al c.d. regime del «carcere duro» ex art. 41-bis Ord. pen.

Il senso di quei provvedimenti era che non vi fosse la possibilità di curare le loro gravi patologie pregresse in carcere o in strutture ospedaliere e che la loro permanenza dietro le sbarre li avrebbe esposti ad un elevato rischio contagio. È il momento di svolta. I fatti avvengono in rapida successione, infuria la polemica politica, vengono additate le responsabilità del Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria per non aver trovato soluzioni diverse dalla scarcerazione e l'allora ministro Alfonso Bonafede per non aver «impedito» quelle uscite dal carcere. Il 2 maggio Francesco Basentini, ai vertici dell'Amministrazione penitenziaria da meno di due anni, capitola e rassegna le dimissioni. Viene nominato un nuovo vicecapo Dipartimento il magistrato Roberto Tartaglia, consulente della Commissione parlamentare antimafia. Il Dap è «colpevole» anche di aver richiesto a tutti gli istituti penitenziari una lista di detenuti anziani e con patologie importanti, più esposti ai rischi di contagio da Covid-19, a prescindere dalla loro posizione giuridica e dal circuito penitenziario di appartenenza. Ecco la scintilla che innesca il *panico morale*.

La stampa inizia a occuparsi diffusamente del caso «scarcerazioni dei boss». Il 6 maggio «La Repubblica» pubblica in prima pagina una lista di 376 «mafiosi» scarcerati. Inizia una vigorosa campagna politico-mediatica che, neanche troppo velatamente, punta alle dimissioni del ministro della Giustizia con la naturale conseguenza della crisi di governo. Poche ore prima il componente togato del Csm, magistrato della Direzione nazionale antimafia, Nino Di Matteo, interviene telefonicamente in una trasmissione televisiva, adombrando che il ruolo di capo dell'Amministrazione penitenziaria fosse stato nel 2018 oggetto di «trattativa» (il termine non viene in realtà mai pronunciato) tra lo Stato e la criminalità organizzata ed il suo nome escluso dalla lista dei papabili,

¹¹ Provvedimento disponibile all'indirizzo internet: https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1588340197_magistrato-sorveglianza-milano-20-aprile-2020.pdf.

¹² Provvedimento disponibile all'indirizzo internet: https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1588333064_trib-sorveglianza-sassari-41-bis.pdf.

poiché sgradito alle cosche. Monta la rabbia social e lo smarrimento pubblico: «I boss liberi e l'Italia in *lockdown*», è questo il sillogismo retorico più usato.

Il governo non può permettersi cedimenti (anche solo apparenti) alla lotta alla mafia e corre ai ripari varando nell'arco di dieci giorni due decreti-legge n. 28 e n. 29/2020, dove si prevedono aggravati procedimentali in capo ai magistrati per decidere sulle richieste di applicazione degli arresti domiciliari o del differimento pena per motivi di salute: anzitutto l'obbligo di parere non vincolante della Procura distrettuale antimafia (quella nazionale in caso di detenuti al 41-bis) e poi l'obbligo di «riesame» del provvedimento di scarcerazione entro 15 giorni (quindi ogni mese) per verificare se nel frattempo le condizioni di salute non siano cambiate, il pericolo di contagio sia diminuito e non sia possibile una collocazione in una «struttura sanitaria» penitenziaria indicata dall'Azienda sanitaria e dal Dap. Si tratta di «decreti-Lapalisse», poiché nulla aggiungano nel merito, ma si limitano a ribadire l'ovvio, cioè la necessità un controllo giudiziario sui soggetti in misura alternativa e la necessità di un raccordo tra magistratura, amministrazione penitenziaria e sanitaria.

È evidente che l'effetto voluto da quelle norme sia quello «anestetizzante» rispetto alle polemiche, promuovendo «un riformismo normativo a getto continuo, sempre più accelerato, approssimativo, confuso e, da ultimo, divenuto (con la complicità dell'attuale emergenza sanitaria) ancora più affannoso e concitato pressoché nei termini di una legislazione *ad horas*» (Fiandaca, 2020).

