

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Penalità
e libertà



in particolare delle categorie più vulnerabili negli ambienti carcerari. Sono necessarie e non devono considerarsi discriminatorie le misure di protezione e promozione dei diritti dei detenuti con esigenze speciali»⁶.

Difficile accettare di considerare le persone per “categorie” e non in base alla loro irripetibile individualità. Ma, le istituzioni totali, che regolano l’intera giornata di alti numeri di persone, abitano a raggrupparle in insiemi ritenuti omogenei perché ravvisano rispetto a essi possibili criticità che li accomunano. Così ci si abitua a scrivere regole “di base” di gestione di tali criticità che tutelino i loro diritti, considerando queste persone come un “gruppo omogeneo” rispetto a questi aspetti. Non bisogna perdere tuttavia la prospettiva di non cessare di considerare che ciascuna persona del gruppo, apparentemente omogeneo, è portatrice di bisogni propri, che deve interagire normalmente con tutte le altre persone che vivono nell’istituzione e non solo con quelle accomunate a lei dalla presunta omogeneità, che la categorizzazione deve servire soltanto a risolvere le criticità e non diventare criterio per una modalità di vita separata. Altrimenti le categorie diventano il fondamento della ghettizzazione e le persone non vengono protette, bensì separate dalle altre, rimuovendo forse la criticità da cui si è partiti, ma creandone certamente altre, spesso più gravi.

Con questa premessa, il Garante ha monitorato le condizioni di detenzione delle persone di diverso orientamento sessuale, pur nelle diverse sfumature che tale generica categoria comporta: l’acronimo Lgbt racchiude, parzialmente, i diversi orientamenti, tutti accomunati nella situazione detentiva da un’accentuata vulnerabilità.

In alcune realtà penitenziarie visitate sono state riscontrate prassi di collocazione in sezioni o celle specifiche che, se da un lato possono andare incontro alle esigenze di protezione, dall’altro possono al contrario causare ulteriore discriminazione ed emarginazione. In particolare, quando la separazione diviene totalizzante dell’intera giornata e, quindi, anche delle possibilità comunicative. Frequentemente, infatti, il Garante ha verificato come tali soluzioni abbiano dato luogo a serie problematiche: minore accesso ai diritti riconosciuti agli altri ristretti; minore offerte trattamentali; esclusione dalle attività comuni, anche quelle scolastiche; mancanza di un servizio sanitario adeguato ai loro specifici bisogni assistenziali. Sebbene, quindi, l’obiettivo dichiarato sia di tenere queste persone al riparo da atti di omofobia e violenze, il sistema adottato finisce per escluderle dalle attività di rieducazione e dalla vita detentiva quotidiana e alla richiesta di protezione si tende a rispondere con esclusione e isolamento. Il Garante ribadisce che la protezione, quando richiesta, va assicurata senza che quest’ultima porti alla diminuzione della possibilità di partecipare alla vita comune e ai percorsi trattamentali.

L’analisi dei dati che emerge dal sistema informatico di dialogo tra Amministrazione centrale e Isti-

Il Garante ha monitorato le condizioni di detenzione delle persone di diverso orientamento sessuale, pur nelle diverse sfumature che tale generica categoria comporta: l’acronimo Lgbt racchiude, parzialmente, i diversi orientamenti, tutti accomunati nella situazione detentiva da un’accentuata vulnerabilità.

6. Regola 2.2 degli *Standard minimi per il trattamento penitenziario*, Assemblea generale delle Nazioni unite, 19 dicembre 2015.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2018



Penalità e libertà

Purtroppo però va sottolineato che anche in alcuni Istituti ove le persone di diverso orientamento sessuale sono ospitate in sezioni genericamente indicate come «per protetti», gli stampati che riportano la loro collocazione indicano la dizione «protetti – omosessuali»; tali stampati vengono gestiti da tutto il personale, inclusi gli amministrativi, con una inaccettabile non tutela della privacy della persona detenuta. Il Garante chiede che tale pratica sia con urgenza rivista su tutto il territorio nazionale.

tuti⁷ indica due sezioni specificatamente definite per «detenuti omosessuali», una nel Provveditorato del Piemonte-Liguria-Val d'Aosta, l'altra in Campania, con un totale di 22 presenze, rispettivamente otto nella prima e quattordici nella seconda. Già nello scorso anno il Garante nazionale è intervenuto, con successo, per la chiusura dell'esperienza di una analoga sezione in Friuli-Venezia Giulia. Ribadisce anche in questa Relazione che tali sezioni così denominate e così concepite costituiscono un'inaccettabile discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale, soprattutto quando la collocazione in esse è riportata – come il Garante ha verificato – in ogni documentazione relativa al detenuto. La protezione dovuta deve realizzarsi in forme che tutelino riservatezza e non discriminazione. Purtroppo però va sottolineato che anche in alcuni Istituti ove le persone di diverso orientamento sessuale sono ospitate in sezioni genericamente indicate come «per protetti», gli stampati che riportano la loro collocazione indicano la dizione «protetti – omosessuali»; tali stampati vengono gestiti da tutto il personale, inclusi gli amministrativi, con una inaccettabile non tutela della privacy della persona detenuta⁸. Il Garante chiede che tale pratica sia con urgenza rivista su tutto il territorio nazionale.

Queste disattenzioni di fatto escludenti, seppure non volute, oltre a porre interrogativi sul piano della tutela dei diritti e del rispetto della persona, determinano un fattore aggravante della situazione psicologica spesso già difficile e fonte di disagio che accompagna lo stato di detenzione delle persone Lgbt e che a volte si manifesta in comportamenti autolesivi che fanno temere per la stessa sopravvivenza della persona. È fondamentale invece mettere in pratica un'idea di esecuzione penale capace di offrire opportunità differenti a individui differenti, così non contraddicendo il principio di una esecuzione penale improntata all'inclusione, al rispetto delle diversità, alla piena e concreta affermazione della dignità di ogni persona.

Una osservazione a parte riguarda le persone transessuali, attualmente censite in 10 sezioni specifiche con 58 presenze⁹, tutte collocate in Istituti maschili. Il Garante nazionale ha da tempo espresso l'opinione che sia più congruo ospitare tali sezioni specifiche in Istituti femminili, dando maggior rilevanza al genere, in quanto vissuto soggettivo, piuttosto che alla contingente situazione anatomica. Nello scorso anno aveva valutato con soddisfazione la stesura di un decreto del ministro che, almeno in

7. Applicativo del Dap dal titolo *Monitoraggio Corte europea*. Sistema particolarmente apprezzato dal Comitato per l'esecuzione delle sentenze della Corte Edu, che opera nell'ambito del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. L'aver realizzato un sistema, in aggiornamento continuo, che permetta di tenere sotto controllo gli spazi dei diversi Istituti e la collocazione in essi dei detenuti è stato uno degli elementi considerati per la chiusura (8 marzo 2016) della procedura aperta con la sentenza "pilota" *Torreggiani e altri c. Italia* nel 2013.

8. La questione è stata sollevata con la Direzione di un grande Istituto del Veneto poiché era stata trovata l'indicazione sopra riportata nello "scontrino" per la richiesta di spesa all'esterno; documento che transita ovviamente in molte manie non solo del personale. La Direzione ha risposto di non poter fare altrimenti perché tale è la classificazione della specifica sezione di «protetti» a cui quella persona era assegnata.

