

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



naliera all'interno di tali strutture. Una routine che varia notevolmente da una situazione a un'altra. Certamente in alcune la conduzione della quotidianità e gli spazi sono segno di una positiva risposta alla 'sfida' che la previsione di tali strutture ha in qualche modo lanciato. Tuttavia in altre sono assenti allestimenti per la vita in comune e spazi all'aperto adeguati e secondo un modello diverso da quello detentivo e che soprattutto non veicola un'idea di punizione. L'inadeguatezza è stata riscontrata in alcuni casi anche per gli spazi personali e per le attività quotidiane interne che spesso sono lontane dal fine riabilitativo e di cura nel rispetto del principio dell'autodeterminazione della persona. In alcune Rems, per esempio, l'accesso agli ambienti di vita comune, e anche a quelli privati, è precluso in determinati giorni o in determinate ore della giornata. Si è così ben lontani da una vita comunitaria e più vicini a logiche di istituzionalizzazione ancora fortemente limitative.

Infine, va ribadito che il superamento di una gestione delle Rems che risente ancora del vecchio modello Opg è strettamente connesso all'investimento nella formazione e nell'aggiornamento continui del personale sanitario al suo interno. Altrimenti si corre il rischio che il ricorso al ricovero in Rems possa rafforzare la tendenza a nascondere sotto la funzione terapeutica una istituzionalizzazione a lungo termine delle persone marginali, così traducendo problematiche sociali in problematiche sanitarie, in una sorta di incongrua supplenza.

Convenzione con il "Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari" - (Smop)

Il 1° febbraio 2018 il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale ha stipulato con la Regione Campania una convenzione che consente l'accesso al Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg denominato "Smop". Il Sistema, che consiste in una piattaforma informatica condivisa tra le Rems delle Regioni che hanno sottoscritto la convenzione e i servizi socio-sanitari territoriali, consente principalmente di monitorare le presenze e i flussi di entrata e di uscita degli ospiti.

Alla data 28 febbraio 2018 il sistema era adottato dalle seguenti Regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana e Veneto, per un totale di 25 Rems.

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



Penalità e libertà

38. Fisico e psichico

La chiusura degli Opg, accanto ai citati meritori progressi che ha avviato, ha tuttavia lasciato un punto irrisolto: la possibilità di interruzione di esecuzione della pena per un soggetto con grave patologie psichica, in analogia con quanto avviene nel caso di grave infermità psichica sopravvenuta al condannato. L'articolo 148 del codice penale, infatti, riservava a tali casi il ricovero nell'Ospedale psichiatrico giudiziario; ma, proprio per quanto argomentato relativamente alla funzione del ricovero in Rems, la semplice sostituzione all'interno dell'articolo di una struttura con l'altra non è certamente possibile.

Da anni il disagio psichico rappresenta sicuramente la patologia più frequentemente rilevata all'interno delle strutture detentive e disporre di una mappa affidabile della distribuzione delle patologie di salute mentale negli Istituti penitenziari è ancora oggi difficoltoso.

Da anni il disagio psichico rappresenta sicuramente la patologia più frequentemente rilevata all'interno delle strutture detentive e disporre di una mappa affidabile della distribuzione delle patologie di salute mentale negli Istituti penitenziari è ancora oggi difficoltoso. Tuttavia, secondo una indagine epidemiologica, il 41,3% dei detenuti risulta affetto da almeno un disturbo psichico di lieve o maggiore entità. Certamente una parte molto ristretta di questo ampio insieme rientra nella previsione di riferimento del citato articolo. Ma il dato obbliga comunque a una riflessione.

Monitoraggio della salute mentale in carcere

In Italia le Sezioni di "articolazione per la tutela della salute mentale" sono 47, (8 femminili e 39 maschili) e ospitano 251 detenuti/e: 21 donne e 230 uomini. Tre di queste sezioni sono "Sezioni per disabili in articolazione di salute mentale". Il Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise ha il numero più alto di sezioni (9), mentre quello della Sardegna ne ha una sola.

I "Reparti psichiatrici" sono invece due, uno si trova nell'Istituto penitenziario di Torino "Lorusso, Cutugno" e l'altro nell'Istituto di Milano "San Vittore". Le persone sottoposte alle cure psichiatriche sono attualmente 31 e tutte di sesso maschile. Entrambe le strutture sono state oggetto di visita dal Garante nazionale e sono stati prodotti i relativi Rapporti. (Dati riferiti al 9.4.2018).

Per garantire nella maniera migliore possibile il diritto alla salute psichica delle persone detenute, occorrerebbe qualche modifica normativa e, forse soprattutto, l'impegno nella realizzazione degli interventi già da tempo discussi e che nel primo decreto legislativo proposto dal Governo in attuazione della legge di delega 17 giugno 2017 n. 103, hanno trovato una sistemazione, sulla scia di quanto elaborato all'interno del Tavolo degli *Stati generali sull'esecuzione penale* dedicato alla tutela della salute

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



e al disagio psichico⁵⁰. L'approccio alla tutela della "salute mentale" si configura secondo le direttrici seguenti:

- a) *L'equiparazione di malattie fisiche e psichiche, nell'accesso alla sospensione della pena.* Superamento, quindi, della diversità di trattamento tra le persone affette da grave malattia psichica sopravvenuta durante il periodo di detenzione e quelle affette da grave malattia fisica. Per queste ultime, infatti, sono previsti il differimento o la sospensione della pena o la sua esecuzione con la detenzione domiciliare prevista dall'articolo 47 ter o.p.: possibilità non previste per l'infermità psichica. La linea individuata determina l'equiparazione delle due infermità e pone fine a tale discriminazione.
- b) *La previsione di sezioni specificamente riferite all'infermità psichica sopravvenuta durante la detenzione,* da affiancare alle Sezioni di assistenza intensificata (Sai) già esistenti per le malattie fisiche; in tal modo si rafforza la gestione sanitaria del carcere con un ruolo determinante dell'Asl. Con il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari, oltre alle Rems, la legge prevedeva, infatti, la costituzione di Reparti denominati "Articolazione per la tutela della salute mentale", realizzati in diversi Istituti con esiti diversi, dal livello positivo in pieno raccordo con le Aziende sanitarie territoriali e quello di mero cambio di etichette a sezioni in realtà destinate alla sola osservazione psichiatrica. La linea di indirizzo prevede invece dei veri e propri reparti interni agli Istituti, ma a esclusiva gestione sanitaria, per la cura delle persone con disagio psichico. Ciò anche al fine di superare la tendenza a costituire strutture multifunzionali esterne snaturando il significato delle Rems⁵¹.
- c) *La continuità dei trattamenti sanitari in corso all'esterno o all'interno degli Istituti in caso di trasferimento,* anche con l'implementazione di documentazione digitale. La costruzione di un fascicolo

