

Capitolo

14. Prigionieri

Scritto da: Federica Resta



Rapporto sullo stato
dei diritti in Italia

www.rapportodiritti.it

2020

I DIRITTI AL TEMPO DELLA PANDEMIA

un progetto di



A BUON
DIRITTO
ONLUS

con il sostegno di



Partner

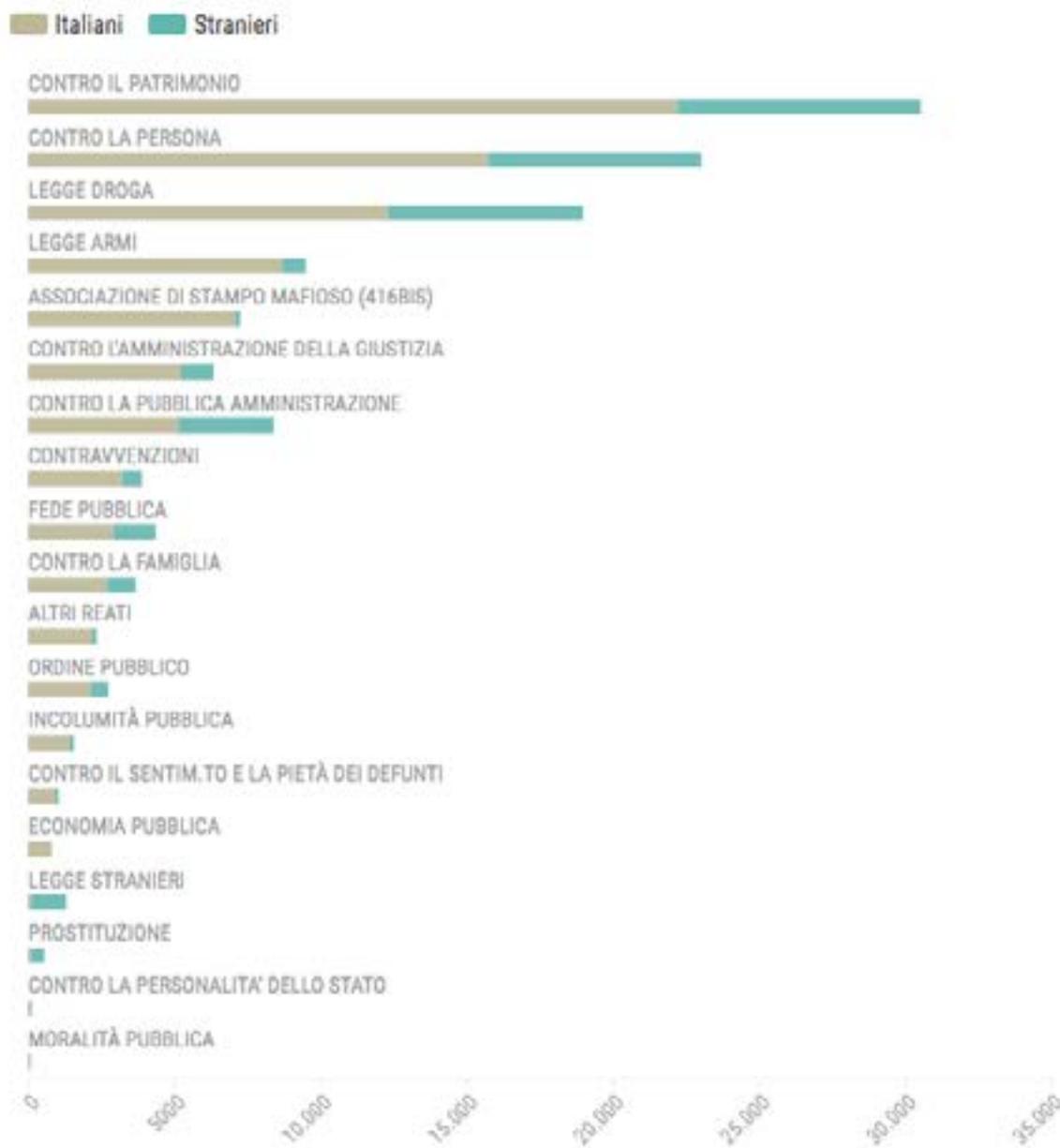


nData

Il punto della situazione

C14. Grafico 1 - Detenuti italiani e stranieri per tipologia di reato - Situazione al 30 giugno 2020

La numerosità indicata per ogni categoria di reato corrisponde esattamente al numero di soggetti coinvolti. Nel caso in cui ad un soggetto siano ascritti reati appartenenti a più categorie, egli viene conteggiato all'interno di ognuna di esse. Ne consegue che ogni categoria deve essere considerata a sé stante, poiché conta il numero di reati ascritti. Non risulta corretto quindi sommare le categorie per ottenere il numero totale di detenuti/e. il dato si riferisce quindi al totale dei reati, non al totale dei detenuti.

