



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

RAPPORTO SULLA VISITA REGIONALE IN CALABRIA

9-13 SETTEMBRE 2018

In ottemperanza al proprio mandato di cui all'articolo 7 del d.l. 23 dicembre 2013 n. 146, convertito nella Legge 21 febbraio 2014 n. 10, modificato dall'articolo 1 comma 317 della Legge 28 dicembre 2015 n. 208 e in ottemperanza altresì delle previsioni di cui agli articoli 17-23 del Protocollo opzionale Onu alla Convenzione contro la tortura (Opcat), ratificato dall'Italia con legge 195/2012, il Garante nazionale ha effettuato una visita nella regione Calabria dal 9 al 13 luglio 2018.

La delegazione era composta da: Mauro Palma e Daniela de Robert, rispettivamente presidente e componente del Collegio del Garante, da Alessandro Albano, Elena Adamoli, Daniela Bonferraro, Antonella Dionisi, Gaspare Giglio, Davide Lucia, Giovanni Suriano dell'Ufficio del Garante e da Dario Pasquini in qualità di esperto nell'ambito del progetto Fami "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati".

1. PREMESSA

La visita ha riguardato strutture di privazione della libertà di tipo diverso: Istituti penitenziari per adulti; una Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza in ambito psichiatrico (Rems); comunità terapeutiche per l'esecuzione della pena in misura alternativa al carcere; camere di sicurezza di responsabilità dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia di Stato; strutture residenziali per persone con disabilità, con particolare riferimento alla Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità; un Servizio psichiatrico di prevenzione diagnosi e cura (Spdc) dove si eseguono i trattamenti sanitari obbligatori (Tso). A San Ferdinando sono state altresì oggetto di visita l'area attrezzata per l'ospitalità temporanea di lavoratori stagionali allestita dalla Regione Calabria d'intesa con il Comune sotto il coordinamento della Prefettura di Reggio Calabria e il campo spontaneo adiacente.

Per la visita delle strutture private della libertà in ambito penale, un'attenzione a specifica è stata rivolta alla sezione del circuito "Alta sicurezza 2" (As2), riservato a coloro che sono imputati o condannati per reati connessi al terrorismo, alle procedure disciplinari e alle sezioni per le diverse tipologie di isolamento.

Il Garante ha realizzato la visita regionale con due sotto-delegazioni che hanno agito parallelamente, monitorando le seguenti strutture:

Casa circondariale di Vibo Valentia	(8 e 10 settembre)
Casa circondariale di Castrovillari	(8 settembre 2018)
Casa di reclusione di Rossano	(11-12 settembre 2018)
Casa circondariale di Crotona	(12-13 settembre 2018)
Casa circondariale "Sergio Cosmai" di Cosenza	(11-13 settembre 2018)
Rems di Santa Sofia d'Epiro	(9 settembre 2018)
Comunità "Il mandorlo" di Sisto - Cassano all'Ionio	(9 settembre 2018)



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

Comando dei Carabinieri di Cosenza	(12 settembre 2018)
Comando dei Carabinieri di Rossano	(10 settembre 2018)
Questura di Vibo Valentia	(9 settembre 2018)
Tendopoli e baraccopoli di San Ferdinando	(9 settembre 2018)
Spdc dell'Ospedale civile "Annunziata" di Cosenza	(11 settembre 2018)
Centro riabilitativo Borgo dei mastri di Pantano	(13 settembre 2018)

Il Garante nazionale ringrazia il Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria della Calabria per il supporto logistico e la cooperazione dimostrata in tutte le fasi della visita.

Collaborazioni e incontri con le istituzioni

In ogni struttura visitata, il Garante nazionale ha ricevuto ampia collaborazione riscontrando un atteggiamento molto positivo da parte dei responsabili e dai relativi staff.

Taluni episodi di iniziale resistenza verificatisi nell'ambito di strutture esterne all'area penale, imputabili alla scarsa familiarità con le prerogative dell'Autorità di garanzia, hanno trovato rapida soluzione.

Molto positive sono state anche le riunioni organizzate con il personale degli Istituti penitenziari di Vibo Valentia, Castrovillari, Cosenza e Rossano. Gli incontri hanno visto un'ampia partecipazione e si sono svolti in un clima di franco confronto, offrendo al Garante nazionale interessanti spunti di riflessione sulle criticità e sui punti di forza osservati presso le varie strutture nel corso della visita.

A latere dell'attività di monitoraggio, il Garante nazionale ha, altresì, incontrato il Questore di Vibo Valentia, il sindaco di Crotona, il Presidente del consiglio comunale, insieme al Garante comunale Federico Ferraro a cui sono state illustrate alcune criticità rilevate nella Casa circondariale di Crotona.

Riguardo alle figure di garanzia presenti nel territorio, al momento della visita, la Regione Calabria era una delle poche regioni italiane ancora priva del Garante delle persone private della libertà personale, nonostante avesse istituito fin dall'inizio del 2018 tale Autorità¹ e avesse avviato un'apposita procedura selettiva per la sua nomina². Il Garante nazionale prende atto favorevolmente della definizione dell'iter di nomina conclusosi lo scorso 30 luglio con la nomina del Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale da parte del Presidente del Consiglio regionale della Calabria.

2. AMBITO PENALE

2.1. ISTITUTI PENALI PER ADULTI

Si riportano preliminarmente alcune criticità di carattere generale trasversali a tutti gli Istituti penitenziari

¹ Legge del 29 gennaio 2018, n. 1 "Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale".

² Avviso pubblico "Presentazione delle candidature per l'elezione del Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale" del 5 giugno 2018, allegato alla deliberazione n. 30 del 29 maggio 2018.



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

visitati in Calabria.

- *Manca nella Regione di strutture sanitarie per la presa in carico delle persone detenute con disagio mentale*

La questione della tutela della salute mentale negli Istituti penali è uno degli aspetti che il Garante sta monitorando con grande attenzione perché tale ambito si configura come una situazione di disagio crescente. Realizzare una piena e capillare integrazione dei Servizi di salute mentale con il mondo carcerario è un obiettivo ancora da raggiungere e – come il Garante ha scritto nella Relazione al Parlamento 2019 – «la garanzia del diritto fondamentale alla salute, da intendersi, non come assenza di malattia, ma come massima condizione di benessere psico-fisico, rischia di risultare sfigurata negli Istituti penitenziari».

Anche se la riforma varata nel 2018 dal Governo non ha ritenuto di adottare alcune delle misure predisposte dalle Commissioni riguardanti la riscrittura degli articoli 147 e 148 del codice penale nel quadro di un nuovo ordinamento penitenziario e la disciplina relativa al trattamento degli autori di reato infermi di mente, va comunque perseguito «l'invito a dare piena attuazione all'Accordo del 13 ottobre 2011 sancito in Conferenza Unificata, che prevede la realizzazione di articolazioni del servizio sanitario all'interno degli Istituti penitenziari ordinari per l'espletamento delle osservazioni per l'accertamento delle infermità psichiche di cui all'art. 112 del *Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario* (Dpr 230/2000), per l'accoglienza delle persone condannate con infermità psichica sopravvenuta nel corso della misura detentiva (art. 148 c.p.) e delle persone condannate a pena diminuita per vizio parziale di mente (art. 111, comma 5 e 7, DPR 230/2000 (...))» previsto dal Programma di superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari, ai sensi del decreto-legge 31 marzo 2014, n.52, convertito dalla legge 30 maggio 2014 n. 81³.

Nella Regione Calabria una delle criticità rilevate è invece proprio la mancanza di sufficienti articolazioni per la tutela della salute mentale attive all'interno degli Istituti penitenziari. Infatti, in una Regione con 12 Istituti con una capienza regolamentare di 2.734 ed effettiva di 2.647 posti, che alla data del 2 aprile 2019 ospitava 2.886 persone, sono disponibili solo 17 posti per pazienti psichiatrici: 12 nell'Istituto "Ugo Caridi" di Catanzaro all'interno del Servizio di assistenza integrata (Sai) e 5 nella Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria per l'accertamento delle infermità psichiche ex articolo 112 del citato *Regolamento* (Dpr 230/2000). La presenza negli altri Istituti di uno psichiatra per qualche ora nell'arco della giornata o per qualche giorno nel corso della settimana non rappresenta in alcun modo una risposta alla domanda di presa in carico e di cura delle persone detenute che abbiano sviluppato una patologia psichiatrica.

- *Un sistema custodiale chiuso*

³ Ministero della salute e Ministero della giustizia, Relazione al Parlamento sul Programma di superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, ai sensi del decreto-legge 31 marzo 2014, n.52, convertito dalla legge 30 maggio 2014 n. 81, 2014.



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

In tutti gli Istituti visitati la quasi totalità dei detenuti presenti nell'ambito del circuito "Media sicurezza" è sottoposto al modello a custodia chiusa⁴.

Era rilevabile una generalizzata e 'presunta' pericolosità di tutti i detenuti comuni presenti ben distante dai principi di individualizzazione e progressività del trattamento penitenziario. Trattamento che in tali strutture, a prescindere dalle condotte poste in essere nel corso della vita detentiva, è risultato alla delegazione del Garante nazionale, sotto questo profilo, irrimediabilmente insuscettibile di valutazione e revisione periodica, come previsto dalle circolari di settore⁵.

Una simile situazione determina, da un lato, il venir meno di un incentivo alla responsabilizzazione delle persone detenute, dall'altro, il rischio di rinunciare in partenza a un incremento delle attività trattamentali, componenti entrambe fondamentali nel percorso di rieducazione della pena detentiva⁶.

Inoltre, come sarà più approfonditamente esplicitato con riferimento particolare ad alcuni Istituti, la modalità di esecuzione del modello a custodia chiusa si è rivelata particolarmente rigida e non in linea con le indicazioni nazionali in materia di sicurezza dinamica.

1. Il Garante nazionale raccomanda ai Direttori degli Istituti visitati di valutare, almeno in via sperimentale in alcune sezioni, l'adozione del modello organizzativo a custodia aperta, prevedendo la revisione periodica dei livelli di pericolosità delle persone detenute.

- Sezione protetti e discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale

Nella Regione sono presenti quattro sezioni per detenuti protetti, di cui tre per persone che hanno commesso reati a riprovazione sociale (negli Istituti di Castrovillari, Reggio Calabria "Arghillà" e Vibo Valentia) e una sezione di tipo promiscua per gli altri detenuti destinatari di protezione. La criticità in questo caso è doppia: il fatto che ci sia una sola sezione protetta per detenuti che non abbiano commesso reati a riprovazione sociale in tutta la Regione e la caratteristica di "promiscuità" della sezione stessa (per persone omosessuali, transessuali e ex appartenenti alle Forze dell'ordine).

L'articolo 14 o.p. prevede infatti, la possibile assegnazione in sezioni protette distribuite su tutto il territorio nazionale in maniera uniforme in ragione dell'identità di genere o dell'orientamento sessuale, su chiara richiesta dell'interessato⁷.

⁴ Fa eccezione una sezione della Casa circondariale di Cosenza (capienza 7 posti) e una della Casa circondariale di Crotone (capienza 15).

⁵ Si veda, in particolare la Circolare Dap n. 3663/6113 del 23.10.15 'Modalità di esecuzione della pena'.

⁶ Deve altresì essere rilevato come appaia fuorviante, rispetto al dato statistico che ne consegue, la prassi di prevedere tra i reparti a custodia aperta il conteggio delle sezioni semiliberi/semidetenuti presenti nella struttura, essendo collocate in tali reparti persone sottoposte a un regime, nel caso della semilibertà, o a una sanzione, nel caso della semidetenzione, ben diversi dalla pena detentiva 'classica, e di per sé implicanti ampi spazi di libertà e autonomia, come è noto, anche all'esterno dell'Istituto penitenziario.

⁷ Articolo 14 o.p. ultimo comma: «L'assegnazione dei detenuti e degli internati per i quali si possano temere aggressioni o sopraffazioni da parte della restante popolazione detenuta in ragione solo dell'identità di genere o dell'orientamento sessuale deve avvenire, per



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

Al contrario, nella sezione protetti promiscua dell'Istituto di Castrovillari il Garante ha trovato allocate persone in ragione del loro orientamento sessuale senza che le stesse persone interessate ne avessero fatto richiesta, secondo quanto riferito dalla Direzione e secondo quanto riscontrato dalla delegazione: in alcuni casi, nella comunicazione del Provveditorato, non solo nella categoria cui è assegnato il detenuto a fianco alla dicitura "Media sicurezza" vi è aggiunto "Protetto-Omosex", ma nella causale di trasferimento e assegnazione si specifica: «alla sezione "protetti-promiscua" – "Camera per omosex" della Casa circondariale di Castrovillari»⁸. Tutto ciò in palese contrasto con il diritto alla riservatezza e del diritto della persona alla scelta rispetto alla possibile allocazione in una sezione protetta oppure no. Il Garante nazionale ritiene tale situazione non accettabile. Pertanto,

2. raccomanda il pieno rispetto dell'orientamento sessuale o dell'identità di genere delle persone detenute, evitando l'implicita discriminazione propria dell'allocazione in sezioni separate, senza il loro consenso, così come stabilito dall'ordinamento penitenziario e dal Principio 9, comma A) e C) dei Principi di Yogyakarta⁹.

- Molteplicità di circuiti

Nel corso della visita il Garante nazionale è venuto a conoscenza del progetto di aprire presso la Casa circondariale di Vibo Valentia una sezione "protetti promiscua". In seguito a tale decisione si darebbe vita al quarto circuito dell'Istituto con un impatto non indifferente su una struttura, già di per sé, secondo quanto riportato al Garante nazionale, sovraccarica per la presenza di tre circuiti¹⁰ in un Istituto di piccole-medie dimensioni. Il Garante nazionale chiede di essere informato sull'evoluzione attuativa di tale decisione.

Una situazione assimilabile a quella di Vibo Valentia con la presenza di una pluralità di circuiti a fronte di una popolazione detenuta limitata in termini numerici¹¹ è stata riscontrata anche presso la Casa di reclusione di Rossano dove risultano un reparto di Media sicurezza, uno di "Alta sicurezza 2" e uno di "Alta sicurezza 3".

categorie omogenee, in sezioni distribuite in modo uniforme sul territorio nazionale previo consenso degli interessati i quali, in caso contrario, saranno assegnati a sezioni ordinarie. È in ogni caso garantita la partecipazione ad attività trattamentali, eventualmente anche insieme alla restante popolazione detenuta».

⁸ Il Garante ha verificato, per esempio, la documentazione relativa al signor [...]: comunicazione del Provveditorato regionale per la Calabria, Ufficio III Detenuti e trattamento del 15.2.2018, protocollo n. 7102.

⁹ *Yogyakarta Principles on the Application of International Human Rights Law in relation to Sexual Orientation and Gender Identity*, 2006. *Principle 9: The Right to Treatment with Humanity while in Detention*: «Everyone deprived of liberty shall be treated with humanity and with respect for the inherent dignity of the human person. Sexual orientation and gender identity are integral to each person's dignity.

States shall:

A) *Ensure that placement in detention avoids further marginalizing persons on the basis of sexual orientation or gender identity or subjecting them to risk of violence, ill-treatment or physical, mental or sexual abuse; [...]*

C) *Ensure, to the extent possible, that all prisoners participate in decisions regarding the place of detention appropriate to their sexual orientation and gender identity».*

¹⁰ Si tratta dei circuiti di "media sicurezza", "protetti riprovazione sociale" e "Alta sicurezza 3".

¹¹ L'Istituto ha una capienza pari a 263 posti e una popolazione detenuta molto diversificata.



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

La presenza di una tipologia di utenza con profili di sicurezza così diversificati in una realtà di dimensioni contenute implica difficoltà gestionali che possono avere ricadute sull'offerta trattamentale, inevitabilmente parcellizzata e necessariamente riprodotta per ogni circuito (corsi scolastici, attività teatrali, ecc.).

Fatto salvo quanto sopra considerato in relazione alla carenza di sezioni protette per chi non abbia commesso reati a riprovazione sociale, il Garante nazionale invita il Provveditorato ad avviare una riflessione sulle ricadute che la presenza nello stesso Istituto di una molteplicità di circuiti, tra loro incompatibili, comporta sulla sua organizzazione e a tener conto di tale impatto nelle scelte future che saranno adottate

• Vuoto delle sezioni semiliberi/semidetenuti

In tutti gli Istituti visitati è stato rilevato il quasi totale inutilizzo delle sezioni semiliberi/semidetenuti, occupate al momento della visita – nella struttura con il più alto tasso di occupazione – per un 33% dei posti regolamentari disponibili¹². Fatto salvo l'Istituto di Rossano, tale stato di cose potrebbe essere ritenuto coerente con la natura di Case circondariali delle strutture oggetto di visita, ma se si guarda alle posizioni giuridiche dell'utenza presente, di media, nel 50 % dei casi, con condanna definitiva, il dato fa emergere una preoccupante scarsa – per non dire nulla – applicazione di istituti giuridici che per la loro fondamentale funzione risocializzante dovrebbero, al contrario, godere di piena ed effettiva considerazione. A tal proposito, il Garante nazionale ha, in più occasioni, evidenziato la necessità che soprattutto in vista del fine pena le persone detenute abbiano l'opportunità di accedere a misure che li preparino e accompagnino al ritorno alla libertà consentendo il loro graduale reinserimento nella società. Questa Autorità di garanzia continuerà, pertanto, a interloquire su questo aspetto anche con la Magistratura, sia giudicante che di sorveglianza, affinché consideri, quanto meno, il dato statistico e avvii una riflessione sullo scarso utilizzo degli istituti giuridici della semidetenzione e della semilibertà.

In ogni caso il Garante nazionale

3. raccomanda la realizzazione di sezioni per persone detenute prossime alla dimissione e attraverso il rafforzamento della rete con il territorio, la previsione di specifici programmi personalizzati di reinserimento per le persone detenute con fine pena entro sei mesi al fine di favorire il loro processo di reintegrazione nella società libera.

• Carenze di Direttori di Istituto

Alla grande concentrazione di Istituti nella Regione, con un terzo di detenuti in regime di “Alta sicurezza” che richiedono una particolare attenzione, non corrispondeva – nel periodo della visita – la dotazione di figure

¹² Detenuti presenti nelle sezioni semiliberi/semidetenuti nel periodo della visita e relative capienze:

- Casa di reclusione di Rossano, un detenuto presente a fronte di 8 posti regolamentari,
- Casa circondariale di Crotone, zero detenuti presenti a fronte di 7 posti regolamentari,
- Casa circondariale di Vibo Valentia, zero detenuti presenti a fronte di 28 posti regolamentari,
- Casa circondariale di Cosenza, due detenuti presenti a fronte di 11 posti regolamentari,
- Casa circondariale di Castrovillari, un detenuto presente a fronte di 3 posti regolamentari.



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

dirigenziali alla guida degli Istituti stessi. Nel corso della visita il Garante nazionale ha constatato come diversi Istituti fossero privi di un Direttore titolare e come in altri casi le figure dirigenziali fossero costretti a mantenere la direzione di più Istituti: al momento della stesura del Rapporto, la metà degli Istituti, cioè sei, sono guidati da tre Direttori, ognuno dei quali si divide su due di essi.

Il Garante nazionale prende atto che successivamente alla visita è stato nominato il titolare del Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria. Ha altresì constatato che a seguito del passaggio di quest'ultimo a incarico centrale quale Direttore generale per il personale e le risorse, dopo una breve permanenza nell'incarico in Calabria, un nuovo dirigente generale è stato nominato quale Provveditore regionale dell'Amministrazione. Il Garante nazionale auspica che la situazione possa ormai stabilizzarsi, dopo un lungo periodo di insufficiente continuità nella guida dell'amministrazione dell'esecuzione penale in Calabria. Resta comunque inevasa la questione della dotazione di ogni Istituto di una propria figura dirigenziale.

- Manca di mediatori culturali

Pur in presenza di un non indifferente numero di detenuti stranieri¹³, dalla visita condotta emerge una manca diffusa del servizio di mediazione culturale. Una tale assenza, riscontrata anche nella sezione per le persone del circuito "Alta sicurezza 2", nella quasi totalità straniere, è avvertita con particolare disagio dallo stesso personale, in particolare dell'area educativo trattamentale, che si trova impossibilitato a entrare realmente in contatto con la persona detenuta e deve ricorrere all'ausilio di altre persone ristrette per la traduzione.

Nel richiamare l'articolo 35¹⁴ del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario (Dpr 230/2000) il Garante nazionale invita il Provveditorato e le Direzioni degli Istituti per attivarsi per colmare questa grave carenza superando ogni impedimento come quello riferito nel corso della visita relativamente alla presenza di una circolare regionale che prevede la possibilità di contrattualizzare esclusivamente professionisti iscritti all'albo, che, tuttavia, in Calabria non è mai stato istituito.

- Trasferimenti passivi

Da sempre il Garante nazionale rivolge un'attenzione particolare al tema dei trasferimenti passivi che spesso non offrono effettive garanzie in ordine all'esigenza di tutelare i percorsi trattamentali delle persone che li subiscono.

Anche nella presente visita regionale la criticità è emersa relativamente a uno sfollamento disposto dalla Casa circondariale di Catanzaro verso la Casa di reclusione di Rossano: tutte le persone interessate incontrate hanno

¹³ Si segnala, in particolare, la Casa circondariale di Crotone la cui popolazione detenuta al momento della visita era rappresentata per un 44% di cittadini stranieri.

¹⁴ Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario (dpr 230/2000) Articolo 35-Detenuti ed internati stranieri: «2. Deve essere, inoltre, favorito l'intervento di operatori di mediazione culturale, anche attraverso convenzioni con gli enti locali o con organizzazioni di Volontariato». Si veda anche la Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa CM/rec(2012)12 su La detenzione delle persone straniere.



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

espresso il loro forte dissenso e smarrimento per il trasferimento subito, che ha determinato l'improvvisa rottura delle progettualità individuali. Emblematici il caso di A.P.¹⁵ che a Catanzaro doveva cominciare il terzo anno di ragioneria e che si è invece ritrovato in un Istituto dove non ha la possibilità di accedere a tale specifico corso di studi e il caso di M.R.¹⁶, condannato alla pena dell'ergastolo per reati 'ostativi', che a Catanzaro dopo molti anni di detenzione aveva conquistato la possibilità di lavorare nell'intercinta ex articolo 21 o.p. e che con il trasferimento a Rossano aveva visto azzerarsi la prospettiva di poter riprendere a vivere una propria dimensione sociale al di fuori dello stretto circuito detentivo. L'invocazione di speranza e fiducia che M.R. ha rivolto al Garante nazionale non può passare inosservata in un momento in cui la Corte Edu ha ritenuto incompatibile con l'articolo 3 della Convenzione, una previsione normativa ed esecutiva che impedisca «di privare una persona della sua libertà, senza operare al tempo stesso per il suo reinserimento e senza fornirgli una possibilità di riguadagnare un giorno questa libertà¹⁷».

Nei casi descritti sono state evidentemente disattese le indicazioni in tema di assegnazioni e trasferimenti contenute nelle Regole penitenziarie europee e richiamate nella Direttiva sulla prevenzione dei suicidi (2 maggio 2016) del Ministro della giustizia. 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 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». Ciò considerato, il Garante nazionale

4. raccomanda che non si dispongano trasferimenti passivi che hanno l'effetto di determinare interruzioni dei percorsi trattamentali (scolastici, lavorativi, culturali, affettivi) e che, in occasione di assegnazione a diverso Istituto, la persona detenuta sia sempre ascoltata.

Un'altra criticità sul tema dei trasferimenti riguarda la prassi di trasferire i soggetti problematici. Dalla disamina complessiva dei Registri si è avuta l'impressione che negli Istituti di Cosenza e Rossano una tale misura fosse la modalità ordinaria di gestione delle criticità.

¹⁵ [...]

¹⁶ [...]

¹⁷ Sentenza Viola c. Italia n. 77633/16, 13 giugno 2019.



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

Come evidenziato dal Garante nazionale sin dalla Relazione al Parlamento del 2017 «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.»