Ma le polemiche non si placano, il 14 maggio, il ministro Bonafede durante un'audizione alla Commissione giustizia della Camera dei deputati comunica che sono in tutto 498 i detenuti al 41-bis o in Alta sicurezza che sono stati scarcerati con provvedimenti dei magistrati durante l'emergenza sanitaria. Di questi solo 4 sono sottoposti al regime di carcere duro, gli altri appartengono tutti al circuito Alta sicurezza, 253 sono in attesa di giudizio e sono agli arresti domiciliari, 195 con condanna definitiva in detenzione domiciliare, 5 sono al domicilio in forza della l. 199/2010 e 6 ai sensi del decreto «Cura Italia», 35 invece quelli affidati in prova al servizio sociale.

Al di là della narrazione dei fatti qui necessariamente sintetica, si osserva che, in pochi giorni, il tema della sicurezza si è imposto su quello della tutela della salute, «stravolgendo» l'intera narrazione. La «passione contemporanea» nel punire (la definizione è di Didier Fassin) è tornata nel *mainstream* politico-mediatico, proprio mentre i numeri del sovrappollamento stavano tornando sotto i livelli di guardia.

È del tutto legittimo criticare le scelte di questa moltitudine di magistrati coinvolta, ma è scorretto far intendere che quei magistrati fossero in malafede, mossi da volontà di favorire le mafie, conniventi, incapaci di valutare l'impatto dei propri provvedimenti sulla sicurezza nazionale. La seconda ambiguità riguarda l'uso del termine «boss». Termine evocativo e spaventoso. Da dizionario, il «boss» è il capo autorevole, o addirittura assoluto, di un'organizzazione. In questo caso un'organizzazione criminale. Qui occorre soffermarsi sulla distanza tra l'uso del linguaggio «d'effetto» e le categorie giuridiche. Le 498 scarcerazioni comprendono sia persone (4) sottoposte al regime speciale del «carcere duro» (ex art. 41-bis c. 2 ord. pen.), gli unici a cui è riconosciuto, anche sul piano giuridico-investigativo, ruoli apicali nella criminalità organizzata, sia 494 persone in Alta sicurezza¹³, che non ricoprono ruoli di vertice, pur essendo, in molti casi accusati o condannati per reati associativi.

Stiamo parlando, in entrambi i casi, della porzione di popolazione detenuta minoritaria (vi rientra circa un sesto dei detenuti), ma con un accentuato profilo criminale. Certamente piuttosto diversa da quella massa di «umanità in eccesso» che popola la maggior parte dei penitenziari italiani (formalmente collocata nei circuiti di c.d. media sicurezza). Questi due momenti, le «rivolte» e le «scarcerazioni dei boss» hanno profondamente influenzato gli interventi normativi adottati durante la pandemia sottolinea l'*enfasi securitaria* con cui il legislatore ha governato il carcere al tempo del Covid.

4. Il Global North. Strategie transnazionali di contrasto alla pandemia. Un'analisi delle scelte normative

In realtà, l'*enfasi securitaria* ha travalicato i confini italiani e si è diffusa in tutto il *Global North*. Le strategie normative adottate per contenere il contagio in carcere si sono mosse all'interno di una cornice comune: l'esclusione categorica di ogni provvedimento clemenziale generalizzato (amnistie o indulti) e l'allargamento o la velocizzazione procedurale degli accessi alle misure alternative in ottica puramente deflattiva,

¹³ Definizione che non ritroviamo in una legge, bensì nella nota circolare dell'Amministrazione penitenziaria 3619/6069 del 21 aprile 2009, che «suddivide» le persone detenute per livelli di pericolosità, dando vita al sistema dei c.d. «circuiti detentivi».

ma mantenendo comunque forme di controllo sulla persona in uscita dal carcere (*electronic monitoring* o detenzione domiciliare).

In Italia, dalla dichiarazione dello stato di emergenza sanitario avvenuta il 23 febbraio 2020 con d.l. n. 6/2020 durante l'intera *Fase 1* dell'emergenza, si contano sei interventi legislativi, quattro tramite decreto-legge e due con d.p.c.m.

In ordine cronologico:

L'8 marzo 2020 sono adottati due provvedimenti, il d.l. 8 marzo 2020, n. 11 (art. 2, commi 7 e 8): «Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria» e il d.p.c.m. 8 marzo 2020, n. 11 (art. 2, lettera u), poi aggiornato ed esteso nel tempo dal d.p.c.m. 26 aprile 2020 (art. 1, lettera y). Sono due decreti che «plasmmano» immediatamente le politiche penitenziaria in tema coronavirus e restituiscono la *ratio* che il legislatore userà nell'affrontare l'emergenza: «isolare» le carceri e ridurre al minimo l'entrata-uscita delle persone dagli istituti penitenziari. Si bloccano dunque in tutta Italia i colloqui in presenza con i famigliari (un flusso importante di persone che ogni giorno entrava in carcere), fino ad allora la sospensione aveva riguardato solo le «zone rosse» ed era stata decisa con una «semplice» circolare¹⁴. Si sospende anche la partecipazione fisica dei detenuti alle udienze, sostituita con quella da remoto, si «raccomanda» di limitare i permessi e le uscite delle persone detenute, si dispone l'isolamento di tutti i «nuovi giunti» se sintomatici.

