



capace di tenere insieme l'esigenza retributiva con la imprescindibile finalità educativa della pena.

La progressiva valorizzazione delle risposte alternative alla carcerazione, che riducono la recidiva e aumentano la sicurezza sociale, devono parallelamente impegnare il Dipartimento nella costruzione di opportunità esterne delineate per ciascun giovane e soprattutto dense di contenuti concreti (casa, lavoro, percorsi formativi, sostegno psicologico) per essere effettivamente 'utili' al giovane che deve impegnarsi in un progetto di vita. Un esempio in tale direzione è l'ipotesi progettuale "Giovani Adulti" che vede impegnati congiuntamente il settore minorile e quello dell'Ufficio di esecuzione penale esterna nella cura di una particolare fascia di utenza, trasversale ai due mondi, quella dei giovani adulti condannati.

La progressiva valorizzazione delle risposte alternative alla carcerazione, che riducono la recidiva e aumentano la sicurezza sociale, devono parallelamente impegnare il Dipartimento nella costruzione di opportunità esterne delineate per ciascun giovane e soprattutto dense di contenuti concreti per essere effettivamente 'utili' al giovane che deve impegnarsi in un progetto di vita.

### 31. La costruzione di percorsi culturali

Quando il contesto detentivo riesce ad andare oltre la sua dimensione di contenimento per trasformarsi in occasione di crescita e promozione, nell'ottica del reinserimento sociale, possono nascere esperienze significative di costruzione culturale, nelle sue molteplici articolazioni e pratiche. È ciò che è accaduto in alcuni Istituti penitenziari italiani.

In questa prospettiva hanno sicuramente un posto di primo piano i "Poli universitari penitenziari", nati inizialmente dall'impegno del volontariato, che ha avuto un ruolo fondamentale nel dare attuazione ai principi dell'ordinamento che riconoscono all'istruzione un ruolo fondamentale nell'ambito delle attività cosiddette "trattamentali". Nel corso degli anni, le esperienze si sono moltiplicate e oramai sono presenti in Toscana, Lazio, Triveneto, Calabria, Abruzzo, Piemonte, Emilia Romagna. Mentre accordi di costruzioni culturali sono stati stipulati dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e dai Provveditorati regionali con le Università di Palermo, Sassari, Alghero, Tempio-Nuchis e Nuoro, Brescia, Bicocca di Milano, Lecce, l'Università telematica "Leonardo da Vinci" di Chieti, Catania e Udine. L'auspicio è che tutto ciò si traduca presto in una realtà di "sistema" e non solo in importanti quanto significative esperienze.

Altrettanto rilievo meritano le attività di teatro in carcere, nate fin dai primi anni Ottanta, che nel corso del tempo hanno assunto significati, metodologie e obiettivi nuovi: al centro sono la pratica teatrale piuttosto che lo spettacolo, l'attività laboratoriale e creativa dei detenuti, la funzione di rapporto e la cura di sé. A questo si aggiunge il fatto che il teatro si propone come strumento prezioso per far conoscere la realtà penitenziaria nella società esterna, sia attraverso le rappresentazioni negli Istituti aperte al pubblico, sia con spettacoli di compagnie di detenuti in teatri del territorio. Da allora le esperienze di teatro carcere si sono moltiplicate, l'Amministrazione penitenziaria ha aperto alcuni spazi, sostenuto progetti di sperimentazione e formazione, promosso forme di collaborazione con gli Enti locali e culturali, anche con la definizione di specifici Protocolli.

Esempi eccellenti sono quelli realizzati dalla *Compagnia della Fortezza* della Casa di reclusione di Volterra, forse il primo e più noto, certamente quello che coinvolge direttamente la città, quello del *Teatro libero di Rebibbia*, portato avanti nell'omonimo Istituto e che negli anni ha portato decine

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



## Penalità e Libertà

di migliaia di spettatori all'interno delle mura dell'Istituto, o del *Laboratorio teatrale* della Casa di reclusione di Saluzzo. A sottolineare l'importanza di tali iniziative, che rappresentano una singolarità positiva del nostro Paese, in concomitanza con il *World Theatre Day* dell'Istituto internazionale del teatro dell'UNESCO, dal 2014 ogni 27 marzo si celebra la "Giornata nazionale del teatro in carcere".

Su un versante diverso, riferito all'acquisizione di competenze per l'industria culturale, resta ben nota l'elaborazione quotidiana di rassegna stampa che *Ristretti orizzonti* produce e invia a interlocutori istituzionali e non, divenendo negli anni il punto di riferimento per l'informazione sul carcere e formando così le persone coinvolte in un settore che tiene insieme la formazione specifica e la riflessione sulla propria quotidianità.

Un discorso a parte merita invece il "Centro europeo di studi" di Nisida che si pone l'obiettivo di «costruire un sistema di conoscenza condivisa sulle comunità di pratiche socio-educative che operano nei paesi europei nel campo dei servizi minorili della giustizia e intende fornire un quadro di riferimento delle legislazioni, dei modelli di intervento sociale e delle modalità di risposta alla devianza minorile adottate nei paesi dell'Unione Europea». Il Centro ha raccolto numerose esperienze nazionali di costruzioni culturali prodotte da laboratori artistici, musicali e di scrittura creativa, che testimoniano come l'espressione artistica soprattutto per la sua potenzialità creativa favoriscano l'arricchimento e la promozione delle risorse individuali della persona ristretta.

### ▼ Criticità

#### 32. Il disagio mentale negli Istituti

Come si è detto, con la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari, alle nuove REMS sono destinate unicamente le persone internate in virtù di una misura di sicurezza psichiatrica. Le strutture non possono accogliere persone detenute il cui disagio mentale e conseguente malattia siano sopravvenute nel corso dell'esecuzione o comunque dopo l'accertamento di responsabilità per il reato commesso.

Come si è detto, con la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari, alle nuove REMS sono destinate unicamente le persone internate in virtù di una misura di sicurezza psichiatrica (al momento, sia essa definitiva che provvisoria). Le strutture non possono accogliere persone detenute il cui disagio mentale e conseguente malattia siano sopravvenute nel corso dell'esecuzione o comunque dopo l'accertamento di responsabilità per il reato commesso. Per tali persone sono previste apposite "Articolazioni per la tutela della salute mentale" all'interno di un certo numero di Istituti distribuiti territorialmente che dovrebbero almeno coprire tutte le regioni.

Queste Articolazioni rappresentano luoghi di diretta responsabilità del personale sanitario, in particolare dell'area psichiatrica, che per ciascun ospite deve elaborare un piano di presa in carico che possa prevedere, a seconda dei casi e della relativa evoluzione, fasi di progressivo trattamento verso il graduale e controllato ritorno alla comunità esterna (fasi di riduzione dei trattamenti farmacologici o anche fasi di trattamento sanitario obbligatorio qualora necessario,

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



possibile riferimento al Servizio psichiatrico di diagnosi e cura, possibile graduale inserimento in comunità protette al termine dell'esecuzione penale). In sintesi, devono essere strutture idonee a un trattamento sanitario specifico e nelle quali il personale sanitario assuma una fisionomia forte e una responsabilità, pur nell'ambito del complessivo controllo di sicurezza operato dall'Istituto in cui tale articolazione è collocata. Tuttavia le persone in esse ristrette sono pur sempre soggette alle regole che governano la possibilità di uscita dalla struttura, con le diverse misure previste dall'ordinamento e i due 'percorsi a tappe', quello di responsabilità del sanitario e quello di responsabilità del magistrato di sorveglianza, possono non sovrapporsi armonicamente.