Il Garante nazionale rammenta che il nostro ordinamento non prevede trasferimenti per motivi disciplinari e che pertanto questi sono vietati; quanto ai trasferimenti per gravi e comprovati motivi di sicurezza, il Garante nazionale ritiene che in situazioni di eccezionali ragioni di sicurezza, esse debbano essere motivate in modo dettagliato con riferimento agli episodi che le hanno determinate, e il detenuto debba essere preventivamente informato dell'avvio delle procedure di trasferimento; nei casi in cui ciò non sia possibile, la Direzione dell'Istituto di arrivo avrà un colloquio con il detenuto per informarlo sui motivi del trasferimento e darà al detenuto la possibilità di esporre le eventuali ragioni contrarie al trasferimento stesso: tali ragioni verranno comunicate al Provveditorato o alla Direzione generale dei detenuti e del trattamento (per i trasferimenti fuori Provveditorato). I destinatari di tale comunicazione esamineranno la possibilità di revocare il provvedimento e invieranno la motivazione scritta della propria decisione al direttore dell'Istituto. Dovrà essere data pronta ed esauriente risposta alla magistratura di sorveglianza eventualmente investita del reclamo.

2.1.1. Condizioni materiali¹⁸

Pur apparendo in linea generale in buono stato di conservazione, le strutture visitate presentavano alcune criticità relativamente ad aspetti materiali specifici di cui si darà conto nel presente paragrafo.

Prima di esaminarle nel dettaglio, il Garante nazionale esprime particolare preoccupazione e stupore per il sistema di apertura di una parte dei cancelli dell'Istituto di Castrovillari, per cui la chiave può essere inserita nella serratura solo da un lato del cancello: quando l'agente si trova dal lato opposto deve introdurre la mano oltre il cancello e inserire la chiave alla cieca. Oltre alla scomodità di tale sistema, esso rappresenta un grave pericolo per la sicurezza del personale e dei detenuti stessi.

Sotto l'aspetto della sicurezza il Garante nazionale esprime, altresì, perplessità relativamente a quanto constatato al suo arrivo alla Casa circondariale di Cosenza: il cancello d'ingresso del carcere era spalancato, alla portineria non c'era nessuno e quindi la delegazione in visita ha raggiunto gli uffici amministrativi senza alcun tipo di controllo. La struttura, peraltro, non è isolata essendo circondata da numerosi edifici¹⁹.

Ciò considerato, il Garante nazionale

¹⁸ Si ricorda che il Rapporto si riferisce alle condizioni materiali osservate nel periodo della visita. Ovviamente è auspicabile che talune carenze riscontrate e comunicate immediatamente ai responsabili siano state nel frattempo sanate.

¹⁹ Il Garante nazionale, pur apprezzando il fatto che il carcere si trovi non lontano dal centro cittadino e sia ben collegato, stigmatizza il fatto che intorno siano stati costruiti edifici altissimi che lo sovrastano, dando il senso di un 'osservatorio' permanente sull'Istituto penitenziario.



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

- 5. Raccomanda: a) alla Direzione della Casa circondariale di Castrovillari di realizzare al più presto lavori di modifica, in modo da rendere l'apertura dei cancelli rispettosa delle norme sulla sicurezza; b) alla Direzione della Casa circondariale di Cosenza di impiegare personale nel servizio di portineria e vigilanza per il controllo degli accessi.**

Stanze di pernottamento

Alcune sezioni degli Istituti visitati hanno cameroni a più posti come il reparto "Alta sicurezza" della Casa circondariale di Vibo Valentia, ove risultano camere di pernottamento aventi una capienza di otto posti. Malgrado di prassi, secondo quanto riferito alla delegazione, fossero occupate al massimo da quattro o cinque persone e in ogni caso non si arrivasse mai all'utilizzo della totalità dei posti disponibili, il Garante nazionale rammenta che gli standard internazionali di settore indicano una capienza limite. Nel documento del 15 dicembre 2015²⁰, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (Cpt) prevede infatti come standard per i locali di pernottamento, oltre a una determinata superficie, che varia in base al numero degli occupanti, il limite massimo di quattro posti per ogni stanza.

La presenza di cameroni a più posti è una delle caratteristiche anche della Casa circondariale di Crotone, ove si sono registrate pure situazioni di leggero sovraffollamento con stanze da quattro talvolta utilizzate da sei persone²¹. Peraltro, la collocazione di letti a castello in corrispondenza delle finestre limita molto l'apporto di luce naturale e aria fresca rendendo difficoltose le attività e la lettura senza il ricorso alla luce elettrica.

- 6. Il Garante nazionale raccomanda di provvedere a una nuova disposizione degli arredi in modo da permettere il passaggio di aria fresca e di luce naturale, così come indicato nella regola 18.2 lettera a, delle Regole penitenziarie europee²².**

Nella Casa circondariale di Rossano, il raggruppamento di più detenuti nelle camere di pernottamento era particolarmente critico nei reparti per le persone detenute appartenenti al circuito di Alta sicurezza, molte delle quali condannate a scontare pene consistentemente lunghe, quando non l'ergastolo. La situazione di lieve sovraffollamento acuita dalla continuità dei flussi di arrivo e dalle lunghe permanenze costringe, tra l'altro, anche gli ergastolani a condividere la camera detentiva con altri, in alcuni casi con cinque persone in una stanza da quattro. Nei giorni della visita, erano da poco giunti, infatti, diversi detenuti provenienti dalla Casa circondariale di Catanzaro a seguito di "sfollamento" e per diversi di loro tale trasferimento aveva comportato il passaggio da una stanza singola a una multipla. Il Garante nazionale ricorda che l'articolo 22 del codice penale prevede che la pena dell'ergastolo debba essere scontata con l'isolamento notturno. Seppure tale previsione nelle intenzioni del legislatore assumeva una connotazione negativa e non certo la connotazione di un diritto, essa può essere attualmente agita "in positivo", richiedendo la possibilità di

²⁰ *Living space per prisoner in prison establishments: Cpt standards*, Cpt/Inf (2015) 44
<https://rm.coe.int/16806cc449>

²¹ Per esempio al momento della visita la stanza 3 della I sezione.

²² Regola 18.2 lettera a: «Le finestre devono essere sufficientemente ampie affinché i detenuti possano leggere e lavorare alla luce naturale in condizioni normali e permettere l'apporto di aria fresca, a meno che esista un sistema di climatizzazione appropriato».



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

spendere il tempo notturno da solo. Le condizioni materiali di maggiore criticità sono state comunque riscontrate presso il reparto “Alta sicurezza 2” sovraffollato (21 detenuti presenti a fronte di una capienza di 16) e dall’atmosfera complessiva claustrofobica, determinata da una scarsa illuminazione e aerazione dei locali detentivi. A Rossano un altro profilo di criticità è emerso in relazione alla stanza di pernottamento del Reparto infermeria inadeguata a ospitare persone con ridotta mobilità a causa delle barriere architettoniche rappresentate dal dislivello tra la stanza e il bagno interno e l’altezza del piatto doccia. Infine, nello stesso Istituto sono stati riferiti problemi nell’erogazione dell’acqua calda in relazione ai quali il Garante nazionale è interessato ad avere un aggiornamento rispetto a eventuali interventi di manutenzione sull’impianto.

In condizioni critiche è stato trovato il reparto isolamento della Casa circondariale di Vibo Valentia, in particolare sotto il profilo dello stato di conservazione dei materassi, delle condizioni materiali dei passeggi e dell’assenza di locali doccia al suo interno. Le rassicurazioni ricevute dal Garante nel corso della visita rispetto al mancato utilizzo della sezione²³, ritenuta oggettivamente inadeguata anche da parte del direttore allora in carica, trovano oggi smentita nei registri telematici consultati nel corso di stesura di questo Rapporto²⁴. Il Garante nazionale chiede di essere informato rispetto alla realizzazione di lavori di ristrutturazione e adeguamento della sezione intervenuti prima del suo attuale utilizzo²⁵.

Nella Casa circondariale di Cosenza nel reparto di isolamento è stata riscontrata la mancanza di campanelli di chiamata.

In una situazione di generale degrado, è stata trovata anche la sezione di isolamento dell’Istituto di Castrovillari, raggiungibile attraverso un sottopasso fatiscente recante a vista le tubature del riscaldamento, degli scarichi e i fili del sistema elettrico. Le quattro stanze del reparto sono spoglie con le finestre chiuse da una gelosia, anche se affacciano ognuna sul proprio rispettivo cortile. Il locale docce di utilizzo comune è apparso malandato, privo di diffusori dell’acqua, con buchi nel pavimento e porte arrugginite.

In merito agli standard di areazione e luminosità, il Garante nazionale rammenta che le schermature sono presidi le cui caratteristiche e collocazioni risultano in contrasto con quanto dettato dall’articolo 6 del Regolamento di esecuzione dell’Ordinamento penitenziario (Dpr 230/2000) secondo il quale «le finestre delle camere devono consentire il passaggio di luce e aria naturali» e che definisce non consentite «schermature che impediscano tale passaggio», limitando la collocazione di schermature, in ogni caso «non in aderenza alle mura dell’edificio, che consentano comunque un sufficiente passaggio diretto di aria e di luce», a «casi eccezionali e per dimostrate ragioni di sicurezza». Come già definito nel parametro standard di cui al punto A.1.1 della Raccolta delle Raccomandazioni del Garante Nazionale 2016-2017, in osservanza della Regola 18.2 delle Regole penitenziarie europee (Rec(2006)2), «gli ambienti devono permettere il passaggio di aria fresca e di luce naturale sufficiente a consentire la lettura e le attività nelle ore diurne senza ricorso alla luce elettrica».

²³ Secondo quanto riferito al Garante nel corso della visita, la sezione era stata utilizzata indicativamente fino all’autunno del 2017.

²⁴ Per esempio in data 21 agosto 2019 risultano allocate nella sezione 6 persone.

²⁵ Dal Progetto d’Istituto 2018 risulta, infatti, che sia stato chiesto a Cassa ammende l’adeguamento del Reparto di isolamento.



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

7. Ciò considerato, il Garante nazionale raccomanda:

- **la rimozione delle schermature delle finestre non motivate da ragioni di sicurezza presenti nella Casa di reclusione di Rossano e nella Casa circondariale di Castrovillari, in linea con l'articolo 6 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario, della Regola 18.2 delle Regole penitenziarie europee (Rec(2006)2) e dello standard A.1.1. della Raccolta delle Raccomandazioni 2016-2017 del Garante nazionale;**
- **la realizzazione di interventi di ristrutturazione che assicurino un miglioramento delle condizioni di vivibilità e di sicurezza rispetto alle criticità rilevate.**

Infine, per quanto riguarda i locali di pernottamento, particolarmente problematica per inadeguatezza e non funzionalità degli spazi è apparsa la sezione cosiddetta nido dell'Istituto di Castrovillari, ottenuta utilizzando due stanze del reparto di isolamento a cui sono stati aggiunti due lettini per i bambini. La stanza di pernottamento è priva di doccia o vasca (in considerazione dell'esigenza del bambino) e il reparto, essendo appunto ricavato dalla sezione di isolamento, è privo di uno spazio per la socialità. Pertanto il Garante nazionale

8. raccomanda di mettere a norma al più presto tale "sezione" in modo da renderla idonea all'accoglienza di bambini di età inferiore ai tre anni detenuti con le loro madri, così come definito dall'articolo 19 commi 5 e 6 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario (Dpr 230/2000) "Assistenza particolare alle gestanti e alle madri con bambini. Asili nido"²⁶.

Ambienti comuni e spazi per l'attività sportiva

Sotto il profilo della disponibilità di spazi fruibili collettivamente dalla popolazione detenuta, particolarmente grave è la situazione riscontrata in alcuni reparti della Casa di reclusione di Rossano²⁷ e nella Casa circondariale di Crotona²⁸ dove è stata rilevata l'assenza di ambienti comuni per la socialità.

In linea generale, comunque, laddove disponibili queste sono apparse spoglie e prive di arredo, fatta eccezione per qualche tavolino e qualche sedia di plastica (ma in talune sezioni dell'Istituto di Crotona mancano anche le sedie per cui le persone sono costrette a portarsi gli sgabelli dalle camere di pernottamento²⁹), talvolta un calcio-balilla o tavoli per il ping-pong. Nella maggior parte dei casi poi sono risultate prive di servizi igienici, (nemmeno nelle adiacenze, come previsto dall'articolo 7 del Dpr 230/2000), con la conseguenza di

²⁶ Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà, articolo 19: «5. Presso gli istituti o sezioni dove sono ospitati gestanti e madri con bambini, sono organizzati, di norma, appositi reparti ostetrici e asili nido. Le camere dove sono ospitati le gestanti e madri con i bambini non devono essere chiuse, affinché gli stessi possano spostarsi all'interno del reparto o della sezione, con il limite di non turbare l'ordinato svolgimento della vita nei medesimi. 6. Sono assicurati ai bambini all'interno degli istituti attività ricreative e formative proprie della loro età. I bambini, inoltre, con l'intervento dei servizi pubblici territoriali o del volontariato, sono accompagnati all'esterno con il consenso della madre, per lo svolgimento delle attività predette, anche presso gli asili nido esistenti sul territorio».

²⁷ Si tratta della cosiddetta 'Prima sezione ordinaria'.

²⁸ Si tratta della cosiddetta 'Terza sezione Pitagora'.

²⁹ Per esempio, il Primo reparto – nuova struttura.



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

determinare rinunce preventive al loro utilizzo o comunque di influire sulla piena fruibilità delle medesime da parte della popolazione detenuta, considerata la regola presente in alcuni Istituti in base alla quale il rientro anticipato nella camera di pernottamento, a prescindere dal motivo, viene considerato rinuncia alla prosecuzione dell'attività nel locale 'ricreativo'³⁰.

Inoltre, nella Casa di reclusione di Rossano le sale socialità per la sezione "Alta sicurezza 2", ricavate in fondo al corridoio del reparto, sono apparse quasi in uno stato di dismissione o comunque funzionali al ricovero di oggetti più che a ospitare gruppi di persone. Al momento della visita, risultavano infatti occupate in parte da del mobilio accatastato e da banchi e sedie completamente ricoperti di polvere, evidentemente frutto del loro prolungato inutilizzo. In più, la fitta schermatura presente alle finestre riduce sensibilmente il passaggio di luce naturale e aria e limita, altresì, la dimensione della vista esterna. A tal proposito, si richiama la raccomandazione formulata nel precedente paragrafo.

9. Il Garante nazionale raccomanda alla Casa di reclusione di Rossano di:

- **garantire in tutte le sezioni un ambiente comune per la socialità di cui le persone possano fruire quotidianamente;**
- **fornire le stanze di socialità dei necessari servizi igienico-sanitari e di attrezzarle al fine di renderle realmente utili per svolgere attività ludico-ricreative, formative e di aiuto al reinserimento tali da 'consentire ai detenuti e agli internati una gestione cooperativa della vita quotidiana'. Ribadisce che tali ambienti non devono essere, come sono attualmente, locali vuoti e privi di stimoli.**

Riguardo alla disponibilità di spazi per attività sportive una carenza piuttosto critica si è registrata nelle Case circondariali di Vibo Valentia e Castrovillari dove non è disponibile una palestra o aree esterne attrezzate per esercizi all'aria aperta, fatto salvo, in entrambe i casi, del campo da calcio³¹. Come più volte ricordato, 'l'attività sportiva è uno degli elementi centrali per mantenere un rapporto positivo con il proprio corpo e quindi anche un positivo equilibrio con sé stessi. In quanto tale, va resa possibile e valorizzata³². Inoltre, come il Comitato di bioetica rammenta nel parere reso il 27 settembre 2013³³, l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) informa che la mancanza di esercizio fisico all'interno degli Istituti di pena è uno dei fattori di rischio per l'aggravamento di malattie croniche quali il diabete e l'ipertensione, particolarmente diffuse tra la popolazione detenuta.

La Casa circondariale di Cosenza è dotata di una palestra nel complesso ben fornita e adeguatamente illuminata, fruibile a turno ogni settimana dai detenuti di tutti i circuiti presenti nell'Istituto. Secondo quanto riferito dalle persone detenute, tuttavia, di fatto l'utilizzo sarebbe occasionale a causa della discontinuità con cui gli istruttori garantiscono la propria presenza.

³⁰ Si vedano gli Ordini di servizio della Direzione della Casa di reclusione di Rossano del 3.10.2013 e 23.10.2013.

³¹ Nell'Istituto di Castrovillari, era da poco stato inaugurato un nuovo campo sportivo sintetico.

³² Norme e normalità, Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti, raccolta delle Raccomandazioni 2016- 2017, Garante nazionale, p.39.

³³ http://bioetica.governo.it/media/1825/p113_2013_salute-dentro-le-mura_it.pdf



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

Per quanto riguarda gli spazi all'aperto per l'attività sportiva, il campo della Casa circondariale di Crotona al momento della visita era inagibile per lavori in corso, mentre quello della Casa di reclusione di Rossano, secondo quanto riferito dalle persone detenute, di fatto risultava totalmente inagibile d'inverno.

Evidenziando come l'attività sportiva svolga un ruolo fondamentale per il pieno benessere psico-fisico e sociale delle persone detenute, il Garante nazionale:

- 10. raccomanda che particolare attenzione sia posta a livello di progettazione generale o di ristrutturazione di ambienti affinché si ricavi un locale idoneo a uso palestra, adeguatamente attrezzato, organizzato in modo tale che tutti i detenuti, qualsiasi sia la loro classificazione, possano usufruire di almeno due ore settimanali di esercizio fisico.**
- 11. Raccomanda altresì alle Direzioni degli Istituti di Vibo Valentia e Castrovillari, nonché alle competenti autorità dell'Amministrazione penitenziaria, di allestire con sollecitudine presso le rispettive Case circondariali spazi per l'esercizio ginnico al chiuso e di incentivarne l'uso.**

Infine, a Cosenza va segnalata nella cosiddetta "zona soste" (usata anche quando le persone detenute devono essere accompagnate in udienza) la presenza di tre camere di sicurezza con annessa stanza deputata alle perquisizioni delle persone detenute, quando, per esempio, ritornano dall'esterno (a terra c'era una coperta e nella stanza c'erano dei guanti). I tre locali sono di dimensioni ridottissime arrivando in un caso ad avere una superficie di 2 m x 1 m, sono prive di finestre e blindo recando unicamente le sbarre.

Il Garante nazionale sottolinea che un locale privo di ogni elemento d'arredo, limitato e chiuso da un cancello, senza finestre per il passaggio dell'aria e della luce naturale non può essere adibito a ospitare persone nemmeno per brevi periodi di tempo rischiando, altrimenti, di contravvenire agli obblighi di cui all'inderogabile articolo 3 della Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo.

- 12. Raccomanda, pertanto, che tali ambienti siano messi fuori uso non rispondendo agli standard elementari in punto di spazi, apporto di illuminazione naturale e ventilazione previsti per i locali adibiti alla privazione della libertà.**

I cortili

Riguardo ai cortili di passeggio, in linea generale, il Garante nazionale ha riscontrato che non sono concepiti come spazi per l'attività fisica e ricreativa, ma come semplici aree dove sostare all'aria aperta, tutt'al più, appunto, passeggiare. Tali aree negli Istituti visitati sono, infatti, apparse totalmente spoglie, prive di qualsiasi attrezzatura volta a favorire l'esercizio fisico e dotate di una copertura di dimensioni tali da renderne difficile l'utilizzo in caso di maltempo e durante i torridi periodi della stagione estiva³⁴. Nella maggior parte dei casi

³⁴ In particolare, il riferimento è ai cortili visitati delle Case circondariali di Vibo Valentia (sezione media sicurezza) e di Crotona e a quelli della Casa di reclusione di Rossano (sezioni di alta sicurezza 1 e 3).



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

sono inoltre circondate da mura perimetrali di altezza elevata che riducono sensibilmente il campo visivo di chi le pratici trasmettendo un senso di incombenza per qualcuno insostenibile³⁵.

Nella Casa di Reclusione di Rossano, il cortile della sezione “Alta sicurezza 2”, realizzato con l’abbattimento delle mura perimetrali di tre aree di passeggio destinate a una singola persona e coperto da una rete metallica a maglie strette, si presenta come una scatola di cemento in evidente contrasto con quanto stabilito dall’articolo 16 comma 2 del Regolamento di esecuzione dell’Ordinamento penitenziario (Dpr 230/2000), secondo cui la permanenza all’aperto deve avvenire in spazi non interclusi fra fabbricati.

Nella Casa circondariale di Castrovillari, particolarmente critici sono apparsi i cortili della sezione “Nuovi giunti” utilizzata anche come sezione per l’isolamento: piccoli e angusti, coperti da una rete, di fatto non vengono utilizzati proprio per tali caratteristiche.

In condizioni degradate sono stati altresì trovati i cortili di passeggio della sezione isolamento della Casa circondariale di Cosenza, anch’essi sovrastati da una rete di copertura metallica che blocca la libera visione del cielo.

13. Il Garante nazionale raccomanda che i cortili per il passeggio di tutti gli Istituti della Calabria siano resi adeguati alla norma, sia rispetto alla struttura, sia rispetto alle attrezzature.

Inoltre, a partire da quanto constatato nella visita in Calabria ed estendendo la questione al più generale problema dei cortili per il passeggio negli Istituti del Paese, ricordando che la stimolazione visiva è parte integrante del mantenimento delle capacità psico-fisiche della persona e che la privazione di tale stimolazione può avere effetti contrari al senso di umanità della pena,

14. raccomanda che i cortili di tutti gli Istituti siano progressivamente adeguati in maniera da essere configurati in modo da escludere l’impossibilità di vedere soltanto le mura che li circondano senza alcun elemento naturale, come alberi o vegetazione.

Locali di accoglienza per i figli minori e aree per i colloqui

Le sale colloqui ripropongono un modello diffuso negli Istituti, con postazioni attrezzate con un piccolo tavolino tondo e tre o quattro sgabelli.

Pur con differenti livelli di realizzazione, è un elemento di positività riscontrato in tutti gli Istituti visitati l’attenzione a condizioni di accoglienza che promuovano il mantenimento della relazione figlio/genitore e siano idonee a tutelare i diritti dei figli di minore età, in linea con quanto indicato dal Consiglio d’Europa nella raccomandazione adottata dal Comitato dei ministri il 4 aprile 2018³⁶.

³⁵ Nella Casa di reclusione di Rossano il Garante nazionale ha incontrato [...] in regime di isolamento diurno da un tredici mesi (ne doveva fare ancora sei) che era andato all’aria solo quattro volte perché i cortili-cubicoli della sezione gli provocavano ansia.

³⁶ Nello specifico nella Raccomandazione si legge: «20. A designated children’s space shall be provided in prison waiting and visiting rooms (with a bottle warmer, a changing table, toys, books, drawing materials, games, etc.) where children can feel safe, welcome and



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

A Cosenza, l'area verde colloqui, allestita con fondi provenienti dalla Cassa delle ammende sin dal 26.7.2016 (come risulta da documentazione di questa Autorità garante), al momento della visita, non risultava utilizzata poiché non ancora a norma. Anche in considerazione del tempo trascorso dall'erogazione dei fondi, il Garante nazionale è interessato ad avere un aggiornamento sull'avvio del funzionamento dello spazio.

Nell'Istituto di Castrovillari, nonostante la mancanza di un angolo giochi per bambini, i locali delle sale colloqui sono stati resi più accoglienti con pareti colorate e decorate. Una criticità è, invece, rappresentata dall'inidoneità strutturale ad accogliere persone disabili, carenza che viene sopperita mediante l'utilizzo, in caso di necessità, della sala colloqui degli avvocati.

Nell'Istituto di Rossano, l'ingresso interno per i familiari è molto accogliente e per i colloqui con i bambini sotto i dieci anni è stata adattata una sala chiamata "Peter Pan". È presente anche un'area verde colloqui per nuclei familiari che, tuttavia, secondo quanto riferito al Garante da alcune persone detenute, a prescindere dalla disponibilità, può essere utilizzata per una sola volta al mese.

Anche nelle Case circondariali di Vibo Valentia e Crotone per i colloqui dei nuclei familiari sono funzionanti apposite aree verdi.

Con specifico riferimento all'Istituto di Crotone, deve tuttavia essere rilevato come l'utilizzo a scopo premiale, emerso dalla lettura degli Avvisi alla popolazione detenuta affissi in bacheca, non appare in linea con quanto indicato dalla legge e ribadito dalla *Carta dei diritti di figli di genitori detenuti*, stabilita con Protocollo d'intesa tra il Ministero della giustizia, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'Associazione "Bambinisenzasbarre", siglato l'8 settembre 2016 e rinnovato il 20 novembre 2018.