9. Dato riferito al 9 aprile 2018.



Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Penalità
e libertà



via sperimentale, andava in questa direzione e ridefiniva le sezioni destinate alle persone transessuali. Purtroppo il decreto non è stato più emanato e il tema sembra sparito dall'agenda delle urgenze. Per questo, raccomanda che sia almeno riaperta la discussione, anche al fine di considerare le perplessità che possano averne frenato il percorso. Ribadisce comunque, che anche per tali sezioni, la cui specificità è ineliminabile, valga il principio dell'inclusività nella vita detentiva generale dell'Istituto e che siano predisposte sia attività specifiche, sia attività in comune con altre persone detenute.

Più in generale, il Garante nazionale auspica una maggiore diffusione di una cultura del rispetto dei diritti di ogni individuo, qualunque sia la sua specificità, nell'ambiente penitenziario, mediante specifici interventi di informazione, sensibilizzazione e formazione rivolti al personale dell'Amministrazione penitenziaria ai vari livelli, al fine di combattere le discriminazioni interne e la ulteriore marginalizzazione. È in questa prospettiva, di diffondere una cultura di rispetto nei confronti delle persone Lgbti, che il Garante sta lavorando, insieme alla *Association pour la prévention de la torture* (Apt) di Ginevra, ad altri Npm e ad Associazioni del Terzo settore di vari Paesi, alla costruzione di *Linee guida* condivise per il monitoraggio dei diritti di tali persone nei luoghi di privazione della libertà, siano essi Istituti penali, Centri di detenzione per migranti, locali delle Forze di Polizia.

Molte altre sono le categorie di detenuti particolarmente "a rischio" per i quali la detenzione può trasformarsi in una sorta di "catalizzatore" delle vulnerabilità; soggetti svantaggiati, che si trovano ad affrontare la sfida di relazionarsi con sé stessi e con gli altri all'interno di un'istituzione totale che, nonostante offra opportunità effettive di presa in carico e cura, si rivela nel complesso inadeguata nel rispondere alle drammatiche condizioni di multi-problematicità che la attraversano.

La considerazione che manifesta una diffusa sotto-cultura, presente nella società esterna e anche tra le persone responsabili a vari livelli della privazione della libertà, rispetto a Rom, Sinti e Camminanti porta a indicare anche tale gruppo come vulnerabile rispetto al riconoscimento dei propri diritti nelle situazioni di detenzione. Il problema riguarda gli Istituti detentivi della larga maggioranza dei Paesi europei, in alcuni dei quali questo gruppo rappresenta tradizionalmente un insieme numericamente cospicuo e spesso di non semplice gestione, in altri, soprattutto nell'ambito dell'Europa occidentale, un insieme la cui presenza è andata aumentando in anni più recenti e che spesso è scelto come "nemico" comune da gruppi di popolazione, per altri aspetti molto distanti tra loro. Alcune criticità detentive – per esempio, la presenza di bambini insieme alle madri detenute – sono quasi prerogativa specifica di questa "categoria" di persone private della libertà, così come lo è per buona parte la presenza di minori negli Istituti penali minorili. Nel riconoscere la cultura minoritaria, ma da secoli radicata di Rom, Sinti e Camminanti, siano essi nomadi od ormai largamente stanziali, fatica la collettività esterna e, quindi, è arduo pensare che gli elementi di difficoltà di accettazione e positiva inclusione possano essere superati in una istituzione che fa della segregazione e della compartimentazione per gruppi e sezioni il proprio tratto distintivo. Tuttavia, una cultura di inclusione di tutte le diversità può iniziare proprio laddove si è accomunati dalla negatività della situazione contingentemente vissuta e dalla implicita condivisione che essa può determinare. Sempre se, in questo come in altri casi, chi vi opera sia attrezzato sul piano formativo a leggere i tratti di coesione e a non incrementare invece separazione ed emarginazione.

La considerazione che manifesta una diffusa sotto-cultura, presente nella società esterna e anche tra le persone responsabili a vari livelli della privazione della libertà, rispetto a Rom, Sinti e Camminanti porta a indicare anche tale gruppo come vulnerabile rispetto al riconoscimento dei propri diritti nelle situazioni di detenzione.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2018



Penalità e libertà

Analoghe riflessioni possono essere sviluppate per l'insieme vulnerabile rappresentato dagli stranieri, ormai presenti in modo consistente – 19.844 presenze, pari al 34,11% della popolazione detenuta al 30 aprile scorso – soprattutto nelle Case circondariali delle grandi città dove raggiungono percentuali ben superiori alla metà della popolazione ristretta. Per le accortezze nell'affrontare i problemi specifici che gli stranieri presentano, a partire spesso dall'assenza di vincoli familiari che consentano di avere visite e supporto e ancor più spesso affidati, anche sul piano materiale elementare, alla *pietas* delle organizzazioni di Volontariato, un buon riferimento è dato dalle Regole specifiche contenute nella Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa adottata il 10 ottobre 2012, dedicata appunto al trattamento degli stranieri in carcere¹⁰.

Il disagio psichico è un fenomeno in crescita all'interno degli Istituti di pena: persone *borderline* o con disagio grave rappresentano una delle maggiori criticità segnalate dal personale, che si trova spesso a gestire situazioni senza alcuna formazione specifica e con grande responsabilità nel loro agire.

Molte sono le situazioni che a buon titolo possono essere comprese nel concetto di *vulnerabilità*: lo stesso numero di suicidi che alla data di redazione di questo paragrafo¹¹ consiste in 16 persone (che si sono tolte la vita in carcere nelle prime 16 settimane del 2018) ne è per molti aspetti un indicatore, così come lo sono i tantissimi casi di autolesionismo registrati. Non solo, ma il disagio psichico è un fenomeno in crescita all'interno degli Istituti di pena: persone *borderline* o con disagio grave rappresentano una delle maggiori criticità segnalate dal personale, che si trova spesso a gestire situazioni senza alcuna formazione specifica e con grande responsabilità nel loro agire. A ciò si aggiunge la carenza di reparti che si possano prendere in carico queste persone. Il Garante nazionale ha rilevato, nel corso delle visite, come non solo i reparti di "Articolazione per la tutela della salute mentale" siano insufficienti, ma anche come molti di essi siano tali solo

di nome: sono in parte meri reparti per l'osservazione psichiatrica ex articolo 112 del Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario (d.p.r. 230/2000), sezioni in concreto mai aperte per mancanza di un protocollo con la Azienda sanitaria territoriale o per carenza di personale. Dati che saranno esaminati più avanti in uno specifico paragrafo di questa Relazione, proprio per la loro rilevanza.

È decisivo, infine, sottolineare l'importanza della preparazione della persona "vulnerabile" al suo rientro nella vita libera e del sostegno di cui ha bisogno nei periodi immediatamente precedente e successivo alla sua scarcerazione: percorsi, fino a oggi quasi mai garantiti, nonostante la previsione dell'articolo 46 o.p. nonché dell'articolo 88 del citato Regolamento. Andrebbero invece attivati specifici programmi finalizzati a preparare il rientro nella società, attraverso la collocazione in reparti per persone detenute in via di dimissione, la realizzazione di percorsi interni ed esterni che consentano di sperimentare gradualmente il ritorno nella società, orientando alla soluzione dei problemi specifici connessi alle condizioni di vita familiare, di lavoro e di ambiente a cui dovranno andare incontro. La predisposizione di un apposito protocollo di dimissione che sia in grado di raccogliere dati utili per

10. Raccomandazione CM/Rec(2012)12 adottata in occasione della 1152ª riunione dei Delegati dei ministri, consultabile nel sito del Ministero della giustizia all'indirizzo:
https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?facetNode_1=3_1&facetNode_2=4_115&previousPage=mg_1_12&contentId=SPS1144611

11. 30 aprile 2018.



Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Penalità
e libertà



tracciare i punti di forza e quelli di debolezza di ognuna delle persone in dimissione e la sua applicazione sistematica nel periodo precedente alla scarcerazione può costituire uno strumento utile a consentire di programmare le misure per attenuare l'impatto dell'uscita.

29. Detenzione femminile

È sempre inadeguato e sostanzialmente scorretto inserire elementi di analisi che coinvolgono la differenza femminile all'interno di una riflessione sulla vulnerabilità. Concetto, questo, che porta sempre con sé una connotazione di minorità riconosciuta. Tuttavia, nel contesto della detenzione, questa collocazione è appropriata: perché il carcere è un'istituzione punitiva e di controllo pensata per i maschi, con regole definite attorno a tale pensiero e continua a essere tale, pur tra le molteplici voci che si alzano a dire che l'esecuzione penale è uguale per tutti e al contempo attenta a ogni specificità, a cominciare da quella di genere. Non è così. Non lo è stato storicamente sin dall'origine di tale istituzione, non lo è ancora oggi, salvo rare e ben apprezzate situazioni locali, e l'impostazione "maschio-centrica" dell'istituzione si ripresenta in molti aspetti di organizzazione della giornata e delle attività che spesso, quando si vuole accogliere tale differenza finisce col proporre attività che rispecchiano un modello femminile vetusto e legato a ruoli di subordine.

Del resto, la stessa astratta privazione della libertà quale misura della volontà punitiva, racchiude implicitamente in sé un concetto di "neutralità" – detenzione come criterio di uguale risposta al reato – che il pensiero femminile ha da tempo svelato come portatore di più sottili differenze; nel concreto il tempo sottratto alla vita esterna per un uomo e per una donna non hanno uguale peso, relativamente ai contesti lasciati, agli affetti, alle funzioni esercitate prima che la privazione della libertà li troncasse, alle relazioni da riannodare una volta scontata la pena. Alcuni anni fa il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria aveva attivato all'interno della sua struttura organizzativa un apposito settore dedicato alla riflessione sul tema della detenzione femminile, alle proposte, al monitoraggio delle situazioni concrete. Di ciò non si è più avuta notizia in anni recenti e purtroppo il Garante nazionale si è trovato di fronte ad alcune situazioni limite in cui, per esempio, quattro donne erano ristrette in un Istituto di ben più di centocinquanta uomini.

L'ingresso, fondamentale, di figure femminili nel personale, anche con ruoli di direzione e di comando della Polizia penitenziaria ha avuto un impatto importante nel percorso verso una nuova e migliore attenzione al tema, anche per i suoi riflessi sulla detenzione in generale, ma ancora molta strada deve essere fatta perché ovunque il punto di vista femminile sia colto come fattore significativo per ripen-

È sempre inadeguato e sostanzialmente scorretto inserire elementi di analisi che coinvolgono la differenza femminile all'interno di una riflessione sulla vulnerabilità. Concetto, questo, che porta sempre con sé una connotazione di minorità riconosciuta. Tuttavia, nel contesto della detenzione, questa collocazione è appropriata: perché il carcere è un'istituzione punitiva e di controllo pensata per i maschi, con regole definite attorno a tale pensiero e continua a essere tale, pur tra le molteplici voci che si alzano a dire che l'esecuzione penale è uguale per tutti e al contempo attenta a ogni specificità, a cominciare da quella di genere.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2018



Penalità e libertà

sare il carcere nel suo complesso e la sua quotidiana gestione, superando antiche maschiliste impostazioni. Non a caso si può osservare che ormai al termine del settantennale della Costituzione, mai una donna è stata a capo dell'Amministrazione penitenziaria.

La popolazione detenuta femminile rappresenta mediamente il 4% della popolazione detentiva totale. Al 30 aprile 2018, infatti, le donne ristrette erano 2.415 su un totale di 58.285 (pari al 4,1%), distribuite in quattro Istituti femminili (Venezia-Giudecca, Roma, Napoli e Trani) e 150 sezioni femminili all'interno di Istituti maschili.

La disattenzione si sedimenta anche sul ruolo residuale che i numeri assegnano alla popolazione detenuta femminile. Questa rappresenta mediamente il 4% della popolazione detentiva totale. Al 30 aprile 2018, infatti, le donne ristrette erano 2.415 su un totale di 58.285 (pari al 4,1%), distribuite in quattro Istituti femminili (Venezia-Giudecca, Roma, Pozzuoli e Trani) e 150 sezioni femminili all'interno di Istituti maschili. Difficile capire quale delle due situazioni determini maggiore o minore problemi per una donna detenuta: perché la collocazione in uno degli Istituti, necessariamente pochi, spesso porta con sé la lontananza dai propri contesti e affetti, mentre quella nelle sezioni, certamente più diffusa e quindi di maggior prossimità, porta con sé l'irrelevanza all'interno di strutture pensate e gestite quasi esclusivamente per la detenzione maschile.

Infatti, l'esiguità numerica, lungi dal favorire una maggiore attenzione, si traduce troppo spesso in una considerazione di tipo residuale. Se da un lato è comprensibile che a fronte di un'insufficiente offerta lavorativa e trattamentale, si tenda a proporla alla popolazione più numerosa, e quindi ai detenuti uomini, ciò rischia, dall'altro, di trasformarsi in una penalizzazione delle donne, solo in quanto minoranza. Colpisce in alcune sezioni l'assoluto vuoto trattamentale: assenza di lavoro, di progetti, di laboratori e talvolta anche delle stesse attività scolastiche, per la mancanza dei numeri minimi per comporre una classe. Le donne, ristrette in piccole sezioni degli Istituti, non di rado si devono accontentare di fare piccoli lavori a maglia o all'uncinetto nelle loro stanze cosiddette «di pernottamento» per riempire in qualche modo il tempo vuoto del carcere. Il Garante nazionale, nel suo Rapporto sulla visita in Liguria¹² ha, per esempio, riscontrato, anche in un Istituto, quale è quello di Pontedecimo in cui il numero delle donne equivale a quello degli uomini¹³, «chiari elementi di differenziazione di genere che, seppure non riferibili a una esplicita volontà, di fatto agiscono in modo discriminante: gli spazi a disposizione delle detenute sono più angusti (le donne sono in stanze da due, gli uomini in stanze singole); per le donne non è disponibile alcuna palestra, che è invece disponibile per gli uomini, seppure con le difficoltà di accesso che saranno descritte in seguito; nelle sezioni maschili ci sono le salette di socialità in ogni piano mentre nelle sezioni femminili la socialità si fa in corridoio. Anche le attività trattamentali sembrano risentire di una visione stereotipata per cui le donne lavorano in cucina e in sartoria e agli uomini sono riservate le attività di informatica e di tipografia»¹⁴.

Così come appare inaccettabile che per le visite mediche ginecologiche in taluni Istituti, come per

12. 17 – 21 ottobre 2016. Rapporto pubblicato, con relativa risposta sul sito del Garante nazionale www.garantenpl.it Le Raccomandazioni espresse a seguito della visita stentano tuttora a essere implementate, nonostante le assicurazioni fornite.