50. *Stati generali sull'esecuzione penale*, Documento conclusivo del Tavolo 10: Salute e disagio psichico, p. 20:

«[...] Si è ritenuto di identificare i destinatari delle misure nei soggetti portatori di patologia psichiatrica con una compromissione significativa del funzionamento psichico e dell'adattamento tale da rendere nulla o scarsa l'efficacia degli interventi terapeutici-riabilitativi eventualmente erogabili all'interno del carcere, persone rispetto alle quali appare necessario e auspicabile l'applicazione di una misura alternativa correlata da prescrizioni terapeutiche e riabilitative formulate attraverso un programma terapeutico riabilitativo individuale realizzato in integrazione con i servizi psichiatrici e sociali del territorio di appartenenza e finalizzate alla cura e al reinserimento sociale della persona. Di seguito una sintesi della proposta di modifiche normative [...]:

- art. 147 n. 2 c.p., si propone di accostare alla grave infermità fisica anche la grave infermità psichica come presupposto per il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena;
- art. 148 c.p., proposta di abrogazione totale (obsoleto alla luce del superamento degli Opg), con conseguente eliminazione dei riferimenti contenuti nell'art. 112 reg. esec.;
- art. 47 quater o.p., si propone di modificare la rubrica [...] e di inserire un co. 1 bis così formulato "Le misure previste dagli articoli 47 e 47-ter possono essere applicate, anche oltre i limiti di pena ivi previsti, su istanza dell'interessato o del suo difensore, nei confronti di coloro che sono affetti da disturbi psichiatrici con compromissione del funzionamento psichico e dell'adattamento che hanno in corso o intendono intraprendere un programma terapeutico riabilitativo"; di inserire un co. 2 bis così formulato "Le istanze di cui al comma 1 bis devono essere corredate da certificazione del servizio sanitario pubblico competente o del servizio sanitario penitenziario che attesti la sussistenza della patologia psichiatrica e devono essere accompagnate da idoneo programma terapeutico riabilitativo individuale redatto dai servizi sanitari del territorio". A questo riguardo, si sottolinea la necessità di individuare delle misure specifiche di esecuzione penale esterna per soggetti portatori di infermità psichica [...].»

https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgsep_tavoloro_relazione.pdf

51. Cfr. paragrafo precedente di questa Relazione.

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



Penalità e libertà

medico digitale, gestibile su una piattaforma in grado di mettere in comunicazione i Servizi sanitari delle diverse Regioni è obiettivo da perseguire, anche al fine di assicurare la continuità terapeutica delle persone detenute, in caso di trasferimenti inter-regionali. Obiettivo chiaro, ma non semplice da perseguire, date le diverse modalità digitali adottate negli anni dai diversi Servizi regionali.

Per i disturbi di natura psicologica e psichiatrica, il generico schema normativo di settore finora vigente prevede che in Istituto sia presente «almeno uno specialista in psichiatria» (articolo 11 o.p.), degli psicologi, assistenti sociali e criminologi clinici ex articolo 80 o.p.. Prevede inoltre che i «nuovi giunti» debbano avere un colloquio psicologico contestualmente alla prima visita medica e che, qualora emergano disagi particolari, le persone detenute ricevano un sostegno, secondo il generico schema normativo attualmente in vigore. Si tratta di un sostegno debole, come in più occasioni il Garante nazionale ha potuto verificare nel corso delle visite. Si centra sostanzialmente sull'opera del funzionario di area giuridico-pedagogica, del personale contrattualizzato ex articolo 80, frequentemente per poche ore settimanali e scarsa retribuzione, e, spesso, dei volontari. Non vi è traccia di un'assistenza psicoterapeutica effettiva, centrata su un percorso individualizzato e scandito da incontri periodici, a orario definito, nell'ambito del quale un operatore specializzato si occupi precipuamente della persona privata della libertà e delle sue fragilità⁵². Soprattutto nella prima fase della detenzione. Da qui la necessità di costruire invece un cammino di conoscenza e fattibilità all'interno dell'organizzazione dei servizi di attenzione e cura della persona che il carcere deve offrire.

Sul piano delle patologie di natura somatica l'attenzione medica, per quanto centrata su un'impostazione di reazione a patologie già sviluppatesi e non su quello di prevenzione, dimostra una certa continuità e capacità organizzativa. Sul piano dell'individuazione del disagio psichiatrico e della conseguente assistenza e cura, molto ancora è da costruire. Anche perché i dati sulle criticità sono eloquenti e indicativi di una fragilità che non può essere affidata alla responsabilità del personale a più diretto contatto con le persone detenute, magari attraverso l'ambigua formula della «sorveglianza a vista».

Sul piano delle patologie di natura somatica l'attenzione medica, per quanto centrata su un'impostazione di reazione a patologie già sviluppatesi e non su quello di prevenzione, dimostra una certa continuità e capacità organizzativa. Sul piano dell'individuazione del disagio psichiatrico e della conseguente assistenza e cura, molto ancora è da costruire. Anche perché i dati sulle criticità sono eloquenti e indicativi di una fragilità che non può essere affidata alla responsabilità del personale a più diretto contatto con le persone detenute, magari attraverso l'ambigua formula della «sorveglianza a vista». Il Garante nazionale chiede che tale prassi, riscontrata in quasi tutti gli Istituti per contenere le situazioni di criticità e fragilità personale manifestatesi sia interrotta sia perché non è in grado di prevenire infausti sviluppi delle criticità stesse, sia perché espone il personale di Polizia penitenziaria a indebite responsabilità.

52. Un indicatore specifico è dato dal numero degli «eventi critici» che le statistiche del Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria rendono evidenti: nel solo 2017 sono stati registrati negli Istituti penitenziari per adulti 9.942 episodi di autolesionismo, 50 casi di suicidio e 1.132 tentativi di suicidio. Al 30 aprile 2018 i suicidi sono già 16.

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



39. Cosa vuol dire tutelare la salute

L'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) definisce la salute come «uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, e non semplicemente assenza di malattia o d'infermità. Il possesso del migliore stato di sanità possibile costituisce un diritto fondamentale di ogni essere umano, senza distinzione di razza, di religione, d'opinioni politiche, di condizione economica o sociale»⁵³.