Nella *Carta* viene affermata la volontà di proseguire nell'intento di «favorire il mantenimento dei rapporti tra genitori detenuti e i loro figli, salvaguardando sempre l'interesse superiore dei minorenni» e di «sostenere le relazioni genitoriali e familiari durante e oltre la detenzione, agevolando la famiglia e, in particolare, supportando i minorenni che vengono colpiti emotivamente, socialmente ed economicamente, con frequenti ricadute negative sulla salute e con incidenza anche sull'abbandono scolastico».

Preso atto della sensibilità maturata e del processo avviato a tutela della genitorialità e dell'infanzia nelle strutture visitate, il Garante nazionale

15. raccomanda siano sempre più incentivati gli sforzi diretti a garantire ambienti adatti ad accogliere in visita persone di minore età e sia sempre garantita una fruizione generalizzata delle aree verde colloqui, che sia svincolata da logiche di carattere premiale o comunque da criteri che non tengano conto del

respected. Prison visits shall provide an environment conducive to play and interaction with the parent. Consideration should also be given to permitting visits to take place in the vicinity of the detention facility, with a view to promoting, maintaining and developing child-parent relationships in as normal a setting as possible.

21. Measures should be taken to ensure that the visit context is respectful to the child's dignity and right to privacy, including facilitating access and visits for children with special needs».



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

superiore interesse del minore.

Camere detentive presso strutture ospedaliere

Sono state oggetto di visita le stanze detentive presenti all'Ospedale "SS. Annunziata" di Cosenza e all'Ospedale "San Giovanni di Dio" di Crotona.

In entrambe i casi non è possibile parlare di Reparti di medicina protetta in senso stretto, trattandosi di piccoli ambienti composti da due camere non forniti di attrezzatura propria e con personale sanitario a chiamata.

Le prime, oggetto di un recente rifacimento, sono apparse in linea con gli standard internazionali e in ottimo stato mentre a Crotona sono state rilevate alcune criticità, a partire dallo stato di igiene e sporcizia. Inoltre, nell'ambiente complessivo non è previsto un telefono per le chiamate dei detenuti, né una stanza per la socialità o per i colloqui con i familiari, tanto meno è previsto uno spazio per l'ora d'aria, nonostante permanenze anche di media-lunga durata. Va altresì segnalato che l'autoclave dell'ospedale, posta esternamente a poca distanza dalle finestre provoca un rumore continuo poco adatto a un ambiente sanitario. Un ulteriore fattore di criticità è determinato dalla mancanza di un luogo per il deposito e la custodia delle armi, per cui, secondo quanto dichiarato dallo stesso personale di polizia, quando uno dei poliziotti di guardia entra nella stanza di degenza, affida la propria arma al collega.

16. Il Garante nazionale raccomanda sia sempre garantita la massima pulizia e igiene in tutti gli ambienti destinati alla vita detentiva, ancor più se trattasi di ambienti ospedalieri destinati a trattenere persone che già versano in uno stato di vulnerabilità e invita le Amministrazioni responsabili ad adeguare i locali dei Reparti di medicina protette secondo i propri standard minimi che prevedono, tra l'altro: a) la presenza di un telefono per mantenere i contatti con i familiari o con l'avvocato; b) la disponibilità di una sala per i colloqui con i familiari; c) la possibilità di accedere a uno spazio all'aria aperta, ove la condizione sanitaria della singola persona consenta tale accesso; d) la dotazione di televisore.

2.1.2. Qualità della vita detentiva

Come indicato in premessa, colpisce che in tutti gli Istituti visitati si è registrata l'adozione generalizzata del modello a custodia chiusa caratterizzato, in qualche caso, da un sistema di regole e modalità organizzative massimamente improntate a sicurezza, penalizzanti per la libertà di movimento e sfavorevoli ad avviare percorsi di responsabilizzazione della popolazione detenuta.

Inoltre, fatti salvi i percorsi scolastici, le attività trattamentali proposte sono risultate generalmente scarse e inadeguate a evitare che le persone rimangano inattive per molta parte della giornata.

In linea generale deve essere osservato che, fatti salvi casi specifici, sono state registrate grosse potenzialità in termini di locali, attrezzature e ambienti per la realizzazione di attività trattamentali e di reinserimento sociale. A tale disponibilità di risorse materiali, tuttavia, non corrispondeva, nel periodo della visita, un'adeguata offerta di proposte educative e/o ricreative, dotate di senso e utili allo sviluppo della persona, in



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

palese contrasto con le citate Linee guida del Consiglio d'Europa³⁷. Va ricordato che le strutture come teatri, officine costituiscono possibili strumenti di interazione con il territorio che, se resi disponibili almeno occasionalmente per iniziative che coinvolgano la cittadinanza esterna, sono in grado di attivare processi di scambio e mutua partecipazione tra il territorio e la vita intramuraria.

La carenza di partecipazione della comunità esterna alla realtà penitenziaria è un dato critico rilevato, a diversi livelli, in tutti gli Istituti visitati, che vivono una condizione di isolamento ed emarginazione trovandosi senza supporti e contributi nell'azione rieducativa. La mancanza di dialogo con il territorio nella Casa circondariale di Castrovillari si riverbera anche sui minori ospiti della sezione nido che non frequentano le scuole dal momento che non è previsto alcun rapporto di collaborazione con gli Istituti scolastici di zona.

Le difficoltà a creare occasioni di scambio e interazione con il mondo esterno sono particolarmente evidenti nell'assenza di imprese del territorio che in collaborazione con l'Amministrazione penitenziaria abbiano dato avvio a iniziative produttive creando opportunità di formazione professionale e occupazione. Cifra comune di tutti gli Istituti visitati è infatti l'assenza di offerta lavorativa da parte di ditte esterne ai sensi dell'articolo 21³⁸ o.p. per cui l'unica possibilità di reddito, in mancanza anche di iniziative produttive da parte dell'Istituto, è rappresentata dall'attesa che arrivi il proprio turno per il lavoro intramurario "di tipo domestico". Attesa, questa, peraltro suscettibile di venire vanificata in caso di trasferimento. Proprio la carenza di opportunità lavorative, l'impossibilità di avere un ruolo di supporto economico per la propria famiglia e mantenere la propria identità sociale sono i reclami che più frequentemente si è sentito rivolgere il Garante nazionale nel corso dei colloqui avuti durante la visita.

La considerazione degli spazi disponibili negli Istituti visitati come risorse di una determinata collettività locale, sia da parte dell'Amministrazione comunale che dell'Amministrazione penitenziaria, appare pertanto una leva strategica necessaria per l'instaurazione di rapporti di collaborazione continuativa e un miglioramento significativo della qualità della vita detentiva e dei percorsi trattamentali.

Nella Casa circondariale di Vibo Valentia secondo quanto riferito alla delegazione, è presente il teatro più grande del Comune (270 posti). Tuttavia al momento della visita veniva utilizzato esclusivamente per rare iniziative interne. La biblioteca fa parte del Sistema unitario biblioteche vibonese ed è gestita dai volontari della Caritas; è fruita da circa 25 detenuti per piano e aperta agli studenti esterni. Nel corso dei colloqui alcuni detenuti hanno, tuttavia, lamentato difficoltà di fruizione del servizio bibliotecario.

A Vibo Valentia va, altresì, evidenziata l'enorme potenzialità del laboratorio per la lavorazione dell'alluminio attrezzato con macchinari di pregio finanziati da Cassa ammende attivo fino al 2012 quando l'Azienda che lo utilizzava ha cessato l'attività a causa di mancanza di commesse per gli effetti della crisi economica. Infine, va

³⁷ *Guidelines for prison and probation services regarding radicalisation and violent extremism, Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, 2016: «III. d.15. Educational activities are essential in the rehabilitation process of probationers or prisoners that may have adopted violent extremist views. Not only does it provide a structure to the daily routines during imprisonment, but it also provides the opportunity to develop new skills that can facilitate resettlement».*

³⁸ Prendendo a riferimento, per esempio le Case circondariali di Vibo Valentia e Cosenza, nella prima, al momento della visita non risultava nessun lavorante ex articolo 21, mentre nella seconda nessuno dei quattro lavoratori ex articolo 21 lavorava per ditte esterne.



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

segnalata la presenza di un laboratorio di falegnameria e la possibilità di impiego stagionale per circa 7-8 detenuti da parte dell'azienda locale Callipo per il confezionamento dei cestini di Natale. Fatta salva la presenza di alcuni Enti Locali e della Caritas, l'apporto del territorio viene descritto come minimo sia a livello di organizzazioni di volontariato che di realtà produttive.

Tra gli ambienti disponibili per le attività trattamentali nella Casa circondariale di Castrovillari vanno segnalate due biblioteche e un laboratorio.

Nella Casa di reclusione di Rossano sono invece presenti un teatro, una biblioteca, un laboratorio e un'officina ma la maggior parte dei detenuti incontrati hanno lamentato la situazione di ozio forzato che ogni giorno si trovano a vivere. Molti hanno espresso la volontà di essere trasferiti verso una struttura che, seppur lontana dalla comunità di riferimento, dia loro la possibilità di lavorare e quindi l'opportunità di inviare un contributo economico alla propria famiglia.

Il vuoto trattamentale è poi particolarmente avvertito nella sezione "Alta sicurezza 2" cui sarà dedicato un apposito paragrafo.

A Rossano molto positiva è risultata, invece, la collaborazione con l'Università della Calabria (UniCal) che ha consentito negli anni di accrescere sempre più il numero di detenuti iscritti a un percorso universitario: erano 15 al momento della visita (anche se il dato fornito recentemente dal Coordinamento dei Poli universitari registra una flessione). L'investimento della Direzione nella formazione universitaria si manifesta anche attraverso l'opportunità concessa in alcuni orari della giornata agli studenti di utilizzare la sala socialità o la biblioteca per l'attività di studio. A tal proposito andrebbe, tuttavia, considerata una diversa modulazione degli orari che eviti complete sovrapposizioni che hanno l'effetto di inibire l'esercizio di altri fondamentali diritti da parte degli interessati come la fruizione quotidiana di spazi all'aria aperta³⁹.

La Casa circondariale di Cosenza dispone di un'aula informatica con nove postazioni di computer dove si svolge un corso frequentato da circa 20 detenuti, di una biblioteca che registra un buon volume di prestiti (60/70 volumi al mese) e ospita di corsi di scrittura creativa e di un teatro, che analogamente a quanto riscontrato negli altri Istituti visitati ha esclusivamente un uso interno da parte di 50 detenuti studenti o in occasione di rappresentazioni scolastiche di fine anno.

Nella Casa circondariale di Crotone vi sono un teatro, laboratori di falegnameria, uno per la lavorazione del vetro e uno del ferro oltre a un'area esterna con delle serre ma al momento della visita non era attiva alcun tipo di attività. La Direzione ha sottoscritto con il Rotary club un Protocollo per la realizzazione di percorsi di reinserimento, rieducazione e risocializzazione ma l'iniziativa, al momento della visita, era in fase di progettualità. Non sono presenti volontari ex articolo 78 o.p. mentre i soggetti esterni che partecipano alle attività rieducative ex articolo 17 o.p. sono 7 ma si occupano esclusivamente di attività religiose.

Il Garante nazionale ricorda alle Direzioni degli Istituti visitati di potenziare la programmazione delle attività

³⁹ Secondo quanto riferito alla delegazione, gli orari in cui è consentito l'accesso alla sala socialità o alla biblioteca per motivi di studio coincidono con gli orari previsti per i passeggi per cui gli studenti si trovano costretti a scegliere tra lo studio o l'aria.



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

trattamentali, incluse le possibilità di occupazione e le opportunità di formazione professionale anche mediante l'utilizzo degli ambienti disponibili come teatri e officine per la promozione di iniziative che coinvolgano la cittadinanza esterna e le organizzazioni di volontariato del territorio. Chiede pertanto di essere informato sulla situazione attuale relativa all'istruzione ai diversi livelli (inclusa quella universitaria) e alla formazione professionale.

Sul piano dei diritti, da segnalare in negativo la prassi, riscontrata nella Casa di reclusione di Rossano, di scomputare dalle telefonate ai familiari quelle effettuate con l'avvocato: prassi inaccettabile sotto il profilo del diritto di difesa.

Pesa comunque pesantemente sulla qualità della detentiva il sistema di regole basato prioritariamente su esigenze custodiali e di sicurezza molto lontano dai principi della sorveglianza dinamica.

Nella Casa circondariale di Vibo Valentia, anche durante le ore di socialità, le camere di pernottamento erano sempre chiuse, venendo aperte solo dietro apposita richiesta ed esclusivamente per consentire il raggiungimento della sala socialità, anch'essa permanentemente chiusa durante il periodo di fruizione. La libertà di movimento delle persone è, quindi, condizionata al necessario intervento del personale e limitata al passaggio da un ambiente chiuso a un altro con il risultato di un'inevitabile amplificazione dell'effetto coercitivo degli ambienti praticati. Malgrado il formale adeguamento alla modalità organizzativa basata sull'apertura delle camere detentive per un minimo di otto ore al giorno, la possibilità effettiva di movimento delle persone ristrette è risultata, quindi, fortemente limitata e l'offerta di attività scarsa. La regola di sospendere la socialità nelle giornate di domenica appare poi totalmente ingiustificata e contrastante con le regole generali in materia modalità di esecuzione della pena che non prevedono la possibilità di modulazioni diverse della vita penitenziaria nelle giornate festive. Anche la decisione assunta dal Direttore sanitario di predisporre locali infermeria in ogni sezione al fine di limitare gli spostamenti dei detenuti dal reparto di riferimento all'Area sanitaria⁴⁰, appare confermare l'impostazione di un Istituto governato da un sistema di regole precipuamente contenitive e deresponsabilizzanti. Come, peraltro, rilevato pure a Crotone anche la possibilità di autodeterminarsi nella quotidianità rispetto alle relazioni sociali all'interno della struttura detentiva è soggetta a limitazioni: l'intenzione di fruire del locale di socialità va espresso almeno 24 ore prima⁴¹, pena la perdita di esercizio di un diritto elementare che, in assenza di motivi di sicurezza o disciplina, non dovrebbe subire inspiegabili attenuazioni o comunque passare attraverso una richiesta come se fosse sempre suscettibile di valutazione da parte del personale.

17. Il Garante nazionale raccomanda l'attuazione del modello di esecuzione della pena centrato sulla responsabilizzazione delle persone detenute, così come delineato nell'elaborazione dei Tavoli tematici degli "Stati generali dell'esecuzione penale", nonché da una successione di circolari del Dipartimento

⁴⁰, A Rossano, condivisibilmente, la responsabile dell'Area sanitaria riferisce di favorire la prassi sanitaria contraria, proprio al fine di incentivare l'uscita delle persone dalla sezione e quindi promuovere la loro libertà di movimento all'interno della struttura detentiva.

⁴¹ A Vibo Valentia viene addirittura riferito alla delegazione che il venerdì le persone detenute devono fare richiesta per tutta la settimana successiva.



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

dell'Amministrazione penitenziaria emesse sin dal 2011. Inoltre, raccomanda alla Direzione della Casa circondariale di Vibo Valentia di interrompere prassi che prevedano la sospensione della socialità nelle giornate festive.

Se dal circuito della "Media sicurezza" si passa a quello di "Alta sicurezza" i fattori di criticità descritti sono ancor più amplificati negli spazi di autonomia già di per sé ulteriormente compressi dall'esigenza di far fronte ai più elevati livelli di pericolosità sociale.

A Vibo Valentia è risultato che i detenuti in "Alta Sicurezza" accedevano ai cortili di passeggio due ore la mattina e due ore il pomeriggio mentre la socialità avveniva due volte a settimana nel pomeriggio.

Nell'istituto di Rossano, le persone detenute in regime di "Alta Sicurezza" accedevano all'aria aperta solo per tre ore al giorno e alla cosiddetta sala di socialità per un'ora e mezza il pomeriggio: ora e mezza che si riduceva a 40 minuti effettivi considerati i tempi necessari a consentire l'alternanza nell'utilizzo del locale da parte degli appartenenti alla sezione che accedono a turno in gruppi. Al di fuori delle attività scolastiche, la delegazione ha constatato l'assenza pressoché assoluta di qualsiasi attività 'trattamentale' o di proposte educative e/o ricreative, anche solo banalmente volte all'occupazione del tempo, in palese contrasto con le Linee guida del Consiglio d'Europa. In sostanza le persone erano ristrette in cella per 20 ore al giorno e le giornate erano scandite dai pasti, dalle ore d'aria nei cortili, e dall'ora di socialità, secondo un modello de-responsabilizzante. Inoltre, la stessa criticità riferita in relazione agli ambienti sempre chiusi anche durante le ore di socialità si ripropone anche per l'Alta sicurezza.

Come a Rossano anche nell'area "Alta sicurezza" della Casa circondariale di Cosenza si è rilevato che l'organizzazione della vita detentiva non corrispondeva ai parametri enunciati dalle Regole penitenziarie europee, in particolare alla regola 103.8 in base alla quale «un'attenzione particolare deve essere prestata al programma di trattamento e al regime dei condannati a vita o a pene lunghe». Occorre osservare che anche il Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (Cpt) nei suoi standard (Cpt/Inf (2001) 16) afferma (par. 33) che: «Il lungo imprigionamento può avere effetti di desocializzazione del detenuto. Oltre a tale processo di istituzionalizzazione, i detenuti che scontano sentenze molto lunghe possono soffrire di un insieme di problemi psicologici (inclusa la perdita di autostima e il venir meno delle proprie abilità professionali) e hanno la tendenza a diventare sempre più distaccati dalla società, a cui invece molti di essi ritorneranno». Secondo il Cpt, i regimi di detenzione previsti per tali detenuti devono tendere a compensare questi effetti in modo positivo e proattivo: «Tali detenuti devono avere accesso a un ampio spettro di attività significative di tipo vario (lavoro, preferibilmente professionalizzante, istruzione, sport, attività ricreative). Inoltre devono essere in grado di esercitare un certo grado di autonomia e di responsabilità personale. Ulteriori passi devono essere compiuti per dare significato al tempo trascorso in carcere; in particolare, la previsione di piani di trattamento individualizzati e un idoneo supporto psicosociale sono elementi importanti nell'aiutare questi detenuti a prendere la misura del proprio periodo di detenzione e prepararsi al ritorno alla società. Inoltre gli effetti di istituzionalizzazione dei detenuti che scontano sentenze lunghe saranno meno gravi e i detenuti saranno più pronti ad affrontare il ritorno se saranno posti nelle condizioni di mantenere



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

contatti effettivi con il mondo esterno»⁴². L'organizzazione attuale della vita detentiva dei detenuti in regime di "Alta sicurezza" nella Casa circondariale di Rossano non corrisponde attualmente a tali parametri. Ciò considerato, il Garante nazionale

18. raccomanda che le Direzioni degli Istituti di Cosenza e Rossano assumano modalità di organizzazione custodiale delle sezioni detentive "Alta sicurezza" che rendano effettiva la finalità rieducativa della pena e predispongano e implementino un piano organico di attività che dia l'accesso effettivo a sport, attività culturali, lavorative, d'impiego di pensiero e di organizzazione concettuale.

Regolamento d'Istituto

Come più volte indicato dal Garante nazionale⁴³ uno dei diritti fondamentali di una persona privata della libertà è la conoscenza delle regole che governano la struttura in cui è costretta a vivere e la piena consapevolezza delle conseguenze derivanti dalla loro violazione. Sotto tale profilo, come previsto dal combinato disposto dall'articolo 16 o.p. e dagli articoli del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario (Dpr 230/2000) 36 in materia di Regolamento d'Istituto e 69 comma 2 relativamente alla Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati, l'aggiornamento degli strumenti informativi previsti e la comunicazione del contenuto ai destinatari costituiscono garanzie essenziali per l'effettività di tale elementare diritto.

A tal proposito, negli Istituti visitati si sono registrate alcune carenze.

A Vibo Valentia il Regolamento d'Istituto non è risultato aggiornato mentre è molto apprezzabile l'iniziativa intrapresa dalla Direzione, a distanza di pochi giorni dalla visita del Garante nazionale, di adeguamento della Carta dei Diritti e dei Doveri dei Detenuti, mediante la previsione del riferimento esplicito a questa Autorità garante e alle sue competenze. In tale Istituto, tuttavia, va rivisto anche l'ordine di servizio 13/2018 del 26 gennaio 2018⁴⁴ inserendo esplicitamente tra la corrispondenza esclusa dal visto di controllo anche quella diretta al Garante nazionale.

Al momento della visita a Cosenza e a Crotone i rispettivi Regolamenti d'Istituto erano in fase di approvazione al Dap.

Inoltre, con riferimento alla popolazione detenuta straniera, in mancanza, come già riferito, di mediatori culturali la trasmissione ordinata e chiara di regole, diritti e doveri e la loro comprensione appare del tutto aleatoria.

⁴² Si vedano, inoltre, i paragrafi 61, 62 e 63 della Sentenza della Grande camera della Corte europea dei diritti umani nel caso *Vinter c. United Kingdom*, 9 luglio 2013.

⁴³ Norme e normalità – Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti. Raccolta delle raccomandazioni 2016 – 2017, Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà, p. 63.

⁴⁴ Nell'ordine si legge «...si evidenzia che si escluderà dal visto di controllo sulla corrispondenza tutta la corrispondenza inviata o indirizzata al Consiglio d'Europa, al Segretario Generale, alla Commissione diritti umani, alla Corte dei diritti umani sedenti in Strasburgo, Francia, ai sensi dell'articolo 35, co. 3, della Convenzione europea dei diritti umani, nonché la corrispondenza trasmessa alle Autorità giudiziarie indicate dall'articolo 38 del Regolamento d'Esecuzione e dall'articolo 35 o.p.».



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

Rammentando che uno dei diritti fondamentali di ogni persona costretta a vivere in una struttura privata delle libertà, governata da un sistema di regole, è la conoscenza delle regole stesse e la possibilità di avere certezze su ciò che è doveroso fare, quali sono i propri diritti,

19. il Garante nazionale raccomanda che:

- **la Direzione dell'Istituto di Vibo Valentia si attivi per l'aggiornamento del Regolamento d'Istituto;**
- **l'Amministrazione penitenziaria centrale provveda all'aggiornamento della *Carta dei Diritti e dei Doveri dei Detenuti* ai sensi dell'articolo 4 del DM 5 dicembre 2012 prevedendo l'informativa sul ruolo e le prerogative del Garante nazionale;**
- **sia garantita negli Istituti la disponibilità di mediatori linguistici e culturali per permettere la conoscenza, la diffusione e la comprensione delle regole che vigono all'interno degli Istituti.**

Sistema di videochiamate

Al momento della visita, in nessuno degli Istituti visitati era di fatto attivo il sistema di videochiamate Skype per i colloqui telefonici dei detenuti con i familiari, salvo l'eccezione di cui qui di seguito.

L'eccezione consiste nel positivo uso del sistema di video telefonata nella Casa circondariale di Castrovillari, quantunque utilizzato al momento solo per due donne detenute (madre e figlia) per mantenere i contatti con le rispettive figlie e nipoti, che vivono in una struttura protetta. Il Garante auspica che tale modalità sia estesa anche alle altre persone detenute dell'Istituto e agli altri Istituti della Regione.

Inoltre, accogliendo quanto previsto dalla Lettera circolare del Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria in data 2 novembre 2015 circa la possibilità di accesso a Internet, come aggiornata dalla successiva del 30 gennaio 2019, per l'utilizzo di Skype per l'effettuazione di videochiamate da parte dei detenuti e internati con i familiari e/o conviventi, la Direzione della Casa circondariale di Cosenza aveva avviato, nel periodo della visita, le attività necessarie per l'attivazione del servizio. Tale possibilità era ancora però in fase di realizzazione. Il Garante nazionale apprezza tale progettualità e chiede di essere informato sugli effettivi sviluppi di quanto previsto, indicando se tale possibilità sia stata attuata e quale sia il numero di persone detenute che può utilizzarla.

