

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Una istituzione
di garanzia



smissione tempestiva all'Autorità giudiziaria delle notizie di reato ai danni delle persone detenute o private della libertà personale di cui venga a conoscenza nello svolgimento dei compiti istituzionali.

I componenti dell'Ufficio sono titolari, pertanto, di compiti di interlocuzione diretta nei rapporti con le Istituzioni e, in particolare, mantengono rapporti continui con i dipartimenti dei Ministeri coinvolti e con le altre Amministrazioni dello Stato interessate dall'attività del Garante. Ovviamente tali rapporti si esercitano in un contesto di indipendenza e di autonomia, essendo i componenti dello staff stati selezionati, a seguito di un'apposita richiesta di candidature, aperta e pubblicata sul sito del Ministero della giustizia. Il Collegio del Garante, dopo aver indicato i criteri di valutazione delle candidature e i punteggi da assegnare a ciascun indicatore, ha autonomamente condotto la procedura e così ha selezionato il personale. Lo staff così inserito nell'attività – nuova per tutti – che il Garante ha avviato in questo primo anno è svincolato dalle Amministrazioni di provenienza, fatto salvo per l'aspetto retributivo.

L'Ufficio è attualmente articolato in sette Unità organizzative, coordinate da un funzionario che dirige le attività di ciascuna di esse secondo le direttive impartite dal Collegio, con i seguenti compiti:

Segreteria Generale: attività di segreteria e gestione amministrativa del personale; organizzazione delle missioni e del controllo sul capitolo di bilancio.

Sistemi Informativi: funzioni informatiche relative all'acquisizione e all'organizzazione dei dati, relativa analisi e gestione del sito web.

Privazione della libertà in ambito penale: monitoraggio della situazione detentiva, sia per adulti che per minori; monitoraggio delle misure di comunità e dell'esecuzione delle misure di sicurezza, anche tenendo rapporti con la Magistratura di sorveglianza.

Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia: monitoraggio della privazione della libertà nella gestione della sicurezza e rapporti con le diverse Forze di Polizia.

Privazione della libertà e migranti: monitoraggio della privazione della libertà derivante dalla normativa sui migranti; monitoraggio delle strutture accoglienza nonché dei rimpatri forzati.

Relazioni nazionali e internazionali, studi: analisi dei processi di evoluzione legislativa italiana ed europea relativa all'area di azione del Garante; rapporti con i Garanti territoriali a livello nazionale e con gli Organismi sovranazionali che operano nell'ambito del sistema di protezione delle persone private della libertà.

Supporto al Collegio: diretta collaborazione con il Collegio sul piano della gestione dell'agenda e del mantenimento dei rapporti istituzionali; istruzione dei reclami non giurisdizionali ex articolo 35 dell'ordinamento penitenziario.

L'Ufficio è attualmente articolato in sette Unità organizzative:

- Segreteria Generale;
- Sistemi Informativi;
- Privazione della libertà in ambito penale;
- Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia;
- Privazione della libertà e migranti;
- Relazioni nazionali e internazionali, studi;
- Supporto al Collegio.

L'analisi delle strutture di ricovero per disabili, per soggetti vulnerabili e, in generale, per persone ricoverate e private della capacità legale o con capacità legale attenuata, nonché dei trattamenti sanitari obbligatori è stata temporaneamente affidata al Collegio con l'ausilio di un membro dello staff. Tale scelta è stata motivata dalla necessità di impostare tale parte del lavoro, anche attraverso opportuni

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Una istituzione di garanzia

contatti con Organizzazioni che operano nel settore, prima di avviare le visite ai luoghi e alle persone. Queste inizieranno nel secondo anno di attività.

10. La comunicazione e il sito web

Poiché la funzione del Garante Nazionale non si limita a monitorare l'esistente ma vuole necessariamente proiettarsi a prefigurare i possibili mutamenti, risulta fondamentale il suo contributo a costruire nella società un senso comune meno timoroso e più aperto a investire pensiero e risorse per una visione della risposta ai reati non centrata sull'esclusione, ma sul possibile graduale ritorno al contesto esterno dell'autore del reato che sia rispettoso dei sentimenti delle vittime e al contempo in grado di ridurre il rischio di ricommettere reati.

Poiché la funzione del Garante Nazionale non si limita a monitorare l'esistente ma vuole necessariamente proiettarsi a prefigurare i possibili mutamenti, risulta fondamentale il suo contributo a costruire nella società un senso comune meno timoroso e più aperto a investire pensiero e risorse per una visione della risposta ai reati non centrata sull'esclusione, ma sul possibile graduale ritorno al contesto esterno dell'autore del reato che sia rispettoso dei sentimenti delle vittime e al contempo in grado di ridurre il rischio di ricommettere reati. Questa impostazione richiede l'impegno di più attori, quelli che legislativamente definiscono modalità di sanzionare i reati, quelli che sono chiamati a giudicare e applicare tali previsioni con le sentenze, quelli che devono implementare queste sentenze in modo funzionale alla finalità prevista e, infine, quelli che all'esterno del sistema penale devono favorire nel sociale che tale percorso si concluda positivamente.

Proprio quest'ultimo aspetto richiede un impegno delle Amministrazioni locali che attualmente stenta a manifestarsi o quantomeno non si manifesta in modo omogeneo. Anche perché sconta un senso comune attualmente orientato più a non vedere e non voler vedere che non a capire come risanare ferite sociali. Per questo è importante il contributo che il Garante può e deve dare alla costruzione delle culture diffuse, a iniziare dal linguaggio, troppo spesso centrato anche sui media, in particolare sui social *network*, su desideri di annullamento degli autori di reato e di non volontà di leggere quella necessità di risanare la ferita sociale che ogni reato comporta. La visione della pena che corre attraverso frasi 'postate' sui social network e spesso anche sui titoli dei mezzi di informazione è soprattutto basata su un impossibile retributivismo che vorrebbe assegnare allo Stato una funzione di continuità con il desiderio di vendetta privata. Le norme adottate a volte sulla spinta dell'emotività, quasi volte a ottenere un immediato consenso, non aiutano certamente nel raddrizzare questa impostazione deformata del ruolo della funzione penale.