È a partire da tale concetto, ribadito con la Dichiarazione di Alma Ata del 1978⁵⁴, che la tutela della salute negli Istituti di pena è chiamata a fare un salto di qualità, trasformando il proprio approccio, andando oltre a un'impostazione di tipo reattivo, di mera risposta alle esigenze di cura che emergono di volta in volta, per divenire uno strumento di promozione della salute secondo la definizione dell'Oms, per cui «la promozione della salute è il processo che permette alle persone di aumentare il controllo su di sé e migliorare la propria salute»⁵⁵. Tale impostazione è ancora molto distante dalla situazione reale degli Istituti di pena, che, oltretutto, proprio in quanto luoghi di privazione della libertà hanno una inevitabile ricaduta negativa sul benessere fisico e psichico delle persone ristrette.

Il Garante nazionale fa proprio quanto scritto dal Comitato degli esperti che ha predisposto le linee di azione degli *Stati generali dell'esecuzione penale*: «La tutela del benessere psico-fisico di ciascuna persona ristretta è parte del complessivo compito di tutela della salute che è in capo a chi organizza e gestisce la privazione della libertà. Le condizioni di detenzione, unite al fatto in sé di operare all'interno di un microcosmo chiuso con regole tipiche di ogni istituzione totale, accentuano il rischio di non cura della propria salute e del proprio corpo. Per questo, la medicina in carcere non può limitarsi alla fornitura di risposte a patologie in essere, ma deve accentuare la dimensione di prevenzione e di educazione alla salute. In questo contesto si sottolinea l'importanza di un adeguato "spazio della pena", evidenziando il fondamentale apporto che può dare al benessere psico-fisico l'ambiente in cui si è inseriti. Tale rapporto assume particolare importanza in riferimento al tema della presa in carico dei soggetti con disagio mentale, che maggiormente risentono di condizioni di quotidianità psico-ambientale degradata. Si sottolinea, dunque, l'imprescindibile e prioritaria necessità, ai fini della tutela della salute e del benessere psico-fisico in carcere, sia in favore dei ristretti che in favore dei lavoratori, che gli spazi della pena siano puliti, esenti, se chiusi, dal rischio di fumo passivo, decorosi ed accoglienti e quindi conformi a requisiti minimi di vivibilità e abitabilità (climatizzazione, acqua calda, conformità degli impianti alle norme Cee, presidi di sicurezza, impianti antincendio, impianti

53. Costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità firmata a New York il 22 luglio 1946, approvata dall'Assemblea federale il 19 dicembre 1946 entrata in vigore il 7 aprile 1948.

54. Dichiarazione di Alma Ata del 1978: «La Conferenza ribadisce con forza che la salute, stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non semplicemente assenza di malattia o infermità, è un diritto umano fondamentale e riafferma che il raggiungimento del maggior livello di salute possibile è un risultato sociale estremamente importante in tutto il mondo, la cui realizzazione richiede il contributo di molti altri settori economici e sociali in aggiunta a quello sanitario».

55. Glossario Oms della promozione della salute, 1998.

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



Penalità e libertà

di aspirazione fumo, ecc.). Dal punto di vista strettamente di assistenza medica, è imprescindibile che i luoghi, oltre che accoglienti, rispondano ai criteri minimi per l'accreditamento al S.s.n.; requisito essenziale anche per le dotazioni strumentali mediche»⁵⁶.

L'attività del Garante di visita agli Istituti condotta nell'ultimo anno ha rafforzato la necessità di passare con rapidità a questa diversa visione della tutela della salute e, più in generale, del benessere psico-fisico di chi opera nelle strutture detentive e di chi in esse è ristretto. Ha altresì evidenziato l'urgenza di intervenire per sanare diverse carenze riscontrate. La carenza di Servizi di assistenza intensificata (Sai) in aree territoriali, soprattutto di servizi in grado di ospitare persone detenute classificate di "alta sicurezza", come è il caso della Sardegna dove, al contrario, il numero di persone detenute così classificate è particolarmente alto, l'inadeguatezza di taluni protocolli di intesa tra Aziende sanitarie territoriali e Istituti penitenziari, la mancata apertura di "Articolazioni per la tutela della salute mentale" e la chiara inadeguatezza di alcune di quelle formalmente funzionanti, ma anche il sovraffollamento di alcune strutture non aiutano la costruzione di un sistema sanitario in grado di fare fronte all'esigenza di educazione alla salute e prevenzione sanitaria delle persone ristrette, soprattutto in considerazione del vissuto di molte di esse prima dell'ingresso in carcere, perdendo così, oltretutto, l'occasione offerta dal contesto di raggiungere persone che sul territorio difficilmente sono intercettabili dal sistema sanitario nazionale. Paradossalmente il carcere potrebbe costituire un'opportunità preziosa di promozione ed educazione alla salute, oltre che – naturalmente – dell'esercizio di un dovere nel pieno rispetto dell'articolo 32 della Costituzione della Repubblica.

Trasformare la tutela della salute in promozione della salute è allora la sfida a cui le strutture sanitarie, in accordo con l'Amministrazione penitenziaria, sono chiamate, facendosi carico delle persone loro affidate nella prospettiva della costruzione del benessere fisico, mentale e sociale. Un investimento sulla promozione della salute del resto non può che avere effetti positivi nel percorso di reinserimento sociale dei detenuti, andando incontro anche alle esigenze di sicurezza dei cittadini attraverso una migliore conoscenza e cura di sé. Quindi, il Garante nazionale pone come centrale per la tutela della salute nelle Istituzioni chiuse un mutamento di paradigma: da fornitura di servizi di assistenza e cura in risposta a bisogni già emersi, quasi come mera risposta a patologie evidenziate, a costruzione di strumenti per il benessere fisico e psichico all'interno di queste Istituzioni attraverso percorsi di prevenzione, educazione sanitaria, miglioramento delle condizioni igienico-ambientali. Questa impostazione che il Garante ha utilizzato come base per definire gli indicatori di analisi da utilizzare nel corso delle sue visite e per le interlocuzioni sia con il personale che opera nell'area sanitaria degli Istituti sia con i diversi livelli delle Amministrazioni territoriali di competenza, tende a costruire un ben-essere complessivo. A partire dalle condizioni di lavoro di chi in queste Istituzioni opera.

⁵⁶. Comitato di esperti per predisporre le linee di azione degli Stati generali sull'esecuzione penale (istituito e integrato con d.m. 8 maggio 2015 e d.m. 9 giugno 2015). *Documento finale*, paragrafo 5.5. *Integrità psico-fisica e spazio della pena*.

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



Suicidi in carcere

A fronte del numero dei suicidi in carcere registrata nel corso del 2017, il Garante nazionale, pur considerando la difficoltà di ricondurre eventi del genere a un'unica matrice, ha ritenuto necessario dare il proprio apporto per perfezionare il sistema di prevenzione elaborato dal Ministero della giustizia con la Direttiva del 3 maggio 2016.