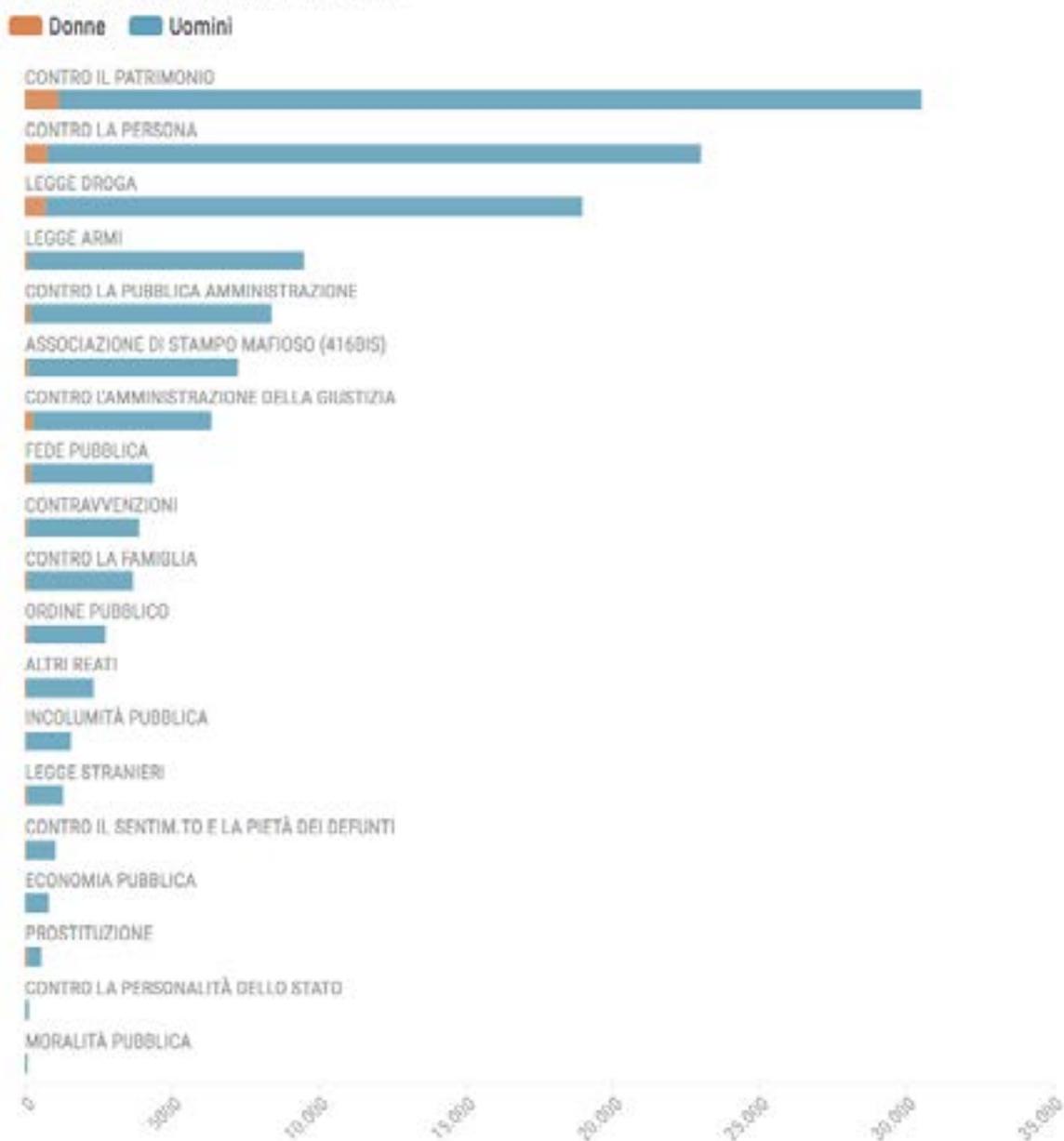


Fonte: Ministero della Giustizia, Grafico: www.rapportodiritti.it

La pandemia ha avuto implicazioni importanti sulla garanzia e l'effettività del diritto alla libertà personale e alla corretta esecuzione delle misure restrittive, determinando una sorta di convergenza tra emergenza pandemica e la preesistente, cronica, emergenza che caratterizza da anni molti i luoghi di privazione o limitazione della libertà (carceri, centri di permanenza per i rimpatri, ecc.). L'incidenza del virus e delle correlate misure di contenimento è stata, infatti, notevolmente maggiore relativamente ai "prigionieri", ovvero ai soggetti, per varie ragioni e in vari contesti, sottoposti a misure limitative della libertà personale.

C14. Grafico 2 • Detenuti presenti per tipologia di reato e per genere* - Situazione al 30 giugno 2020

La numerosità indicata per ogni categoria di reato corrisponde esattamente al numero di soggetti coinvolti. Nel caso in cui ad un soggetto siano ascritti reati appartenenti a più categorie, egli viene conteggiato all'interno di ognuna di esse. Ne consegue che ogni categoria deve essere considerata a sé stante, poiché conta il numero di reati ascritti. Non risulta corretto quindi sommare le categorie per ottenere il numero totale di detenuti/e. **il dato si riferisce quindi al totale dei reati, non al totale dei detenuti.**



