

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



colo 32 del Regolamento di esecuzione, si applica un regime detentivo di ancor maggiore rigore rispetto a quello derivante dall'applicazione delle regole dell'articolo 41 bis o.p., che spesso porta a un quasi sostanziale isolamento della persona detenuta. Per evitare la violazione formale delle norme che regolano l'istituto dell'isolamento, viene quindi collocato nell'area riservata anche un altro detenuto, sempre in regime speciale, che non avrebbe titolo a starvi ma che svolge una funzione "di compagnia" nei momenti di "socialità binaria" e durante i passeggi: soluzione che determina l'applicazione di un regime maggiormente afflittivo del tutto ingiustificato a una seconda persona oltre a quella destinataria della particolare cautela. Del resto, un provvedimento disciplinare di isolamento di uno dei due determina inevitabilmente l'isolamento per l'altro, con il risultato, infondato sul piano dei diritti della persona, che una situazione punitiva viene vissuta *de facto* anche da un soggetto che non ha compiuto infrazione disciplinare e, come tale, non è stato oggetto di sanzione. Il Garante ritiene che tale situazione non abbia un fondamento legittimante e che quindi richieda una revisione. Ricorda, infatti, che l'imposizione di fatto di un regime di isolamento a persona che non ha commesso alcuna infrazione, attuata come conseguenza di modalità organizzative, è vietata perché in contrasto con il principio di responsabilità personale, nonché con il principio espresso dalla regola 60.1 delle *Regole penitenziarie europee*.

La presenza di aree riservate all'interno delle sezioni destinate al regime speciale ex articolo 41 bis o.p. è stata, peraltro, ricorrentemente oggetto di contestazione da parte del Cpt: in ultimo, nel Rapporto sulla più recente visita che ha interessato il nostro Paese dall'8 al 16 aprile 2016²⁶.

Su questo tema, privo di ogni disciplina formale e, quindi, rimasto estraneo anche alla più recente regolamentazione del regime ex articolo 41 bis o.p. dettata dalla citata circolare dell'ottobre 2017, il Garante mantiene la propria attenzione critica e intende riprendere il confronto attivo con le Autorità responsabili con l'obiettivo di pervenire al superamento di un meccanismo di specialità all'interno di un regime detentivo speciale che, oltre a non avere legittimi fondamenti giustificatori, espone il Paese al rischio di censure da parte degli organi sovranazionali di controllo.

33. L'ostatività, fattore di insicurezza

La parola «ostativo» rimanda al concetto di divieto, alla preclusione, peraltro automatica. Essa priva della capacità di valutare e decidere, perché indica già la decisione finale che tale valutazione dovrebbe invece costruire. È stranamente entrata nella normalità del lessico giuridico in un sistema ordinamentale che si fonda invece sulla capacità individuale del giudice di decidere, sulla sua più volte proclamata libertà di giudizio. Determina gli esiti, quasi a chiudere una porta in via definitiva.

26. CPT/Inf(2017) 23, punto 51.

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



Penalità e libertà

Eppure la via apparentemente definitiva si scontra con la realtà della fine dell'esecuzione penale: tornare in libertà dopo una esecuzione centrata sull'ostatività e, quindi, sull'impossibilità di sperimentare gradualmente tale ritorno, le sue difficoltà e i suoi insuccessi, per ri-orientarne i percorsi, mutarli e al contempo comprendere come ci si proporrà nel futuro libero, è grande fonte di insicurezza per la società esterna. Qui si racchiude il paradosso: si chiede di chiudere la porta proprio per voler tutelare maggiormente la sicurezza rispetto alla potenziale aggressione e ci si ritrova a non aver strumenti di comprensione per capire cosa si avrà di fronte una volta che la porta sarà riaperta.

Il Garante nazionale, nel corso delle sue visite, si è trovato più volte a interloquire con persone detenute che stavano scontando la pena temporanea in regime di ostatività, cioè di divieto di ogni forma di modulazione della fase terminale della propria condanna e della conseguente impossibilità di comprendere se e come i percorsi trattamentali potessero aver avuto un esito. Quindi, di fronte a persone che sarebbero state riconsegnate alla società esterna senza che vi fosse da parte dell'Istituzione alcuna possibilità di comunicare a essa gli esiti di un percorso, di quella rieducazione che la Costituzione assegnava a quel tempo recluso.

Il Garante nazionale, nel corso delle sue visite, si è trovato più volte a interloquire con persone detenute che stavano scontando la pena temporanea in regime di ostatività, cioè di divieto di ogni forma di modulazione della fase terminale della propria condanna e della conseguente impossibilità di comprendere se e come i percorsi trattamentali potessero aver avuto un esito. Quindi, di fronte a persone che sarebbero state riconsegnate alla società esterna senza che vi fosse da parte dell'Istituzione alcuna possibilità di comunicare a essa gli esiti di un percorso, di quella rieducazione che la Costituzione assegnava a quel tempo recluso.

D'altro canto, quando l'ostatività trova il suo presupposto realizzato rispetto alla porta chiusa per sempre – quando cioè si coniuga con la pena dell'ergastolo – allora ci si trova di fronte all'interrogativo sulla sua legittimità, visto che configura una sottrazione definitiva del soggetto alla vita – di cui nessuno è proprietario, neppure lo Stato, qualsiasi sia il reato commesso da chi a tale pena è condannato. La Corte europea, proprio per questo, ha affermato in sue recenti sentenze, che si sono andate via via evolvendo, l'impossibilità di una pena senza speranza («without hope», testualmente) perché inerente a essa vi è una non considerazione della persona in quanto tale e, quindi, una potenziale violazione del divieto di pena contraria al senso di umanità. Se nelle prime sentenze (come nel caso *Kafkaris v. Cipro* del 2008) aveva visto quale possibile *speranza/hope* la grazia presidenziale, ha poi riconosciuto che non può essere speranza la discrezionalità politica e che deve esserci un elemento ordinamentale, un fondamento giuridico a costruirla: da qui la sentenza *Vinter v. Regno Unito* del 9 luglio 2013 e, successivamente quella del caso *Trabelsi v. Belgio* del 4 settembre 2014 che fanno riferimento all'elemento di esistenza nell'ordinamento giuridico di una possibile revisione del percorso, seppure dopo un numero altissimo di anni. Certamente è ancora una giurisprudenza acerba, con alcune successive contraddizioni, ma il principio è chiaro: non si può mai essere identificati con il reato commesso molti anni prima, quasi fissandolo in una foto – pure le scienze neurobiologiche vanno verso la conferma del cambiamento, su base positiva, organica²⁷. Occorre che i percorsi compiuti siano valutati. Altrimenti vuol dire non avere alcuna fiducia nell'utilità possibile della sanzione penale e restare legati al pre-moderno concetto di retribuzione rispetto al male commesso.

27. Umberto Veronesi, *Appello per l'abolizione dell'ergastolo*, Fondazione U. Veronesi, 26 marzo 2013, aggiornato 15 dicembre 2016.