Per questo il Garante ritiene di doversi impegnare sul piano della comunicazione. La comunicazione istituzionale deve affidare una larga parte della propria comunicazione all'utilizzo di canali telematici. Ovviamente nel primo anno di lavoro è stato possibile soltanto iniziare il percorso e molti aspetti dovranno essere sviluppati nel nuovo anno per portare a sistema quanto avviato. L'attuale comunicazione on-line del Garante ha l'obiettivo di gestire, sviluppare e migliorare le relazioni con i cittadini interessati alla sua attività istituzionale, mediante modalità di interazione e accesso tipiche della comunicazione via web. Il sito web del Garante (consultabile sia all'indirizzo www.garantenazionaleprivatiliberta.it che all'indirizzo www.garantenpl.it) è attivo dal 7 giugno 2016 con l'obiettivo di descrivere la *mission* e l'origine normativa del Garante, dare visibilità alle attività svolte e alla comunicazione istituzionale, diventare un punto di riferimento sul tema dei diritti delle persone sottoposte a limitazioni della libertà personale e dare conto delle attività di visita, monitoraggio e conseguenti

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Una istituzione
di garanzia



raccomandazioni rivolte alle Amministrazioni, incluse quelle che riguardano i rimpatri forzati. A tal fine, sul sito vengono pubblicati i rapporti prodotti in occasione delle visite e le relative risposte prodotte dalle Amministrazioni interessate.

La comunicazione istituzionale online rappresenta un canale interattivo tra un organismo e i suoi utenti. La fruizione online dei servizi di comunicazione istituzionale consente il massimo livello di diffusione, facilità di accesso, trasparenza, interattività, completezza e personalizzazione del servizio. Pertanto è necessario che il sito web istituzionale oltre ad assolvere alla funzione informativa, indispensabile nell'immediatezza dell'avvio delle attività del Garante, dopo un anno di attività evolva e che da 'vetrina' divenga 'luogo di comunicazione' dove si possano incontrare tutti gli attori che operano a garanzia delle persone private della libertà. Soprattutto, il sito web del Garante dovrà diventare uno sportello virtuale, uno strumento di comunicazione interna e facilitare la gestione della rete dei Garanti locali.

Attualmente, sul sito sono pubblicate alcune circolari del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, ma l'archivio documentale dovrà essere ampliato su tutte le materie d'interesse per l'attività del Garante e dovrà contenere una raccolta sistematica delle raccomandazioni impartite a seguito delle visite. Inoltre, dovrà prevedere uno spazio dedicato alle attività dei Garanti locali. Una sezione apposita sarà riservata al monitoraggio dei rimpatri forzati. Infine, essendo i *social network* ormai divenuti uno strumento irrinunciabile per il dialogo e il confronto tra i cittadini e le Amministrazioni, il 13 dicembre 2016 il Garante ha attivato il profilo Twitter (@GaranteNPL) e un blog su Wordpress (garantenpl.wordpress.com) sul quale vengono rilanciati i comunicati stampa.

Il sito web istituzionale oltre ad assolvere alla funzione informativa, indispensabile nell'immediatezza dell'avvio delle attività del Garante, dopo un anno di attività evolva e che da 'vetrina' divenga 'luogo di comunicazione' dove si possano incontrare tutti gli attori che operano a garanzia delle persone private della libertà.

11. Ancora in divenire

Questioni di organizzazione ancora aperte certamente non mancano. Questo primo anno di attività ha visto una parte non esigua del lavoro rivolta all'attrezzatura della sede assegnata, disposta su due piani di uno stesso edificio e ancora insufficiente per il personale previsto dalla norma, ai collegamenti informatici, inclusi quelli per l'accesso, sotto password, ai dati delle Amministrazioni di riferimento, per la registrazione delle presenze, il protocollo informatico della corrispondenza. Altrettanto complesso è stato l'avvio della gestione amministrativa del personale che resta in carico alle Amministrazioni di provenienza per quanto attiene le retribuzioni e che è invece totalmente impiegato sulla base di delibere del Garante Nazionale, unico responsabile, senza possibili interferenze esterne, dell'utilizzo delle risorse umane assegnate. Infine, anche la gestione delle risorse assegnate dalla legge di bilancio al Garante Nazionale ha richiesto la definizione di linee guida giacché le funzioni di cassa non sono esercitate direttamente dal Garante stesso, che non è titolare di autonomo centro di costo, bensì dagli Uffici del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

Non vi è dubbio che questi aspetti siano tipici dell'avvio di una Istituzione del tutto nuova nel complessivo ordinamento e che se da un lato richiedono alcuni aggiustamenti regolativi, dall'altro non

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Una istituzione di garanzia

hanno influito minimamente sull'operatività di questo primo anno: né sull'indipendenza decisionale e operativa del Garante Nazionale né sulla efficienza delle azioni condotte.

Resta comunque evidente che, proprio per il successo operativo del primo anno di azione, le richieste e il riferimento alle funzioni di garanzia della nuova Istituzione sono cresciute nel corso dell'anno. Da più angoli di prospettiva si è individuato in questo nuovo organismo il possibile 'punto esterno' di analisi e tutela di funzioni che incidono sui diritti di persone personalmente e socialmente vulnerabili. A questa domanda si è risposto, oltre che con attività di studio e interlocuzione con diverse realtà, anche generosamente con un programma di visite che ha introdotto per il personale modalità orarie 'extra ordinem' rispetto a quelle contrattualmente previste, peraltro attualmente non coperte da adeguata remunerazione.

Per questo si ritiene che nel nuovo anno occorra muoversi sia nell'ampliamento numerico delle risorse assegnate sia sul loro profilo multidisciplinare. Soprattutto si auspica che la struttura attuale possa evolversi verso un pieno riconoscimento di un'organica "Autorità" indipendente operante in un settore diverso ma cruciale al pari dei settori regolativi del mercato, dell'informazione e di altri aspetti della vita pubblica.

La Rete dei garanti

12. I Garanti nei territori

Prima della nascita del Garante Nazionale, erano nati, a cominciare dal 2003, diversi Istituti di garanzia territoriali, a livello regionale provinciale o comunale.

Prima della nascita del Garante Nazionale, erano nati, a cominciare dal 2003, diversi Istituti di garanzia territoriali, a livello regionale provinciale o comunale. I primi con leggi regionali, gli altri con strumenti normativi approvati dai rispetti Consigli, alcuni con decisione dei Sindaci. I Garanti locali hanno rappresentato in questi anni non solo quella presenza importante centrata sulla prossimità territoriale, per la tutela dei diritti delle persone private della libertà, ma anche il lievito per la crescita del dibattito attorno all'istituzione di un Garante Nazionale.