Fonte: Ministero della Giustizia. Grafico: www.rapportodiritti.it

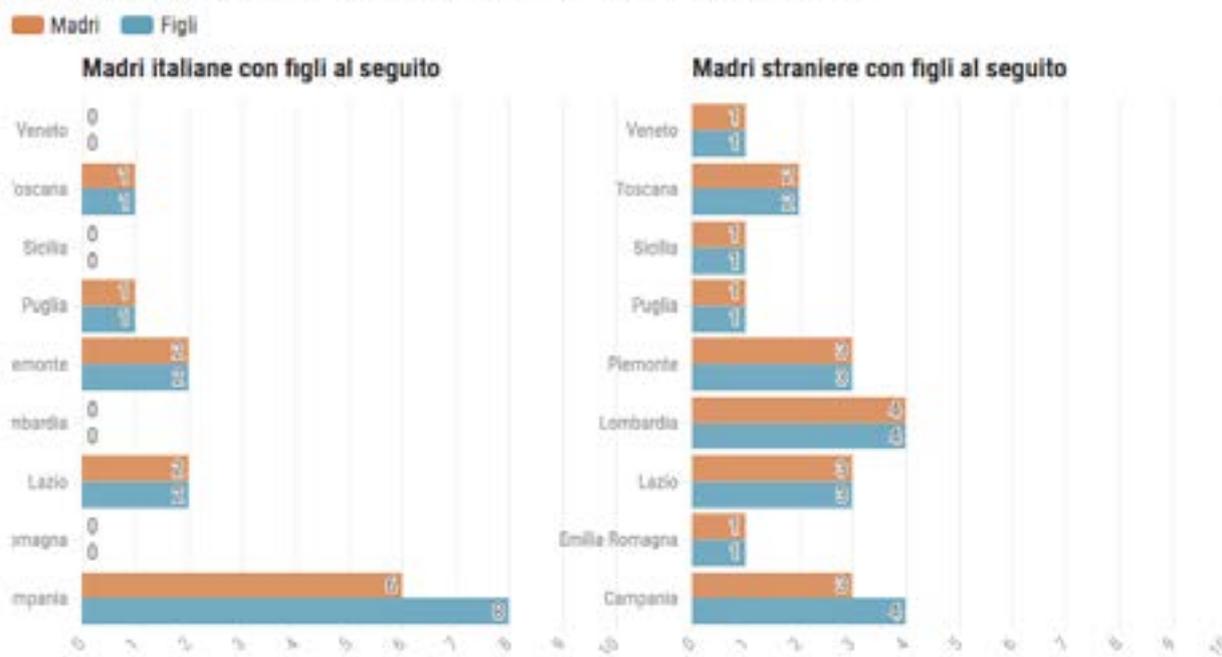
La condizione di promiscuità propria degli istituti penitenziari, ma anche dei centri di permanenza per i rimpatri rappresenta, infatti, una delle situazioni a maggiore rischio di trasmissione del virus laddove uno dei soggetti ristretti (o il personale di sorveglianza) lo abbia contratto.

Non si tratta, naturalmente, di un problema solo italiano: negli Usa si contano all'incirca 196.000 detenuti positivi, di cui 1321 morti per covid. La condizione italiana non raggiunge, neppure in proporzione, questi numeri ma presenta indubbe criticità che, affrontate nel complesso in buona misura nella prima fase dell'emergenza (pur dopo momenti di tensione gravissima), oggi rischiano tuttavia di ripresentarsi in forma più estesa e strutturale.

Una condizione di così grave e perdurante emergenza dovrebbe, in altri termini, rappresentare la migliore occasione per ripensare, nei suoi lineamenti essenziali, il sistema penitenziario secondo quelle direttive già indicate dalla Corte europea dei diritti umani in una giurisprudenza consolidata. Uno dei primi nodi da sciogliere dovrebbe essere, peraltro, quello delle detenute madri con figli al seguito, che anche per l'esiguità del numero, meriterebbe un ripensamento radicale e il superamento stesso dell'istituto.

C14. Grafico 3 • Detenute madri con figli al seguito presenti negli istituti penitenziari italiani distinte per nazionalità - Situazione al 30 novembre 2020

Il grafico fa riferimento alla situazione all'interno dei soli istituti penitenziari di ogni regione che ospitano madri con figli al seguito. Per la lista degli istituti penitenziari coinvolti nell'indagine consultare la fonte



Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica, Grafico: www.rapportodiritti.it

Ma l'emergenza ha determinato persino una nuova forma di limitazione della libertà per ragioni sanitarie, ma del tutto diversa per natura, incidenza, ambito soggettivo di applicazione, rispetto alle ordinanze di carattere sanitario con impatto esteso finanche alla libertà di movimento (e, per certi versi, alla libertà personale).

Il trattenimento dei migranti sulle navi quarantena costituisce, infatti, una misura indubbiamente limitativa della libertà non solo di movimento, disposta al di fuori dei casi e dei modi previsti dalla legge, con un

trattamento deteriore suscettibile di determinare una vera e propria discriminazione nei confronti di tali soggetti.

Qualche miglioramento rispetto alla disciplina complessiva dell'immigrazione e, in particolare, rispetto ai presupposti del trattenimento si coglie tuttavia con soddisfazione nel d.l. 130/2020, che si auspica possa rappresentare (pur in contrasto con una regolazione ancora regressiva dei soccorsi in mare) l'inizio di una revisione più ampia del settore.

Emergenza pandemica ed emergenza carceraria

L'emergenza pandemica è intervenuta in una situazione penitenziaria già "strutturalmente emergenziale", caratterizzata cioè da un grave sovraffollamento protrattosi ormai almeno dal 2015, con l'esaurirsi della spinta propulsiva di alcune misure adottate a seguito della sentenza-pilota Torreggiani, della Corte europea dei diritti umani, del 2013.

Un significativo effetto deflattivo della popolazione detenuta è stato realizzato, in particolare, dall'estensione della liberazione anticipata per buona condotta, cessata tuttavia dal 31 dicembre 2015, con la conseguente riespansione della curva di crescita del tasso di sovraffollamento.

Come ben ricostruito da Antigone, a fine febbraio 2020 le 190 strutture penitenziarie italiane contavano 61.230 detenuti, a fronte di una capienza regolamentare di 50.931 posti, con un affollamento superiore al 119,4%, tenendo conto anche i molti posti inutilizzabili e delle ulteriori restrizioni degli spazi dovute all'esigenza di isolare soggetti risultati positivi¹.