Al di là di questo aspetto, essenzialmente normativo, le visite del Garante Nazionale alle Articolazioni hanno mostrato alcune evidenti criticità e non attuazione di quanto ipotizzato prevedendole. In primo luogo la loro fisionomia: le Articolazioni per la tutela della salute mentale dovrebbero avere una fisionomia non claustrofobica, diversa dalla mera sezione detentiva ed essere un ambiente di stimolo per il possibile recupero del disagio mentale. Inoltre a volte risultano aperte in alcuni Istituti e a esse vengono anche assegnate persone detenute, ma in realtà sono inesistenti e le persone rischiano di finire o in una normale sezione o in isolamento (è il caso della Casa circondariale di Velletri, almeno al momento di verifica del Garante su uno specifico caso).

Le Articolazioni per la tutela della salute mentale dovrebbero avere una fisionomia non claustrofobica, diversa dalla mera sezione detentiva ed essere un ambiente di stimolo per il possibile recupero del disagio mentale.

L'isolamento di persone di difficile gestione nelle normali sezioni, in assenza di una loro possibile accoglienza in Articolazioni ove il disagio mentale possa essere trattato non è ipotesi teorica: è la constatazione a seguito di visite effettuate dal Garante Nazionale, anche sulla base di casi segnalati al suo Ufficio, e può raggiungere livelli assolutamente inaccettabili di trattamento di una persona vulnerabile e malata, definibili appropriatamente con gli aggettivi "inumano" e "degradante" che la CEDU utilizza. Alcuni Rapporti pubblicati sul sito del Garante Nazionale danno conto, anche se in modo volutamente sintetico e anonimo, di situazioni su cui è stata aperta una interlocuzione con il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (si può vedere emblematicamente il Rapporto sulla Casa circondariale di Voghera, ma anche, solo per citarne un altro, quello sul Triveneto, relativamente alla Casa circondariale di Vicenza). Resta inoltre ancora grave la persistenza di cosiddette "celle lisce" trovate dal Garante in molti, troppi, Istituti, fuori dall'area sanitaria, e presentate dai responsabili come normali luoghi ove risolvere le situazioni di acuzie. Una prassi, questa, che scarica su personale non medico, spesso di Polizia penitenziaria, la gestione di situazioni che richiedono invece competenza e responsabilità medica e che si conferma nelle ben 159 indicazioni date al personale, spesso da parte dell'autorità sanitaria o con il suo avallo, nel corso del 2016 di collocare la persona in una stanza priva di ogni suppellettile e di porla «a grande sorveglianza».

Inoltre le Articolazioni devono essere aperte solo dopo aver stabilito un dettagliato Protocollo con l'Azienda sanitaria locale al fine di definire la regolarità dell'assistenza psichiatrica e l'effettività della presa in carico dei singoli pazienti detenuti: mentre, positivamente, si è riscontrato nella Casa circondariale di Lecce che, pur in presenza di locali ben allestiti e chiaramente diversi da normali sezioni detentive, si attendeva proprio la definizione del Protocollo per aprirle, altrove si sono viste strutture aperte in cui mancavano requisiti minimi di assistenza: difficile definire come sezione l'osservazione di persone con supposto disagio mentale ex articolo 112 del Regolamento di esecuzione (d.P.R. 230/2000) la sezione prevista per tale funzione alla Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria o anche l'Articolazione della Casa circondariale di Belluno.

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



## Penalità e Libertà

Infine, le attività proposte in tali Articolazioni, da definire in accordo con il personale sanitario e di supporto psicologico, devono sempre avere la prospettiva del recupero, del percorso da compiere, del ritorno, e mai dell'abbandono.

Seguendo questi parametri, il Garante Nazionale ha spesso invitato, a seguito delle visite effettuate, ad attuare una radicale revisione dell'approccio al tema della privazione della libertà di persone con disagio mentale, non soltanto per rispetto delle persone malate, qualunque sia il reato da esse commesso, ma anche al fine di tutelare la complessiva armonia all'interno dell'Istituto e di non caricare il personale che vi opera di un ingiusto e inadeguato peso lavorativo ed emotivo.

Non può tuttavia esimersi dal sollevare alcune perplessità sul fatto che in due Istituti – e secondo il sistema ufficiale di controllo di tali eventi, soltanto in essi – si sia applicata la contenzione fisica con fascette e legatura di polsi e caviglie, in un caso tre volte, nell'altro quattro, in sezioni classificate per "osservandi".

### 33. L'autolesionismo e i suicidi

Ben poco si può aggiungere al ben noto fenomeno dell'autolesionismo: spesso ultimo linguaggio di chi non ha parola, incluso di chi non comprende parola né ha la possibilità di esprimersi se non incidendo il proprio corpo. Per questo, interrogano gli 8.540 episodi di autolesionismo del 2016 e i 1.262 che si sono già verificati dall'inizio dell'anno a oggi (25 febbraio 2017).

Ben poco si può aggiungere al ben noto fenomeno dell'autolesionismo: spesso ultimo linguaggio di chi non ha parola, incluso di chi non comprende parola né ha la possibilità di esprimersi se non incidendo il proprio corpo. Il linguaggio dei 'senza parola' tuttavia non può non interrogare un'Istituzione di garanzia che pone il diritto a comprendere e, quindi anche a esistere come soggetto che pensa e si esprime, al centro del sistema olistico dei diritti della persona. Per questo, interrogano gli 8.540 episodi di autolesionismo del 2016 e i 1.262 che si sono già verificati dall'inizio dell'anno a oggi (25 febbraio 2017).

Così come interrogano i numeri dei tentati suicidi (1.006 nel 2016 e 140 dal 1° gennaio a oggi): da un lato indicano la necessità di ringraziare coloro che con accorta attenzione sono riusciti a evitare che si trasformassero in suicidi, dall'altro pongono questioni sulla collocazione delle persone – spesso sul loro essere in isolamento – sulla possibilità di utilizzare strumenti, anche rudimentali, per mettere in atto il loro gesto, sulle carenze implicite, anche se non reprimibili, nel sistema di osservazione e comprensione delle singole persone.

Così come li pongono sull'effettiva volontà del singolo gesto o sul non essere anch'esso parte di un linguaggio non verbale o parte di una negoziazione che si vuole avviare.

I numeri che descrivono le morti entro le mura del carcere – ogni persona dovrebbe avere il diritto di morire libera – sono anch'essi inquietanti: 71 nel 2016 e 17 dal 1° gennaio a oggi (febbraio 2017). Semplice ineluttabile evento o ritardo nella diagnosi medica fatale o ritardo nella decisione da assumere o convalidare anche a fronte di situazioni mediche progressivamente degeneranti? E quanto incide, involontariamente, indirettamente, la valutazione sul reato della persona e, quindi, sulle ripercussioni esterne sulla decisione di trasferimento in un ospedale esterno, prima che sia troppo tardi?

