



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA**

**SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA**  
corso di laurea magistrale

*Tesi di laurea in Diritto Penitenziario*

**“Il Garante nazionale delle persone private della libertà  
personale”**

Relatore:

*Professor Franco Della Casa*

Candidato:

*Serena Giambastiani*

*4480059*

Anno accademico 2023-2024

*Ai miei nonni.  
Sarebbero sicuramente fieri di me.*

## Sommario

CAPITOLO I: IL GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTA' PERSONALE.....	1
1. L'istituzione del Garante in Italia. Caratteristiche, collegio e ufficio.....	1
2. Compiti e finalità del Garante.....	7
2.1 Poter ispettivi e di vigilanza.....	8
2.2 Poteri raccomandatori, sollecitatori e di impulso.....	11
2.3 Poteri di risoluzione dei conflitti individuali.....	12
3. Il Garante regionale dei diritti della persona detenuta.....	14
4. Il Magistrato di sorveglianza: rapporti e differenze con il Garante.....	17
CAPITOLO II: MACRO-AREE PROBLEMATICHE ALL'INTERNO DELLE STRUTTURE CARCERARIE .....	23
1. Sovraffollamento carcerario: la quotidianità vissuta in condizioni disumane...23	
1.1 Le condanne dell'Italia.....	31
1.2 Possibili soluzioni.....	38
1.3 (Segue) La riforma Orlando.....	40
1.4 Situazione attuale del sovraffollamento.....	47
2. Strutture carcerarie inadeguate: problemi comuni.....	50
2.1 Autolesionismo e suicidio: drammatici episodi frequenti all'interno delle mura carcerarie.....	53
2.2 Il caso di Marco Prato e l'intervento del Garante.....	55
2.3 Alfredo Cospito: l'attuale caso mediatico e la presa di posizione del Garante.....	58
CAPITOLO III: LA TUTELA DELLE MINORANZE ALL'INTERNO DEGLI ISTITUTI PENITENZIARI.....	62
1. Incarcerazione dei minori: tutele e misure alternative.....	62
2. Detenzione femminile.....	69
3. La vita dei detenuti stranieri all'interno del carcere.....	74
3.1 Il caso Diciotti e le sfide della solidarietà europea: il ruolo del Garante e l'accesso a <<qualsiasi luogo in cui si trovano le persone private della libertà>>	78

4. Persone affette da malattie mentali: le strutture REMS .....	80
5. La comunità LGBTQ+ .....	89
6. I detenuti dei 41-bis: regime e tutela dei diritti fondamentali.....	96
CONCLUSIONI.....	106
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA.....	110
RINGRAZIAMENTI.....	115

CAPITOLO I

**IL GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA  
LIBERTA' PERSONALE**

SOMMARIO: 1. L'istituzione del Garante in Italia. Caratteristiche, collegio e ufficio. – 2. Compiti e finalità del Garante. – 2.1 Poteri ispettivi e di vigilanza. – 2.2 Poteri raccomandatori, sollecitatori e di impulso. – 2.3 Poteri di risoluzione dei conflitti individuali. – 3. Il Garante regionale dei diritti della persona detenuta – 4. Il Magistrato di sorveglianza: rapporti e differenze con il Garante.

**1. L'istituzione del Garante in Italia. Caratteristiche, collegio e ufficio.**

Il Garante nazionale è una figura di garanzia dei diritti delle persone private della libertà, costruito sul modello dell'*Ombudsman*, previsto per la prima volta da una legge costituzionale svedese del 1809<sup>1</sup>. Era un organo di garanzia; la sua funzione era quella di vigilare l'operato del Governo e di proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali, nel caso in cui si fosse configurata una violazione.<sup>2</sup> Questa figura è un'istituzione ormai riconosciuta in tutto il mondo (in più di 75 Paesi) e che nasce dall'esigenza, sotto impulso del Consiglio d'Europa, di istituire un organo indipendente nazionale con ampi poteri ispettivi.

Il percorso lungo e complesso in Italia è stato avviato nel 1997, durante un Convegno organizzato dall'Associazione Antigone<sup>3</sup>, con l'istituzione di garanti territoriali, cioè delle figure locali di sollecitazione e controllo definite via via anche da leggi regionali, e si è concluso il 3 maggio 2013 con la ratifica italiana del

---

<sup>1</sup> *Regerisform*, 6 giugno 1809. Il termine “*ombudsman*” letteralmente significa <<mediatore>> e deriva da un ufficio di garanzia costituzionale istituito in Svezia. Il suo scopo era quello di tutelare il buon andamento della pubblica amministrazione nei confronti del cittadino. È una sorta di progenitore di tutti gli organismi di garanzia (ad esempio il difensore civico, figura che in Italia è disciplinata in via generale dall'art. 8, legge 8 giugno 1990, n. 142) dei cittadini rispetto a disfunzioni o abusi attribuibili alle pubbliche amministrazioni.

Sul punto cfr. Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento*, 2017, p. 20.

<sup>2</sup> G. DE VERGOTTINI, voce *Ombudsman*, in Enc. Dir., Vol. XXIX, Giuffrè 1979, p. 879 ss.

<sup>3</sup> Antigone è un'associazione non governativa con sede centrale a Roma che si interessa della tutela dei diritti e delle garanzie nel sistema penale. In particolare, promuove elaborazioni e dibattiti sul modello di legalità penale e processuale del nostro Paese e sulla sua evoluzione. Raccoglie e divulga informazioni sulla realtà carceraria, cura la predisposizione di proposte di legge e la definizione di eventuali linee emendative di proposte in corso di approvazione. Promuove, inoltre, campagne di informazione e di sensibilizzazione su temi o aspetti particolari attinenti all'innalzamento del modello di civiltà giuridica del nostro Paese.

Protocollo opzionale alla Convenzione contro la Tortura delle Nazioni Unite (in seguito OPCAT), che obbligava ogni Stato Parte del Protocollo a istituire un meccanismo interno indipendente di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà con funzioni di prevenzione di maltrattamenti o condizioni detentive non dignitose.

Il Garante nazionale in Italia è un organo statale indipendente ed è costituito in Collegio composto dal presidente<sup>4</sup>, attualmente il Professor Felice Maurizio D'Ettore, l'Avvocato Irma Conti e l'Avvocato Mario Serio. Secondo l'articolo 7 d.l. 23 dicembre 2013 n. 146 conv. l. 21 febbraio 2014 n.10, i membri del collegio restano in carica per cinque anni non prorogabili<sup>5</sup> e sono <<scelti tra persone che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani>>. Sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri.

I componenti del Garante nazionale non possono ricoprire cariche istituzionali, anche elettive, o incarichi in partiti politici<sup>6</sup>. In caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertata menomazione fisica o psichica, grave violazione dei doveri inerenti all'ufficio o nel caso in cui riporti condanna penale definitiva per delitto non colposo uno dei membri, si procede immediatamente alla sostituzione. Si precisa che il legislatore non si è preoccupato di disciplinare i procedimenti mediante i quali accertare le cause che danno luogo a decadenza o incompatibilità, né tanto meno ha disposto un meccanismo in cui avviare la sostituzione del membro<sup>7</sup>.

Il comma 4 dell'art. 7 d.l. 146/2013 dispone che alle dipendenze del Garante nazionale è istituito un Ufficio composto nel numero massimo di 25 unità di personale, di cui almeno 20 del Ministero della Giustizia, non più di 2 unità del

---

<sup>4</sup> Per i poteri di cui è titolare il Presidente cfr. art. 5 del Codice di autoregolamentazione.

<sup>5</sup> Sul significato di "non prorogabilità" sono stati sollevati dubbi, auspicandone pertanto una modifica terminologica. Sul punto cfr. G. TAMBURINO, ex capo Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia, *Indagine conoscitiva Commissione II Giustizia*, [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>6</sup> Il testo del d.l. 146/2013 originariamente limitava l'ambito di incompatibilità previste in relazione agli incarichi in partiti politici solo ai casi in cui il soggetto rivestisse incarichi di responsabilità all'interno di essi, invece, la legge di conversione del decreto ha ampliato l'ambito di incompatibilità estendendolo a tutti gli incarichi, in generale, nei partiti politici.

<sup>7</sup> M. CERESA GASTALDO, *Una authority di cartapesta per i diritti dei detenuti*, in *Legislazione penale*, 2014, n. 32, pp. 421 e 422.

Ministero dell'interno e non più di 3 unità degli Enti del Servizio sanitario nazionale.

La struttura e la composizione dell'ufficio sono regolate dal d.m. 11 Marzo 2015 n. 36, sulla cui base è stato emanato il codice di autoregolamentazione delle attività dell'ufficio. Il d.m. è stato abrogato recentemente dopo l'entrata in vigore il 3 settembre 2019 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2019, n. 89<sup>8</sup>.

Attualmente l'Ufficio, coordinato da un direttore<sup>9</sup>, è articolato nelle seguenti unità organizzative<sup>10</sup>: “Segreteria generale”, “Sistemi informativi”, “Privazione della libertà in ambito penale”, “Privazione della libertà da parte delle Forze di polizia”, “Privazione della libertà e migranti”, “Relazioni nazionali, internazionali, studi”, “Privazione della libertà nella tutela della salute” e “Supporto al Collegio”.

Per quanto riguarda la nomina dei membri che compongono il Collegio, la legge di conversione del decreto istitutivo, l. 10/2014, prevede che vengano nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri e sentite le competenti commissioni parlamentari. Nonostante il decreto venga emanato dal Presidente della Repubblica, l'atto deve essere considerato come sostanzialmente governativo e formalmente presidenziale<sup>11</sup>, in quanto il parere delle commissioni parlamentari non è vincolante e il ruolo del Presidente della Repubblica è meramente formalizzante lasciando ampia autonomia decisionale al Governo.

Il Garante nazionale si interessa:

- Dell'area penale, ovvero degli istituti di pena sia per gli adulti che per i minori, e delle residenze per le misure di sicurezza: vigila affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della

---

<sup>8</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 2, decreto 89/2019 è il Garante che con propria delibera stabilisce le modalità di organizzazione e articolazione interna dell'Ufficio. Riguardo la composizione e la gestione del personale assegnato all'Ufficio cfr. art. 2 decreto 89/2019 e art. 7 Codice di autoregolamentazione.

<sup>9</sup> Cfr. art. 4 decreto 89/2019.

<sup>10</sup> Cfr. art. 8, comma 2, Codice di autoregolamentazione e il sito internet del Garante Nazionale (sezione “Ufficio”), [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

<sup>11</sup> M. CERESA GASTALDO, *Una authority di cartapesta per i diritti dei detenuti*, in *Legislazione penale*, 2014, n. 4, pp. 420 e 421.

libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti<sup>12</sup>;

- dell'area delle Forza di Polizia, ovvero delle camere di sicurezza e dei locali adibiti alle esigenze ristrette della Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia locale: sarebbe richiesto il previo avviso per l'accesso alle camere di sicurezza delle Forze di Polizia, le quali potranno negare l'autorizzazione qualora dalla visita del Garante possa derivare danno per le attività investigative in corso.
- dell'area delle persone migranti/ centri di permanenza per rimpatri, hotspot, e qualsiasi luogo per il trattamento di questi soggetti: il Garante nazionale deve verificare il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti dagli articoli 20,21,22 e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394<sup>13</sup>, cioè la comunicazione del provvedimento di trattenimento, informazione dei diritti difensivi al migrante, modalità di trattamento, funzionamento dei centri, attività di prima assistenza e soccorso.
- dell'area sanitaria, ovvero residenze sanitarie per anziani o per persone con disabilità.

Attualmente si è aggiunta un'altra area a causa dell'emergenza sanitaria prevista per il COVID-19<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> C. FIORIO, *"I poteri del Garante nazionale: a) vigilanza"*, Ordinamento penitenziario commentato, VI ed., Cedam, 2021.

<sup>13</sup> Cfr. art. 14 d. legisl. 25 luglio 1998, n.286 e art. 7 c.5 lett. e d.l. 23 dicembre 2013, n.146.

<sup>14</sup> Con il COVID-19 le persone private della libertà personale si sono visti sospesi i colloqui individuali all'interno degli istituti. Il Garante nazionale, in collaborazione con il portavoce dei Garanti territoriali, ha inviato un messaggio di spiegazione alla popolazione detenuta, assicurando l'impegno di tutti i Garanti a controllare che il promesso potenziamento di forme comunicative alternative, assicurato dall'Amministrazione penitenziaria (telefoni cellulari disponibili, videocomunicazione, aumento in numero e durata delle telefonate e la loro gratuità, gratuità delle lavanderie, ecc.) abbia effettivamente realizzazione. I Garanti territoriali hanno apprezzato l'invito a farsi partecipi del momento difficile – adoperandosi con la costante comunicazione, con le Direzioni e in taluni casi con incontri diretti con rappresentanti della popolazione detenuta – per diminuire la criticità passata e attuale vissuta da loro, dai loro familiari e da coloro che lavorano in carcere, dalle associazioni che hanno progetti all'interno.

Quindi il quadro normativo entro cui opera il Garante nazionale è piuttosto complesso perché discende da tre diversi strumenti normativi: la norma primaria<sup>15</sup> che lo istituisce, la norma primaria di ratifica dell'OPCAT<sup>16</sup> che viene integrata dall'individuazione del Garante come NPM italiano e, infine, l'indicazione alle Autorità europee del Garante come meccanismo di monitoraggio dei rimpatri forzati. A questi strumenti normativi si aggiunge il decreto del Ministro della Giustizia che regola il funzionamento di tale organismo<sup>17</sup>.

Il Garante è stato designato come Meccanismo di prevenzione nazionale (NPM), in quanto il Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura, oltre ad istituire un Organo internazionale di prevenzione della tortura (Spt), impone agli Stati parti l'istituzione di un NPM. Questo crea una connessione tra quanto previsto dalla legge nazionale istitutiva e quanto derivato dal Protocollo OPCAT, che regola i poteri e gli obblighi dei Meccanismi nazionali di prevenzione.

Il decreto 11 marzo 2015, n. 36, emanato dal Ministero della giustizia, nel disciplinare la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante e prevedere l'adozione di un Codice di autoregolamentazione<sup>18</sup>, fa riferimento agli artt. dal 17 al 23<sup>19</sup> dell'OPCAT, quale elemento integrante dei poteri e degli obblighi a carico del Garante.

L'art 2 del Codice, rubricato "Funzioni del Garante", infatti, elenca tutte le funzioni che il Garante svolge <<nel rispetto delle competenze attribuite dalla legge istitutiva e dal regolamento e in conformità ai principi di cui alla parte IV, artt. da 17 a 23, del Protocollo ONU>>. Il Garante <<esamina con regolarità la situazione delle persone private della libertà che si trovano nei luoghi, anche mobili, di cui all'art.

---

<sup>15</sup> D.l. 146/2013 convertito in l. 10/2014. L'art. 7 del decreto, al comma 1, dispone che <<è istituito, presso il Ministero della giustizia, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale>>.

<sup>16</sup> L'Italia ha ratificato e dato esecuzione all'OPCAT con legge 9 novembre 2012, n. 195. Inoltre, il Garante nazionale, dopo essere stato istituito nel febbraio 2014, è stato designato il 25 aprile dello stesso anno come NPM durante la Missione permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra, e di ciò ne è stata data comunicazione al SPT. Sul punto cfr. [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it).

<sup>17</sup> Cfr. Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento*, 2017, p. 26. Il decreto di cui si parla è stato emanato dal Ministero della giustizia l'11 marzo 2015, n. 36, "recante il regolamento per la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale".

<sup>18</sup> Il Codice di autoregolamentazione è stato approvato con delibera del 31 maggio 2016.

<sup>19</sup> Per il testo integrale delle disposizioni contenute nel Protocollo e degli artt. dal 17 al 23, cfr. l'allegato alla legge 195/2012 di ratifica dell'OPCAT.

4<sup>20</sup> del Protocollo ONU e intrattiene colloqui riservati con le persone private della libertà, senza testimoni, nonché con qualunque altra persona che ritenga possa fornire informazioni rilevanti; si adopera fattivamente al fine di migliorare il trattamento e la situazione delle persone private della libertà e prevenire fenomeni di tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, proponendo, se necessario, il rafforzamento delle misure di protezione alla cui definizione perviene anche attraverso scambi di informazioni e reciproca collaborazione con il SPT e i NPM istituiti da altri Stati che hanno ratificato il Protocollo ONU; redige la Relazione Annuale sull'attività svolta, contenente l'illustrazione degli obiettivi e l'analisi dei risultati. La Relazione è trasmessa alle Alte cariche dello Stato e pubblicata sul sito internet del Ministero della Giustizia e su quello del Garante>>><sup>21</sup>.

Per quanto riguarda i principi guida alla base dell'attività del Garante, essi sono elencati all'art. 4 del Codice di autoregolamentazione: i comportamenti del Garante devono rispettare i principi del Protocollo ONU, in particolare dell'art. 18<sup>22</sup>, e delle norme del codice etico<sup>23</sup>; protezione delle informazioni riservate raccolte dal Garante – nello specifico nessun dato personale può essere reso pubblico senza il consenso espresso dell'interessato; segretezza su attività istruttoria, informazioni e documentazione acquisite nel corso delle visite istituzionali e nello svolgimento

---

<sup>20</sup> Art. 4 OPCAT: <<1. Ciascuno Stato Parte, in accordo con il presente Protocollo, autorizza le visite da parte degli organismi di cui ai precedenti artt. 2 e 3 in tutti i luoghi posti sotto la sua giurisdizione e il suo controllo in cui delle persone sono o possono essere private della libertà, in virtù di un ordine dell'autorità pubblica oppure nel quadro di indagini da essa condotte o con il consenso o l'acquiescenza di una pubblica autorità (d'ora innanzi: "luoghi di detenzione"). Tali visite saranno condotte allo scopo di rafforzare, laddove necessario, la protezione delle suddette persone contro la tortura o le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. 2. Ai fini del presente Protocollo, per privazione della libertà si intende ogni forma di detenzione o imprigionamento o collocazione di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente, su ordine di un'autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo>>.

<sup>21</sup> Art. 2 Protocollo OPCAT.

<sup>22</sup> Art. 18 OPCAT: <<1. Gli Stati Parte garantiscono l'indipendenza funzionale dei meccanismi nazionali di prevenzione, nonché l'indipendenza del personale di cui essi si avvalgono. 2. Gli Stati Parte adottano i provvedimenti necessari per assicurare che gli esperti che compongono i meccanismi nazionali di prevenzione abbiano le competenze e le conoscenze professionali richieste. Essi dovranno sforzarsi di raggiungere un equilibrio fra i generi e fare in modo che vi siano rappresentate adeguatamente le minoranze etniche e gli altri gruppi minoritari presenti nel paese. 3. Gli Stati Parte insegnano a mettere a disposizione dei meccanismi nazionali di prevenzione le risorse necessarie al loro funzionamento. 4. Nell'istituire i meccanismi nazionali di prevenzione, gli Stati Parte terranno in debita considerazione i principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani>>.

<sup>23</sup> Il codice etico è stato approvato con delibera del 31 ottobre 2017. Esso propone di definire le migliori condizioni per favorire il buon funzionamento e l'affidabilità del Garante e di tutelarne l'immagine pubblica. Il testo integrale del codice etico è confrontabile sul sito [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it).

degli altri compiti del Garante; riservatezza sugli esiti delle visite di cui all'art. 3 del Codice, fino alla loro pubblicazione sul sito internet del Garante; obbligo di trasmettere tempestivamente all'autorità giudiziaria competente notizie di reato ai danni delle persone detenute o private della libertà personale di cui venga a conoscenza nello svolgimento dei compiti istituzionali.

## **2. Compiti e finalità del Garante.**

Uno dei principi più importanti sanciti dalla nostra Costituzione è espresso all'art. 27, comma 3, il quale dichiara che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Lo stesso principio è ripreso dall'art. 19 OPCAT, il quale prevede che la principale finalità del Garante nazionale è quella di rafforzare il sistema di protezione dei diritti delle persone private della libertà personale<sup>24</sup>: <<ai meccanismi nazionali di prevenzione sarà garantito il potere di sottoporre a regolare esame il trattamento di cui sono oggetto le persone private della libertà nei luoghi di detenzione, come definiti al precedente art. 4, allo scopo di rafforzare, se necessario, la protezione loro prestata verso la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti>>.

Lo stesso principio viene ribadito ulteriormente anche dall'art. 2, lettere c) e d) del Codice di autoregolamentazione, il quale dispone che il Garante <<esamina con regolarità la situazione delle persone private della libertà che si trovano nei luoghi, anche mobili, di cui all'art. 4 OPCAT e si adopera fattivamente al fine di migliorare il trattamento e la situazione delle persone private della libertà e di prevenire fenomeni di tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, proponendo se necessario il rafforzamento delle misure di protezione>>.

La tutela delle persone private della libertà, nel nostro ordinamento, è affidata prevalentemente alla magistratura di sorveglianza, la quale, in base all'art. 69 ord.penit.<sup>25</sup>, decide sui reclami sollevati dai detenuti e dagli internati e, più in

---

<sup>24</sup> A. DIDI, *La verifica ab extremo: il Garante nazionale dei diritti delle persone in vinculis*, in *Misure cautelari 'ad personam' in un triennio di riforme*, a cura di A. DIDI e R. M. GERACI, Torino, 2015, p. 172.

<sup>25</sup> Art. 69 ord. penit.: <<1. Il magistrato di sorveglianza vigila sulla organizzazione degli istituti di prevenzione e di pena e prospetta al Ministro le esigenze dei vari servizi, con particolare riguardo

generale, vigila sull'organizzazione degli istituti di prevenzione e di pena e che l'esecuzione della detenzione sia attuata in conformità alle leggi e ai regolamenti<sup>26</sup>.

Questo sistema di tutela giurisdizionale è, per vari aspetti, risultato inadeguato<sup>27</sup> ed proprio in questo contesto che è nata la figura del Garante nazionale, ossia un organo a cui spetta il compito di vigilare sulle modalità di esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale, e di verificare le possibili violazioni dei diritti umani, sensibilizzando l'amministrazione penitenziaria, il Parlamento e il Governo ai problemi delle persone private della libertà personale<sup>28</sup>.

## 2.1 Poteri ispettivi e di vigilanza.

Il potere ispettivo del Garante nazionale è previsto dal Codice di autoregolamentazione, all'art. 3, comma 2, lett. c) e d), il quale prevede che il Garante «<visita con regolarità, senza necessità di autorizzazione, gli istituti

---

alla attuazione del trattamento rieducativo. 2. Esercita, altresì, la vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della custodia degli imputati sia attuata in conformità delle leggi e dei regolamenti. 3. Sovrintende all'esecuzione delle misure di sicurezza personali. 4. Provvede al riesame della pericolosità ai sensi del primo e secondo comma dell'articolo 208 del codice penale, nonché all'applicazione, esecuzione, trasformazione o revoca, anche anticipata, delle misure di sicurezza. Provvede altresì, con decreto motivato, in occasione dei provvedimenti anzidetti, alla eventuale revoca della dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza di cui agli articoli 102, 103, 104, 105 e 108 del codice penale. 5. Approva, con decreto, il programma di trattamento di cui al terzo comma dell'articolo 13, ovvero, se ravvisa in esso elementi che costituiscono violazione dei diritti del condannato o dell'internato, lo restituisce, con osservazioni, al fine di una nuova formulazione. Approva, con decreto, il provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno. Impartisce, inoltre, disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati. 6. Provvede a norma dell'articolo 35 *bis* sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti: a) le condizioni di esercizio del potere disciplinare, la costituzione e la competenza dell'organo disciplinare, la contestazione degli addebiti e la facoltà di discolta; nei casi di cui all'articolo 39, comma 1, numeri 4 e 5, è valutato anche il merito dei provvedimenti adottati; b) l'inosservanza da parte dell'amministrazione di disposizioni previste dalla presente legge e dal relativo regolamento, dalla quale derivi al detenuto o all'internato un attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti. 7. Provvede, con decreto motivato, sui permessi, sulle licenze ai detenuti semiliberi ed agli internati, e sulle modifiche relative all'affidamento in prova al servizio sociale e alla detenzione domiciliare. 8. Provvede con ordinanza sulla riduzione di pena per la liberazione anticipata e sulla remissione del debito, nonché sui ricoveri previsti dall'articolo 148 del codice penale. 9. Esprime motivato parere sulle proposte e le istanze di grazia concernenti i detenuti. 10. Svolge, inoltre, tutte le altre funzioni attribuitegli dalla Legge.