Con il Decreto "Cura Italia" (d.l. 18/2020) dopo le rivolte e le tensioni diffuse per le restrizioni imposte alle visite, ma anche per il timore di contagio dovuto alla mancanza di distanziamento sociale e dello "spazio minimo vitale" richiesto dalla Cedu, si sono adottate alcune prime misure deflattive.

Anzitutto, il decreto ha disposto sino al 30 giugno licenze straordinarie per i semiliberi. Inoltre, con efficacia sempre fino al 30 giugno, si è ammessa in virtù di una procedura semplificata, la concessione dei domiciliari per pene residue inferiori a 18 mesi, pur con l'esclusione dei detenuti per reati ostativi ex art. 4-bis o.p. e con applicazione del braccialetto elettronico per pene residue comprese tra 7 e 18 mesi. Proprio la mancata e pronta disponibilità di dispositivi di controllo (per la cui acquisizione l'ex Commissario Domenico Arcuri aveva disposto misure straordinarie, ma a efficacia naturalmente non immediata) ha depotenziato molto la misura.

Un'ulteriore riduzione dell'efficacia della misura è imputabile all'esclusione dei detenuti per delitti ex art. 4-bis, che conferma la rigidità assoluta (e per certi versi irragionevoli) del doppio binario penitenziario sotteso al nostro ordinamento. È evidente, infatti, che una misura quale quella in esame, dettata dalla straordinaria necessità ed urgenza di ridurre le presenze in carcere e ampliare gli spazi disponibili, ben avrebbe potuto prescindere dal titolo del reato.

Le esigenze di contenimento della pericolosità sociale avrebbero potuto, infatti, essere soddisfatte dal controllo realizzato mediante il braccialetto elettronico. Di fronte a una condizione sanitaria così grave e suscettibile di degenerare in una vera e propria emergenza irresolubile, la concessione della misura

.....

¹ <https://www.antigone.it/upload2/uploads/docs/PreRapporto2020.pdf>

domiciliare avrebbe dovuto avere un'applicazione trasversale e indifferente al tipo di reato, una volta definito proporzionalmente il residuo di pena massimo per accedervi. In questa logica si muoveva invece la circolare del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del 21 marzo, emanata nella vigenza del decreto cura Italia – che, pur non con l'efficacia attesa, ha comunque avuto un impatto deflattivo sulle presenze negli istituti.

Con la circolare del 21 marzo, il DAP ha sollecitato alle strutture penitenziarie la segnalazione all'autorità giudiziaria di ultra 70enni o di portatori di gravi patologie per il differimento dell'esecuzione della pena, indipendentemente dal tipo di reato, dal regime penitenziario (se di alta sorveglianza o meno) e dal residuo di pena da scontare.

L'effetto combinato di queste misure ha determinato una riduzione non irrilevante della popolazione detenuta, che a fine aprile raggiungeva la quota di 53.904 (a fronte appunto dei 61.230 di due mesi prima), scesa poi a luglio – per effetto dell'applicazione a giugno delle misure provvisorie - a 53.619, con un tasso di affollamento del 106,1%. Alcune strutture, comunque, in ragione della composizione della popolazione detenuta (residuo di pena da scontare e titolo del reato) superavano a luglio la quota limite del 140% di sovraffollamento (Taranto, con il 177,8%, Larino con il 178,9% e Latina con il 197,4%).

IL DECRETO SCARCERAZIONI, I BOSS E L'UMANITÀ DELLA PENA

La circolare del Dap – che diversamente dal d.l. cura Italia prescindeva dal titolo del reato ai fini della concessione del beneficio, muovendosi dunque in una logica essenzialmente sanitaria – ha suscitato forti critiche, soprattutto a seguito della scarcerazione di Pasquale Zagaria, cui è stata concessa la detenzione domiciliare per gravi motivi di salute legati alle conseguenze di eventuali contagi su un fisico già indebolito da più comorbilità.

Le polemiche scaturite da questa decisione giudiziale – criticata anche dal presidente della Commissione antimafia – hanno indotto il DAP al ritiro della circolare, pur con la motivazione assorbente della riduzione del rischio di contagio (allora si contavano 66 positivi su una quota complessiva di 53 mila persone detenute).

In realtà, l'infondatezza delle critiche ben può apprezzarsi considerando che la circolare altro non disponeva se non l'applicazione di una disciplina di ordine generale, che a fronte di gravi condizioni di salute del detenuto, impone – qualunque sia il titolo del reato – il differimento dell'esecuzione della pena: obbligatorio o facoltativo secondo una scala di gravità della patologia da apprezzare in concreto.

Si tratta di una norma di civiltà, che coniuga il diritto fondamentale alla salute - che fa parte di quell'irrinunciabile "bagaglio di diritti" che, come ha precisato la Consulta, il detenuto non dismette, portandolo con sé lungo tutto l'arco dell'esecuzione della pena - e le esigenze di esecuzione di una pena che, tuttavia, ha come primo parametro costituzionale di riferimento quello dell'umanità.

Il parametro delle condizioni di salute è, del resto, stato correttamente interpretato anche alla luce delle implicazioni di un'eventuale infezione in soggetti resi più vulnerabili da una serie di comorbilità specificamente indicate dalla circolare, capaci di aggravare in misura anche potenzialmente letale le conseguenze di una malattia da coronavirus.

Inoltre, rispetto ai detenuti per reati ostativi - come nel caso di Zagaria – ciò che è stato differito è soltanto il regime intramurario di esecuzione della pena, essendosi comunque applicata la misura della detenzione domiciliare, con tutti i controlli che ne conseguono e che devono ritenersi sufficienti rispetto a un soggetto dal passato di indubbio spessore criminale, ma sicuramente reso più fragile dalle condizioni fisiche in cui versa.