L'idea di «chiudere» il carcere è una strategia diffusa ovunque, anche fuori dall'Italia.

Il 17 marzo 2020, dopo lunghe trattative viene pubblicato il decreto «Cura Italia», d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (art. 123 e 124). Al carcere si dedicato solo due articoli, ma molto significativi, perché sono il frutto di una mediazione tra opposte visioni sulla questione penitenziaria. Il dato di partenza è che in un carcere sovraffollato è impossibile fermare un eventuale contagio (al 29 febbraio, in Italia erano 61.230 le persone detenute a fronte di una capienza di 50.931 posti, con un sovraffollamento di poco inferiore al 120%). In queste condizioni il *distanziamento sociale* è impraticabile, sostituito dall'*avvicinamento forzato*. Non si può mettere un metro di distanza tra un corpo e l'altro. L'eventuale isola-

¹⁴ Il testo della circolare è disponibile all'indirizzo internet: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?facetNode_1=0_62&contentId=SDC248986&previousPage=mg_1_8 (ultima consultazione 8 marzo 2021).

mento delle persone contagiate è possibile solo per pochi. Il pericolo è trasformare i luoghi di detenzione in lazzaretti manzoniani, mettendo consapevolmente a rischio la vita di chi li abita (persone detenute, ma anche poliziotti penitenziari, operatori sanitari, educatori e direttori) e dei loro famigliari.

Il legislatore persegue la necessità di ridurre i numeri della popolazione detenuta prevedendo un «allargamento» della detenzione domiciliare già prevista dalla l. 1999/2010.

Nel farlo, impone alcuni limiti molto significativi: sono escluse tutte le persone in attesa di sentenza definitiva; i soggetti condannati per taluno dei delitti indicati dall'articolo 4-bis dell'Ordinamento penitenziario e dagli articoli 572 (maltrattamenti in famiglia) e 612-bis (*stalking*) del codice penale. Si tratta di soggetti che già normalmente non accedono ai benefici e alle misure alternative, a causa della «gravità» del loro reato; i delinquenti dichiarati abituali, professionali o per tendenza e dunque i soggetti con una pluri-recidivanza e, in generale, con una corposa biografia criminale.

In queste prime tre categorie escluse si fa una valutazione giuridico-criminologica dei soggetti, valutando ciò che hanno fatto (il reato) e non situazioni soggettive legate, ad esempio, alla presenza di patologie o all'età, che avrebbero aumentato la «vulnerabilità» al contagio.

Vengono anche escluse le persone detenute prive di un domicilio effettivo e idoneo anche in funzione delle esigenze di tutela delle persone offese dal reato. Si tratta di soggetti che, se tornassero al proprio domicilio, potrebbero avere continui contatti con le persone offese del reato. Si tratta di una preclusione che pone l'accento sulla tutela delle persone offese.

A queste tre ipotesi, il nuovo decreto aggiunge due preclusioni di carattere disciplinare, molto problematiche. Il messaggio «moralizzatore» che il governo intende lanciare è evidente e segue il principio che può accedere alla detenzione domiciliare solo il detenuto «disciplinato», che abbia tenuto un comportamento corretto durante la sua detenzione. Un messaggio quasi pedagogico, che rafforza l'ipotesi della subordinazione della salute alla sicurezza. Non va dimenticato infatti che i presupposti del decreto riguardano l'emergenza sanitaria e la tutela della salute delle persone detenute, e non la loro disciplina. Rimarranno dunque escluse dalla possibilità di ottenere la detenzione domiciliare: tutti coloro che hanno ricevuto, nell'ultimo anno, un provvedimento disciplinare a seguito delle infrazioni di cui all'articolo 77, comma 1, numeri 18 (partecipazione a disordini o a sommosse), 19 (promozione di disordini o di sommosse), 20