In alcuni casi l'iniziale impostazione fortemente centrata sulla detenzione in ambito penale si è progressivamente estesa alle altre forme di privazione della libertà personale fino a costituire una rete abbastanza fitta di 'presidi' di cui una mappa nel capitolo 8 di questa relazione dà conto in modo visivo. Tale rete estesa in larga parte del territorio nazionale costituisce una risorsa a cui fanno riferimento sia la norma istitutiva del Garante Nazionale laddove (*articolo 7, c. 5*) stabilisce tra i suoi compiti il «favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali»; sia il testo di attribuzione del ruolo di NPM al Garante Nazionale ove si dice che «*The new Guarantor for the rights of persons deprived of personal liberty, established by Law n. 10/21 February 2014, will coordinate the net of local Guarantors, formed by institutions already in place or to be set up at regional and city levels*» («Il

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Una istituzione
di garanzia



nuovo Garante per i diritti delle persone private della libertà personale, istituito dalla Legge n. 10/21 febbraio 2014, coordinerà la rete dei Garanti locali, costituita da istituzioni già esistenti o che saranno istituite a livello regionale e comunale»). Questa rete, coordinata dal Garante Nazionale è, quindi, uno strumento prezioso per uno svolgimento efficace e tempestivo dell'azione che tali Istituzioni propongono nell'ambito della prevenzione di ogni forma di maltrattamento o di condizioni contrarie alla dignità delle persone, della tutela dei loro diritti, nonché di monitoraggio continuo dell'evolversi delle situazioni in essere nei diversi luoghi privativi della libertà. Sia in ambito penale, sia in quello delle forme di restrizione determinate dalla gestione della sicurezza, sia nelle situazioni che comportano limitazioni della libertà nel contesto migratorio o nel corso delle procedure di rimpatrio forzato.

Nel corso del primo anno la progressiva armonizzazione della rete si è concentrata sui Garanti regionali. Tuttavia va detto che la rete regionale, a tutt'oggi, non copre l'intero territorio italiano. Sono, infatti, ancora sei le Regioni prive del Garante: Basilicata, Calabria e Liguria (insieme alla Provincia autonoma di Trento) non hanno proprio una legge istitutiva del Garante stesso, mentre Abruzzo, Molise e Sardegna, pur dotate di una legge, alcune da anni, non hanno ancora provveduto alla sua nomina. Alle regioni prive di legge istitutiva il Garante Nazionale ha inviato alcune *Linee guida* affinché lo strumento normativo autonomamente adottato si inserisca in maniera armonica con le finalità della rete che si sta costituendo.

La rete regionale, a tutt'oggi, non copre l'intero territorio italiano. Sono, infatti, ancora sei le Regioni prive del Garante: Basilicata, Calabria e Liguria (insieme alla Provincia autonoma di Trento) non hanno proprio una legge istitutiva del Garante stesso, mentre Abruzzo, Molise e Sardegna, pur dotate di una legge, alcune da anni, non hanno ancora provveduto alla sua nomina.

Inoltre si pone anche un problema di disomogeneità normativa. Il quadro delle attuali leggi istitutive dei Garanti regionali rivela infatti che la necessaria armonizzazione non è soltanto da riferirsi all'omogeneità di presenza su tutto il territorio nazionale, ma anche alla coerenza comune delle previsioni normative per quanto attiene l'ampiezza del mandato, l'indipendenza dal potere politico, la gestione della riservatezza. L'indipendenza e l'autonomia dal potere politico comportano principalmente che la nomina non provenga dall'organo di governo e che non sia connessa in termini temporali con la sua durata in carica o con la legislatura regionale: si sottraggono a queste regole di garanzie le leggi dell'Abruzzo e della Sicilia, ove nella prima Regione il Garante decade con lo scioglimento del Consiglio regionale e nella seconda è nominato con decreto del Presidente della Regione. A presidio dell'indipendenza dell'istituzione di garanzia è anche la regola della non rinnovabilità del mandato, regola a cui sfuggono quasi tutte le legislazioni regionali.

In questo quadro il compito di coordinamento del Garante Nazionale si concretizza proprio nel contribuire a costruire un sistema coerente nelle diverse regioni, con un'ampiezza di mandato tale da proporre la rete nazionale dei Garanti regionali come complessivo NPM, con poteri di accesso a luoghi, documenti e persone dei territori di riferimento e analoghi metodi di lavoro e di interlocuzione con le Amministrazioni, sia in modo riservato, sia attraverso la pubblicazione degli esiti delle proprie azioni. La questione appare ancor più rilevante a seguito dell'approvazione del decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 che prevede, *inter alia*, la predisposizione di strutture di trattenimento di persone migranti in vista del loro allontanamento dal Paese, poste sotto il controllo del Garante Nazionale per quanto attiene la tutela dei diritti e la dignità dei luoghi e delle procedure. La possibilità di delegare tale funzione a livello regionale sarebbe essenziale per l'effettività del mandato.

Per quanto concerne i Garanti comunali e provinciali, va inoltre sottolineato che la prossimità ter-

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Una istituzione di garanzia

ritoriale ai luoghi di privazione o restrizione della libertà è un fattore di forza, anche in ragione del contributo di conoscenza del complesso ambientale, sociale e istituzionale che il Garante locale assicura. Molti dei contributi che giungono al Garante regionale o Nazionale discendono proprio dal lavoro continuo e prossimo di chi localmente visita gli Istituti; soprattutto relativamente alla detenzione penale che è spesso l'ambito principale di azione di tali Garanti. Tuttavia tale prossimità va tutelata, soprattutto in comuni di minore dimensione, dal rischio di trasformarsi in promiscuità, cioè in una relazione di tale vicinanza con le autorità istituzionali e le Istituzioni stesse della sede di competenza da minare gli indispensabili attributi di indipendenza e di autonomia. Tali figure istituzionali devono trovare nelle delibere istitutive i presidi necessari a evitare la ricorrenza di profili di commistione o di conflittualità con le autorità locali o con le Istituzioni oggetto del mandato, come per esempio, condizioni di incompatibilità con l'esercizio di attività lavorative, professionali, imprenditoriali, commerciali o con una parte di esse.

L'ampiezza del mandato da attribuire al Garante, ai diversi livelli, non limitandolo a figura riferibile unicamente al sistema penitenziario, implica anche che la materia di sua competenza debba costituire l'oggetto esclusivo della sua funzione e non vada confuso con altri, pur altrettanto rilevanti, obiettivi di tutela. Per questo il Garante Nazionale esprime riserve sulla tendenza in alcune regioni a prevedere figure con incarico multiplo, spesso associato alla difesa civica che finiscono col prevedere la tutela dei diritti delle persone private della libertà come 'parte' della complessiva tutela assicurata dalla funzione di un Ombudsman – senza alcuna tematizzazione della tutela stessa. Indipendentemente dai positivi risultati raggiunti in alcune esperienze di questo tipo – peraltro presenti in Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise e Veneto –, è opinione del Garante Nazionale che la minorità sociale che contraddistingue la popolazione privata della libertà, la specificità dei bisogni e l'impossibilità di fatto di far riferimento ad altre reti di sostegno sociale, come avviene invece per gli individui liberi, determinino una peculiarità di questo settore che deve essere affrontata con professionalità specifica, con attenzione mirata, con individuazione analitica di strumenti d'azione e non essere immersa in un più generico ambito di tutela delle persone nelle controversie.