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



La normativa italiana non prevede un'ostatività assoluta: è rimossa nel caso di cooperazione all'indagine, finalità peraltro ovviamente da incentivare. Ma, la situazione pone un'irriducibile asimmetria che può non permettere la scelta: la cooperazione può essere impossibile dopo molti anni, inesigibile – è la Corte di Cassazione che lo afferma – priva di utilità o anche implicante la messa in pericolo di persone terze care e, quindi, eticamente difficile da richiedere. Non è questa la sede per sviluppare un dibattito che pone in luce contraddizioni a volte irriducibili. Resta il fatto che un sistema ostativo non aiuta la società esterna rendendola meno vittima di aggressioni criminali, né funziona realmente come criterio di effettivo accertamento dei percorsi detentivi compiuti e, quindi, dei cambiamenti della persona autore di gravi reati. La valutazione caso per caso, individuo per individuo, giustificherebbe del resto maggiormente e con più argomento anche gli eventuali dinieghi di accesso a taluni istituti e motiverebbe di più il soggetto verso la prospettiva di cambiamento.

Recentemente si è cercato di ridurre il rischio degli automatismi preclusivi, restringendone l'ambito nel più recente schema di decreto legislativo sul carcere. Resta comunque il *vulnus* di una ostatività non ristretta al solo accesso alle misure alternative, ma estesa anche alla liberazione condizionale: istituto funzionale proprio a dare un limite possibile alla pena e un orizzonte a chi deve impegnare il proprio essere nel tentativo di conquistarlo. Resta il senso di una società che non vuol più vedere le ferite del proprio corpo e per questo decide di non rimuovere le bende dalle proprie ferite. Ma, resta anche l'oggettiva insicurezza che tale sistema apparentemente dettato dalla volontà di garantirne ancora di più finisce col determinare.

34. Il diritto al lavoro

Il lavoro riveste una posizione centrale nell'ordinamento penitenziario, quale elemento fondamentale del trattamento in una prospettiva di reinserimento sociale della persona detenuta. Ma la carenza quantitativa e qualitativa del lavoro offerto all'interno degli Istituti rappresenta da sempre una delle criticità maggiori. La stessa terminologia utilizzata ne è una rappresentazione: non si parla di *lavoratori*, ma di *lavoranti* e le professioni – nonostante la circolare del Dap²⁸ – continuano a essere denominate con termini squalificanti: si pensi solo alle sarte chiamate comunemente *rattoppine*.

Il lavoro riveste una posizione centrale nell'ordinamento penitenziario, quale elemento fondamentale del trattamento in una prospettiva di reinserimento sociale della persona detenuta.

Al 31 dicembre 2017, secondo i dati del Dap, il totale dei detenuti "lavoranti" era di 18.404 persone,

28. Circolare Dap 0112428 del 31.03.2017 "Ridenominazioni corrette di talune figure professionali e altro in ambito penitenziario".

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



Penalità e libertà

pari al 31,95% della popolazione detenuta. L'anno precedente erano 16.251, pari al 29,73%. Dunque con un leggero incremento ma sempre ben al di sotto del 50%. Inoltre, come ha ricordato il Capo del Dipartimento Santi Consolo nella sua Relazione al Parlamento sul lavoro in carcere²⁹ «Le Direzioni degli Istituti, per mantenere un sufficiente livello occupazionale tra la popolazione detenuta, tendono a ridurre l'orario di lavoro pro capite e a effettuare la turnazione delle postazioni lavorative». Ciò significa che tra i 15.924 lavoratori alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria (che rappresentano l'86,52% del totale) una quota significativa lavora senza continuità, a rotazione con altri detenuti.

Il Garante apprezza gli sforzi messi in campo dall'Amministrazione penitenziaria, in particolare nell'ultimo anno, per migliorare l'attività lavorativa negli Istituti penitenziari, sia come numeri sia rispetto alla qualità del lavoro offerto.

Tuttavia, il Garante apprezza gli sforzi messi in campo dall'Amministrazione penitenziaria, in particolare nell'ultimo anno, per migliorare l'attività lavorativa negli Istituti penitenziari, sia come numeri sia rispetto alla qualità del lavoro offerto. Tre sono le linee dell'azione dell'Amministrazione penitenziaria.

La prima riguarda le attività dipendenti dall'Amministrazione penitenziaria stessa e consiste nello sviluppo, a fianco a lavori di tipo domestico, di attività di tipo industriale, favorendo l'autoproduzione di una serie di generi sia per gli Istituti sia per il personale e le caserme. È in questo contesto che sono state avviate diverse attività di produzione di mobili (letti, sedie, armadi, tavoli e scaffalature), biancheria da letto (federe, lenzuola e coperte), abbigliamento da lavoro (tute, camicie, scarpe anti-infortunistiche) e lavori tipografici. Ciò ha consentito, oltre tutto, un risparmio per l'Amministrazione nel suo complesso. I detenuti impiegati in tali lavori al 31 dicembre 2017 erano 655.

Certamente rimane ancora molto da fare per riqualificare il lavoro di tipo "domestico" per renderlo più simile all'analogo lavoro esterno.

La seconda linea punta a sviluppare le attività nel settore turistico e alberghiero nelle tre Colonie agricole sarde di Mamone, Is Arenas e Isili, al fine di utilizzare pienamente le loro capacità ricettive e incrementare il numero dei detenuti che vi lavorano. L'aumento dei lavoratori ha riguardato 52 detenuti trasferiti nel 2017 negli Istituti di Mamone e Is Arenas. Nel 2017 il totale di detenuti che lavoravano nelle tre Colonie agricole erano 420. Sono inoltre in fase di studio dei progetti con l'Ente parco toscano per attività legate alla tutela del territorio nelle isole di Gorgona e Pianosa.

La terza linea, infine, punta a favorire l'offerta di lavoro qualificato. Nel corso dell'anno sono stati siglati diversi accordi con imprese del territorio per portare nuove opportunità di lavoro all'interno degli Istituti: con *Marinella Srl* e *Maumari Srl* per la creazione di una sartoria presso la Casa circondariale femminile di Pozzuoli; con *Brunello Cucinelli Spa* per la creazione di un laboratorio di sartoria nella Casa circondariale di Perugia Capanne; con *Muti Spa* per la creazione di un laboratorio per la produzione e il confezionamento di pomodori presso la Casa circondariale di Carinola.

²⁹ Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti ai sensi dell'articolo 20 ultimo comma della legge 26 luglio 1975 n. 354. Anno 2017, del 13 aprile 2018

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



Tali iniziative favoriscono modalità operative il più possibile conformi a quelle assicurate per lavori analoghi nel contesto esterno, così come indicato dalla Regola 26 comma 7 delle *Regole penitenziarie europee*, al fine di preparare i detenuti alle condizioni della vita professionale normale.

Con l'Associazione *Soroptimist international Italia* – che ha tra le sue finalità l'avanzamento della condizione femminile, l'accettazione della diversità e la creazione di opportunità per trasformare la vita delle donne – l'Amministrazione ha stipulato un accordo per la realizzazione di percorsi formativi mirati alla popolazione detenuta femminile.

Si tratta di iniziative significative che richiedono però di essere implementate, con una maggiore disponibilità da parte delle Aziende a investire all'interno degli Istituti, contribuendo a favorire quel percorso di reinserimento che l'Amministrazione penitenziaria da sola non può fare. Ma ciò richiede anche un cambio di passo all'interno degli Istituti, favorendo modalità agili, senza nulla togliere alle esigenze di sicurezza, evitando ogni tipo di rallentamento o ostacolo di tipo burocratico o organizzativo, che sono motivo di disincentivo a investire in carcere per l'imprenditoria.