Il Garante nazionale rammenta alle Direzioni degli altri Istituti visitati che nella circolare dell'Amministrazione penitenziaria del 28 ottobre 2018 la "possibilità di accesso a internet da parte dei detenuti" finalizzata a sostenere i rapporti familiari e i percorsi rieducativi, come disciplinata dalla circolare del 2 novembre 2015, è annoverata tra le iniziative da intraprendere anche per la prevenzione dei suicidi. Tenendo, peraltro, in particolare considerazione la situazione delle persone detenute, molte di nazionalità straniera⁴⁵, che non

⁴⁵ A tal proposito tra i detenuti che hanno lamentato l'incapacità di mettersi in contatto con la propria famiglia vanno segnalati [...], cittadino gambiano al momento della visita di appena 21 anni, che a distanza di quasi 9 mesi dall'ingresso nella Casa circondariale di Crotone ancora non era riuscito a mettersi in contatto con la sua famiglia e [...], cittadino spagnolo anch'esso incapace di contattare telefonicamente i propri familiari a ben 9 mesi dall'ingresso alla Casa di reclusione di Rossano.



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

ricevono visite o non dispongono di sufficienti risorse per l'effettuazione di colloqui telefonici, il Garante nazionale

- 20. raccomanda la predisposizione dei servizi di videochiamata richiamati dalla lettera circolare del Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria del 2 novembre 2015 al fine di garantire piena e universale attuazione del diritto soggettivo della persona detenuta alla vita familiare e al mantenimento delle relative relazioni.**

Diritto di religione e di professione di fede

Come è noto, in conformità con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ogni persona ha diritto di manifestare la propria religione e la regola n. 29 delle Regole penitenziarie europee, in base alla quale le tradizioni culturali e religiose devono essere rispettate e i detenuti essere messi in condizione «di praticare la loro religione o di seguire la loro filosofia, di partecipare ai servizi o alle riunioni condotti dai rappresentanti riconosciuti dalle dette religioni o filosofie, di ricevere in privato delle visite dei rappresentanti di queste religioni o di queste filosofie e di poter detenere libri o pubblicazioni a carattere religioso o spirituale».

Negli Istituti visitati, fatta eccezione per quelli relativi al culto della religione cattolica, si è riscontrata una carente tutela dei diritti e dei bisogni attinenti alla sfera religiosa delle persone detenute, nel rispetto delle differenze e pari opportunità di culto e di preghiera in forma individuale o collettiva a tutte le diverse professioni di fede.

In particolare, a Vibo Valentia per chi non professa la fede cattolica non era prevista la presenza di ministri di culto e la disponibilità di locali per la preghiera collettiva, per cui i detenuti di fede musulmana pregavano nelle proprie stanze di pernottamento. Inoltre, dai colloqui intrattenuti nel corso della visita è emerso che essi si sentivano poco rispettati: era fatto loro divieto di tenere nelle camere i *tasbìh* (il "rosario" musulmano) e solo dopo essersi rivolti al Garante nazionale avevano potuto avere il Corano.

Anche nella Casa circondariale di Crotona non era presente un luogo di culto per la preghiera collettiva dei detenuti di fede musulmana e, come pure a Rossano, non c'era un imam che accedesse alla struttura.

Una nota di attenzione è stata rilevata a Cosenza, dove tutto l'anno era previsto il menu compatibile con le prescrizioni alimentari delle persone di fede musulmana.

- 21. Il Garante Nazionale raccomanda alle Direzioni degli Istituti di individuare spazi riservati al culto per le diverse religioni presenti all'interno degli Istituti di pena; assicurare e favorire l'accesso all'interno delle strutture a ministri di culto delle diverse religioni e professioni e garantire a ogni persona che lo desideri il diritto di esprimere anche individualmente la propria religione, pur non partecipando alle cerimonie o agli incontri collettivi.**

2.1.3 Tenuta dei registri



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

A Vibo Valentia i registri cartacei sono apparsi completi e dettagliati ma si è osservato con disappunto che i procedimenti disciplinari e gli eventi critici⁴⁶ non vengono inseriti e comunicati tempestivamente alla Sala situazione.

Dalla consultazione dei registri presso la struttura anche a Crotone, il Garante nazionale ha preso atto del mancato inserimento nel portale dell'amministrazione centrale di numerosi eventi critici verificatisi nel 2018.

Con nota n. 0179380 del 20.5.2015 il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha raccomandato e chiarito che «la Sala situazione nasce per realizzare un circuito permanente di collegamento informatico e telematico tra l'Amministrazione centrale e gli altri Istituti, collegamento che permette di svolgere un lavoro di analisi sui vari fenomeni che interessano il sistema penitenziario, tenendo conto di tutte le criticità, senza distinzioni di tipologie o gravità, che si verificano negli Istituti penitenziari. Il corretto inserimento di tutti gli episodi critici è, quindi, necessario per consentire alla Sala situazione di condurre la propria attività informativa, tesa non solo all'elaborazione statistica dei dati, ma anche diretta a consentire all'ufficio ispettivo di esercitare la propria attività di controllo e alle direzioni generali di compiere la propria attività di gestione».

Il rilevato mancato inserimento dei dati nel sistema informatico del Ministero determina una distorsione dei risultati e delle informazioni della banca dati nazionale e comporta che gli avvenimenti interni all'Istituto penitenziario restino 'non leggibili' oltre che dall'Amministrazione centrale anche dalla Magistratura di sorveglianza e dalle Autorità indipendenti di Garanzia come il Garante nazionale. La questione, solo apparentemente formale, concerne quindi la sostanziale tutela dei diritti delle persone detenute e nel contempo il rispetto delle prerogative istituzionali di coloro che svolgono funzioni di vigilanza all'interno degli Istituti penitenziari.

22. Il Garante nazionale raccomanda, pertanto, di provvedere con regolarità, tempestività e precisione alla annotazione degli eventi di cui è doverosa la registrazione, sugli appositi registri, e al contestuale inserimento di tutti i relativi dati nel sistema informatico del Ministero della giustizia.

2.1.4 Regime penitenziario

Isolamento

Nell'Istituto di Rossano, l'isolamento disciplinare, così come il regime ex articolo 14-*bis* o.p. e l'esecuzione dell'isolamento diurno ex articolo 72 c.p., si svolge nella sezione cosiddetta "Nuovi giunti".

In detto Istituto si è altresì riscontrata la prassi⁴⁷ di allocare nella sezione "Nuovi giunti", per periodi indeterminati di tempo, detenuti «per motivi di incolumità personale» determinando – come indicato in qualche caso nelle stesse relazioni di servizio – situazioni di isolamento di fatto.

⁴⁶ Al momento della visita, tra gli eventi critici, non risultavano da gennaio infortuni accidentali, malgrado il Direttore confermasse che da quelle data si erano verificati numerosi episodi di autolesionismo e ricoveri in ospedale.

⁴⁷ Nei mesi di luglio e agosto 2018 è stata rilevata nei confronti di almeno tre casi relativi a [...] (collocato nella sezione Nuovi giunti dal 28.7.2018 all'11.9.2018, inclusa esecuzione sanzione disciplinare), [...] (collocato nella sezione Nuovi giunti dal 12.7.2018 al 31.8.2018) e [...] (collocato nella sezione Nuovi giunti dal 7.7.2018 al 6.8.2018).



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

Un aspetto particolarmente grave riguarda la tutela della salute delle persone in isolamento.

Nell'Istituto di Castrovillari nei diari clinici di persone in isolamento è stata riscontrata la mancanza di certificati quotidiani di idoneità a tale regime. Analoga criticità è stata riscontrata nella Casa circondariale di Crotona, mentre nell'Istituto di Rossano dal colloquio con la popolazione detenuta e dal confronto dei registri relativi ai transiti della sezione di isolamento e le cartelle cliniche dei detenuti è emerso il caso emblematico di G.L.B.⁴⁸ In forza di apposita sanzione disciplinare il detenuto era stato ristretto nel reparto isolamento dall'11.7.2018 al 26.7.2018 e riferiva che nel periodo di esecuzione della misura il personale medico non aveva effettuato con regolarità il controllo sanitario sulle sue condizioni fisiche e psichiche. Dal diario clinico conservato presso l'area sanitaria dell'Istituto venivano invece reperite certificazioni attestanti la compatibilità delle condizioni individuali del detenuto con l'isolamento rilasciate quotidianamente a partire dall'11.7.2018 fino all'1.8.2018 (quindi fino a 6 giorni dopo il termine della misura disciplinare). Tralasciando i pur rilevanti profili di responsabilità per falsità in atti in capo a chi abbia redatto tale documentazione, la presenza di certificazioni riferite a giornate successive al trasferimento del detenuto dal reparto isolamento è chiaramente indicativa di valutazioni formulate "a tavolino" inserite agli atti senza un'effettiva e concreta verifica dello stato di salute dell'interessato. Inoltre, va constatato che i referti appaiono scarni e standardizzati.

Il Garante nazionale stigmatizza tale condotta e ricorda alla Direzione della Casa circondariale di Crotona e al responsabile dell'area sanitaria che sia il Regolamento d'esecuzione dell'ordinamento penitenziario (Dpr 230/2000) (articolo 73, comma 7), sia le Regole penitenziarie europee (2006) sollecitano una particolare attenzione sul soggetto posto in regime di isolamento, attraverso visite di controllo giornaliera da parte del personale medico e da parte di un componente del gruppo di osservazione e trattamento e con vigilanza continuativa da parte del Corpo di Polizia penitenziaria.

23. Raccomanda, pertanto, alla Direzione medica di assicurare una tutela effettiva della salute delle persone in regime di isolamento e di verificare il corretto comportamento dei medici che operano nell'Istituto penale provvedendo a sanzionare chi viola le regole.

Perquisizioni

Nell'Istituto di Castrovillari, è stato riferito alla delegazione che dopo i colloqui con i familiari, venivano effettuate a campione delle perquisizioni con denudamento. Il Garante nazionale ricorda che tali perquisizioni devono avere il carattere di straordinarietà e devono essere motivate; non possono quindi essere eseguite a campione e inoltre vanno registrate con l'indicazione dell'esito e della motivazione.

24. Il Garante nazionale raccomanda di rispettare le norme sulle perquisizioni così come disposto dalla Circolare Dap 3542/5992, riducendo progressivamente quelle effettuate con denudamento fino alla loro completa sostituzione e ricorrendovi solo quando indispensabile. Raccomanda, inoltre, la regolare tenuta del registro di tali perquisizioni.

⁴⁸[...]



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

Nell'area di controllo dei familiari dell'Istituto di Castrovillari era presente un fasciatoio che, secondo quanto confermato dal personale, viene utilizzato per perquisire i bambini piccoli. La questione suscita non poche perplessità e pertanto il Garante nazionale chiede di essere informato con la necessaria dettagliata precisione circa la procedura seguita in tali casi, gli elementi che ne determinano l'attuazione, le eventuali registrazioni della procedura stessa, nonché di conoscere il numero di casi della sua attuazione nel secondo semestre del 2019.

In merito alle misure di sicurezza adottate per la permanenza all'aria aperta, destano inoltre molta perplessità le direttive della Direzione della Casa di reclusione di Rossano⁴⁹ che indicano quale modalità operativa ordinaria - in occasione dell'ingresso e uscita nel/dal cortile di passeggio/campo sportivo delle persone ristrette nel reparto "Media sicurezza" - il «controllo manuale per ogni singolo detenuto» in aggiunta al controllo con il *metal detector*.

25. Il Garante nazionale, nel richiamare l'articolo 74 del Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario che stabilisce che la perquisizione personale può essere evitata quando è possibile compiere l'accertamento con strumenti di controllo, come appunto il *metal detector*, e il principio generale sovraordinato contenuto nell'articolo 34 o.p. in base al quale «La perquisizione personale deve essere effettuata nel pieno rispetto della personalità», raccomanda di interrompere prassi che prevedano quale pratica routinaria e generalizzata di perquisizione ordinaria la modalità operativa del 'controllo manuale' e di modificare le direttive in tal senso impartite.

2.1.5 Attività di vigilanza della Magistratura di sorveglianza

Dal registro delle visite è emerso che nelle Case circondariali di Vibo Valentia e Cosenza la Magistratura di sorveglianza esercita fattivamente il proprio ruolo di vigilanza, accedendo con regolarità alla struttura ed effettuando ogni mese colloqui con i detenuti che ne facciano richiesta. A tal proposito, è apparso molto positivo a Vibo Valentia l'avviso affisso nella bacheca della sala socialità di uno dei reparti di "Media sicurezza" relativo alla possibilità di mettersi in lista per incontrare il Magistrato di sorveglianza in occasione della sua prossima visita all'Istituto.

Sempre con riferimento alla Casa circondariale di Vibo Valentia, si segnala, altresì, come buona prassi l'iniziativa assunta dal magistrato di sorveglianza di far fare l'autenticazione delle firme al proprio personale di cancelleria, consentendo così il superamento del problema legato al perfezionamento delle deleghe che i detenuti desiderano conferire a persone di fiducia affinché possano operare sui conti correnti postali a loro intestati⁵⁰.

⁴⁹ Si veda l'ordine di servizio n. 9 del 25.1.2014.

⁵⁰ A tal proposito, si rammenta che a partire da marzo 2017, in attuazione della circolare DAP 3664/6114 del 28.10.2015 i detenuti, per l'autentica delle scritture aventi contenuto negoziale, devono rivolgersi a un notaio o a un pubblico ufficiale autorizzato ex art. 21 del DPR 445/2000; non sono più ammesse deleghe corredate da procure autenticate dal direttore dell'Istituto di pena come avveniva prima.



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

In merito a tale problematica il Garante nazionale ha aperto un'interlocuzione con l'Amministrazione penitenziaria/Poste italiane al fine di trovare una soluzione condivisa su tutto il territorio nazionale e chiaramente accoglie molto positivamente soluzioni che garantiscano rimedi immediati.

2.1.6. Personale

Nelle Case circondariali di Castrovillari e di Crotona è emersa la carenza di figure di comando e responsabilità.

All'Istituto di Castrovillari mancano le figure dei sottoufficiali: sono presenti un commissario e due soli ispettori, di cui uno assegnato al Nucleo traduzioni e piantonamento. Inoltre, l'età media è alta. I problemi d'organico sono particolarmente gravi nella sezione femminile, dove – secondo quanto riferito dal personale stesso – in mancanza di agenti donna talvolta vengono mandati a copertura anche agenti uomini. Tale situazione è inaccettabile.

26. Il Garante nazionale raccomanda che sia prevista una copertura di personale femminile adeguata alle esigenze dell'Istituto.

L'area giuridico-pedagogica ha poi lamentato la difficoltà di rapporti con l'Uepe: non di rado le riunioni di équipe vengono fatte in videoconferenza con l'assistente sociale di Cosenza, per abbreviare i tempi, già molto lunghi.

La caserma per l'alloggio del personale di Polizia penitenziaria è in cattive condizioni, con docce comuni: delle 39 stanze solo quattro sono state ristrutturate e sono destinate al personale del Nucleo traduzione e piantonamento. Al terzo piano ci sono evidenti infiltrazioni di acqua.

A Crotona nell'ambito di scoperture d'organico che interessano la generalità dei profili la criticità maggiore emersa riguarda, invece, il ruolo di comandante, ispettori e sovrintendenti. Il vice comandante ricopre ben 4 ruoli (Comandante di reparto, vice comandante, comandante nucleo traduzione e piantonamento e responsabile sala Dna).

Problemi di carenza di organico sono state anche sollevate durante l'incontro con il personale dell'Istituto di Rossano che hanno segnalato anche una insufficiente formazione del personale che opera nella sezione "Alta sicurezza 2".

A Vibo Valentia la criticità riguarda l'area educativo-trattamentale composta da tre educatori supportati per due giorni a settimana da una quarta unità in missione, insufficienti a far fronte al numero totale delle persone detenute che, secondo quanto riferito, di media oscilla fra 360 e 370.

2.1.7 La Sezione "Alta sicurezza 2"

Come è noto i soggetti imputati o condannati per delitti connessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante compimento di atti di violenza sono inseriti automaticamente nel sottocircuito "Alta sicurezza 2" loro dedicato.



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

Nella Casa di reclusione di Rossano è prevista un'apposita sezione che nel corso della visita è stata oggetto di particolare approfondimento di cui si dà conto nel presente paragrafo.

Breve analisi di contesto

Vale la pena di ricordare che il circuito di "Alta sicurezza" approda nel 2009 alla suo attuale assetto articolato in tre sotto-circuiti organizzati in modo da far fronte alle particolari esigenze di sicurezza di determinate persone detenute, ma non implicanti alcuna differenza nel regime penitenziario in relazione ai loro diritti e alla possibilità di applicare le regole e le opportunità del trattamento penitenziario, se non quelle espressamente previste dalla normativa con riferimento alla natura del titolo di detenzione.

Il circuito cosiddetto "Alta sicurezza 2", come già riferito, deve accogliere, dal punto di vista formale e regolamentare, gli esponenti della "criminalità terroristica", sia nazionale che internazionale, che abbiano evidenziato «una tendenziale, irriducibile, adesione a valori contrapposti a quelli tipici di uno stato di diritto, con una marcata propensione al proselitismo».⁵¹ Nello specifico, questo circuito deve essere riservato a coloro che sono imputati o condannati per reati connessi al terrorismo, di cui agli articoli 270, 270 bis/ter/quater/quinquies, 280, 280 bis, 289 bis e 306 del Codice penale.

Nonostante tale definizione di assegnazione non abbia carattere di omogeneità e finisca col determinare l'inserimento di persone all'interno di tale circuito che hanno storie e percorsi di attività criminale diverse⁵², è evidente che nel contesto attuale un punto centrale di attenzione all'interno di tale sotto-circuito è costituito dal rischio di radicalizzazione verso l'estremismo violento che la permanenza in una istituzione totale, quale è il carcere, può determinare. In tale contesto, sono divenute centrali l'attenzione al rischio di radicalizzazione e la parallela attuazione di programmi che tutelino le persone più vulnerabili rispetto alla possibile influenza da parte di soggetti già appartenenti a organizzazioni terroristiche e conseguente reclutamento. Indicazioni europee hanno sollecitato a una maggiore attenzione a tale rischio e alla predisposizione di una strategia specifica per fronteggiarlo.

Dalla *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia – anno 2018. Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2019*⁵³ si evince che la gestione del fenomeno della radicalizzazione in ambito penale fa parte di quel pacchetto di interventi che realizzano la "sorveglianza-conoscenza" della persona detenuta da parte degli operatori penitenziari, in modo particolare della Polizia penitenziaria, e che indicano misure volte a contrastare la radicalizzazione violenta in carcere di matrice confessionale (con specifica attenzione alla matrice islamista).

⁵¹ Circolare n. 3619/6069 del 21 aprile 2009, p.4.

⁵² Nel circuito detentivo "Alta sicurezza 2" permangono ancora alcune persone appartenenti alle organizzazioni armate degli anni Settanta-Ottanta, che ovviamente nulla hanno a che vedere con esponenti di organizzazioni recenti di terrorismo internazionale. Tali persone richiederebbero una diversa classificazione e l'avvio di percorsi che portino a concludere anche dal punto di vista dell'esecuzione penale storie e percorsi che appartengono ormai al passato del nostro Paese.

⁵³ https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/anno_giudiziario_2019_dap.pdf



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

Del resto, già nella circolare n .0404299 del 7 dicembre 2016, avente a oggetto “Linee guida sull’attività di osservazione del fenomeno della radicalizzazione violenta di matrice confessionale”, il Capo del Dipartimento aveva constatato che – pur essendo «riusciti a concorrere, in maniera concreta, all’attività di prevenzione e contrasto della fenomenologia terroristica» – la continua evoluzione del fenomeno terroristico imponeva una responsabilità più ampia rispetto alla singola linea di azione investigativa. Il Capo del Dipartimento richiamava, così, le Direzioni degli istituti penitenziari a implementare l’attività di osservazione penitenziaria, «raggiungibile attraverso il coordinato coinvolgimento delle altre figure che concorrono nell’istituzionale percorso trattamentale del detenuto (educatori, sanitari, ecc.)». Un trattamento penitenziario, insomma, che «dovrebbe ricondurre a una modalità della vita quotidiana simile a quella alla quale si dovrà essere riconsegnati prima possibile [...] Si tratta di un approccio mirato a quella certezza del diritto per la persona reclusa che è cardine della Carta costituzionale e che non può essere messo in questione o anche limitato»⁵⁴.

Una richiesta, questa, che sembra andare in controtendenza rispetto a quanto osservato dal Garante nazionale durante le sue visite alle sezioni “Alta sicurezza 2”. A oggi, il contrasto a questo fenomeno nell’ambito dell’esecuzione penale intramuraria consta essenzialmente di indagini di *intelligence* penitenziaria – i cui risultati sono riferiti al Comitato di analisi strategica antiterrorismo (Casa) e dell’applicazione delle regole di natura meramente afflittiva al punto da compromettere la *ratio* giustificatrice del circuito di Alta sicurezza, nonché le linee guida dipartimentali, dove l’esecuzione della pena non deve condurre a una differenza nel regime penitenziario relativamente al godimento dei diritti e alla possibilità di accedere alle opportunità e alle regole del trattamento penitenziario.

Sempre secondo la *Relazione* del Ministero della giustizia, tre ordini di problemi sono assolutamente prioritari: i dati relativi ai numeri di coloro che sono stati oggetto del monitoraggio avviato dal Nucleo investigativo centrale (Nic); la necessità di contrastare il fenomeno della radicalizzazione islamista con l’ingresso di mediatori culturali e *imam* accreditati nelle strutture penitenziarie; la formazione del personale penitenziario alla prevenzione del fenomeno e alla sua gestione intramuraria.

Riguardo ai dati, la *Relazione* rileva che alla data del 18 ottobre 2018, risultavano essere presenti 66 persone detenute, imputate e/o condannate, per reati afferenti al terrorismo internazionale di matrice islamista, ascritte al circuito “Alta Sicurezza – 2”⁵⁵, il 10 % in più rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente. Nel periodo della visita, queste persone erano dislocate nelle tre sezioni a esse dedicate presso gli Istituti di Rossano, Nuoro e Sassari, mentre una sezione femminile era presente presso la Casa circondariale de L’Aquila, con due detenute presenti⁵⁶.

⁵⁴ Relazione al Parlamento 2019 del Garante nazionale. Questo principio è stato mutuato dalla regola n. 5 delle *Nelson Mandela rules* dell’Onu: «*The prison regime should seek to minimize any differences between prison life and life at liberty that tend to lessen the responsibility of the prisoners or the respect due to their dignity as human beings*», nonché dalle European Prison Rules che al basic principle n.5 recitano: «*Life in prison shall approximate as closely as possible the positive aspects of life in the community*».

⁵⁵ Complessivamente il numero dei detenuti assegnati a tale circuito, comprendente anche i soggetti ristretti per terrorismo nazionale (Brigate rosse, estrema destra e anarchici), risulta essere pari a 94.

⁵⁶ Sulla specificità e la difficile accettabilità di tale sezione, peraltro collocata in stretta prossimità all’unica sezione femminile prevista per le donne ristrette sotto il regime speciale ex articolo 41-bis o.p, il Garante nazionale ha manifestato in altri Rapporti profonde



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

In ordine alla problematica del reclutamento di mediatori linguistici e/o culturali da parte dell'Amministrazione penitenziaria, si evince dal sito del Ministero che il 9 febbraio 2018 è stato indetto un concorso per 15 mediatori linguistico-culturali e che le prove preselettive sono state di volta in volta rinviate fino a giungere alla scadenza del 30 settembre 2019, diciannove mesi dopo la pubblicazione del concorso. Pertanto, a oggi, resta completamente disattesa la previsione di inserire la figura del mediatore culturale del Ministero della giustizia negli istituti penitenziari, che sono pertanto spesso privi di questo operatore così importante per la comunicazione con i detenuti stranieri.

Diversa invece, la situazione sulla formazione del personale penitenziario: il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, insieme al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, con il supporto della progettazione europea, ha avviato un'intensa attività di formazione che ha aperto alla possibilità di formare *front liner* diversi dalla Polizia penitenziaria, come educatori, psicologi, insegnanti, assistenti sociali e volontari, nell'auspicio che un approccio multi-agenzia possa agire programmi mirati alla prevenzione del fenomeno in ambito penale e del *probation* e definire percorsi di de-radicalizzazione di soggetti detenuti per reati di terrorismo.