13. Nei giorni della visita erano presenti 59 donne e 58 uomini.

14. Rapporto sulla visita in Liguria cit. p. 40.

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Penalità
e libertà



esempio la Casa circondariale “Salvatore Bacchiddu” di Sassari, si debba ricorrere sistematicamente alle visite esterne in ospedale perché non è prevista tra gli specialisti la figura di un ginecologo. Inutile dire che la prevenzione dei tumori femminili, che ormai sul territorio italiano è assicurata a tutte le donne con campagne informative e diagnostiche delle Aziende sanitarie territoriali, in tali condizioni è inimmaginabile: ecografie mammarie, mammografie o *pap test* non vengono proposte alle donne e sono garantite solo in caso di prescrizione medica, quindi in una prospettiva tipo reattivo. Si è inoltre osservato in più Istituti che le sezioni femminili negli Istituti maschili erano state ricavate in locali inadatti e isolati con inevitabili conseguenze di carattere organizzativo: valga come esempio, la sezione femminile della Casa circondariale di Avellino in cui la distanza dal corpo centrale delle altre sezioni detentive unita alla mancanza di una cucina autonoma e financo di carrelli termici fa sì che il cibo alle donne arrivi scotto e freddo.

Al contrario, esperienze molto positive sono state attuate negli Istituti femminili di Rebibbia (Roma) e di Venezia-Giudecca, ove le iniziative intraprese e la loro conduzione si sono poste spesso come esempi di modelli di detenzione possibile che realmente rispondano al principio di rendere la vita detentiva il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita all'esterno del carcere – principio, questo, richiamato come fondamentale dalle Regole penitenziarie europee. A questo proposito, il Garante nazionale raccomanda che tali iniziative non vengano interrotte o “sterilizzate” a seguito dell'avvicendamento possibile di figure apicali, per raggiunti limiti di età o altro, e che nella selezione del personale da assegnare si tenga conto dell'assoluta necessità di dare continuità a quanto avviato.

Una osservazione a parte – che sarà sviluppata nel paragrafo riservato alle varie “specialità” detentive – riguarda la sezione per le donne in regime speciale ex articolo 41 bis o.p. e quella per le donne in regime di “alta sicurezza 2”, entrambe ubicate nell'Istituto di L'Aquila: situazioni in cui specialità e vulnerabilità finiscono col sovrapporsi oggettivamente, in modo del tutto indipendente dalla pericolosità delle persone detenute e dalle esigenze opportune di sicurezza. Situazioni che non possono determinare per le donne una condizione di isolamento o qualcosa a esso molto simile.

Più in generale va rilevato come ancora, nonostante alcuni sforzi dell'Amministrazione penitenziaria, manchi un approccio di genere che tenga conto di esigenze, caratteristiche e problematiche specifiche femminili, garantendo a tutte le donne ristrette, anche a quelle che si trovano in piccoli reparti all'interno di Istituti maschili, un'offerta e un percorso trattamentale all'altezza della situazione. Occorre insomma che l'Amministrazione penitenziaria faccia di più, attuando un salto di qualità in un'ottica culturale fondata sul riconoscimento della specificità di genere e quindi anche della detenzione femminile: offrire lo stesso trattamento per uomini e donne non solo non basta, ma non può che produrre risultati non equi e talvolta forse anche controproducenti.

Più in generale va rilevato come ancora, nonostante alcuni sforzi dell'Amministrazione penitenziaria, manchi un approccio di genere che tenga conto di esigenze, caratteristiche e problematiche specifiche femminili, garantendo a tutte le donne ristrette, anche a quelle che si trovano in piccoli reparti all'interno di Istituti maschili, un'offerta e un percorso trattamentale all'altezza della situazione.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2018



Penalità e libertà

30. Ancora bambini detenuti

Un discorso a parte merita la presenza di bambini di età compresa tra zero e tre anni all'interno degli Istituti di pena. Tale questione è periodicamente al centro dell'attenzione del mondo politico, sociale e anche del legislatore. Salvo poi ritrovarsi sempre allo stesso punto.

Un discorso a parte merita la presenza di bambini di età compresa tra zero e tre anni all'interno degli Istituti di pena. Tale questione è periodicamente al centro dell'attenzione del mondo politico, sociale e anche del legislatore. Salvo poi ritrovarsi sempre allo stesso punto. Nel 2011 è stata varata la legge 21 aprile 2011 n. 62 dal titolo "Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori". Una normativa importante che indica l'eccezionalità della custodia cautelare e, in caso di necessità la previsione dell'arresto domiciliare o presso specifiche Case famiglia protette. Solo come istanza di ripiego compare la previsione della sistemazione in Istituti a custodia attenuata per detenute madri (Icam) – che è bene ricordare sono pur sempre strutture penitenziarie – al fine proprio di eliminare la presenza di bambini all'interno degli Istituti penitenziari. Il quadro è del tutto analogo per l'espiazione della pena e sia l'intenzione del legislatore, sia la lettura formale del provvedimento lascerebbero pensare che non si possano più trovare bambini dentro un normale carcere. La situazione non è così.

Alla data del 30 aprile del 2018 i bambini sotto i tre anni ristretti all'interno di Istituti di pena – in aree denominate «sezioni nido» – sono 27 (con 24 mamme); i bimbi possono restare con le madri fino all'età di 3 anni. Nei cinque Icam attivi ve ne sono 39 (con 32 mamme); qui si può restare fino ai 6 anni. I cinque Icam sono a Torino, Milano, Venezia, Cagliari e Lauro (Avellino). In Sardegna esiste inoltre un altro Icam a Senorbi; inaugurato nel luglio del 2014 ma di fatto mai entrato in funzione. La sua collocazione separata, a 48 km da Cagliari, rende difficile per una madre rinunciare al contesto relazionale per accedere a una situazione di semi-isolamento. Ovviamente questo apre interrogativi sulla pianificazione complessiva relativa alla collocazione delle strutture detentive.

Si tratta di un dato che non sembra andare nel senso auspicato dalla legge. Tuttavia, esso va corretto con quello delle donne con figli sotto i tre anni che si trovano in misura alternativa presso le Case famiglia. In primo luogo quella di recente apertura a Roma intitolata a Leda Colombini (*Casa di Leda*) che ospita fino a sei madri con bambini; in secondo luogo alcune strutture di Associazioni del Terzo settore. Ma l'informazione su quest'ultime sfugge sotto il profilo numerico perché non esiste una mappa di tali strutture, né un dato sulle presenze. Gli stessi Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria contattati non hanno saputo dare informazioni. Un elemento, questo, che il Garante legge come segnale di non sufficiente attenzione nei confronti di una situazione che dovrebbe interrogare con forza l'Amministrazione penitenziaria stessa.

La presenza di infanti che trascorrono i primi mesi se non anni della propria vita, proprio i più decisivi per la formazione, in un contesto come quello del carcere rappresenta di per sé un grave *vulnus*. E se, alcuni Istituti si sono attrezzati con sezioni o stanze nido che ruotano realmente attorno alle esigenze primarie del bambino, va detto che il Garante nazionale ha trovato, in alcune sue visite, anche sezioni che del nido non hanno davvero nulla: un reparto detentivo classico, talvolta anche in cattive condizioni materiali con carenza perfino di un lettino adatto a un bimbo di questa età, dove i bambini vivono non solo con le loro madri ma anche in promiscuità con le altre donne detenute. Più generalizzata la

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Penalità
e libertà



mancanza di collegamenti con il territorio sia per quanto riguarda Associazioni del Terzo settore sia per quanto riguarda rapporti strutturati con gli asili esterni.