Parlando di lavoro in carcere non si può certamente dimenticare l'importante contributo dato dalle Organizzazioni del Terzo settore - Cooperative, Consorzi, Associazioni - che assicurano oltre 1550 posti di lavoro. Un lavoro spesso qualificato e "accompagnato" da volontari e operatori che affiancano le persone detenute in un vero percorso di pieno reinserimento sociale, un lavoro che spesso comincia dentro e prosegue fuori sia nell'ambito di misure alternative come la semilibertà, sia a fine pena.

Sul tema del lavoro, il Garante segnala due particolari iniziative che, per la loro specificità, vanno oltre il perimetro del lavoro. Si tratta di due negozi, uno per la vendita di prodotti agricoli e caseari e l'altro di prodotti da forno aperti rispettivamente presso la Casa circondariale femminile "Germana Stefanini" di Roma-Rebibbia e presso l'Istituto a custodia attenuata III casa di Roma-Rebibbia. Sono fisicamente dentro le mura di cinta degli Istituti, ma aperti al pubblico e le persone che vi lavorano in parte sono detenuti e detenute. Chi fa la spesa in quel negozio, varca il muro di cinta del carcere, rompendo in qualche modo la distanza, sia fisica che psicologica, che separa il mondo penitenziario dalla società esterna.

Infine, il 2017 è stato segnato da un importante stanziamento di 120 milioni di euro nel triennio 2017-2019 (poi prolungato al 2020 che ha consentito di adeguare le retribuzioni per i detenuti che lavorano. Il lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione è, infatti, retribuito avendo come riferimento economico i Contratti collettivi nazionali di lavoro dei vari settori, in misura non inferiore ai 2/3 del trattamento previsto dai contratti stessi, così come indicato dall'articolo 22 o.p., ma l'adeguamento degli importi era fermo al 1994, da oltre 20 anni. Ora questo *vulnus* è stato sanato.

Il 2017 è stato segnato da un importante stanziamento di 120 milioni di euro nel triennio 2017-2019 che ha consentito di adeguare le retribuzioni per i detenuti che lavorano.

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



Penalità
e libertà

35. I Reparti di medicina protetta

I Reparti di medicina protetta sono Unità operative ospedaliere, strutturalmente e funzionalmente autonome nell'ambito dell'Ospedale di appartenenza, con un proprio personale medico, infermieristico, ausiliario tecnico-sanitario, destinate esclusivamente ai detenuti per la cura delle patologie che non possono essere affrontate in ambiente penitenziario.

Certamente vulnerabilità e specialità si coniugano in modo peculiare quando una parte della pena viene scontata in un Reparto di medicina protetta di un Ospedale. Il fondamento normativo dei reparti di medicina protetta è rinvenibile nell'articolo 7 della legge del 12 agosto 1993 n. 296³⁰. Si tratta di Unità operative ospedaliere, strutturalmente e funzionalmente autonome nell'ambito dell'Ospedale di appartenenza, con un proprio personale medico, infermieristico, ausiliario tecnico-sanitario, destinate esclusivamente ai detenuti per la cura delle patologie che non possono essere affrontate in ambiente penitenziario. Tali strutture dovrebbero essere in grado di offrire ai detenuti ricoverati tutti i servizi specialistici presenti nel nosocomio, attraverso la collaborazione delle altre unità operative ospedaliere, assicurando al contempo un elevato livello di sicurezza. La vigilanza dei Reparti è affidata alla Polizia penitenziaria, di norma assegnata all'Istituto penitenziario di pertinenza territoriale e consente di ridurre l'impiego di personale per i "piantonamenti" ai ricoverati.

Va detto, innanzitutto, che si tratta di strutture estremamente disomogenee sul territorio nazionale e in alcune aree nazionali tali Reparti non sono ancora attivi. La prima Unità operativa di questo tipo è stata aperta nel 2002 presso l'Azienda ospedaliera "San Paolo" di Milano. Il reparto, denominato "Medicina V" ha 18 posti letto per il ricovero e due per il *day hospital*. Negli anni ne sono state aperte altre che, secondo quanto comunicato dal Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria³¹ sono: presso l'Ospedale "San Martino" di Genova, il "Belcolle" di Viterbo, il "Sandro Pertini" di Roma, il "Cardarelli" di Napoli, la "Azienda ospedaliera dei Colli" di Napoli, l'Ospedale civico di Palermo, il "Cannizzaro" di Catania, gli Ospedali riuniti "Papardo-Piemonte" di Messina, il "San Giovanni Battista le Molinette" di Torino. Si tratta di reparti con un minimo di quattro posti letto fino a un massimo di 22.

Il Garante nazionale, nel corso delle visite condotte nel territorio nazionale, ha constatato che accanto a queste strutture – definibili come vere e proprie strutture ospedaliere – si è sviluppata la tendenza all'apertura di piccoli ambiti composti da una o due camere che non sono configurabili come effettivi Reparti, ma come collocazione protetta e controllata di detenuti, spesso in zone 'neglette'

30. Articolo 7 del Decreto-legge 14 giugno 1993, n.187, convertito in Legge 12 agosto 1993 n. 296: «1. In ciascun capoluogo di Provincia, negli Ospedali generali sono riservati reparti destinati, in via prioritaria, al ricovero in luogo esterno di cura, ai sensi dell'articolo 11 della legge 26 luglio 1975, n. 354 [(a) e dell'articolo 17 del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431 (b), e successive modificazioni], dei detenuti e degli internati per i quali la competente autorità abbia disposto il piantonamento. Nei capoluoghi in cui esistono più Ospedali generali, detti reparti sono istituiti in quello dove vi è una divisione di malattie infettive».

31. Lettera del Capo del Dipartimento al Garante nazionale del 27 aprile 2018.



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



dell'Ospedale. Questo è il caso verificato all'Azienda ospedaliera "San Giovanni di Dio e Ruggi d'Aragona" di Salerno o all'Ospedale civile de L'Aquila o ancora agli "Spedali civici" di Brescia, o all'Ospedale di Nuoro in via di apertura nel mese di novembre 2017, per citare alcuni esempi. La distinzione tra i veri e propri Reparti di medicina protetta e questi piccoli ambiti di collocazione sicura è notevole: se nei primi casi la struttura organizzativa è quella tipica del Reparto ospedaliero, per quanto riguarda attrezzature, presenza e responsabilità medica, nei secondi si tratta di uno stretto ambito, spesso non fornito di attrezzature proprie e con personale sanitario a chiamata.