La sezione "Alta Sicurezza – 2" della Casa di reclusione di Rossano

Come rilevato in precedenza nelle sue visite alle sezioni "Alta sicurezza 2" di Nuoro e Sassari⁵⁷, anche a Rossano la realtà che il Garante nazionale ha osservato è notevolmente distante dagli standard sulla detenzione di soggetti stranieri raccomandati dal Consiglio d'Europa⁵⁸, dagli stessi principi e diritti enunciati dall'Ordinamento penitenziario e dal suo Regolamento di esecuzione, dalle *Regole penitenziarie europee*, dalle *Mandela Rules* e dalle *Linee guida per i servizi penitenziari e di probation sulla radicalizzazione e l'estremismo violento* diramate dal Coe nel 2016 e non ultimo, come si è già detto, dalle linee guida dipartimentali del 2016.

La sezione "Alta sicurezza 2" di Rossano si sviluppa su due piani dove sono collocate le 16 camere di pernottamento di 12 mq. ciascuna (8 camere su ogni piano). Al momento della visita i detenuti presenti nella sezione erano 21, appartenenti a 14 nazionalità diverse: 11 allocati in stanza singola e 10 in stanze a due posti. Le condizioni materiali all'interno delle camere di pernottamento sono apparse adeguate. Tuttavia, nelle stanze occupate da due detenuti la disposizione dei letti impedisce l'apertura totale della finestra non permettendo un sufficiente riciclo di aria e i servizi igienici non sono dotati di finestra; un'altra difficoltà sollevata dai detenuti è l'impossibilità a effettuare le cinque *ṣalāt* (preghiera obbligatoria) giornaliere secondo

riserve e conta di tornare nuovamente sul tema, ritenendo tale collocazione e la conseguente articolazione del regime detentivo non coerente con la finalità dell'esecuzione penale ex articolo 27 Cost.

⁵⁷ Il Garante nazionale ha condotto visite in tutti gli istituti penitenziari dove sono maggiormente presenti i detenuti imputati o condannati per reati di terrorismo di matrice islamista o connessi a quella tipologia di reato. Per le raccomandazioni elaborate riguardo alle visite condotte alle sezioni "Alta sicurezza 2" degli istituti penitenziari di Nuoro, Sassari e L'Aquila, si rimanda al Rapporto sulla visita alla regione Sardegna pubblicato sul sito web del Garante:

<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/a07ba80b39651913e45c78c94b6b53cf.pdf>.

⁵⁸ Raccomandazione 2012/12 del Comitato dei ministri agli Stati membri sui detenuti stranieri.



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

i canoni e le regole stabiliti dalla religione musulmana⁵⁹.

Al piano terra, invece, vi sono la sala per la preghiera collettiva del venerdì, accessoriata con bagno per le abluzioni e telecamere per il controllo remoto, la barberia e i passeggi della sezione.

A tale sezione non è stato assegnato come personale addetto alla sicurezza quello appartenente al Gruppo operativo mobile (Gom), diversamente da quanto verificato a Nuoro dove si è applicata la previsione del decreto del Ministro della giustizia del 28 luglio 2017⁶⁰. Poiché tale decreto prevede l'utilizzo di tale personale nei casi individuati dalla Direzione generale dei detenuti e del trattamento⁶¹, risulta evidente che le persone detenute ristrette nella sezione "Alta sicurezza 2" di Rossano non siano state considerate di elevato indice di pericolosità. Tuttavia, il personale dell'Istituto di Rossano, in particolare della Polizia penitenziaria, in un incontro con la delegazione del Garante nazionale, ha sottolineato la carenza di organico oltre che segnalare un'insufficiente formazione del proprio personale che opera in tale sezione (è stato riferito che solo il 50% del personale impiegato nel sotto-circuito è stato avviato ad un corso di specializzazione sulla tematica). Se a ciò si aggiunge, come già indicato nelle criticità di carattere generale raccolte in questo Rapporto facenti riferimento all'ambito penale della regione Calabria, la mancanza di mediatori culturali, stante il ritardo colossale della Regione a dotarsi di un elenco di mediatori culturali/interculturali dal quale attingere per le esigenze del territorio, è gioco forza il delinearsi di una situazione di fragilità gestionale e, simmetricamente, il delinearsi di un senso di abbandono percepito dalle persone ristrette.

Come evidenziato dalle *Linee guida del Consiglio d'Europa*, e anche da copiosi documenti che hanno analizzato il fenomeno della radicalizzazione in carcere⁶², condizioni materiali e di vita detentiva adeguati agli standard nazionali e sovranazionali e una gestione regolamentata del carcere sono fattori di rilevanza assoluta nel tentativo non semplice da parte di un'Amministrazione pubblica di contrastare il fenomeno della radicalizzazione in ambito penale.

Il Garante nazionale, nell'introduzione al capitolo *Prevenzione e gestione della radicalizzazione* della pubblicazione *Norme e Normalità – Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti: raccolta delle Raccomandazioni 2016-2017* (pubblicato nel gennaio 2018), si era già espresso nei seguenti termini circa la gestione del rischio della radicalizzazione in carcere: «Come ogni istituzione totale, il carcere è un luogo dove

⁵⁹ Alcuni detenuti intervistati lamentavano l'inevitabile contatto con il fedele, compagno di stanza, durante la preghiera in quanto, anche dovendo allinearsi verticalmente per questioni di spazio, immancabilmente si toccavano i piedi della persona che pregava davanti.

⁶⁰ Decreto ministeriale 28 luglio 2017 - Misure per la riorganizzazione delle strutture e per la ridefinizione delle funzioni esercitate del Gruppo operativo mobile al fine della razionalizzazione ed efficientamento delle sue attribuzioni, in attuazione dell'articolo 11, comma 2, lettera a), del Decreto del ministro della giustizia 2 marzo 2016.

⁶¹ Il personale del Gom, recita il decreto all'articolo 2, comma 3, lettera d) «è impiegato alla vigilanza e osservazione di detenuti per reati di terrorismo, anche internazionale, specificamente individuati dalla Direzione generale dei detenuti e del trattamento, anche se ristretti in regimi diversi da quello previsto dall'art. 41-bis, comma 2, della legge»; e al comma 4, «ei casi previsti dal comma 3, lettere b), c) e d), l'elenco dei detenuti ed internati individuati dalla Direzione generale dei detenuti e del trattamento è sottoposto all'approvazione del Capo del Dipartimento».

⁶² Si farà qui riferimento, nello specifico, al *Working Paper della Radicalisation Awareness Network (RAN)*, bozza del 2018.



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

ci si riconosce per appartenenze: dello stesso ambito di reato, della stessa provenienza, della stessa supposta 'persecuzione', dello stesso gruppo considerato come target di attuale disvalore. [...] due i principi (da considerare, ndr): 1) situazioni di complessive cattive condizioni di detenzione amplificano il senso di auto-vittimismo e dell'essere esclusi da un 'nemico' esterno; 2) solo l'offerta di un programma di attività ampio, che dia la possibilità alle persone di agire, muoversi, essere impegnate offre elementi di comprensione dei singoli e delle dinamiche in atto»⁶³.

Tuttavia, torna utile sottolineare quanto negli studi più recenti l'ambito dell'esecuzione penale sia considerato nelle sue potenzialità positive, quale contesto che può creare opportunità per il cambiamento e contribuire al contrasto alla radicalizzazione e al terrorismo. Potenzialità che non sono di solo appannaggio del personale della sicurezza, ma di tutti gli operatori che agiscono nel sistema penitenziario e possono interessarsi alla persona ristretta in maniera integrata e proponendo forme positive di riabilitazione, come del resto auspicato dal Capo del Dipartimento nelle sue linee guida citate.

Le rimostranze delle persone detenute nella sezione "Alta sicurezza 2" rappresentate ai componenti della delegazione del Garante nazionale hanno riguardato i seguenti aspetti:

- i. il rapporto di diffidenza tra personale penitenziario e persona ristretta che inevitabilmente conduce a un ambiente detentivo schivo, se non ostile, e poco trasparente dove la conoscenza della persona detenuta non è obiettivo perseguibile e non è cercato da ambo le parti;
- ii. la carenza diffusa di attività ricreative, culturali, religiose e sportive e la mancanza degli spazi dove poterle realizzare;
- iii. la riduzione drastica dei contatti con il mondo esterno, soprattutto con i famigliari; ciò è aggravato dal fatto che, come già riferito in questo Rapporto, i colloqui con il difensore sono computati nel totale dei colloqui con la famiglia;
- iv. il mancato rispetto del diritto all'informazione in ogni suo aspetto soprattutto nella specificazione di tale diritto centrata sul comprendere e il farsi comprendere (in particolare, il linguaggio adottato nelle comunicazioni alla popolazione detenuta e la mancanza di uno spazio dove affiggere detti avvisi, l'assenza del mediatore linguistico culturale, la mancanza dei rappresentanti della religione islamica esterni).

i. Il primo aspetto si concretizza nella percezione negativa da parte dei detenuti di essere costantemente sottoposti a scrutinio: qualsiasi richiesta è foriera di dubbi e incertezze e generalmente ottiene come risultato il diniego da parte dell'Amministrazione penitenziaria. Lo sviluppo della personalità è affossato dall'insistente necessità di investigare su possibili messaggi o azioni che si realizzano nel corso della detenzione, dall'inattività quotidiana e dalla paura di non riuscire a far comprendere le proprie necessità. Inoltre, tutti i detenuti intervistati non erano completamente consapevoli delle ragioni della propria detenzione che sono spesso

⁶³ *Norme e Normalità – Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti: raccolta delle Raccomandazioni 2016 2017*, p. 91.



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

associate a comportamenti che i detenuti giustificano come assolutamente caratterizzanti la propria cultura e non pericolosi per la società⁶⁴.

Il Garante nazionale ricorda che le Istituzioni totali sono sempre luoghi di vulnerabilità e, nel caso di istituzioni detentive, questa loro connotazione può aprire al rischio di costruzione di una soggettività centrata sulla radicale opposizione anche violenta. Nelle istituzioni detentive, infatti, ci si riconosce spesso per appartenenze di vario tipo: dello stesso ambito di reato, della stessa provenienza territoriale, della stessa vittimizzazione per il supposto diniego di diritti, dello stesso gruppo ritenuto target di repressione. In tale senso, il carcere può diventare un luogo di radicalizzazione verso l'estremismo violento e il terrorismo, soprattutto di soggetti strutturalmente deboli, in quanto a identità personale, che possano risultare vulnerabili rispetto a chi in tale situazione di difficoltà sembra offrire una risposta al rancore e la sponda di un'identità forte. Una identità fittizia, ma forte. Per contrastare tale rischio,

27. Il Garante nazionale raccomanda ai responsabili degli Istituti penitenziari impegnati nel contrasto e nella prevenzione del fenomeno della radicalizzazione di non offrire elementi, anche semplicemente di carattere strutturale, che possano produrre sentimenti di ingiustizia, di esclusione o marginalizzazione – strumenti di cui si alimenta il radicalismo e l'estremismo violento – e ricorda che il migliore modo per sconfiggere il rischio di radicalizzazione è la normale applicazione delle regole dell'istituzione nel rigoroso rispetto della dignità e dei diritti delle persone.

In tale contesto,

28. Il Garante nazionale raccomanda all'Amministrazione penitenziaria di applicare nelle sezioni di "Alta sicurezza 2" destinate ad accogliere detenuti sospettati o condannati per reati relativi al terrorismo di matrice islamista solamente personale che abbia ricevuto una formazione specializzata per essere inserito in un contesto lavorativo di tutta peculiarità. Raccomanda, pertanto, l'intensificazione di misure per lo sviluppo di formazione qualificata degli operatori in modo da porli in grado, ai diversi livelli di responsabilità e funzione, di esercitare le seguenti funzioni, nel pieno rispetto dei principi sanciti dalla Convenzione europea per i diritti umani: a) prevenzione del proselitismo; b) individuazione di soggetti vulnerabili rispetto a tale rischio e loro tutela; c) individuazione di elementi di radicalizzazione e di proselitismo verso altri; d) gestione di persone detenute già radicalizzate e, in parte, già responsabili di reati riferibili a tale ambito; e) attuazione graduale di programmi di de-radicalizzazione e attuazione di progetti, scientificamente validati e supervisionati, in tale direzione; f) gestione delle informazioni e della comunicazione all'esterno nel caso di dimissione di persone detenute ritenute radicalizzate.⁶⁵.

⁶⁴ Rispetto alle difficoltà incontrate sia dal personale penitenziario che dai detenuti ad instaurare un rapporto equilibrato e affidabile, incide anche quel diritto a comprendere e a farsi comprendere di cui parleremo diffusamente più avanti in questo Rapporto.

⁶⁵ *Norme e Normalità – Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti: raccolta delle Raccomandazioni 2016-2017*, p. 95.



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

Chiede, inoltre, di essere informato sulla destinazione del personale di Polizia penitenziaria che ha frequentato il corso di lingua araba presso la Scuola superiore dell'esecuzione penale "Piersanti Mattarella" (già Issp) sì da suggerirne l'impiego presso quegli istituti penitenziari che, già carenti di mediatori culturali, si trovano in difficoltà a comunicare con i detenuti ristretti nelle sezioni "Alta sicurezza 2".

ii. Solo l'offerta di un programma di attività ampio, che dia la possibilità alle persone di agire, muoversi, essere impegnate, offre elementi di comprensione dei singoli e delle dinamiche in atto: questo è uno degli aspetti raccomandati dalle *Linee guida del Consiglio d'Europa* e dal *Comitato per la prevenzione della tortura*⁶⁶. Nell'Istituto di Rossano, invece, come osservato anche in altre sezioni "Alta sicurezza 2" sul territorio italiano visitate dal Garante nazionale, le attività previste per gli imputati e i condannati nella sezione sono pressoché inesistenti. Dal colloquio avuto con la responsabile dell'area trattamentale dell'istituto, si è saputo che per le persone in regime di "Alta sicurezza 2" erano all'attivo due progetti: un laboratorio di lettura e il cineforum. Al momento della visita entrambi i progetti erano sospesi poiché la volontaria che li seguiva non aveva più fatto accesso in Istituto.

In merito ai percorsi scolastici, a prescindere da una valutazione dei livelli di istruzione di partenza, erano stati attivati negli anni precedenti i corsi di alfabetizzazione in lingua italiana, ma nell'anno 2017/2018 non è stato possibile attivare i corsi di scuola media per mancanza di risorse. Secondo quanto riferito nel corso della visita, per l'anno scolastico 2018/2019, si stava tentato di attivare una classe di prima media (per chi appunto nel 2017/2018 aveva frequentato i corsi di alfabetizzazione e conseguito l'attestazione) e un corso di alfabetizzazione di lingua italiana per i nuovi ingressi. Il Garante nazionale chiede di essere informato sugli esiti di tale progettazione. Per chi era già in possesso di titoli di studio stranieri, non era stata valutata alcuna equipollenza titoli italiani/titoli stranieri anche perché le risorse disponibili avevano consentito di avere a disposizione solo un insegnante di scuola elementare. Dunque, eccezion fatta per una blanda attività sportiva, per il resto l'offerta formativa era del tutto inadeguata.

Per quanto riguarda, poi, il diritto a professare la propria fede, non si comprende bene come proprio nelle sezioni "Alta sicurezza 2", dove sono ristretti soggetti definiti "radicalizzati", l'Amministrazione penitenziaria non abbia previsto l'ingresso di un *imam* esterno autorizzato dal Ministero dell'interno e abbia invece lasciato

⁶⁶ Già nel suo report del 1992 sulla visita nei Paesi Bassi condotta dal 30 agosto all'8 settembre 1992, il Cpt aveva sottolineato la necessità che i detenuti dovessero beneficiare di un regime detentivo «*relatively relaxed*» (*able to mix freely with the small number of fellow prisoners in the unit; allowed to move without restriction within what is likely to be a relatively small physical space; granted a good deal of choice about activities, etc.*) by way of compensation for their severe custodial situation. *Special efforts should be made to develop a good internal atmosphere within such units. The aim should be to build positive relations between staff and prisoners. This is in the interests not only of the humane treatment of the unit's occupants but also of the maintenance of effective control and security and of staff safety. The existence of a satisfactory programme of activities is just as important – if not more so – in a special detention unit as on normal location. It can do much to counter the deleterious effects upon a prisoner's personality of living in the bubble-like atmosphere of such a unit. The activities provided should be as diverse as possible (education, sport, work of vocational value etc.) As regards, in particular, work activities, it is clear that security considerations may preclude many types of work activities which are found on normal prison location. Nevertheless, this should not mean that only work of a tedious nature is provided for prisoners.* Cpt/Inf (93) 15 Report to the Dutch Government on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Cpt) from 30 August to 8 September 1992. §90, p. 32.



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

la scelta ai detenuti di individuare il proprio *imam* all'interno della sezione. Nell'istituto di Rossano (come anche delle Case circondariali di Nuoro e Sassari), la preghiera era condotta da circa otto mesi da un detenuto riconosciuto dal resto della sezione come *imam*. In tal modo, l'Amministrazione penitenziaria permette a un detenuto di svolgere il ruolo di leader all'interno del gruppo e tale scelta incombe sugli equilibri interni alla sezione producendo molti dei conflitti che potrebbero essere preventivamente risolti con l'utilizzo di una guida esterna neutrale alle dinamiche della sezione che possa contrastare una narrativa violenta di matrice islamista. Positivo, invece, l'utilizzo della sala per la preghiera collettiva che diventa polivalente perché, oltre alla preghiera, lì si svolgono altre attività legate alla religione islamica che tengono impegnate i detenuti distogliendoli dalla *routine* giornaliera (guida a come prepararsi alla preghiera secondo i precetti del Corano).

In sostanza, fatta eccezione per la sala della preghiera, le persone ristrette nell'Istituto di Rossano in sezioni "Alta sicurezza 2" permanevano in cella, nel periodo della visita del Garante, per circa 20 ore chiuse a non fare nulla. L'area passeggio era utilizzata, ma le sue condizioni strutturali – rete metallica sovrastante, mancanza di una tettoia per il riparo dalle intemperie e dal caldo estivo – la rendevano un mero spazio assimilabile più a una grande cella che non un luogo dove era possibile trovare sollievo in attività ricreative e riabilitative significative. Come già sottolineato in altri Rapporti sulle sezioni "Alta sicurezza 2", nonché nella sezione degli standard *Norme e Normalità* dedicata alla prevenzione della radicalizzazione, questo stato dei fatti costituisce una grave mancanza, che rischia di compromettere, non solo il percorso riabilitativo, ma anche la questione sicurezza⁶⁷. Infatti, mentre molta enfasi viene giustamente posta sulle attività di osservazione dei comportamenti da parte del personale di Polizia penitenziaria, ci si interroga su cosa si possa osservare davvero e come possano essere realmente comprese le dinamiche relazionali di persone che permangono chiuse in cella per la maggior parte del giorno. Non è risultata alla delegazione, del resto, l'attuazione di alcun percorso rieducativo-trattamentale e di reinserimento sociale, né programmi di de-radicalizzazione. Le persone detenute hanno dichiarato che gli educatori accedevano poco alla sezione.

29. Il Garante nazionale, pertanto, raccomanda alla Direzione dell'Istituto di Rossano di assicurare un programma ampio di attività che, seppure modulate secondo le connotazioni del particolare regime, diano alle persone ristrette in ogni caso la possibilità di muoversi, di essere impegnate nel lavoro e nello studio (qualora richiesto), di avere relazioni con altri, anche al fine di offrire effettivi elementi di comprensione dell'evolversi del loro atteggiamento, delle dinamiche che essi realizzano nel rapporto con gli altri, degli eventuali atteggiamenti di proselitismo o, al contrario, di recesso dalle precedenti scelte. Una quotidianità detentiva, infatti, che lasci le persone nelle proprie stanze per quasi la totalità della giornata, in una sorta di tempo vuoto, non dà strumenti di conoscenza, non consente di capire quali situazioni si stiano nel concreto determinando, non offre elementi per un reinserimento al

⁶⁷ Come ben descritto nel XV Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione "Il carcere secondo la Costituzione", «la rinuncia alla risocializzazione si accompagna alla mera neutralizzazione del soggetto pericoloso per tutto il tempo della condanna e, in seguito, nell'espulsione dello straniero in ragione della sua pericolosità. Si tratta, chiaramente, di una strategia miope – di cui purtroppo il nostro Paese è un efficace esempio – figlia di un approccio emergenziale in base al quale il tentativo di estirpare la radicalizzazione violenta è attuato attraverso il rifiuto e il mero allontanamento dell'indesiderato», p.2 97 - maggio 2019.



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

termine dell'esecuzione della pena che aiuti i singoli e tuteli concretamente la sicurezza della società esterna⁶⁸.

iii. Il Working Paper di Ran – *Radicalisation Awareness Network* – afferma che «*Any supervision and restriction of contacts, communications and visits to prisoner, due to radicalisation concerns, shall be proportionate to the assessed risk and shall be carried out in full respect of international human rights standards and national law related to persons deprived of their liberty and shall be in accordance with Rule 24 of the European Prison Rules concerning contact by prisoners with the outside world*»⁶⁹. La situazione rilevata nella sezione “Alta sicurezza 2” dell’Istituto di Rossano attraverso le interviste ai ristretti racconta di difficoltà insormontabili nel contattare la famiglia al punto che alcuni detenuti raggiungono addirittura i due anni di assenza di colloqui e telefonate⁷⁰. Inoltre, la distanza dai cari e le difficoltà a raggiungere Rossano con il trasporto pubblico, non trascurando le peripezie da affrontare se si sceglie di arrivarci con il mezzo privato, non facilitano le visite e quindi, le telefonate diventano l’unica modalità per mantenere una qualche forma di legame con la famiglia. In alcuni casi, inoltre, il problema dell’impossibilità di contattare i parenti è collegato alla mancanza di un numero di telefonia fissa.

Il Garante nazionale è consapevole delle difficoltà che gli operatori del trattamento possono incontrare nell’avviare un’interlocuzione con le famiglie dei ristretti e nel ricostruire una rete di supporto che faciliti la riabilitazione del soggetto ristretto.

Il Garante nazionale, facendo proprio quanto previsto al comma 5 della *Regola penitenziaria europea n. 24*, ribadisce che «Le autorità penitenziarie devono aiutare i detenuti a mantenere un contatto adeguato con il mondo esterno, fornendo loro l’assistenza sociale appropriata a tal fine» e pertanto

30. raccomanda alla Direzione della Casa di reclusione di Rossano di prevedere per ciascun detenuto che lo richieda un supporto alla famiglia o alla rete sociale di appartenenza volto a facilitare i contatti con il ristretto e a coinvolgere i componenti della famiglia in un programma di riabilitazione e de-radicalizzazione del famigliare detenuto prossimo alla libertà, che sia concordato con i servizi sociali e le forze di polizia locali.

Il Garante nazionale ricorda che quantunque le restrizioni ai contatti e alle visite dei detenuti nel regime “Alta sicurezza 2” siano dovute alle necessità dell’inchiesta penale o per problemi legati al mantenimento dell’ordine, della sicurezza, alla prevenzione di reati e alla protezione delle vittime dei reati – comprese le disposizioni di un’autorità giudiziaria, un contatto minimo accettabile deve essere comunque garantito⁷¹.

⁶⁸ *Norme e Normalità – Standard per l’esecuzione penale detentiva degli adulti: raccolta delle Raccomandazioni 2016-2017*, p. 94.

⁶⁹ Working Paper di RAN (2018), p. 38.

⁷⁰ È il caso di [...] che non riesce a parlare con le due figlie minori (di 13 e 14 anni) da un anno e otto mesi, anche dopo vari tentativi con il Tribunale dei minori e i funzionari giuridico-pedagogici dell’Istituto.

⁷¹ Regola penitenziaria europea n. 24, comma 2.



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

Richiamando, inoltre, le indicazioni contenute nella circolare Dap n. 0366755 del 2 novembre 2015 e avendo riscontrato alcune positive esperienze della sua applicazione in alcuni Istituti,

31. il Garante nazionale raccomanda di dare attuazione con urgenza nell'istituto di Rossano alla previsione della videochiamata via Internet con i familiari, sperimentando l'accesso, quantunque limitato e in modalità di sicurezza, per le persone detenute nella sezione di "Alta sicurezza 2".

iv. Nella sezione "Alta sicurezza 2" è apparso inadeguato l'accesso all'informazione dei detenuti, vuoi per incapacità degli operatori e della Direzione a relazionarsi con i ristretti (la barriera linguistica impedisce notevolmente la comunicazione), vuoi per la totale mancanza di mediatori culturali. Alcuni dei detenuti intervistati hanno lamentato lo stato di abbandono da parte della Direzione che offre una qualità della vita detentiva fatta di comunicazioni e regole interne che talvolta non riescono a comprendere, se non attraverso l'interpretazione di compagni di sezione che da più tempo abitano in Italia⁷², dalla mancanza quasi totale di attività culturali, ricreative e sportive, ma, soprattutto, aggiunge il Garante nazionale, dall'inadeguatezza del circuito detentivo troppo rigido e chiuso che non prevede la rivalutazione della pericolosità del detenuto per avviarlo a misure alternative alla detenzione.