RPS

Michele Miravalle

(evasione) e 21 (fatti previsti dalla legge come reato, commessi in danno di compagni, di operatori penitenziari o di visitatori) del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario, così come i «detenuti nei cui confronti sia redatto rapporto disciplinare ai sensi dell'articolo 81, comma 1, del d.p.r. 30 giugno 2000, n. 230, in quanto coinvolti nei disordini e nelle sommosse a far data dal 7 marzo 2020». Qui il riferimento esplicito è alle rivolte dell'8 e 9 marzo e la «mano dura» del governo che vuole enfatizzare la volontà punitiva nei confronti dei partecipanti alle rivolte è ancor più evidente, ma è molto problematica in fatto di garanzie. Per essere esclusi dalla misura alternativa basta infatti il semplice «rapporto disciplinare» che è un atto unilaterale con cui l'amministrazione contesta un'infrizione disciplinare alla persona detenuta, senza contraddittorio né possibilità di difesa da parte dello stesso, solitamente redatto dalla Polizia penitenziaria. Insomma, volendo fare un paragone con il processo penale, il «rapporto disciplinare» equivale alla denuncia o alla querela. Al «rapporto» seguirà un procedimento disciplinare e, eventualmente, un provvedimento. La formulazione del decreto non distingue il tipo di coinvolgimento nella rivolta.

L'ultima coppia di decreti-legge è invece la conseguenza delle già citate vigorose polemiche sulla concessione della detenzione domiciliari a persone detenute «pericolose» e accusate o condannate di reati di mafia. Come abbiamo già illustrato, si tratta del d.l. 30 aprile 2020, n. 28 (art. 2): «Disposizioni urgenti in materia di detenzione domiciliare e permessi» e del d.l. 10 maggio 2020, n. 29, che hanno «aggravato» la procedura con cui concedere i domiciliari per le persone appartenenti alla criminalità organizzata e «impongono» una revisione delle condizioni di salute della persona in detenzione domiciliare ogni 15 giorni.

5. Cala il sovraffollamento, nonostante la legge

Le disposizioni legislative formali sono solo uno dei fattori che influisce sui flussi penitenziari. Anche a legge sostanzialmente invariata, il carcere può trasformarsi. Si tratta di una dinamica già nota agli studiosi del campo penitenziario.

Nel recente passato alcuni cambiamenti salienti nel campo dell'esecuzione penale sono avvenuti non per volontà del legislatore, ma perché «imposti» da decisioni di corti nazionali o sovranazionali. Tre sono gli esempi paradigmatici di questa tendenza (ma potrebbero aggiungersene altri): l'intricata questione dell'ergastolo ostativo, le significative fluttua-

zioni dei numeri della popolazione detenuta, il superamento di istituzioni totali quali gli Ospedali psichiatrici giudiziari. Nel primo caso (l'ergastolo ostativo) a risanare i tentennamenti del legislatore in tema di preclusione e automatismi nell'ottenere permessi premio ha pensato la Corte costituzionale (sentenza n. 253/2019). Il più significativo calo della popolazione detenuta nell'ultimo decennio, con conseguente (quasi) azzeramento del sovraffollamento (seppur circoscritto a pochi mesi) è avvenuto come conseguenza della sentenza Torreggiani della Corte europea dei Diritti dell'Uomo (sent. 8 gennaio 2013, Torreggiani e al. c. Italia). Il tortuoso iter di superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari è fatto risalire al 2003 (sentenza Corte cost. n. 253/2003).

Anche durante la pandemia la popolazione detenuta è significativamente diminuita. In questo caso i fattori che hanno prodotto questo calo sono molti e andrebbero approfonditi. Su tutti, si segnalano l'attivismo della magistratura di sorveglianza nella concessione delle misure alternative, il calo dei «nuovi ingressi» causata da un minor ricorso alla detenzione cautelare in carcere e il calo dei reati e dunque degli arresti. Al 28 febbraio 2021 i detenuti erano 53.697, esattamente un anno prima, il 29 febbraio del 2020, erano 61.230. Dunque in dodici mesi il calo è stato pari a 7.533 unità, corrispondente al 12,3% del totale. Una diminuzione che ha riguardato condannati e persone in attesa di giudizio in modo non troppo differente. Oggi la percentuale dei condannati è del 68%. Le persone che non hanno ricevuto neanche il primo giudizio sono pari al 16,5%.

Il tasso di affollamento è oggi pari al 106,2%, considerando però i circa quattromila posti inagibili, senza i quali il tasso di affollamento effettivo raggiungerebbe il 115%.