Per questi bambini, che imparano a parlare all'interno del carcere, che acquisiscono familiarità con parole come *blindo* o *passeggio*, che vedono il cielo attraverso finestre con sbarre, che sono separati dai fratelli e dai padri e che al compimento del terzo anno di età come regalo ricevono la separazione tanto improvvisa quanto dolorosa dalla madre con cui hanno vissuto in simbiosi fino a quel momento, per questi bambini costruire un rapporto positivo con le Istituzioni sarà molto difficile. Queste osservazioni non devono però essere lette in favore di una interruzione del rapporto tra bambino e madre in base a una supposta necessità di far crescere il bambino in un contesto distante dalla criminalità: l'interesse prevalente del bambino, così come affermato dalla apposita Convenzione più che venticinquennale delle Nazioni unite¹⁵, richiede infatti una valutazione molto accurata della specifica situazione e non può risolversi nel riferimento unico al reato commesso dal genitore o al contesto criminoso in cui esso si è prodotto, perché occorre sempre tenere in giusto conto lo specifico rapporto tra genitore e bambino in ciascun caso individuale.

A questa criticità occorre anche aggiungere quella dei bambini che entrano in carcere per visitare il genitore detenuto. Sono numeri alti: una recente ricerca su base europea ha indicato che a fronte di 1.527.060 nel vecchio continente, circa 2 milioni di bambini sono entrati una volta in carcere nel corso del 2017. Un apposito Protocollo sviluppato da tempo dal Ministero della giustizia¹⁶ ha dato indicazioni per uno specifico piano di attrezzatura di spazi di accoglienza, di preparazione del personale adatto a tale funzione, di costruzione anche di momenti informativi per questi bambini. Progetto peraltro apprezzato in sede internazionale, di cui il Garante nazionale raccomanda una più estesa e completa attuazione.

I passi avanti portati dalla legge e la conseguente creazione di strutture per accogliere tali bambini, come la *Casa di Leda* di Roma, sono certamente importanti; così come l'apertura di Icam sul territorio nazionale. Tuttavia il Garante crede che, dopo sette anni dall'approvazione dell'ultimo provvedimento legislativo sul tema, occorra dare un maggiore impulso, a livello sia della Magistratura che dell'Amministrazione, alla sua piena attuazione.

Per questi bambini, che imparano a parlare all'interno del carcere, che acquisiscono familiarità con parole come *blindo* o *passeggio*, che vedono il cielo attraverso finestre con sbarre, che sono separati dai fratelli e dai padri e che al compimento del terzo anno di età come regalo ricevono la separazione tanto improvvisa quanto dolorosa dalla madre con cui hanno vissuto in simbiosi fino a quel momento, per questi bambini costruire un rapporto positivo con le Istituzioni sarà molto

15. Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia, articolo 3, approvata a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 20 novembre 1989.

16. Protocollo d'intesa sulla genitorialità, tra Ministero della giustizia, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e *Bambinizenzasbarre* onlus, 6 settembre 2016.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2018



Penalità e libertà

31. Le “specialità”

L'immagine complementare e simmetrica della *vulnerabilità* è data dalla *specialità*. Difficile, infatti, descrivere uniformemente un Istituto penitenziario. Molte e articolate sono le sue aree e sezioni, quasi sempre corrispondenti a diversi regimi detentivi, a differenti impostazioni di trattamento e, di fatto, a condizioni detentive sostanzialmente dissimili, come quotidianità e come opportunità.

L'immagine complementare e simmetrica della *vulnerabilità* è data dalla *specialità*. Difficile, infatti, descrivere uniformemente un Istituto penitenziario. Molte e articolate sono le sue aree e sezioni, quasi sempre corrispondenti a diversi regimi detentivi, a differenti impostazioni di trattamento e, di fatto, a condizioni detentive sostanzialmente dissimili, come quotidianità e come opportunità.

Con diverse circolari tra la fine del decennio precedente e l'inizio di questo, sono stati definiti circuiti di alta sicurezza e successivamente è stato avviato «un percorso di revisione del sistema organizzativo e gestionale dell'Amministrazione penitenziaria che, attraverso la realizzazione di circuiti penitenziari a norma dell'articolo 115 del Regolamento di esecuzione (d.p.r. 230/2000) tende a un recupero consapevole da parte di tutta l'organizzazione, centrale e territoriale, della razionalità complessiva del sistema in coerenza con il dettato normativo»¹⁷.

La circolare n. 3619/6069 del 21 aprile 2009 definisce tre livelli del circuito di alta sicurezza: AS1 «dedicato al contenimento dei detenuti e internati appartenenti alla criminalità organizzata di tipo mafioso, nei cui confronti sia venuto meno il decreto di applicazione del regime di cui all'articolo 41 bis o.p. [] e comunque per essere stati considerati elementi di spicco e rilevanti punti di riferimento delle organizzazioni criminali di provenienza»; AS2 «dedicato ai soggetti imputati o condannati per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza»; AS3 genericamente dedicato ai soggetti che hanno ricoperto ruoli di minore rilevanza nell'ambito delle organizzazioni criminali, ma pur sempre partecipi delle organizzazioni stesse. I tre ambiti definiscono di fatto circuiti diversi, con diverse regole e rappresentano delle *specialità* rispetto alla normale conduzione della vita detentiva. La presenza di più circuiti finisce con il determinare molto spesso una gestione in cui prevale l'impossibilità di momenti comuni e di fatto l'immobilismo.

I percorsi di declassificazione non sono sempre chiari. Anche perché il processo di classificazione e declassificazione non è giurisdizionalizzato e la mancata accoglienza del passaggio da una classificazione a un'altra o al normale circuito detentivo costituisce uno dei fattori di maggiore reclamo presentati al Garante nazionale.

Non è certamente né compito né volontà del Garante nazionale confutare le decisioni e i dinieghi dell'Amministrazione penitenziaria. Deve però il Garante fare presente che da un esame di diversi

17. Circolari n. 445330, 206745 e 36997 - rispettivamente del 24 novembre 2011, 30 maggio 2012 e 29 gennaio 2013.

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Penalità
e libertà



provvedimenti non può non evidenziarsi il riferimento costante, da parte delle Procure distrettuali interessate, al reato commesso e all'appartenenza criminosa spesso di alcuni anni addietro, senza ulteriori elementi aggiuntivi sull'attualità della necessità di classificazione nonché l'assunzione acritica di tali elementi da parte dell'Amministrazione centrale per respingere le istanze, anche in casi in cui queste erano supportate da pareri positivi delle Direzioni degli Istituti. Tale procedura meramente burocratica, attenuatasi negli ultimi tempi, può essere fonte, insieme ai ritardi nei riscontri delle istanze, di situazioni tensive eliminabili anche con una maggiore chiarezza nelle motivazioni.