La mancanza di mediatori linguistico-culturali non fa che rendere il "diritto a comprendere e a essere compresi" ancora più limitato. Come già evidenziato nel rapporto sulla visita regionale in Sardegna ad altre sezioni "Alta sicurezza 2", l'assenza dei mediatori linguistico-culturali, insieme alla mancanza dei rappresentanti della comunità islamica esterna sono due aspetti della politica di isolamento e di marginalizzazione adottata dall'Amministrazione penitenziaria per contrastare il fenomeno del radicalismo jihadista. Una strategia che va proprio in senso contrario a quanto raccomandato dalle *Linee guida del Consiglio d'Europa* che ricordano quanto una qualità della vita dignitosa, capace di offrire percorsi di responsabilità e consapevolezza, aiuta i detenuti a non sentirsi esclusi da un 'nemico' esterno (Noi vs Loro) e contrasta quel senso di auto-vittimismo che li ha portati ad identificarsi con l'ideologia estremista. Un'ideologia che li vuole redentori di un'alterità da brandire per contrastare l'altro da sé.

Nell'istituto di Rossano, l'unico mediatore linguistico-culturale che aveva accesso alla sezione "Alta sicurezza 2" non parlava arabo, ma solamente inglese. A una richiesta della delegazione del Garante nazionale circa le modalità di approvvigionamento di mediatori da parte della Casa di reclusione, veniva riferito che il servizio è assicurato, quando possibile, dal volontario che accede come mediatore linguistico-culturale, senza alcun vincolo o accordo specifico con la struttura. Il risultato era l'offerta al detenuto di un supporto precario, ma, soprattutto, inefficace in quanto il mediatore non parlava la lingua necessaria per comprendere il ristretto e interpretarne il fabbisogno.

⁷² La delegazione del Garante nazionale aveva chiesto al personale penitenziario della sezione se vi fosse una bacheca per gli avvisi ottenendo come risposta che non ve ne era una e che gli avvisi erano esposti sulle scale per andare ai passeggi. Dalla lettura di un avviso alla popolazione detenuta, posto proprio in maniera molto provvisoria all'inizio della tromba delle scale, si veniva a conoscenza di una serie di misure adottate dalla Direzione per contrastare la "canicola" estiva e che era stato completamente ignorato dai detenuti, per incapacità a comprenderne il contenuto.



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

Il Garante nazionale chiede di essere informato sul superamento di tale situazione: se nell'Istituto di Rossano sia stata posta fine alla mancanza di mediatori linguistico-culturali e ne sia stato incentivato il reclutamento attraverso accordi mirati con le Autorità locali.

Il Garante nazionale, consapevole delle difficoltà che possono insorgere nella gestione di persone detenute che vanno approcciate nella loro specificità di cultura e religione, nonché di tipologia di circuito e di reato per il quale si è indagati o condannati,

32. raccomanda:

- di sostenere una qualità della vita detentiva che faccia leva su un'équipe di valutazione multidisciplinare capace di costruire una genuina relazione di fiducia con il detenuto e forme di identità centrate sulla propria responsabilizzazione e resistenti a processi di costruzione di identità deboli basate sull'appartenenza a gruppi o a progetti apparentemente strutturati. Tale gruppo multidisciplinare dovrà essere in grado, inoltre, di esaminare le dinamiche relazionali che i detenuti della sezione "Alta sicurezza 2" stabiliscono nella gestione della quotidianità detentiva, sì da valutarne i risultati positivi a supporto di un programma trattamentale individualizzato volto alla riabilitazione del soggetto recluso. A tal proposito, chiede di essere informato su eventuali protocolli di valutazione esperiti nell'istituto penitenziario di Rossano indirizzati alla redazione dei programmi individualizzati e alla progressione del singolo detenuto nel percorso riabilitativo;
- di prevedere che chi lavora al trattamento dei detenuti sia in grado di operare con adeguata autonomia e indipendenza rispetto a coloro che sono impiegati nella raccolta di informazioni di *intelligence* sui terroristi islamisti. Il successo di ogni programma di riabilitazione di soggetti radicalizzati dovrà proprio avere come premessa il rapporto di fiducia che impianta su tale autonomia⁷³.

Come si è già detto, nel considerare i diversi problemi che si pongono per ridurre l'espansione della radicalizzazione in carcere, particolarmente delicata è la fase di dimissione di persone detenute che hanno scontato una pena per fatti legati, seppure con ruoli minori, al terrorismo internazionale o che hanno mostrato chiari atteggiamenti di radicalizzazione violenta nel periodo detentivo.

Non ultimo, considera molto imprudente la pianificazione di un eventuale programma di de-radicalizzazione che non tenga conto del contesto sociale nel quale il detenuto dovrà poi reintegrarsi, soprattutto se i legami con quel contesto sono stati recisi da anni di detenzione e di mancanza di contatti⁷⁴.

⁷³ Linee guida per i servizi penitenziari e di probation sulla radicalizzazione e l'estremismo violento – III, b5: «Those working towards the rehabilitation of prisoners should be able to operate with appropriate autonomy and independence from those engaged in intelligence gathering on violent extremists. The success of rehabilitation is indeed premised upon the trust derived from such autonomy».

⁷⁴ Fino a qualche anno fa, l'Amministrazione penitenziaria non aveva previsto l'avvio di programmi di de-radicalizzazione dei soggetti detenuti, prevedendo nella maggior parte dei casi l'espulsione del reo verso il paese di origine al termine della detenzione. Negli ultimi tempi, invece, gli operatori che hanno studiato il fenomeno e il suo evolversi durante la detenzione sono più che mai convinti che ci sia bisogno di accompagnare il detenuto verso un percorso certamente di disimpegno dalla violenza e di rivisitazione del percorso di radicalizzazione che lo ha condotto alla detenzione. E tale intervento trattamentale è previsto per tutti coloro che sono monitorati



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

Il Garante nazionale sottolinea l'importanza di promuovere progetti e programmi di de-radicalizzazione o di disimpegno (*disengagement*) che prevedano un supporto guidato al rilascio e che tenga conto del coinvolgimento delle autorità di *law-enforcement* sul territorio, della società civile organizzata, della famiglia e della comunità locale di riferimento del ristretto.

Inoltre, per adempiere alla necessaria funzione di informazione in chiave preventiva, il Garante nazionale sottolinea l'importanza del punto III b.4 delle Linee guida⁷⁵ per i servizi penitenziari e di probation sulla radicalizzazione e l'estremismo violento adottate dal Consiglio d'Europa nel 2016, e su tale base, infine,

33. raccomanda che lo scambio di informazioni tra gli Istituti penitenziari e le Forze di polizia o i servizi di *intelligence* riguardanti il radicalismo o l'estremismo violento, in particolare, in occasione di rilascio di persone detenute precedentemente poste sotto specifica osservazione per tali aspetti, avvenga sulla base di definiti protocolli e specifiche procedure nel pieno rispetto della riservatezza e della protezione dei dati personali.

2.1.8 Tutela della salute

La criticità predominante a livello regionale in tema di tutela della salute riguarda la presa in carico dei pazienti psichiatrici rappresentata, oltre che, come detto in premessa, dalla insufficienza di "Articolazioni per la tutela della salute mentale" e dall'attuale insufficienza di posti per persone destinatarie di misure di sicurezza.

A partire da ottobre 2016, nella Regione Calabria è funzionante con una capienza di 20 posti la Rems di Santa Sofia d'Epiro, struttura transitoria nell'attesa che siano completati i lavori, in corso alla data della visita, per l'apertura della struttura definitiva di Girifalco che avrà una capienza di 40 posti letto. Il Garante nazionale chiede informazione circa il completamento dei lavori e l'effettivo funzionamento attuale delle strutture previste.

Il Garante esprime comunque dei dubbi circa l'apertura di una Rems definitiva con un numero di posti letto doppio rispetto alle previsioni di legge (che parlano di 20 posti) intravedendo il rischio di veder riprodotti modelli di strutture psichiatriche che la legge n. 81 del 30 maggio 2014⁷⁶ intendeva proprio superare.

Ciò premesso, fatta salva l'ulteriore criticità relativa all'impostazione, comune alla maggior parte delle strutture penitenziarie, di una medicina strettamente reattiva e non focalizzata sulla tutela della salute in

dall'Amministrazione, seguendo le indicazioni date nella circolare del Capo del Dipartimento n. 0404299 del 7 dicembre 2016 "Linee guida sull'attività di osservazione del fenomeno della radicalizzazione violenta e del proselitismo di matrice confessionale". Anche se la casistica non è di supporto, vale tuttavia evidenziare la prospettiva di recupero che l'Amministrazione penitenziaria ha inteso tracciare con la circolare de quo, e che segna l'alto valore di assunzione di responsabilità verso l'intera comunità internazionale che ha da tempo avviato percorsi di recupero per i soggetti radicalizzati detenuti nelle prigioni d'Europa.

⁷⁵ Linee guida per i servizi penitenziari e di probation sulla radicalizzazione e l'estremismo violento – III, b4: «*Where there is exchange of information related to radicalisation and violent extremism between prison and probation services and national law enforcement and intelligence agencies, strict and clear procedures shall be agreed and respected in terms of privacy and data protection*».

⁷⁶ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari.



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

senso preventivo ed educativo, i servizi sanitari garantiti alla popolazione detenuta negli Istituti visitati sono apparsi in linea generale adeguati.

Sono state comunque rilevate alcune specifiche criticità, qui di seguito riportate.

Nella Casa circondariale di Crotone il servizio sanitario può contare sulla presenza di un ampio numero di specialisti e gli ambienti dell'area infermeria sono risultate in buone condizioni. In particolare, è meritevole di apprezzamento l'area di attesa, munita di sedute e un buon apporto di luce naturale, del tutto simile a una normale sala di attesa di un qualsiasi ambulatorio medico.

Il servizio medico, tuttavia, non è garantito 24 ore su 24⁷⁷ per cui in caso di urgenza si deve fare ricorso alla guardia medica ed eventualmente al ricovero in Ospedale.

Tra gli elementi di criticità rilevati va, altresì, segnalato che, secondo quanto riportato alla delegazione, le visite mediche, a eccezione di quelle psichiatriche o degli incontri con lo psicologo, avvenivano (e presumibilmente tuttora avvengono) sistematicamente alla presenza del personale di Polizia penitenziaria, con controllo visivo e auditivo. La medesima prassi, secondo quanto riferito dal personale di Polizia penitenziaria, veniva seguita nel Reparto di medicina protetta presso l'Ospedale "San Giovanni di Dio" di Crotone.

Come evidenziato nella Relazione al Parlamento 2019 del Garante nazionale «solo in una specifica e motivata situazione il medico può richiedere la presenza di un agente durante la visita di una particolare persona, mai come prassi ordinaria. [...] Questo aspetto assume una particolare rilevanza nel contesto della prevenzione e della denuncia di maltrattamenti: la mancanza di riservatezza nella relazione medico – paziente detenuto potrebbe costituire un forte ostacolo all'emersione di eventuali violenze. Nel più recente rapporto sulla visita all'Italia da parte del Comitato europeo per la prevenzione della tortura, si osserva che la delegazione ha riscontrato negli Istituti penitenziari oggetto del monitoraggio una totale mancanza di *medical confidentiality* durante le visite mediche ai reclusi e come numerose persone detenute vittime di maltrattamenti abbiano espressamente ammesso che la presenza di personale penitenziario durante le visite abbia un effetto dissuasivo nel denunciare gli abusi».

34. Il Garante nazionale, ritenendo inaccettabile la presenza di un agente di Polizia penitenziaria durante le visite mediche come prassi ordinaria e non come conseguenza di una specifica e motivata richiesta del medico, raccomanda che tale prassi sia immediatamente dismessa e che sia stabilita la pratica usuale di controllo a distanza, visivo e non uditivo, nel rispetto della riservatezza, anche ai sensi del Decreto legislativo del 30 giugno 2003 n. 196 'Codice in materia di protezione dei dati personali'.

Infine, come già riportato, nella Casa circondariale di Crotone è emerso che non viene assicurato un costante controllo sanitario al detenuto posto in isolamento e che solo in caso di necessità la persona interessata è condotta in infermeria.

Nella Casa di reclusione di Rossano il servizio medico di base copriva tutte le 24 ore e disponeva di un ampio numero di specialisti, tra i quali uno psichiatra (38 ore) e uno psicologo (34 ore). Il reparto infermeria dispone

⁷⁷ Il medico è presente fino alle ore 22.30 e l'infermiere fino alle ore 20.00.



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

di spazi appropriati, fatti salvi i problemi di barriere architettoniche riportati nel paragrafo 2.1.1 con riferimento all'unica camera di degenza prevista nella sezione. Il personale sanitario ha in effetti riconosciuto che lo stabile dal punto di vista strutturale è inadatto a ospitare persone affette da problemi di mobilità motoria anche se poco prima della visita del Garante nazionale la Direzione sanitaria aveva proposto l'avvio di percorsi formativi per *care givers*. Nell'apprezzare una tale progettualità, tenuto conto dei diritti delle persone con disabilità e dell'invito ai Provveditorati regionali e alle Direzioni penitenziarie di promuovere l'organizzazione di corsi di questo tipo contenuto nella circolare del 10 marzo 2016, il Garante nazionale è interessato a conoscere i motivi per cui la proposta non ha trovato accoglimento da parte del competente Provveditorato.

Una grave criticità, cui precedentemente si è già fatto cenno nel trattare il tema dell'isolamento, riguarda la rilevazione di prassi contrastanti con le norme poste a tutela del diritto alla salute delle persone sottoposte alla misura disciplinare della esclusione dalle attività in comune.

Analoghe prassi critiche sono state riscontrate anche durante la visita alla Casa circondariale di Castrovillari, dove è, inoltre, emersa una tensione tra l'area sanitaria e la Direzione, con pressioni, da parte di quest'ultima, a ridurre il numero delle uscite per analisi o visite mediche. A tal proposito il Garante nazionale richiama l'articolo 32 della Costituzione e il principio contenuto dalla giurisprudenza della Corte Edu in base al quale i diritti fondamentali delle persone non abbiano a soffrire a causa di una contrazione delle risorse disponibili.

Anche nella Casa circondariale di Vibo Valentia l'assistenza sanitaria (sia medica che infermieristica) era garantita 24 ore su 24 e quasi tutte le specialità erano coperte. Il livello dei servizi, incluso quello di riabilitazione/fisioterapia, consente l'accoglimento in struttura di detenuti in età avanzata. Tra i fattori di criticità, al momento della visita, veniva segnalato alla delegazione il problema della mancanza di copertura di fibra ottica che determinava l'impossibilità di messa in funzione dei computer recentemente acquisiti dalla Casa circondariale per la digitalizzazione delle cartelle cliniche. Il Garante nazionale, evidenziando l'importanza di garantire l'utilizzo di ogni risorsa resa disponibile, è interessato ad avere un aggiornamento sulla vicenda.

Analogamente nella Casa circondariale di Cosenza il servizio sanitario era assicurato 24 ore su 24 ed erano presenti vari medici specialisti. La strumentazione è apparsa carente ma le condizioni materiali dell'area ambulatoriale sono risultate discrete.

2.2. LA RESIDENZA PER L'ESECUZIONE DELLE MISURE DI SICUREZZA (REMS) DI SANTA SOFIA D'EPIRO

Come già riportato, la Rems di Santa Sofia d'Epiro è operativa da ottobre 2016 come Rems "transitoria"⁷⁸, in attesa dell'apertura di quella definitiva di Girifalco, i cui lavori, anche nella fase di stesura del presente Rapporto, sono ancora in corso.

⁷⁸ Si veda il decreto del Commissario ad acta per l'attuazione del vigente Piano di rientro dai disavanzi del Ssr calabrese n. 109 del 12 ottobre 2016.



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

Dispone di 20 posti letto di gran lunga inferiori alle necessità del territorio considerata la “lista di attesa”, al giorno dell’accesso, di 50 persone. Il sottodimensionamento dei posti letto per le persone in misura di sicurezza presso una Rems è certamente un problema anche se va rilevato come generalmente a ‘gonfiare’ tali liste – come nel presente caso in base a quanto verificato nel corso della visita – è la forte presenza di persone destinatarie di misure di sicurezza provvisorie. Problema questo che si riscontra anche a livello nazionale e in relazione al quale il Garante nazionale ha in più occasioni espresso le proprie considerazioni⁷⁹.

Tra i 20 ospiti presenti nel giorno della visita, 11 erano sottoposti a misura di sicurezza definitiva e quasi tutti erano ricoverati nella struttura da lungo tempo: ben 9 pazienti fin dalla sua apertura (ottobre 2016), cinque dai mesi immediatamente successivi (uno a novembre e quattro a dicembre 2016), altri cinque dal 2017 (1 a febbraio, 1 ad aprile, 1 a luglio e 2 a novembre) mentre solo un paziente dal 2018. I rinnovi di permanenza in Rems avvengono di sei mesi in sei mesi.

I 20 ospiti, di cui 2 di nazionalità straniera, avevano un’età media di 35 anni ma va segnalata la presenza di un giovane di 21 anni. Le patologie psichiatriche di cui risultavano affetti erano di diverse tipologie (disturbo borderline di personalità, sindrome persecutoria, ecc.).

Dal punto di vista delle complessive criticità riscontrate, va segnalato che la struttura è sembrata vivere in una dimensione di isolamento, senza contributi dal mondo esterno in grado di supportare la sua funzione essenziale di realizzare percorsi terapeutico-trattamentali necessariamente tesi al reinserimento del paziente nel tessuto sociale e cittadino.

Aspetti strutturali

La Rems è dislocata, infatti, in una zona mal collegata dai mezzi di trasporto pubblico: ci sono solo due corse al giorno del pullman proveniente da Cosenza. Ciò comporta chiaramente disagi sia al personale che vi lavora, sia ai familiari dei pazienti ricoverati.

All’ingresso sono situati gli uffici, la sala regia di controllo che effettua registrazioni audio/video e la sala colloqui per le visite con i familiari. Tale locale è di ridotte dimensioni (2,10 m x 4,20) e non particolarmente accogliente, assomigliando più a un ufficio che a un luogo di incontro; inoltre, viene utilizzato anche dagli operatori per effettuare i colloqui con il paziente e la somministrazione di terapia farmacologica.

Le camere (singole e doppie), tutte videosorvegliate, sono state trovate in soddisfacenti condizioni di pulizia e ordine. L’arredamento è composto da letti con sponde fissati al pavimento che richiamano un po’ l’ambiente ospedaliero, un tavolo anch’esso fissato a terra e un armadio.

Un fattore di criticità, al momento della visita in via di risoluzione, era rappresentato dalla mancata predisposizione dei bagni per l’accesso alle persone disabili. Il Garante nazionale chiede di essere informato sull’esito dei lavori di ristrutturazione e sull’accessibilità dei bagni alle persone con disabilità.

⁷⁹ Si rinvia alla Relazione al Parlamento 2018 del Garante nazionale (paragrafo 37) per un approfondimento rispetto alla problematica di indisponibilità di posti nelle Rems e all’elevato numero delle misure di sicurezza provvisorie disposte dall’Autorità giudiziaria.



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

Tra gli ambienti di uso comune si annoverano un refettorio, in buono stato di conservazione, così come pure la cucina⁸⁰ e le attrezzature presenti, un'area esterna piuttosto trascurata e una sala comune che presenta una discreta fornitura d'arredi: un videoproiettore, un televisore (l'unico a disposizione dei pazienti), un calcio-balilla, due tavoli, tre poltroncine e sei sedie.

In alcuni locali comuni sono state trovate alcune porte e alcune finestre danneggiate: secondo quanto riferito dal personale, ciò era conseguenza di atti etero-aggressivi di taluni pazienti.

L'infermeria è risultata ben attrezzata disponendo, oltre al mobilio ordinario, di un lettino da visita, un armadio chiuso per la custodia dei farmaci, un elettrocardiogramma, un defibrillatore e una bombola di ossigeno.

1. Il Garante nazionale, raccomanda che – considerati i forti ritardi nell'apertura della Rems di Girifalco – vengano effettuati con celerità i necessari interventi di riparazione negli ambienti danneggiati, venga sistemata l'area verde esterna e sia arredata la sala colloqui in modo da renderla più accogliente e simile a un ambiente familiare.

Qualità della vita

Anche se nelle sale ci sono dei cartelli che lo richiamano, non è disponibile un regolamento che contenga tutti i precetti da rispettare.

Come già rilevato anche nel presente Rapporto, uno dei diritti fondamentali di ogni persona costretta a vivere in una struttura privativa della libertà, governata da un sistema di regole, è la conoscenza delle regole stesse e la possibilità di avere certezze su ciò che è permesso e ciò che è proibito nella propria quotidianità e quindi foriero di possibili conseguenze per la persona.

2. Il Garante nazionale raccomanda, quindi, che sia prodotto e reso disponibile ai pazienti della Rems un Regolamento interno della struttura.

Agli ospiti vengono requisiti oggetti considerati pericolosi o di utilizzo improprio come, per esempio, i telefonini, le cinture, gli accendini, ecc., ma non viene rilasciata alcuna ricevuta di ritiro e deposito. Per quanto riguarda gli utensili per la cura del corpo come forbici taglia unghie gli operatori riferiscono che ne è consentito l'utilizzo in modalità assistita.

Altre regole di vita quotidiana riguardano la possibilità di utilizzo del *personal computer*, senza connessione con l'esterno, l'accesso alla cucina e al locale lavanderia⁸¹: le persone internate possono accedere con la presenza degli operatori ma non da soli. La modalità 'assistita' nell'accesso a mansioni anche quotidiane può essere elemento determinante per una progressiva istituzionalizzazione e per la riduzione del recupero della capacità di autogestire i propri tempi e le proprie azioni. Il Garante nazionale è certo che tale rischio sarà preso

⁸⁰ Dai colloqui che il Garante nazionale ha avuto con gli ospiti della Rems si è avuto modo di apprendere che il cibo offerto è alquanto buono, si applica la dieta diversificata e il menù settimanale viene affisso nella sala.

⁸¹ La lavanderia è fornita di: 2 lavatrici, 1 asciugatrice e 1 ferro da stiro professionale, viene gestita da operatori interni e spesso anche con l'ausilio degli stessi ospiti.



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

nella dovuta considerazione da parte delle Autorità responsabili della Rems di Santa Sofia d'Epiro e che la quotidianità sarà sviluppata nella direzione di consentire la maggiore autodeterminazione possibile, in condizioni di sicurezza, alle persone ospitate, secondo piani individualizzati d'intervento.

La questione è particolarmente rilevante poiché le giornate erano scandite da un programma comune e strettamente definito⁸² in cui, tuttavia, scarseggiavano attività; in particolare, mancavano iniziative organizzate da figure esterne, fatta eccezione per il sacerdote e gli scout che svolgevano attività di animazione. Inoltre, al di fuori della Rems gli ospiti non accedevano ad alcun tipo di attività e avevano la possibilità di allontanarsi dalla struttura solo nel caso di uscite personalizzate e finalizzate, in ogni caso sempre con l'accompagnamento di un operatore.

Per quanto riguarda il mantenimento delle relazioni familiari, i pazienti erano autorizzati a effettuare: un colloquio ogni 15 giorni e due telefonate a settimana della durata massima di 15 minuti.

Sotto il profilo del diritto a comprendere, particolarmente critica risultava l'assenza di servizi di mediazione linguistico-culturale.

Considerando congiuntamente l'assenza di attività disponibili per gli ospiti nel territorio, la mancanza di figure esterne promotrici di attività trattamentali e la durata delle degenze, si determinava di fatto e in modo univoco la difficoltà di costruire possibilità, seppur gradualmente, di uscita e di ritorno nella società. Va invece rammentato che la sistemazione in Rems deve essere una soluzione limitata e 'di passaggio' che necessariamente implichi la prospettiva del ritorno.