Il Garante Nazionale esprime riserve sulla tendenza in alcune regioni a prevedere figure con incarico multiplo, spesso associato alla difesa civica che finiscono col prevedere la tutela dei diritti delle persone private della libertà come 'parte' della complessiva tutela assicurata dalla funzione di un Ombudsman – senza alcuna tematizzazione della tutela stessa.

La risoluzione sulla previsione del Garante unico dei diritti della persona approvata dal Consiglio regionale della Toscana, quale coordinatore di Garanti specifici, tra cui quello per le persone private della libertà, va in tal senso seguita con particolare attenzione perché accanto alla condivisibile esigenza di coordinamento non vada a perdersi la specificità dell'intervento dei singoli Garanti.

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Una istituzione
di garanzia



Il rapporto con la Magistratura di sorveglianza

13. La complementarità nella vigilanza

Tutti condividiamo il principio che le persone detenute sono soggetti portatori di diritti costituzionalmente garantiti e, in quanto tali, non comprimibili. Lo stabiliscono gli articoli 2 (co. 1), 3 e 21 della Costituzione, il cui assetto si riferisce non solo ai cittadini, ma all'essere umano, alla persona. I detenuti sono portatori di diritti non degradabili a interessi legittimi. E, come più volte si è affermato la pienezza della consapevolezza costituzionale della libertà e della dignità umana si raggiunge soltanto quando si cancella del tutto il presupposto che la sospensione delle libertà per effetto della detenzione comporti anche la sottoposizione del condannato a regole speciali.

Il problema dei diritti presi sul serio – secondo il celebre titolo di un testo di Ronald Dworkin di più di quaranta anni fa – pone il problema dei controlli. Come è noto, la centralità della funzione di controllo e vigilanza sugli Istituti è affidata alla figura del magistrato di sorveglianza. Tale funzione è esplicitata dal primo e secondo comma dell'articolo 69 dell'ordinamento penitenziario: un ruolo centrale che è tuttavia divenuto più fiavole a causa della mole di lavoro che grava sugli Uffici di sorveglianza e meno centrale a seguito della quasi esclusività assegnata alla funzione di giudice delle misure alternative. Il magistrato di sorveglianza – osservò Franco Maisto molti anni fa – non è più il giudice “in e con” come fu pensato, ma è diventato il giudice “terzo”.

Una conseguenza evidente di questo mutamento, pur in presenza di alte professionalità, è testimoniata dal fatto che l'Italia è giunta alla condanna di Strasburgo circa le condizioni di detenzione per sovraffollamento in assenza di prese di posizione e decisioni della Magistratura di sorveglianza che aprissero lo sguardo delle Istituzioni sul fenomeno che si andava determinando. Anche in questo senso la pronuncia di una Corte sovranazionale ha avuto un effetto positivo: quello di riaprire l'attenzione alle condizioni, allo spazio minimo da garantire, fino a correttamente imporre all'Amministrazione di assumere provvedimenti che fermassero le situazioni di violazioni in essere.

Tuttavia non è possibile far carico di un problema di tale vastità – il controllo ‘prossimo’ delle diverse situazioni – a Uffici carichi di incombenze e vuoti di risorse. Per questo la complementarità tra il monitorare localmente le situazioni e esercitare il proprio compito di vigilanza anche sulla base degli esiti di tale monitoraggio si pone come elemento di costruzione di un sistema più efficace per la risoluzione di problemi di condizioni di detenzione tendenti alla non accettabilità. Da qui la complementarità tra l'azione del Garante e quella della Magistratura di sorveglianza. Per questo, in occasione delle proprie visite, le delegazioni del Garante Nazionale ritengono essenziale contattare il magistrato di sorveglianza, avere la sua visione circa l'andamento della vita detentiva nell'Istituto visitato, raccogliere le indicazioni delle eventuali criticità e avviare un'azione comune per risolverle.

La complementarità tra il monitorare localmente le situazioni e esercitare il proprio compito di vigilanza anche sulla base degli esiti di tale monitoraggio si pone come elemento di costruzione di un sistema più efficace per la risoluzione di problemi di condizioni di detenzione tendenti alla non accettabilità. Da qui la complementarità tra l'azione del Garante e quella della Magistratura di sorveglianza.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Una istituzione di garanzia

Inoltre, le delegazioni del Garante prendono visione del Registro che riporta la presenza del magistrato all'interno di ciascun Istituto oggetto di monitoraggio, distinguendo le visite effettuate per vigilare sull'organizzazione e assicurare la conformità dell'esecuzione della custodia alle leggi e ai regolamenti, dalle visite fatte invece per colloqui diretti con detenuti o per udienze monocratiche in funzione della concessione di possibili benefici previsti dall'ordinamento. Particolare attenzione è dedicata al rischio che l'utilizzo di colloqui in video-conferenza possa ridurre la presenza del magistrato all'interno degli Istituti.

14. Il Garante e i reclami

Un'ulteriore interconnessione tra Garante e Magistratura di sorveglianza riguarda i reclami ex articolo 35 dell'ordinamento penitenziario. Quest'ultimo prevede che i detenuti «possono rivolgere istanze o reclami, orali o scritti».

Un'ulteriore interconnessione tra Garante e Magistratura di sorveglianza riguarda i reclami ex articolo 35 dell'ordinamento penitenziario. Quest'ultimo prevede che i detenuti «possono rivolgere istanze o reclami, orali o scritti, anche in busta chiusa: 1) al direttore dell'istituto, al provveditore regionale, al capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e al Ministro della giustizia; 2) alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'Istituto; 3) al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti; 4) al presidente della giunta regionale; 5) al magistrato di sorveglianza; 6) al Capo dello Stato».

Come, è noto la norma è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale nella parte in cui non prevede la tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'Amministrazione penitenziaria lesivi di diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione di libertà personale (Corte cost. 26/1999).