<sup>26</sup> A. DIDI, *La verifica ab extremo: il Garante nazionale dei diritti delle persone in vinculis*, op. cit., p. 173.

<sup>27</sup> Cfr. disegno di legge per l'istituzione del difensore civico, delle persone limitate o private della libertà, [www.osservatorioantigone.it](http://www.osservatorioantigone.it)

<sup>28</sup> A. DIDI, *La verifica ab extremo: il Garante nazionale dei diritti delle persone in vinculis*, op. cit., p. 174.

penitenziari, le residenze per le misure di sicurezza psichiatriche<sup>29</sup> e le altre strutture destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative al carcere o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, nonché, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia di qualunque appartenenza, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive>>.

Già l'art. 67 ord.penit. prevedeva questo tipo di potere, modificato poi dall'art. 12-*bis* del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207 convertito in l. 27 febbraio 2009, n.14<sup>30</sup>, alla cui lettera 1-*bis*) prevede che <<gli istituti penitenziari possono essere visitati senza autorizzazione dai garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati>>. Con il termine 'garanti' si intende un organo pubblico istituito con atto normativo e tali atti normativi rilevano solo se emanati dallo Stato o da Enti pubblici territoriali (Comuni, Province e Regioni), mentre sono da escludere quelle figure che, pur fregiandosi di analoga qualifica, promanano da associazioni o gruppi di natura privata, come stabilisce la circolare D.A.P. 7 novembre 2013, n. 3651-6101<sup>31</sup> al paragrafo 3.

---

<sup>29</sup> Il d.l. 146/2013 faceva riferimento agli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG), invece il Codice di Autoregolamentazione menziona le residenze per le misure di sicurezza psichiatriche (REMS). Questa novità è dovuta al superamento definitivo degli OPG di cui parleremo *infra* Capitolo III §4.

<sup>30</sup> Il d.l. 207/2008 recante "proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti" è stato convertito in l. 14/2009; ha modificato l'art. 67 ord.penit. il quale, adesso, prevede che tra i soggetti istituzionali legittimati a visitare gli istituti penitenziari senza previa autorizzazione figurano anche i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati. Questa è una novità significativa in quanto sino ad allora i garanti potevano accedere agli istituti solo previa autorizzazione dell'amministrazione penitenziaria, ai sensi dell'art. 17 ord.penit. e dell'art. 117, comma 2 del regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario (D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230) o ai sensi dell'art. 78 ord.penit. come assistenti volontari. In questo modo l'autorizzazione all'ingresso dipendeva dalla discrezionalità della pubblica amministrazione penitenziaria e contestualmente veniva pregiudicata l'autonomia dei garanti da parte dell'amministrazione stessa. Sul punto cfr. L. CESARIS, *Quali garanzie per il garante dei detenuti?*, in *Archivio penale*, 2016, n.2, p.6, e L. CESARIS, *Ancora sui colloqui dei garanti con le persone private della libertà personale*, in *Dir. Penale cont.*, 2018, n.2, p. 206; cfr. anche D. VERRINA, *Art. 67*, in *Ordinamento penitenziario commentato*, a cura di V. GREVI, G. GIOSTRA, F. DELLA CASA, Padova, 2011, tomo II, p.913.

<sup>31</sup> Circolare D.A.P. 7 novembre 2013, n. 3651-6101 recante "Nuovo testo unico delle disposizioni dipartimentali in materia di visite agli istituti penitenziari ex art. 67 ord.penit."

Dal paragrafo 6, lett. h) della stessa circolare possiamo desumere che il potere di visita si estende anche agli istituti penitenziari o sezioni degli istituti penitenziari in regime 41-*bis*: l'osservanza di tali disposizioni è <<particolarmente rigorosa quando l'interlocuzione dei visitatori di cui all'art. 67 ord.penit. si rivolga a detenuti sottoposti all'art. 41-*bis*>><sup>32</sup>.

Questo tipo di potere permette al Garante non solo di verificare le condizioni delle strutture visitate in cui sono ospitati i detenuti, ma anche di rivolgere la parola direttamente ad essi e agli internati al fine di rendersi conto in maniera completa delle condizioni di vita degli stessi<sup>33</sup>. L'unico limite a questi dialoghi è che il contenuto dell'eventuale interlocuzione può vertere solo sulle condizioni di vita del detenuto, sulla conformità del trattamento ad umanità, sul rispetto della dignità della persona, senza fare alcun riferimento alle vicende processuali dello stesso<sup>34</sup>.

Entrambi i poteri, quello ispettivo e quello di vigilanza, si esplicano, inoltre, con **in** base agli artt. 7, comma 5, lett. c) e d) del d.l. 146/2013 e 3, comma 2, lett. e) e f) del Codice di autoregolamentazione, i quali prevedono che <<il Garante prende visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o di privazione della libertà; richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture interessate le informazioni e i documenti necessari>>. L'amministrazione deve fornire i documenti richiesti entro trenta giorni dalla domanda. Se questo obbligo non viene adempiuto il Garante deve informare l'autorità giudiziaria competente alla quale può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione per le visite ai luoghi e, inoltre, deve informare le autorità competenti perché intervengano disponendo la consegna della documentazione richiesta per le visite alle camere di sicurezza<sup>35</sup>.

Le suddette disposizioni risultano conformi all'art. 20 OPCAT, il quale recita <<Allo scopo di mettere i NPM in condizione di espletare il loro mandato, gli Stati Parte del presente Protocollo si impegnano a garantire loro: a) accesso ad ogni

---

<sup>32</sup> A. DIDI, *La verifica ab extremo: il Garante nazionale dei diritti delle persone in vinculis*, op. cit., p. 175.

<sup>33</sup> L. CESARIS, *Ancora sui colloqui dei garanti con le persone private della libertà personale*, op. cit., pp. 206 e 207.

<sup>34</sup> Limitazione già espressa dall'art. 117, comma 1, reg.esec.

<sup>35</sup> Art. 3, comma 2, lett. d), Codice di autoregolamentazione.

informazione circa il numero di persone private della libertà nei luoghi di detenzione come definiti dall'art. 4, nonché sul numero di tali luoghi e sulla loro dislocazione; b) accesso ad ogni informazione circa il trattamento di tali persone e circa le loro condizioni di detenzione; c) accesso a tutti i luoghi di detenzione e alle relative installazioni e attrezzature>>.

## **2.2 Poteri raccomandatori, sollecitatori e di impulso.**

Il Garante esercita questi poteri nei confronti del Governo e del Parlamento affinché questi ultimi adottino le iniziative necessarie a tutelare i diritti dei detenuti e sensibilizzino le autorità penitenziarie all'osservanza dei loro compiti<sup>36</sup>. Infatti, questo è ciò che dispone l'art. 19, lett. b) OPCAT: <<ai meccanismi nazionali di prevenzione sarà garantito il potere di formulare raccomandazioni alle autorità competenti al fine di migliorare il trattamento e le condizioni in cui versano le persone private della libertà e di prevenire la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, tenendo nella dovuta considerazione le norme in materia adottate dalle Nazioni Unite>>.

È importante tutelare i diritti delle persone private della libertà e non comprometterli, così che la temporanea restrizione raggiunga la sua finalità effettiva espressa dalla Costituzione all'art. 27 comma 3, cioè la risocializzazione<sup>37</sup>.

Il CPT ha elaborato un modello standard per l'esecuzione penale detentiva e le raccomandazioni formulate dal Garante seguono questo modello e si aggiornano spesso, anzi quasi ogni volta che il Comitato effettua una visita ad un istituto. Il Garante appena rileva una violazione o una criticità non conforme alle norme interne o sovranazionali, informa tempestivamente l'autorità competente perché provveda ad interrompere la violazione, proprio come prevede l'art. 3, comma 3 del Codice di autoregolamentazione: <<se nel corso di una visita ritiene che una situazione in atto costituisca violazione dell'art. 3 CEDU, il Garante informa

---

<sup>36</sup> A. DIDDI, *La verifica ab extremo: il Garante nazionale dei diritti delle persone in vinculis*, op. cit., p. 179, nonché L. SCOMPARIN, *Il Garante Nazionale*, in *Sovraffollamento carcerario e diritti dei detenuti: le recenti riforme in materia di esecuzione della pena*, a cura di F. CAPRIOLI, L. SCOMPARIN, Torino, 2015, p. 291.

<sup>37</sup> M. PALMA (Presidente del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale), *Norme e normalità. Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti*, 2018, p.3, confrontabile in [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

tempestivamente l'autorità competente perché provveda senza indugio a interrompere la violazione in atto, dandone contestuale comunicazione all'autorità giudiziaria e al Ministro di riferimento per gli interventi di pertinenza>>. Se le autorità non intervengono tempestivamente il Garante formulerà raccomandazioni affinché vengano meno le criticità e il sistema evolva in meglio<sup>38</sup>.

Alla fine di ogni visita il Garante redige un rapporto contenente le raccomandazioni, indirizzate alla Direzione dell'istituto penitenziario visitato, al Provveditorato regionale oppure direttamente ai vertici dell'Amministrazione penitenziaria. A volte le raccomandazioni possono essere indirizzate tramite la Relazione annuale al Parlamento anche al legislatore, proponendo la modifica di norme. Come prevede l'art. 19, lett. c) OPCAT: <<ai meccanismi nazionali di prevenzione sarà garantito il potere di sottoporre proposte e osservazioni relativamente alla legislazione in vigore e ai progetti di legge>>.

Come già citata, la Relazione annuale al Parlamento fa parte dei poteri di raccomandazione e di impulso: secondo l'art. 7, comma 5, lett. g) del d.l. 146/2013 e l'art. 2, lett. e) del Codice di autoregolamentazione la Relazione deve contenere l'attività svolta durante l'anno, l'illustrazione degli obiettivi e l'analisi dei risultati.

### **2.3 Poteri di risoluzione dei conflitti individuali.**

L'art. 35 ord.penit., modificato dall'art. 3, comma 1, lett. a) del d.l. 146/2013 attribuisce al Garante nazionale il potere di risoluzione dei conflitti individuali, prevedendo che <<i detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti>>. Quindi, oltre che le diverse Autorità destinatarie del c.d. "reclamo generico"<sup>39</sup> elencate nella versione originale dell'art. 35 ord.penit., i destinatari sono anche il Garante nazionale e i garanti regionali e locali.

---

<sup>38</sup> C. SISTI, *Costruire la normalità*, in *Norme e normalità. Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti*, 2018, pp. 11 e 12.

<sup>39</sup> M. G. COPPETTA, *art. 35*, in *Ordinamento penitenziario commentato*, a cura di F. DELLA CASA e G. GIOSTRA, Padova, 2015, p.390. La denominazione di "reclamo generico" deriva dalla volontà del legislatore di concepire con l'art. 35 ord. penit. un meccanismo di difesa per i detenuti in quei settori non garantiti da specifici strumenti di tutela giurisdizionale. In questo modo il detenuto avrà la possibilità di rivolgere istanze a determinate autorità interne ed esterne al carcere per lamentare qualunque tipo di doglianza.

La Corte costituzionale, con sentenza 11 febbraio 1999, n. 26, aveva dichiarato illegittimo l'art. 35 nella parte in cui non prevedeva una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi di diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale<sup>40</sup>. Il "reclamo giurisdizionale" viene inserito nell'ordinamento penitenziario all'art. 35-bis dal decreto n. 146 del 2013: così i detenuti e gli internati, ogni qual volta lamentino una lesione dei loro diritti da parte di atti dell'amministrazione penitenziaria, potranno avvalersi alternativamente di una tutela giurisdizionale oppure dello strumento già previsto all'art. 35, il reclamo generico, considerato anche come tutela "extragiurisdizionale"<sup>41</sup>.

Per quanto riguarda la possibilità di approfondire questioni individuali su sollecitazione dei singoli detenuti, la legge non ha previsto uno specifico procedimento per la trattazione di questi speciali reclami. Il Garante ha comunque elaborato una procedura per fornire risposte nel più breve tempo possibile nonché soluzioni per il superamento del problema esposto<sup>42</sup>. La legge, però, prevede che l'amministrazione interessata, dopo aver ricevuto le raccomandazioni, deve comunicare, in caso di diniego, le ragioni del dissenso motivato entro il termine di trenta giorni<sup>43</sup>. Questo perché il Garante non è dotato di poteri autoritativi, ma le raccomandazioni sono solo dei "suggerimenti". Infatti, le raccomandazioni del Garante nazionale possono costituire e rientrare in una parte del c.d. *soft law*<sup>44</sup>, che

---

<sup>40</sup> Testo integrale reperibile in Cassazione penale, 1999, pp. 1718 ss. La questione era stata sollevata da un magistrato di sorveglianza di Padova. Esso era stato chiamato a provvedere sui reclami proposti da due detenuti ai sensi dell'art. 35 ord.penit. facendo applicazione dell'art. 18 ord.penit. Si trattava di una fattispecie in cui venivano in rilievo diritti costituzionalmente tutelati in via immediata. Il magistrato sollevò la questione di legittimità costituzionale sulla premessa che le decisioni che egli doveva prendere a seguito di reclamo si considerano "giurisdizionalizzate" solo in due ipotesi (ovvero, ex art. 69 ord.penit. quando il reclamo attiene alla materia lavorativa o a quella disciplinare). Il magistrato lamentava che il reclamo previsto dall'art. 69, pur avendo natura giurisdizionale, non era di carattere generale, riguardando solo determinate violazioni di diritti, invece il reclamo ex art. 35 ord.penit., potendo avere ad oggetto qualsiasi diritto costituzionalmente garantito, non aveva natura giurisdizionale.

<sup>41</sup> M. G. COPPETTA, *Art. 35*, in *Ordinamento penitenziario commentato*, op. cit., p. 392, nonché Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento*, 2017, p. 40.

<sup>42</sup> Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento*, 2018, p. 221.

<sup>43</sup> A. DIDDI, *La verifica ab externo: il Garante nazionale dei diritti delle persone in vinculis*, op. cit., p. 180.

<sup>44</sup> Nella *Relazione al Parlamento* 2018, p. 222, il Garante nazionale parla di soft law: si tratta di un insieme di raccomandazioni non vincolanti che permettono, però, di «avviare un dialogo con l'Amministrazione penitenziaria in modo da alimentare il rispetto di buone pratiche della vita penitenziaria conformi ai principi costituzionali e agli obblighi sovranazionali».

si è rilevato efficace nella risoluzione di situazioni di carattere generale che incidono sulla vita dei soggetti all'interno dei luoghi di detenzione, pur non essendo decisivo per la risoluzione di casi singoli che richiedono, preferibilmente, uno strumento di tutela giurisdizionale<sup>45</sup>.

Durante gli ultimi anni sono state presentate al Garante numerose istanze classificate come reclami ai sensi dell'art. 35 ord.penit. Questo grazie ai caratteri positivi di questo reclamo: le lettere sono consegnate in busta chiusa e sono sottratte a limitazioni o controlli. Questo permette al detenuto di sentirsi tutelato e di trasmettere tutte le informazioni necessarie senza essere condizionati da fattori esterni.

### **3. Il Garante regionale dei diritti della persona detenuta.**

Il Meccanismo preventivo nazionale (NPM) dell'Italia è costituito dal Garante nazionale, che può delegare, temporaneamente, specifici compiti ai Garanti territoriali.

Nonostante le numerose proposte di legge presentate sia alla Camera dei deputati che al Senato, non è stato ancora istituito un Garante nazionale unitario, ma solamente garanti territoriali.

È stata definita una “concertazione”, un'occasione di “anticipazione-sperimentazione” delle potenzialità ed opportunità implicite nel ruolo<sup>46</sup>.

Il primo Garante territoriale è stato istituito nel 2003 con una legge regionale.

I garanti regionali sono istituiti in ciascuna regione secondo leggi regionali che ne definiscono poteri e compiti. Attualmente tutte le regioni o province autonome (tranne Bolzano) richiedono per legge un garante, ma in alcune regioni (Basilicata, Calabria e Sardegna) non è stato nominato alcun garante.

Chiunque, cittadino italiano o straniero, enti, associazioni o organizzazioni e comitati sociali, può ricorrere al garante regionale per tutelare i propri diritti e

---

<sup>45</sup> Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento*, 2017, p. 41 e 2018, p. 221.

<sup>46</sup> Intervista al Dottor Giorgio Bertazzini, ex Garante dei detenuti presso la Provincia di Monza-Brianza, Melegnano.

interessi collettivi, se si ravvisano delle violazioni a seguito di comportamenti illeciti o negligenti da parte degli uffici della pubblica amministrazione.

L'intervento del Garante regionale avviene su richiesta degli interessati oppure d'ufficio. Nel suo ruolo di garante della buona amministrazione, può segnalare d'ufficio le disfunzioni riscontrate presso altre pubbliche amministrazioni, sollecitandone la collaborazione.

Per citare alcuni esempi, nell'ambito del proprio mandato e delle proprie competenze, il Garante regionale si occupa spesso di agricoltura e parchi naturali, titolarità di atti della pubblica amministrazione, diritto allo studio, edilizia e urbanistica, espropri, sanità pubblica e inquinamento (scarichi, rumore), fiscalità, sanità e ospedali.

Le funzioni dei Garanti regionali sono definite da atti istitutivi. Presso la provincia di Milano la delibera istitutiva di tale figura precisa che “tale figura promuove una cultura dell'umanizzazione della pena, opera d'intesa con le altre istituzioni pubbliche per la fruizione di tutti i diritti da parte delle persone limitate nella libertà, esercita funzioni di osservazione, vigilanza e segnalazione delle eventuali violazioni alle autorità competenti”<sup>47</sup>.

Il Garante regionale, nello svolgimento delle proprie funzioni, non può: annullare, revocare, modificare atti della Pubblica Amministrazione o imporre determinati provvedimenti; intervenire nei confronti di un ufficio prima che l'interessato lo abbia già fatto direttamente; assistere il cittadino dinanzi all'autorità giudiziaria; intervenire in rapporti o controversie tra privati (questioni condominiali, controversie commerciali, rapporti di vicinato, ecc.); intervenire presso le amministrazioni dello Stato che operano nei settori della difesa, sicurezza pubblica e giustizia.<sup>48</sup>

A livello normativo non vi è nessuna definizione che ne definisca prerogative e limiti di azione. Ma è opportuno delineare una differenza importante. In alcune regioni, come Lombardia, Umbria, Valle d'Aosta e Trento<sup>49</sup>, il Garante regionale

---

<sup>47</sup> G. BERTAZZINI, ex Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà personale presso la Provincia di Milano.

<sup>48</sup> [Garantedeidiritti.marche.it](http://Garantedeidiritti.marche.it), febbraio 2017.

<sup>49</sup> I Garanti dei diritti dei detenuti, [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it)

viene denominato anche “difensore civico”. In realtà il difensore civico è destinato ad occuparsi delle relazioni fra cittadino e pubbliche amministrazioni in generale.

La dottrina ha affermato in merito che la definizione di “difensore civico per le persone private della libertà personale” ha l’intento di ampliare l’ambito di applicazione a tutti quei casi di privazione della libertà personale di un soggetto, anche quelle riguardanti i centri di permanenza temporanea e le camere di sicurezza delle autorità di polizia<sup>50</sup>.

Come agisce un Garante? Per richiedere l’intervento del Garante possono attivarsi sia il singolo detenuto sia i familiari. Questo accade attraverso segnalazioni che possono avere ad oggetto il mancato rispetto della normativa penitenziaria, violazioni di diritti od omissioni da parte dell’amministrazione. Si possono effettuare queste segnalazioni durante i colloqui o le visite in istituto da parte dei garanti stessi, oppure per iscritto o altri mezzi informali. Il Garante, ricevuta la segnalazione, si rivolge direttamente alle autorità per avere chiarimenti o spiegazioni delle situazioni segnalate<sup>51</sup>.

La dottrina negli anni ha indicato che sarebbe opportuno nei confronti dei detenuti che il garante avesse anche il compito di indicare agli stessi le vie praticabili per risolvere le situazioni pregiudizievoli. Ciò perché capita spesso che i detenuti non abbiano assistenza difensiva durante la fase esecutiva e pertanto ignorino la possibilità di presentare reclamo avverso i provvedimenti dell’amministrazione penitenziaria, così come non siano a conoscenza delle modalità per richiedere l’intervento della magistratura di sorveglianza.

Infine, un’ultima criticità peculiare è dovuta alla compresenza di Garanti comunali, provinciali e regionali sullo stesso territorio. Potrebbero crearsi rischi di sovrapposizioni, difficoltà di interlocuzione tra organi dotati di medesime competenze, ma con differente collocazione istituzionale, che potrebbero dare origine a conflitti di attribuzione con possibili riflessi sull’operatività, qualora non si colmasse il vuoto normativo o non si trovasse un raccordo<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> M. GEMELLI, *Il Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, Giustizia Penale, fasc. 2, 2007, pag. 535.

<sup>51</sup> Garante nazionale e garanti territoriali, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it), aggiornato 21 marzo 2022.

<sup>52</sup> G. BERTAZZINI, ex Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà personale per la Provincia di Milano.

#### **4. Il Magistrato di sorveglianza: rapporti e differenze con il Garante.**

L'opportunità di affidare ad un organo giudiziario il controllo delle modalità dell'esecuzione penale era stata già avvertita nell'Italia preunitaria, ma solamente con il Codice penale del 1930 (articolo 144), con il codice di procedura penale (articolo 585) e con il Regolamento per gli Istituti di Prevenzione e di Pena del 1931, fu introdotta e disciplinata la vigilanza di un giudice incaricato di controllare l'esecuzione delle pene detentive. Questa funzione era esercitata dal giudice di sorveglianza negli stabilimenti dipendenti dal Ministero di Grazia e Giustizia e dal pretore nelle carceri mandamentali.

Il giudice di sorveglianza svolgeva funzioni di natura amministrativa e precisamente ispettive, deliberative e consultive<sup>53</sup>.

Il processo di giurisdizionalizzazione dell'esecuzione della pena ebbe inizio negli anni '70. Un punto fondamentale di questo processo fu la sentenza 27 giugno 1974, n.204 della Corte costituzionale. La Corte precisò che esiste un diritto del condannato nel quale, per il protrarsi della realizzazione della pena, venga riesaminato il suo comportamento, al fine di accertare se la qualità di pena espiata abbia o meno assolto al suo fine educativo (come precisa l'articolo 27, comma 3 della nostra Costituzione). Viene introdotta e promulgata a tal proposito la legge 26 luglio 1975, n. 354<sup>54</sup>.

Il capo II del Titolo II della legge istituì un organo monocratico ed uno collegiale: il magistrato di sorveglianza e la sezione di sorveglianza. A differenza dell'odierno tribunale di sorveglianza, la sezione di sorveglianza era composta da due giudici onorari e da due magistrati di sorveglianza appartenenti al distretto di Corte d'appello sede della sezione.

---

<sup>53</sup> Le funzioni ispettive erano manifestazione di un potere generale di "vigilanza" sulla corretta applicazione delle leggi e dei regolamenti degli istituti penitenziari nei confronti dei detenuti. Le attribuzioni deliberative erano di due tipi: a) quelle in grado di modificare lo stato penitenziario dei reclusi; b) quelle che direttamente incidevano su diritti soggettivi (di natura patrimoniale) dei detenuti. I pareri del giudice di sorveglianza, anche se obbligatori, non erano mai vincolanti.

<sup>54</sup> I movimenti politici e culturali prevalenti in quegli anni chiedevano una magistratura di sorveglianza in grado di dare attuazione al principio stabilito dall'art. 27, comma 3, Cost., una magistratura specializzata con il compito di svolgere una funzione di garanzia sia nei confronti del detenuto sia della società.

Ai sensi dell'originario art. 70, comma 2, ord. penit. "a ciascuna sezione sono destinati magistrati di sorveglianza nel numero richiesto dalle esigenze di servizio e nei limiti delle dotazioni organiche degli uffici di sorveglianza del distretto".

Rilevantissime modifiche alla legge n. 354/75 furono introdotte dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663. Questa legge, comunemente indicata come legge Gozzini, ha mutato, in modo significativo, la struttura della magistratura di sorveglianza e le ha assegnato maggiori poteri sia in relazione all'esecuzione penale inframuraria sia in relazione a quella attuata fuori dal carcere. L'ambito di valutazione e di conoscenza della magistratura di sorveglianza è stato notevolmente ampliato.