A tale scopo, in quanto titolare della tutela dei diritti delle persone detenute e, conseguentemente, di persona danneggiata dalle violazioni dei diritti protetti, ha deciso di intervenire come parte offesa nelle indagini relative a tutti i casi di suicidio, a cominciare dal 2017, per fornire il proprio eventuale contributo di conoscenza e per seguire gli accertamenti che saranno condotti: in ogni caso di suicidio in carcere il Garante invia, pertanto, una richiesta di informazioni sullo stato del procedimento alla competente Procura della Repubblica.

Gli eventi suicidari nell'anno 2017 sono stati 50 mentre al mese di aprile 2018 sono arrivati al numero di 16.

Tali casi sono stati tutti oggetto di indagine e la richiesta di informazione sui diversi procedimenti penali rivolta dal Garante alle singole Procure ha ottenuto riscontro.

40. Comunità e privazione della libertà

Oltre che negli Istituti di pena, l'esecuzione penale si può svolgere anche all'esterno presso comunità chiuse in cui una persona può essere ristretta in base a una decisione del magistrato. Si tratta di ambiti non sempre osservati e analizzati anche da chi con continuità rivolge attenzione e studio all'esecuzione penale e alle condizioni delle carceri. Le comunità riguardano sia i minori, sia gli adulti. Sono spesso "un mondo a parte" dell'esecuzione penale. Eppure esse sono molto rilevanti sotto il profilo quantitativo, in particolare nel contesto della giustizia minorile; ma lo sono anche nell'esecuzione penale degli adulti, relativamente a misure alternative alla detenzione. Del resto ad aprile 2018 le persone ristrette che scontavano la pena in una qualche misura alternativa erano complessivamente oltre 51 mila e, anche sottraendo quelle non private della libertà, la "messa alla prova" che è misura di *diversion* poiché fa seguire una strada "diversa" da quella della esecuzione penale e la detenzione nel proprio domicilio, resta un numero elevato di persone che sono ristrette in una comunità chiusa sulla base di un provvedimento penale.

Le comunità chiuse possono essere talvolta molto diverse tra di loro, ma sono accomunate proprio dalla dimensione della privazione della libertà e dalla minore trasparenza all'esterno. Non sempre per volontà di opacità, spesso anche per maggiore disattenzione da parte degli occhi esterni, anche perché considerate comunque meno bisognose di uno sguardo intrusivo di controllo. Da qui il compito

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



Penalità e libertà

importante del Garante nazionale nell'esaminare le condizioni all'interno di esse, nell'individuare buone pratiche che possano essere fatte conoscere e diffuse e anche situazioni di non rispetto dei diritti delle persone ospitate in un contesto in cui le regole sono più fluide e meno inquadrate in cornici normative condivise e definite.

È in questa prospettiva che il Garante nazionale intende nei prossimi mesi incrementare le visite alle comunità – attività finora condotta in numero piuttosto limitato – al fine di estendere lo sguardo sull'esecuzione penale, alle diverse forme della sua attuazione. Si tratta di un lavoro impegnativo a cominciare dalla mappatura delle stesse comunità, soprattutto per quanto riguarda l'ambito penale degli adulti. Mentre, infatti, il Dipartimento di giustizia minorile e di comunità ha il quadro aggiornato delle strutture per minori suddivise regionalmente, manca l'organizzazione strutturata del dato corrispettivo per gli adulti: comunità terapeutiche per tossicodipendenti o alcolodipendenti, comunità per persone con disagio psichico, case di accoglienza, comunità alloggio. Si tratta di una varietà di contesti in cui le persone si possono trovare a eseguire parte o tutte la pena comminata.

Al fine di contribuire a ridurre i vari profili di problematicità che le comunità possono presentare, il compito del Garante nazionale è intervenire, in un rapporto di collaborazione con le Autorità, sulle situazioni potenzialmente a rischio e cooperare per trovare soluzioni alle criticità.

Al fine di contribuire a ridurre i vari profili di problematicità che le comunità possono presentare, il compito del Garante nazionale è intervenire, in un rapporto di collaborazione con le Autorità, sulle situazioni potenzialmente a rischio e cooperare per trovare soluzioni alle criticità. Innanzitutto, quindi, il monitoraggio di tali strutture comporta una analisi dei criteri per l'accreditamento, che in alcune Regioni rimane per molti anni provvisorio in attesa di ufficialità. E nel corso di questo tempo, può accadere, come il Garante ha potuto verificare in una comunità del Lazio, che i requisiti dichiarati non corrispondano a quelli reali, per esempio relativamente al personale. Inoltre, deve esserci chiarezza sui ruoli, sull'inquadramento del personale stesso e sull'effettiva attivazione di progetti volti a favorire il reinserimento sociale e lavorativo. Ma a volte occorre anche controllare che alla privazione della libertà non segua un'ulteriore forma limitativa della libertà stessa che va oltre i limiti stabiliti dal magistrato di sorveglianza. Nella realtà accade anche, infatti, che la permanenza in comunità si protragga per diversi anni, così che, per esempio, un minore all'interno della struttura divenga un adulto senza conoscere una prospettiva di vita alternativa a quella comunitaria. La permanenza in comunità deve invece favorire il riappropriarsi consapevole da parte di ogni persona della propria storia favorendo un graduale processo di motivazione al cambiamento.

Nell'ambito della giustizia minorile il ricorso alle comunità è frequente ed è indicativo di un positivo approccio all'esercizio di giustizia nei confronti di un soggetto che comunque è all'interno di un processo evolutivo e non può mai essere considerato, quantunque abbia commesso un reato anche grave, come soggetto del tutto definito nella scelta di comportamento criminale. Qui la sussidiarietà dello strumento penale acquista il suo significato più cogente perché molti sono gli altri strumenti di natura educativa, sociale, di sostegno che devono essere messi in campo per riorientare le scelte e sciogliere i conflitti che esse possono avere prodotto. L'inserimento in ambiente comunitario che deve coniugare promozione positiva e controllo è certamente prioritario rispetto a quello seccamente punitivo. Le comunità per minori realizzano, infatti, una sorta di spazio protetto, caratterizzato dalla convivenza di minori con una équipe di operatori che svolgono la funzione educativa sulla base di proposizione di comportamenti "altri" rispetto a quelli precedentemente scelti dal minore. La

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



direzione tuttavia non deve essere quella di configurare la protezione che tale spazio interpreta come realtà separata dal contesto esterno, bensì come veicolo di apertura a esso: da qui l'analisi di come l'équipe interna cooperi con altre agenzie educative esterne, in primo luogo la scuola, al fine di dare gradualmente a esse l'assoluta preminenza nel rapporto di transizione all'adulità consapevole del minore e ridurre la necessità di accompagnamento da parte dell'Istituzione contenitiva della libertà. In questo senso sono oggetto dell'analisi del Garante anche le modalità e i tempi di superamento della necessità della comunità per il soggetto e, quindi, dei progetti educativi e di reinserimento che devono essere predisposti per ciascun minore ospitato.