Una caratteristica accomuna anche le strutture di qualità: sono Reparti che dovrebbero prevedere permanenze brevi, secondo percorsi di continuità con la struttura sanitaria interna all'Istituto di appartenenza, così evitando lunghe degenze, salvo casi del tutto eccezionali di persone che necessitano di allettamento e terapia continui e le cui posizioni individuali non abbiano consentito il ricorso all'articolo 147 c.p. Altrimenti anche il buon livello di servizio sanitario – come è, per esempio, nei casi del "San Paolo" di Milano o di "Belcolle" a Viterbo – finisce con scontrarsi su aspetti di inadeguatezza sul piano della quotidianità detentiva e dei relativi diritti della persona. Colpisce, infatti, la realtà in cui vivono i pazienti ristretti: una realtà che parla di segregazione e isolamento, dove non sono previsti spazi e momenti di socialità, dove il detenuto-paziente resta chiuso nella stanza di pernottamento per tutto il giorno, in alcuni casi senza neanche la televisione e senza poter scambiare una parola con qualcuno, se non con il personale penitenziario o infermieristico e sanitario. Assenti ovunque i cortili per il passeggio, per garantire – per chi può – la possibilità di trascorrere almeno un'ora al giorno all'aria aperta. In tali Reparti ospedalieri la detenzione finisce con essere solo contenimento, controllo e sicurezza – e tutto ciò è accettabile soltanto per i periodi brevi di necessaria cura di tipo intensivo. Laddove si debba pensare a trattamenti quotidiani che non escludono però di per sé al soggetto la possibilità di condurre per il resto del giorno una vita normale, tali strutture risultano inadeguate. Per questo il Garante è direttamente intervenuto in alcuni casi per far presente alla Magistratura di sorveglianza che il prolungato ricovero in un Reparto di questo tipo di persone che, pur bisognose di particolare trattamento quotidiano, non richiedevano la permanenza continua a letto, era inopportuna e avrebbe costituito un aggravamento della loro situazione detentiva, anche sul piano psicologico.

Infatti, se è vero che formalmente – così come ricordato dal Capo dell'Amministrazione penitenziaria in una sua nota al Garante³² – le persone ivi detenute «fruiscono dei diritti previsti dalla normativa vigente quali, ad esempio, le telefonate, i colloqui con gli avvocati e i familiari, spesso in ambienti predisposti a tale scopo» è altrettanto vero che gli ambienti predisposti sono molto rari; che, come già evidenziato, in nessuno di tali Reparti esiste la possibilità di accesso all'aria aperta per coloro per i quali non ci siano impedimenti di natura medica; che le finestre sono quasi ovunque chiuse ermeticamente, anche se – continua la nota – «per quanto riguarda l'esercizio di taluni diritti dei detenuti assicurati durante la detenzione in carcere, come ad esempio la socialità, cioè la possibilità di trascorrere del tempo insieme ad altri in ambienti predisposti o la possibilità di recarsi all'aria aperta ove il medico

Il Garante ha fatto presente alla Magistratura di sorveglianza che il prolungato ricovero in un Reparto di questo tipo di persone che, pur bisognose di particolare trattamento quotidiano, non richiedevano la permanenza continua a letto, era inopportuna e avrebbe costituito un aggravamento della loro situazione detentiva, anche sul piano psicologico.

32. Lettera citata del 27 aprile 2018.

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



Penalità e libertà

certifichi la necessità del paziente detenuto di camminare o di trascorrere del tempo all'aria aperta, questa Amministrazione garantisce e favorisce tali necessità durante l'ospedalizzazione»³³. Colpisce il fatto che debba essere certificata la «necessità» medica per l'accesso all'aria e che, quindi, questa non derivi automaticamente salvo «necessità contraria» di natura medica dall'articolo 10 o.p. La situazione di claustrofobia che tali strutture sembrano adottare è poi del tutto evidente in quelle strutture piccole non configurate come specifici Reparti di medicina protetta e che, in fondo, rispondono soltanto a esigenze di riduzione dei piantonamenti.

Nella gran parte delle strutture ospedaliere destinate alle persone detenute non c'è spazio per tutti quegli elementi che l'ordinamento definisce come centrali quali il positivo mantenimento del rapporto con la famiglia, le attività trattamentali, la socialità, i momenti all'aria aperta.

In generale, comunque, nella gran parte delle strutture ospedaliere destinate alle persone detenute non c'è spazio per tutti quegli elementi che l'ordinamento definisce come centrali quali il positivo mantenimento del rapporto con la famiglia, le attività trattamentali, la socialità, i momenti all'aria aperta. A volte manca anche il telefono per chiamare le famiglie o l'avvocato. Inoltre, l'organizzazione burocratico-amministrativa rende la vita in alcune di esse, per esempio in quella della "Azienda ospedaliera dei Colli" di Napoli, molto difficile: per fare un colloquio, i famigliari devono ritirare fisicamente un foglio all'Istituto di appartenenza della persona detenuta ricoverata – che magari è in un'altra città – e con quello presentarsi al Reparto ospedaliero; per gli eventuali acquisti i detenuti devono fare richiesta al proprio Istituto di appartenenza che verifica il loro conto, acquista il genere e lo porta fisicamente al Reparto ospedaliero tramite la Polizia penitenziaria. Assenti quasi ovunque i volontari e laddove sono operativi talvolta – come nel caso del "Sandro Pertini" di Roma – devono effettuare i colloqui con i pazienti detenuti attraverso il cancello chiuso della stanza. Una prassi questa che il Garante stigmatizza con forza.

In altre parole, in Ospedale il carcere rischia di tornare a essere solo sbarre, porte blindate, separatazza e ozio. Tutto il resto è temporaneamente sospeso. Pur comprendendo che si debba trattare di strutture ospedaliere in cui la permanenza dovrebbe essere limitata al tempo strettamente necessario per le particolari analisi o terapie, l'aspetto segregante di tali strutture, in particolare di quelle non configurate come Reparti ma come stanzette separate e utilizzabili al bisogno, richiede una revisione sostanziale. Anche in considerazione del fatto che questa situazione ricade anche in modo inevitabile sul personale di Polizia che vi presta servizio, che opera a volte senza una specifica attenzione preventiva sul piano profilattico e psicologico, in spazi che rischiano di essere avulsi dal contesto del proprio naturale luogo di lavoro, a continuo contatto con un surplus di sofferenza e in ambiti che troppo spesso trasmettono una sensazione di marginalità e a volte degrado.

33. *Idem*

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



36. Il doppio binario

La privazione della libertà in ambito penale ha nel nostro ordinamento una specialità particolare: quella di muoversi lungo un doppio binario: pena e misura di sicurezza, che può essere anche privativa della libertà personale. Si tratta di un tema a lungo dibattuto, poiché di fatto può colpire un unico autore di un unico reato con due tipologie di sanzione, la prima riferita al fatto di reato commesso e la seconda alla sua supposta «pericolosità sociale»: retaggio della cultura giuridica e dell'ideologia dell'epoca in cui è nato il codice penale, fondata sul principio della perseguibilità dell'autore oltre a quella del suo comportamento.

La privazione della libertà in ambito penale ha nel nostro ordinamento una specialità particolare: quella di muoversi lungo un doppio binario: pena e misura di sicurezza, che può essere anche privativa della libertà personale.

Ancorché la legge 30 maggio 2014 n. 81 ne abbia corretto l'indeterminatezza originaria, agganciando tassativamente la durata dell'applicazione delle misure di sicurezza alla pena edittale massima del reato commesso, il sistema delle misure di sicurezza mantiene le sue connotazioni altamente critiche sia sul piano teorico-giuridico, sia nella sua concreta applicazione, risolvendosi, nella stragrande maggioranza di casi, in un prolungamento illegittimo della sanzione principale.