I morti sono ancora più inquietanti quando poi si tratta di suicidi. Nessuno può permettersi di inter-

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



pretare il gesto fatale di una persona e, quindi, essere sicuro nell'affermare che poteva essere evitato, che ci sono responsabilità altrui o simili affermazioni che spesso ricorrono dopo questi eventi. Quindi non è mai lecito privare la persona dell'unicità e della proprietà della sua decisione estrema e attribuire ad altri la responsabilità del suo gesto. Quindi nessuna strategia può escludere del tutto il verificarsi di tali eventi. Tuttavia è innegabile che le condizioni al contorno, ambientali, incidono: e se non incidono in negativo, divenendo 'causa' del gesto, certamente a *contrariis* potrebbero agire in positivo divenendo possibilità di evitare il gesto. Quando, quindi, ci si sofferma sul tema dei suicidi e lo si indica nelle criticità non si vuol indicare elementi che possano determinarlo, quanto elementi che avrebbero aiutato a ridurre il rischio. Soprattutto in un Paese, quale è l'Italia, che ha un tasso di suicidio abbastanza basso, se comparato con quello di altri Paesi europei, nella società esterna e che vede tale parametro moltiplicarsi per più di dodici volte all'interno delle strutture di reclusione. Altri Paesi hanno tassi anche maggiori di quello italiano, ma tale parametro è alto anche nella società nel suo complesso: quello che conta è il fattore di moltiplicazione che si ha quando l'analisi passa da fuori a dentro e da noi tale fattore è certamente eccessivo.

Nel 2016 le persone detenute che si sono tolte la vita sono state 40 e già nei primi due mesi del 2017 il bilancio dei suicidi lascia intravedere un andamento problematico anche per il corrente anno: ben 12 a oggi (1 marzo), quindi in 57 giorni; nove di essi per impiccagione, di cui due solo nel weekend in cui si stanno rilevando i dati. Una criticità ancora allarmante che, come si legge nella Direttiva del ministro della giustizia del 2 maggio 2016, chiama a una maggiore attività di prevenzione e di intervento, anche attraverso la definizione di un *Piano nazionale di intervento per la prevenzione dei suicidi in carcere*. La Direttiva ha affrontato il nodo della collocazione dei detenuti all'interno degli Istituti, al fine di ridurre i fattori ambientali che possano influire sulle scelte soggettive, il nodo dei *peer supporters* in grado di evidenziare segnali di crisi e il nodo della formazione mirata del personale. Il tutto all'interno di un Piano mirato che definisca obiettivi progressivi per la diminuzione del fenomeno e realizzi i gruppi di discussione per individuare i punti di crisi nell'attuazione di tale Piano. A parere del Garante occorre un complessivo 'scatto' nell'attuazione della Direttiva e la necessità di stabilire azioni da compiere, tempi, modalità. Una particolare attenzione è dedicata nel documento di indicazione del ministro alla questione dei trasferimenti passivi: tema che si ritiene ancora molto critico e sarà considerato più avanti in questa Relazione.

Nel 2016 le persone detenute che si sono tolte la vita sono state 40 e già nei primi due mesi del 2017 il bilancio dei suicidi lascia intravedere un andamento problematico anche per il corrente anno: ben 12 a oggi (1 marzo), quindi in 57 giorni.

Le condizioni di vita, l'ambiente, l'isolamento, la mancanza di libertà sono tutti fattori che incidono sulle fragilità di persone spesso vulnerabili in partenza. Per questo occorre prevedere linee di azioni organiche e definite che offrano un percorso non solo contenitivo, ma al contrario positivo di prevenzione. L'isolamento e la sorveglianza non possono essere considerate di per sé strumenti di prevenzione.

### 34. Le improprie collocazioni di alcune persone detenute

La mancanza di disponibilità di posti nelle strutture previste per legge e, per altri versi, la permanenza di censurabili prassi di gestione penitenziaria sono le circostanze che determinano il fenomeno critico

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



## Penalità e Libertà

della collocazione impropria di una serie di soggetti riscontrato, purtroppo, su scala generale negli Istituti penitenziari osservati dal Garante nel primo anno di attività.

La criticità riguarda, in primo luogo, la permanenza negli istituti penitenziari di persone che, scontata la pena, devono eseguire una misura di sicurezza detentiva: l'assegnazione a una casa di lavoro o il ricovero in casa di cura e di custodia si trasformano in concreto nella continuazione della vita detentiva giacché gli internati vengono spesso trattenuti nell'Istituto penitenziario e, a volte, nella medesima stanza di detenzione e sezione.

La criticità riguarda, in primo luogo, la permanenza negli Istituti penitenziari di persone che, scontata la pena, devono eseguire una misura di sicurezza detentiva: l'assegnazione a una Casa di lavoro o il ricovero in Casa di cura e di custodia si trasformano in concreto nella continuazione della vita detentiva giacché gli internati vengono spesso trattenuti nell'Istituto penitenziario e, a volte, nella medesima stanza di detenzione e sezione.

Il fenomeno è stato rilevato nel corso della visita nel Triveneto e, in particolare, nella Casa di reclusione di Padova "Due Palazzi" e nella Casa Circondariale di Trento (pubblicati sul sito del Garante Nazionale), ma risulta interessante una parte non irrilevante dei 295 soggetti internati formalmente in Case di lavoro o Colonie agricole (dato al 31 dicembre 2016).

Si tratta di una anomalia che contrasta non soltanto con il fondamento normativo delle misure di sicurezza che, a prescindere da ogni discussione in merito alla sua compatibilità con i principi di un ordinamento penale moderno, comunque non consente che esse siano eseguite in ambiente penitenziario, in

assenza delle condizioni specifiche che contraddistinguono ogni misura, ma che configura anche e soprattutto la violazione dei diritti della persona internata per la quale si procrastina indebitamente la pena detentiva.

La questione assume tratti di ulteriore e drammatica problematicità quando riguarda, come riscontrato a Trento e a Genova-Marassi, persone affette da disagio psichico a cui sia stata applicata la relativa misura di sicurezza e, pertanto, destinate a uscire dal circuito penitenziario e a essere ricoverate in una REMS ai sensi della legge n.81/2014, eppure ancora presenti alle rispettive date delle visite in Istituto. In simili casi la permanenza indebita nella sede detentiva prende il luogo del ricovero in una struttura sanitaria civile al quale il soggetto sofferente ha diritto.

Alla criticità in questione va ricondotta anche la prassi della collocazione di soggetti sottoposti al regime di sorveglianza speciale ex articolo 14 bis o.p. o all'isolamento disciplinare o che manifestino particolari stati di agitazione nelle cosiddette "celle lisce", ovvero in stanze prive di ogni arredo oltre al letto e, talvolta, al tavolo e allo sgabello, in cui si realizza con evidenza la lesione del diritto della persona detenuta al trattamento secondo principi di umanità e di rispetto della dignità umana (ben 159 collocazioni di questo genere sono state riportate nel 2016).

Si tratta, come già osservato, di prassi censurata per il contrasto con i fondamenti legittimi dell'esecuzione della pena (l'articolo 27 della Costituzione, l'articolo 3 della CEDU e, infine, l'articolo 1 dell'ordinamento penitenziario) anche dalla giurisprudenza italiana (si veda, tra le altre, l'ordinanza Tribunale di sorveglianza di Bologna del 27.09.2011 n. SIUS 2011/1690) oltre che dalle Autorità di garanzia sovranazionali, e tuttavia ancora diffusa sul territorio nazionale come riscontrato dal Garante nelle visite alla Casa circondariale "Ugo Cariddi" di Siano (Catanzaro) e di Ivrea – entrambi pubblicati sul sito del Garante – che hanno determinato recise raccomandazioni, tempestivamente recepite peraltro dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.