I numeri del febbraio 2021 sono tornati ad essere in linea con quelli del 2015, anno in cui raggiunsero il loro apice i provvedimenti deflattivi successivi alla condanna per trattamenti inumani e degradanti da parte della Corte europea dei Diritti dell'Uomo. Al 31 dicembre 2015 i detenuti erano infatti 52.165.

Un calo generalizzato dei numeri si riscontra anche nel resto del *Global North*.

In Francia durante la prima ondata, la popolazione detenuta è scesa da 72.575 a 58.695 detenuti il 1 luglio (-11,3%). Questo risultato è stato ottenuto grazie a un utilizzo più esteso della liberazione anticipata per i detenuti a fine pena e la riduzione dell'attività giudiziaria. Tuttavia, da allora la popolazione detenuta è tornata a crescere fino ad arrivare a 62.673 persone il 1 gennaio 2021.

In Inghilterra e Galles la popolazione detenuta è calata da circa 84 mila persone a inizio marzo 2020 a 79 mila a inizio dicembre 2020. Questa decrescita sarebbe dovuta al calo degli ingressi negli istituti penitenziari più che a misure volte al rilascio dei detenuti di cui hanno beneficiato solo 316 detenuti contro i 4.000 previsti. La riduzione della popolazione detenuta è stata del 5%.

Più contenuto il calo negli Stati Uniti, dove numero di detenuti continua a superare i 2 milioni e sono state intorno a 127 mila le scarcerazioni dovute a misure per contrastare la pandemia (-6,3%). Colpiscono i dati sui contagi negli Stati Uniti: 398.167 i detenuti contagiati. Dunque 1 su 5. Sono 2.483 i detenuti morti. Numeri alti anche fra lo staff, dove i contagiati da inizio pandemia sono 104.761 e 179 i decessi.

6. Conclusioni. Finita la pandemia, torna il carcere?

In questo contributo eravamo partiti da una domanda: la pandemia può essere considerata un evento eccezionale con effetti *estemporanei* sul sistema penitenziario e destinati a svanire con il virus oppure avrà conseguenze *strutturali* capaci di sopravvivere al virus e dunque di aprire una nuova stagione di politiche e pratiche penitenziarie?

I numeri e i provvedimenti normativi antipandemici, suggeriscono che sul piano *macro* il paradigma securitario, di un carcere con funzioni di controllo della marginalità, pare non essere scalfito dal virus.

Alcuni cambiamenti significativi invece si registrano sul piano *micro*, in quello spazio detentivo fatto di relazioni, pratiche e soggettività.

Qui, alcuni effetti, anche di medio-lungo periodo si possono già notare. Su tutti spicca l'ingresso della *tecnologia* come strumento che avvicina dentro e fuori le mura, ma anche come strumento di lavoro e formazione. Il carcere contemporaneo era fino a prima della pandemia un luogo *tecnofobico*, dove strumenti di uso quotidiano nel mondo libero (computer, smartphone, *digital devices*) erano considerati una minaccia per la sicurezza nel mondo recluso e, freudianamente, un *tabù*. Le uniche applicazioni tecnologiche servivano al controllo, mai al trattamento della persona detenuta. In pochi giorni, con il virus, ciò che fino a ieri era tabù, si trasforma in risorsa da incentivare e utilizzare per garantire l'accesso ai diritti. «Grazie» alla pandemia in tutte le carceri italiane sono state attivate postazioni per i video-colloqui a distanza con i famigliari e oltre i due terzi delle persone detenute ne hanno accesso.