Sul piano giuridico-teorico, si ribadisce la convinzione, già espressa in molte sedi, che «sarebbe auspicabile una radicale riduzione delle misure di sicurezza e soprattutto un diminuito riferimento a categorie di dubbio fondamento scientifico relative a prognosi di “pericolosità sociale”. Vale sempre la pena ricordare che il diritto penale negli Stati moderni è strumento sussidiario di intervento per sanzionare ciò che è accaduto e il relativo autore e non per prevedere ciò che potrebbe accadere e la tipologia personale di chi lo potrebbe far accadere»³⁴. In una sintesi piuttosto efficace, si può dire, infatti, che mentre la pena sanziona per ciò che si è commesso, la misura di sicurezza sanziona per ciò che si potrebbe commettere. Quindi, due elementi di dubbio fondamento: lo spostamento dal reato al reo, lo spostamento da ciò che si è commesso a ciò che si potrebbe commettere.

Se un tempo tuttavia le misure di sicurezza detentive rappresentavano una specificità italiana, anomala all'interno dei sistemi europei, oggi hanno trovato invece larga applicazione anche oltre le Alpi. Conseguentemente le misure di sicurezza sono state oggetto di considerazioni e sentenze della Corte di Strasburgo con alcuni orientamenti che occorre tenere presenti; soprattutto quelli relativi ad alcuni

34. Parere del Garante nazionale sullo schema di decreto legislativo in attuazione dell'articolo 1 comma 16, punti c) e d) Legge 23 giugno 2017 n.103.

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



Penalità e libertà

casi tedeschi³⁵. In una nota sentenza del 2009, nel caso *M. v. Germania*³⁶ la Corte ha configurato la misura di sicurezza detentiva come vera e propria pena e, come tale, coperta dal principio di irretroattività. Ha inoltre ribadito il principio fondamentale che l'applicazione di una misura di sicurezza detentiva è legittima a condizione che tra il fatto oggetto della condanna e la privazione della libertà personale sussista un nesso causale, non bastando una mera successione cronologica tra prima e seconda (articolo 5.1 lettera *a* della Convenzione), né che possa bastare per la sua applicazione il generico rischio di commissione di nuovo reato (articolo 5.1. lettera *c*). Conseguentemente, ha sentenziato la violazione dell'articolo 5.1. e dell'articolo 7.1. della Convenzione nel caso in esame in quanto la durata della misura di sicurezza detentiva era stata indefinitamente prolungata durante il periodo di esecuzione della pena del ricorrente e tale estensione era stata a lui applicata al termine di tale esecuzione. L'elemento che rileva in questo come in altri casi coevi – e che è stato ripreso anche successivamente nella giurisprudenza della Corte – è l'impossibilità di provvedimento di applicazione di una misura di sicurezza in modo disconnesso dalla condanna e adottato nel corso dell'esecuzione della sentenza.

Questo orientamento giurisprudenziale della Corte europea per i diritti umani afferma un principio che nel nostro ordinamento incontra profili di possibile incompatibilità per gli effetti del combinato disposto degli articoli 205 commi 2 e 3 c.p. e 109 comma 2 c.p. che consente l'applicazione di misure di sicurezza anche con provvedimento successivo alla sentenza di condanna e sulla base di dichiarazioni di pericolosità qualificata pronunciate in ogni tempo, anche dopo l'esecuzione della pena. Lo stesso

Ma è sul piano dell'applicazione concreta delle misure di sicurezza che queste manifestano tutti i limiti di disarmonia rispetto a un ordinamento sanzionatorio moderno: è importante sottolineare che non si può giustificare l'applicazione di una misura di sicurezza detentiva solo in ragione della funzione preventiva dalla stessa svolta, se poi di fatto la sua esecuzione non si differenzia da quella di una pena.

rischio si verifica anche nel caso di una proroga di una misura di sicurezza detentiva; anche in questo secondo caso infatti, secondo la giurisprudenza della Corte Edu si perde il legame con la sentenza, essenziale ai fini della legittimità della privazione della libertà.

Ma è sul piano dell'applicazione concreta delle misure di sicurezza che queste manifestano tutti i limiti di disarmonia rispetto a un ordinamento sanzionatorio moderno: è importante sottolineare che non si può giustificare l'applicazione di una misura di sicurezza detentiva solo in ragione della funzione preventiva dalla stessa svolta, se poi di fatto la sua esecuzione non si differenzia da quella di una pena. Quest'ultima, invece, è una circostanza ricorrente nel nostro sistema: ancora nel corso dell'ultimo anno di visite agli Istituti penitenziari, il Garante nazionale ha riscontrato la permanenza di persone che, scontata la pena, sono state trattenute, a volte nella medesima stanza di detenzione e sezione, nonostante l'assegnazione a una Casa di lavoro per eseguire la misura di sicurezza detentiva.

35. In particolare i casi *M. v. Germania* (2009), *Kallweit v. Germania* (2011), *Mantes v. Germania* (2011), *Schummer v. Germania* (2011).

36. Sentenza *M. v. Germania* (19359/04) del 17 dicembre 2009. Il ricorrente era stato condannato a cinque anni di detenzione con successiva applicazione della misura di sicurezza detentiva, che al momento della condanna aveva una durata massima di dieci anni. Successivamente era stato normativamente superato il limite di dieci anni, rendendo la misura di sicurezza di durata indeterminata. Per questo motivo, il ricorrente si era visto estendere la sua misura di sicurezza oltre i dieci anni, sulla base della valutazione della sua pericolosità. A seguito della sentenza di violazione degli articoli 5.1. e 7.1. della Convenzione europea per i diritti umani e di analoghe sentenze in altri casi (2011) il Tribunale costituzionale federale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina della custodia di sicurezza in misura illimitata.

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



Proprio perché anche le misure di sicurezza hanno carattere afflittivo, è necessario assicurare che la differenza di funzioni tra pene e misure di sicurezza si traduca anche in differenti modalità esecutive, così da garantire i supporti riabilitativi e risocializzativi necessari a consentire al soggetto di interrompere quanto prima l'esecuzione della misura.

Nelle attuali Case di lavoro sono ristrette 209 persone. Altri 28 internati sono assegnati alla Colonia agricola di Isili³⁷. Le maggiori assegnazioni a Casa di lavoro si scontano a Vasto (120) e a Castelfranco Emilia (73). Per il resto, 21 internati sono nella sezione della Casa circondariale di Biella classificata come "Casa di lavoro", mentre 10 donne sono rispettivamente, 7 alla sezione classificata "Casa di lavoro" della Casa di reclusione di Venezia-Giudecca e 3 in quella di Trani. A questi si aggiungono 6 persone internate e assegnate a Casa di lavoro che sono ristrette in regime speciale ex articolo 41 bis o.p. nella Casa circondariale di Tolmezzo (i dati si riferiscono al 26.4.2018).