La medesima legge ha anche modificato il testo dell'art. 68, comma 1, ord. penit. in modo da eliminare ogni incertezza circa l'autonomia degli uffici di sorveglianza rispetto ai tribunali ordinari e ha sostituito la denominazione "sezione di sorveglianza" con quella di "tribunale di sorveglianza". Ciò al fine di riaffermare l'autonomia dell'organo collegiale di sorveglianza rispetto alla Corte d'appello ed ai tribunali ordinari<sup>55</sup>.

Le funzioni del tribunale di sorveglianza sono state ampliate<sup>56</sup> sia quantitativamente sia qualitativamente. Sotto il profilo quantitativo sono state attribuite al tribunale di sorveglianza sia materie che precedentemente erano estranee al giudizio di sorveglianza, sia materie che, pur precedentemente già di competenza della sezione, presentavano, nella disciplina procedurale del 1986, inediti ed ampliati ambiti applicativi. Sotto il profilo qualitativo la competenza dell'organo collegiale è stata, invece, estesa alle misure alternative alla detenzione.

La legge n. 663/86 ha previsto poi che il magistrato di sorveglianza provveda con ordinanza o con decreto, cioè atti tipicamente giurisdizionali.

Gli uffici di sorveglianza sono costituiti ed elencati nella tabella A allegata alla legge n. 354/75. Agli uffici di sorveglianza sono assegnati magistrati di appello, di tribunale e, dopo la modifica della legge Gozzini, di Cassazione.

---

<sup>55</sup> La dottrina, peraltro, ha valutato quest'ultima modifica non come innovazione di mero carattere nominalistico, ma come segnale normativo di valorizzazione delle differenziazioni interne alla giurisdizione.

<sup>56</sup> Cfr. E. MISEROCCHI, in M. PAVARINI, *Codice commentato dell'esecuzione penale*, a cura di B. GUZZALOCA, UTET, 2002, vol. I, pg. 222 e ss.

Il magistrato di sorveglianza svolge funzioni sia monocratiche che collegiali. Le funzioni monocratiche sono sia di natura amministrativa sia di natura giurisdizionale. In particolare, egli svolge:

- interventi di vigilanza e controllo: vigila sull'organizzazione degli istituti penitenziari; si assicura che l'esecuzione della custodia degli imputati sia attuata in conformità alla legge; sovrintende all'esecuzione delle misure di sicurezza personali; esamina le istanze o i reclami a lui rivolti da detenuti o internati;
- interventi amministrativi: approva il programma di trattamento previsto dall'art 13 c. 3° ord. penit.; decide con decreto motivato sulle licenze ai condannati in tema di semilibertà; approva o revoca il provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno o alla cura all'esterno dei figli minori; provvede a modificare, con decreto motivato, gli affidamenti in prova al servizio sociale e alla detenzione domiciliare; dispone il trasferimento in ospedali civili o in altri luoghi esterni di cura fissando le modalità di custodia; autorizza la partecipazione della comunità esterna all'opera di rieducazione, previsto dall'art. 17 ord. penit.; richiede agli uffici per l'esecuzione penale esterna (U.E.P.E.) le inchieste sociali utili a fornire i dati occorrenti per l'applicazione, la modificazione, la proroga e la revoca delle misure di sicurezza e per il trattamento dei condannati e degli internati; autorizza il difensore a conferire, ricevere dichiarazioni o assumere informazioni da detenuti nel corso dell'esecuzione della pena, in caso di indagini difensive.
- interventi di natura giurisdizionale: accerta, su richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, la persistenza della pericolosità sociale al fine dell'applicazione delle misure di sicurezza ordinate con sentenza o disposte successivamente al fine della loro concreta applicazione; provvede alla conversione *in melius* o *in peius* delle misure di sicurezza; provvede in materia di infermità psichica sopravvenuta al condannato; provvede al riesame della pericolosità sociale dei sottoposti a misure di sicurezza, alla scadenza, del periodo minimo di durata, nonché all'eventuale revoca anticipata delle misure di sicurezza; provvede, con decreto motivato, sui permessi, anche premio, ai condannati; decide sui reclami dei detenuti e

degli internati concernenti l'osservanza delle norme riguardanti l'attribuzione della qualifica lavorativa, la remunerazione, lo svolgimento delle attività di tirocinio, di lavoro e le assicurazioni sociali nonché le condizioni di esercizio del potere disciplinare, la costituzione e la competenza dell'organo disciplinare, la contestazione degli addebiti e la facoltà di discolta.

La legge n. 663/86 ha istituito un tribunale di sorveglianza in ciascun distretto di Corte d'appello ed in ciascuna circoscrizione territoriale di sezione distaccata di Corte d'appello.

Il tribunale è composto da tutti i magistrati di sorveglianza in servizio negli uffici del distretto e da giudici onorari (esperti in psicologia, servizio sociale, pedagogia, psichiatria, criminologia clinica ovvero da docenti di scienze criminalistiche) nominati, per periodi triennali rinnovabili, dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Il collegio giudicante è composto dal Presidente, da un secondo magistrato di sorveglianza nonché da due esperti. Nel caso in cui il Presidente sia assente o impedito, questi è sostituito dal magistrato di sorveglianza che lo segue nell'ordine delle funzioni giudiziarie e, a parità di funzioni, nell'anzianità.

Le decisioni sono prese con ordinanza in camera di consiglio; in caso di parità di voti prevale il voto del Presidente. Le funzioni di pubblico ministero davanti al tribunale di sorveglianza sono esercitate dal Procuratore Generale presso la Corte di appello.

L'inevitabile sovrapposizione delle funzioni del Garante nazionale con le funzioni istituzionalmente demandate alla magistratura di sorveglianza dall'art 69 comma 6 ord. penit. e potenziate attraverso le modificazioni operate sugli articoli 35, 35-bis, 35-ter, impone l'esigenza di un'*actio finium regundorum*<sup>57</sup>. Nonostante che l'art. 69, ai commi 1 e 2, ord.penit. precisi che il magistrato di sorveglianza <<vigila sulla organizzazione degli istituti di prevenzione e di pena e prospetta al Ministro le esigenze dei vari servizi, con particolare riguardo all'attuazione del trattamento rieducativo. Esercita, altresì, la vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della

---

<sup>57</sup> v. F. DELLA CASA, *Per un più fluido (ed esteso) "monitoraggio" delle situazioni detentive: il difensore civico della libertà personale*, in "Politica del diritto", 2003.

custodia degli imputati sia attuata in conformità delle leggi e dei regolamenti>>, nel corso del tempo questo controllo costante sulle condizioni di detenzione dei ristretti è stato compromesso da diversi fattori. In *primis*, dall'incremento della mole di lavoro negli Uffici, dovuto all'aumento del ricorso alle misure alternative alla detenzione<sup>58</sup>; e poi, dalla scarsa frequentazione degli istituti dovuta al timore di alcuni magistrati di sorveglianza che la loro terzietà venga compromessa ogni volta in cui vengono a contatto con i detenuti, con il rischio di rimanere coinvolti dalle loro vicende personali.

Ecco perché c'era la necessità di istituire un'autorità garante che si focalizzi esclusivamente sulla tutela dei diritti delle persone private della libertà e capace di colmare un vuoto troppo ampio lasciato dalla lontananza dei magistrati di sorveglianza dai luoghi di detenzione<sup>59</sup>. Nella prospettiva del legislatore il Garante dovrebbe non solo assicurare una più assidua presenza all'interno delle strutture carcerarie, ma anche operare per una più proficua e rapida risoluzione dei conflitti tra detenuti ed amministrazione penitenziaria<sup>60</sup>.

Il Garante nazionale e il magistrato di sorveglianza cooperano nelle loro funzioni. Tale cooperazione si concretizza ogni volta che il Garante nazionale, in occasione delle proprie visite, contatta il magistrato di sorveglianza per avere la sua opinione circa l'andamento della vita detentiva nell'istituto visitato, raccoglie le indicazioni delle eventuali criticità e avvia un'azione comune per risolverle<sup>61</sup>.

Un'ulteriore connessione è data proprio dall'introduzione, come abbiamo visto in precedenza dell'art. 35-*bis* ord.penit. dopo l'intervento del d.l. 146/2013: il reclamo giurisdizionale non è più contemplato solo in materia disciplinare, ma che in tutti i casi in cui si verifica l'inosservanza da parte dell'amministrazione di disposizioni dell'ordinamento penitenziario o del relativo regolamento, dalla quale derivi al detenuto o internato un attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti (come

---

<sup>58</sup> Dovuta soprattutto al problema del sovraffollamento carcerario.

<sup>59</sup> A. DIDI, *La verifica ab externo: il Garante nazionale dei diritti delle persone in vinculis*, op. cit., p.190.

<sup>60</sup> C. FIORIO, *I poteri del Garante nazionale: a) vigilanza*, in *Ordinamento penitenziario commentato*, VI ed., Cedam, 2021.

<sup>61</sup> Garante nazionale delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento*, 2017, p. 39.

specifica l'art. 69, comma 6, lett. b))<sup>62</sup>. Questo aspetto evidenzia proprio la collaborazione fra Magistrato di sorveglianza e Garante nazionale, in quanto quest'ultimo può agire nella risoluzione dei conflitti meno importanti dei diritti della persona. Inoltre, al Garante sono riservati gli interventi relativi alle carenze nel trattamento dovute a obsolescenza delle strutture, o più spesso alla mancata o deficitaria attuazione, per carenza di fondi di istituti e servizi previsti dalla legge, mentre il magistrato di sorveglianza sarebbe chiamato a rimuovere il *deficit* di tutela sul piano giuridico dell'esecuzione penale.

In conclusione, le tutele garantite dalla magistratura di sorveglianza e dal Garante nazionale sono diverse, non sovrapponibili, ma complementari<sup>63</sup>. Il Garante è privo di poteri vincolanti nei confronti dell'amministrazione; è considerato un intermediario tra le mura carcerarie e la società civile<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> F. FIORENTIN, *Il reclamo "giurisdizionale" per la tutela dei diritti delle persone detenute e internate*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2013, n.3, p. 237.

<sup>63</sup> Garante nazionale delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento*, 2019, p. 216.

<sup>64</sup> D. VERRINA, *Art 67, op. cit.*, p.913.

## CAPITOLO II

### MACRO-AREE PROBLEMATICHE ALL'INTERNO DELLE STRUTTURE CARCERARIE

SOMMARIO: 1. Sovraffollamento carcerario: la quotidianità vissuta in condizioni disumane. – 1.1 Le condanne dell'Italia. – 1.2 Possibili soluzioni. – 1.3 (Segue) La riforma Orlando – 1.4 Situazione attuale del sovraffollamento. – 2. Strutture carcerarie inadeguate: problemi comuni. – 2.1 Autolesionismo e suicidio: drammatici episodi frequenti all'interno delle mura carcerarie. – 2.2 Il caso di Marco Prato e l'intervento del Garante. – 2.3 Alfredo Cospito: l'attuale caso mediatico e la presa di posizione del Garante.

#### **1. Sovraffollamento carcerario: la quotidianità vissuta in condizioni disumane.**

Il principio cardine su cui si basa l'ordinamento penitenziario e, di conseguenza, l'intero sistema carcerario italiano, è stabilito dall'articolo 27, comma 3 della nostra Costituzione, ai sensi del quale: «*Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso d'umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato*».

Infatti, oggi, nel nostro ordinamento, la finalità della pena è quella di rieducare il condannato, allo scopo di consentirne il reinserimento nella società.

Purtroppo, però, non è sempre stata questa la finalità nel nostro ordinamento: nel corso degli anni, anch'essa ha subito delle modifiche connesse alle varie fasi politiche e culturali che hanno caratterizzato il nostro Paese nell'ultimo secolo (in particolare con le difficoltà del passaggio da regime dittatoriale del periodo fascista ad un sistema democratico).

Prima dell'entrata in vigore della Costituzione, il 1° gennaio 1948, il sistema penitenziario aveva una diversa ed opposta finalità: il «Regolamento per gli istituti di prevenzione e pena» (R.D. 787/31), meglio noto come “*Regolamento Rocco*”, in linea con i retaggi del tempo e con l'ideologia fascista, perseguiva una finalità fortemente repressiva, dalla quale derivava un trattamento ampiamente degradante per i detenuti. Ad esempio, i detenuti e gli internati dovevano essere identificati e

chiamati con un numero di matricola. Il loro nome e cognome veniva “soppresso”, come veniva soppressa la loro personalità. Le uniche attività consentite all’interno dell’istituto carcerario erano il lavoro (che in realtà si caratterizzava più in uno sfruttamento del detenuto), l’istruzione civile e le pratiche religiose (c.d. tre leggi della vita carceraria).

La Costituzione introdusse una serie di norme, principi e diritti nettamente in contrasto con il Regolamento Rocco che fecero sorgere l’esigenza di riformare il sistema carcerario e di reinterpretare il regolamento alla luce dei principi costituzionali.

Un decennio dopo l’entrata in vigore della Costituzione, verso la fine degli anni ’50, iniziò a presentarsi l’idea di un “carcere-clinica”: i detenuti erano oggetto di studio e di osservazione scientifica, per formulare e finalmente produrre un “trattamento individualizzato” volto alla rieducazione del detenuto.

Si inizia un percorso, quindi, non più improntato sul carattere afflittivo della pena, ma verso un modello improntato sulla rieducazione.

Si arriva, così, all’emanazione della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante «*Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure preventive e limitative della libertà personale*». La legge introduce un sistema penitenziario totalmente nuovo: il regolamento precedente non prevedeva nessun diritto per il detenuto, aveva carattere afflittivo e dava importanza alle prerogative dell’Amministrazione penitenziaria; il nuovo sistema pone la figura del detenuto come persona al centro dell’esecuzione delle misure restrittive della libertà personale, prevede una serie di diritti e garanzie, e la pena è finalizzata alla rieducazione e al reinserimento sociale.

Il nuovo sistema, nella prospettiva della rieducazione, pone il detenuto «*quale protagonista attivo e, nel contempo, quale fine ultimo dell’esecuzione penitenziaria*»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> V. GREVI, *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna, Zanichelli, 1981.

Le novità della riforma erano: la finalità rieducativa della pena, l'introduzione delle misure alternative alla detenzione, la disciplina del lavoro in carcere, il principio di individualizzazione del trattamento.

L'evoluzione del tempo ha portato alcune modifiche alla legge n. 354/75: gli interventi più significativi sono stati la Legge Gozzini (legge n. 663/86) e la Legge Simeone-Saraceni (legge n. 165/98).

La prima ha introdotto l'art 41-*bis* – il regime di carcere duro – ed ha previsto per i detenuti che hanno tenuto una buona condotta all'interno dell'istituto una serie di benefici, la possibilità di usufruire di misure alternative al carcere e dei permessi premio per poter continuare le relazioni familiari al di fuori delle mura carcerarie e per instaurare dei rapporti di lavoro all'esterno.

La seconda legge ha ampliato la concessione delle misure alternative alla detenzione: qualora la pena inflitta sia di durata inferiore a tre anni di reclusione, il P.M. dovrà sospendere l'esecuzione, consentendo al condannato di richiedere al Tribunale di Sorveglianza una misura alternativa alla detenzione entro il termine di trenta giorni.

Il 20 giugno 2000, con Decreto del Presidente della Repubblica n. 230 è stato emanato il nuovo regolamento penitenziario: *«Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà»*.

Uno dei limiti principali della legge n. 354/75, per cui si è dimostrata inadeguata, è la problematica del sovraffollamento carcerario che ha inflitto gli istituti del nostro Paese già a partire dal secondo dopoguerra.

Sovraffollamento carcerario dovuto sia dall'insufficienza di strutture e carenza di posti, sia dal non perfetto funzionamento delle misure alternative alla detenzione in carcere e di tutti quei meccanismi che evitano al condannato di fare il suo ingresso all'interno della struttura carceraria.

Gli ultimi decenni del ventesimo secolo sono stati segnati da un notevole aumento della popolazione carceraria italiana, tendenza che si è mantenuta inalterata già dai primi anni Duemila.

Il c.d. “tasso di densità carceraria”, indicatore del sovraffollamento, evidenzia, infatti, una costante crescita della popolazione detenuta con una costante eccedenza numerica rispetto alla capienza regolamentare degli istituti di pena<sup>2</sup>.

Una delle ragioni di tale fenomeno è l’allontanamento dal c.d. “modello penitenziario europeo”, conseguenza della prevalenza nel dibattito pubblico delle esigenze di tutela della collettività su quelle di protezione dei diritti fondamentali dei detenuti, che è basato sul principio della funzione rieducativa della pena<sup>3</sup>.

In questo modo lo Stato ha posto in secondo piano il proprio compito di assumere nei confronti di chi fa ingresso in carcere una posizione di garanzia<sup>4</sup> dei diritti fondamentali.

Si pensi che secondo i dati del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria aggiornati al 30 giugno 2022, sono 54.841<sup>5</sup> le persone detenute negli istituti di pena. Di questi 2.314 sono donne e 17.182 stranieri, a fronte di una capienza regolamentare di 50.900 posti, con un tasso di affollamento ufficiale dunque del 107,7%.

Se si analizzano però tutte le schede trasparenza dei 190 istituti penitenziari italiani, pubblicate dal Ministero della Giustizia, si scopre che nei vari istituti sul territorio nazionale ci sono al momento ben 3.665 posti non disponibili. La capienza effettiva, dunque, scende a 47.235 posti, ed il sovraffollamento effettivo sale al 112%<sup>6</sup>.

I casi più critici si riscontrano negli istituti di Latina, con un tasso di affollamento reale del 194,5%; Milano San Vittore, che con 255 posti non disponibili ha un tasso di affollamento del 190,1%; Busto Arsizio, con tasso di affollamento al 174,7%; Lucca, con 24 posti non disponibili e un tasso di affollamento del 171,8%; infine l’istituto di Lodi, con un tasso di affollamento al 167,4%.

---

<sup>2</sup> Cfr. *Un'anomalia italiana: il sovraffollamento carcerario*, Istituto di Ricerca Cattaneo, in [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it)

<sup>3</sup> v. L. RE, *Carcere e globalizzazione. Il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa*, Editori Laterza, 2010, pagg. I-III.

<sup>4</sup> E. DOLCINI, *La rieducazione del condannato: un'irrinunciabile utopia?*, Relazione tenuta al Convegno Processo penale e valori costituzionali nell'insegnamento di V. Grevi, Pavia, 2-4 dicembre 2011, [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it)

<sup>5</sup> Statistiche consultabili sul sito [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>6</sup> Associazione Antigone, rapporto di metà anno sulle condizioni di detenzione in Italia, “La calda estate delle carceri”, 28 luglio 2022.

A livello regionale il tasso di affollamento reale più alto si riscontra in Lombardia (148,9%). Per quanto riguarda invece le presenze, le regioni in cui gli istituti penitenziari ospitano il più alto numero di detenuti sono: Lombardia per prima (7.962), seguita da Campania (6.726), Sicilia (5.955), Lazio (5.667) e Piemonte (4.015)<sup>7</sup>.

In merito alla verifica del rispetto dei parametri fissati dalla Corte EDU ed accertare se la carcerazione in uno spazio troppo ristretto integri o meno un trattamento inumano e degradante, si è espressa la Cassazione con la sentenza 9 settembre 2016, n. 52819.

Questi, in estrema sintesi, i fatti all'origine della vicenda. Un detenuto presso la casa circondariale di Spoleto aveva proposto un reclamo per ottenere tutela inibitoria e risarcitoria ai sensi degli artt. 35-*bis* e 35-*ter* ord. penit., lamentando di essere stato costretto ad occupare una cella troppo ristretta; il ricorrente denunciava infatti di aver subito un trattamento contrario al divieto di cui all'art. 3 CEDU, ai sensi del quale *<<nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti>>*, norma dal carattere assoluto ed inderogabile, la cui violazione è stata spesso riscontrata con riferimento alla detenzione in spazi non adeguati alle esigenze della vita quotidiana.

La Cassazione interpreta la Giurisprudenza di Strasburgo in modo particolarmente favorevole al detenuto in questione e, ovviamente, ai detenuti in generale<sup>8</sup>.

La vicenda è di un certo interesse poiché la Corte di legittimità, in assenza di un'esplicita disposizione di legge, si è trovata di fronte a diversi orientamenti della giurisprudenza nazionale e sovranazionale, ed ha scelto l'interpretazione più favorevole ai detenuti, assicurando loro una tutela più ampia rispetto ai limiti fissati dalla Convenzione.

Va ricordato, però, che anche la giurisprudenza di Strasburgo si è evoluta nel corso degli anni. In un primo periodo, lo spazio delle celle veniva sempre preso in considerazione unitamente ad altri fattori, quali le precarie condizioni igieniche ed il rischio della diffusione di malattie. Con alcune più recenti sentenze, tra cui la

---

<sup>7</sup> Dati confrontabili su [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it)

<sup>8</sup> Cass., Sez. I, sent. 9 settembre 2016 (dep. 13 dicembre 2016), n. 52819, in Cass. Pen., 2017, nota a cura di MARCO MARIOTTI, [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it).

celebre pronuncia “*Sulejmanovic c. Italia*”<sup>9</sup>, la Corte europea ha impresso una svolta al proprio orientamento: se lo spazio a disposizione di ciascun detenuto è inferiore ai 3 mq, vi è una presunzione *assoluta* di trattamento inumano e degradante che nessun altro fattore può controbilanciare; se, invece, la superficie è compresa tra 3 e 4 mq, la presunzione è *relativa*, e devono essere tenuti in considerazione anche altre condizioni di detenzione.

Negli stessi termini si è espressa la Corte nell’importante sentenza-pilota “*Torreggiani*<sup>10</sup> *e altri c. Italia*”, che ha rilevato problematiche strutturali nell’organizzazione delle carceri italiane, ingiungendo alle autorità competenti di dotarsi di un rimedio idoneo ad offrire una forma di ristoro a coloro che ne rimangono vittime.

Nel 2016, tuttavia, quello che sembrava un orientamento ormai consolidato è stato disatteso dalla Grande Camera, che nella sentenza “*Muršić c. Croazia*” ha ridisegnato il metodo per stabilire la rilevanza del sovraffollamento.

Ogni cella deve possedere tre requisiti minimi: una superficie di almeno 3 mq per detenuto, la disponibilità di uno spazio individuale per dormire e la possibilità di muoversi liberamente all’interno. Se una o più tra queste condizioni non sono soddisfatte, sorge una forte presunzione di violazione dell’art. 3 CEDU, che tuttavia non è assoluta: infatti, può essere vinta se altri fattori (quali la breve durata della detenzione, la possibilità di svolgere delle attività all’esterno della cella, le adeguate condizioni di detenzione della struttura carceraria, l’illuminazione, l’areazione, lo stato dei servizi igienici, etc.) bilanciano la gravità della condizione.

Al contrario, se lo spazio a disposizione è compreso tra 3 e 4 mq, perché sia riscontrata una violazione dell’art. 3 CEDU devono accompagnarsi a tale dato altre inadeguate condizioni detentive.

Infine, se lo spazio è superiore a 4 mq, l’eventuale violazione dei diritti del detenuto sarà determinata solo da altri fattori, senza prendere in considerazione il sovraffollamento.

---

<sup>9</sup> v. infra, Capitolo II, §1.1

<sup>10</sup> v. infra, Capitolo II, §1.1

Ecco, quindi, che la modalità di calcolo della superficie è molto importante: bisogna includere od escludere lo spazio occupato dai servizi igienici, dagli armadi e dal letto?

Nel caso che stiamo esaminando il Tribunale di sorveglianza di Perugia notava che il reclamante aveva avuto a disposizione, in due periodi diversi, 4,64 e 3,75 mq. Il giudice di secondo grado precisava che dal computo della superficie utile era stato escluso lo spazio dedicato al bagno e ai mobili, che costituivano un ingombro nella cella. Al contrario, non era stata sottratta l'area del letto, considerato non idoneo a limitare lo spazio vitale, e ritenuto un'utile "superficie di appoggio", funzionale allo svolgimento delle attività prevalentemente sedentarie che impegnano i detenuti in cella.

La Cassazione, tuttavia, non condivide tale modalità di calcolo, né la motivazione che la correda. In primo luogo, i giudici di legittimità richiamano le indicazioni contenute nella sentenza *Torreggiani*, in cui la Corte EDU non ha indicato esplicitamente un criterio per calcolare l'area della cella, ma, nel riscontrare che lo spazio lordo per ogni occupante era esattamente di 3 mq.