In ogni caso, già prima del ritiro della circolare, il d.l. 29/2020, a seguito della scarcerazione di circa 19 detenuti per gravi reati, ha imposto al Magistrato di sorveglianza – una volta concessa provvisoriamente la detenzione domiciliare ai condannati per questi reati – di rivalutare periodicamente le condizioni che giustificano la misura, alla luce dei pareri delle Procure distrettuali e della Procura nazionale antimafia, nonché delle informazioni del Dipartimento degli affari penitenziari sull'eventuale sopravvenuta disponibilità di strutture sanitarie all'interno del carcere o di reparti di medicina protetti, idonei a ripristinare la detenzione del condannato.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 245 del 24 novembre 2020, ha rigettato la questione di legittimità proposta avverso queste norme sulle scarcerazioni del d.l. n. 29 del 2020 e della l. n. 70 del 2020 che non lederebbero né il diritto di difesa né il diritto alla salute del detenuto, in quanto, sotto il primo profilo, ai fini della eventuale revoca della misura extramuraria, da parte dello stesso magistrato di sorveglianza che l'aveva in precedenza concessa, il contraddittorio non è precluso ma soltanto differito alla fase del procedimento successiva a quella dell'adozione del provvedimento interinale perché urgente, con recupero della pienezza del contraddittorio. Sotto il secondo profilo, il diritto alla salute non è lesa nella misura in cui le norme mirano a sancire un obbligo di revisione periodica della decisione del giudice, così da consentirgli di valutare la possibilità di opzioni alternative intramurarie o presso i reparti di medicina protetti in grado di tutelare egualmente la salute del condannato, aggiornando il bilanciamento sotteso alla misura in essere, alla luce di una situazione epidemiologica in continua evoluzione. In realtà, però, la sentenza della Consulta lascia aperti alcuni interrogativi sollevati dall'ordinanza di rimessione, circa l'equità complessiva del bilanciamento realizzato.

Il differimento del contraddittorio imposto dal decreto scarcerazioni, infatti, ha delle peculiarità che lo distinguono in misura rilevante – per modalità, implicazioni ed effetti - rispetto agli altri procedimenti in materia penitenziaria, in cui il contraddittorio è dimidiato, differito o comunque contratto. Il minimo comune denominatore di queste ipotesi (che, invece, non ricorre nel caso del decreto 24) è l'implicazione di valutazioni con esiguo tasso di discrezionalità (differimento obbligatorio per madri detenute o sopravvenienza di nuovi titoli esecutivi) o con esito favorevole (declaratoria di estinzione pena, misure alternative per pene brevi per soggetti 'liberi sospesi'). In ogni caso, in tali ipotesi il diritto alla difesa è sempre garantito dalla sospensione, durante il termine per l'impugnazione, dell'efficacia del provvedimento interinale o dalla previsione della cessazione di tale efficacia in assenza di ratifica.

Resta, inoltre, il dubbio della compatibilità di tale misura con il principio di eguaglianza, in quanto la procedura meno garantita in esame si applica solo a determinati autori di reato, con una sorta di ingiustificata e irragionevole traslazione degli effetti della pericolosità (peraltro presunta) sul piano del diritto di difesa, che invece non dovrebbe subire menomazioni.

In tal senso depone anche – ricorda l'ordinanza di rimessione – uno dei criteri di delega della riforma Orlando (l. 23 giugno 17 n. 103), nella parte in cui escludeva dagli interventi 'semplificatori' i provvedimenti di revoca delle misure alternative alla detenzione, per i quali si prescriveva comunque collegialità della decisione, pienezza ed effettività del contraddittorio.

Tanto il ritiro della circolare 21 marzo del DAP quanto il decreto scarcerazioni sembrano, insomma, incapaci di affrontare dal punto di vista penitenziario l'emergenza pandemica prescindendo dalla ricerca più facile del consenso.

PERENNI EMERGENZE

Di fronte al perdurare dell'emergenza pandemica e della cessazione dell'efficacia delle norme deflative adottate a marzo, il d.l. n. 137 del 28 ottobre 2020 ha reintrodotto - con vigenza sino al 31 dicembre - le due

principali misure del decreto cura Italia (detenzione domiciliare per pene detentive brevi e licenza speciale per semiliberi), aggiungendovi ulteriori ipotesi di concessione di permessi premio.

La logica, anche in questo caso, è quella della riduzione della pressione sul sistema penitenziario, attraverso la concessione di misure alternative o permessi premio escludendo comunque i detenuti per reati ostativi o per delitti commessi nel contesto familiare (essendo questo un indice di pericolosità specifica per l'esecuzione della pena in ambito domestico). Al fine di favorire l'accesso alle misure, si introducono inoltre alcune semplificazioni di ordine procedurale.

In particolare, la previsione della concedibilità delle licenze premio superiori al limite ordinario dei 45 giorni annui ai detenuti "semiliberi", mira a impedire che proprio costoro, con la frequente uscita e il reingresso in carcere, possano divenire vettori del virus in ambito intramurario.

La misura non suscita, però, grandi aspettative, essenzialmente in ragione del modesto numero di soggetti potenzialmente interessati. Il 15 ottobre 2020 – dunque nel periodo considerato dal Governo ai fini dell'adozione della misura – i detenuti che in Italia scontavano la pena in regime di semilibertà erano solo 760 su oltre 54.000, pari al solo 2,7% del numero complessivo dei soggetti ammessi a misure alternative alla detenzione.