La Casa di lavoro e la Colonia agricola sono luoghi deputati all'espiazione della misura di sicurezza detentiva per i soggetti imputabili³⁸, e dovrebbero, quindi, offrire possibilità di rieducazione al contatto con la realtà esterna e prevedere il lavoro come strumento di rieducazione e reinserimento sociale del reo, ma di fatto rischia di essere un ulteriore carcere. Se si escludono le situazioni degli internati assegnati alle Colonie agricole a Isili, Is Arenas e Mamone, dove proprio recentemente si stanno avviando progetti nel settore turistico alberghiero, per gli altri, salvo molto rare eccezioni, l'assenza del lavoro è elemento costante. Come poi si possa conciliare la funzione che la legge assegna alla Casa di lavoro e la sua funzione di facilitazione nel rientro sociale con la previsione di internamento in regime speciale ex articolo 41 bis, o.p. risulta assolutamente non chiaro al Garante nazionale che intravede in tale previsione il rischio di un mero prolungamento della situazione detentiva speciale per motivi di sicurezza. Inoltre, la Casa di lavoro dovrebbe essere luogo ben distinto e distinguibile dal normale Istituto di detenzione: molto difficile che lo sia quando si tratti di una sezione di una Casa circondariale o di reclusione.

Ha scritto recentemente Mons. Bruno Forte, Vescovo di Chieti-Vasto, cioè del luogo dove è ubicata la più grande Casa di lavoro – che è appunto a Vasto –, a proposito del vuoto che attualmente propone l'applicazione di tale misura di sicurezza: «La Casa di lavoro dovrebbe offrire possibilità di rieducazione al contatto con la realtà esterna, ma di fatto diventa un ulteriore carcere per chi alle spalle ne ha già tanto. Ci sono persone che hanno già scontato trenta e anche quarant'anni di detenzione. A popolare la casa di lavoro è una folla di disperati, in una situazione che non permette nemmeno a chi è sano di mente di rimanere

«La Casa di lavoro dovrebbe offrire possibilità di rieducazione al contatto con la realtà esterna, ma di fatto diventa un ulteriore carcere per chi alle spalle ne ha già tanto. Ci sono persone che hanno già scontato trenta e anche quarant'anni di detenzione. A popolare la casa di lavoro è una folla di disperati, in una situazione che non permette nemmeno a chi è sano di mente di rimanere tale molto a lungo»

Mons. Bruno Forte,
Vescovo di Chieti-Vasto

37. In base all'articolo 216 del Codice penale, la Casa di lavoro e la Colonia agricola sono due diverse modalità esecutive della stessa misura di sicurezza. Il successivo articolo 218 affida poi al Giudice la scelta tra l'assegnazione all'una o all'altra struttura, «tenuto conto delle condizioni e attitudini della persona a cui il provvedimento si riferisce».

38. Diversa è la questione relativa ai soggetti non imputabili per i quali sono riservate le Residenze per le misure di sicurezza, di tipo psichiatrico (Rems) di cui si tratterà nel successivo paragrafo.

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



Penalità e libertà

tale molto a lungo»³⁹. E già sette anni fa il Presidente del Garante nazionale scriveva a proposito di questa misura di sicurezza detentiva, dopo a una visita a un Istituto: «Girando per i corridoi e parlando con le persone che si incontrano non si avverte alcuna differenza: eppure le situazioni giuridiche individuali sono del tutto diverse. Siamo in un grande carcere dell'Italia centrale, ma non tutti coloro che vi soggiornano sono detenuti che scontano una pena o attendono la sentenza definitiva. Molti nostri interlocutori hanno già scontato il tempo recluso loro assegnato dalla Corte che li ha giudicati; eppure sono ancora dentro quelle mura con un regime molto, troppo, simile a quello che avevano precedentemente. Sono privati della libertà personale in virtù di una misura di sicurezza e quella cosiddetta “Casa di lavoro” che li ospita e li detiene non ha nulla a che vedere con la propria denominazione: poco o quasi nullo il lavoro, molte e totalizzanti le restrizioni a cui sono sottoposti».⁴⁰

Non può bastare comunque distinguere gli ambienti e cercare fortunosamente qualche opportunità di lavoro da offrire. Eppure sono passi che occorre compiere, per non rinviare il problema ad auspicabili quanto attualmente improbabili revisioni complessive del nostro Codice, mentre la vita di chi è internato continua a scorrere. Se non si riesce ancora a ripensare totalmente il doppio binario, se si continua privare della libertà non in base al principio di stretta legalità sintetizzato nel *quia prohibitum*, né da quello sostanzialista del *quia peccatum* bensì da un principio, discrezionale e neutralizzante sintetizzato nel *ne peccetur*⁴¹; se ancora non si è in grado di mutare tutto ciò, forse il tempo è ormai urgente per ripensare le forme in cui tutto ciò si realizza affinché almeno le parole ritrovino il loro significato.

37. Le Rems

Dal 1° aprile 2015 l'esecuzione delle misure di sicurezza detentive consistenti nella assegnazione a Casa di cura e custodia e del ricovero in Ospedale psichiatrico giudiziario è definitivamente sostituita dal ricovero nelle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems).

Dal 1° aprile 2015 l'esecuzione delle misure di sicurezza detentive consistenti nella assegnazione a Casa di cura e custodia e del ricovero in Ospedale psichiatrico giudiziario⁴² è definitivamente sostituita dal ricovero nelle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems). È giunto, quindi, a compimento, dopo vari rinvii, il procedimento di attuazione delle leggi 17 febbraio 2009 n. 11 e 30 maggio 2014 n. 81 che erano state (e sono) oggetto di ampio dibattito sia in ambito penalistico che psichiatrico e che hanno segnato un punto di innalzamento della tutela dei diritti delle persone affette da disagio psichico. Nel-

39. Mons. Bruno Forte, *Come andare oltre i drammi delle “Case di lavoro”*, “Il Sole 24 ore”, 8 aprile 2018.

40. Mauro Palma, *La libertà non è star sopra un albero*, in “Italiani Europei”, n. 10, 2011.

41. Cfr. Luigi Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Editori Laterza, Bari, 1989.

42. Rispettivamente, articoli 209 e 222 del codice penale.



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



la Relazione al Parlamento dello scorso anno (2017) il Garante nazionale ha sottolineato la positività dell'avvenuto compimento di un percorso che, avviato con il decreto legge 22 dicembre 2011 n. 211⁴³, ha ricevuto un impulso decisivo nel 2014, quando la legge di conversione del decreto legge 31 marzo 2014 n. 52 ha fissato appunto al 31 marzo 2015 il termine ultimo perché il processo si completasse e ha affidato al Commissario straordinario per la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari, Franco Corleone, il compito di seguire e monitorare con continuità i percorsi attuativi nelle Regioni che ancora non avevano avviato la realizzazione delle Rems, seppure provvisorie.