### 35. La sovrapposizione di provvedimenti legittimi che determina illegittimità

La criticità in questione riguarda il caso, non infrequente, della contemporanea applicazione di provvedimenti che determinano la sospensione delle regole di trattamento e dispongono l'isolamento. In discussione non è, peraltro, la legittimità giuridica e formale dei singoli provvedimenti ma l'effetto che tale applicazione cumulata produce determinando, in sintesi, una situazione del tutto riconducibile al "trattamento inumano e degradante" vietato dall'articolo 3 CEDU.

L'applicazione congiunta del regime di sospensione delle regole del trattamento penitenziario previsto dall'articolo 41-bis o.p., della sorveglianza speciale di cui all'articolo 14-bis o.p. e, magari, della pena dell'isolamento diurno prescritta dall'articolo 72 c.p., dà luogo a stati di isolamento prolungato, protratto anche per molti anni, che incidono gravemente sull'integrità psichica e fisica della persona detenuta, come riscontrato dal Garante nella visita alla Casa circondariale di Tolmezzo e riportato nel Rapporto relativo alla visita nel Triveneto. Qui il Garante Nazionale ha incontrato un detenuto che per l'effetto della sovrapposizione di provvedimenti di cui si sta trattando, era collocato in isolamento continuo da sei anni, senza poter accedere ad alcuna anche minima forma di socialità, in una cosiddetta "area riservata" sul cui fondamento normativo il Garante Nazionale esprime forte riserva. Le condizioni del decadimento fisico, igienico e psichico di questa persona sono riportate nel Rapporto citato.

Tale situazione si crea anche in ragione dell'interpretazione affermata nella prassi amministrativa della detenzione secondo la quale la combinazione di tali istituti determina la collocazione in isolamento della persona che vi è sottoposta. Si tratta di una lettura che non ha aggancio normativo giacché né il regime di cui all'articolo 41-bis o.p. né la sorveglianza speciale di cui all'articolo 14-bis o.p. comportano la privazione totale di ogni forma di socialità di chi vi è soggetto. Così indicano anche la giurisprudenza dei Tribunali di sorveglianza e la più accorta dottrina in materia, rilevando che «l'isolamento continuo del soggetto in regime di sorveglianza speciale non ha alcun fondamento legislativo e lede il diritto al trattamento secondo principi di umanità e rispetto della dignità umana» (nota a ordinanza Tribunale di sorveglianza di Bologna 27.09.2011, cit.).

Analoghe considerazioni valgono per quanto attiene all'applicazione dell'isolamento diurno previsto dall'articolo 72 c.p. che la prassi interpretativa dell'amministrazione penitenziaria configura con l'esclusione totale da ogni forma di socialità in particolare quando è connesso al regime di cui all'articolo 41-bis o.p.

A tal proposito si rileva che se la giurisprudenza di legittimità ravvisa la compatibilità dell'istituto con i principi dell'articolo 27 co.3 della Costituzione nel fatto che «il condannato sottoposto a tale misura può comunque fare vita in comune» (Cass. Sez.I, 26.02.2014, n.9300), con ciò escludendo che l'isolamento possa consistere nella privazione totale di ogni forma di socialità, per altro verso il Comitato europeo per la prevenzione della tortura ha sempre espresso serie censure alla previsione della misura dell'isolamento in sentenza richiedendone fin dal 2004 (CPT/Inf (2006) 16, par. 91) l'esclusione dall'ordinamento e ribadendo tale richiesta anche nel suo più recente Rapporto, relativo

L'applicazione congiunta del regime di sospensione delle regole del trattamento penitenziario previsto dall'articolo 41-bis o.p., della sorveglianza speciale di cui all'articolo 14-bis o.p. e, magari, della pena dell'isolamento diurno prescritta dall'articolo 72 c.p., dà luogo a stati di isolamento prolungato, protratto anche per molti anni, che incidono gravemente sull'integrità psichica e fisica della persona detenuta.

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



## Penalità e Libertà

alla visita del 2012, (cfr. CPT/ Inf (2013) 32, par. 98), in ragione del principio affermato in ultimo nel XXI Rapporto generale del 2011 che «la detenzione è di per sé la pena e aggravamenti potenzialmente pericolosi di una sentenza di detenzione come parte della pena sono inaccettabili» (XXI Rapporto generale del CPT, 10.11.2011, sezione dedicata all'isolamento, par.56-64).

Sul punto il Garante Nazionale condivide la relazione del Tavolo XVI degli «Stati Generali sull'esecuzione penale» e sostiene espressamente in questa sede la proposta in essa formulata (par.5, allegato 4) di un intervento di modifica normativa diretto a rendere l'isolamento diurno rispettoso dei principi costituzionali che presidono all'umanità della pena e al rispetto del diritto alla salute.

### 36. La molteplice criticità dei trasferimenti

Il tema dei trasferimenti è uno dei punti più critici della normale vita detentiva: quelli desiderati è difficile ottenerli, quelli «passivi», cioè indesiderati, è difficile evitarli. Sono proprio questi ultimi, subiti dal soggetto, a non offrire spesso l'effettiva garanzia di non interrompere percorsi trattamentali (scolastici, universitari, culturali, affettivi) a volte faticosamente avviati. Va prima di tutto ricordato che l'ordinamento penitenziario, ai sensi dell'articolo 42, nel disciplinare i trasferimenti dei detenuti, prevede che gli stessi possono essere disposti «per gravi e comprovati motivi di sicurezza, per esigenze dell'Istituto, per motivi di giustizia, di salute, di studio e familiari» e che «deve essere favorito il criterio di destinare i soggetti in Istituti prossimi alla residenza delle famiglie». L'articolo 83 del Regolamento di esecuzione (d.P.R. 230/2000) prevede inoltre che «nei trasferimenti per motivi diversi da quelli di giustizia o di sicurezza si tiene conto delle richieste espresse dai detenuti e dagli internati in ordine alla destinazione». Quindi, può essere utile purtroppo ribadire che il nostro ordinamento non prevede trasferimenti per motivi disciplinari e che pertanto sono vietati.

Inoltre, come ha avuto modo di ricordare il ministro della giustizia nella Direttiva sulla prevenzione dei suicidi (2 maggio 2016) le *Regole penitenziarie europee* formulano chiare indicazioni circa le assegnazioni e i trasferimenti. In particolare, la Regola 17, al punto 3 recita: «Per quanto è possibile, tutti i detenuti devono essere consultati per ciò che riguarda la loro distribuzione iniziale e per ogni trasferimento ulteriore da un carcere a un altro». Nel commento a questa Regola (ricordando che i

Se, eccezionalmente, considerazioni di sorveglianza e di sicurezza costringono a effettuare la destinazione o il trasferimento prima della consultazione dei detenuti, questa deve avere luogo successivamente. In tal caso deve essere possibile ritornare sulla decisione, se un detenuto ha buoni motivi per essere sistemato in un altro carcere».

commenti sono «parte integrante» della Raccomandazione) si legge testualmente: «È opportuno riconoscere che i detenuti sono direttamente interessati al risultato delle decisioni relative alla loro detenzione. Essi devono quindi essere, per quanto possibile, consultati e le richieste ragionevoli da parte loro devono essere prese in considerazione, benché la decisione definitiva spetta alle autorità. La consultazione deve avvenire prima della collocazione o del trasferimento dei detenuti, anche se forse questo non è sempre possibile per una prima destinazione, quando i detenuti sono sistematicamente destinati al locale Istituto penitenziario. Se, eccezionalmente, considerazioni di sorveglianza e di sicurezza costringono a effettuare la destinazione o il trasferimento prima della consultazione dei detenuti, questa deve avere luogo successivamente. In tal caso deve essere possibile ritornare sulla decisione, se un detenuto ha buoni motivi per essere sistemato in un altro carcere».