Per molti aspetti l'analisi delle comunità per adulti segue lo stesso percorso: sono luoghi dove si è giunti a partire da una situazione di non autonomia soggettiva – dovuta prioritariamente a dipendenze da alcol o sostanze psicotrope – e da dove si deve uscire con la capacità di controllo personale di tali vissuti personali, volto a ridurre il danno che essi hanno prodotto in sé e in altri. Il fine della comunità per adulti non è il mutamento correzionale del soggetto, quanto piuttosto la predisposizione di strumenti che gli diano capacità di gestione della propria quotidianità in modo autonomo e libero dal rischio della commissione di nuovi reati. Per questa finalità le comunità non possono riuscire ad agire da sole, senza il supporto della struttura sociale esterna, senza l'impegno delle realtà locali e senza il supporto dialettico degli organismi che dall'esterno devono individuare problemi e difficoltà che possano emergere e cooperare alla loro soluzione. Il Garante nazionale e i Garanti territoriali costituiscono la rete fondamentale per questo supporto critico.

41. In attesa di un ordinamento penitenziario minorile

Sono 480 i detenuti al 31 marzo 2018, 1057 gli ingressi in carcere da gennaio 2017 a marzo 2018, 1275 i passaggi nei Centri di prima accoglienza (Cpa) nello stesso arco temporale e 998 le persone presenti nelle Comunità per minori al 19 marzo 2018: ecco i numeri dei giovani, in un'età compresa tra i 18 e i 25 anni, che compongono l'universo dell'esecuzione penale minorile distribuito tra i 17 Istituti penali per minorenni (di Torino, Pontremoli, Milano, Treviso, Bologna, Firenze, Roma, Airola, Nisida (Na), Bari, Potenza, Catanzaro, Acireale, Caltanissetta, Catania, Palermo, Cagliari), i 25 Cpa e le diverse comunità, pubbliche e del privato sociale, del territorio nazionale.

Un universo che si è mantenuto costante, nel corso dell'anno, nella sua entità e nella sua composizione, rispettando l'andamento medio di presenze giornalieri in carcere di poco più di 470 unità già rilevato nella Relazione

Sono 480 i detenuti al 31 marzo 2018, 1057 gli ingressi in carcere da gennaio 2017 a marzo 2018, 1275 i passaggi nei Centri di prima accoglienza (Cpa) nello stesso arco temporale e 998 le persone presenti nelle Comunità per minori al 19 marzo 2018: ecco i numeri dei giovani, in un'età compresa tra i 18 e i 25 anni, che compongono l'universo dell'esecuzione penale minorile.

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



Penalità e libertà

annuale del 2017⁵⁷, senza essere toccato da rilevanti fluttuazioni, ma che manifesta i tratti problematici nei dati degli ‘eventi critici’: 29 tentativi di suicidio, 97 atti di autolesionismo, 122 azioni violente nel corso del 2017⁵⁸.

Si conferma, pertanto, l’apprezzabilità di un sistema, quello della giustizia minorile, costruito sull’idea di residualità della soluzione detentiva, i cui effetti sono evidenziati da un lato dal mancato aumento delle presenze in carcere, dall’altro dalla caduta del tasso di recidiva tra coloro che hanno seguito un percorso di messa alla prova (il 22% sul totale dei recidivi) e sull’efficacia dell’intervento dell’area educativa interna, dimostrata dal contenuto tasso generale di recidiva (il 31% dei soggetti che entrano nel circuito della giustizia minorile).

Un quadro di positività che nel corso dell’ultimo anno è stato consolidato dal potenziamento organizzativo del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, istituito nell’ambito del regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia con il D.p.c.m. 84/2015.

il numero degli eventi critici, tra i quali si segnala per drammaticità quello dei tentativi di suicidio e degli atti di autolesionismo messi in atto da minorenni o giovani d’età inferiore ai 25 anni, indica la permanenza di aree di disagio evidentemente non assorbite dalla pur strutturata azione del Dipartimento.

Per altro verso, tuttavia, il numero degli eventi critici, tra i quali si segnala per drammaticità quello dei tentativi di suicidio e degli atti di autolesionismo messi in atto da minorenni o giovani d’età inferiore ai 25 anni, indica la permanenza di aree di disagio evidentemente non assorbite dalla pur strutturata azione del Dipartimento.

Il monitoraggio di alcune delle strutture penitenziarie minorili condotto dal Garante nazionale nel corso dell’ultimo anno (Airolo, Nisida Napoli, Quartucciu-Cagliari, Bologna, Milano) ha consentito di individuare una serie di profili critici che, se pur non riconducibili con specificità ai casi di maggiore problematicità, indicano la necessità di provvedere a un aggiornamento complessivo del sistema della giustizia per i minori che interessi sia gli Istituti,

sia i modelli di vita detentiva, sia l’impianto normativo.

Le carenze strutturali che incidono, per esempio, sulla disponibilità di spazi per attività formative e ricreative (come nel caso degli Istituti di Treviso e di Quartucciu, quest’ultimo allocato in una struttura costruita come carcere di massima sicurezza) o sull’accessibilità dello stesso Istituto (è il caso dell’Ipm sardo), incidono sull’effettività degli obiettivi educativi e risocializzanti della pena e sull’esercizio di diritti fondamentali quali il mantenimento dei contatti con i riferimenti affettivi, determinando naturali ricadute in termini di tensione interna.

Lacune progettuali e organizzative che non tengono conto della differenza tra “minori” e “giovani adulti”, divenuta rilevante dopo l’innalzamento fino a 25 anni dell’età dei ragazzi ristretti in Ipm⁵⁹,

57. Relazione al Parlamento 2017, Penalità e libertà, par.30, pag.64.

58. Fonte: Sistema Informativo dei servizi minorili (Sism).

59. D.L. 92/2014, convertito in legge n.117 dell’11.08.2014 che ha modificato l’articolo 24 del D.Lvo n. 272 del 1989, innalzando da 21 a 25 anni la permanenza nel circuito penale interno per i soggetti che abbiano commesso reati da minorenni.

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



e ne determinano improprie commistioni, così come il mantenimento di modelli custodiali chiusi, palesemente incongrui rispetto alle finalità e alla natura stessa degli Istituti per minori (come si è riscontrato nell'Ipm di Airola), sono indubbiamente alla base di disequilibri e disfunzioni che investono negativamente l'effetto risocializzante cui è principalmente destinata l'esecuzione della pena.