3. Il Garante nazionale, in un'ottica di reinserimento e riavvicinamento alla vita quotidiana in vista della dimissione, raccomanda di rafforzare la collaborazione con i servizi territoriali e di massimizzare gli sforzi per coinvolgere la comunità esterna nella partecipazione e realizzazione di attività trattamentali, ricreative, sportive, formative idonee a promuovere il graduale reinserimento della persona nel tessuto sociale di riferimento.

Personale e vigilanza privata

L'equipe guidata da un direttore sanitario è composta da: 14 infermieri (tutti con contratto a tempo indeterminato), otto operatori socio-sanitari (con un'ulteriore risorsa per sostituzione in caso di ferie), due educatrici, un tecnico della riabilitazione, una psicologa, un assistente sociale, due psichiatri.

La gestione è affidata alla Cooperativa sociale "Il Delfino Onlus" mentre la sorveglianza è realizzata da una società di vigilanza che garantisce per tutte le 24 ore la presenza di due guardie giurate. Il ruolo di questi ultimi appare molto controverso poiché la loro azione non è limitata alla perlustrazione dello spazio perimetrale esterno della Residenza ma si estende anche all'interno della struttura, giacché essi presenziano alle attività

⁸² L'agenda della giornata si articola nel modo seguente: 8.00 sveglia, verifica dei parametri e terapia, colazione comune; segue attività con l'educatrice (calcio balilla, carte, gruppi di *problem solving*); 10.30 merenda; 13.00 pranzo, terapia e silenzio; 16.30 merenda; 19.00 attività con educatrici.



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

trattamentali e intervengono a supporto dello staff sanitario nel caso del verificarsi di atti di aggressione da parte dei pazienti.

Attribuzioni di competenza della società di vigilanza internamente alla Rems suscitano alcuni interrogativi sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali degli ospiti. La circostanza riferita al Garante nazionale, della presenza del personale di vigilanza durante i colloqui e durante la somministrazione della terapia farmacologica, qualora verificata, costituirebbe, infatti, una chiara violazione del diritto alla riservatezza; così come la funzione di sicurezza in occasione di eventi critici, in assenza di alcuna specifica disciplina, rischia di esporre a un uso improprio della forza da parte di persone formalmente incaricate di compiti ben diversi e prive di apposita formazione.

Secondo quanto riferito al Garante nazionale, comunque, dall'apertura della Rems al momento della visita non si sono mai manifestati atti di aggressione o eventi critici di particolare gravità, né si sono verificati episodi di contenimento⁸³. Quanto dichiarato non è risultato tuttavia agevolmente verificabile dal momento che, come generalmente rilevato in tali strutture, gli eventi critici vengono registrati nella cartella clinica personale dell'ospite e non in un registro a parte⁸⁴.

4. Il Garante nazionale raccomanda alla Direzione amministrativa e alla Direzione sanitaria della Rems di istituire il registro degli eventi critici per l'annotazione cronologica degli episodi e il registro degli interventi di natura contenitiva, dove dovranno essere riportati l'orario di inizio e fine della misura adottata e/o dell'evento, le circostanze che hanno determinato l'applicazione di una misura o l'accadere dell'evento, il nome del dottore che ha ordinato o approvato la misura, e un resoconto di eventuali conseguenze riportate dal paziente o dagli operatori, analogamente a quanto è raccomandato a tutte le strutture sanitarie psichiatriche.

Gli eventi critici e qualsiasi misura adottata nei confronti di un paziente dovranno continuare a essere registrati anche nella cartella clinica del paziente stesso, ma l'annotazione nei documenti individuali non può essere ritenuta adeguata al perseguimento degli obiettivi di trasparenza e di accessibilità da parte degli organi di controllo esterni.

5. Il Garante nazionale raccomanda che sia sempre garantito il rispetto della dimensione privata del colloquio medico – paziente, interrompendo prassi che contemplano la presenza delle guardie giurate durante l'esercizio della funzione trattamentale.

⁸³ È stato riferito che era in fase di realizzazione di una stanza da utilizzare per la terapia di *de-escalation*.

⁸⁴ A tal proposito è stato riferito che era in fase di realizzazione un *file* digitale per agevolare l'inserimento di dati riguardanti il monitoraggio clinico e comportamentale della persona.



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

3. AMBITO DELLE COMUNITÀ

3.1. COMUNITÀ TERAPEUTICA “BORGO DEI MASTRI”, PATERNÒ CALABRO (CS)

Informazioni generali

La Comunità terapeutica “Borgo dei Mastri” fornisce ospitalità residenziale per il trattamento riabilitativo di adulti con disabilità psichiche e con differenti potenzialità riabilitative e risocializzanti (Strutture Residenziali Psichiatriche); fornisce inoltre un servizio socio-assistenziale a integrazione sanitaria per pazienti con gravi disturbi mentali e ridotte potenzialità riabilitative (Casa protetta).

A eccezione di quelli disposti dall’Autorità giudiziaria, in genere i ricoveri sono volontari e si differenziano in tre tipologie: la Casa protetta per persone con disabilità o ritardo mentale, patologie psichiatriche in fase di compenso; la Struttura residenziale psichiatrica ad alta intensità e ad elevata integrazione sanitaria (molti ricoverati di questo tipo hanno l’amministratore di sostegno); ricoveri disposti dall’Autorità giudiziaria con le limitazioni individuate dal giudice.

La struttura non dispone di strumenti contenitivi e non ha la possibilità di eseguire Tso per cui, in caso di necessità⁸⁵, viene chiamato il servizio 118 e la persona è trasferita al Spdc di Cosenza. In tali casi il presupposto della presenza di due pareri medici indipendenti che la legge richiede è assicurato dal momento che il medico proponente è quello della Struttura mentre al medico del servizio 118 spetta la convalida.

Come indicato nell’apposito paragrafo del presente Rapporto, l’insufficiente disponibilità di posti nel Spdc di Cosenza determina, in taluni casi, il trasferimento e il ricovero nel Spdc di Trapani, con evidente disagio per pazienti e familiari che si trovano lontani dal proprio territorio di riferimento.

Il Centro ha una capienza complessiva di 149 posti distribuita in due moduli dedicati a pazienti psichiatrici (40 posti), un modulo riservato a coloro che sono inviati dall’Autorità giudiziaria (20 posti) e alcune case protette per le altre tipologie di pazienti (89 posti). Alla data della visita, tutti i posti presenti nei moduli del primo e secondo tipo erano occupati rispettivamente da 40 persone affette da patologie psichiatriche a bassa soglia e 20 persone ricoverate su disposizione dell’Autorità giudiziaria. Tra questi, alcuni avevano il rinnovo stabilito dal magistrato sulla base del criterio della pericolosità sociale: tale rinnovo, che può essere anche annuale, è ovviamente mantenuto sempre nel rispetto della legge 81/2015, che prevede che la durata del ricovero non possa essere superiore al massimo edittale previsto per il reato. Rispetto alla necessità che il rinnovo non possa mai essere automatico e debba sempre prevedere il parere del medico, i sanitari della Struttura hanno confermato di eseguire le perizie, a prescindere dalla conoscenza del tipo di reato. Dai fascicoli risulta, peraltro, che gli ospiti avevano tutti un avvocato, in alcuni casi.

Aspetti trattamentali

⁸⁵ Viene riferito che al massimo vengono attivati 2 o 3 casi di Tso all’anno.



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

Tutti gli ospiti avevano programmi riabilitativi individualizzati, volti a stimolare la capacità risocializzante, a valorizzare le capacità residue e la partecipazione ad attività occupazionali e ricreative. È risultata evidente la ricerca di porre le basi per il loro rientro in famiglia, sollecitando la rete dei legami affettivi del paziente.

Secondo quanto riferito al Garante nazionale, la tutela di uno spazio decisionale e di autodeterminazione riveste particolare importanza nel progetto riabilitativo individuale. Gli ambiti di scelta preservati anche ai pazienti ad alta intensità di intervento psichiatrico attengono alla partecipazione alle attività laboratoriali, alla scelta del vestiario e del cibo (i pazienti hanno sempre 2 o 3 opzioni da fra cui possono scegliere).

La struttura garantisce un ampio ventaglio di attività formative e ricreative. Il Centro comprende una scuola elementare, una scuola media inferiore, un Istituto professionale per l'Agricoltura e Ambiente, un Istituto professionale alberghiero. Le classi sono composte da gruppi di 15-20 persone e la frequenza è di 3 ore al mattino e 3 ore al pomeriggio, per 2 volte a settimana.

Viene poi realizzata terapia psicologica integrata di tipo cognitivo a gruppi di 10 persone, seguiti da una psicologa.

Tra gli ambienti e le attività comuni vanno annoverati una sala per l'ascolto della musica, un'altra con videogiochi lenti, ping-pong, biliardino, carte, Tv, un'aula multimediale, una biblioteca, un laboratorio artistico plastico figurativo, una lavanderia interna, un laboratorio di tecniche femminili (stiro, cucito, uncinetto) e un ristorante. Come si è avuto modo di commentare nel corso della visita colpisce la denominazione "applicazioni tecniche femminili" che risente di una visione stereotipata degli interessi e delle attitudini e rischia di orientare le scelte in base al genere.

Per quanto riguarda gli spazi all'aperto, la Struttura si trova immersa nel verde, su una superficie di circa 10.000 mq, fruibile dai pazienti per 2-3 volte la settimana solo se accompagnati dagli operatori. Va, altresì segnalato che al momento della visita era in fase di allestimento un campo da calcio. Inoltre, sono organizzate gite e consentiti momenti di socializzazione libera, sempre alla presenza di operatori.

In conclusione, in generale la struttura appare positivamente gestita e presenta buone condizioni.

3.2. COMUNITÀ RESIDENZIALE TERAPEUTICO-RIABILITATIVA "IL MANDORLO", CASSANO ALL'IONIO

La Comunità "Il Mandorlo" in località Sisto - Cassano all'Ionio è una Comunità terapeutica, accreditata l'8 febbraio del 2017.

La Comunità può ospitare al massimo 30 persone e al momento della visita erano presenti 22 ospiti, di cui due donne; 13 ospiti erano in misura alternativa alla detenzione (sei in affidamento in prova, cinque agli arresti domiciliari, due in detenzione domiciliare) e uno in misura di sicurezza non detentiva con obbligo di firma. Due erano donne.

La *mission* della Comunità è di fornire "attività assistenziale e di cura" a persone che:

- abbiano fatto uso di sostanze psicotrope;
- presentino patologie psichiche connesse a stati di dipendenza (alcol e gioco d'azzardo);



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

- siano detenute o siano state detenute e presentino patologie connesse a stati di dipendenza.

Il percorso di recupero comunitario dei detenuti è adottato alle caratteristiche personali dell'individuo: in particolare alle proprie condizioni psico-sociali e al progetto di reinserimento sociale, che viene sviluppato e condiviso con strutture esterne; in particolare con la Comunità "Regina Pacis" e gli Istituti penitenziari di Castrovillari, Cosenza e Rossano.

La lista di attesa delle persone per accedere alla comunità è di circa tre mesi.

All'interno della comunità opera una équipe multidisciplinare⁸⁶ specializzata nell'offrire supporto psicologico ed educativo, psicoterapia individuale e di gruppo, attività psico-corporee (tecniche di rilassamento e meditazione), consulenza sanitaria e psichiatrica.

La comunità è ospitata in un casale ristrutturato, un bene sequestrato alla criminalità, in buono stato di conservazione. Nella struttura c'è un laboratorio artigianale, un campo di calcio, una lavanderia, una dispensa, un giardino (ampio, ben tenuto e ricco di piante e ortaggi), un magazzino per il vestiario, un'infermeria (dotata di cassaforte per il metadone), una palestra (molto grande, ben attrezzata e molto luminosa) e uno spazio per la meditazione.

Per quanto riguarda le relazioni con l'esterno il regime della Comunità prevede le seguenti regole:

- per quanto riguarda i contatti con avvocati e con volontari del Terzo settore i colloqui visivi e telefonici sono autorizzati quotidianamente; nel caso delle visite, previo preavviso, utile per organizzare l'incontro;
- per quanto riguarda i contatti con i familiari i colloqui visivi sono ammessi dopo tre mesi dall'ingresso in comunità della persona e sono autorizzati, previo preavviso utile per organizzare l'incontro mentre i colloqui telefonici (tre a settimana della durata di dieci minuti) sono ammessi dopo un mese dall'ingresso in Comunità e sono sempre autorizzati, salvo diverse disposizioni pervenute da parte del magistrato di sorveglianza.

La sala colloqui con i familiari è ambiente molto curato e accogliente. Va tuttavia rilevato che l'ubicazione a oltre 6 km dal centro abitato del comune di Cassano all'Ionio con un solo collegamento di trasporto pubblico, al mattino negli orari scolastici, crea notevoli disagi per coloro che intendono fare visita alle persone ospitate.

Il regolamento della comunità è consegnato a tutti gli ospiti al momento dell'ingresso per prendere visione, accettarlo e viene riconsegnato firmato.

L'insieme della documentazione e dei registri è apparsa ordinata e completa anche se non è presente un registro degli eventi critici ma semplicemente un diario di consegne dove vengono annotate le comunicazioni di servizio tra gli operatori.

⁸⁶ Oltre al responsabile della struttura operano psicoterapeuti, educatori, un assistente sociale, uno psichiatra, un medico e un referente legale.



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

La Comunità offre numerosi programmi terapeutico-riabilitativi⁸⁷ in cui gli ospiti vengono inseriti, a seconda delle specifiche situazioni individuali. Sono altresì previste misure di sostegno e supporto della persona dopo le sue dimissioni dalla struttura: la Comunità ha a disposizione un appartamento per ospitare per un anno le persone al fine di favorire la loro ricerca di un lavoro. I dati riferiti al Garante nazionale sono incoraggianti: tre persone su quattro si sono reinserite nella società in maniera positiva.

Va, infine, segnalato il rapporto molto positivo con la Magistratura di sorveglianza che ha disposto l'autorizzazione per tutti gli ospiti delle comunità terapeutiche del territorio a uscire dalla comunità stessa per esigenze di carattere sociale e terapeutico e per sostenere i colloqui con le assistenti sociali, purché accompagnati dagli operatori delle stesse comunità⁸⁸, previa comunicazione ai Carabinieri competenti. Tale autorizzazione consente di superare pesantezze burocratiche ed è sintomo di una positiva collaborazione.

Dal punto di vista sanzionatorio si è osservato che ogni 15 giorni si riunisce l'équipe per definire atti sanzionatori. In casi molto gravi può essere applicata l'espulsione definitiva dalla comunità, mentre in altre circostanze in cui si sono manifestate azioni sanzionabili particolarmente rilevanti viene applicato l'isolamento in camera con esclusione delle attività in comune. Questa procedura non definisce in realtà un effettivo 'sistema sanzionatorio' con le relative garanzie. Il Garante nazionale ritiene che occorra migliorare la pratica attuale nella direzione di una maggiore trasparenza e di un migliore accesso alla possibilità di ricorrere avverso la decisione assunta.

4. AMBITO DEI SERVIZI PSICHIATRICI

4.1. SERVIZIO PSICHIATRICO DI DIAGNOSI E CURA (SPDC) PRESSO L'OSPEDALE CIVILE "ANNUNZIATA" DI COSENZA

Informazioni generali, condizioni materiali e staff

⁸⁷ Si tratta di: la fase dell'accoglienza; il programma rinascere (della durata di 18-24 mesi e viene offerto a chi ha mostrato consapevolezza nel "percorso riabilitativo" e di voler interrompere in modo definitivo la propria vicenda di tossicodipendenza); il programma residenziale (della durata di 6-12 mesi per chi ha problematiche di dipendenza di tipo psichiatrico); il percorso terapeutico-riabilitativo effettuato attraverso la somministrazione di terapia farmacologica e l'intervento psicologico ed educativo Gradualmente liberi (della durata di 3-6 mesi, destinato ad un'utenza della comunità che ha necessità di avere un sostegno al fine di seguire in modo corretto una terapia farmacologica sostitutiva); riprendere il cammino (programma residenziale della durata di 6-12 mesi, destinato ad un tipo di utenza che ha già svolto un programma comunitario, e che dopo un periodo trascorso nell'ambiente ordinario ha ripreso l'uso di sostanze o riscontrato difficoltà personali e d' inserimento sociale); pausa di riflessione (programma residenziale breve -dai 15 ai 90 giorni- durante il quale la persona si allontana dal proprio contesto ordinario per riflettere sui propri vissuti e comportamenti disfunzionali, al fine di ritrovare quella lucidità necessaria a riformulare un sano progetto di vita).

Mettersi in gioco (Programma residenziale della durata di 1-3 mesi rivolto a coloro che, a seguito di un primo colloquio d'Accoglienza, riconoscono un coinvolgimento patologico con il "gioco d'azzardo" e ludopatie varie)

Reinserimento socio-lavorativo (durata variabile di 6-12 mesi, è destinato a quegli utenti che hanno concluso positivamente un percorso terapeutico-riabilitativo residenziale e necessitano, nella fase di reinserimento, di un accompagnamento graduale nel contesto sociale).

⁸⁸ Provvedimento del 2 maggio 2017 n. 60/217.



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

Il Servizio psichiatrico di diagnosi e cura presso Ospedale civile “Annunziata” di Cosenza dispone di 12 posti letto malgrado il fabbisogno totale indicato nelle Linee di indirizzo per la tutela della salute mentale allegate al Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 31 del 7 marzo 2013⁸⁹, con riferimento all’Asp di Cosenza, sia pari a 73. Il dato di per sé indicativo di una evidente lacuna risulta ancor più preoccupante nel complessivo contesto di una regione provvista di pochi Spdc, tanto da dover ricorrere, in qualche caso, al trasferimento dei pazienti fuori regione.

Il Servizio soffre una seria carenza di personale determinata, secondo quanto riferito alla delegazione, da una serie di fattori tra loro correlati: l’inesistenza di una pianta organica unica, il blocco delle assunzioni, la scarsa appetibilità delle condizioni di lavoro e, in linea generale, una cultura politica e sociale poco attenta alle attività dei Dipartimenti di salute mentale. Sotto quest’ultimo profilo, è stata espressa alla delegazione l’opinione che la Psichiatria sia tuttora considerata una realtà a sé stante, che a Cosenza fatica a raccordarsi con il territorio e a intessere rapporti con gli Amministratori di sostegno e la Magistratura.

Considerata la rilevanza nei provvedimenti di trattamento sanitario obbligatorio (Tso) dell’assegnazione di figure di tutela del paziente, tale difficoltà di interlocuzione rischia di pregiudicare la tutela dei diritti delle persone sottoposte ai trattamenti e la regolarità delle procedure. Ciò anche in considerazione del fatto che tali trattamenti non volontari possono a volte prevedere l’applicazione di misure coercitive dovute a stato di necessità.

A questo proposito, il Garante nazionale invita le Autorità competenti a non sottovalutare questo aspetto e a promuovere canali di comunicazione con la Magistratura nonché a stabilire prassi operative che facilitino l’attuazione degli interventi, anche attraverso la stipula di Protocolli operativi tra il Nosocomio e il Tribunale.

1. Il Garante nazionale raccomanda alle Autorità competenti di rafforzare la comunicazione e la collaborazione con il territorio, nell’ottica anche dell’integrazione dei servizi al fine di tutelare la salute delle persone affette da disturbi psichiatrici garantendo loro la continuità dei trattamenti anche al di fuori di una degenza ospedaliera.

La situazione di isolamento in cui versa la struttura si è riscontrata anche in relazione allo stesso competente Dipartimento di salute mentale, le cui cartelle cliniche, informatizzate, non sono trasmissibili, in caso di necessità, al reparto Spdc che utilizza esclusivamente versioni cartacee (ovviamente la stessa difficoltà sussiste qualora sia il Dipartimento ad avere necessità di acquisire la documentazione clinica dal reparto Spdc).

2. Il Garante nazionale raccomanda al Dipartimento di salute mentale e dipendenze di Cosenza di provvedere all’interoperabilità della cartella clinica informatizzata con il reparto Spdc, eventualmente anche sollecitando l’arrivo dei necessari fondi presso la Regione Calabria al fine di storicizzare l’intero percorso sanitario del soggetto.

Per quanto riguarda il personale, come sopraindicato, lo staff impiegato, peraltro in parte prossimo alla quiescenza, nel reparto è in numero inferiore a quello previsto nella pianta organica risultando impiegati 7

⁸⁹ http://old.regione.calabria.it/sanita/allegati/dpgr_2013/dpgr_2013/d.p.g.r._n._31_del_07.03.2013.pdf



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

medici a fronte di 9 previsti, 16 infermieri, di cui un coordinatore, a fronte dei 22 previsti, 3 operatori socio sanitari a fronte di 6 previsti.

Come il Garante nazionale ha già avuto modo di evidenziare in altri precedenti Rapporti, l'adeguamento delle risorse di personale è uno degli elementi fondamentali per garantire in pieno la sostenibilità del lavoro nelle sue molteplici sfaccettature (gestione, cura e riabilitazione del paziente, turnazione del personale). La sua insufficienza numerica è, inoltre, una delle situazioni che espongono l'Amministrazione al rischio di a) insorgenza della sindrome da *burn-out* negli operatori; b) aumento delle probabilità che si verifichino incidenti sul lavoro; c) aumento del rischio di configurazione di situazioni di restrizioni della libertà de facto per il paziente. Pertanto

3. Il Garante nazionale raccomanda all'Amministrazione sanitaria territorialmente competente di dotare il Spdc di Cosenza di adeguate risorse di personale a integrazione e completamento della pianta organica, anche mediante la previsione di un organico unico, al fine di garantire efficienza del servizio e l'effettiva turnazione del personale.

Dal punto di vista strutturale, tra gli elementi di positività va annoverata la collocazione del Servizio al secondo piano del plesso ospedaliero. Tutte le stanze di degenza hanno due posti letto con il bagno all'interno, risultano adeguatamente ammobiliate, dotate di finestre antisfondamento senza maniglie e con una buona stimolazione di colori alle pareti. Oltre alle camere di pernottamento i pazienti hanno a disposizione una sala ricreativa utilizzata anche per la consumazione dei pasti munita di televisione.

La criticità maggiore riscontrata è rappresentata dalla mancanza di un ambiente all'aperto dove i pazienti possano trascorrere momenti della giornata diversi da quelli riservati alla cura, mantenersi attivi dal punto di vista fisico e avere la possibilità di recuperare in qualche misura la percezione di sé nel mondo esterno.

Su questo punto, già nei Rapporti precedenti relativi ad altri Spdc, il Garante ha ricordato quanto riportato nella Relazione annuale al Parlamento 2019 in merito all'importanza della disponibilità di spazi all'aperto per gli ospiti di una struttura o di un servizio dove ci si prende cura delle persone. In particolare: «I dehors dove si svolgono attività psico-socio-riabilitative contribuiscono a instaurare all'interno della struttura un clima terapeutico, accogliente, dove ci si prende cura delle persone, ma soprattutto un clima di protezione capace di proiettare 'fuori' la persona, e di lasciarle la libertà, secondo il grado di autonomia, di partecipare veramente alla vita del mondo esterno»⁹⁰.

Il Garante nazionale rileva che nel complesso le condizioni materiali della struttura sono buone, tuttavia risulta essere un ambiente 'chiuso', privo di spazi esterni, con finestre non apribili e con ridotti di spazi per la socialità; contesto che quindi non favorisce un graduale recupero di condizioni di vita il più possibile simili alla normalità.

Gestione della presenza dei pazienti

⁹⁰ Garante nazionale, *Relazione al Parlamento 2019*, p. 88.



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

Con riferimento specifico ai Tso, dalla consultazione dei registri, risulta che nel 2017 ci sono stati 63 Tso, 66 nel 2016, 22 nel 2018 fino alla data della visita.

Da un punto di vista procedurale è emerso che, di prassi, quando la persona affetta da patologia psichica viene condotta in Pronto soccorso, il medico proponente di Tso è normalmente quello del servizio 118, mentre il medico convalidante è quello dell'Ospedale. Nei casi in cui invece il medico proponente è quello del Pronto soccorso allora il medico convalidante è quello del Spdc.