Il rilievo che non prevedere tutela giurisdizionale di diritti rischia di degradare questi ultimi a meri interessi legittimi è rimasto invariato per molti anni e proprio sulla spinta del *Piano d'azione* elaborato in risposta alla sentenza *Torreggiani c. Italia* è stato introdotto l'articolo 35-bis che prevede il reclamo giurisdizionale rivolto al magistrato di sorveglianza. Resta aperto il problema della 'gestione' dei reclami generici attraverso la piena collaborazione dei soggetti destinatari di tali reclami. Proprio questo aspetto evidenzia un terreno di forte cooperazione tra Magistratura di sorveglianza e Garante Nazionale potendo quest'ultimo agire come ambito di risoluzione di conflitti meno aggressivi dei diritti della persona e pur oggetto di necessaria attenta valutazione.

All'attività di vigilanza propria del Garante Nazionale di 'carattere collettivo', come l'accesso ai luoghi di detenzione senza necessità di previa autorizzazione, si affianca la possibilità di approfondire questioni individuali particolarmente meritevoli di tutela anche come indice di criticità diffuse.

Nel corso dell'anno 2016 il Garante Nazionale ha classificato come reclami ai sensi dell'art 35 (co. 1, n. 4) 108 istanze presentate per iscritto da persone ristrette in Istituti o in misura alternativa (62 casi risolti con esito favorevole o comunque archiviati dopo avere esperito le attività necessarie, 46 istanze al momento della stesura di questa Relazione sono in attesa di riscontro dell'istruttoria avviata).

Altre 126 istanze sono state classificate in 'segnalazioni' (65 casi trattati e archiviati, 61 in attesa delle richieste istruttorie per la successiva definizione) perché ritenute espressione della volontà del proponente, spesso un familiare o un soggetto appartenente al mondo dell'Associazione, di portare

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Una istituzione
di garanzia



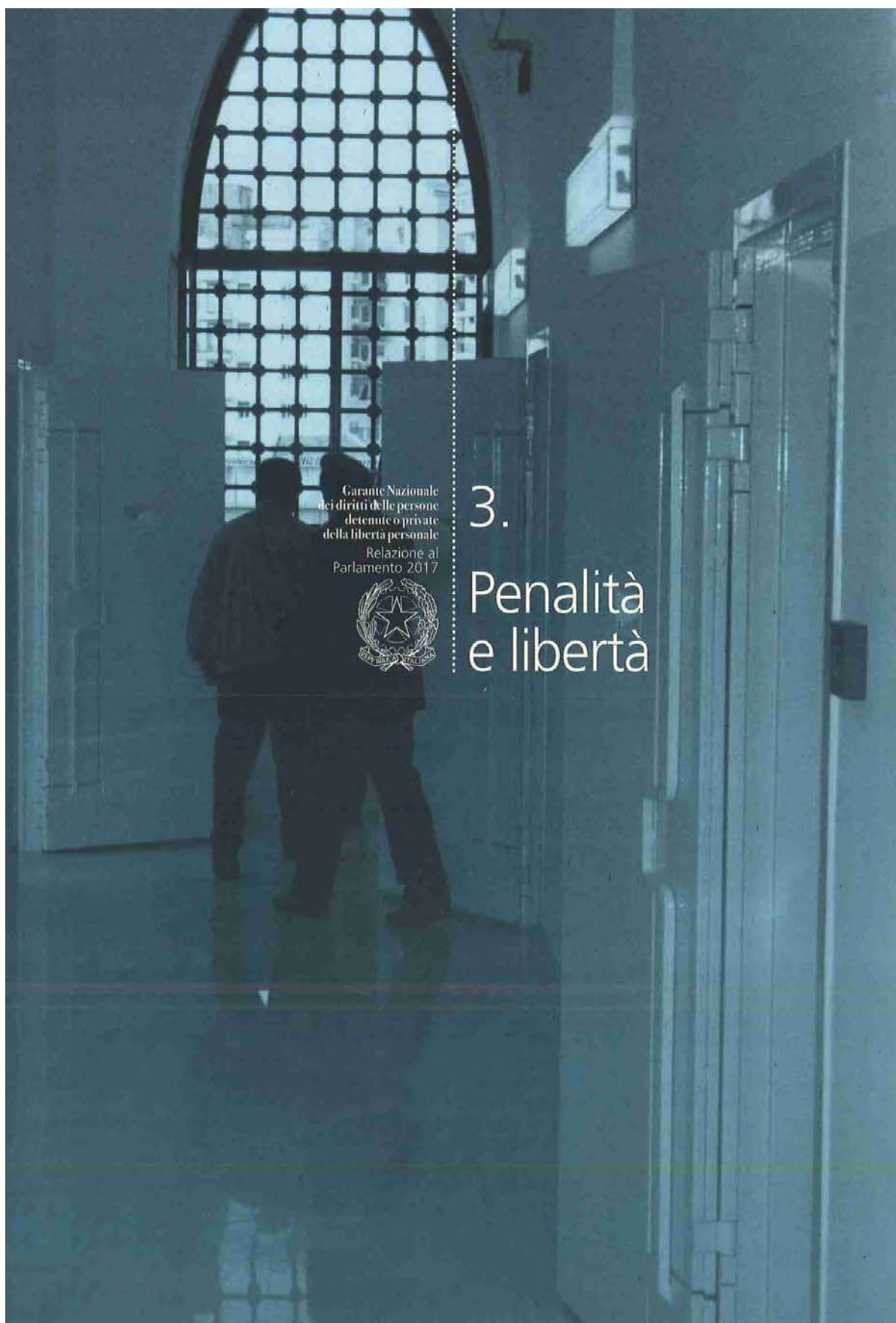
a conoscenza del Garante stesso situazioni meritevoli di tutela ma non ricadenti nell'alveo giuridico proprio del diritto al reclamo. I temi e le questioni più frequenti che hanno portato all'attivazione dei poteri sollecitatori e conciliativi previsti dalla normativa nazionale e sovranazionale per la risoluzione dei casi prospettati hanno riguardato prevalentemente istanze volte a ottenere il trasferimento in altri Istituti di detenzione per scontare la pena in luoghi vicino ai familiari, la tutela della salute (cure insufficienti o inadeguate, incompatibilità carceraria), i colloqui con i congiunti e i contatti con il mondo esterno (visivi, telefonici, incontri con Garante Nazionale o territoriale), istanze volte a ottenere procedure di assegnazione a sezioni detentive sottoposte a decrescenti livelli di sicurezza (declassificazioni).