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



Sulla base dei casi esaminati nel corso di diverse visite regionali, il Garante Nazionale, può affermare con certezza che tale indicazione è tuttora completamente disattesa o applicata burocraticamente in modo non significativo.

Relativamente ai trasferimenti per motivi di giustizia, disposti in relazione alle esigenze processuali delle Autorità giudiziarie procedenti, tenuto presente che l'articolo 85 (d.P.R. 230/2000), commi 5 e 6, prevede che «soddisfatte le esigenze giudiziarie, il soggetto viene restituito all'Istituto di provenienza» il Garante ritiene che, nel rispetto della volontà del detenuto e della sua situazione personale, intesa anche come necessità di predisporre un'adeguata difesa, la permanenza del detenuto durante il processo e tra un'udienza e l'altra debba avvenire nella sede giudiziaria presso la quale lo stesso è in corso. Certamente, rimarrà da contemperare l'esigenza di non interrompere l'osservazione trattamentale con quella di assicurare la pienezza del diritto di difesa. La valutazione della volontà del detenuto, espressa con apposita richiesta all'Autorità giudiziaria procedente, unitamente all'applicazione di un termine massimo tra un'udienza e l'altra possono essere validi strumenti per contemperare tutte le contrapposte esigenze facendo prevalere la volontà dell'interessato.

Infine, va sottolineata la necessità che, contrariamente a quanto troppo spesso verificato, non venga interrotta la continuità di osservazione del detenuto in caso di trasferimento e sia valutato l'insieme di elementi assunti nell'Istituto di provenienza.

Altra criticità sul tema dei trasferimenti riguarda la gestione di alcuni casi particolarmente problematici e di difficile gestione. Come il Garante Nazionale ha rilevato nel corso di diverse visite, alcune persone detenute vengono trasferite da un Istituto all'altro con una logica che tende ad allontanare le difficoltà. In realtà, con tale logica si determina soltanto uno spostamento della criticità verso un altro Istituto; soprattutto questa impostazione contrasta con gli impegni alla conoscenza della persona detenuta e alla presa in carico della sua situazione individuale per definirne il percorso di detenzione, che più circolari ministeriali hanno in periodi recenti sottolineato. La distanza di quanto affermato sul piano generale e teorico e quanto attuato effettivamente è enorme.

Vale la pena ricordare che la tematica dei trasferimenti è una delle criticità più forti dell'attuale situazione negli Istituti e che essa può rischiare anche di essere un terreno di aggregazione di diversi malumori dei detenuti, dei familiari, del personale stesso. Essa riguarda sia i criteri secondo cui non vengono concessi molti trasferimenti richiesti, sia i criteri con cui vengono richiesti dalle Direzioni in una logica tendente ad allontanare le difficoltà, sia infine i criteri con cui vengono scelte le future destinazioni delle persone da trasferire per effettive esigenze d'ordine e sicurezza che troppo labilmente tengono in considerazione i percorsi trattamentali avviati, le esigenze familiari e altri fattori essenziali al positivo reinserimento del detenuto.

Vale la pena ricordare che la tematica dei trasferimenti è una delle criticità più forti dell'attuale situazione negli Istituti e che essa può rischiare anche di essere un terreno di aggregazione di diversi malumori dei detenuti, dei familiari, del personale stesso.

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



## Penalità e Libertà

### 37. Estirpare i comportamenti violenti

Nessun tema si presta a iperboli linguistiche, quando si discute di esecuzione penale e carcere, come quello dei maltrattamenti. Le reti *social* sono fitte di messaggi postati da utenti che ogni giorno vedono brutalità dentro i mondi opachi della privazione della libertà. E simmetricamente altri che sono pronti a stabilire che esista un sottile progetto volto a screditare i servitori dello Stato. I paladini di presunta difesa di questi ultimi si oppongono all'introduzione di un reato che dia nome, definisca e sancisca il comportamento violento, voluto e finalizzato nei confronti di persone della cui custodia si è responsabili, quasi a difenderne implicitamente l'onore. Non sanno, invece, che l'onore di chi agisce in nome e per mandato dell'autorità statale si basa proprio sulla capacità di trasparenza, sulla volontà di perseguire adeguatamente di chi invece tale valore attacca con il proprio comportamento di violenza verso chi è ristretto.

Così è difficile a volte ragionare pacatamente sulla violenza dietro le mura di un'istituzione totale quale è il carcere. Un luogo dove la violenza esiste. Un luogo dove la violenza non è prassi quotidiana. Un luogo dove è e deve continuare a essere chiaro il messaggio di totale inaccettabilità di tali comportamenti. Ma, anche un luogo che deve sapere guardare al proprio interno, senza paura di vedere l'eventuale male che possa annidarsi.

Per questo, è sempre sbagliato aderire a valutazioni superficiali. È incongruo vedere i maltrattamenti nel carcere come una quotidiana prassi, così come è sbagliato non vederli nei casi – fortunatamente rari – in cui essi avvengono.

Il punto centrale non è il numero dei casi; è piuttosto il clima silenzioso, opaco, che si avverte quando i casi si manifestano e che impedisce di isolare i pochi violenti, a danno dell'intero sistema. Il salto in avanti da compiere è la rottura di questo schema, a partire dall'adeguatezza delle indagini da compiere di ciascun episodio.

Il punto centrale non è il numero dei casi; è piuttosto il clima silenzioso, opaco, che si avverte quando i casi si manifestano e che impedisce di isolare i pochi violenti, a danno dell'intero sistema. Il salto in avanti da compiere è la rottura di questo schema, a partire dall'adeguatezza delle indagini da compiere di ciascun episodio.

Questo aspetto chiama in causa diversi attori, con funzioni e responsabilità diverse; in particolare i medici a cui vanno richiesti scrupolosamente i compiti della completa refertazione (in modo comprensibile) di ogni traccia di violenza sul corpo della persona visitata, del riportare le motivazioni che tale persona indica come causa di tali tracce, dell'indicare il livello di coerenza tra quanto riportato e quanto riscontrato nella visita medica. Ma, chiama in causa anche direttori e comandanti di reparto, per la loro capacità di individuare segnali e di saperli reprimere sul nascere, nonché sull'inviare periodicamente, in modo formale e nei comportamenti, il messaggio che simili azioni non sono e non saranno tollerate. Chiama infine l'Amministrazione perché definisca regole di indagine interna che rispettino quei parametri che la Corte EDU ha più volte stabilito per definire «effettiva» una investigazione su un caso di maltrattamenti. Infine, le Procure perché scrupolosamente si attengano al principio di non poter assegnare funzioni di Polizia giudiziaria a persone che appartengono allo stesso Corpo degli indagati – cosa che attualmente non è rispettata. Infine, chiama in causa anche il Garante Nazionale, che pure non ha esitato a informare la Procura in alcuni casi, per la sua funzione di continua vigilanza e perché culturalmente aiuti a isolare quei pochi che con il loro comportamento offendono la stragrande maggioranza che opera con professionalità, in piena legalità e anche spesso con personale passione.