Riferimenti bibliografici

- Antigone, 2021, *La violenza penale. Conflitti, abusi e resistenze nello spazio penitenziario*, anno XV, n. 2, disponibile all'indirizzo internet: <https://drive.google.com/file/d/1LSwTBMd7xPkw7gUxVxn4IUqb5VZTeZVI/view>.
- Agamben G., 2003, *Lo stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Buffa P., 2013, *Prigioni. Amministrare la sofferenza*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Buffa P., 2020, *Carcere e pandemia. Tra la ricerca delle responsabilità e l'urgente necessità di apprendere*, «Diritto Penale e Uomo», n. 7-8, pp. 24-36, disponibile all'indirizzo internet: https://dirittopenaleuomo.org/wp-content/uploads/2020/07/3-Covid-19_Buffa-DPU.pdf (ultima consultazione 8 marzo 2021).
- Cohen S., 1973, *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*, Routledge, New York.
- De Giorgi A., 2006, *Re-Thinking the Political Economy of Punishment: Perspectives on Post-Fordism and Penal Politics*, Ashgate, Aldershot.
- De Vito C., 2009, *Camosci e girachiavi: storia del carcere in Italia*, Laterza, Roma.
- Fassin D., 2018, *Punire. Una passione contemporanea*, Feltrinelli, Milano.
- Fiandaca G., 2020, *L'estremismo dell'Antimafia e la funzione del magistrato*, «Diritto di difesa. La Rivista dell'Unione delle Camere penali italiane», disponibile all'indirizzo internet: <http://dirittodidifesa.eu/estremismo-dellantimafia-e-funzione-di-magistrato-di-giovanni-fiandaca/>.
- Gallo E. e Ruggiero V., 1989, *Il carcere immateriale. La detenzione come fabbrica di handicap*, Edizioni Sonda, Torino.
- Garland D., 2001, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago University Press, Chicago.
- Gonin D., 1994, *Il corpo incarcerato*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Kembazazi L. e Cordua I., 2021, *Sierra Leone - Covid-19 Responses to Mitigate the Impact of the Virus in Sierra Leone's Prisons: An Overview*, «Antigone», anno XV, n. 1, pp. 91-97.
- Maneri M., 2001, *Il panico morale come dispositivo di trasformazione dell'insicurezza*, «Rassegna Italiana di Sociologia», pp. 5-40.
- Massaro P., 2018, *Un'analisi delle diseguaglianze di salute dei detenuti attraverso il «quadrilatero» di Ardigò*, «Salute e Società», anno XVII, n. 1, pp. 9-26.
- Matthews R., 2009, *Doing Time: An Introduction to Sociology of Imprisonment*, PalgraveMacMillan, Londra.
- McCrary J. e Sanga S., 2012, *General Equilibrium Effects of Prison on Crime: Evidence from International Comparisons*, Cato Papers on Public Policy, vol. 2, pp. 165-193.
- Melossi D., 2015, *Crime, Punishment and Migration*, Sage, New York.
- Mosconi G., 2020, *La tortura tra diritto e culture della violenza*, in Antonucci C. e al. (a cura di), *La tortura nell'Italia di oggi*, Antigone Edizioni, Roma, pp. 49-65.

- Organizzazione mondiale della sanità, 2021, *Preparedness, Prevention and Control of Covid-19 in Prisons and Other Places of Detention*, Copenhagen, Who Regional Office for Europe, disponibile all'indirizzo internet: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/339830/WHO-EURO-2021-1405-41155-57257-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (ultima consultazione 8 marzo 2021).
- Pavarini M., 2013, *Governare la pena. Struttura sociale, processi decisionali e discorsi pubblici sulla pena*, «ius17@unibo.it», n. 3.
- Ronco D., 2018, *Cura sotto controllo. Il diritto alla salute in carcere*, Carocci, Roma.
- Sarzotti C., 2010, *Il campo giuridico del penitenziario: appunti per una ricostruzione*, in Santoro E. (a cura di), *Il diritto come questione sociale*, Giappichelli, Torino, pp. 181-238.
- Sarzotti C., 2021, *Spunti per un'analisi storico-giuridica dell'homo rebellans in carcere: dalla presa della Bastiglia alla presa della pastiglia*, «Antigone», anno XV, n. 2, pp. 83-109.
- Sbraccia A., Ronco D. e Verdolini V., 2021, *Salute, sicurezza, rivolta: leggere il conflitto nel carcere contemporaneo*, «Antigone», anno XV, n. 2, p. 138-165.
- Sim J., 2002, *The Future of Prison Health Care: A Critical Analysis*, «Critical Social Policy», vol. 22, n. 2, pp. 300-323.
- Taleb N., 2007, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, Random House, New York.
- Torrente G., 2018, *Le regole della galera. Pratiche penitenziarie, educatori e processi di criminalizzazione*, L'Harmattan, Torino.
- Vianello F., 2012, *Il carcere. Sociologia del penitenziario*, Carocci, Roma.
- Wacquant L., 2009, *Punishing the Poor. The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Duke University Press, Durham.
- Wacquant L., 2013, *Crafting the Neoliberal State: Workfare, Prisonfare, and Social Insecurity*, in Scott D. (a cura di), *Why Prison?*, Cambridge University Press, Cambridge.