La fascicolazione e il *nomen iuris* ("segnalazione" o "reclamo") distinguono la criticità segnalata in individuale, strutturale o di approfondimento giuridico. Tale distinzione è importante anche per il prosieguo istruttorio o per l'eventuale archiviazione del caso. La legge non ha previsto un procedimento volto a garantire l'adempimento delle raccomandazioni formulate dal Garante. Tuttavia le determinazioni del Garante Nazionale, persuasive, conciliative, ma pressanti, possono costituire un *corpus* della cosiddetta *soft law* che l'esperienza internazionale ha mostrato essere particolarmente efficace nella risoluzione di situazioni complessive che incidono fortemente sulla vita dei soggetti e sulla loro individualità quotidiana, pur non configurandosi come decisiva nella considerazione di casi singoli che richiedono un intervento mirato e di natura giurisdizionale.

Le determinazioni del Garante Nazionale, persuasive, conciliative, ma pressanti, possono costituire un *corpus* della cosiddetta *soft law* che l'esperienza internazionale ha mostrato essere particolarmente efficace nella risoluzione di situazioni complessive che incidono fortemente sulla vita dei soggetti e sulla loro individualità quotidiana.

Non sono mancate segnalazioni di maltrattamenti rispetto alle quali il Garante ha aperto riserve istruttorie per stabilirne quel requisito minimo di attendibilità che richiedesse di darne informazione alla Procura della Repubblica. In alcuni di questi casi, tale istruttoria ha previsto anche una visita nell'Istituto citato con acquisizione di documentazione per stabilire eventuali elementi di supporto a quanto riportato. Per esempio, sono state pubblicate sul sito le sintesi di quanto appurato nel corso delle visite agli istituti di Ivrea, Voghera, Trento: tutti casi in cui si è pensato utile un approfondimento da parte della Procura anche al fine di chiarire situazioni che altrimenti avrebbero gettato una complessiva luce negativa su un'intera comunità di operatori.

PAGINA BIANCA



Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Penalità e Libertà

Descrivere un sistema di privazione della libertà vuol dire innanzitutto dare una fotografia della situazione attuale: dei numeri, delle strutture, dei problemi e dei successi. Per questo abbiamo ritenuto di suddividere ognuna di queste sezioni in una parte descrittiva della fisionomia del sistema e in due successive che propongono rispettivamente gli aspetti di positività dell'attuale stato dell'arte e gli aspetti invece che risultano critici.

■ Fisionomia dell'attuale detenzione penale

15. Risposte strutturali alla Corte di Strasburgo

Un punto determinante del *Piano d'azione* elaborato per ottemperare alle sentenze della Corte EDU in tema di sovraffollamento carcerario (la sentenza *Sulejmanovic c. Italia* del 2009 è la più volte citata sentenza *Torreggiani*) è il fatto che tutte le misure adottate abbiano avuto caratteristica di stabilità, incidendo su alcuni nodi strutturali e non siano state invece – quasi nella loro totalità – provvedimenti eccezionali ed emergenziali. Sono elementi che hanno mutato, sulla spinta delle sentenze della Corte EDU, alcune connotazioni del sistema penale e penitenziario italiano.

Le aree di intervento hanno riguardato innanzitutto la previsione di nuove misure alternative, la rimozione dei principali ostacoli dell'accesso a esse anche da parte di soggetti che non rispondono di reati di particolare gravità, la limitazione più rigorosa del ricorso alla custodia cautelare in carcere, la previsione di forme di depenalizzazione, quantunque timide.

Un punto determinante del Piano d'azione elaborato per ottemperare alle sentenze della Corte EDU in tema di sovraffollamento carcerario è il fatto che tutte le misure adottate abbiano avuto caratteristica di stabilità, incidendo su alcuni nodi strutturali e non siano state invece provvedimenti eccezionali ed emergenziali.

In primo luogo, quindi, l'abolizione o rimodulazione di due norme che avevano avuto effetti inflattivi sul numero dei detenuti: la norma che prevedeva la quasi impossibilità di accesso alle misure alternative dei recidivi qualificati, qualunque fosse il reato da essi commesso, con la conseguente forte presenza in carcere di autori di reati di strada, seriali, connotati da forte marginalità sociale e più bisognosi d'interventi alternativi alla secca esclusione; la norma che prevedeva la detenzione per la permanenza illecita nel territorio nazionale (articolo 14 co. 5-ter e 5-quater decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286), sostituita con la pena pecuniaria dopo la prima sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea che l'aveva giudicata in contraddizione con la Direttiva europea sui rimpatri (sentenza 28 aprile 2011 Hassan El Dridi). Va osservato

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



tuttavia, che la cancellazione dal catalogo penale di tale fattispecie non è stata ancora accolta: il Garante Nazionale auspica che si proceda in tale direzione.

La terza rimodulazione che ha inciso sull'attuazione di quanto richiesto dalla Corte EDU ha interessato la normativa sugli stupefacenti ed è consistita nella modifica dell'ipotesi di lieve entità prevista dall'articolo 73 co. 5 del d.P.R. 309/90 introdotta in successione da due decreti legge (146/13 e 36/14), comprensiva di una importante riduzione dei termini edittali di pena, e nel recepimento della sentenza della Corte costituzionale del febbraio 2014 (Corte cost. 32/2014) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme del decreto legge 30 dicembre 2005 n.272 che avevano abolito la distinzione tra le diverse categorie di sostanze stupefacenti, con la conseguenza del ripristino dei rispettivi diversi trattamenti sanzionatori previsti nella precedente legge cosiddetta "Jervolino-Vassalli".

Inoltre gli interventi riformatori hanno previsto un panorama maggiore di forme alternative alla detenzione nonché l'introduzione di un sistema di *diversion* che prevede in casi di reati minori la possibilità di essere "messo alla prova", cioè di seguire un programma approvato dal giudice di positivo reinserimento sociale, seguendo l'esperienza già ampiamente praticata nel sistema della giustizia minorile. Infine, hanno reso il ricorso al carcere in attesa del processo una opzione meno automatica di quanto fosse in precedenza, attribuendo priorità agli arresti domiciliari o alle misure cautelari non custodiali.

Come già accennato, uno dei provvedimenti adottati ha avuto caratteristica eccezionale, essendo un provvedimento che definisce un limite temporale alla norma introdotta: si tratta del provvedimento di «liberazione anticipata speciale» che per cinque anni ha aumentato la riduzione discrezionale – secondo parametri normativamente definiti – della sentenza residua per ogni semestre di comportamento detentivo di positiva adesione al programma trattamentale, portandola da 45 a 75 giorni. Il provvedimento è stato previsto solo per il quinquennio 2010 – 2015, in funzione chiaramente dellattiva.

Gli interventi riformatori hanno previsto un panorama maggiore di forme alternative alla detenzione nonché l'introduzione di un sistema di *diversion* che prevede in casi di reati minori la possibilità di essere "messo alla prova" cioè di seguire un programma approvato dal giudice di positivo reinserimento sociale.