Nella relazione al Parlamento 2019 il Garante nazionale ha auspicato il superamento di una tale prassi che dà luogo all'emissione del provvedimento di trattamento non volontario su proposta e successiva relativa convalida di due medici appartenenti alla stessa struttura operativa. È opinione del Garante, infatti che «questo modo di procedere mini il significato di 'pareri indipendenti' che la norma richiede. Questa diminuita indipendenza dei pareri espone – come osservato dal Garante nazionale in alcune situazioni – al rischio elevato di un utilizzo del trattamento non volontario come modalità prevalente e a volte routinaria nell'affrontare situazioni di difficoltà, facendo cadere quella connotazione di eccezionalità che tale trattamento deve avere. In tal senso infatti fa riflettere la tendenza rilevata in alcuni Spdc al rinnovo consuetudinario dell'obbligatorietà allo scadere dei primi sette giorni previsti dalla legge e il suo ripetersi anche plurimo, con intervalli brevi di volontarietà: una sequenza oscillante che si è prolungata per molto in alcuni dei casi riscontrati. A parere del Garante – senza per questo voler interferire sulla decisione medica – ci si dovrebbe interrogare sulla valenza riabilitativa di un trattamento sanitario volontario eseguito nelle stesse complessive condizioni in cui è stato eseguito il precedente trattamento obbligatorio»⁹¹.

53

L'alternanza, senza soluzione di continuità, di ricoveri per trattamenti sanitari obbligatori e ricoveri per trattamenti sanitari volontari nei confronti della medesima persona è un fenomeno riscontrato anche presso il Spdc di Cosenza in numerosi casi.

Nel giorno della visita la struttura ospitava 7 pazienti, di cui uno solo in regime di Tso e nell'attesa della disponibilità di un posto in un Centro del territorio. Dal colloquio con il personale è emerso che casi di persone che rimangono in carico al Spdc, anche per lunghi periodi di tempo, per cause indipendenti da motivi terapeutici imputabili semplicemente alla saturazione delle strutture territoriali di accoglienza non sono infrequenti. A tal proposito, il Garante nazionale evidenzia che il differimento delle dimissioni a causa della mancata attivazione della rete territoriale di servizi di salute mentale che costringono gli operatori a trattenere il paziente in ricovero, oltre a causare un aggravio della spesa pubblica del sistema sanitario rischia di violare i diritti delle persone, forzate a permanere in una struttura pensata per fornire assistenza nella fase di acuzie e pertanto inadatta a lunghe permanenze.

Il Garante nazionale stigmatizza, quindi, l'esistenza di casi di lunghe degenze nel Spdc, con Tso intervallati da Tsv, addirittura di 56 giorni, in una struttura che non ha alcun accesso all'aria aperta.

⁹¹ *Ibidem*, p. 212.



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

In merito all'utenza, in linea generale, secondo quanto riferito alla delegazione, nel 70% dei casi si tratta di pazienti già noti ai servizi, mentre il 30% sono o esordi, o noti ad altri servizi.

Relativamente alle regole interne, i pazienti possono usare i loro *personal computer*, i cellulari e altri mezzi di comunicazione salvo in particolari situazioni. Rispetto al fumo, possono fumare ogni ora vicino alle finestre ma sigarette e accendino sono custodite dal personale.

Generalmente, nemmeno nelle ipotesi di ricoveri volontari, i pazienti hanno la possibilità di uscire dal Servizio. Le uscite si verificano solo in casi eccezionali con l'accompagnamento di qualche operatore dello staff per esempio in chiesa o allo sportello bancomat situato al pianterreno della struttura; anche l'uscita con i familiari in visita deve essere autorizzata dal medico di turno.

Durante la giornata le possibilità di interazione sono limitate ai rapporti con lo staff o con i visitatori esterni che possono accedere alla struttura dalle ore 13.00 alle ore 14.00 e poi dalle ore 18.30 alle ore 19.30.

La carenza rilevata in merito all'assenza di spazi esterni e la presenza di un unico ambiente comune determina generalmente la permanenza dei pazienti all'interno delle proprie camere anche durante il tempo di visita con i propri parenti.

4. Il Garante nazionale, pur esprimendo apprezzamento per le modalità relazionali tra i pazienti e il personale, rileva l'assenza di attività quotidiane organizzate e ne raccomanda quindi la pianificazione per promuovere la capacità di autodeterminazione degli ospiti.

Contenzione meccanica e tenuta dei registri

Secondo quanto riferito alla delegazione il ricorso alla contenzione meccanica è estremamente limitato e viene praticato su pazienti in posizione supina con le braccia distese, con fasce omologate; non essendo tuttavia fasce di ultima generazione ne è stata chiesta la sostituzione.

5. Il Garante nazionale, nel ricordare che la contenzione meccanica non è atto terapeutico, raccomanda che qualora a essa venga fatto ricorso, essa rappresenti realmente una misura estrema applicata solo in caso di necessità da valutarsi in base a criteri rigorosi. Raccomanda altresì, che qualora in taluni casi, limitati in numero e in durata, si faccia ricorso a essa, i presidi medici utilizzati siano adeguati a omologazioni riconosciute e aggiornate.

Gli atti di contenimento non vengono annotati in un registro specifico ma vengono appuntati nelle cartelle infermieristiche e cliniche personali, con specificazione dell'orario di inizio e fine, oltre che dei controlli. Non è prevista la presenza continua di un operatore accanto alla persona contenuta e i controlli sono effettuati ogni 20 minuti.

Nel Servizio manca anche un registro dedicato esclusivamente ai Tso che vengono annotati nell'elenco dei ricoveri oltre che, ovviamente, all'interno delle singole cartelle cliniche.

Il Garante nazionale ricorda che i registri, oltre a garantire la trasparenza delle attività svolte, sono anche strumenti fondamentali a tutela del personale nel caso di riscontri di carattere amministrativo o penale.



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

Anche nell'ottica di assicurare e agevolare il monitoraggio del fenomeno a livello regionale e nazionale come previsto dal parere del Comitato di bioetica del 23 aprile 2015⁹²,

- 6. Il Garante nazionale raccomanda l'istituzione di registri dedicati ai Tso e agli atti di contenimento realizzati, con l'indicazione esatta degli orari, dei controlli effettuati dal personale, dell'osservazione e rilevazione dei parametri vitali del paziente.**

5. AMBITO DELLA SICUREZZA

In base ai dati trasmessi dal Garante nazionale per la stesura della Relazione al Parlamento 2019, nella Regione Calabria, su un totale di 108 camere di sicurezza censite nel 2018 da Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di finanza, solo 62 sono agibili (di cui 27 in uso alla Polizia di Stato e 35 in uso ai Carabinieri), mentre ben 46 sono inagibili e quindi inutilizzabili (di cui 20 di responsabilità della Polizia di Stato e 26 di responsabilità dei Carabinieri).

I dati regionali sui transiti rivelano poi con ancor più evidente chiarezza una situazione di sostanziale o comunque parziale disapplicazione di quella previsione introdotta nel 2011 con finalità deflattiva per contrastare il cosiddetto fenomeno delle cosiddette 'porte girevoli del carcere': nel 2018 risultavano appena 26 transiti nelle camere di sicurezza della Polizia di Stato e 208 erano quelli nelle camere di sicurezza dei Carabinieri. Tale situazione comporta gravi ricadute sul sistema penitenziario impegnato a gestire l'ingresso e il breve passaggio in carcere delle persone arrestate in flagranza di un reato e destinate a essere processate con il rito direttissimo.

Nel corso della visita, in particolare, tale problema è stato constatato nella Casa circondariale di Castrovillari dove la questione è divenuta oggetto di un carteggio con le diverse Forze di Polizia (Polizia di Stato, Guardia di finanza e Carabinieri), che però si sono limitate a riscontrare il fatto che gran parte delle loro camere di sicurezza erano inagibili.

Anche a Crotone la criticità è particolarmente avvertita e la Direzione della Casa circondariale ha ritenuto di avviare un'apposita interlocuzione con le diverse Forze di Polizia e il Prefetto⁹³.

Come notato dal Garante nazionale nella Relazione al Parlamento 2018, il fenomeno determina l'affollamento e un sovraccarico di lavoro non indifferente per il sistema penitenziario, oltre che un impatto traumatico su chi lo subisce, tanto più forte se si tratta di persone incensurate e magari di giovane età: impatto non giustificato da alcuna finalità che non sia quella della mera custodia.

⁹² "La contenzione: problemi bioetici",

<http://bioetica.governo.it/it/documenti/pareri-e-risposte/la-contenzione-problemi-bioetici/>

⁹³In riscontro il Comando provinciale della Guardia di finanza di Crotone in data 24.4.2018 ha risposto che non dispongono di camere di sicurezza e che il loro eventuale ripristino non è previsto in tempi brevi; nella stessa data il Comando provinciale di Crotone della Legione Carabinieri "Calabria" ha allegato uno schema da cui risulta che su 21 Comandi solo tre sono dotati di camere di sicurezza (Isola Capo Rizzuto, Cirò superiore e San Nicola dell'alto); analoga situazione emerge dalla risposta della Questura di Crotone che dispone di due camere di sicurezza al momento non utilizzabili e per le quali è stata fatta richiesta di ristrutturazione.



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

1. Per tale motivo, il Garante nazionale raccomanda che sia previsto in Calabria un piano di adeguamento delle camere di sicurezza non operative agli standard internazionalmente definiti in modo da renderle idonee ad ospitare persone in condizioni dignitose e sicure. Al contempo auspica che laddove possibile sia evitato il passaggio nel sistema detentivo per brevissimi periodi e sia favorita in via prioritaria l'applicazione della misura domiciliare.

5.1. CAMERE DI SICUREZZA DELL'ARMA DEI CARABINIERI

Secondo i dati forniti al Garante nazionale⁹⁴ prima della visita, ben 21 delle complessive 58 camere di sicurezza in dotazione dei Carabinieri nella regione erano state dichiarate inagibili. Come si darà conto nel presente paragrafo, accedendo fisicamente ai luoghi si è poi constatato che in taluni casi l'agibilità è solamente teorica risultando le strutture interessate prive dei parametri elementari di idoneità, tanto da rimanere nella prassi inutilizzate. Non potendo sempre trovare applicazione la misura degli arresti domiciliari, appare evidente e si ribadisce come tale stato di cose rischi di arrecare grave danno alla persona arrestata e di determinare un forte aggravio procedurale per il sistema detentivo.

5.1.1 Comando dei Carabinieri di Rossano

La Compagnia dei Carabinieri di Rossano dispone di due camere di sicurezza dichiarate agibili situate al pianterreno del Comando. Le camere sono state trovate in buono stato di manutenzione e conservazione; tuttavia sotto molteplici aspetti non sono apparse in linea con gli standard di settore.

Innanzitutto, sono sprovviste di finestre per il passaggio di luce e aria naturali; sono altresì prive di illuminazione artificiale all'interno per cui l'unica fonte luminosa è rappresentata da un faretto posto nell'area esterna antistante al locale (al momento della visita, nessuno dei due faretti previsti all'esterno delle due camere risultava funzionante) mentre l'apporto d'aria proviene da una grata posta sopra la porta d'ingresso. Anche le fonti di riscaldamento sono esclusivamente esterne ai due locali.

Un'ulteriore criticità è rappresentata dall'assenza di un pulsante di chiamata azionabile dall'interno per eventuali necessità e di un sistema di videosorveglianza per il controllo della persona privata della libertà, tramite monitor, da parte del personale di turno addetto alla vigilanza.

I servizi igienici si trovano all'esterno in uno spazio adiacente e sono stati trovati necessitanti di interventi di riparazione.

La circostanza che da anni presso le camere del Comando carabinieri di Rossano non si registrino transiti, se da un lato solleva sotto il profilo dei diritti fondamentali delle persone fermate o arrestate quantomeno dal punto di vista delle condizioni materiali e di sicurezza, dall'altro mette in luce l'incompiuta attuazione di una norma con dirette ricadute, in questo caso, come riferito alla delegazione, sulla Casa circondariale di Castrovillari. Secondo quanto riportato dal responsabile in servizio al momento della visita il mancato utilizzo

⁹⁴ Aggiornamento ad aprile 2018.



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

dei locali sarebbe, peraltro, imputabile alla circostanza che il Comando è composto da cinque persone e nella notte rimane solo un militare di servizio esterno.

2. Il Garante nazionale raccomanda di intervenire con urgenza sulle camere di sicurezza per metterle a norma secondo gli standard stabiliti dagli Organismi sovranazionali di controllo⁹⁵ in punto di apporto di aria e luce, dotazione di un pulsante di chiamata interno alla stanza, azionabile direttamente dalla persona in essa ristretta e predisposizione di un sistema di video sorveglianza che consenta di tutelare adeguatamente la sicurezza della persona.

5.1.2 Comando dei Carabinieri di Rende (Cosenza)

La Compagnia dei Carabinieri di Rende dispone di due camere di sicurezza dichiarate agibili.

I locali si presentano in buono stato di manutenzione e pulizia, sono prive di finestre ma è presente un impianto di climatizzazione. L'apporto di luce e aria è inoltre garantito dalla presenza di una grata sopra la porta e dalla prassi, riferita dalla delegazione, di mantenere il blindo sempre aperto durante il loro utilizzo. Il servizio igienico è esterno ed è dotato di finestre.

L'unica carenza strutturale da segnalare riguarda la mancanza di un campanello attivabile all'interno della camera per chiamare gli addetti alla sorveglianza.

La criticità rilevata attiene invece alla tenuta dei Registri dalla cui disamina sono emerse alcune mancanze che determinano l'impossibilità di stabilire la durata della permanenza nella camera di sicurezza e l'effettiva somministrazione delle informazioni. Nello specifico, relativamente alla registrazione delle 24 persone transitate dal 2016 al giorno della visita per solo due di esse risultava nel registro l'ora e il giorno d'uscita e per nessuna persona risultava l'avvenuta sottoscrizione della "carta dei diritti" (foglio informativo, peraltro apprezzabilmente, disponibile in più lingue).

Il Garante nazionale ricorda che la corretta registrazione di tutte le fasi che definiscono la privazione della libertà nonché l'annotazione dell'effettiva informazione sui diritti e il loro effettivo esercizio non sono soltanto una garanzia per la persona fermata o arrestata, ma sono anche lo strumento più efficace di tutela delle Forze di Polizia operanti.

5.2. CAMERE DI SICUREZZA DELLA POLIZIA DI STATO

In base ai dati del Ministero dell'interno⁹⁶, la maggior parte delle camere di sicurezza in dotazione della Polizia di Stato nella regione era fuori uso in quanto bisognosa di interventi di ristrutturazione: delle complessive 23 ben 14 camere di sicurezza risultavano «da ristrutturare totalmente» e due «da ristrutturare parzialmente».

⁹⁵ Per un approfondimento di tali parametri si rinvia alla Relazione al Parlamento 2018 (paragrafo 55) e al Rapporto sulla visita nella Regione Campania 29 novembre - 6 dicembre 2016 23 marzo - 31 marzo 2017, entrambi disponibili sul sito web del Garante nazionale.

⁹⁶ Aggiornati ad aprile 2018.



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

Non potendo sempre trovare applicazione la misura degli arresti domiciliari, appare evidente e si ribadisce come tale stato di cose rischi di arrecare grave danno alla persona arrestata e di determinare un forte aggravio procedurale per il sistema detentivo.

5.2.1 Questura di Vibo Valentia

Con riferimento alla visita presso la Questura di Vibo Valentia deve essere preliminarmente rilevato che le procedure di ingresso sono state impropriamente lunghe anche a causa di un iniziale disorientamento da parte del personale in servizio al posto di guardia totalmente disinformato rispetto a prerogative e funzioni dell'Autorità di Garanzia. Superato, comunque, l'impasse iniziale, la delegazione è stata raggiunta dal Capo di Gabinetto della Questura e la visita si è svolta senza ulteriori intoppi.

Il Garante nazionale ritiene che la dovuta cooperazione che deve regolare i rapporti tra le Istituzioni dello Stato e, in particolare tra il Garante nazionale e le Questure riguardi anche la fluidità dell'accesso, oltre che ovviamente la dovuta informazione da parte del Ministero dell'Interno a tutte le sedi periferiche circa esistenza, poteri e modalità di lavoro dell'Autorità garante.

1. Pertanto, il Garante nazionale raccomanda di rafforzare l'impegno profuso nell'informare le sedi periferiche circa la funzione delle proprie visite, le modalità d'accesso e il dovere di produrre la documentazione richiesta, anche al fine di ottimizzare i tempi nello svolgimento delle proprie attività istituzionali.

La Questura di Vibo Valentia dispone di due camere di sicurezza entrambe censite con la dicitura «da ristrutturare totalmente». Secondo quanto riferito al Garante nazionale, l'ultimo utilizzo risale a circa dieci anni fa e poi a causa del mancato stanziamento di fondi per il loro adeguamento, problema tuttora presente, sarebbero state messe fuori uso. Per ovviare a tale carenza in taluni casi, come per esempio nel caso in cui vi sia necessità di dare esecuzione a una misura di espulsione, può capitare che i cittadini stranieri destinati al rimpatrio, nelle more del trasferimento in uno dei Centri dedicati, possano essere fatti attendere presso gli Uffici. Il Reparto mobile dispone invece di un ambiente dove può capitare che, sia durante le ore diurne che notturne, fermati e arrestati vengano temporaneamente collocati.

2. Il Garante nazionale prende atto del problema della mancata utilizzazione delle camere di sicurezza e rappresenta l'opportunità di provvedere a porre in essere ogni utile soluzione, al fine di non aggravare il sistema penitenziario e di evitare di trattenere i fermati in ambienti non idonei, specie per le soste notturne; in ogni caso, rileva che le camere di sicurezza esistenti sono collocate in un ambiente promiscuo, adiacente gli Uffici del personale amministrativo e sono prive di servizi igienici autonomi, oltreché di campanello per le chiamate, come previsto dagli standard nazionali e internazionali.

6. LA TENDOPOLI E LA BARACROPOLI DI SAN FERDINANDO

Il 9 settembre 2018 il Garante nazionale ha visitato a San Ferdinando l'area attrezzata per l'ospitalità temporanea di lavoratori stagionali allestita dalla Regione Calabria d'intesa con il Comune sotto il coordinamento della Prefettura di Reggio Calabria e il campo spontaneo adiacente.



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

Considerati i mutamenti sopravvenuti nel corso del tempo, sarà qui fatto solo un breve cenno della visita e alle ragioni che ne stanno alla sua base.

È compito del Garante nazionale gettare lo sguardo su tutte le situazioni in cui la capacità di autodeterminarsi dell'individuo e la sua libertà di scelta rispetto alla possibilità di allontanarsi da un luogo, pur apparentemente in assenza di vincoli dall'esterno, siano soggette a limitazioni tali da determinare una restrizione *de facto* della sua libertà personale. E in tali contesti è prerogativa dell'Istituzione di garanzia interrogarsi su quale sia il ruolo delle Autorità e sull'impatto che le loro scelte determinano a monte e a valle del fenomeno.

In tale ottica il Garante nazionale ha visitato gli insediamenti abitativi di persone migranti impiegate nell'agricoltura nel territorio della Piana di Gioia Tauro considerando la relazione che le persone ospiti hanno con il territorio, l'effettiva possibilità di accedere a soluzioni abitative alternative e le condizioni di vivibilità e sicurezza presenti nel campo.

Al momento della visita a San Ferdinando erano presenti due insediamenti molto diversi tra loro: una tendopoli regolamentata e una baraccopoli informale, che a marzo del 2019 è stata sgomberata dopo vari incendi costati la vita a tre persone.

La tendopoli ufficiale intende rispondere al soddisfacimento dei bisogni primari di igiene e di sicurezza dei lavoratori migranti stagionali garantendo un'area abitativa attrezzata (con tende, rete idrica, scarichi fognari, un locale per cucinare e un locale per il culto), presidiata all'esterno dalle Forze di Polizia e videosorvegliata all'interno. La residenzialità nel campo implica la possibilità di ottenere la residenza anagrafica e quindi l'accesso all'assistenza sanitaria.

La struttura ha una ricettività massima di 529 posti che vengono assegnati a persone straniere maggiorenni in possesso di regolare permesso di soggiorno sostanzialmente in base al criterio dell'anzianità nel possesso del titolo di soggiorno. Nel giorno della visita risultavano assegnati 523 posti: 128 persone risultavano in permesso lavorativo e 395 persone erano effettivamente presenti (12 donne).

La vita degli ospiti è soggetta a una ragionevole regolamentazione (sistema di rilevazione delle presenze e divieto di accesso ai non residenti; necessità di richiedere un'autorizzazione a mantenere il posto letto in vista di un'assenza prolungata; regole di convivenza collettiva), senza intromissioni troppo invasive nella sfera della libertà personale. Le condizioni materiali di accoglienza sono quelle di una tendopoli e considerevoli sono apparsi gli sforzi profusi per un miglioramento della sua vivibilità da parte di tutti gli attori coinvolti: Istituzioni, Ente gestore e organizzazioni umanitarie che operano nel territorio.

La situazione della baraccopoli situata nelle immediate adiacenze è, invece, apparsa in uno stato di estremo degrado, un luogo di abbandono, illegalità, sfruttamento e insicurezza, inaccettabile sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali delle persone.

Il giorno della visita, in base alla stima delle Autorità, erano presenti circa 250 persone ma per ottobre, con l'avvio della stagione della raccolta delle arance, si prevedeva il raggiungimento di un numero ben superiore di migranti.



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

La decisione assunta di smantellare un luogo come questo è una scelta comprensibile che, tuttavia, come notato dal gruppo di esperti Onu⁹⁷ nella lettera inviata alle Autorità italiane il 13 marzo 2019, diventa fonte di forte preoccupazione se l'intervento non è accompagnato dalla previsione di alternative abitative adeguate. A tal proposito, gli esperti rammentano: «*Evictions that leave people homeless or in grossly inadequate housing conditions are considered forced evictions under international human rights law and are a gross violation of human rights*».

Il Garante nazionale è pienamente consapevole che la questione è alquanto complessa e intreccia problemi di varia natura che, come indicato nel Rapporto sulla visita in Italia dal 3 al 12 ottobre 2018⁹⁸ dello *Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences*, vanno affrontati con la messa in campo di un ventaglio composito di misure, prima fra tutte quelle dirette a contrastare il fenomeno del caporalato e dello sfruttamento dei lavoratori stagionali. Ciò premesso, la situazione riscontrata e che di fatto si determina in tale insediamento – e in altri consimili in alcune aree del territorio nazionale – non corrisponde ad alcun criterio di civiltà che deve connotare una democrazia matura quale è quella del nostro Paese. Chiede che l'attenzione delle Istituzioni per il rafforzamento di soluzioni di integrazione e accoglienza sia sempre altissima, a tutela sia dei lavoratori migranti che della comunità locale stessa che condivide su quel territorio le medesime legittime aspettative di legalità, sicurezza e promozione e rispetto della dignità umana.

Nel presentare questo Rapporto, il Garante nazionale ricorda che ogni visita rappresenta intrinsecamente un elemento di collaborazione con le Istituzioni e ringrazia le Amministrazioni coinvolte. Il Rapporto contiene alcune Raccomandazioni e la richiesta di alcuni chiarimenti ai quali il Garante nazionale chiede che, come previsto dall'articolo 22 del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura (Opcat), sia data risposta da parte delle competenti Autorità.

Il Rapporto sarà reso pubblico sul sito del Garante nazionale non prima di venti giorni dalla trasmissione alle Autorità interessate in attesa delle risposte alle Raccomandazioni formulate e degli eventuali commenti da parte di dette Autorità, che saranno anch'esse pubblicate.

Roma, 9 gennaio 2020

Mauro Palma

⁹⁷ Si tratta del gruppo di esperti delle Nazioni Unite costituito da Urmila Bhoola *Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences*, Leilani Farha, *Special Rapporteur on adequate housing* Felipe Gonzalez Morale, *Special Rapporteur on the rights of migrants* che con una missiva del 13 marzo 2019 ha richiamato le Autorità italiane al rispetto dei diritti umani dei lavoratori migranti sfrattati dalla baraccopoli di San Ferdinando tra il 6 e l'8 marzo 2019.

⁹⁸ Il Rapporto è stato presentato all'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella sessione 9 – 27 settembre 2019

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/226/55/PDF/G1922655.pdf?OpenElement>



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