La superficie a cui si applicano i parametri minimi individuati dalla Corte EDU deve essere intesa come "*spazio utile al fine di garantire il 'movimento' del soggetto recluso nello spazio detentivo, il che esclude di poter inglobare nel computo gli arredi fissi, in ragione dell'ingombro che ne deriva*"<sup>11</sup>.

Il letto, quindi, non può essere considerato come una superficie utile allo svolgimento delle attività sedentarie del detenuto, ma costituisce una limitazione della possibilità di muoversi.

Dalle visite effettuate in 85 istituti penitenziari negli ultimi mesi, dal luglio 2021 al luglio 2022, gli osservatori hanno rilevato che in quasi un terzo (31%) degli istituti ci sono celle in cui non sono garantiti neppure i 3 metri quadri calpestabili per persona<sup>12</sup>.

L'Italia si conferma tra i paesi con le carceri più affollate dell'Unione Europea, seconda solo a Romania, Grecia, Cipro e Belgio: secondo l'ultimo rapporto Space

---

<sup>11</sup> Cass., Sez. I, sent. 9 settembre 2016 (dep. 13 dicembre 2016), n. 52819, in *Cass. Pen.*, 2017.

<sup>12</sup> Osservatorio diritti, *Carceri italiane: situazione critica tra caldo, sovraffollamento e suicidi*, 2 agosto 2022.

del Consiglio d'Europa<sup>13</sup>, uscito ad aprile 2022 con dati al 31 gennaio 2021, il tasso di affollamento ufficiale in Italia era pari a 105,5%, ben oltre la media dell'Unione Europea del 92,1%. A causa delle molte sezioni chiuse per ristrutturazione, il tasso di affollamento reale sfiorava il 114%. A quella data, il 31,1% dei detenuti nelle carceri italiane era presunto innocente, non avendo ancora una condanna definitiva. La media UE era pari al 24%, di oltre 6 punti inferiore. I detenuti in attesa di primo giudizio restano in custodia cautelare nelle carceri italiane mediamente 7,6 mesi, dove la media nell'Unione Europea è pari a 5,2 mesi.

Guardando al personale, se mediamente nelle carceri dell'Unione Europea vi è un poliziotto ogni 3,9 detenuti, in Italia ogni poliziotto deve occuparsi di solo 1,6 detenuti. Per quanto invece riguarda il personale che si occupa delle attività trattamentali, esso è il 3,6% del personale che fa capo alle amministrazioni penitenziarie in Unione Europea, mentre in Italia è il 2%.

Il sovraffollamento nel 2022 ha portato a due gravi conseguenze: il caldo torrido dell'ultima estate e il netto aumento del tasso di suicidi, al momento il massimo nell'ultimo decennio.

Alcune situazioni osservate nelle carceri quest'estate rendono la vita all'interno delle mura insopportabile. Ad esempio, in alcuni istituti penitenziari viene razionata l'acqua, come ad Augusta, o addirittura come a Santa Maria Capua Vetere viene a mancare del tutto<sup>14</sup>. In quest'ultimo istituto vengono forniti quattro litri di acqua potabile al giorno, mentre per le altre necessità, come lavarsi, viene utilizzata l'acqua dei pozzi artesiani. Questa situazione, nata nel 2020, è dovuta al mancato allaccio dalla rete idrica comunale che dovrebbe essere effettuato dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap).

---

<sup>13</sup> Si chiama *Space I* ed è il rapporto che fornisce le statistiche annuali sulla popolazione carceraria del Consiglio d'Europa, realizzato in collaborazione con l'Università di Losanna. Il 5 aprile scorso il Consiglio ha pubblicato il rapporto relativo al periodo tra gennaio 2020 e gennaio 2021. Il dato evidente, rilevato in base alle informazioni fornite da 49 amministrazioni penitenziarie degli Stati membri, è quello della complessiva diminuzione della popolazione carceraria. Un dato che conferma la tendenza degli ultimi anni.

<sup>14</sup> Associazione Antigone, rapporto di metà anno sulle condizioni di detenzione in Italia, "La calda estate delle carceri", 28 luglio 2022.

L'unica soluzione trovata dal Dap, approvata con una circolare, è stata autorizzare l'acquisto di ventilatori. Si tratterebbe di ventilatori da tavolo sia da collegare alla rete elettrica, sia a batteria.

Oltre al problema del sovraffollamento, che non aiuta di per sé a combattere il caldo, si aggiunge anche il fatto che nel 58% delle carceri visitate dagli osservatori di Antigone c'erano celle senza la doccia per garantire igiene e refrigerio (anche se per il regolamento penitenziario del 2000 prevedeva che ci fossero docce in ogni camera di pernottamento entro il 20 settembre 2005)<sup>15</sup>.

### **1.1 Le condanne dell'Italia.**

Sul tema del sovraffollamento in Italia assumono rilievo due pronunce della Corte europea dei Diritti dell'Uomo. Il nostro Paese è stato condannato nel tempo per ben due volte, per la violazione dell'art. 3 della CEDU.

La prima condanna è avvenuta nel 2009 con la sentenza già citata "*Sulejmanovic c. Italia*". Il caso riguardava un cittadino della Bosnia-Erzegovina detenuto nel carcere di Rebibbia, condannato alla pena di un anno e nove mesi per i reati di furto aggravato, tentato furto, ricettazione e falsità in atti.

Il ricorrente affermava che durante il suo soggiorno nel carcere romano aveva soggiornato in diverse celle, condividendole con altri detenuti, dell'ampiezza ciascuna di circa 16,20 mq. In un primo momento, dal novembre 2002 all'aprile 2003, aveva condiviso la cella con altri cinque detenuti; quindi, ognuno di loro disponeva di 2,70 mq. In un secondo momento, dall'aprile all'ottobre 2003, aveva condiviso la cella con quattro detenuti; perciò, ciascuno di loro disponeva di 3,40 mq.

Il detenuto lamentava alla Corte di Strasburgo la violazione dell'art. 3 CEDU, in particolare, invocando i parametri indicati dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti<sup>16</sup> (CPT), che prevedevano che

---

<sup>15</sup> Intervista agli Osservatori di Antigone, luglio 2022, [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it)

<sup>16</sup> Il CPT prevede un sistema di visite nei luoghi di detenzione, per verificare le condizioni di trattamento delle persone private della libertà. Ha la facoltà di visitare carceri, centri di detenzione minorile, commissariati di polizia, centri di ritenzione per immigrati irregolari, istituti psichiatrici, strutture e istituzioni di ricovero a carattere sociale, ecc. Nel corso delle visite le delegazioni del

ciascun detenuto doveva poter trascorrere almeno otto ore al giorno fuori della cella e che lo spazio disponibile per ciascun detenuto nelle celle doveva essere di 7 mq, con una distanza di 2 metri tra le pareti e di 2,50 metri tra il pavimento e il soffitto.

Egli riconosce che il CPT si è limitato a presentare le regole già menzionate come «auspicabili», ma sottolinea che in più occasioni la Corte ha fatto riferimento ai parametri del CPT nella sua giurisprudenza<sup>17</sup>.

Il Sig. Sulejmanovic sostiene poi di essere stato costretto a dividere la cella – prevista per due detenuti – con altre cinque persone in un primo momento, e poi quattro, per diciannove ore e mezzo al giorno. Egli precisa che la sua condizione di uomo giovane e in buona salute non può escludere l'esistenza di una violazione dell'art. 3 CEDU.

Infine, sostiene che i disagi subiti sono stati aggravati dal fatto di non avere beneficiato della possibilità di lavorare in carcere, il che violerebbe le regole penitenziarie europee approvate dal Consiglio d'Europa e gli artt. 15 e 20 della legge n. 354/75 che sanciscono il diritto al lavoro in carcere fuori dei casi d'impossibilità oggettiva.

La Corte, con la decisione del 16 luglio 2009, ha affermato che non è possibile quantificare in modo preciso lo spazio concesso a ciascun detenuto, in quanto bisogna tener conto di diversi fattori, quali la durata della privazione della libertà personale, la possibilità di accesso all'aria aperta, le condizioni mentali e fisiche del detenuto, ecc<sup>18</sup>. Tuttavia, si individua una mancanza evidente di spazio personale nel caso che costituisce la violazione dell'art. 3 CEDU.

In via equitativa, la Corte ha riconosciuto la somma di 1.000,00 euro a titolo di risarcimento per i danni morali patiti.

---

CPT si valgono del diritto di accesso illimitato ai luoghi di detenzione, all'interno dei quali possono spostarsi con assoluta libertà. Possono intrattenersi senza testimoni con le persone private della libertà e comunicare liberamente con chiunque possa essere in grado di fornire informazioni pertinenti.

<sup>17</sup> v., in particolare, Corte Eur. Dir. Uomo, Sezione VI, 2002, Kalachnikov c. Russia, in *Cass. Pen.* 2002.

<sup>18</sup> Stando alla programmazione fornita, il ricorrente rimaneva chiuso in cella diciotto ore e trenta minuti ogni giorno, oltre all'ora destinata al consumo dei pasti (che avveniva alle 6.30, alle 10.00 e alle 17.30). Pertanto, poteva uscire dalla cella per quattro ore e trenta minuti al giorno.

In seguito a questa sentenza il Governo il 13 gennaio 2010, con l'allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, ha approvato il c.d. "*Piano carceri*" per la costruzione di nuovi istituti e, di conseguenza, per l'aumento della capienza degli istituti penitenziari già presenti, ed ha emanato anche una serie di provvedimenti finalizzati alla riduzione della popolazione carceraria, dichiarando lo stato di emergenza. Il piano era articolato su una serie di interventi suddivisi in quattro pilastri.

I primi due pilastri riguardavano l'edilizia carceraria: il primo attribuiva al capo del DAP dei poteri derogatori delle ordinarie competenze per semplificare le procedure e le gare di appalto per la costruzione di 47 nuovi padiglioni carcerari; il secondo prevedeva la realizzazione di 18 nuovi istituti penitenziari.

Il terzo pilastro riguardava l'introduzione di strumenti deflattivi, con lo scopo di diminuire la popolazione carceraria (messa in prova con sospensione del processo delle persone imputabili fino a tre anni e domiciliari per i detenuti che dovevano scontare l'ultimo anno di pena residua).

Il quarto pilastro prevedeva l'assunzione di nuovi agenti di polizia penitenziaria.

Tali misure, però, sono risultate inidonee ed insufficienti per risolvere il problema del sovraffollamento<sup>19</sup>.

Proprio per questo motivo, l'Italia è stata nuovamente condannata dalla Corte EDU nel 2013 con la famosissima sentenza-pilota "*Torreggiani e altri c. Italia*".

Come più volte ha ribadito la Corte, il divieto di tortura e di trattamento inumano o degradante stabilito nell'art. 3 CEDU, è <<un principio fondamentale delle società democratiche>>. Questo in quanto nei sistemi processuali di stampo inquisitorio la tortura costituiva una delle principali tecniche di ricerca della prova, giustificata dal fatto che la ricerca della verità e l'interesse pubblico alla punizione del reo erano prioritari rispetto all'umanità dello strumento utilizzato.

Spesso, purtroppo, capitava che pur di far cessare le torture l'imputato confessasse anche delitti non compiuti. Al contrario, era altrettanto possibile che il colpevole

---

<sup>19</sup> Piano carceri, quattro pilastri per affrontare l'emergenza, 19 gennaio 2010, [www.regioni.it](http://www.regioni.it)

venisse scagionato per la capacità di resistere alla tortura, dando così prova di innocenza<sup>20</sup>.

La norma in esame vieta tre condotte: la tortura, i trattamenti o le pene inumani e i trattamenti o le pene degradanti. La più grave è la tortura, seguita dai trattamenti e le pene inumane e dai trattamenti e le pene degradanti.

La distinzione non è così facile da intuire: nella sentenza “*Irlanda c. Regno Unito*”<sup>21</sup>, la Corte, per individuare un confine tra di esse, ha fatto ricorso ad un profilo più fisico per descrivere le pene disumane ed un profilo più psicologico per le pene degradanti. Ha definito poi la tortura come un trattamento disumano, in quanto viene afflitta alla vittima una sofferenza forte ed inconcepibile.

I ricorrenti, nella causa Torreggiani e altri, detenuti negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e Piacenza, lamentavano alla Corte EDU che le condizioni in cui vivevano dei rispettivi istituti costituivano trattamenti inumani e degradanti, violando l’art. 3 della Convenzione. Sostenevano che nelle loro celle lo spazio vitale era minimo, che la distribuzione di acqua calda era un grave problema e che le celle presentavano poca illuminazione e l’impossibilità di areare.

In entrambi gli istituti, stando alle affermazioni dei ricorrenti, le celle erano di 9 mq ed ogni ricorrente condivideva la cella con altri due detenuti; quindi, lo spazio personale per ogni detenuto era di 3 mq. Il Governo precisa che le celle occupate nel carcere di Piacenza hanno una superficie di 11 mq.

L’art. 6 della l. n. 354/75 afferma che << *i locali nei quali si svolge la vita dei detenuti e degli internati devono essere di ampiezza sufficiente, illuminati con luce naturale e artificiale in modo da permettere il lavoro e la lettura; aerati, riscaldati ove le condizioni climatiche lo esigono, e dotati di servizi igienici riservati, decenti e di tipo razionale. I detti locali devono essere tenuti in buono stato di conservazione e di pulizia. I locali destinati al pernottamento consistono in camere dotate di uno o più posti letto. [...] Agli imputati deve essere garantito il pernottamento in camere ad un posto a meno che la situazione particolare dell’istituto non lo consenta. [...]>>.*

---

<sup>20</sup>A. GORI, *L’art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, 2015, [www.adir.unifi.it](http://www.adir.unifi.it)

<sup>21</sup> Corte Eur. Dir. Uomo, 18 gennaio 1978, *Ireland c. Regno Unito*, n. 5310/71, in *Cass. Pen.*, 1978.

Ai sensi di questo articolo alcuni detenuti del carcere di Piacenza, in un primo momento, decidono di rivolgersi al magistrato di Sorveglianza di Reggio Emilia, presentando un reclamo<sup>22</sup> per le mediocri condizioni detentive, conseguenza del sovraffollamento. Il magistrato di sorveglianza, nell'agosto 2010, accoglieva i reclami: i detenuti occupavano effettivamente celle che erano state concepite per un solo detenuto. Con riferimento alla sentenza "*Sulejmanovic c. Italia*", il magistrato concluse che i reclamanti erano esposti a trattamenti inumani.

A sostegno della propria tesi, il Governo osserva che i ricorrenti, dopo la presentazione dei ricorsi, sono stati scarcerati o trasferiti in altre celle più consone. Quindi, essi non potevano più sostenere di essere vittime della violazione dell'art. 3 CEDU. I ricorrenti sostengono che con ciò non si può ritenere che le autorità interne abbiano riconosciuto le violazioni e poi riparato il danno che essi avrebbero potuto subire a causa delle situazioni descritte nei ricorsi.

La Corte, con la decisione dell'8 gennaio 2013, ritiene che i ricorrenti non abbiano beneficiato di uno spazio vitale conforme ai criteri da essa ritenuti accettabili (lo spazio abitabile nelle celle collettive raccomandata dal CPT, infatti, è di 4 mq).

Inoltre, la mancanza di acqua nei due istituti, ammessa dal Governo, e l'illuminazione e la ventilazione insufficienti nelle celle del carcere di Piacenza, costituiscono di per sé un trattamento contrario alla Convenzione ed un'ulteriore sofferenza nei detenuti.

La Corte rileva che «la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone»<sup>23</sup>. Per questo motivo ha deciso di applicare al

---

<sup>22</sup> Art. 35 della l. 354/75, rubricato "Diritto di reclamo": i detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orari o scritti, anche in busta chiusa: 1- al direttore dell'istituto, al provveditore regionale, al capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e al Ministro della giustizia; 2- alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto; 3- al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti; 4- al presidente della giunta regionale; 5- al magistrato di sorveglianza; 6- al Capo dello Stato.

<sup>23</sup> "Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo e le raccomandazioni del Consiglio d'Europa", [www.temi.camera.it](http://www.temi.camera.it)

caso di specie la procedura della sentenza pilota, ai sensi dell'art. 46 CEDU<sup>24</sup>, ed ha ordinato alle autorità nazionali di approntare, nel termine di un anno dalla data in cui la sentenza in titolo sarà divenuta definitiva, le misure necessarie che abbiano effetti preventivi e compensativi e che garantiscano una riparazione effettiva delle violazioni.

L'istituto della sentenza pilota è una procedura di origine giurisprudenziale. Essa permette alla Corte di identificare un problema generale e strutturale di uno Stato, attraverso la trattazione del singolo ricorso. L'art. 61 del regolamento di procedura della Corte stessa, introdotto nel 2011, stabilisce come condizione che «< i fatti all'origine d'un ricorso presentato davanti ad essa rivelano l'esistenza, nello Stato contraente interessato, d'un problema strutturale o sistemico o di un'altra simile disfunzione che ha dato luogo alla presentazione di altri analoghi ricorsi».

Questa procedura permette allo Stato contraente la possibilità di sanare la propria posizione prima di ulteriori condanne.

La Corte, al carattere strutturale del sovraffollamento in Italia, ha citato la raccomandazione del Consiglio d'Europa «< a ricorrere il più possibile alle misure alternative alla detenzione e a riorientare la loro politica penale verso il minimo ricorso alla carcerazione, allo scopo di risolvere il problema della crescita della popolazione carceraria>><sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Art. 46 CEDU: 1. Le Alte Parti contraenti s'impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte per le controversie di cui sono parte. 2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne sorveglia l'esecuzione. 3. Ove il Comitato dei Ministri ritenga che la sorveglianza di una sentenza definitiva è intralciata dalla difficoltà d'interpretare tale sentenza, esso può investire la Corte affinché si pronunzi su tale questione d'interpretazione. La decisione di investire la Corte è presa con un voto a maggioranza di due terzi dei rappresentanti aventi diritto ad un seggio nel Comitato. 4. Ove il Comitato dei Ministri ritenga che un'Alta Parte contraente rifiuti di attenersi ad una sentenza definitiva in una controversia di cui è parte, esso può, dopo aver messo in mora questa Parte e mediante una decisione adottata con un voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti aventi diritto ad un seggio nel Comitato, investire la Corte della questione dell'osservanza di questa Parte degli obblighi relativi al paragrafo 1. 5. Se la Corte accerta una violazione del paragrafo 1, essa rinvia il caso al Comitato dei Ministri affinché esamini i provvedimenti da adottare. Qualora la Corte accerti che non vi è stata violazione del paragrafo 1, essa rinvia il caso al Comitato dei Ministri, il quale decide di porre fine al suo esame.

<sup>25</sup> Raccomandazione Consiglio d'Europa sul sovraffollamento delle carceri e l'inflazione carceraria, n. R(99)22 del 30/09/1999, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

Infine, nella sentenza Torreggiani viene richiamata un'altra raccomandazione Rec(2006)2<sup>26</sup> del Comitato dei Ministri sulle regole penitenziarie europee, dedicata alle condizioni di detenzione.

Nei punti fondamentali e pertinenti alla sentenza in esame, essa richiede che:

1. I locali di detenzione e, in particolare, quelli destinati ad accogliere i detenuti durante la notte, devono soddisfare le esigenze di rispetto della dignità umana e, per quanto possibile, della vita privata, e rispondere alle condizioni minime richieste in materia di sanità e di igiene, tenuto conto delle condizioni climatiche, in particolare per quanto riguarda la superficie, la cubatura d'aria, l'illuminazione, il riscaldamento e l'aerazione.
2. Nei locali in cui i detenuti devono vivere, lavorare o riunirsi:
  - a. le finestre devono essere sufficientemente ampie affinché i detenuti possano leggere e lavorare alla luce naturale in condizioni normali e per permettere l'apporto di aria fresca, a meno che esista un sistema di climatizzazione appropriato;
  - b. la luce artificiale deve essere conforme alle norme tecniche riconosciute in materia;
  - c. un sistema d'allarme deve permettere ai detenuti di contattare immediatamente il personale.
3. Ogni detenuto, di regola, deve poter disporre durante la notte di una cella individuale, tranne quando si consideri preferibile per lui che condivida la cella con altri detenuti. Una cella deve essere condivisa unicamente se è predisposta per l'uso collettivo e deve essere occupata da detenuti riconosciuti atti a convivere. I detenuti devono poter scegliere prima di essere costretti a condividere una cella per dormire.
4. Le condizioni di alloggio dei detenuti devono soddisfare le misure di sicurezza meno restrittive possibili e proporzionali al rischio che gli interessati evadano, si feriscano o feriscano altre persone.

---

<sup>26</sup> Adottata dal Consiglio dei ministri l'11 gennaio 2006, in occasione della 952esima riunione dei Delegati dei Ministri, [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it)

### 1.3 Possibili soluzioni.

Nel 2010 il sovraffollamento ha raggiunto il suo apice. Dopo la condanna all'Italia, nella famosa sentenza del 2013 esaminata e, il conseguente stato di emergenza dichiarato dal Governo italiano, nel 2015 si è registrata finalmente una diminuzione della popolazione carceraria: si è passati da un tasso di sovraffollamento pari al 150% (68.258 detenuti), ad un tasso pari al 105% (52.164 detenuti)<sup>27</sup>.

Un primo rimedio attuato nel 2013, con una sentenza della Corte costituzionale n. 279/2013, è stata la sospensione dell'esecuzione della pena.

Il 18 febbraio 2013, con ordinanza, il Tribunale di sorveglianza di Venezia ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 27, c.3, e 117, c.1 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 c.p. nella parte in cui non annovera tra le ipotesi di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena il caso in cui essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità. Nel caso di specie, viene in rilievo il dato spaziale, ossia la detenzione in una cella di misura non conforme alle prescrizioni della CEDU (meno di 3 mq a detenuto)<sup>28</sup>.

Analogamente, procede con ordinanza anche il Tribunale di sorveglianza di Milano il 18 marzo 2013<sup>29</sup>.

Le ordinanze hanno qualificato l'art. 147 c.p. come uno strumento al quale ricorrere per porre fine ad ipotesi di detenzione in contesti carcerari non rispettosi della dignità umana.

Una volta accertata la non manifesta infondatezza, attraverso il richiamo all'art. 3 CEDU, i Tribunali di sorveglianza hanno poi escluso la possibilità di un'interpretazione conforme della disposizione oggetto del giudizio di costituzionalità, osservando come essa possa essere applicata solo nei casi tassativamente previsti dalla legge.

---

<sup>27</sup> *“Il ritorno del sovraffollamento”*, a cura di A. SCANDURRA, 2016, [www.antigone.it](http://www.antigone.it)

<sup>28</sup> *“Il sovraffollamento carcerario tra protezione dei diritti fondamentali e discrezionalità legislativa”*, a cura di L. UCCELLO BARRETTA, Osservatorio dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, marzo 2014.

<sup>29</sup> v. sulle due ordinanze di rimessione, F. VIGANÒ, *Alla ricerca di un rimedio giurisdizionale preventivo contro il sovraffollamento delle carceri*, e A. DELLA BELLA, *Sollevata ancora questione di legittimità costituzionale dell'art 147 c.p.*, 2013, [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it)

La Corte costituzionale ha pronunciato una sentenza di inammissibilità, sostenendo che le questioni sollevate dai tribunali di sorveglianza di Venezia e Milano “risultano [...] inammissibili per la pluralità di soluzioni normative che potrebbero essere adottate; pluralità che fa escludere l'asserito carattere “a rime obbligate” dell'intervento additivo sull'art. 147 c.p.”: una sentenza additiva avrebbe invaso lo spazio di discrezionalità del legislatore.

Tuttavia, la Corte costituzionale ha fatto delle osservazioni sul tema. Innanzitutto, l'accoglimento della questione avrebbe portato una disparità di trattamento tra i detenuti, in quanto ci sarebbe stata una selezione casuale per disporre il rinvio dell'esecuzione della pena.

Poi ha suggerito al legislatore delle possibili soluzioni da adottare per superare in modo definitivo il problema del sovraffollamento: in primis, la necessità di “rimedi interni”<sup>30</sup>, sia con interventi da parte dell'Amministrazione penitenziaria, sia con l'applicazione delle decisioni della magistratura di sorveglianza da parte dell'Amministrazione stessa.

Se questi rimedi dovessero essere insufficienti, la Corte ha prospettato anche dei “rimedi esterni”<sup>31</sup>, volti a determinare l'uscita del detenuto dal circuito penitenziario, accompagnata eventualmente da misure di controllo non detentive.