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

Penalità  
e Libertà



### 38. La diffidenza per la tecnologia

La tecnologia pervade in vario modo la vita delle persone: la comunicazione, sia privata, sia istituzionale, ormai utilizza sempre più Internet e perfino la selezione dei lavoratori viene effettuata anche controllando i profili sui social network. L'incapacità delle persone di operare mediante strumenti informatici, di utilizzare Internet, nonché l'ignoranza della terminologia di settore, utilizzata correntemente dai mezzi di comunicazione, limita pertanto le possibilità di accesso ai servizi. Inoltre, a causa del rapido e costante avanzamento della tecnologia, una persona inizialmente preparata dopo un po' di tempo può diventare analfabeta informatico se non si tiene aggiornata.

In Italia l'analfabetismo tecnologico è abbastanza diffuso e le cause sono varie e in alcuni casi strutturali. Molto contribuisce la carenza di conoscenze minime, dovuta a fattori socio-economici e culturali, e l'assenza di adeguati interventi formativi, informativi e di servizio. Pertanto è sempre più necessario saper usare la tecnologia in modo consapevole per favorire l'inserimento nel tessuto sociale e lavorativo.

Ciò a maggior ragione per coloro che provengono da un'esperienza detentiva. Eppure il mondo della detenzione sembra essere fermo a una realtà pre-tecnologica, sia per quanto attiene l'organizzazione del lavoro, sia per quanto riguarda l'organizzazione di "percorsi trattamentali", sia nelle regole sulla quotidianità che emergono da circolari che nel loro involuto italiano, ricordano un passato di penna e calamaio. Tutta l'Amministrazione pubblica, del resto, fatica ad adeguarsi alle nuove tecnologie e a effettuare quel cambio di mentalità che è indispensabile per gestire al meglio le opportunità offerte dall'innovazione tecnologica.

In questa situazione, la formazione in campo tecnologico invece dovrebbe costituire un valore irrinunciabile nell'esecuzione penale ai fini del reinserimento sociale. Invece, tra coloro che hanno il potere di stabilire l'offerta trattamentale per i detenuti prevale un paradossale timore di un possibile uso improprio della tecnologia e, quindi, del venir meno di norme di sicurezza. Ma le limitazioni non si limitano all'uso delle tecnologie più sofisticate. La conseguenza è che anche l'utilizzo del telefono in carcere è sottoposto a limitazioni anacronistiche. Non vengono incentivati i colloqui telefonici – come invece richiesto dalle più recenti Commissioni incaricate di riflettere sull'esecuzione penale in carcere –, la chiamata a telefoni cellulari è sottoposta a restrizioni a volte insuperabili, né viene favorito il collegamento in videoconferenza coi familiari e i legali, se non in isolate meritorie esperienze. Similmente, la posta elettronica stenta ancora a sostituire quella tradizionale per la corrispondenza dei detenuti.

Senza cambiare linguaggi, modalità di rapportarsi a ciò che innovazione e tecnologia offrono, piuttosto che esorcizzarlo, confrontarsi con le opportunità che i nuovi prodotti tecnologici possono introdurre, non sarà possibile avere un rapporto lineare con il presente. E il presente continuerà a essere fuori del muro di cinta del carcere.

In Italia l'analfabetismo tecnologico è abbastanza diffuso e le cause sono varie e in alcuni casi strutturali. Molto contribuisce la carenza di conoscenze minime, dovuta a fattori socio-economici e culturali, e l'assenza di adeguati interventi formativi, informativi e di servizio. Pertanto è sempre più necessario saper usare la tecnologia in modo consapevole per favorire l'inserimento nel tessuto sociale e lavorativo.

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

Relazione  
al Parlamento  
2017



## Penalità e Libertà

### 39. La confusione/commistione tra protezione e isolamento

Nel corso delle visite alle strutture penitenziarie, il Garante Nazionale ha potuto constatare come la composizione della popolazione carceraria possa essere definita come un vero e proprio microcosmo delle minoranze sociali. Questa realtà induce ad aprire un serio dibattito sulla natura discriminatoria, ora di classe, ora etnica, ora di orientamento sessuale, del sistema penitenziario italiano.

Le condizioni di vita della minoranza LGBTQ, confinata in apposite sezioni, non di rado a stretto contatto con persone condannate per reati particolarmente gravi, come per esempio la pedofilia (quasi a voler considerare l'omosessualità o il transessualismo un crimine in sé), sono rese ancora più difficili dall'ambiente carcerario. Tale particolare allocazione viene giustificata il più delle volte come una ubicazione 'forzata', dovuta alla primaria esigenza di tutelare l'incolumità di dette persone (nella vita di tutti i giorni sono tra i soggetti più esposti ad atti di intolleranza, discriminazione e abusi sessuali) e di salvaguardare l'ordine e la sicurezza del penitenziario.

La violenza sessuale dietro le sbarre, purtroppo, non è un fatto raro e i detenuti LGBTQ hanno maggiori probabilità di esserne vittime – anche se non è possibile dire esattamente in che misura, perché non ci sono dati ufficiali sul numero di stupri e su altri casi di violenze sessuali nelle carceri italiane. La creazione di sezioni protette in carcere, però, non può essere considerata la soluzione a tali pericoli: i detenuti ubicati in queste sezioni si troveranno a scontare la propria pena in condizioni ancora più dure.

La violenza sessuale dietro le sbarre, purtroppo, non è un fatto raro e i detenuti LGBTQ hanno maggiori probabilità di esserne vittime – anche se non è possibile dire esattamente in che misura, perché non ci sono dati ufficiali sul numero di stupri e su altri casi di violenze sessuali nelle carceri italiane. La creazione di sezioni protette in carcere, però, non può essere considerata la soluzione a tali pericoli: i detenuti ubicati in queste sezioni si troveranno a scontare la propria pena in condizioni ancora più dure.

Il Garante Nazionale ritiene che la netta separazione tra detenuti eterosessuali e LGBTQ violi in maniera pesante la dignità di questi ultimi ed è per questo che è importante trovare soluzioni alternative per garantire la tutela di tutti i detenuti.

Creare sezioni apposite destinate ai detenuti omosessuali, per tutelarli da eventuali aggressioni omofobe, può significare, indipendentemente dalle intenzioni di chi le ha ipotizzate, escluderli dai percorsi trattamentali negando loro diritti riconosciuti agli altri detenuti. Tale criticità è stata rilevata nella sua interezza nel corso della visita svolta dal Garante Nazionale a una sezione riservata ai detenuti omosessuali del Triveneto, all'interno dell'Istituto penitenziario di Gorizia. La forma di protezione loro assicurata si era sostanziata, in realtà, in una forma di segregazione, di isolamento forzato, impedendo contatti con la restante popolazione detenuta, con grave nocimento per la loro salute psicofisica.