Inoltre, innovando rispetto al decreto cura Italia, il d.l. 137 ha previsto la concedibilità di permessi premio per coltivare interessi affettivi, culturali e di lavoro, di durata anche superiore rispetto ai limiti previsti in via ordinaria dall'ordinamento penitenziario (15 giorni per gli adulti e 30 per i minori), a soggetti cui siano già stati concessi permessi e siano stati già assegnati al lavoro all'esterno.

Nella stessa logica della previsione delle licenze premio per semiliberi, anche questa norma ha finalità deflattiva dei reingressi in carcere, ma anche in questo caso l'ambito di applicazione della misura è limitato. Essa, infatti, non può riguardare i soggetti che non abbiano già usufruito dei permessi premio per insussistenza dei requisiti, essendo beneficiari della misura, dunque, solo coloro i quali meritino un particolare affidamento per aver dato prove di buona condotta in sede di esecuzione del beneficio. Si tratta, insomma, dell'applicazione del principio di progressività trattamentale, che tuttavia limita in misura considerevole l'ambito soggettivo di applicazione della norma.

Anche in questo caso, ulteriori preclusioni soggettive sono riferite ai condannati detenuti per delitti ostativi di cui all'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario nonché, appunto, per maltrattamenti in famiglia o stalking.

Ancora, replicando il modello del d.l. cura Italia, si ammettono alla detenzione domiciliare (sul paradigma dell'art. 1 d.l. 199/2010) i condannati con pene residue inferiori a 18 mesi, con le stesse preclusioni soggettive di cui sopra, per titolo di reato.

Pur con misure ulteriori rispetto a quelle previste dal d.l. cura Italia, tuttavia anche quelle in esame non sembrano davvero risolutive al fine di scongiurare il rischio di ulteriori cluster negli istituti penitenziari e, in linea generale, ad affrontare con un sufficiente grado di sicurezza la seconda (e magari anche la terza) ondata pandemica.

Secondo i dati del Garante delle persone private della libertà personale, al 13 novembre 2020 le persone registrate come detenute erano 54.767, a fronte di una presenza effettiva di 53.992 e di una capienza regolamentare di 50.570, da cui sottrarre 3-4mila posti inutilizzabili, di modo che l'eccedenza risulta di circa 7.000 persone².

.....

² https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG9750&modelId=10021

Sono risultati positivi circa 936 operatori penitenziari e 758 detenuti in 76 istituti penitenziari. In termini percentuali, dunque, circa l'1,4% dei detenuti risulta positivo e almeno il 40% degli istituti ha ospitato un positivo, con la verifica, in alcuni casi, anche di veri e propri cluster e, per converso, con la restrizione ulteriore degli spazi per gli altri, dovuta all'esigenza di isolamento dei soggetti che avessero contratto il virus.

Nessuna condizione più di questa emergenza pandemica, ormai destinata a durare lungo, potrebbe insomma motivare una revisione, tanto radicale quanto strutturale (e perciò da acquisire al sistema a regime e al di là della contingenza del momento) dell'ordinamento penitenziario (e dello stesso sistema penale), fondata su di una visione meno carcerocentrica e meno panpenalista, che sappia scommettere su misure extramurarie, capaci di determinare un graduale reinserimento sociale, pur in forme nuove, dell'autore di reato. Si potrebbe, in questo senso, estendere (ad esempio a 36 mesi, come propone Antigone) il residuo di pena massimo per beneficiare della detenzione domiciliare o ampliare i presupposti della liberazione anticipata per buona condotta, comunque in ogni caso superando le preclusioni meramente presuntive da titolo del reato³.

Ciò che di "buono" hanno lasciato le misure restrittive della pandemia (le videocchiate con i familiari, maggiori telefonate ecc.) dovrebbe, poi, essere acquisito come elemento integrativo (e non sostitutivo) delle visite e delle forme di relazione ammesse dal regime penitenziario ordinario.

Sarebbe, infine, essenziale rafforzare l'assistenza sanitaria per i detenuti, troppo spesso carente per lacune strutturali o finanche per il timore, di molti, di non vedere garantita la propria riservatezza, con una fuga dalla diagnosi (e, quindi, anche dalla terapia), gravissima non soltanto in contesto pandemico.

La libertà dei migranti, tra navi quarantena e incriminazione del soccorso

Le difficoltà di gestione della pandemia hanno aggravato – come nel caso del carcere – un altro settore, quale quello del governo del fenomeno migratorio, che già precedentemente soffriva di carenze ed emergenze ormai cronicizzate.

Una delle misure maggiormente critiche adottate nel contesto pandemico è quella del trasferimento coattivo su "navi quarantena" di migranti già titolari di protezione umanitaria, richiedenti asilo o comunque regolarmente soggiornanti da tempo sul territorio, per effetto del solo dato della positività al virus.

A quanto risulta, dall'inizio della pandemia sarebbero state utilizzate cinque navi quarantena (Azzurra, Allegra, Aurelia, Rapsody, Moby Zaza), sulle quali tuttavia i tempi dell'isolamento sono stati spesso ingiustificatamente protratti fino a un mese, e dalle quali sono stati realizzati tentativi di fuga costati la vita ad almeno tre migranti.

Il trasferimento – operato quasi sempre in orario notturno e motivato sulla base dell'assenza di spazi sufficienti a garantire l'isolamento all'interno dei centri di accoglienza – parrebbe effettuato prescindendo da considerazioni in ordine a **eventuali condizioni di vulnerabilità con conseguente esigenza di tempestiva assistenza sanitaria, integrazione sul territorio e presenza di legami familiari** utili a garantire una collocazione diversa.