Una particolare attenzione è stata dedicata dal Garante nazionale nell'ultimo anno al regime di AS2 con la visita agli Istituti di Sassari, Nuoro, Terni, Rebibbia femminile e, successivamente, alla sezione femminile dell'Istituto aquilano. Al 26 aprile i detenuti nel circuito AS2 erano 93, ristretti in sette sezioni ad Alessandria, Ferrara, Terni, Rebibbia femminile, Rossano, Nuoro e Sassari, più taluni provvisoriamente ristretti in altre strutture per esigenze processuali o altro. Preliminarmente, bisogna osservare che sotto la classificazione AS2 sono presenti situazioni molto diverse tra loro. Rientrano infatti nell'ambito di tale circuito: persone accusate o condannate per reati di terrorismo internazionale di matrice islamista; persone condannate da molti anni per reati compiuti dalle organizzazioni armate degli anni '70 (17 in tutto); persone accusate o condannate in anni recenti per reati connessi all'antagonismo anti-istituzionale. Si tratta in realtà di un circuito misto che richiede strumenti di analisi e di percorsi trattamentali differenti, anche sulla base della differente pericolosità attuale delle organizzazioni di appartenenza, in alcuni casi non più esistenti.

Il Garante nazionale chiede che siano sviluppate ipotesi differenziate e messi in atto adeguati programmi in cui non vengano mai meno la finalità propria dell'esecuzione penale e l'obiettivo di costruire condizioni per un positivo ritorno alla società esterna.

In particolare, per quanto riguarda i detenuti di sospetta o accertata appartenenza a organizzazioni terroristiche di matrice islamista, come già raccomandato dal Garante¹⁸, nel contesto della complessiva strategia *anti-radicalizzazione*, devono essere promossi, con l'aiuto di competenze scientifiche specifiche, progetti e programmi che possano far avviare un percorso di *de-radicalizzazione* delle persone che rispondono di o sono state condannate per reati aggravati dalla finalità di terrorismo di sedicente fondamentalismo religioso. Programmi diversi, ma aventi la stessa finalità devono essere avviati coinvolgendo le persone detenute che hanno manifestato adesione, anche meramente ideale, a tale impostazione e che sono soggette a particolare attenzione da parte dell'Amministrazione penitenziaria. Inoltre, al fine di affrontare il rischio di radicalizzazione di altre persone, potenzialmente vulnerabili, il Garante ritiene che particolare sviluppo debba essere dato alla formazione qualificata di operatori per porli in grado, ai diversi livelli di responsabilità, di esercitare le seguenti funzioni: a) prevenzione del

Per quanto riguarda i detenuti di sospetta o accertata appartenenza a organizzazioni terroristiche di matrice islamista, come già raccomandato dal Garante, nel contesto della complessiva strategia *anti-radicalizzazione*, devono essere promossi, con l'aiuto di competenze scientifiche specifiche, progetti e programmi che possano far avviare un percorso di *de-radicalizzazione* delle persone che rispondono di o sono state condannate per reati aggravati dalla finalità di terrorismo di sedicente fondamentalismo religioso.

18. Cfr. Rapporto sulla visita in Sardegna, 3-10 novembre 2017.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2018



Penalità e libertà

Occorre adeguare le strategie di individuazione di soggetti potenzialmente volti al reclutamento di elementi vulnerabili, ponendo sotto specifica osservazione alcuni detenuti non già attraverso il mero riferimento a forme esteriori di adesione o di espressione verbale, bensì attraverso l'esame da parte di un gruppo multidisciplinare, che comprenda almeno una competenza linguistica adeguata, delle dinamiche relazionali che essi stabiliscono nella gestione della quotidianità detentiva.

proselitismo; b) individuazione di soggetti vulnerabili rispetto a tale rischio e loro tutela; c) individuazione di elementi di radicalizzazione e di proselitismo verso altri; d) gestione di persone detenute già radicalizzate e, in parte, già responsabili di reati riferibili a tale ambito; e) attuazione graduale di programmi di de-radicalizzazione e di progetti, scientificamente validati e supervisionati, in tale direzione; f) gestione delle informazioni e della comunicazione all'esterno nel caso di rilascio di persone detenute ritenute radicalizzate. Il Garante nazionale raccomanda l'adozione di azioni formative coordinate in tale ambito e sottolinea l'obbligo che esse tengano come elemento strutturante l'assoluto rispetto della Cedu.

Nonostante molto investimento in dibattiti, documenti e formazione orientata a questi principi, il Garante nazionale ha potuto osservare che la realtà attuativa nella pratica stenta ancora a trovare una efficace direzione. Occorre, quindi, adeguare le strategie di individuazione di soggetti potenzialmente volti al reclutamento di elementi vulnerabili, ponendo sotto specifica osservazione alcuni detenuti non già attraverso il mero riferimento a forme esteriori di adesione o di espressione verbale, bensì attraverso l'esame da parte di un gruppo multidisciplinare, che comprenda almeno una competenza linguistica adeguata, delle dinamiche relazionali che essi stabiliscono nella gestione della quotidianità detentiva¹⁹.

Una particolare attenzione, relativa a questo circuito, riguarda la presenza femminile. Come già accennato, nel corso della visita all'Istituto di Nuoro, il Garante ha incontrato quattro donne detenute in un'apposita sezione, munita peraltro di un indecoroso spazio all'aperto, nel contesto di un carcere con oltre 150 detenuti uomini. È ovvia l'implicita posizione negletta di tale minoranza, allora segnalata e la cui Raccomandazione ha contribuito al trasferimento ad altra sede. L'esito di tale trasferimento è stato però la collocazione nella stessa struttura, seppure in sezione separata, delle donne in regime ex articolo 41 bis o.p.. Peraltro, sotto la sorveglianza del Gruppo operativo mobile (Gom). Lo stridore della soluzione è evidente: tale situazione logistica e l'affidamento alla stessa unità di Polizia penitenziaria – in un Istituto su cui il Garante nutre molte riserve – rischia di assimilare impropriamente il regime AS2 a quello speciale; gli spazi separati e il numero ristretto delle detenute, peraltro sceso a tre, non soddisfano certamente l'esigenza di costruzione di un effettivo piano trattamentale volto al reinserimento di persone che rispondono di reati sanzionati con pene detentive di contenuta durata. Inoltre, più in generale, il Garante nazionale non condivide l'estensione della competenza del Gom a questo circuito, così come già avvenuto anche nella sezione maschile AS2 di Nuoro, proprio in considerazione della specifica professionalità realizzata dagli operatori Gom nell'ambito della detenzione di esponenti della criminalità organizzata di tutt'altra natura.

La questione apre alla maggiore delle specialità: il circuito a regime speciale di cui all'articolo 41 bis o.p.. Il Garante ha visitato tutte le sezioni di tale circuito operanti nello scorso anno: Novara,

19. Le Raccomandazioni per tale area sono riportate in *Norme e normalità*. Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti, pubblicato dal Garante nel gennaio 2018, p. 91 e segg.

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Penalità
e libertà



Opera (Milano), Tolmezzo, Parma, Ascoli Piceno, Spoleto, Terni, Sassari, Viterbo, Roma “Raffaele Cinotti” (due distinte sezioni). Recentemente, a seguito di lavori nella sezione di Ascoli Piceno, resa temporaneamente indisponibile, è stata riaperta la sezione di Cuneo, visitata dal Garante nell’imminenza di questa relazione. Alla data del 26 aprile, risultano sottoposti a tale regime 731 detenuti.