Nel 2014 anche il Presidente della Repubblica aveva individuato, nel suo messaggio alle Camere, alcuni possibili interventi per ridurre il sovraffollamento, tra i quali l'adeguamento dell'edilizia carceraria, che richiede tempi non brevi, e la riduzione del numero complessivo dei detenuti attraverso innovazioni di carattere strutturale, come ad esempio l'introduzione di meccanismi di *probation*, la previsione di pene limitative della libertà ma non carcerarie, far sì che i detenuti stranieri possano espiare la pena nei loro Paesi di origine, l'attenuazione degli effetti della recidiva.

Ma la detenzione, da applicare certamente sempre nel rispetto della dignità umana, risponde pur sempre ad una serie di esigenze sociali<sup>32</sup>. La prima funzione a cui assolve la pena detentiva è assicurare ai cittadini la fiducia nelle istituzioni e nello

---

<sup>30</sup> Considerato in diritto §7.1, sentenza Corte costituzionale n.279/2013.

<sup>31</sup> Considerato in diritto §7.2, sentenza Corte costituzionale n.279/2013.

<sup>32</sup> F. M. GALLO, *Sovraffollamento carceri: cause, effetti e possibili rimedi*, 31 gennaio 2014, [www.specchioeconomico.it](http://www.specchioeconomico.it)

Stato, ed evitare che <<*cives ad arma ruant*>>, cioè che si facciano giustizia da soli. Una seconda funzione, ma non meno importante, a cui assolve la pena è quella deterrente, sempre a tutela della collettività, per impedire la commissione di altri reati o la recidiva da parte del reo.

### **1.3 (Segue) La riforma Orlando**

Gli interventi legislativi successivi alle condanne della Corte EDU del 2013 sembrava, almeno sotto il profilo quantitativo, aver prodotto risultati. In realtà subito dopo il calo di oltre 15.000 unità nel 2015, la popolazione carceraria ha subito un aumento improvviso, fra il 2016 e il 2017, di 5.000 unità<sup>33</sup>.

In quegli anni si avvertì, quindi, nuovamente l'esigenza di intervenire sul sistema dell'esecuzione penitenziaria, per raggiungere gli stessi risultati degli anni 2010-2015.

Nel 2017, il Ministro della Giustizia in carica Andrea Orlando, istituì gli Stati generali dell'esecuzione penale, i quali diedero un contributo decisivo per l'elaborazione della legge delega per la riforma penitenziaria, la l. 23 giugno 2017, n.103.

La l. 103/2017, recante <<Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario>>, nota come "Legge Orlando", introduce modifiche all'ordinamento penale e contiene la delega per la riforma penitenziaria.

Questo intervento era necessario: in primis, perché la finalità rieducativa della pena sancita dall'art 27 c.3 non era effettivamente perseguita; e poi si è tenuto presente che il modello penitenziario predisposto dalla l. 354/75 – una legge penitenziaria venuta alla luce oltre quarant'anni fa – ha subito un invecchiamento pressoché fisiologico<sup>34</sup> e non appare più adeguato.

L'obiettivo della legge delega è quello di restituire sistematicità e coerenza al sistema penitenziario. I principi e i criteri fissati dalla legge prevedono la

---

<sup>33</sup> "Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione", Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, 30 settembre 2017, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>34</sup> F. DELLA CASA, *L'urgenza della riforma penitenziaria: un malinconico anacronismo nell'area della riscoperta centralità del carcere*, 25 giugno 2018, [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it)

semplificazione delle procedure del Magistrato e del Tribunale di sorveglianza; le modalità e i presupposti di accesso alle misure alternative; l'introduzione di strumenti di giustizia riparativa; l'aumento delle opportunità lavorative retribuite per i condannati; il reinserimento sociale dei condannati; l'utilizzo dei collegamenti audiovisivi anche al fine di favorire le relazioni familiari; previsione di norme che favoriscono l'integrazione dei detenuti stranieri; revisioni delle norme che si occupano dei rapporti fra madri detenute e i figli e le relative misure alternative; esigenze educative dei detenuti minorenni, per colmare una grave lacuna del nostro ordinamento penitenziario, cioè la mancanza di una legge penitenziaria minorile.

L'esercizio della delega contenuta nella L. 23 giugno 2017 n. 103 ha portato all'emanazione di tre decreti legislativi - d.lgs. n. 121/18, d.lgs. n. 123/18 e d.lgs. n. 124/18 – che compongono la c.d. “*Riforma Orlando*”.

Il d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121, recante «*Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 81, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103*», introduce, finalmente, una disciplina *ad hoc* per l'esecuzione delle pene nei confronti dei minorenni, colmando così una grave lacuna del nostro ordinamento.

Il decreto si articola in quattro capi:

1. Disposizioni generali dell'esecuzione penitenziaria nei confronti dei minorenni;
2. Esecuzione esterna e misure penali di comunità;
3. Disciplina dell'esecuzione;
4. Intervento educativo e organizzazione degli istituti penale per minorenni.

L'art. 1 del d.lgs. 121/2018<sup>35</sup> stabilisce che ai minorenni si applicheranno in prima istanza le disposizioni del decreto e che devono essere favoriti per loro percorsi di

---

<sup>35</sup> Art. 1 d.lgs. 121/2018: 1. Nel procedimento per l'esecuzione della pena detentiva e delle misure penali di comunità a carico di minorenni, nonché per l'applicazione di queste ultime, si osservano le disposizioni del presente decreto e, per quanto da esse non previsto, quelle del codice di procedura penale, della legge 26 luglio 1975, n. 354, del relativo regolamento di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n.230, e del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, e relative norme di attuazione, di coordinamento e transitorie approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272. 2. L'esecuzione della pena detentiva e delle misure penali di comunità deve favorire percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime di reato. Tende altresì a favorire la responsabilizzazione, l'educazione e il pieno sviluppo psico-fisico del minorenne, la preparazione alla vita libera, l'inclusione sociale e a prevenire la commissione di ulteriori reati, anche mediante il ricorso ai percorsi di istruzione, di formazione professionale, di

giustizia riparativa. Inoltre, deve essere favorita la responsabilizzazione, l'educazione e il pieno sviluppo psico-fisico del minorenne.

L'esecuzione esterna e le misure penali di comunità sono affidate e disposte dal Tribunale di sorveglianza, ex art 2, quando risultano idonee a favorire un percorso educativo e di recupero del condannato.

Di particolare rilievo è l'art 14<sup>36</sup>, contenuto nel quarto capo che riguarda l'intervento educativo e l'organizzazione degli istituti penali minorili: il progetto rieducativo personalizzato è predisposto entro tre mesi dall'inizio dell'esecuzione e deve tenere conto delle attitudini e delle caratteristiche della personalità del condannato.

Per ciò che concerne l'organizzazione, invece sono rilevanti:

- l'art. 15: dispone che nell'assegnazione dei detenuti sia assicurata la separazione dei minorenni dai giovani al di sotto dei venticinque anni d'età e degli imputati dai condannati, mentre le donne sono ospitate in istituti o sezioni apposite;
- l'art. 16: statuisce che le camere di pernottamento non possono ospitare più di quattro persone;
- l'art. 17; garantisce la permanenza all'aria aperta per almeno quattro ore al giorno, anche se tale periodo può essere ridotto per specifici motivi;
- l'art. 18: i detenuti sono ammessi a frequentare i corsi di istruzione e di formazione professionale all'esterno dell'istituto;

---

istruzione e formazione professionale, di educazione alla cittadinanza attiva e responsabile, e ad attività di utilità sociale, culturali, sportive e di tempo libero.

<sup>36</sup> Art. 14 d.lgs. 121/2018: 1. La permanenza negli istituti penali per minorenni si svolge in conformità a un progetto educativo predisposto entro tre mesi dall'inizio dell'esecuzione. Il progetto, elaborato secondo i principi della personalizzazione delle prescrizioni e la flessibilità esecutiva, previo ascolto del condannato, tiene conto delle attitudini e delle caratteristiche della sua personalità. Il progetto contiene indicazioni sulle modalità con cui coltivare le relazioni con il mondo esterno e attuare la vita di gruppo e la cittadinanza responsabile, anche nel rispetto della diversità di genere, e sulla personalizzazione delle attività di istruzione, di formazione professionale, di istruzione e formazione professionale, nonché' sulle attività di lavoro, di utilità sociale, culturali, sportive e di tempo libero utili al recupero sociale e alla prevenzione del rischio di commissione di ulteriori reati. 2. All'ingresso in istituto, è garantito un supporto psicologico da parte di personale specializzato, utile anche per la predisposizione del progetto educativo e per la prevenzione del rischio di atti di autolesionismo e di suicidio. 3. Il progetto educativo è illustrato al condannato con linguaggio comprensibile ed è costantemente aggiornato, considerati il grado di adesione alle opportunità offerte, l'evoluzione psico-fisica e il percorso di maturazione e di responsabilizzazione. 4. Il progetto di intervento educativo assicura la graduale restituzione di spazi di libertà in funzione dei progressi raggiunti nel percorso di recupero.

- l'art. 19: prevede che il detenuto abbia diritto ad almeno otto colloqui mensili con i congiunti e con le persone con le quali sussiste un significativo legame affettivo, che possa usufruire di un numero di conversazioni telefoniche non inferiori a due e non superiori a tre a settimana e di quattro visite prolungate al mese della durata non inferiore a quattro ore e non superiore a sei;

Il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123, recante «*Riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i), l), m), o), r), t) e u) della legge 23 giugno 2017, n. 103*» costituisce il secondo intervento legislativo che compone la c.d. “Riforma Orlando” dell'ordinamento penitenziario.

Anch'esso è articolato in quattro capi:

1. Riforma dell'assistenza sanitaria;
2. Semplificazione dei procedimenti;
3. Modifiche in tema di competenza degli uffici locali di esecuzione esterna e della polizia penitenziaria;
4. Modifiche in tema di vita e trattamento penitenziario.

L'originario articolo 11 dell'ord. penit. viene sostituito dal nuovo art. 1 del l.lgs. n. 123/18, rubricato <<Servizio sanitario>>, recependo parzialmente le indicazioni formulate dalla commissione Pelissero<sup>37</sup>: “il servizio sanitario nazionale opera negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni nel rispetto della disciplina sul riordino della medicina penitenziaria”.

Il nuovo comma 2 omette il riferimento al servizio psichiatrico, perciò la disposizione, non solo non prevede il potenziamento di tale servizio come si era progettato, ma ne elimina proprio la previsione, contenuta nel precedente comma 1, secondo cui ogni istituto deve disporre “dell'opera di almeno uno specialista in psichiatria”.

---

<sup>37</sup> La commissione Pelissero, presieduta dal prof. Marco Pelissero, è la commissione incaricata con decreto del Ministro della Giustizia del 19 luglio 2017 di redigere una proposta di riforma dell'assistenza sanitaria in ambito penitenziario, specie per le patologie di tipo psichiatrico, e per la revisione delle pene accessorie, al fine di predisporre gli schemi di decreto legislativo secondo le previsioni della L. 23 giugno 2017, n. 103.

Il progetto Pelissero, inoltre, proponeva di aumentare la competenza del magistrato di sorveglianza rispetto a quelle del giudice che procede e di rendere delegabile i provvedimenti in materia di salute al direttore dell'istituto. In realtà il nuovo decreto è esattamente l'opposto: accresce la competenza del giudice che procede a discapito di quella del magistrato di sorveglianza ed esclude qualsiasi possibilità di delega al direttore dell'istituto.

Viene disciplinata la c.d. "prima visita", al comma 7, cioè la visita alla quale viene sottoposto il 'nuovo' detenuto o l'internato quando fa ingresso nell'istituto penitenziario. Se durante la visita si notano segni o elementi che possano far credere che la persona possa aver subito violenza o maltrattamenti il medico deve subito annotarli e darne immediatamente avviso al direttore dell'istituto e al magistrato di sorveglianza.

Una novità, non condivisa dalla dottrina, è la valutazione lasciata al medico della richiesta di visita da parte di un detenuto (prima la visita era un diritto del detenuto alla quale il medico non poteva rifiutarsi)<sup>38</sup>.

Infine, il comma 12 consente ai detenuti e agli internati di poter chiedere di essere visitati a proprie spese da <<un esercente una professione sanitaria di loro fiducia>>, e non più solo dal medico di fiducia come già era stabilito.

Per quanto concerne il capo II, in tema di semplificazione dei procedimenti, l'art. 4 del decreto è intervenuto sul comma 6 dell'art. 656 c.p.p.: la decisione del Tribunale di sorveglianza sull'istanza volta ad ottenere la concessione di una misura alternativa alla detenzione deve avvenire non prima del trentesimo giorno e non oltre il quarantacinquesimo giorno dalla ricezione della richiesta.

Un'altra novità ha interessato l'art 678 c.p.p.: il magistrato di sorveglianza è stato rimosso dalle materie attinenti i ricoveri. Egli può, con ordinanza, disporre il collocamento di tali soggetti nelle articolazioni per la salute mentale presenti negli istituti di pena<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> A. DELLA BELLA,  *riforma dell'ordinamento penitenziario: le novità in materia di assistenza sanitaria, vita detentiva e lavoro penitenziario*, 7 novembre 2018, [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it)

<sup>39</sup> M. BORTOLATO,  *Luci ed ombre di una riforma a metà: i decreti legislativi 123 e 124 del 2 ottobre 2018*, 9 novembre 2018, [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it)

Per quanto riguarda le modifiche relative alla l. 354/75, l'art. 5 del decreto, rubricato <<Modifiche in tema di sopravvenienza di nuovi titoli di privazione della libertà di sospensione e revoca delle misure alternative>>, interviene sugli artt. 51-bis e 51-ter dell'ord. penit.

L'art 51-bis stabilisce che: quando, durante l'esecuzione di una misura alternativa alla detenzione, sopravviene un titolo esecutivo di altra pena detentiva, il pubblico ministero informa immediatamente il magistrato di sorveglianza formulando contestualmente le proprie richieste. Il magistrato di sorveglianza, tenuto conto del cumulo delle pene, se rileva che permangono le condizioni di applicabilità della misura in esecuzione, ne dispone con ordinanza la prosecuzione; altrimenti, ne dispone la cessazione e ordina l'accompagnamento del condannato in istituto.

L'art 51-ter, invece, stabilisce al comma 1 che: se la persona sottoposta a misura alternativa pone in essere comportamenti suscettibili di determinarne la revoca, il magistrato di sorveglianza ne dà immediata comunicazione al tribunale di sorveglianza affinché decida in ordine alla prosecuzione, sostituzione o revoca della misura; il comma 2 consente al magistrato di sorveglianza di disporre in via provvisoria la sospensione della misura e l'accompagnamento in istituto del trasgressore, ma affinché il provvedimento non perda efficacia è necessario che il Tribunale si pronunci entro trenta giorni dalla ricezione degli atti.

Il capo III dispone alcune modifiche in tema di competenze degli uffici di esecuzione esterna e della polizia penitenziaria. Più rilevante è il capo IV, il quale dispone diverse modifiche in tema di regime intramurario.

L'art 1 dell'ord. penit. riconosce che la privazione della libertà non priva la persona dei suoi diritti: “ad ogni persona privata della libertà sono garantiti i diritti fondamentali”. Questo è importante per garantire un percorso conforme al senso di umanità e alla rieducazione del condannato.

Nel progetto del decreto legislativo realizzato dalla Commissione Giostra<sup>40</sup>, l'art 1 introduceva anche la c.d. “sorveglianza dinamica”: un modello di sorveglianza nel quale i detenuti potevano muoversi liberamente all'interno della sezione durante il giorno; un controllo da parte della Polizia penitenziaria non più statico, ma basato

---

<sup>40</sup> Commissione costituita mediante D.M. 19 luglio 2017 per la riforma dell'ordinamento penitenziario nel suo complesso, presieduto dal presidente professor G. Giostra.

sull'osservazione. Questo modello è stato eliminato poi dalla versione finale del decreto.

L'art. 9 prevede una novità in tema di alimentazione: ai detenuti e agli internati deve essere assicurata un'alimentazione sana e sufficiente, adeguata all'età, al sesso, allo stato di salute, al lavoro, alla stagione e al clima. Ove richiesto, deve essere garantita anche un'alimentazione rispettosa del credo religioso.

L'art. 11 si occupa della disciplina dei colloqui: i detenuti e gli internati hanno diritto al colloquio con il difensore sin dall'inizio della custodia cautelare o dell'esecuzione della pena. Il progetto Giostra aveva previsto la possibilità di utilizzare gli strumenti di comunicazione a distanza per comunicare con i familiari durante i colloqui, ma non è stata introdotta dal decreto.

Il d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 124, recante «*Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario, in attuazione della delega di cui all'art. 1 commi 82, 83 e 85, lettere g), h) e r), della legge 23 giugno 2017, n. 103*», rappresenta il terzo ed ultimo decreto legislativo attraverso il quale si è data attuazione alla legge delega n. 103/17 e che va a completare, dunque, la c.d. “*Riforma Orlando*”.

Il decreto è strutturato in due capi:

1. Disposizioni in tema di vita penitenziaria;
2. Disposizioni in tema di lavoro penitenziario.

Il capo I apporta delle modifiche agli artt. 5,6 e 8 dell'ord. penit. relative alle strutture penitenziarie: gli edifici penitenziari devono essere dotati di spazi per lo svolgimento delle attività lavorative e formative; le aree residenziali devono essere strutturate in modo da consentire “una gestione cooperativa della vita quotidiana nella sfera domestica”; i servizi igienici devono essere collocati in spazi riservati<sup>41</sup>.

Il progetto Giostra prevedeva, in attuazione del principio della libertà religiosa ex art. 8 cost., la predisposizione di “locali idonei per la celebrazione dei riti e lo

---

<sup>41</sup> A. DELLA BELLA, *riforma dell'ordinamento penitenziario: le novità in materia di assistenza sanitaria, vita detentiva e lavoro penitenziario*, 7 novembre 2018, [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it)

svolgimento delle pratiche di culto”, ma come altri interventi non è stato accolto dal decreto.

Nel capo II sono contenute le modifiche che riguardano il lavoro all’interno degli istituti penitenziari. Gli scopi erano quelli di potenziare il lavoro e renderlo strumento e mezzo indispensabile per assicurare e promuovere la dignità della persona.

In merito, l’art 20 ord. penit. viene completamente riscritto: devono essere ammessi a fruire al lavoro anche coloro che si trovano nelle altre strutture (ad esempio le REMS). Anche il lavoro di pubblica utilità, introdotto con il d.l. 78/2013 all’art 21 c.4 ter, ha subito variazione: ora è configurato come un elemento del trattamento rieducativo e viene, quindi, distinto dal lavoro esterno. Anche i detenuti e gli internati che non hanno i requisiti richiesti dall’art 21 per essere ammessi al lavoro all’esterno possono svolgere lavoro di pubblica utilità.

#### **1.4 Situazione attuale del sovraffollamento.**

Sebbene, con il tempo, alcuni paesi dell’Unione abbiano compiuto progressi nella lotta contro il sovraffollamento, questo problema persiste, in particolare nelle strutture che accolgono le persone in custodia cautelare<sup>42</sup>.

Il CPT, effettuando visite periodiche nei diversi Stati europei, ha notato che, con la cessazione di misure severe per la prevenzione della pandemia COVID-19, il numero dei detenuti è di nuovo in aumento.

Durante il periodo della pandemia COVID-19 si era infatti improvvisamente evidenziata la necessità di nuovi interventi normativi per affrontare alcune esigenze imposte dall’emergenza: da una parte si era deflazionata la popolazione detenuta per contenere il rischio di una diffusione incontrollata del contagio in un contesto di ormai cronico sovraffollamento; dall’altra, bisognava garantire, seppur minima, la tutela del diritto dei detenuti al mantenimento dei contatti con i familiari<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Relazione annuale 2021 del Comitato del Consiglio d’Europa sulla prevenzione della tortura.

<sup>43</sup> Cfr. Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento*, 2022, p. 129.

Allora i detenuti erano scesi da oltre 61mila di marzo 2020 a 53.387 alla fine di maggio 2020.

Già all'inizio del 2021 si è rischiato un ritorno graduale ai numeri allarmanti del sovraffollamento: “Aumenta, ormai con costanza, il numero dei detenuti. [...] Un ritmo che suscita preoccupazione”, osserva il Garante Nazionale delle persone private della libertà personale<sup>44</sup>.

L'aumento riguarda anche le persone ristrette per pene inflitte (non residue) molto brevi, inferiori a 3 anni: oggi sono detenute in carcere per scontare una pena inferiore a un anno ben 1211 persone<sup>45</sup>. È un segnale che preoccupa il Garante nazionale che denuncia: “un dato che da solo risponde a coloro che affermano che in Italia nessuno è in carcere per pene così brevi”. Inoltre, per Palma, “è superfluo chiedersi quale possa essere stato il reato commesso che il giudice ha ritenuto meritevole di una pena detentiva di durata così contenuta; importante è piuttosto riscontrare che la sua esecuzione in carcere, pur in un ordinamento quale il nostro che prevede forme alternative per le pene brevi e medie, è sintomo di una minorità sociale che si riflette anche nell'assenza di strumenti di comprensione di tali possibilità, di un sostegno legale effettivo, di una rete di supporto”<sup>46</sup>.

In un'intervista recente<sup>47</sup>, Stefano Anastasia, fondatore e presidente dell'Associazione Antigone ed attualmente Garante dei detenuti della Regione Lazio, ha proposto come misura per arginare nel breve termine il sovraffollamento, data l'emergenza determinata dal COVID-19, di recuperare la misura della liberazione anticipata speciale. Misura che è stata utilizzata nel periodo 2010-2015, che permetteva di avere 75 giorni di sconto di pena a semestre invece dei 45 giorni precedentemente e attualmente previsti.

“Il sovraffollamento carcerario compromette ogni sforzo volto a offrire un senso pratico alla proibizione della tortura e delle altre forme di maltrattamento poiché può portare a violazioni dei diritti umani. Mette in pericolo tutti i detenuti,

---

<sup>44</sup> Cfr. Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento*, 2022.

<sup>45</sup> *Allarme del Garante: detenuti in aumento, rischio sovraffollamento*, a cura di Damiano Aliprandi, Il Dubbio, 30 ottobre 2021, [www.ristretti.org](http://www.ristretti.org)

<sup>46</sup> *Relazione del Garante: carceri sovraffollate e alto numero di suicidi*, a cura di Luca Cereda, 21 giugno 2022, [www.vita.it](http://www.vita.it)

<sup>47</sup> Intervista a Stefano Anastasia di Francesco d'Errico, “*ecco le nostre soluzioni per l'emergenza sovraffollamento*”, 17 marzo 2020, [www.extremaratio.it](http://www.extremaratio.it)

soprattutto i più vulnerabili, tanto quanto il personale penitenziario, e compromette gli sforzi che mirano al loro reinserimento. I governi devono far sì che i detenuti abbiano spazio sufficiente per vivere in carcere dignitosamente e che le misure non detentive vengano utilizzate in modo adeguato, garantendo allo stesso tempo che il sistema penale offra alla società la protezione necessaria”, ha dichiarato il presidente del CPT, Alan Mitchell<sup>48</sup>.

Il rapporto del CPT ricorda che il sovraffollamento carcerario è principalmente il risultato di rigide politiche penali, spesso un uso più frequente e più lungo della custodia cautelare, pene detentive più lunghe ed un uso ancora limitato di misure alternative alla detenzione.

Il CPT, alla fine della relazione, invita gli Stati europei con il problema del sovraffollamento persistente a fronteggiarlo fissando una soglia massima per il numero di detenuti in ogni istituto penitenziario e favorire il ricorso alle misure alternative alla detenzione, come le misure di comunità e i sistemi di monitoraggio elettronico. Esorta quindi i governi a collaborare con legislatori, giudici, pubblici ministeri e dirigenti carcerari per affrontare il sovraffollamento penitenziario con un'azione concertata<sup>49</sup>.

Il tema del sovraffollamento è uno dei temi più ricorrenti nelle Relazioni al Parlamento annuali del Garante Nazionale. Nella Relazione al Parlamento 2022<sup>50</sup> sono state analizzate le problematiche degli Istituti penitenziari di *ogni* regione<sup>51</sup> ed il tema che le accomuna è proprio quello del sovraffollamento.

Analizziamo il sovraffollamento negli Istituti delle due regioni più problematiche.