La protezione che deve essere garantita alla popolazione detenuta negli Istituti che applicano tale forma di tutela non deve, pertanto, diminuire la partecipazione degli stessi alla normale vita carceraria, alle attività dirette al reinserimento e, quindi, a tutti i percorsi trattamentali predisposti. Pertanto, ove mai fosse necessaria per la loro sicurezza una particolare collocazione durante le ore di riposo in apposite stanze detentive a essi riservate, all'interno dello stesso Istituto dove sono ristretti, questa non può e non deve consistere nella predisposizione di una sorta di situazione detentiva ad hoc dove trasferire i soggetti detenuti in base all'orientamento sessuale. Un'organizzazione di siffatto tipo de-

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



terminerebbe non soltanto una illegittima discriminazione di carattere personale ma indurrebbe una situazione di isolamento ingiustificato e lesivo della normale dignità che va riconosciuta a qualsiasi persona, indipendentemente dalla condizione detentiva.

Sul punto, il Garante, preoccupato delle criticità riscontrate in ordine alla creazione di sezioni specificamente dedicate ai detenuti omosessuali, ha inviato al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria una raccomandazione (si veda il Rapporto sulla visita in Triveneto) affinché tali soggetti vengano inseriti nella ordinaria vita carceraria in condizioni di assoluta normalità, assicurando però una doverosa tutela rispetto al proprio orientamento sessuale.

Anche con riferimento ai detenuti transessuali, si ritiene che le condizioni detentive debbano assicurare momenti di essenziale socializzazione e rieducazione indipendentemente dall'espressione della propria sessualità garantendo, nel contempo, opportuni mezzi di 'protezione' a tutela di eventuali discriminazioni e/o violenze. Ai fini di una migliore tutela di tali persone, il Garante Nazionale accoglie con favore la possibilità di ubicazione dei detenuti transessuali negli Istituti femminili o in cui sono presenti sezioni femminili in considerazione delle esigenze trattamentali e di maggiori garanzie. Al contrario, però, suscita qualche perplessità che la vigilanza di tali sezioni possa venire svolta solo ed esclusivamente da personale di Polizia penitenziaria di sesso femminile dato che, comunque, fino ad ora, per ragioni relative anche alla fisicità ed alla anatomia (si pensi a una perquisizione) di tali detenuti, questi compiti vengono espletati dal personale di Polizia penitenziaria di sesso maschile.

#### 40. Questioni di genere

Le donne rappresentano una piccola percentuale della popolazione detenuta. Alla data del 31 gennaio 2017 erano 2.338, su un totale di 55.381, cioè il 4.2%. Ma la minore capacità criminale, lungi dall'essere un fattore valorizzato, al contrario si trasforma spesso in un elemento penalizzante.

In generale, si può dire che la detenzione da sempre è pensata al maschile e applicata alle donne che, proprio per la loro scarsa rilevanza numerica, rischiano di diventare invisibili e insignificanti per il sistema penale.

Gli Istituti penitenziari femminili sono, infatti, solo quattro su tutto il territorio nazionale (Trani, Pozzuoli, Roma-Rebibbia, Venezia-Giudecca) con una capienza di 537 posti e una presenza, al 31 dicembre 2016, di 589 donne. Le altre 1.749 sono distribuite nei 46 reparti femminili all'interno di Istituti maschili. Il fatto di poter disporre di pochi istituti riservati alle donne è una delle principali ragioni che determinano l'isolamento geografico delle detenute stesse e una violazione di fatto del principio della territorialità della pena. Tale problema si ripropone a ogni livello: nelle Articolazioni per la tutela della salute mentale (del tutto assenti le strutture per donne in ben sette Regioni: Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino alto Adige, Puglia, Calabria e Sardegna), nelle sezioni di alta sicurezza (concentrate in poche Regioni: Emilia Romagna, Lazio e Sicilia).

Inoltre, al di là dei quattro Istituti penali specifici per donne, va detto che le sezioni femminili negli

Le donne rappresentano una piccola percentuale della popolazione detenuta. Alla data del 31 gennaio 2017 erano 2.338, su un totale di 55.381, cioè il 4.2%. Ma la minore capacità criminale, lungi dall'essere un fattore valorizzato, al contrario si trasforma spesso in un elemento penalizzante.

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



## Penalità e Libertà

**Le sezioni femminili negli Istituti maschili rischiano di essere, ancora una volta per la loro esiguità numerica, dei reparti marginali, in cui le donne hanno meno spazio vitale, meno locali comuni, meno strutture e minori opportunità rispetto agli uomini.**

Istituti maschili rischiano di essere, ancora una volta per la loro esiguità numerica, dei reparti marginali, in cui le donne hanno meno spazio vitale, meno locali comuni, meno strutture e minori opportunità rispetto agli uomini. Nella Casa di reclusione di Genova-Pontedecimo, per esempio, le donne sono in due per stanza, i maschi uno; le donne non hanno una palestra, gli uomini sì; nelle sezioni maschili ci sono le salette di socialità in ogni piano mentre nelle sezioni femminili la socialità si fa in corridoio. E anche le attività trattamentali sembrano risentire di una visione stereotipata, per cui le donne lavorano in cucina e in sartoria e agli uomini sono riservate le attività di informatica e di tipografia. Tale divario non è accettabile e richiede di essere colmato con urgenza, superando modelli tradizionali di genere nell'offerta lavorativo-formativa al fine

di costruire efficaci percorsi di reinserimento sociale, incentivando la commistione dei ruoli proprio nell'ottica di una filiera lavorativo-formativa-produttiva integrata, secondo un sistema di 'vasi comunicanti' che punti a una reale parità di genere e all'acquisizione di competenze utilmente spendibili all'esterno.

Pur apprezzando gli sforzi dell'Amministrazione penitenziaria per superare modelli culturali di genere vecchi e discriminanti, la problematica della detenzione femminile richiede un salto di qualità in un'ottica culturale che riconosca la presenza di una differenza di genere e dunque di una specificità della detenzione femminile rispetto a quella maschile. Lo stesso trattamento per donne e uomini infatti non produce risultati equi.

### 41. La difficile distribuzione delle risorse e i programmi senza risorse

Il complesso processo di riorganizzazione del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha coinvolto il personale dirigenziale, il personale del comparto ministeri e il personale di Polizia penitenziaria. La riorganizzazione, mossa da criteri di razionalizzazione delle spese e dall'obiettivo di trasferire tutte le competenze in materia di misure alternative e sanzioni sostitutive della detenzione in carcere al recente Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, ha contribuito a determinare una riduzione delle dotazioni organiche, di per sé non adeguate, per cui il primo bilancio sulla situazione nazionale delle presenze di alcune figure professionali non è ancora del tutto positivo (si veda *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia - anno 2016*, pp. 543-733).

Al 31 dicembre del 2016 il divario tra le presenze previste e quelle effettive del personale dirigenziale e tecnico amministrativo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria era di 2.017 unità in meno su una previsione di 6.386 unità; per le figure della Polizia penitenziaria il divario tra il personale effettivo e quello previsto tra le figure della polizia penitenziaria era di 5.463 al di sotto dell'organico previsto di 41.253 unità. Nel Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità si ripropone una simile inadeguatezza delle dotazioni organiche in particolare del personale amministrativo, contabile e di servizio sociale.