16. I numeri del sistema

Gli effetti delle misure prese non sono mancati. Se nel 2013, alla data della sentenza Torreggiani, le persone detenute superavano le 62mila unità (62.536), negli anni successivi si è andati verso un progressivo decongestionamento degli Istituti: 53.623 nel 2014 e 52.164 nel 2015. Nel 2016 tuttavia questo *trend* si è modificato con un leggero aumento delle presenze, che al 31 dicembre erano pari a 54.653 e alla data del 14 febbraio 2017 sono 55.713, dunque con un incremento di oltre 1000 unità. Se si confrontano le presenze a fine gennaio 2016 e a fine gennaio 2017 si registra un aumento del 6,2%. Il tasso di detenzione (numero di detenuti presenti a data fissa rispetto alla popolazione nazionale che Eurostat quantifica nel 2016 in 60.665.551) al 14 febbraio 2017 è 92 (per centomila abitanti), inferiore a quanto raggiunto in anni passati – per esempio nel 2010 quando era 112 - ma pur sempre in lieve aumento, anche se entro quel valore 100 che rappresenta la media dei Paesi dell'Europa occidentale.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Penalità e Libertà

Si tratta di un campanello di allarme da non sottovalutare, anche se forse in parte fisiologico. A dicembre 2015, infatti, era scaduta la misura temporanea della liberazione anticipata speciale che aveva aumentato per cinque anni lo sconto di pena concesso ai detenuti che partecipano all'opera di rieducazione, facendolo passare da 45 giorni ogni sei mesi di pena espiata a 75 giorni. Il ritorno alla normalità ha certamente comportato un aumento della permanenza negli Istituti di pena e quindi un rallentamento nelle uscite.

Dopo un periodo di molti anni di progressiva riduzione, il numero di ingressi in carcere è risalito nell'ultimo anno: passando da 45.823 ingressi nel 2015 a 47.342 nello scorso anno, con un aumento di 1500 unità.

Va detto poi che, dopo un periodo di molti anni di progressiva riduzione, il numero di ingressi in carcere è risalito nell'ultimo anno: passando da 45.823 ingressi nel 2015 a 47.342 nello scorso anno, con un aumento di 1500 unità. Così il tasso di incidenza degli ingressi in carcere sulla popolazione (numero di ingressi rispetto alla popolazione nazionale) è passato da 75 a 78 per centomila abitanti. Forse per comprendere questo aumento si può anche considerare la carenza di camere di sicurezza disponibili che il Garante Nazionale ha rilevato nel corso delle visite. Tale criticità riguarda tutte le Forze di Polizia e ha come conseguenza l'accompagnamento della persona in carcere, anche per periodi brevissimi, riattivando il fenomeno cosiddetto delle "porte girevoli" del carcere, in cui si entra per una sola notte con grave danno per la persona, a cui in molti casi potrebbe essere evitata tale non semplice esperienza, e per il sistema detentivo che deve assolvere a una serie di inutili incombenze, dall'immatricolazione, al reperimento del posto letto.

Dunque una situazione in crescita, quantunque ancora sotto controllo, pure nella preoccupazione che destano alcuni dati (da osservare che nei 9 giorni dal 14 al 23 febbraio sono aumentati di ulteriori 145 unità). Un dato positivo riguarda invece il maggiore ricorso all'esecuzione penale esterna che ha raggiunto ormai una quasi parità numerica, con 34.827 detenuti che alla data del 31 gennaio 2017 scontano la pena al di fuori degli Istituti. Un dato questo davvero significativo se si considera che nel pieno dell'emergenza erano poco più di 16.000 e che i detenuti con condanna definitiva sono 35.400.

Da segnalare anche i dati della cosiddetta "messa alla prova per adulti", che indica un percorso di *diversion* realmente alternativo al percorso penale sanzionatorio e che indica anche un modo diverso di rispondere alla commissione del reato, in positivo e non soltanto in negativo: i casi sono passati da 2 a giugno 2014 (appena introdotta) a 503 alla fine di quell'anno, poi 3969 a giugno, cioè a un anno dall'introduzione, per arrivare a 6.557 alla fine del 2015 e 9.090 alla fine del 2016.

In tema di sovraffollamento i dati sono ancora distanti dall'essere soddisfacenti. È vero nessuna persona è attualmente in una camera detentiva il cui spazio individuale lordo sia inferiore a 3 metri quadrati: ce ne erano oltre 7500 nel gennaio 2013. Tuttavia troppo spesso ci si accontenta di questo risultato, quasi sia diventato il parametro standard della regolarità e non il parametro minimo al di sotto del quale si apre inevitabilmente il tema della violazione dell'articolo 3 della CEDU. La capienza attuale è stimata, alla data del 23 febbraio, in 50.108 posti regolamentari. L'Italia la calcola in base a un parametro di abitabilità delle civili abitazioni che stabilisce i 9 metri quadrati per una persona e 5 aggiuntivi per ogni altro ospite. Il parametro è superiore a quello fissato recentemente dal CPT che fissa 6 metri quadrati per la singola persona e 4 aggiuntivi per ogni altra presenza. Tuttavia è importante che una norma fissata sia rispettata, soprattutto in un luogo la cui centralità dovrebbe essere il 'rieducare' al rispetto delle norme. Se la si ritiene troppo ampia, la si modifichi riportandola più simile al parametro europeo; se la si conserva si deve rispettarla. La situazione della capienza assume un

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



particolare profilo se si tiene conto dell'alto numero di camere o sezioni fuori uso, per inagibilità o per lavori in corso, che alla data del 23 febbraio sono pari al 9,5%. In Sicilia non è agibile un posto su 5, ma ci sono anche casi limite come quello della Casa circondariale di Pistoia dove su 57 posti totali ben 47 non sono disponibili o quello di Arezzo, che oltretutto si trascina da diversi anni, dove su 101 posti solo 17 sono disponibili.

Un discorso a parte meritano invece le misure di sicurezza. Per quanto riguarda le persone imputabili il sistema a doppio binario appare, come da tempo sottolineato e ripreso anche dagli "Stati generali dell'esecuzione penale", un'esperienza da superare. Ne sono un esempio le Case di lavoro, che sono di fatto delle scatole vuote, mancando proprio i progetti di lavoro effettivo e remunerato. La recente modifica attuata dal decreto legge 31 marzo 2014 n. 52 (legge 81/2014) che ha imposto un limite massimo alla misura di sicurezza detentiva ha rimosso il problema del cosiddetto "ergastolo bianco", anche se per le fasce più deboli e fragili della popolazione già internata il rischio di ritorno a una misura di sicurezza detentiva per violazione di forme di controllo della libertà rimane alto.