In Campania, nel 2021, il fenomeno è preoccupante negli Istituti di Poggioreale, dove a fronte di una capienza di 1350 posti vi sono ristrette 2215 persone; di Secondigliano, in cui gli spazi previsti per 1073 persone sono occupati da 1195

---

<sup>48</sup> “*Sovraffollamento carcerario*”, Sala stampa, Comitato per la prevenzione della tortura, 21 aprile 2022, Strasburgo, [www.consigliodeuropa.int](http://www.consigliodeuropa.int)

<sup>49</sup> “*CPT, sovraffollamento: fissare soglia massima di detenuti per ogni prigionie*”, a cura di Francesco Insardà, 25 aprile 2022, [www.ildubbio.it](http://www.ildubbio.it)

<sup>50</sup> Relazione presentata il 20 giugno 2022 nella Sala della Minerva del Senato della Repubblica, [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

<sup>51</sup> I testi riportati nella Relazione sono redatti direttamente dai Garanti regionali, sulla base dell'indicazione di incentrare l'intervento sull'area penale, evidenziando gli elementi di maggiore criticità e di maggiore positiva potenzialità degli Istituti penitenziari della regione.

detenuti; di Pozzuoli, dove nel carcere femminile si contano 131 detenute a fronte di una capienza di 101 posti<sup>52</sup>.

In Friuli Venezia-Giulia, nel 2021, il sovraffollamento carcerario è molto accentuato nelle case circondariali, al punto che, per mesi, è stato il più elevato nel Paese con una media superiore del 135% e con punte spesso superiori del 150/160%<sup>53</sup>.

## **2. Strutture carcerarie inadeguate: problemi comuni.**

Una delle conseguenze principali di una condanna penale è la limitazione della libertà, la costrizione in uno spazio limitato, sia per chi è chiuso all'interno delle mura dell'istituto, sia per chi è assoggettato a pene alternative al carcere (anche in questo caso non si è liberi di andare dove si vuole, ma si devono rispettare perimetri definiti).

Uno dei problemi più gravi che abbiamo già esaminato è proprio lo spazio personale all'interno delle celle. Le celle sono state costruite per ospitare una singola persona, ma spesso a causa del sovraffollamento vengono condivise da più persone. La cella, generalmente, ha al suo interno uno o più letti, un tavolino e degli armadietti, che vengono chiamati dai detenuti "bilancine".

Il caso più critico lo troviamo nel carcere di Poggioreale, a Napoli. Marco Piscitelli<sup>54</sup> ha condotto una videointervista<sup>55</sup> ai detenuti e alla Direttrice del carcere. La vita di questi detenuti viene definita "l'inferno in una stanza", perché l'istituto ospita attualmente 2.800 detenuti a fronte dei 1.350 posti disponibili. Le celle arrivano ad ospitare fino a 15 persone. Infatti, le condizioni igieniche all'interno di esse sono disastrose. Ogni cella dovrebbe avere una doccia, come previsto dal DAP, ma in quegli spazi è impossibile.

---

<sup>52</sup> Cfr. Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento*, 2022, p. 185.

<sup>53</sup> Cfr. Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento*, 2022, p. 188.

<sup>54</sup> Giornalista professionista, oggi caporedattore (ufficio centrale) di Fanpage.it, dal 2016 al 2018 responsabile area "video-reporter" di Fanpage.it. Specializzato nell'informazione online, videoreporter e «tecnofan». Dal 2008 al 2016 ha lavorato per Il Mattino (capo redazione internet - [www.ilmattino.it](http://www.ilmattino.it)) presso il gruppo Caltagirone Editore.

<sup>55</sup> *Carcere di Poggioreale, l'inferno in una stanza* (di Marco Piscitelli), [www.youtube.it](http://www.youtube.it)

Chi non la ha deve usare la doccia comune: sono quattro per piano e ne devono usufruire più di cento detenuti, due volte a settimana. Per questo sono organizzati in turni.

Il percorso intrapreso dopo la sentenza Torreggiani aveva l'obiettivo di dare ai detenuti maggiore autonomia e rendere la vita detentiva più simile a quella esterna. Nello spirito riformatore dell'epoca, la cella doveva diventare sempre meno luogo in cui passare la giornata e sempre più spazio per il pernottamento<sup>56</sup>. Così venne disposto di aprire le celle almeno per 8 ore al giorno, per il regime di media sicurezza, fino ad arrivare a 14 ore per i detenuti sottoposti a custodia aperta.

Attualmente, in pochi istituti penitenziari italiani avviene ciò. Analizziamo i casi estremi opposti: l'istituto di Poggioreale e l'istituto di Rieti.

Come abbiamo già accennato nell'istituto di Poggioreale la situazione è critica. I detenuti hanno a disposizione solo 2 ore al giorno d'aria: una al mattino e una al pomeriggio. Per il resto della giornata sono chiusi all'interno delle celle, o al massimo nei corridoi per un'ora. Questo comporta anche una limitazione delle attività intramurarie: ad esempio i detenuti che lavorano sono solo 210 su più di 2.000 e nessuno di essi lavora all'esterno delle mura. Le aree comuni dove si potevano svolgere attività di studio, di lettura, di teatro ecc., sono state "trasformate" in celle a causa del sovraffollamento.

Il carcere di Rieti è una realtà totalmente diversa<sup>57</sup>. Viene inaugurato nel 2009 ed è denominato "carcere moderno". Al suo interno viene fatto un esperimento di sistema a sorveglianza dinamica (quello che aveva progettato la Commissione Giostra<sup>58</sup>): le sezioni durante il giorno sono aperte, le cucine sono ad uso comune e gli agenti osservano all'esterno dei raggi (due coppie di ronde girano all'interno dell'istituto).

Le celle vengono aperte dalle 9 del mattino fino alle 19.30 di sera, restano chiuse solamente dalle 15 alle 16.30. I detenuti sono liberi di girare all'interno dell'istituto. Questo stimola la socializzazione con gli altri detenuti e l'auto-organizzazione:

---

<sup>56</sup>A. FRANCHINA E C. PATERNITI MARTELLO, *Spazi e diritti nelle carceri italiane*, maggio 2018, [www.antigone.it](http://www.antigone.it)

<sup>57</sup> *Il carcere di Rieti dove i detenuti firmano il patto di responsabilità*, [www.insidecarceri.com](http://www.insidecarceri.com)

<sup>58</sup> v. *supra*, Capitolo II, §1.3.

avendo a disposizione la cucina in comune, ogni sezione (composta da 40-45 detenuti) deve confrontarsi e dividere lo spazio con l'altra.

L'unico problema del carcere moderno è l'assenza di attività trattamentali, come in quasi tutti gli istituti penitenziari italiani. Il diritto al lavoro non è sempre garantito. I locali per le lavorazioni (come officine o laboratori), dove si acquisiscono competenze tecniche spendibili una volta fuori dal carcere, anche se presenti nella maggior parte degli istituti, sono spesso disertati dalle attività che dovrebbero avervi luogo<sup>59</sup>.

Inoltre, il diritto all'abitare dipende anche dalla presenza di luoghi come le sale di socialità, le palestre, i campi sportivi e le aree verdi: essi sono presenti nella maggior parte degli istituti, anche se talvolta i detenuti possono passare poco tempo all'interno di essi.

Infine, un aspetto comune a tutti gli istituti presi in considerazione è la monotonia: ogni giorno la routine del detenuto è la stessa. Per far passare il tempo alcuni detenuti tendono a studiare o ad allenarsi, in modo da tenere occupata la mente.

Un detenuto della casa di reclusione di San Michele (Alessandria)<sup>60</sup> afferma che la cosa più emozionante è l'attesa della domenica. È un giorno tanto atteso per le cronache sportive: si passa tutto il giorno ascoltando la radio e condividendo momenti con altri detenuti.

Alcuni detenuti, specialmente i tossicodipendenti, non riescono a contrastare la monotonia. Spesso ricadono in vizi non salutari e si auto-lesionano. Bisognerebbe instaurare un percorso riabilitativo più efficace, invece il tasso di suicidi negli ultimi anni è aumentato drasticamente.

---

<sup>59</sup> A. FRANCHINA E C. PATERNITI MARTELLO, *Spazi e diritti nelle carceri italiane*, maggio 2018, [www.antigone.it](http://www.antigone.it)

<sup>60</sup> "Voci di dentro – come si vive nelle carceri italiane?", videointervista di Lucio Laugelli, 2022, [www.youtube.it](http://www.youtube.it)

## **2.1 Autolesionismo e suicidio: drammatici episodi frequenti all'interno delle mura carcerarie.**

Il fenomeno dei suicidi nelle carceri italiane è una questione grave e complessa che richiede attenzione e azione da parte delle autorità competenti. I suicidi all'interno delle carceri gettano luce sulla difficile situazione che i detenuti affrontano quotidianamente, inclusi problemi come sovraffollamento (come spiegato nel precedente paragrafo), condizioni di vita precarie e accesso limitato a cure mediche e supporto psicologico.

Le situazioni di vulnerabilità spesso possono sfociare in drammatici episodi di autolesionismo o, addirittura, di suicidio. Le persone che si sono suicidate nel 2022<sup>61</sup> sono state 85<sup>62</sup>. Nel 2023<sup>63</sup> i suicidi sono stati 68.

La maggior parte dei casi di autolesionismo, tentato suicidio e suicidio sono messi in atto da quelle persone detenute che, o per protesta o per ricevere attenzioni, decidono di farsi del male o addirittura di togliersi la vita. Si tratta di persone non capite, disorientate, non ascoltate dall'amministrazione penitenziaria, non abbastanza forti per sopportare la privazione della loro libertà; sicuramente, le condizioni di vita e di trattamento all'interno degli istituti (come l'insufficienza di spazi, gli ambienti malsani e la mancanza di attività formative e lavorative<sup>64</sup>) in cui sono reclusi non aiutano a migliorare la situazione. Non solo esse incidono, ma incidono in modo negativo, diventando spesso causa del gesto.

Secondo le statistiche risalenti all'ottobre 2021, l'Italia ha avuto una delle più alte incidenze di suicidi nelle carceri in Europa. Questo problema non solo rappresenta una violazione dei diritti umani fondamentali dei detenuti, ma solleva anche gravi preoccupazioni riguardo all'efficacia del sistema penitenziario nel garantire la riabilitazione e la reintegrazione sociale.

Le cause sottostanti dei suicidi in carcere sono spesso complesse e interconnesse. La pressione psicologica derivante dall'isolamento, dalla mancanza di prospettive

---

<sup>61</sup> Secondo i dati riportati nella Relazione al Parlamento 2023.

<sup>62</sup> Secondo i dati statistici riportati nella Relazione al Parlamento 2023, p. 224, i suicidi hanno riguardato 80 uomini e 5 donne. L'età media delle persone detenute che si sono suicidate è di 40 anni (le persone più giovani avevano 21 anni; quella più anziana aveva 83 anni). 49 degli 85 erano detenuti italiani, la restante parte detenuti stranieri.

<sup>63</sup> Dati aggiornati al 31 marzo 2023.

<sup>64</sup> Cfr. XIV rapporto dell'Associazione Antigone: *Suicidi e autolesionismo*, [www.antigone.it](http://www.antigone.it)

future e dalla paura di ritorsioni da parte degli altri detenuti può contribuire a un senso di disperazione. Inoltre, la carenza di supporto psicologico adeguato e l'accesso limitato ai servizi sanitari possono aggravare ulteriormente la situazione.

Il Garante nazionale affronta tutt'ora con grande serietà e impegno la questione dei suicidi all'interno delle strutture detentive. Attraverso un approccio basato sul monitoraggio indipendente e l'ispezione regolare delle carceri, il Garante si impegna a identificare tempestivamente situazioni a rischio e a promuovere interventi preventivi. Vengono condotte visite nelle strutture detentive al fine di valutare le condizioni di vita dei detenuti, la presenza di fattori di stress o degrado, nonché la disponibilità di supporto psicologico e di servizi sanitari adeguati. In caso di segnalazioni di rischio o di situazioni preoccupanti, il Garante può avviare indagini approfondite, emettere raccomandazioni alle autorità competenti e collaborare con esperti per sviluppare strategie di prevenzione. Questo approccio proattivo mira a garantire la protezione dei diritti umani dei detenuti, a promuovere il rispetto della dignità individuale e a contribuire alla creazione di un ambiente detentivo che favorisca la riabilitazione e la reintegrazione sociale.

Ad esempio, nel 2017 il Garante nazionale ha raccomandato alle Direzioni di alcuni istituti visitati, nei quali era frequente la pratica di sistemare le persone nella propria camera con solo il materasso e la coperta, di provvedere a fornire gli istituti di federe e lenzuola, reperibili in commercio, di materiale idoneo ad evitare un uso autolesivo<sup>65</sup>.

Inoltre, il Garante ha chiesto la chiusura delle c.d. “celle lisce”<sup>66</sup>, perché inaccettabili: le celle sono dotate solo di un letto fissato a terra, prive di luce elettrica e di riscaldamento, molto sporche e con bagno in condizioni igieniche inadeguate<sup>67</sup>.

Le soluzioni a lungo termine per affrontare il problema dei suicidi nelle carceri italiane richiedono un impegno congiunto da parte del sistema giudiziario, del personale penitenziario e delle istituzioni governative. È essenziale migliorare le

---

<sup>65</sup> Raccomandazioni formulate dal Garante nazionale in occasione delle visite alle Case circondariali di Torino e Milano, nel 2017. Cfr. *Norme e normalità. Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti*, 2018, p. 19.

<sup>66</sup> Con il termine “cella liscia” si intende una cella priva di qualunque arredo in cui il detenuto viene collocato in isolamento o a fini sanzionatori e disciplinari o quando è in preda ad una crisi comportamentale.

<sup>67</sup> Condizioni descritte nella Relazione al Parlamento 2016, in occasione della visita del Garante nazionale alla Casa circondariale di Ivrea e di Catanzaro, pp. 5 e 6.

condizioni di vita all'interno delle carceri, assicurando che i detenuti abbiano accesso a servizi medici e psicologici di qualità. Inoltre, è importante investire nella formazione del personale penitenziario per riconoscere i segnali di allarme e fornire un adeguato sostegno emotivo ai detenuti vulnerabili.

In conclusione, i suicidi nelle carceri italiane rappresentano un problema serio e urgente che richiede un approccio olistico e collaborativo per essere affrontato con successo. È fondamentale garantire i diritti umani dei detenuti, migliorando le condizioni di vita e fornendo il supporto necessario per prevenire ulteriori tragedie all'interno del sistema penitenziario.

## **2.2 Il caso Marco Prato e l'intervento del Garante.**

Quello di Marco Prato è un caso che ha lasciato negli anni scalpore mediatico. Il giovane romano era stato accusato dell'omicidio di Luca Varani.

I fatti: la notte fra venerdì 4 e sabato 5 marzo 2016, durante un festino a base di droga e alcol, Marco Prato e il proprietario di casa Manuel Foffo, decidono di torturare l'amico Luca Varani con oltre cento tra coltellate e martellate. Vengono chiamati i soccorsi quando Manuel Foffo decide di raccontare tutto al padre, proprietario dell'abitazione.

I due, dalla ricostruzione delle indagini del perito nominato dal gip, dopo aver fatto uso di sostanze stupefacenti e alcoliche girarono in automobile per "cercare qualcuno da uccidere o comunque da aggredire solo al fine di provocare sofferenze fisiche"<sup>68</sup>. Foffo, addirittura, confesserà ai carabinieri: <<volevamo uccidere qualcuno, volevamo vedere l'effetto che fa>>.

Dopo essersi accusati a vicenda, Marco Prato decise di farsi processare con rito ordinario, mentre il complice Foffo era stato condannato a trent'anni di carcere con il rito abbreviato.

Il processo di Marco Prato ha inizio nell'aprile 2017. Il giovane continuava a professarsi innocente, succube dell'amico Foffo.

---

<sup>68</sup> Cass, Sezione VI, 18 dicembre 2019, Foffo, n. 33559/2019, in *Cass. Pen.*, 2019.

Le condizioni psicofisiche di Marco erano da mesi precarie: dopo aver commesso l'omicidio, aveva tentato il suicidio nell'hotel in cui si rifugiava; i compagni del carcere lo descrivevano debole e senza forze. Tanto che da esami clinici effettuati all'interno dell'istituto penitenziario Regina Coeli si viene a conoscenza della sua sieropositività.

La notte del 19 giugno 2017 Marco Prato si è suicidato, all'una e dieci, nel carcere di Velletri dove era stato trasferito a marzo da quello romano di Regina Coeli, in attesa di giudizio<sup>69</sup>.

Il giovane avrebbe consumato la cena con il suo compagno di cella e poi avrebbe finto di andare a dormire. Accertatosi che il compagno stesse dormendo, si è recato in bagno e, aiutandosi con un sacchetto di plastica, ha inalato il gas contenuto nella bombola per cucinare data in dotazione ai detenuti. Durante un controllo è stato rinvenuto ancora vivo, ma ogni tentativo di rianimarlo è stato invano.

La Procura di Velletri ha aperto un fascicolo per istigazione al suicidio contro ignoti. Il Procuratore Francesco Prete, l'allora coordinatore del procedimento, ha affermato che verificherà che lo stato di detenzione del giovane Prato fosse compatibile con le sue condizioni psicofisiche.

Per i sindacati di polizia, istituzioni e associazioni che si occupavano della tutela di Marco Prato, il suicidio non è altro che “qualcosa di annunciato, nonostante gli sforzi”. Il giovane era stato trasferito già due volte dal carcere di Regina Coeli a quello di Velletri contro la sua volontà. Lo ribadisce anche il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale: «Già nello scorso anno il Garante era intervenuto per riportarlo a Regina Coeli, alla luce del fatto – a tutti noto e in particolare all'Amministrazione penitenziaria – che la cosiddetta “articolazione psichiatrica” dell'Istituto di Velletri è inesistente e che là una persona che già aveva nel passato tentato il suicidio avrebbe avuto minore assistenza di quella garantita nell'istituto romano»<sup>70</sup>.

L'Amministrazione penitenziaria lo aveva trasferito una seconda volta da Regina Coeli a Velletri in ragione del fatto che “la permanenza in questo Istituto [Regina

---

<sup>69</sup> “*Marco Prato suicida in carcere*”, a cura di Cristina Mangani, 20 giugno 2017, [www.ilmessaggero.it](http://www.ilmessaggero.it)

<sup>70</sup> Relazione al Parlamento del Garante nazionale 2017, [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

Coeli] è ormai un fattore a favore del soggetto che gli permette di adattarsi e crearsi un ambiente favorevole”.

Il Garante definisce questa situazione paradossale: un recluso non può trovarsi a suo agio in una prigione? Un ambiente favorevole deve essergli negato? Il trattamento riabilitativo intrapreso già da Marco Prato nel carcere romano doveva essere sospeso a causa del trasferimento in una situazione con condizioni peggiori.

Il mondo del carcere sta vivendo un momento di particolare complessità e criticità. Nel 2023, negli Istituti penitenziari sono decedute 155 persone: 87 per cause naturali, 68 per suicidio<sup>71</sup>.

Il numero dei suicidi deve preoccupare le Autorità di garanzia che hanno il compito di vigilare sul rispetto dei diritti dei detenuti. Le persone che si sono suicidate in carcere nel 2022 sono il dato più elevato degli ultimi dieci anni. Delle 79 persone suicidate 74 erano uomini e 5 donne; le fasce d'età più presenti sono quelle tra i 26 e i 39 anni e tra i 40 e i 54 anni.

Per quanto riguarda le modalità: in 71 casi (89,9%) è avvenuto per impiccamento, in 4 per inalazione di gas, in 3 per auto lesioni.

Per quanto riguarda i tempi del suicidio: È stata quindi analizzata la durata della permanenza presso l'Istituto nel quale è avvenuto l'evento: risulta che 49 persone, pari al 62%, si sono suicidate nei primi sei mesi di detenzione; di queste, 21 nei primi tre mesi dall'ingresso in Istituto e 15 entro i primi 10 giorni, 9 delle quali addirittura entro le prime 24 ore dall'ingresso<sup>72</sup>.

Quasi tutti i casi di suicidio si sono manifestati con fattori indicativi di fragilità o vulnerabilità: 26 persone delle 79 avevano già precedentemente messo in atto un primo tentativo di suicidio; 23 di esse erano state sottoposte alla misura della “grande sorveglianza” e di queste 19 lo erano anche al momento del suicidio.

Le disposizioni della “grande sorveglianza” sono disposizioni che possono riguardare indistintamente sia esigenze connesse alla sicurezza dell'istituto, per il

---

<sup>71</sup> “Per un’analisi dei suicidi negli Istituti penitenziari”, studio a cura dell’Unità Privazione della libertà in ambito penale: E. CAPPELLI, D. LUCIA, T. FORTUNA, G. SURIANO. Con la collaborazione di N. CERSOSIMO, 5 dicembre 2022, Roma.

<sup>72</sup> Dati ricavabili dalle tabelle riportate in “per un’analisi dei suicidi negli Istituti penitenziari”, 5 dicembre 2022, Roma.

controllo dei detenuti con una spiccata pericolosità sociale, che esigenze connesse al trattamento, in relazione a soggetti con personalità fragile<sup>73</sup>.

Altro dato da prendere in considerazione è che circa un terzo dei casi riguardava persone con una patologia psichiatrica, accertata o presunta, o una dipendenza da sostanza, alcol o farmaci.

Il circuito maggiormente interessato ai suicidi è quello della Media sicurezza. Infatti, recentemente, il Dap ha dettato alcune direttive per il rilancio del regime e del trattamento penitenziario<sup>74</sup>, da applicare in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

Anche l'associazione Antigone fa notare che i suicidi nel 2022 non sono mai stati così tanti. Il precedente drammatico primato era del 2009<sup>75</sup>.

La pandemia su questo tema non è stata d'aiuto, anzi ha aggravato la situazione: le situazioni di solitudine hanno portato una sofferenza interna ai detenuti non di poca importanza.

Antigone ha avanzato delle proposte per diminuire i casi di suicidio: in primo luogo percorsi alternativi alla detenzione intramuraria, soprattutto per chi ha problematiche psichiatriche e di dipendenza; e secondariamente, migliorare il più possibile la vita all'interno degli istituti. Nel 2021 Antigone aveva proposto anche una riforma del regolamento penitenziario<sup>76</sup>, proponendo una maggiore attenzione ad alcuni aspetti della vita penitenziaria, per controllare il rischio suicidario.

### **2.3 Alfredo Cospito: l'attuale caso mediatico e la presa di posizione del Garante.**

Da qualche mese l'anarchico torinese Alfredo Cospito è diventato un caso mediatico per il suo sciopero della fame all'interno della casa circondariale di Bancali a Sassari.

---

<sup>73</sup> *La sorveglianza dinamica*, a cura del direttore dell'Istituto superiore di studi penitenziari dr. M. DE PASCALIS, marzo 2013, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>74</sup> Circolare GDAP n. 3693/6143 del 18 luglio 2022.

<sup>75</sup> "Suicidi in carcere", Redazione, 3 novembre 2022, [www.osservatoriodiritti.it](http://www.osservatoriodiritti.it)

<sup>76</sup> "Le proposte di Antigone per un nuovo regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario", Antigone, 2021, Roma.

Analizziamo chi è Alfredo Cospito, perché sta scioperando e la presa di posizione del Garante Nazionale.

Alfredo Cospito, nato nel 1967, è ritenuto uno degli elementi di spicco del mondo anarchico<sup>77</sup>. Insieme alla compagna Anna Beniamino – detenuta nel carcere di Rebibbia – hanno creato un gruppo di anarchici con il nome di KnO3 (la formula chimica di potassio, uno degli elementi per la creazione di fumogeni). È considerato anche uno dei leader della Fai<sup>78</sup>, ritenuta dagli inquirenti un'associazione per delinquere con finalità di terrorismo.

L'anarchico è in carcere dal 2012, quando fu condannato per la gambizzazione di Roberto Adinolfi, l'amministratore delegato di Ansaldo Nucleare. Mentre era in carcere è stato accusato anche dell'attentato del 2006 contro la Scuola carabinieri di Fossano: erano stati piazzati due ordigni all'interno di due cassonetti all'ingresso della Scuola. Nonostante non causassero né morti né feriti, la Cassazione aveva ritenuto si trattasse di *strage* << al fine di attentare alla sicurezza dello Stato mediante l'uccisione di un numero indeterminato di esponenti delle Forze dell'Ordine>><sup>79</sup>, un reato che prevede la pena dell'ergastolo ostativo.