Il commento positivo del Garante nazionale era così espresso nella Relazione dello scorso anno: «Si può oggi dire che è stato compiuto un percorso aperto quasi quaranta anni fa con la “legge Basaglia” (legge 180/1978) che introdusse il superamento della logica manicomiale, dimostrando che rispetto alla malattia mentale «si può fare diversamente, perché c'è un altro modo di affrontare la questione, anche senza la costrizione», come egli dichiarò. Quella legge di innovazione civile per il nostro Paese, era rimasta incompiuta proprio relativamente a quel sistema manicomiale giudiziario che ha resistito per tutti questi anni, fondandosi sulle paure rispetto al “matto criminale” e applicando a soggetti che la legge riconosceva colpevoli, ma non responsabili della propria azione, il doppio livello di istituzioni totali: quello dell'istituzione carceraria e quello dell'istituzione manicomiale. Per questo la chiusura degli Opg ha una dimensione culturale che è importante che sia affermata e fatta vivere completamente anche all'interno di comunità a volte timorose nell'ospitare nel proprio territorio le “residenze” di recente istituzione. Tale dimensione positiva è accentuata dal fatto che la legge 81/2014 introduce anche altri elementi circa la residualità della misura restrittiva in Rems da decidere solo quando non vi siano altre misure idonee ad assicurare cure adeguate alla persona e a far fronte alla sua pericolosità, peraltro non desumibile dalle sue condizioni di vita; così anche circa il termine massimo di esecuzione di questa – e delle altre – misure di sicurezza»⁴⁴.

«Si può oggi dire che è stato compiuto un percorso aperto quasi quaranta anni fa con la “legge Basaglia” (legge 180/1978) che introdusse il superamento della logica manicomiale, dimostrando che rispetto alla malattia mentale «si può fare diversamente, perché c'è un altro modo di affrontare la questione, anche senza la costrizione».

Alle valutazioni espresse nella precedente Relazione, circa l'elemento culturalmente e fattualmente rilevante di tale nuova impostazione, il Garante rinvia in questa occasione. Tuttavia tre aspetti hanno interessato l'attività dell'anno a cui si riferisce la Relazione presente. Il primo riguarda i mai sopiti tentativi di diminuire la portata del percorso di riforma avviato, con il rischio di riprodurre pur in strutture migliori, con un numero ristretto di pazienti e diffuse nel territorio, una logica che però richiama l'indistinto ricovero manicomiale. Il secondo aspetto riguarda la necessità di contenere il ricorso al ricovero nelle Rems entro i margini numerici della effettiva necessità. Il terzo, riguarda gli esiti delle visite condotte e la difficoltà di riconversione del personale che ha operato per anni in strutture che a tale logica facevano riferimento.

Circa il primo aspetto, il Garante nazionale ha avuto modo di esprimere la propria insoddisfazione per

43. Convertito in legge 17 febbraio 2012 n. 9, fissava la definitiva chiusura al 31 marzo 2013.

44. Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento 2017*, par. 25, pp. 53-59.

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



Penalità e libertà

Il Garante nazionale non concorda con tale impostazione e ritiene che la distinzione tra soggetti internati e soggetti detenuti debba essere mantenuta, pur assicurando a entrambe le tipologie di soggetti piani di presa in carico di tipo terapeutico-riabilitativo nel pieno rispetto del diritto di ciascuno a quanto garantito dall'articolo 32 della Costituzione.

la formulazione dell'articolo 1 comma 16 lettera d) della legge di delega 23 giugno 2017 n. 103. Tale lettera prevede infatti che possano essere assegnati alle Rems non soltanto coloro che scontino una misura di sicurezza in quanto non imputabili, ma anche coloro che essendo detenuti – e, quindi, imputabili – abbiano sviluppato nel corso dell'esecuzione della sentenza problemi di disagio mentale⁴⁵. Il Garante nazionale non concorda con tale impostazione e ritiene che la distinzione tra soggetti internati e soggetti detenuti debba essere mantenuta, pur assicurando a entrambe le tipologie di soggetti piani di presa in carico di tipo terapeutico-riabilitativo nel pieno rispetto del diritto di ciascuno a quanto garantito dall'articolo 32 della Costituzione. La previsione di strutture territoriali 'miste' corre il rischio di riproporre la logica onnicomprensiva propria delle passate strutture psichiatriche giudiziarie. Chiede pertanto che i Governi attuale e futuro, non esercitino la delega relativamente a questo punto.

Circa il secondo aspetto, è sollecitato dai frequenti "gridi di allarme" circa le misure non eseguite per indisponibilità di posti nelle attuali Rems. Attualmente (29 aprile 2018) sono ricoverate nelle Rems 625 persone, delle quali 236 internate con misura di sicurezza provvisoria e 387 con misura di sicurezza definitiva. Di esse, 61 sono donne e 564 uomini⁴⁶. Dai dati attinti dai provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria di applicazione della misura di sicurezza – in via definitiva o in via provvisoria – risulta che 441 persone erano, al 31 marzo 2018, in attesa di ricovero presso le strutture territorialmente competenti per indisponibilità di posti letto⁴⁷. La lettura dei dati offre spunto per due riflessioni: la prima riguarda la necessità di assegnare alle Rems in via prioritaria, se non in via esclusiva, le persone destinatarie di una misura di sicurezza *definitiva*; la seconda interroga sui numeri delle misure di sicurezza provvisoria per stabilire l'effettività dell'applicazione del principio espresso dalla norma secondo cui deve essere disposta dal Giudice la misura di sicurezza privativa della libertà solo se le altre misure non sono effettivamente adeguate a

45. Legge 103/2017, articolo 1 comma 16: «Il Governo è delegato ad adottare, nel termine di un anno [a partire dal 4 luglio 2017, n.d.r.] decreti legislativi per la modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati e delle misure di sicurezza personali e per il riordino di alcuni settori del codice penale, secondo i seguenti principi e criteri direttivi: [...] d) tenuto conto dell'effettivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari e dell'assetto delle nuove residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems), previsione della destinazione alle Rems prioritariamente dei soggetti per i quali sia stato accertato in via definitiva lo stato di infermità al momento della commissione del fatto, da cui derivi il giudizio di pericolosità sociale, nonché dei soggetti per i quali l'infermità di mente sia sopravvenuta durante l'esecuzione della pena, degli imputati sottoposti a misure di sicurezza provvisorie e di tutti coloro per i quali occorra accertare le relative condizioni psichiche, qualora le sezioni degli istituti penitenziari alle quali sono destinati non siano idonee, di fatto, a garantire i trattamenti terapeutico-riabilitativi, con riferimento alle peculiari esigenze di trattamento dei soggetti e nel pieno rispetto dell'articolo 32 della Costituzione».

46. La fluttuazione dei dati, a seconda delle varie fonti, ha implicato il controllo puntuale del Garante nazionale in ciascuna delle strutture. Il dato è, quindi, assolutamente attendibile alla data a cui si riferisce.

47. Cfr. in proposito la Tabella riportata nella parte *Mappe* di questa Relazione.

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



far fronte alla sua pericolosità sociale – non deducibile peraltro dalle condizioni di vita individuale⁴⁸.