Questi ultimi profili di criticità, peraltro, non possono non rimandare alla più ampia problematica della persistente disarmonia di disciplina tra i diversi Istituti per minori ricollegabile, in definitiva, alla mancanza di un impianto omogeneo di regole.

La mancanza di una disciplina dell'esecuzione penale specifica per i condannati minorenni costituisce, infatti, un indubbio elemento di distonia nel sistema della giustizia minorile, più ancora che una evidente carenza: i principi ispiratori del processo di cognizione e la sua stessa natura, indirizzata all'obiettivo primario dell'educazione dell'autore del reato, si scontrano insanabilmente con la disciplina dell'esecuzione della pena, mutuata da quella dettata per gli adulti e, quindi, priva dei contenuti trattamentali rafforzati che, in sintonia con le finalità del processo, devono informare la pena per gli autori di reati minori di 18 anni.

La mancanza di una disciplina dell'esecuzione penale specifica per i condannati minorenni costituisce un indubbio elemento di distonia nel sistema della giustizia minorile.

In questa prospettiva, l'inquadramento del sistema penitenziario minorile nei principi dell'impianto normativo destinato agli adulti determinato dal richiamo (non a caso definito da subito provvisorio, «fino a quando non sarà provveduto con apposita legge») alle regole dell'ordinamento penitenziario contenuto nell'articolo 79 o.p., appare evidentemente insufficiente a soddisfare le peculiarità di esigenze e obiettivi degli istituti giuridici dettati per i minori d'età, che già informano il processo di cognizione: come osservato nel documento conclusivo del Tavolo 14 degli *Stati generali dell'esecuzione penale*, «l'approccio al processo minorile muove dalla prioritaria esigenza di intervento sulla personalità e sull'identità non ancora strutturata del minore, in ragione dell'incompleto sviluppo psicofisico del medesimo; l'accertamento della responsabilità penale, dunque, si accompagna all'obiettivo del recupero dello stesso, costituendo un inscindibile binomio che permea il procedimento minorile dall'inizio alla conclusione»⁶⁰.

Principi, questi ultimi, che trovano specifico riferimento normativo nelle Regole europee per i giovani autori di reato soggetti a sanzioni o misure penali fissate, in ultimo, nella Raccomandazione CM/Rec(2008)11 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa⁶¹, che segnano un punto di non ritorno rispetto alla specialità del sistema della giustizia minorile nel dibattito, che si è particolarmente sviluppato anche nella comunità internazionale in tempi recenti, in cui posizioni di natura securitaria appaiono portare a conclusioni opposte e a ricercare in strumenti esclusivamente repressivi la soluzione a fenomeni di delinquenza minorile.

60. Tavolo 14 - Esecuzione penale: esperienze comparative e regole internazionali, Allegato 8 alla Relazione finale. https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/SGEP_tavolo14_allegato8.pdf

61. *Recommendation CM/Rec(2008)11 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures (Adopted by the Committee of Ministers on 5 November 2008 at the 1040th meeting of the Ministers' Deputies).*

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



Penalità e libertà

«L'idea guida di scommettere su un archetipo esecutivo che, pur non rinunciando alla detenzione, ne consenta l'applicazione solo in casi estremi e, segnatamente, quando nessun altro tipo di trattamento, ad una attenta valutazione, può consentire di contemperare esigenze sanzionatorie e di sicurezza con le istanze pedagogiche di un soggetto in età evolutiva»

A questi principi e agli impegni assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica di Carte internazionali quali le Regole di Pechino, la Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori, si richiama, in effetti, lo schema di decreto attuativo della legge delega 23 giugno 2017 n.103 nella parte – la lettera p) del comma 85 dell'articolo 1 - introduttiva dell'ordinamento penitenziario minorile: «Il fulcro della delega è rappresentato dalla preferenza accordata all'esecuzione penale esterna e dalla previsione di un modello penitenziario che,

guardando ai bisogni di ogni singolo condannato, cambia radicalmente l'attuale prospettiva punitiva incentrata sul carcere» con «l'idea guida di scommettere su un archetipo esecutivo che, pur non rinunciando alla detenzione, ne consenta l'applicazione solo in casi estremi e, segnatamente, quando nessun altro tipo di trattamento, a una attenta valutazione, può consentire di contemperare esigenze sanzionatorie e di sicurezza con le istanze pedagogiche di un soggetto in età evolutiva»⁶².

In tale prospettiva è stato articolato un impianto di norme che contemplano otto ordini di criteri per configurare l'«adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze educative dei detenuti minori d'età»: dall'istituzione di una giurisdizione specializzata e affidata al Tribunale per i minorenni, alla previsione di misure alternative alla detenzione conformi alle istanze educative del condannato minorenne, al rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, alla disciplina dell'organizzazione penitenziaria nell'ottica della socializzazione, della responsabilizzazione e della promozione della persona.

Si tratta di un impianto normativo che complessivamente risponde alle indicazioni espresse dal Garante nazionale a conclusione del primo anno di attività: la necessità di una riflessione sulla tipologia della struttura destinata all'esecuzione della pena in ambito minorile, che tenga insieme l'esigenza retributiva e la finalità educativa, e la ricerca e valorizzazione di risposte alternative alla carcerazione.

In linea con questi intendimenti, pertanto, oggi, il Garante nazionale auspica che l'ampio lavoro di elaborazione normativa già compiuto non vada disperso e che sia portato a compimento il percorso legislativo che consentirebbe di colmare una lacuna di sistema e di giustizia, perdurante da oltre quarant'anni.

62. Relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo 'Norme di adeguamento della legge 26 luglio 1975 n. 354 alle esigenze educative dei condannati minorenni'.

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



42. Reclami al Garante

L'articolo 35 dell'ordinamento penitenziario disciplina il diritto al reclamo, ovvero il cosiddetto "reclamo generico", che i detenuti e gli internati possono rivolgere, oltre che a diverse Autorità, al Garante nazionale e ai Garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti. La previsione del Garante nazionale tra i destinatari del reclamo generico, introdotta dalla legge istitutiva, integra uno strumento diverso e complementare rispetto al reclamo giurisdizionale esperibile avanti al magistrato di sorveglianza. Infatti, come ha dimostrato l'esperienza dell'ultimo anno, tale istituto costituisce per un verso un mezzo efficace di soluzione di singole problematiche e, per altro verso, uno straordinario osservatorio dei disagi delle persone detenute o delle criticità diffuse negli Istituti penitenziari.