Il 17 ottobre 2022 sono state rese note le motivazioni della sentenza della Corte di Cassazione del 6 luglio 2022 e quattro giorni dopo, il 21 ottobre 2022, Cospito annuncia lo sciopero della fame contro il regime 41-*bis* ord. penit. a cui è stato sottoposto.

Al centro dell'attenzione è il “carcere duro” del regime 41-*bis*, ma in realtà la vera causa scatenante sembra essere proprio la sentenza della Cassazione che, accogliendo in pieno l'inchiesta “*Scripta manent*” della Procura e della Digos di Torino, ha sancito definitivamente che la Fai è un'associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico e che, quindi, Cospito, ha commesso attentati per uccidere<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> “*Cospito, chi è e perché è diventato un caso*”, riproduzione riservata, 1° febbraio 2023, [www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it)

<sup>78</sup> La Federazione anarchica informale (Fai) è un insieme di cellule terroristiche e sovversive anarco-insurrezionaliste. Ha una struttura “orizzontale”, composta da vari gruppi terroristici di matrice anarchica, uniti dalla comune fede nell'intimidazione armata rivoluzionaria.

<sup>79</sup> Cfr. Cass, sez. pen., 6 luglio 2022, n. 38184/2022, in *Cass. Pen.*, 2022.

<sup>80</sup> “*La sentenza della Cassazione, e non il 41-bis, è all'origine della protesta*”, a cura di Antonio Maria Mira, 5 febbraio 2023, [www.avvenire.it](http://www.avvenire.it)

La Corte di Cassazione ha ritenuto inoltre che la Corte d'appello, alla luce delle nuove considerazioni, ridetermini la pena che può arrivare anche all'ergastolo. Ed è proprio questo che il gruppo, ed in *primis* Alfredo Cospito, temono.

Cospito è il primo anarchico ad essere condannato al 41-*bis* e le sue condizioni di sono peggiorate di giorno in giorno, a causa dello sciopero. A dicembre 2022 i suoi difensori hanno proposto un reclamo contro il regime di carcere duro al Tribunale di sorveglianza, ma è stato respinto.

Il Garante nazionale ha seguito da vicino la vicenda in questi mesi, recandosi alla casa circondariale ed effettuando visite direttamente al detenuto. Non si è mai espresso pubblicamente, se non per informare sulle condizioni di salute del detenuto e sulle proprie preoccupazioni per una situazione in progressivo deterioramento<sup>81</sup>.

Il 27 gennaio 2023, a seguito di notizie circa un aggravamento del suo stato di salute confermato dalle analisi del sangue, il Garante nazionale ha richiesto pubblicamente il trasferimento con urgenza di Alfredo Cospito in una struttura in grado di garantire un immediato intervento di carattere sanitario, in quanto il carcere di Sassari non è dotato di un centro clinico interno.

Il Garante ha ricordato che il diritto alla salute è un diritto inviolabile sancito dalla Costituzione e da norme sovranazionali. I cittadini detenuti godono dello stesso diritto, che non può essere compresso, né lasciato alla discrezionalità amministrativa.

Inoltre, il Garante, ha auspicato che si giungesse in tempi rapidi ad una soluzione che permetta che sia posto fine allo sciopero della fame che proseguiva ormai ininterrotto da più di cento giorni. <<Lo stato di salute di un cittadino è più importante di un regime>>, ha affermato.

Il 7 marzo 2023 il detenuto è stato trasferito all'ospedale San Paolo di Milano su indicazione dei medici del carcere per un "ricovero a scopo precauzionale", in quanto alcuni valori sono stati ritenuti pericolosi per la salute. I suoi avvocati hanno chiesto nuovamente i domiciliari per motivi di salute: solo in caso di accoglimento della richiesta Alfredo Cospito riprenderà a mangiare.

---

<sup>81</sup> Comunicato stampa del Garante nazionale, 27 gennaio 2023, [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

Ci si chiede: in caso di morte si tratterebbe di suicidio o di omicidio da parte dello Stato? L'avvocato di Cospito non ha dubbi a riguardo: “non ha alcuna vocazione suicida. Questa è una battaglia per la vita, per affermare il suo diritto alla vita”<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> “Cospito, la difesa chiede i domiciliari per motivi di salute: udienza il 24 marzo”, sky TG24, 7 marzo 2023, [www.tg24.it](http://www.tg24.it)

## CAPITOLO III

### LA TUTELA DELLE MINORANZE ALL'INTERNO DEGLI ISTITUTI PENITENZIARI

SOMMARIO: 1. Incarcerazione dei minori: tutele e misure alternative. – 2. Detenzione femminile. – 3. La vita dei detenuti stranieri all'interno del carcere. – 3.1 Il caso Diciotti e le sfide della solidarietà europea: il ruolo del Garante e l'accesso a «qualsiasi luogo in cui si trovano le persone private della libertà». – 4. Persone affette da malattie mentali: le strutture REMS. – 5. La comunità LGBTQ+. – 6. I detenuti del 41-bis: regime e tutela dei diritti fondamentali.

#### **1. Incarcerazione dei minori: tutele e misure alternative.**

In attesa di una normativa e di un ordinamento penitenziario *ad hoc* per gli imputati minorenni, l'articolo 79<sup>1</sup> l. 354/1975 stabiliva che ai detenuti minori si dovessero applicare le norme previste per i detenuti adulti. Questo costituiva una grave lacuna legislativa nell'ordinamento italiano, sia sotto il profilo normativo che sotto il profilo di organizzazione delle strutture.

Il Garante nazionale, monitorando alcune strutture penitenziarie minorili nel 2017 (tra cui Nisida Napoli, Bologna, Milano), aveva riscontrato delle criticità che, se pur non riconducibili con specificità ai casi di maggiore problematicità, indicavano “la necessità di provvedere a un aggiornamento complessivo del sistema della giustizia per i minori”<sup>2</sup> che interessasse sia gli Istituti, sia la vita detentiva, sia l'impianto normativo. Questo a fronte, anche, dei numerosi tentativi di suicidio e atti di autolesionismo messi in atto da minorenni o giovani d'età inferiore ai 25 anni, che indicavano la permanenza di aree di disagio all'interno degli istituti penitenziari.

---

<sup>1</sup> Cfr. art. 79 l. n.354/75: “Le norme della presente legge si applicano anche nei confronti dei minori degli anni diciotto sottoposti a misure penali, fino a quando non sarà provveduto con apposita legge. Nei confronti dei minori di cui al comma precedente e dei soggetti maggiorenni che commisero il reato quando erano minori degli anni diciotto, le funzioni della sezione di sorveglianza e del magistrato di sorveglianza sono esercitate, rispettivamente, dal tribunale per i minorenni e dal giudice di sorveglianza presso il tribunale per i minorenni. [...]”.

<sup>2</sup> Relazione al Parlamento 2018, Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà, 15 giugno 2018, p. 219, [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

“La mancanza di una disciplina dell’esecuzione penale specifica per i condannati minorenni – affermava il Garante nella Relazione al Parlamento 2018 – costituisce un indubbio elemento di distonia nel sistema della giustizia minorile”.

Nel 2018, con il decreto legislativo 2 ottobre 2018 n. 121, si è dato vita quindi ad un vero e proprio Ordinamento penitenziario minorile, entrato in vigore il 10 novembre 2018.

Il decreto definisce le misure penali di comunità, introduce modifiche della disciplina dell’esecuzione penale per i minori di età ed i giovani adulti, con le relative ricadute a livello organizzativo e funzionale della vita all’interno degli Istituti penali per minorenni (IPM).

La riforma aveva un duplice scopo: da un lato, riuscire finalmente ad adeguare le norme dell’ordinamento penitenziario alle esigenze educative e alle caratteristiche personologiche dei minori condannati, soprattutto in ragione del principio del *favor minoris* cui si ispira il processo penale minorile, dall’altro, fornire una disciplina completa, organica e coerente dell’esecuzione penale minorile.

Al primo articolo del D.Lgs. 121/18 viene enunciato il principio di sussidiarietà, secondo cui non si possono applicare ai condannati minorenni “altre disposizioni di legge” in materia di esecuzione della pena, se non quelle previste dallo stesso decreto o dalle disposizioni della L. 354/75, del DPR 230/00 (Regolamento recante norme sull’ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà), del DPR 448/88 (Disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni) e del D.Lgs. 272/89 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del DPR 448/88, recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni).

Il legislatore ha avuto un ruolo tanto importante quanto delicato nell’individuare i principi generali dell’Ordinamento penitenziario minorile. La pena, in primo luogo, deve tendere alla responsabilizzazione del minore, all’educazione e al pieno sviluppo psico-fisico, per prepararlo adeguatamente alla vita futura, anche incentivandolo a percorsi di sostanziale e concreta inclusione sociale<sup>3</sup>; in secondo luogo, la pena deve tendere a prevenire la commissione di ulteriori reati: infatti

---

<sup>3</sup> “*Ordinamento penitenziario minorile*”, Ministero della Giustizia, 24 gennaio 2020, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

vengono potenziati percorsi di istruzione e formazione professionale, di educazione alla cittadinanza attiva e responsabile, attività di utilità sociale, culturali e sportive<sup>4</sup>; infine, l'esecuzione della pena deve favorire percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime di reato.

La formazione professionale e scolastica dei minori all'interno degli IPM non solo comporta una riduzione di pena, ma è importante per evitare che il minore possa sentirsi abbandonato una volta uscito dall'istituto: <<Gli interventi sul minore devono attuarsi in maniera multidisciplinare e a mezzo di operatori a tal fine formati. La detenzione va sempre intesa quale *extrema ratio*, limitando l'uso della carcerazione preventiva. Inoltre, prescrive una adeguata razionalizzazione della presenza delle strutture minorili sul territorio (principio di territorialità legato alla necessità di reinserimento sociale) e interpello dei famigliari in ordine al luogo di detenzione del minore medesimo. In particolare, si sofferma sul trattamento inframurario: al fine di individuare sempre un programma individualizzato volto al progressivo reinserimento nella società, stabilisce che bisogna offrire al minore attività volte alla formazione scolastica e professionale, da svolgersi possibilmente fuori dal carcere, tentando di assicurare il prosieguo delle stesse anche dopo l'uscita dal circuito penale. Si prevede anche di passare almeno otto ore fuori dalla cella, di cui due all'aria aperta, con previsione di attività significative per festività e *weekend*>><sup>5</sup>.

Per molti ragazzi l'esperienza detentiva è stata un'occasione di ripresa evolutiva, in quanto hanno ricominciato gli studi scolastici, si sono sottoposti ad una vita regolata da impegni e regole di convivenza. Anche se, per molti psicologi, come Luisa Bonaveno<sup>6</sup>, specializzata in detenzione minorile, sono convinti che la detenzione prolungata in un contesto coatto, possa diventare un'esperienza involutiva o a rischio di fissazione dell'identità delinquenziale.

---

<sup>4</sup> Cfr art. 18 d.lgs. 121/2018: <<I detenuti sono ammessi a frequentare i corsi di istruzione, di formazione professionale, di istruzione e formazione professionale all'esterno dell'istituto, previa intesa con istituzioni, imprese, cooperative o associazioni, quando si ritiene che la frequenza esterna faciliti il percorso educativo e contribuisca alla valorizzazione delle potenzialità individuali e all'acquisizione di competenze certificate e al recupero sociale>>.

<sup>5</sup> “*Organizzazione e gestione tecnica degli Istituti Penali per i Minorenni*”, circolare 17 febbraio 2006, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>6</sup> Dottoressa Luisa Bonaveno, psicologa infantile, per vent'anni ha lavorato nella realtà dei servizi minorili milanesi. Attualmente lavora da circa nove anni nell'Ipm di Treviso.

È chiara, quindi, la volontà di esercitare la “potestà punitiva senza compromettere, ma anzi agevolando, la positiva evoluzione della personalità del minore”<sup>7</sup>.

All'interno degli IPM è di fondamentale importanza l'organizzazione. Essa deve prevedere spazi di autonomia nella gestione della vita personale e comunitaria dei detenuti. Analizziamo le novità fondamentali dopo la riforma della vita all'interno delle mura:

- per quanto riguarda le camere di pernottamento vi è una capienza massima di quattro persone;
- la permanenza all'aria aperta è aumentata a quattro ore, anziché alle due previste precedentemente. Essa deve avvenire in modo organizzato e con la presenza degli operatori penitenziari e dei volontari, in spazi attrezzati per lo svolgimento di attività fisica e ricreativa<sup>8</sup>;
- i minori oltre che essere ammessi a frequentare corsi di istruzioni e di formazione personale sia all'interno che all'esterno dell'istituto, sono ammessi anche al lavoro esterno, come stabilisce l'art 21 della legge sull'ordinamento penitenziario.

Particolare attenzione è stata riservata dalla riforma al mantenimento delle relazioni personali e socio-familiari educativamente e socialmente significative, necessarie al corretto sviluppo della sfera affettiva e della crescita dell'individuo.

Infatti, è garantito il principio della territorialità dell'esecuzione<sup>9</sup>: la pena deve essere eseguita in istituti prossimi alla residenza o alla dimora del detenuto e delle famiglie (salvi specifici motivi ostativi dovuti ad esempio a collegamenti con ambienti criminali).

Inoltre, vengono dettate dal d.lgs. n. 121/2018 nuove regole in materia di colloqui: aumentano il numero e la durata (otto colloqui mensili della durata non inferiore a sessanta minuti e non superiore a novanta minuti, di cui almeno uno da svolgersi in un giorno festivo o prefestivo) e si allarga il novero delle figure autorizzate fino a

---

<sup>7</sup> cfr. Relazione illustrativa dello schema di Decreto Legislativo recante disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minori, pp.3-4, [www.antigone.it](http://www.antigone.it)

<sup>8</sup> “*Perché una riforma*”, a cura di Maria Grazia Carnevale, febbraio 2020, [www.antigone.it](http://www.antigone.it)

<sup>9</sup> Cfr. art. 22 d.lgs. 121/2018.

comprendere i c.d. volontari, ed introduce l'istituto delle c.d. visite prolungate<sup>10</sup>, consistenti in colloqui in un ambiente attrezzato per essere simile a quello domestico. Il detenuto minore può usufruire di un numero di conversazioni telefoniche, mediante dispositivi anche mobili in dotazione dell'istituto, non inferiore a due volte e non superiore a tre volte a settimana della durata massima di venti minuti ciascuna<sup>11</sup>. Le conversazioni vengono ascoltate e registrate mediante apposite apparecchiature solo se lo ha disposto l'autorità giudiziaria o nel caso di reati di cui all'art. 4 *bis* l. 354/1975.

I minori sono tenuti a rispettare il regolamento che disciplina la vita dell'istituto: esso è messo a disposizione all'ingresso del detenuto in un linguaggio comprensibile. Le regole riguardano sia la cura della propria persona che della propria camera di pernottamento, la partecipazione alle attività organizzate e alla vita carceraria<sup>12</sup>. In particolare, l'art 20 stabilisce:

- a) osservanza degli orari, cura dell'igiene personale, pulizia e ordine della camera di pernottamento;
- b) partecipazione alle attività di istruzione, formazione professionale, istruzione e formazione professionale all'esterno, lavoro, culturali e sportive; la permanenza nelle camere di pernottamento nel corso dello svolgimento di tali attività è consentita soltanto in casi eccezionali, o per motivi di salute accertati dall'area sanitaria;
- c) consumazione dei pasti nelle aree specificamente dedicate e non all'interno delle camere di pernottamento, salvo specifica indicazione in tal senso da parte dell'area sanitaria;
- d) relazioni con gli operatori e con gli altri detenuti improntate al reciproco rispetto.

Se non si rispettano tali regole possono essere impartite infrazioni disciplinari, disciplinate dall'art 77 DPR n. 230/2000. Possono essere applicate le seguenti sanzioni: rimprovero verbale e scritto del direttore dell'istituto; attività dirette a

---

<sup>10</sup> Art 19 c.4 d.lgs. 121/2018: "le visite prolungate si svolgono in un'unità abitative appositamente attrezzate all'interno degli istituti, organizzate per consentire la preparazione e la consumazione di pasti e riprodurre, per quanto possibile, un ambiente tipico domestico".

<sup>11</sup> Cfr. art 19 d.lgs. 121/2018.

<sup>12</sup> "Perché una riforma", a cura di Maria Grazia Carnevale, febbraio 2020, [www.antigone.it](http://www.antigone.it)

rimediare al danno cagionato; esclusione dalle attività ricreative per non più di dieci giorni; esclusione dalle attività in comune per non più di dieci giorni<sup>13</sup>.

La suddetta riforma era doverosa, perché “essere minorenni o giovani adulti non significa essere titolari di minori diritti ma, semmai, aver garantita maggiore protezione”<sup>14</sup>. L’impegno e l’obiettivo che presuppone il Garante è quello di attivare in favore dei detenuti minori dei programmi e dei percorsi di “educazione alla responsabilità”: cioè insegnare il riconoscimento e il rispetto dei diritti e delle libertà altrui e di stimolare in loro lo sviluppo di una coscienza e di un atteggiamento proattivo di appartenenza sociale. Le Istituzioni pubbliche devono investire urgentemente su interventi volti agli adolescenti per accompagnarli alla crescita, riproponendo un “generale ripensamento della responsabilità” – dice il Garante nella Relazione al Parlamento 2022 – “in una prospettiva futura orientata alle future generazioni”.

Nonostante gli Istituti penali per i minorenni (IPM) siano distaccati attualmente dagli Istituti per adulti, in un’intervista<sup>15</sup> condotta da Carlo Silvano<sup>16</sup> al direttore e agli educatori dell’IPM di Treviso, padre Giorgio Saccon<sup>17</sup> afferma che <<la giustizia minorile dovrebbe pensare e organizzare strutture e modalità tanto diverse da quelle attuali perché i ragazzi possano arrivare alla comprensione del reato, al loro recupero e alla riabilitazione, e affinché si possa approdare al passo delicato e difficile della riconciliazione tra il detenuto, comunemente chiamato “delinquente”, e chi ha subito il reato, comunemente chiamato “vittima”>>.

Il Garante nazionale non dedica particolare attenzione solo ai detenuti minorenni, ma anche ai diritti dei bambini figli di genitori detenuti. Infatti, il 16 settembre 2022 il Presidente Garante nazionale Mauro Palma e Carmela Pace, Presidente

---

<sup>13</sup> Cfr. art. 23 d.lgs. 121/2018.

<sup>14</sup> Relazione al Parlamento 2022, Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, 20 giugno 2022, p. 96, [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

<sup>15</sup> C. SILVANO, *Liberi reclusi. Storie di minori detenuti*, Napoli, Youcanprint, 2019.

<sup>16</sup> Carlo Silvano è nato a Cercola (Napoli) nel 1966 e dal 2005 risiede a Villorba. Laureato in sociologia presso l’Università statale degli Studi di Napoli “Federico II”. Dirige le collane editoriali “Questioni di identità” e “Quaderni di studi sociali e storici villorbesi”. È catechista nella parrocchia di Villorba ed è fondatore e presidente dell’Associazione culturale “Nizza italiana”.

<sup>17</sup> Padre Giorgio Saccon nato a Mirano nel 1942, è entrato adolescente nella “Congregazione dei Giuseppini del Murialdo”; dopo l’iter formativo con gli studi teologici è stato ordinato sacerdote a Viterbo (1972). Dopo una breve esperienza come parroco a Conegliano, è entrato nell’attività di accoglienza (Casa famiglia) della Congregazione prima a Trento, Treviso e infine Padova. Attualmente è cappellano dell’Ipm di Treviso.

dell'UNICEF hanno firmato un protocollo di intesa della durata di tre anni al fine di “dare particolare attenzione a tutti quei bambini figli di genitori detenuti che vivono in realtà difficili” ha dichiarato Carmela Pace.

Per Mauro Palma il protocollo è un importante passo avanti per la diffusione della cultura dei diritti umani e dei diritti dei bambini, in quanto “il carcere non è un luogo dove crescere, ogni sforzo perché non vi siano bambini in carcere va nella giusta direzione”.

Il protocollo prevede<sup>18</sup>:

- realizzare modelli che consentano di evitare, quanto più possibile, la permanenza dei minorenni in carcere;
- sollecitare l'ideazione e l'attivazione di percorsi di rieducazione e trattamento che tengano conto delle specifiche esigenze dei figli di minore età;
- promuovere progetti di formazione e di percorsi di istruzione in tema di tutela dei diritti umani, con particolare attenzione ai diritti delle bambine, dei bambini e degli adolescenti;
- individuare specifiche modalità di intervento per agevolare un sereno legame con il proprio genitore quando destinataria del provvedimento restrittivo della libertà personale è la madre di prole inferiore a dieci anni;
- sensibilizzare la collettività rispetto alla cultura dei diritti di bambini, bambine e adolescenti, secondo la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, i quali non possono essere scalfiti per effetto della situazione di detenzione di un genitore, nella consapevolezza che l'inclusione a livello sociale dei genitori detenuti e/o dei loro figli durante e dopo il periodo di carcerazione costituisca un presupposto indispensabile per lo sviluppo sano delle relazioni sociali e familiari, nonché presidio fondamentale della legalità.

---

<sup>18</sup> “Diritti dei bambini, UNICEF Italia e Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale firmano Protocollo di intesa triennale”, 20 settembre 2022, [www.unicef.it](http://www.unicef.it)

## 2. Detenzione femminile.

Nel corso della storia la donna è sempre stata vista come un soggetto debole e inferiore rispetto all'uomo, quindi bisognosa di più protezione. Un tempo le donne "criminali" erano le vagabonde, le orfane, donne senza una casa stabile. Ecco perché, Papa Innocenzo XII con la bolla *Ad exercitium pietatis*<sup>19</sup> del 20 maggio 1663 ha ordinato di estirpare la mendicizia attraverso la costruzione di "alberghi dei poveri" e di "case di correzione".

La custodia delle donne detenute era affidata ad altre donne, in particolare alle congregazioni religiose. Le suore entreranno nel carcere femminile italiano con il regolamento penitenziario del 1862 (R.D. 27 novembre 1862, n. 1018) e vi resteranno fino alla formazione del corpo di polizia penitenziaria.

Il Novecento rappresentò un periodo di cambiamenti sociali e culturali (come, ad esempio, il suffragio femminile): in ambito penitenziario si assistette alla riforma con la l. 354/1975 che cambiò i soggetti di controllo dalle suore alla vigilanza statale della Polizia penitenziaria. La donna non è più un soggetto debole; ai reati si aggiungono i reati contro il patrimonio, quelli contro lo Stato e contro l'amministrazione della giustizia e l'ordine pubblico. Si assiste ad un inasprimento del trattamento repressivo in quanto la donna adesso è reputata un soggetto socialmente pericoloso.

Al 31 gennaio 2021 le donne presenti negli istituti penitenziari italiani ammontano a 2.250<sup>20</sup> – 26 delle quali con figli – pari al 4,2%<sup>21</sup> del totale della popolazione detenuta. La popolazione femminile registra un forte aumento, rispetto ai primi anni del Duemila, di donne straniere provenienti dalla Romania (228), dalla Nigeria (164), dalla Bosnia-Erzegovina (55) e dal Marocco (46)<sup>22</sup>.

Sul territorio italiano sono presenti quattro carceri femminili (Trani, Pozzuoli, Roma e Venezia) che ospitano 549 donne. L'unico Istituto a custodia attenuata autonomo (ICAM) è a Lauro ed ospita sette madri detenute. Le restanti 1694

---

<sup>19</sup> *La correzione dei fanciulli a Roma nel 1700. Il San Michele De' Cattivi*, a cura di Assunta Borzacchiello, [www.poliziapenitenziaria.it](http://www.poliziapenitenziaria.it)

<sup>20</sup> *Ancora bambini in carcere. I numeri della detenzione femminile in Italia*, Relazione Antigone, marzo 2021, [www.rapportoantigone.it](http://www.rapportoantigone.it)

<sup>21</sup> *La detenzione al femminile*, di Dario Di Cecca, XIV rapporto sulle condizioni di detenzione femminile, [www.antigone.it](http://www.antigone.it)

<sup>22</sup> Dati risalenti a gennaio 2018.

detenute sono distribuite nelle 46 sezioni femminili ospitate all'interno di carceri maschili.