Con la chiusura definitiva degli OPG e l'apertura delle strutture regionali per le misure di sicurezza psichiatriche (REMS) si è fatto certamente un passo avanti. Il contributo del Commissario straordinario è stato fondamentale per sbloccare alcune resistenze. Restano però dei vuoti, come la scelta della Regione Umbria di non avere una propria REMS e di appoggiarsi alla Regione Toscana. Tale decisione rischia però di ledere il diritto alla cura e all'assistenza delle persone vicino al luogo di residenza e ai propri famigliari e di far venire meno il principio di territorialità delle assegnazioni o trasferimenti delle persone in misure di sicurezza, come stabilito all'interno della Conferenza unificata del 26 febbraio 2015. Per tale motivo il Garante Nazionale ha invitato la Presidente della Regione Umbria a rivitalizzare la situazione e l'eventuale opportunità di provvedimenti in merito. Positiva invece l'apertura in Liguria nel mese di febbraio 2017 di una REMS provvisoria presso Villa Caterina a Genova, in attesa della apertura della REMS di Calice, in provincia di Savona.

A febbraio 2017 i pazienti ricoverati nelle REMS erano 571 su una capienza di 604 posti. Positivo il dato evidenziato nella *Seconda relazione semestrale 19 agosto 2016 - 19 febbraio 2017* dal Commissario straordinario sui 415 casi di dimissioni che confermano gli effetti della Legge 81/2014 che ha stabilito che la misura di sicurezza non possa eccedere la pena massima edittale prevista per il reato compiuto.

Resta invece aperta la questione delle misure di sicurezza provvisorie che attualmente prevedono il ricovero in una REMS. Tale misure sono in aumento e di fatto portano a una saturazione dei posti nelle strutture, al punto che alla data di ottobre 2016 erano 241 le ordinanze alle quali non si era riusciti a dare esecuzione per la mancanza di posti disponibili. Resta da chiarire il punto se le REMS siano il luogo adatto per situazioni ancora in via di definizione relativamente alla imputabilità o meno o se non siano piuttosto da riservare a chi abbia ottenuto una misura di sicurezza definitiva. Soluzione quest'ultima che appare maggiormente in linea con l'ipotesi di 'presa in carico' delle persone che è sin dall'origine alla base di tali strutture. Inoltre occorre aprire anche una riflessione con la Magistratura circa l'aumento di richieste di misure di sicurezza provvisorie, verificatosi nell'ultimo anno.

Resta invece aperta la questione delle misure di sicurezza provvisorie che attualmente prevedono il ricovero in una REMS. Tale misure sono in aumento e di fatto portano a una saturazione dei posti nelle strutture, al punto che alla data di ottobre 2016 erano 241 le ordinanze alle quali non si era riusciti a dare esecuzione per la mancanza di posti disponibili.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Penalità e Libertà

Al 15 dicembre 2016, infatti, i minorenni e i giovani adulti in carico ai servizi della Giustizia minorile sono 8435 (897 nelle comunità, 6.962 in carico agli uffici di servizio sociale per i minorenni e 109 che frequentano i Centri diurni polifunzionali) di cui solo 459 sono detenuti negli IPM e 8 nei Centri di prima accoglienza. A questi vanno aggiunti 446 minori in "messa alla prova" in comunità e 48 in misura alternativa in comunità.

Nell'ambito della Giustizia minorile si conferma l'impostazione basata su una concezione residuale della detenzione in Istituto. Al 15 dicembre 2016, infatti, i minorenni e i giovani adulti in carico ai servizi della Giustizia minorile sono 8435 (897 nelle comunità, 6.962 in carico agli uffici di servizio sociale per i minorenni e 109 che frequentano i Centri diurni polifunzionali) di cui solo 459 sono detenuti negli IPM e 8 nei Centri di prima accoglienza. A questi vanno aggiunti 446 minori in "messa alla prova" in comunità e 48 in misura alternativa in comunità.

Nel corso delle visite agli Istituti penali minorili (IPM) è emersa tuttavia una criticità legata alla presenza dei giovani adulti all'interno degli Istituti (decreto legge 26 giugno 2014 n. 92, convertito in legge 117/2014). Non sfugge l'importanza della finalità della legge, tesa a evitare il passaggio dei giovanissimi nell'ambito del sistema penale per adulti, con il rischio di favorire un contatto e un ingresso in circuiti criminali. Tuttavia, le visite effettuate hanno mostrato frequentemente una realtà non attrezzata in maniera tale da offrire spazi, attività e percorsi differenziati per soggetti di età così diversa come possono essere un ragazzo di 15 anni e un giovane di 25. La necessità di sviluppare progetti adeguati alle età e organizzare spazi che diano la possibilità di effettivamente implementare tali progetti sono gli unici antidoti per evitare o una difficile commistione o la richiesta da parte degli stessi giovani ultradiciottenni di essere trasferiti verso un Istituto per adulti, quasi vivendo tale ipotesi come un processo di emancipazione.

17. Due Dipartimenti dialoganti

La recente riorganizzazione del Ministero della giustizia con l'istituzione del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, che si affianca al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, è un segno tangibile della volontà di un cambio di passo nelle politiche di esecuzione della pena in linea con gli standard stabiliti dalle Regole europee in materia di *probation*, adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

Il nuovo Dipartimento mira alla creazione di una realtà integrata di giustizia minorile e di giustizia di comunità, con l'intento di realizzare l'unificazione dei due sistemi, valorizzando l'ampia esperienza della giustizia minorile nell'ambito dell'esecuzione penale nel territorio e della messa alla prova, con l'obiettivo di costruire un sistema di *probation* ampio ed effettivo, capace di fare superare il gap che separa l'Italia dai maggiori Paesi europei che trovano in questo settore il principale strumento di esecuzione penale. In questo contesto vanno inseriti l'ampliamento dei presupposti per l'accesso alle misure alternative, l'introduzione dell'istituto della messa alla prova per adulti, l'espansione delle sanzioni alternative al carcere e del ricorso al lavoro di pubblica utilità.

In questa rinnovata dimensione, l'esecuzione penale esterna perde la dimensione ancillare e subordinata cui era tradizionalmente relegata, andando, così come già avvenuto per i minori, oltre la prospettiva di misura "alternativa". Per i minori, infatti, già da tempo la detenzione intramuraria è realmente la scelta estrema, ultima e residuale, con solo 459 persone detenute negli IPM su un totale di 8435 in carico ai servizi della giustizia minorile.