La possibilità di visita, senza autorizzazione e precedente annuncio, del Garante nazionale a tali sezioni deriva sia dalla legge istitutiva²⁰, sia dal suo essere stato designato come Npm in ambito Opcat. Proprio l’articolo 20 lettera d) dell’Opcat conferisce al Garante, in quanto Npm, la «possibilità di avere colloqui riservati con le persone private della libertà senza testimoni». Correttamente, il Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria ha riportato tali prerogative in un’apposita circolare sin dal maggio 2016. Per quanto attiene i Garanti territoriali – regionali, provinciali o comunali – la possibilità di visita alle sezioni senza autorizzazione è garantita dall’articolo 67 o.p., ovviamente nelle modalità analoghe a quelle previste per i membri del Parlamento; la possibilità di colloqui viene fatta rientrare nel quadro della previsione normativa dell’articolo 18 o.p. Tuttavia occorre tenere presente che anche i Garanti territoriali sono possibili destinatari di reclamo ai sensi dell’articolo 35 o.p. e, in quanto tali, potrebbero avere necessità di colloquio con il ricorrente senza che questo vada a incidere sulla quantità complessiva di colloqui con i familiari, perché altrimenti due diritti – quello al reclamo e quello all’affettività – verrebbero impropriamente messi a conflitto. Il Garante nazionale ritiene che la formulazione adottata nella circolare del 2 ottobre 2017 non soddisfi tale esigenza.

A seguito delle visite, il Garante nazionale redigerà un Rapporto specifico relativo a tale regime. Il punto di osservazione del Garante nazionale è comunque desunto dall’approccio di più sentenze della Corte costituzionale volto a considerare la legittimità del regime stesso nell’ambito della finalità a esso assegnata²¹. Più volte infatti il Garante, nel constatare la necessità attuale di tale previsione normativa, ha rivolto la sua analisi alle singole misure imposte per valutare se esse siano funzionali all’interruzione di collegamenti e comunicazioni interne ed esterne con le organizzazioni criminali o se invece possano rischiare di configurarsi come afflizione aggiuntiva non prevista dal nostro ordinamento. Lo stesso approccio emerge dai Rapporti del Cpt e dalla giurisprudenza della Corte Edu che, nel valutare l’esistenza o meno di

Il Garante nazionale redigerà un Rapporto specifico relativo a tale regime. Il punto di osservazione del Garante nazionale è comunque desunto dall’approccio di più sentenze della Corte costituzionale volto a considerare la legittimità del regime stesso nell’ambito della finalità a esso assegnata.

20. Decreto legge 146/2013, convertito in legge 10/2014, articolo 7.

21. Cfr. Sentenza della Corte Costituzionale n. 376/1997, che richiama anche le sentenze 351/1996 e 349/1993. La Corte ha affermato che il regime ex articolo 41-bis o.p. si fonda «non già astrattamente sul titolo di reato oggetto di condanna o dell’imputazione, ma sull’effettivo pericolo della permanenza di collegamenti, di cui i fatti reato concretamente contestati costituiscono una logica premessa; dall’altro lato le restrizioni apportate rispetto all’ordinario regime carcerario non possono essere liberamente determinate, ma possono essere – sempre nel limite del divieto d’incidenza sulla qualità e quantità della pena e di trattamenti contrari al senso di umanità – solo quelle congrue rispetto alle predette specifiche finalità di ordine e sicurezza; e anche di tale congruità è garanzia ex post il controllo giurisdizionale attivabile sui provvedimenti ministeriali. [] È vietato adottare misure restrittive concretanti un trattamento contrario al senso di umanità, o tali da vanificare del tutto la finalità rieducativa della pena».

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2018



Penalità e libertà

violazione dell'articolo 3 della Convenzione, considera ogni specifica regola o restrizione alla luce della finalità complessiva per cui il regime è adottato.

In questo contesto, il Garante ha osservato forti diversità nelle situazioni che di fatto si determinano nei diversi Istituti, pur in presenza di un regime che si vorrebbe unificante. La speranza di riportare a unità riposta nella nuova circolare emanata nell'ottobre scorso²² sta attualmente trovando scarso riscontro e spesso le parti di minore chiarezza vengono interpretate al minimo delle possibilità esposte. Né ha aiutato un dibattito esterno volto ad attaccare la circolare come eccessivamente aperta a una normalizzazione. Al contrario, il Garante ha dovuto osservare che alcuni elementi interpretativi – forniti successivamente alla Direzione di un Istituto e fatti circolare, seppure in maniera non formale e istituzionale, in tutti gli Istituti – hanno finito col determinare applicazioni ben più restrittive di quelle proposte nel complesso e lungo dibattito che ha accompagnato la sua redazione.

Vale la pena evidenziare innanzitutto l'interpretazione che è stata data alle ore da trascorrere all'aperto: di fatto, l'ora nella sala di socialità viene sottratta alle due ore da trascorrere all'aperto. Il Garante ritiene che la dizione «all'aperto» non possa essere ricondotta all'apertura della cella, ma che configuri l'accesso «all'aria aperta», cioè in spazi a tal fine predisposti ove trascorrere quelle comunemente sono definite "ore d'aria".

Vale la pena evidenziare innanzitutto l'interpretazione che è stata data alle ore da trascorrere all'aperto: di fatto, l'ora nella sala di socialità viene sottratta alle due ore da trascorrere all'aperto. Il Garante ritiene che la dizione «all'aperto» non possa essere ricondotta all'apertura della cella, ma che configuri l'accesso «all'aria aperta», cioè in spazi a tal fine predisposti ove trascorrere quelle che comunemente sono definite "ore d'aria". Ricorda, a tal fine, l'articolo 10 o.p.²³ e l'articolo 16 del Regolamento di esecuzione che limita tale possibilità a motivi eccezionali e che tale limitazione deve essere disposta con provvedimento motivato dal direttore dell'Istituto da comunicarsi al provveditore regionale e al magistrato di sorveglianza²⁴. L'articolo 41 bis o.p., nel parlare di limitazione della «permanenza all'aperto» non può quindi che fare riferimento a quanto previsto dal citato articolo della legge e dal relativo articolo del regolamento²⁵. Del resto, questa interpretazione sembra – a parere del Garante – in linea con la modifica dei decreti ministeriali di imposizione del 41 bis o.p. che ha sostituito, successivamente all'emanazione della circolare, la formulazione del punto g), passando dal divieto di «permanenza all'aperto per periodi superiori a due ore giornaliere di cui una nelle sale di biblioteca, palestra, ecc. e in gruppi superiori a quattro persone» alla nuova formulazione del divieto di «permanenza all'aperto per periodi superiori a due ore giornaliere e in gruppi

22. Circolare Dap n. 3676/616 del 2 ottobre 2017.

23. Articolo 10 o.p. comma 1: «Ai soggetti che non prestano lavoro all'aperto è consentito di permanere almeno per due ore al giorno all'aria aperta. Tale periodo di tempo può essere ridotto a non meno di un'ora al giorno soltanto per motivi eccezionali».

24. Articolo 16 comma 3 d.p.r. 230/2000: «La riduzione della permanenza all'aperto a non meno di un'ora al giorno, dovuta a motivi eccezionali, deve essere limitata a tempi brevi e disposta con provvedimento motivato del direttore dell'Istituto che viene comunicato al provveditore regionale e al magistrato di sorveglianza».

25. Articolo 41 bis comma 2 quater lettera f) o.p.: «La limitazione della permanenza all'aperto che non può svolgersi in gruppi superiori a quattro persone, a una durata non superiore a due ore al giorno fermo restando il limite minimo di cui al primo comma dell'articolo 10».