L'Autorità garante, che è prevalentemente un organismo di prevenzione, può quindi promuovere l'innalzamento degli standard di tutela dei diritti non solo attraverso le visite di monitoraggio ma anche per mezzo dell'interlocuzione diretta con le Amministrazioni interessate su situazioni di cui è venuta a conoscenza tramite i reclami. Cooperando con tali Autorità, il Garante nazionale ha contribuito nel tempo a sviluppare quel quadro di *soft law* che, come si è già evidenziato in altre parti di questa Relazione, si è rivelato decisivo nella risoluzione di diverse situazioni; spesso ha reso visibile un disagio 'sommerso' che, pur non richiedendo un intervento di carattere squisitamente giurisdizionale, si rivela in tutta la sua drammatica quotidianità. Peraltro, la modalità riservata con cui i detenuti e gli internati possono rivolgersi al Garante nazionale, indirizzando lettere in busta chiusa sempre sottratte a limitazione o controlli, qualunque sia il regime detentivo cui sono sottoposti, favorisce verosimilmente l'accesso a informazioni più specifiche e approfondite.

L'Autorità garante, che è prevalentemente un organismo di prevenzione, può quindi promuovere l'innalzamento degli standard di tutela dei diritti non solo attraverso le visite di monitoraggio ma anche per mezzo dell'interlocuzione diretta con le Amministrazioni interessate su situazioni di cui è venuta a conoscenza tramite i reclami.

Pur in mancanza di uno specifico procedimento definito dalla legge per la trattazione di tali reclami, il Garante nazionale ha elaborato una procedura di presa in carico e valutazione delle istanze predisposta a rendere risposte nel più breve tempo possibile e ad avviare le azioni più adeguate per il superamento del problema esposto, sia esso di carattere individuale o generico. Le risorse dell'Ufficio non consentono ancora di riscontrare in tempo reale le istanze pervenute, ma molto è stato fatto se si considera che rispetto all'anno scorso queste si sono raddoppiate e per più della metà si è concluso l'*iter* procedurale. Delle rimanenti, la maggior parte è in una fase avanzata di istruttoria, per lo più in attesa di riscontri dalle Amministrazioni interpellate.

Il quadro che emerge dall'esperienza complessiva condotta nel secondo anno di attività mette in risalto le esigenze più avvertite dalla popolazione detenuta. Due sono, sostanzialmente, le tematiche nettamente prevalenti: la richiesta di trasferimento in un altro Istituto per avvicinamento alla famiglia o per motivi di studio e la tutela della salute. Il tema della collocazione territoriale è disciplinato nell'ordinamento penitenziario con attenzione alle esigenze formative e trattamentali della persona detenuta e al mantenimento dei rapporti con la famiglia (articolo 42 o.p.): dai reclami emerge invece una considerazione di tali fondamentali esigenze in termini subordinati, per lo più, a necessità organizzative dell'Amministrazione.

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



Penalità e libertà

Una parte consistente dei reclami pervenuti nell'ultimo anno riguarda la salute e si declina su vari fronti: da quello relativo alla richiesta di trasferimento in Istituti penitenziari che possano offrire cure più adeguate o che siano più vicini alla famiglia per il supporto assistenziale e affettivo, a quello della carente assistenza sanitaria che talvolta si traduce in mancanza di *care*, cioè del farsi carico di particolari situazioni di vulnerabilità. Il tema della salute è poi strettamente connesso a quello delle condizioni detentive, oggetto frequente di segnalazione insieme alle prime due tematiche. Come noto, le condizioni di detenzione devono essere compatibili con il rispetto della dignità della persona detenuta; inoltre le modalità di esecuzione della pena non devono sottoporre il detenuto ad afflizioni ulteriori rispetto a quella inerente alla stessa privazione della libertà. Dai reclami, invece, emergono spesso situazioni di non vivibilità, non tanto legate allo spazio disponibile nella stanza di pernottamento – che in anni recenti sembra essere l'elemento centrale nell'attenzione alle più complesse situazioni detentive – quanto alla mancanza di elementi essenziali come servizi igienici ben separati dal resto dell'ambiente, acqua calda, luce naturale, riscaldamento, condizioni d'igiene degli ambienti, aree per il passaggio dignitose. Con altrettanta intensità viene segnalata l'insufficienza della proposta trattamentale e lavorativa: tante sono le lettere di detenuti che, consapevoli della loro situazione, desiderano tuttavia non essere soggetti meramente passivi durante il periodo di permanenza in carcere, ma avere la possibilità di assumere scelte responsabili e mirate alla rielaborazione del proprio percorso personale.

I reclami rivolti al Garante nazionale a norma dell'articolo 35 o.p. sono in costante aumento, in proporzione alla crescita della conoscenza da parte dei detenuti di questa nuova figura istituzionale, sempre più incontrata direttamente nel corso delle visite di monitoraggio e riconosciuta come interlocutore.

Va infine rilevato che i reclami rivolti al Garante nazionale a norma dell'articolo 35 o.p. sono in costante aumento, in proporzione alla crescita della conoscenza da parte dei detenuti di questa nuova figura istituzionale, sempre più incontrata direttamente nel corso delle visite di monitoraggio e riconosciuta come interlocutore. Questo comporta una maggiore strutturazione del lavoro e del dialogo con l'Amministrazione penitenziaria per affrontare concretamente e sistematicamente i casi individuali, in modo da generare la definizione e il rispetto di buone pratiche e di parametri della vita penitenziaria conformi ai principi costituzionali e agli obblighi sovranazionali.

43. Obbligo di risposta tempestiva

Negli ultimi anni, in Italia si è avviato un percorso giurisprudenziale sempre più orientato a garantire concreta applicazione alle decisioni del magistrato di sorveglianza ovvero a quei provvedimenti giurisdizionali che accertino la lesione di un diritto. La Corte costituzionale nel 2013⁶³ ha chiarito l'obbligo di ottemperanza da parte dell'Amministrazione alle ordinanze del magistrato di sorveglianza, afferman-

63. Sentenza Corte costituzionale n. 135 del 3 giugno 2013.



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



do nel caso in esame relativo al conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato a seguito di non ottemperanza di un'ordinanza del magistrato, che si era «vanificato un provvedimento di un giudice, adottato nei limiti e con le forme previsti dall'ordinamento» con il conseguente risultato di «rendere ineffettiva una tutela giurisdizionale esplicitamente prevista dalle leggi vigenti e costituzionalmente necessaria, secondo la giurisprudenza di questa Corte»⁶⁴.