Il terzo aspetto, emerso dalle visite, ha riguardato le forme acerbe di applicazione della norma, pur in un contesto di molte esperienze positive avviate. Preliminarmente il Garante esprime anche in questa sede il proprio disappunto rispetto alla scelta della Regione Umbria di non realizzare alcuna Rems nel suo territorio e di definire un accordo con la Regione Toscana per il ricovero dei pazienti internati del proprio territorio. Il disappunto, oltre a essere motivato dall'incongruo legame che tali ricoverati possono avere con Servizi territoriali di una Regione diversa dalla propria, anche dalla verifica effettuata in occasione di una visita a una specifica Rems dove il Garante ha incontrato una persona umbra, peraltro con possibile prossima dimissione, del tutto irrelata a qualsiasi supporto territoriale. Inoltre si è potuto osservare che la riconversione di grandi strutture manicomiali, centrate sulla logica segregante e istituzionalizzante, in strutture di misura ridotta e centrate sul reinserimento possibile e progressivo, non è un percorso semplice. Soprattutto quando il personale si è operativamente formato nella passata esperienza. Per questo il Garante, a seguito di un'accurata visita alla struttura di Castiglione delle Stiviere, è stato innanzitutto colpito dalla stessa definizione che tale struttura si è data: *Sistema polimodulare di Rems provvisorie*. Non una Rems, quindi, ma un insieme di moduli, ciascuno dei quali definibile come Rems provvisoria: in sintesi un insieme di 155 pazienti internati in vari moduli in un unico complessivo spazio, con molte procedure che ricordano il passato e che sono state riportate in un apposito Rapporto sulla visita⁴⁹.

Nell'ultimo anno il Garante nazionale ha, quindi, intensificato la sua attività di monitoraggio del sistema positivamente avviato in questo ultimo decennio. Lo ha fatto attraverso sia le visite alle Rems, sia la consultazione del Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop). È infatti dal 1 febbraio del 2018, a seguito della sottoscrizione della Convenzione con la Regione Campania, che il Garante ha accesso alla consultazione dei dati raccolti nel sistema informativo Smop, realizzato all'interno delle attività del "Laboratorio sperimentale di sanità penitenziaria Eleonora Amato". I dati sono inseriti per ogni Regione da operatori locali e sono relativi alle persone presenti nei Servizi di superamento degli Opg (Sso) e nei Servizi sanitari regionali (Ssr) competenti.

Nell'ultimo anno il Garante nazionale ha, quindi, intensificato la sua attività di monitoraggio del sistema positivamente avviato in questo ultimo decennio. Lo ha fatto attraverso sia le visite alle Rems, sia la consultazione del Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop).

48. L'articolo 1 comma 1 lettera b della legge 31 marzo 2014 n. 52 stabilisce che: l'accertamento della pericolosità sociale «è effettuato sulla base delle qualità soggettive della persona e senza tenere conto delle condizioni di cui all'articolo 133, secondo comma, numero 4, del codice penale», cioè della «condizioni di vita individuale familiare e sociale del reo». È più avanti che «non costituisce elemento idoneo a supportare il giudizio di pericolosità sociale la sola mancanza di programmi terapeutici individuali». Nel primo caso si vuole evitare che il disagio familiare o sociale e la marginalità possano essere indici significativi per il giudizio di pericolosità sociale; nel secondo, che le eventuali disfunzioni organizzative dei Dipartimenti di salute mentale che devono prendere in carico il soggetto possano essere fattore determinante per determinarne l'internamento.

49. La visita alla struttura di Castiglione delle Stiviere è avvenuta nel contesto della visita regionale in Lombardia dal 25 settembre al 6 ottobre 2018. Il relativo Rapporto è stato inviato alle Autorità competenti e sarà pubblicato sul sito del Garante nazionale entro il mese di giugno, insieme alle relative risposte che saranno state ricevute.

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



Penalità e libertà

Il sistema informativo consiste in una piattaforma omogenea di dati la cui consultazione consente non solo di conoscere i flussi di ingresso e di uscita dalle Rems, ma anche le informazioni utili al Garante nazionale per la prevenzione di possibili violazioni.

Il sistema informativo consiste in una piattaforma omogenea di dati la cui consultazione consente non solo di conoscere i flussi di ingresso e di uscita dalle Rems, ma anche le informazioni utili al Garante nazionale per la prevenzione di possibili violazioni. Per ciascuna persona sono standardizzate e inserite informazioni raggruppabili in aree (anagrafiche, giuridiche, sanitarie e di presa in carico). Dal sistema è possibile monitorare diversi aspetti: la presenza di persone con una misura di sicurezza provvisoria, l'esistenza del progetto terapeutico riabilitativo individuale (Ptri) per ciascun paziente, le eventuali proroghe del ricovero o le liste di attesa.

A oggi sono 16 le Regioni che hanno sottoscritto la convenzione e che in modo più meno regolare aggiornano i dati nel sistema. Per una completezza e un'attendibilità maggiori dei dati ricavabili dal Sistema (il sistema dipende dall'aggiornamento costante dei dati da parte degli Sso e dei Ssr competenti territorialmente), il Garante nazionale auspica l'implementazione delle funzionalità di ricerca e di consultazione e la sottoscrizione da parte di tutte le Regioni della convenzione per l'adesione allo Smop. Inoltre, nell'ambito delle Rems, è di recentissima istituzione un Tavolo tecnico di confronto interistituzionale presso il Dipartimento di salute mentale e dipendenze patologiche della Azienda sanitaria locale (Asl) Roma 5 al quale il Garante nazionale partecipa assieme al direttore della Asl, un magistrato della Procura della Repubblica di Tivoli e a uno del Tribunale di sorveglianza di Roma. Il tavolo tecnico, il primo a essere istituito in Italia sul tema Rems, ha come obiettivo di promuovere la collaborazione tra interlocutori istituzionali per garantire la tutela del diritto alla salute delle persone che vi sono ricoverate.

Come già detto, l'introduzione delle Rems deve essere considerata una vittoria della battaglia per il superamento degli Ospedali psichiatrici. Tuttavia non può ancora essere ritenuta un punto di arrivo del percorso di tutela e umanizzazione della cura e del trattamento della malattia mentale. In alcune Regioni sono state ancora riscontrate realtà locali improntate sul vecchio modello manicomiale e tendenze operative o della Magistratura che ancora si discostano da quanto previsto dalle recenti normative in materia. Ancora accade – e i numeri precedenti lo testimoniano – che il ricorso al ricovero presso le Rems venga impiegato in modo diffuso e non con quella residualità e soprattutto *transitorietà* che dovrebbe guidare la decisione a tale misura. La questione riporta in primo luogo al frequente ricorso alle misure di sicurezza provvisorie. Inoltre, sebbene la misura di sicurezza debba essere finalizzata al recupero della persona e al superamento della pericolosità sociale, non sono isolati i casi di assenza del Ptri, il che indica una mancata presa in carico totale della persona da parte dei servizi territoriali in previsione di dimissioni delle Rems. Per superare queste criticità è necessaria la definizione delle modalità operative di collaborazione tra i diversi *stakeholders* coinvolti: magistrato, perito, consulente, Asl, Dsm e Uepe. Modalità operative che devono riguardare: la comunicazione tempestiva tra direttore della Rems, referente Asl-Dsm e Magistratura; la regolamentazione delle modalità con le quali inviare le persone sottoposte alle misure di sicurezza presso i luoghi di cura esterni; la presenza di un piano terapeutico di dimissione strettamente connesso con le strutture territoriali preparate a prestare interventi sanitari adeguati anche per soggetti di difficile gestione.

Positivo è invece il ruolo che in questi anni hanno esercitato e continuano a esercitare le Associazioni 'tematiche' che nella tutela effettiva della salute delle persone private della libertà e della riflessione sulle sue possibili ed efficaci forme fanno la propria ragione di esistenza. Sono anche loro a fornire indicazioni utili al Garante per definire indicatori significativi che riassumano il senso della vita gior-