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Penalità
e libertà



superiori a quattro persone». Il Garante nazionale ritiene quindi di essere ampiamente suffragato nella sua interpretazione.

Nel quadro della assoluta volontà di non trasformare la sospensione delle «normali regole di trattamento», nella parallela sospensione dei diritti fondamentali della persona e altresì alla luce della lettura delle misure adottate in chiave di esclusione di questo scivolamento, il Garante ha ricordato che i luoghi di vita delle persone private della libertà devono essere configurati in maniera tale da non comportare una ricaduta sulle capacità psico-fisiche, giacché altrimenti la pena detentiva rischierebbe di assumere la connotazione di “pena corporale”, ovviamente espunta dal nostro come da tutti gli ordinamenti democratici. Pertanto particolare attenzione è raccomandata a livello di progettazione generale affinché nelle sezioni di regime speciale ex articolo 41 bis o.p., pur tenendo conto delle particolari esigenze determinate da tale regime detentivo e dalla sua finalità:

- non si realizzino strutture, come avvenuto in passato e come riscontrato in alcuni Istituti, che siano al di sotto del livello di terra;
- tutti gli ambienti siano tali da permettere, così come richiesto dall’ordinamento penitenziario nonché dalla Regola 18.2 delle *Regole penitenziarie europee* (Rec(2006)2), il passaggio di aria fresca e di luce naturale tale da permettere la lettura e le attività nelle ore diurne senza ricorso alla luce elettrica;
- siano rimosse le schermature delle finestre laddove non siano giustificate dal loro aprirsi a zone di transito di altri detenuti o di personale esterno;
- le aree di passeggio permettano una estensione dello sguardo tale da non incidere sulla complessiva capacità visiva, non siano coperte da fitte reti, abbiano dimensione e struttura tale da permettere l’effettivo svolgimento di attività fisiche;
- le sale per i colloqui siano adeguate al fine di consentire il passaggio del minore di 12 anni, autorizzato al colloquio senza vetro di separazione, attraverso un passaggio dignitoso e non attraverso lo scavalco di una finestra, modalità poco rispettosa della dignità delle persone coinvolte.

Ha quindi, raccomandato che le sezioni esistenti siano progressivamente adeguate per il rispetto di tali parametri, costituenti standard minimi di abitabilità, e che nuove sezioni o sezioni che l’Amministrazione intende riaprire siano rese operative solo nel rispetto dei parametri sopra indicati.

Circa altri aspetti della vita detentiva in tale regime, il Garante nazionale ha raccomandato che le perquisizioni delle camere di pernottamento avvengano con pieno rispetto delle persone in esse alloggiate e dei beni personali legittimamente tenuti, evitando comportamenti che possano essere percepiti come vessatori e inutilmente afflittivi e ricordando che, come ribadito dalla circolare, i controlli personali con denudamento devono rappresentare casi di eccezionalità, quando ci sia il «fondato sospetto» circa il possesso di oggetti non consentiti, pericolosi per l’ordine e la sicurezza dell’Istituto e non rilevabili altrimenti. Esse non possono mai costituire una pratica routinaria.

Inoltre, nel ribadire la condivisione circa la finalità del regime speciale ex articolo 41 bis o.p., così come delineato dalla norma e ribadito dalla Corte costituzionale in numerose sentenze e, quindi, l’assoluta priorità di interrompere forme di

Il Garante nazionale ha raccomandato che le perquisizioni delle camere di pernottamento avvengano con pieno rispetto delle persone in esse alloggiate e dei beni personali legittimamente tenuti, evitando comportamenti che possano essere percepiti come vessatori e inutilmente afflittivi e ricordando che, come ribadito dalla circolare, i controlli personali con denudamento devono rappresentare casi di eccezionalità, quando ci sia il «fondato sospetto» circa il possesso di oggetti non consentiti, pericolosi per l’ordine e la sicurezza dell’Istituto e non rilevabili altrimenti. Esse non possono mai costituire una pratica routinaria.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2018



Penalità e libertà

comunicazione al di fuori dei gruppi di socialità, ha sottolineato tuttavia il rischio che tale divieto finisca col configurare un inaccettabile divieto di parola: l'osservata attivazione di procedimento disciplinare e relativa sanzione per chi saluti – chiamandola per nome – una persona non del proprio gruppo di socialità, sembra avvicinarsi più a questa seconda ipotesi che non al necessario controllo sulla prima.

Infine, una criticità è stata riscontrata relativamente alla possibilità di consultazione degli atti processuali in formato digitale, spesso non realizzata nella camera di pernottamento, ma nell'ambiente di socialità, sottraendo tale tempo a quello complessivo normativamente previsto per frequentare tale ambiente: in questa pratica il Garante ha letto il rischio di una compressione del proprio diritto alla difesa.

Circa la riservatezza medica, a seguito di molte segnalazioni ricevute e altrettante constatazioni, il Garante nazionale ha raccomandato alle Direzioni degli Istituti di garantire sempre il rispetto della privacy del colloquio medico-paziente, anche ai sensi del decreto legislativo del 30 giugno 2003 n.196 "Codice in materia di protezione dei dati personali". Infine, una criticità è stata riscontrata relativamente alla possibilità di consultazione degli atti processuali in formato digitale, spesso non realizzata nella camera di pernottamento, ma nell'ambiente di socialità, sottraendo tale tempo a quello complessivo normativamente previsto per frequentare tale ambiente: in questa pratica il Garante ha letto il rischio di una compressione del proprio diritto alla difesa.

Tutte le precedenti considerazioni assumono una rilevanza particolare quando si riferiscono alla sezione a regime speciale riservata alle dieci donne ivi ristrette: la loro appartenenza a organizzazioni criminali di aree geografiche diverse e, quindi, il conseguente divieto di incontro tra donne appartenenti allo stesso territorio determina la difficoltà a costituire gruppi di più di due o al massimo tre persone con un inevitabile riflesso sulla quotidianità detentiva: di fatto si configura una situazione simile a quella delle cosiddette «aree riservate» con tutte le criticità che esse determinano.

32. Superare le aree riservate

Nel corso del secondo anno di attività e nell'ambito dell'osservazione specifica delle sezioni destinate al regime speciale previsto dall'articolo 41 bis o.p., il Garante nazionale ha condotto una verifica specifica delle cosiddette «aree riservate», ovvero di quei Reparti separati all'interno di queste sezioni destinati alle figure ritenute apicali dell'organizzazione criminale di appartenenza.

Attualmente, vi sono detenute 52 persone negli Istituti di Novara, Opera (Milano), Parma, Tolmezzo, L'Aquila, Terni, Viterbo. Non vi è dubbio che si tratti di persone il cui profilo criminale richiede particolare attenzione e condizioni di massima sicurezza. Tuttavia, si potrebbe osservare che tale richiesta rientra nella stessa definizione dell'ambito di applicazione del regime ex articolo 41 bis o.p., senza bisogno di ulteriori specialità.

Il monitoraggio diretto e completo ha dato oggettivo riscontro della criticità di tali Reparti, già segnalata nella prima Relazione annuale al Parlamento: si tratta di settori in cui, usando – secondo il Garante – in maniera impropria (ovvero anche in assenza dei presupposti prescritti dalla norma) – la legittimazione data dall'arti-