.....
³ <https://www.antigone.it/upload2/uploads/docs/PreRapporto2020.pdf>

A fine ottobre, la ministra dell'Interno Luciana Lamorgese ha dichiarato di voler limitare il trattenimento alle sole ipotesi previste dal decreto del Capo della Protezione civile del 12 aprile 2020, in relazione a stranieri soccorsi o arrivati autonomamente via mare, non già regolarmente soggiornanti e ospitati in centri di accoglienza.

Tale riduzione dell'ambito di applicazione del trattenimento sulle navi quarantena (ancorché non del tutto risolutiva) è, comunque, quantomai opportuna, in ragione della dubbia legittimità costituzionale di questa prassi quasi invisibile. In primo luogo, infatti, anche qualora con una lettura estremamente riduttiva (che non si condivide) si qualificasse tale misura come meramente limitativa della sola libertà di movimento (e non anche della libertà personale) essa sarebbe priva della necessaria previsione legislativa e, per ciò solo, illegittima.

Qualora poi, più correttamente, si ritenga che questa inedita forma di trattenimento configuri una limitazione della libertà personale, alla carente previsione legislativa si aggiungerebbe la carenza di un provvedimento giurisdizionale e motivato che legittimi la misura restrittiva. Inoltre, la limitazione della misura ai soli migranti è idonea configurarla come incompatibile con il principio di eguaglianza, conferendole carattere discriminatorio. Non si vede perché, infatti, nei confronti dei soli migranti positivi non si possa procedere – come per i cittadini pur privi di domicilio idoneo – con isolamento in strutture sanitarie adeguate.

Queste misure discriminatorie anche sul fronte sanitario si combinano, del resto, al persistente impianto sanzionatorio ereditato (e solo in parte corretto dal d.l. 130/2020) al pacchetto sicurezza del precedente Governo giallo-verde, circa i soccorsi in mare, che ha aumentato 15 volte nel minimo e 20 nel massimo la sanzione (solo formalmente) amministrativa per la violazione del divieto di ingresso nelle acque territoriali, raggiungendo il milione di euro di multa e prevedendo la confisca della nave senza neppure più la necessità dell'iterazione della condotta.

Il decreto 130, sotto questo profilo, ha attenuato il rigore sanzionatorio del precedente, prevedendo una comminatoria edittale che oscilla dai 10.000 ai 50.000 euro. Positiva è l'esimente prevista rispetto al divieto di soccorso, ma non ancora sufficiente a evitare l'indebita criminalizzazione di ciò che costituisce un vero e proprio obbligo (giuridico e morale) di soccorso di vite umane in pericolo. L'esimente è infatti subordinata all'immediata comunicazione dell'operazione di soccorso non solo al centro di coordinamento competente (il che avviene per prassi consolidata), ma anche allo Stato di bandiera, comunque nel rispetto delle prescrizioni fornite dall'autorità amministrativa.

Si tratta dell'evidente irrigidimento, fin alla burocratizzazione, di attività che si svolgono in condizioni di urgenza estrema, a fronte del rischio di soccombenza di centinaia di vite umane e che in tal modo (imponendo anche comunicazioni complesse quali quelle con lo Stato di bandiera) vengono di fatto ostacolate, se non addirittura rese spesso impossibili. La linea del Governo si conforma, del resto, a un approccio ancora miope delle stesse istituzioni europee, espresso in termini non molto diversi dallo spirito sotteso al d.l. 130 dalle Raccomandazioni sulla cooperazione tra Stati membri in materia di operazioni effettuate da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di ricerca e soccorso, allegato al Migration Pact. Esso, pur conformando l'impegno a evitare ogni forma di criminalizzazione delle attività di soccorso promosse dalle Ong, accentua la burocratizzazione fin quasi eccessiva dei presupposti per il soccorso legittimo, che finisce con il rappresentare una categoria giuridica paradossale. Se, infatti, il soccorso di necessità costituisce un istituto giuridico con valenza scriminante generale, in ottemperanza a doveri basilari di solidarietà, la subordinazione della legittimità (e finanche della liceità) delle attività di soccorso in mare a complessi iter burocratici, incompatibili con l'urgenza del provvedere tipica del contesto in cui ci si muove, appare una contraddizione evidente fin dalla stessa semantica normativa.

Recenti innovazioni

Se sul fronte dei soccorsi il d.l. 130, non compie ancora quel mutamento decisivo che sarebbe stato lecito attendersi, sul fronte della disciplina più generale dell'immigrazione reca, tuttavia, alcune positive innovazioni. Da un lato, infatti, si apprezzano le norme volte ad estendere i presupposti per il divieto di respingimento, sulla base tanto dei rischi connessi al reingresso nello Stato di provenienza, quanto dei legami intessuti in Italia, che in tal modo si spezzerebbero, conformemente a una giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti umani. Conseguente e, per questo, condivisibile, l'introduzione del nuovo istituto della protezione speciale per tutela del rispetto della vita privata e familiare.

Condivisibile è la regolamentazione del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale, con particolare riferimento alla disciplina dell'esame prioritario e della procedura accelerata, nonché dei poteri delle commissioni territoriali.

Apprezzabile è anche l'estensione dei presupposti per la concessione dei titoli di soggiorno legittimo sul territorio nazionale, che colma una lacuna fonte di indebita criminalizzazione di quanti, presenti in Italia, non rientrassero nelle strettissime maglie delineate dalla disciplina previgente.

Positiva è la diversa modulazione dei criteri di priorità ai fini del trattenimento nei centri, con priorità ai soggetti socialmente pericolosi o provenienti da Paesi con cui l'Italia abbia siglato accordi di riammissione.