Nello stesso anno la sentenza “pilota” della Corte Edu – la più volte citata *Torreggiani e altri c. Italia* dell'8 gennaio 2013 – aveva, tra l'altro, evidenziato nel nostro sistema l'assenza di un sistema di rimedi interni – preventivo e compensativo – nel nostro ordinamento che, a seguito di reclamo o denuncia dell'interessato, desse di fatto la possibilità di interrompere una situazione potenzialmente in violazione dell'articolo 3 della Cedu, così come di dare ristoro a coloro che tale violazione avessero subito. Più volte la Corte, nella sua giurisprudenza relativa ai casi sorti nei 47 Stati del Consiglio d'Europa, in particolare in materia di esecuzione delle pene e delle condizioni di detenzione, ha sottolineato l'importanza della previsione nel diritto interno di questo duplice sistema di rimedi che operasse in modo effettivo al fine di garantire tempestività d'intervento e ridare così alla Corte sovranazionale il suo effettivo ruolo di sussidiarietà: l'assenza di un rimedio interno, infatti, determina la diretta ammissibilità dei casi di fronte alla Corte, finendo con assegnarle un improprio ruolo sostitutivo. A seguito della sentenza, l'Italia presentò, come dovuto, un “Piano di azione” entro i sei mesi previsti, in cui, oltre ad altre misure destinate a ridurre il sovraffollamento carcerario e l'incidenza della custodia cautelare nonché a prevedere strumenti e organismi volti a tenere sotto controllo il sistema, delineò il sistema dei rimedi richiesto: il nuovo articolo 35 bis o.p. introduce il reclamo giurisdizionale con funzione preventiva e l'articolo 35 ter introduce quello compensativo. Conseguentemente, come è noto, il riconoscimento del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa dell'aver l'Italia adempiuto a quanto richiesto dalla Corte e la chiusura del caso l'8 marzo 2016. Recentemente, il 13 marzo 2018, il Presidente del Garante nazionale ha illustrato al Comitato dei ministri l'andamento della situazione relativamente all'efficacia del sistema di rimedi introdotto – riportando anche i dati circa l'applicazione dell'articolo 35 ter nella sua doppia previsione, di riduzione dei giorni di esecuzione penale e di indennizzo finanziario per ciascuno di essi – e il sistema in atto ha ottenuto nuovamente apprezzamento da parte del Comitato.

Tuttavia, se il reclamo giurisdizionale sana una carenza – che peraltro la Corte costituzionale aveva segnalato sin dal 1999⁶⁵ – resta la necessità dell'affrontare celermente quei reclami che incidono su interessi legittimi e che possono trovare soluzione attraverso una interlocuzione tempestiva e chiara da parte dell'Amministrazione penitenziaria rispetto alle istanze dei detenuti. Istanze che non raggiungono quella soglia di gravità tale da prefigurare una possibile violazione dell'articolo 3, che spesso non riguardano diritti, ma che segnalano interpretazioni ‘eccentriche’ delle norme in alcune realtà locali, ordini di servizio che limitano possibilità già positivamente sperimentate, trasferimenti subiti e non

Negli ultimi anni, in Italia si è avviato un percorso giurisprudenziale sempre più orientato a garantire concreta applicazione alle decisioni del magistrato di sorveglianza ovvero a quei provvedimenti giurisdizionali che accertino la lesione di un diritto.

64. *Ibidem*.

65. Sentenza Corte costituzionale n. 26 dell'8 febbraio 1999.

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



Penalità e libertà

trasferimenti ottenuti. Una serie di situazioni, apparentemente meno rilevanti e nel concreto decisive per la qualità della vita quotidiana in una istituzione chiusa, quale è il carcere. Elementi di criticità che richiedono interlocuzione – e la richiedono in tempi ragionevolmente brevi – con chi ha la responsabilità di gestione della detenzione ai diversi livelli. Tale tempestiva interlocuzione può costituire il primo strumento utile ed efficace sul piano delle complessive garanzie per una vita detentiva rispettosa dei bisogni delle persone ristrette e soprattutto una tutela *ex ante* che diminuisce le possibili tensioni interne ed evita le lungaggini di un procedimento giurisdizionale.

Il Garante nazionale ha riscontrato in alcune situazioni che il direttore dell'Istituto non ha mai interlocuzione diretta con le persone detenute: in alcuni casi l'interlocuzione avviene soltanto con domanda scritta a cui viene data risposta, in tempi spesso assolutamente non corrispondenti alla premura che le richieste espongono, anch'essa burocraticamente scritta.

Eppure tale interlocuzione spesso manca. Il Garante nazionale ha riscontrato, per esempio, in alcune situazioni che il direttore dell'Istituto non ha mai interlocuzione diretta con le persone detenute: in alcuni casi l'interlocuzione avviene soltanto con domanda scritta a cui viene data risposta, in tempi spesso assolutamente non corrispondenti alla premura che le richieste espongono, anch'essa burocraticamente scritta. Al contrario, in altre situazioni – quantunque con molte persone detenute – è evidente la conoscenza diretta delle singole persone da parte della Direzione e la situazione è certamente meno conflittuale. L'interlocuzione poi con l'Amministrazione a livello decentrato o centrale, soprattutto volta a chiedere un possibile trasferimento, quantunque migliorata negli ultimi tempi, è sempre fonte di incertezza e di sensazione di scarsa considerazione da parte di molte persone detenute.

Opportunamente, nello schema di decreto legislativo disposto in attuazione della legge delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario⁶⁶, si dà chiara definizione normativa di tale principio ribadendo l'obbligo di risposta entro 60 giorni alle richieste di trasferimento proposte dai detenuti o internati. Ciò al fine di superare la nota e diffusa questione problematica della intempestività dell'Amministrazione nella risposta a tali istanze – riscontrata oggettivamente dal Garante nazionale – nella trattazione dei reclami proposti proprio sul punto.

Il rispetto dei termini di durata del procedimento amministrativo va garantito, peraltro, non semplicemente attraverso una legge o un regolamento: esso presuppone, anche e soprattutto, una riorganizzazione dell'intera pubblica Amministrazione a partire dalla ottimizzazione dei processi, passando per la qualificazione dei dipendenti, per giungere alla implementazione di strumenti informatici/informativi in grado di supportare una corretta gestione nel flusso dei dati. La doverosità e l'indifferibilità di una risposta a fronte dell'istanza di un cittadino dovrebbero costituire la norma, come tutte le attività connesse all'esercizio di diritti, senza distinzioni connesse alla posizione giuridica della persona. L'auspicio allora è quello che l'intero sistema penale evolva verso un contesto sempre più responsabilizzante nei confronti di tutti i suoi protagonisti: della persona detenuta così come delle Autorità dello Stato che lo custodiscono.

66. Legge 23 giugno 2017 n. 103, articolo 1, comma 85, lettera r). La norma modifica il disposto dell'articolo 42 comma 2 o.p.