Questa criticità, legata al maggior ricorso alle misure alternative alla detenzione e all'introduzione

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



dei recenti istituti giuridici di sanzioni sostitutive di comunità e della sospensione del procedimento penale con messa alla prova per gli adulti, coinvolge in particolare gli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) le cui attività di indagine socio-familiare, di definizione del programma risocializzativo, di monitoraggio delle misure di esecuzione penale esterna, di relazioni periodiche e finali alla Magistratura di sorveglianza sono notevolmente incrementate rispetto agli anni passati. L'interesse a prevedere per gli UEPE risorse significative aggiuntive al *Bilancio dello Stato* per il prossimo triennio, nonché l'ampliamento delle convenzioni con i professionisti esterni (ex art. 80 Legge 354/75, *ibidem* p. 612) rappresenta una limitata rassicurazione rispetto alla fattibilità dei numerosi programmi a favore delle persone in carico o in attesa di essere presi in carico dagli UEPE.

I provvedimenti deflattivi e l'espansione delle misure alternative e di comunità, l'introduzione dell'istituto della sospensione del procedimento penale con messa alla prova per gli adulti, la formazione del personale in termini di moltiplicazione delle competenze e l'ipotesi di multidisciplinarietà degli interventi, la partecipazione alla programmazione comunitaria 2014-2020 per il finanziamento di alcuni progetti inerenti le aree dell'inclusione sociale delle persone in esecuzione penale sono aspetti intrecciati che pur rendendo possibile nel breve periodo la sostenibilità del carico di lavoro e le molteplicità dei progetti avviati, sia in ambito della formazione del personale che nell'ambito del trattamento dei detenuti, richiedono una risoluzione imminente di adeguamento numerico delle risorse umane, di quelle economiche e di quelle materiali.

## 42. Il disagio del personale

Il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale ha esplicitato, fin da subito, il concetto di ritenersi una 'parte', quantunque indipendente, e non la 'controparte' del complesso sistema della privazione della libertà. In particolare della privazione della libertà in ambito penitenziario.

Ne danno prova l'interesse espresso nel tenere riunioni con tutto il personale di un Istituto visitato, il voler visionare gli spazi adibiti e le iniziative utili per il benessere del personale. Tra i luoghi riservati al personale visitati dal Garante Nazionale vi sono, per esempio, i locali per le attività ricreative, le sale per convegno, lo spaccio (bar), la mensa o le palestre. Purtroppo, tali ambienti non sono presenti in tutti gli Istituti oppure, se esistono, confluiscono in un solo o pochi spazi polivalenti. Sono stati trovati spesso in stato di trascuratezza e di degrado dove l'unica manutenzione che viene eseguita è la classica tinteggiatura (eseguita da detenuti in articolo 21 o.p.). Lo stesso si può dire per le caserme di cui il personale usufruisce per alloggio, dove in alcune strutture penitenziarie non sono rispettate neanche le norme igieniche e strutturali, come per esempio la mancanza di scale antincendio (solo per citarne due, la caserma vecchia di Genova-Marassi è al di sotto di standard di accettabilità, mentre quella di Reggio Calabria-Arghillà ha lo stesso disegno e la stessa logica, con sbarre e telecamere, di un reparto detentivo).

Si può evidenziare che le caserme del Nord Italia, con una pianta organica

Il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale ha esplicitato, fin da subito, il concetto di ritenersi una 'parte', quantunque indipendente, e non la 'controparte' del complesso sistema della privazione della libertà. In particolare della privazione della libertà in ambito penitenziario. Ne danno prova l'interesse espresso nel tenere riunioni con tutto il personale di un Istituto visitato, il voler visionare gli spazi adibiti e le iniziative utili per il benessere del personale.

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



## Penalità e Libertà

colma di distacchi, sono molto più utilizzate, in quanto il personale è prevalentemente composto da dipendenti giovani di età, di servizio e provenienti dal Sud, in cui ancora non nasce la voglia di integrarsi nella nuova città per non abbandonare la speranza di ritornare nelle regioni di appartenenza. Il contrario accade nelle caserme del Sud che sono spesso poco utilizzate: la maggior parte del personale è ormai nella propria regione grazie alla sua anzianità di servizio, prossimo alla pensione, con la speranza di arrivarci il prima possibile. Questa grande differenziazione di attese e speranze ricade negativamente sul lavoro e sulla gestione organizzativa.

Sulla Polizia penitenziaria grava inoltre il fenomeno di dover attingere il nuovo personale dall'Esercito, con una formazione puramente militare – in alcuni casi addirittura un addestramento utile ad affrontare missioni all'estero in territorio di rischio e conflitto. Questa formazione pregressa ha effetti impliciti almeno nei primi anni di servizio in un'Amministrazione diversa e con una diversa finalità.

Sulla Polizia penitenziaria grava inoltre il fenomeno di dover attingere il nuovo personale dall'Esercito, con una formazione puramente militare – in alcuni casi addirittura un addestramento utile ad affrontare missioni all'estero in territorio di rischio e conflitto. Questa formazione pregressa ha effetti impliciti almeno nei primi anni di servizio in un'Amministrazione diversa e con una diversa finalità. Può incidere nel creare un irrigidimento del sistema complessivo di un Istituto, con il conseguente arretramento dal punto di vista delle attività "trattamentali" altresì con malessere dello stesso dipendente de-localizzato rispetto al proprio assetto di formazione e abitudini. Compiere questo passaggio da un corpo militare a un corpo che è a ordinamento civile non è semplice e il suo esito irrisolto può incidere anche nel rapporto con le altre figure professionali. Per questo è importante porre l'accento su percorsi comuni di formazione in servizio e su prassi di discussione comune nell'affrontare le criticità poste quotidianamente dalla vita di un Istituto.

Parte importante del disagio del personale di Polizia penitenziaria è inoltre connessa alla difficile costruzione all'esterno di un'effettiva conoscenza e valorizzazione del lavoro svolto: gli stereotipi dell'agente addetto unicamente all'occhiuta sorveglianza, all'accompagnamento controllato, alla chiusura e apertura dei locali, si riflette nel linguaggio utilizzato anche dai media ("guardia carceraria", "guardia penitenziaria" o "secondino" sono termini che ancora si ascoltano con frequenza). Un linguaggio che non dà conto del mutamento avvenuto nel profilo professionale degli operatori negli ultimi quarant'anni, della responsabilità e della specificità del lavoro eseguito, dell'elemento di prossimità con le persone ristrette che fornisce elementi conoscitivi diretti e contribuisce così non solo alla gestione del sistema ma anche alla calibratura dei percorsi di reinserimento sociale delle persone ristrette.

Il Garante Nazionale percepisce questo disagio, riscontrato nelle riunioni tenute con il personale operante, di cui sono segnalati anche i sintomi di *sindrome da burnout* accentuati in anni recenti nonché il numero considerevole di sei suicidi registrato nel 2016 (e più di cento a partire dal 2000). Senza voler entrare nei percorsi soggettivi che possono aver portato a decisioni così drammatiche, va sottolineato che una più diffusa e chiara informazione al personale sul ruolo che la nuova Istituzione di garanzia intende avere per tutti può contribuire a ridurre le criticità espresse dal gestire il difficile equilibrio tra sicurezza e rieducazione, in un contesto lavorativo dove si respira ogni giorno e direttamente, con rapporto continuo, il dolore e la frustrazione delle persone.

Compito del Garante è anche contribuire al benessere del personale, nei diversi aspetti dalla formazione al miglioramento delle condizioni materiali di lavoro, al contributo a risolvere quelle situazioni che possono essere fonte di difficoltà personali ed evolvere anche negativamente. Un ruolo già in parte avviato nel primo anno di attività e che si intende potenziare ed esplicitare maggiormente.