Apprezzabile è la riduzione a 90 giorni (prorogabile di ulteriori 30 ove lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia ha sottoscritto accordi in materia di rimpatri;) del termine massimo di trattenimento nei centri, rispetto al termine previgente (180 giorni) davvero eccessivo rispetto a quelli che sono i tempi effettivi di identificazione dei migranti e tale, quindi, da protrarre ingiustificatamente quella che è una tra le più problematiche misure limitative della libertà personale, proprio in quanto assistita da un vaglio giurisdizionale non sufficientemente penetrante e non presupponente la commissione e l'accertamento di reati né requisiti di pericolosità sociale (che legittimano, comunque in presenza di reato, la custodia cautelare). Positiva è la riduzione a 90 giorni del termine massimo di restrizione in carcere, decorso il quale il trattenimento nei centri non può superare i 30 giorni. È poi equiparata al trattenimento nei centri di permanenza (ove esso non sia possibile per carenza di posti), quello eseguito in strutture diverse e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza o nei locali idonei presso l'ufficio di frontiera (il riferimento parrebbe essere agli hotspot ma, forse, anche alle navi quarantena).

Si condivide l'introduzione del diritto dello straniero trattenuto di rivolgere istanze o reclami al Garante nazionale e ai garanti regionali dei detenuti, e di formulare specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata. Inoltre, si prevede l'applicazione dell'istituto dell'arresto in flagranza differita ai reati commessi in occasione o a causa del trattenimento in uno dei centri di permanenza per il rimpatrio o delle strutture di primo soccorso e accoglienza.

Si modifica la disciplina dell'iscrizione anagrafica, su cui del resto si era pronunciata la sentenza 186/2020 della Consulta, dichiarando costituzionalmente illegittima, per violazione della pari dignità sociale dello straniero e per irragionevolezza, la previsione del divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, che oltretutto, in contrasto con le stesse finalità del decreto che lo introdusse, finisce con il pregiudicare l'attività di monitoraggio, da parte dell'autorità pubblica, della popolazione effettivamente residente (in particolare i richiedenti asilo regolarmente soggiornanti) necessaria anche in termini di sicurezza pubblica.

È auspicabile che da questi, pur timidi, segnali prenda le mosse una più ampia revisione dell'intera disciplina dell'immigrazione, nel segno di una visione né emergenziale né sanzionatoria di quello che è un fenomeno ormai strutturale, di cui promuovere le opportunità per la collettività tutta.

Il caso

Il 26 novembre 2020, il Tribunale di Siena ha disposto il rinvio a giudizio per 5 agenti penitenziari, con l'accusa di tortura nei confronti di un detenuto tunisino del carcere di San Gimignano e – caso senza precedenti nel settore penitenziario - per un medico, con l'accusa di rifiuto di atti d'ufficio, per non aver refertato le violenze subite dal detenuto stesso.

Non si tratta, peraltro, di un caso isolato. Al momento in cui si scrive (dicembre 2020), infatti, risultano pendenti, oltre a quello appena citato, altri sette procedimenti a carico del personale penitenziario per torture, abusi e violenze nei confronti dei detenuti⁴.

Come documenta Antigone, nel caso di San Gimignano, come in altri due a Monza e Palermo, il procedimento concerne violenze soggettivamente orientate nei confronti di un singolo detenuto, quale espressione, dunque, di ostilità individuale. In altri cinque casi, invece (Torino, Milano, Melfi, Santa Maria Capua Vetere e Pavia) si sarebbero verificate violenze con carattere più strutturale e organizzato, con pestaggi talora anche realizzati quali forme di ritorsione a fronte delle tensioni e delle rivolte di marzo⁵.

È significativa – e preoccupante – la condizione in cui versa il carcere di Torino dove, dal 2017, si sarebbero verificate violenze ad opera di circa 25 agenti del personale penitenziario, oltre che del comandante e del direttore (già rimossi).

Questi procedimenti, per un delitto di gravità assoluta quale quello di tortura, denotano la condizione drammatica in cui versano molti detenuti in alcune carceri italiane, esposti al rischio di abusi, violenze, umiliazioni e vessazioni di ogni tipo. Persino più preoccupanti appaiono alcuni episodi registratisi nella primavera del 2020, connessi appunto a violenze di carattere ritorsivo nei confronti dei detenuti aderenti alle proteste motivate dalla gestione inadeguata dell'emergenza pandemica.

Sono, dunque, ancora troppi e troppo gravi gli abusi praticati all'interno delle mura del carcere, in danno dei detenuti, in violazione di quel dovere di custodia che grava invece sugli organi dello Stato nel cui nome la pena è eseguita.

Non è un caso, infatti, che l'unico obbligo di tutela penale previsto dalla nostra Costituzione attenga proprio al divieto di tortura: perché viola quell'affidamento legittimamente risposto da chiunque soggiaccia a una misura limitativa delle libertà, in ordine alla correttezza, lealtà e trasparenza dell'esecuzione stessa della misura da parte dello Stato, minandone persino la credibilità e, quindi, la legittimazione.

.....
⁴ Il 17 febbraio 2021 è stata emessa sentenza di condanna di primo grado per tortura e lesioni aggravate nei confronti dei dieci agenti imputati <https://www.ilfattoquotidiano.it/2021/02/17/condannati-per-tortura-e-lesioni-aggravate-dieci-agenti-del-carcere-di-san-gimignano-nel-2018-pestarono-un-detenuto-tunisino/6104618/>

⁵ <https://www.antigone.it/news/antigone-news/3327-carcere-san-gimignano-agenti-penitenziari-rinviati-a-giudizio-per-tortura-medico-condannato-per-rifiuto-di-atti-d-ufficio>