La condizione delle donne in carcere presenta delle criticità: essendo in minoranza, il sistema e la struttura detentiva in Italia appare “plasmata” sui detenuti uomini, lasciando marginali i bisogni e le necessità delle detenute. “Per le donne si tratta di una discriminazione *de facto*. Perché non c'è una vera e propria discriminazione, ma nei fatti per ordine numerico alla fine molte delle attività sono pensate per gli uomini, dalla scuola, ai progetti, al lavoro”<sup>23</sup>, dichiara Valeria Verdolini, presidente di Antigone Lombardia.

Non sottovalutabili sono le esigenze igieniche e sanitarie, soprattutto se si considera che le detenute donne hanno necessità diverse rispetto a quelle degli uomini. Per esempio, il bidet è previsto esplicitamente nei reparti femminili dal Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario del 2000<sup>24</sup>, ma è presente solo nel 66% degli istituti dove sono ospitate donne. In un carcere su tre è anche assente un servizio di ginecologia e in due su tre uno di ostetricia<sup>25</sup>.

Per questo motivo il Garante nazionale nella Relazione al Parlamento 2022 ribadisce che uno dei tre obiettivi prioritari è il rafforzamento dei diritti delle donne: specialmente nelle sezioni femminili in Istituti a prevalenza maschile si vengono a creare situazioni di inaccettabile compressione dei rapporti sociali, della possibilità di accesso a percorsi formativi e istruttivi, nonché l'affermazione di stereotipi arretrate. I programmi per le detenute sono quasi inesistenti e, in ragione dello scarso numero di presenze, anche l'investimento risulta basso<sup>26</sup>. Ecco perché le donne si considerano ridotte alla pura funzione materna: il loro cammino, di rivendicazione di soggettività, è prezioso, “perché – afferma Grazia Zuffa<sup>27</sup>, nella

---

<sup>23</sup> “*Primo rapporto sulle donne detenute in Italia*”, Antigone, 2022, [www.antigone.it](http://www.antigone.it)

<sup>24</sup> Art 7 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario del 2000: “i vani in cui sono collocati i servizi igienici forniti di acqua corrente, calda e fredda, sono dotati di lavabo, di doccia e, in particolare negli istituti o sezioni femminili, anche di bidet, per le esigenze igieniche dei detenuti e internati”.

<sup>25</sup> “*Come stanno le donne detenute in Italia, secondo il rapporto dell'associazione Antigone*”, a cura di Camilla Soldati, 8 marzo 2023, [www.lifegate.it](http://www.lifegate.it)

<sup>26</sup> Relazione al Parlamento 2022, Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, 20 giugno 2022, [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

<sup>27</sup> Grazia Zuffa, nata in Piemonte nel 1945. Nel 1986 diviene consigliera comunale a Firenze, prima di essere eletta alle elezioni politiche del 1987 al Senato della Repubblica. Al termine dell'esperienza parlamentare ha fatto parte della Commissione di Bioetica del Consiglio Regionale della Toscana. Dal 2000 al 2005 ha insegnato Psicologia delle tossicodipendenze alla facoltà di Psicologia dell'Università degli studi di Firenze.

Relazione al Parlamento 2020<sup>28</sup> – mostra in controtelaio la costruzione del dualismo normale/anormale [...] essendo le donne non comprese nella norma maschile”. Oggi la rivoluzione femminista è diventata un senso comune diffuso: le donne detenute vogliono prendere parola su di sé e sul mondo che le circonda.

Nel corso degli anni ci sono stati diversi interventi legislativi in materia di detenzione femminile. A seguito della raccomandazione del Consiglio d'Europa R(2006)2<sup>29</sup> e sulla base di un *report* della Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere<sup>30</sup>, nel 2008 il Parlamento europeo ha adottato delle circolari in merito alla particolare situazione delle donne detenute negli Istituti femminili e nelle sezioni femminili<sup>31</sup>. Le disposizioni riguardavano:

- la possibilità di conservare o ricevere oggetti di particolare valore affettivo, come fede, orecchini, ecc. (art 9);
- detenere oggetti per la cura o l'igiene personale, come creme, pinzette, smalti, ecc. (art 10);
- mantenimento o recupero della dimensione affettiva disponendo la possibilità di avere colloqui in spazi all'aperto e attrezzati per l'accoglienza dei bambini (art 19);
- aver assicurato il servizio di parrucchiere ed uno specchio a figura intera (art 24);
- riservare attenzione alle specifiche condizioni di salute della donna, assicurando interventi regolari e periodici dei consultori e dei presidi sanitari che si occupano di prevenzione oncologica (art 25).

D'altronde già nella l. 354/1975 e nel DPR n. 230/2000 erano contenute delle disposizioni specifiche che riguardano l'assistenza delle detenute gestanti e puerpere: gli artt. 11, 39 e 42-*bis* della l. 354/1975 riguardano rispettivamente la funzione di servizi speciali per l'assistenza delle gestanti e delle puerpere, il divieto

---

<sup>28</sup> Cfr. Relazione al Parlamento 2020, Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

<sup>29</sup> Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee, adottata l'11 gennaio 2006, in occasione della 952esima riunione dei Delegati dei Ministri.

<sup>30</sup> Cfr. *Report* Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere A6-0033, gennaio 2008, [www.parlamentoeuropeo.it](http://www.parlamentoeuropeo.it)

<sup>31</sup> “*Le donne in esecuzione penale. Analisi di una marginalità in Sicilia*”, Thea Giacobbe, rassegna penitenziaria e criminologica n.3 2014, [www.rassegnapenitenziaria.it](http://www.rassegnapenitenziaria.it)

di esclusione dalle attività in comune come sanzione disciplinare per le gestanti, le puerpere fino a sei mesi e le madri che allattano fino ad un anno e che le traduzioni delle detenute e delle internate vengano fatte con l'assistenza di personale femminile. Mentre l'art 19 DPR 230/2000 stabilisce l'assistenza particolare alle gestanti e alle madri con bambini con specialisti in ostetricia e ginecologia.

La tutela delle detenute madri è importantissima in quando la donna soffre di più rispetto agli uomini per la lontananza degli affetti e dei figli. La grande preoccupazione è di non poterli accudire o di non vederli crescere con costanza, in quanto gli istituti e le sezioni femminili spesso sono lontani dalle residenze delle detenute.

Quando un bambino nasce tende a sviluppare un legame con la madre, un attaccamento inspiegabile e la privatizzazione del contatto fisico con essa può causare gravi conseguenze nel nascituro.

Ecco che, per favorire il rapporto tra madre e figlio minore, nel corso del processo penale e durante l'esecuzione della pena, la legge 21 aprile 2011 n.62<sup>32</sup> recante "Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori", introduce nuovi istituti.

In merito alle modifiche al codice di procedura penale: l'art 1 reca il divieto di applicare la custodia cautelare in carcere alla madre di prole di età inferiore a tre anni con lei convivente. Per effetto della legge 62/2011 l'età della prole viene innalzata da tre a sei anni.

Nell'art 284 c.p.p. viene aggiunto all'elenco dei luoghi in cui si può essere posti agli arresti domiciliari la nuova figura della casa famiglia protetta, anche se la stessa locuzione legislativa << [...] ovvero, ove istituita, da una casa famiglia protetta >> sembra proprio suggerire che l'istituzione potrebbe non essere né automatica né in grado di venire incontro alle esigenze sull'intero territorio nazionale<sup>33</sup>.

L'ultimo intervento al codice di rito si deve al nuovo art 285-*bis* c.p.p. rubricato <<custodia cautelare in istituto a custodia attenuata per detenute madri>>: si crea

---

<sup>32</sup> Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.103 del 5 maggio 2011.

<sup>33</sup> Commento sulla legge 21 aprile 2011, n.62, a cura di Stefano Marcolini, 5 maggio 2011, [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it)

una nuova forma di custodia cautelare per i casi in cui delle esigenze eccezionali impediscano il ricorso a misure cautelari più blande. Gli Icam dovrebbero assicurare un rapporto genitoriale quanto più vicino possibile alla normalità, avvalendosi di personale non in divisa.

In merito il Garante della regione Campania, nella Relazione annuale del 2019 illustra quanto sia una situazione difficile quella del bambino all'interno di un carcere: "La situazione dei bambini in carcere è alquanto delicata e complessa. Essi sono costretti a vivere una detenzione a tutti gli effetti senza aver commesso alcuna colpa. Vivono nella sezione detentiva comune, in celle prive delle dotazioni necessarie, in un contesto difficile anche per gli adulti, senza rapporti con le scuole o le strutture di riferimento. La condizione dei bambini peggiora ancora di più allorquando, al compimento del terzo anno di età, sono costretti a lasciare l'istituto"<sup>34</sup>. Il Garante poi si sposta sulla realtà dell'Icam e sottolinea che questa è un'alternativa molto valida per i bambini rispetto alla vita all'interno degli istituti penitenziari normali: queste strutture hanno aree riservate alle attività dei bambini, hanno muri dei corridoi e delle camere colorati (che si differenzia dalla scala di grigi utilizzata negli istituti penitenziari) e spesso presentano caratteristiche tipiche di un'abitazione.

In merito agli interventi sulla legge 354/1975: l'art 2 della nuova legge inserisce l'art 21-ter, rubricato <<visite al minore infermo>>. Il comma 1 prevede per la madre di visitare il figlio in imminente pericolo di vita o in gravi condizioni di salute. Il comma 2, invece, prevede la possibilità di assistere il minore durante le visite specialistiche, qualora siano relative a gravi condizioni di salute e qualora il minore abbia meno di dieci anni.

Vengono poi modificate le ipotesi di detenzione domiciliare c.d. per fini umanitari, di cui all'art 47-ter l. 354/1975: viene consentito che la pena detentiva nei confronti di donna incinta, o di madre di prole di età inferiore ai dieci anni con lei convivente, sia espiata in regime di detenzione domiciliare oltre che nell'abitazione od in altro luogo di privata dimora ovvero in luogo pubblico di cura, assistenza od accoglienza, anche e specificamente in case famiglia protette.

---

<sup>34</sup> Relazione annuale 2019, Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Campania, [www.cr.campania.it](http://www.cr.campania.it)

### 3. La vita dei detenuti stranieri all'interno del carcere.

Il tema “immigrazione e carcere” investe una serie di riflessioni inerenti alla specificità dei bisogni dei detenuti stranieri, spesso non adeguatamente considerate, quali le difficoltà linguistiche e comunicative, l'assenza di mediatori culturali, l'inadeguata difesa e informazione relativamente al diritto dell'immigrazione, gli ostacoli burocratici del rinnovo del permesso di soggiorno, ecc<sup>35</sup>. Spesso non conoscono neanche di aver la possibilità di accesso alla domanda di protezione internazionale<sup>36</sup> con il coinvolgimento delle Commissioni Territoriali oppure, secondo la nuova disciplina, anche di protezione speciale<sup>37</sup>.

Nonostante la restrizione in carcere, il detenuto conserva la facoltà di esercitare tutti quei diritti che sono estrinsecazione della sua persona.

Si possono enucleare tre distinti ordini di diritti<sup>38</sup> recepiti dai principi fondamentali della Costituzione:

1. diritti relativi all'integrità fisica;
2. diritti relativi alla tutela dei rapporti familiari e sociali;

---

<sup>35</sup> “*Detenuti stranieri e (ir)regolarità del soggiorno in Italia*”, a cura di S. GRECO, marzo 2020, [www.rapportoantigone.it](http://www.rapportoantigone.it)

<sup>36</sup> Si tratta, in particolare, dello status di rifugiato nei casi previsti dall'Art. 1 punto 2, della Convenzione di Ginevra del 28.07.1951, riconosciuto a chi «temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese, di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese: oppure che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra»; e della protezione sussidiaria, di cui all'art. 14 del D. lgs. 251/2007, che compete alle persone che non possiedono i requisiti per lo status di rifugiato ma che se ritornassero nel loro paese subirebbero un danno grave, quale a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale».

<sup>37</sup> Si tratta della protezione umanitaria prevista dall'art. 5 co. 6 d.lgs n. 286/1998, abrogata nel 2018 e superata dalla protezione speciale e complementare (che è stata successivamente rivisitata attraverso il d.l. n. 130/2020 convertito nella L. n. 173/2020), che prevede il divieto di espulsione, respingimento o estradizione di una persona verso uno Stato «qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti», tenendo anche in considerazione se, nello Stato di origine, vi siano sistematiche e gravi violazioni dei diritti umani. Si prevede, inoltre, la necessità di valutare se l'allontanamento dal territorio nazionale possa comportare la violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, salvo ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica: gli indici da considerare, a tale fine, sono la natura e l'effettività dei vincoli familiari dell'interessato, il suo inserimento sociale in Italia, la durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché l'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine.

<sup>38</sup> “*Regime penitenziario dei detenuti stranieri*”, a cura di M. DE PASCALIS e M. MARTONE, 1 settembre 2007.

### 3. diritti relativi all'integrità morale, culturale e religiosa.

Aspetto rilevante assume la tutela della salute in carcere. La salute è un diritto fondamentale della persona ed è un diritto che non può subire limitazioni in base allo *status* detentivo.

Con la riforma sanitaria introdotta dal Dlg. 230/99 la tutela della salute dei detenuti, anche se di cittadinanza straniera, rientra nella competenza del Servizio Sanitario Nazionale (SSN). In applicazione del principio di parità di trattamento e di piena uguaglianza dei diritti rispetto ai cittadini liberi, è prevista l'iscrizione obbligatoria al SSN di tutti i detenuti stranieri senza più distinguere se titolari o meno di permesso di soggiorno.

Sin dal primo ingresso in istituto i detenuti stranieri sono sottoposti a costante sorveglianza sanitaria e ad interventi di recupero e riduzione del rischio di numerose patologie quali epatite, tubercolosi, HIV; ecco perché il carcere rappresenta in molti casi una prima occasione di cura.

Un'altra importante tutela prevista all'interno del carcere dalla nostra Costituzione, all'art. 19, ma anche dall'Ordinamento penitenziario, è il diritto di libertà religiosa (art. 26 o.p. e art. 58 reg. esec.).

L'art. 26 o.p. afferma il diritto dei detenuti e degli internati di professare la propria fede religiosa; essi hanno anche il diritto di istruirsi in essa e di praticarne il culto. All'ultimo comma si fa proprio riferimento agli appartenenti a religione diversa dalla cattolica, i quali <<hanno diritto di ricevere, su loro richiesta, l'assistenza dei ministri del proprio culto e di celebrarne i riti>>.

La differenza fra detenuti di culto cattolico e detenuti appartenente ad altre religioni è più che intuibile. Infatti, per il culto cattolico viene garantito in ogni penitenziario: la presenza di un ministro di culto italiano, dei locali consacrati adibiti per la cerimonia settimanale, la disponibilità dei testi sacri nelle biblioteche, la possibilità di confessarsi e infine è possibile avere un'assistenza di carattere più prettamente materiale grazie alle associazioni di volontariato presenti nelle varie parrocchie che forniscono capi d'abbigliamento, scarpe, sapone e tanto altro. Per quanto riguarda, invece, coloro che professano altre religioni troviamo un primo limite nella carenza di locali idonei alla celebrazione della preghiera, difficoltà nella nomina del

ministro di culto, che spesso prevede *iter* burocratici eccessivamente complessi ed, inoltre, è difficile rinvenire nelle biblioteche testi sacri che attengono a religioni diverse.

Il nuovo regolamento di esecuzione (D.P.R. n.230/00) ha cercato di disciplinare in maniera più organica l'esercizio della religione a tutela anche e soprattutto della comunità straniera, adeguando le norme dell'ordinamento penitenziario ai principi europei di rispetto dei valori fondamentali della persona.

In ottemperanza al regolamento inoltre:

- gli stranieri detenuti devono essere trattati nel rispetto dei loro diritti umani e avendo riguardo alla loro situazione particolare e ai loro bisogni individuali nonché la necessità che gli imputati e i condannati stranieri non siano discriminati nell'accesso alle sanzioni e alle misure alternative in considerazione del loro status;
- i detenuti stranieri che lo richiedono devono avere accesso appropriato all'interpretariato e facilità nelle traduzioni nonché la possibilità di imparare la lingua che consenta loro di comunicare in modo efficace. Inoltre, al momento dell'ammissione in carcere e durante la detenzione, gli stranieri detenuti devono disporre di informazioni in un linguaggio che essi possano comprendere circa: a) i loro diritti e doveri inclusi i contatti con le loro autorità consolari; b) i tratti principali del regime penitenziario e le regole interne; c) le regole e le procedure per presentare ricorsi e reclami; d) il diritto alla difesa. Immediatamente dopo l'ingresso, le autorità penitenziarie devono assistere i detenuti stranieri, purché intendano farlo, nell'informare del loro stato di detenzione le loro famiglie, l'avvocato, le autorità consolari o eventuali altre organizzazioni competenti. Nel più breve tempo possibile, subito dopo l'arrivo in carcere, i detenuti stranieri devono poter disporre di un interprete durante i colloqui con il proprio difensore, se necessario;
- ridurre il potenziale isolamento dei detenuti stranieri e facilitare i contatti con il mondo esterno. Va data considerazione alle richieste del detenuto straniero di essere recluso in un carcere vicino a un luogo dove grazie alla disponibilità di trasporti i familiari si possano recare in visita. È previsto che

i detenuti stranieri siano reclusi in un carcere dove vi siano altre persone della stessa nazionalità, cultura, religione o che parlino la stessa lingua;

- va stabilito che gli oggetti per l'igiene e la pulizia debbano, il più possibile, essere concessi tenendo conto delle preferenze culturali e religiose dei detenuti stranieri;
- in tema di abitudini religiose va assicurata una dieta alimentare che tenga conto delle caratteristiche religiose e culturali dei detenuti<sup>39</sup>.

Gli artt. 13 e seguenti del Testo Unico Immigrazione disciplinano il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero. Il comma 2 dell'art. in esame prevede l'espulsione amministrativa quale conseguenza dell'irregolarità del soggiorno in Italia, disposta qualora lo straniero si sia trattenuto nel territorio dello Stato senza aver chiesto il permesso di soggiorno nei termini di legge, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato, annullato o rifiutato, o è scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo.

Invece, il seguente art. 16 al comma 5 stabilisce che nei confronti dello straniero, identificato e detenuto, che si trova in taluna delle situazioni indicate nell'art. 13 co. 2, che deve scontare una pena detentiva, anche residua, non superiore a due anni, è disposta l'espulsione in quanto misura alternativa alla detenzione.

Lo straniero detenuto, al termine dell'esecuzione della pena o destinatario di un provvedimento di espulsione ai sensi dell'art. 16 co. 5 del TU immigrazione, rischierebbe di essere trattenuto presso un CPR (Centri di permanenza per il rimpatrio). Si tratta di luoghi di trattenimento del cittadino straniero in attesa di esecuzione di provvedimenti di espulsione.

Il trattenimento nei CPR, alla luce dei dati raccolti<sup>40</sup> e le prassi riscontrate<sup>41</sup>, non soddisfa la sua finalità originaria – il superamento degli ostacoli che impediscono il rimpatrio – per acquisire invece una natura sanzionatoria e simbolica, per punire

---

<sup>39</sup> “*Regime penitenziario dei detenuti stranieri*”, a cura di M. DE PASCALIS e M. MARTONE, 1 settembre 2007.

<sup>40</sup> Cfr. i *Report* di ASGI, quali: CPR di Torino, CPR di Milano, [www.reportasgi.it](http://www.reportasgi.it)

<sup>41</sup> Relazione al Parlamento 2022, Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, 20 giugno 2022, [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

con la privazione della libertà personale degli individui che non hanno commesso un reato, ma che sono “colpevoli” di essere irregolari<sup>42</sup>.

Secondo i dati riportati dal Garante nazionale nella Relazione al Parlamento 2022 le persone “detenute” nei CPR sono 5142 e 3420 rimpatriati. Il Garante dichiara che il tempo trascorso all’interno di un CPR, in media poco più di 36 giorni, <<è spesso anche tempo disinformato, perché privo di informazioni in relazione tanto alle tempistiche e modalità del rimpatrio, quanto agli stessi diritti di chi vi è trattenuto>>.

La previsione della possibilità di reclamo ai Garanti territorialmente nominati e la possibilità del Garante nazionale di formulare Raccomandazioni all’Amministrazione vogliono sanare alcuni aspetti di questa sospensione temporale. Non è tuttavia un sistema di facile implementazione: sono stati sottoscritti nell’anno 2021 sei accordi tra Garante nazionale e Garanti territoriali proprio per definire una procedura di formulazione del reclamo in piena libertà e al riparo da ogni ipotetica paura di ritorsione, nonché per la gestione stessa di tali reclami. Questo nel quadro della possibile diminuzione di quella sospensione del tempo che può essere foriera anche di grave disagio psicologico personale.

È come scontare una seconda pena: il tempo trascorso è privo di qualsiasi forma di organizzazione e di attività, anche soltanto ricreativa. È un tempo diverso dal tempo ristretto in carcere: tutto si riduce ad una “mera attesa del rimpatrio”.

### **3.1 Il caso Diciotti e le sfide della solidarietà europea: il ruolo del Garante e l’accesso a <<qualsiasi luogo in cui si trovano le persone private della libertà>>.**

Uno degli episodi di rilevanza politica più importanti del 2018 è il caso Diciotti, che ha coinvolto la nave della Guardia Costiera italiana, “Ubaldo Diciotti”<sup>43</sup>. La

---

<sup>42</sup> “*Detenuti stranieri e (ir)regolarità del soggiorno in Italia*”, a cura di S. GRECO, marzo 2020, [www.rapportoantigone.it](http://www.rapportoantigone.it)

<sup>43</sup> Il 16 agosto 2018 la nave della Guardia Costiera, “Diciotti”, ha soccorso 190 persone nelle acque internazionali al largo dell’isola di Malta. Tredici di esse sono state subito portate a Lampedusa per urgenti condizioni sanitarie, mentre le altre sono state trasportate fino al porto di Catania, dopo giorni di stallo nell’individuazione di un porto sicuro.

nave aveva soccorso migranti in difficoltà nel Mar Mediterraneo, ma le autorità italiane impedirono l'approdo al porto.

Ciò scatenò una controversia politica e umanitaria, con il governo italiano guidato all'epoca da Matteo Salvini che rifiutava l'ingresso della nave e chiedeva la condivisione della responsabilità con altri paesi europei. La disputa durò diversi giorni, creando tensioni all'interno dell'Unione Europea sulla gestione dell'immigrazione, e sollevò dibattiti su questioni come la solidarietà europea, la gestione delle emergenze umanitarie e il rispetto dei diritti umani.

Nell'attesa di una soluzione, le persone all'interno della nave divennero dei veri e propri detenuti, impossibilitati a scendere a terra per essere assistiti, identificati, rimpatriati o, eventualmente, per richiedere protezione.

A tal proposito, dobbiamo far riferimento all'art. 4, comma 2 del Protocollo opzionale (OPCAT) che definisce la privazione della libertà come <<ogni forma di detenzione o imprigionamento o collocazione di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente, su ordine di un'autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo>>. Il Codice di Autoregolamentazione, in conformità all'art. 4 OPCAT, prevede all'art. 3, comma 2, lett. i) che il Garante nazionale deve verificare il rispetto dei diritti umani fondamentali e della dignità della persona accedendo, senza alcun preavviso o restrizione, in qualsiasi luogo, inclusi gli aeromobili e altri mezzi di trasporto, si trovino le persone private della libertà per ordine di un'autorità amministrativa o giudiziaria.

Perciò è compito del Garante tutelare i diritti delle persone che di fatto erano ivi ristrette<sup>44</sup>. Il 23 agosto 2018 il Garante decise di visitarla. Al suo interno trovò 150 migranti (i minori non accompagnati furono fatti scendere).

Il Garante ha definito l'episodio come “una vera e propria privazione della libertà”, poiché al momento dell'approdo nel porto di Catania, il comandante della nave non è stato autorizzato dal Ministero dell'interno a far sbarcare i migranti. Per tale motivo si potrebbe configurare la violazione dell'art. 13 Cost.<sup>45</sup> e dell'art. 5

---

<sup>44</sup> Cfr. Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento*, 2019, pp. 74 e 75.

<sup>45</sup> Art. 13 Costituzione: “La libertà personale è inviolabile. [...] In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità

CEDU<sup>46</sup>, in quanto era assente un provvedimento adottato dall' autorità giudiziaria che giustificava tale privazione della libertà<sup>47</sup>.

L'esito della visita fu tragico: le condizioni igieniche-sanitarie erano insufficienti e precarie; non solo i migranti non potevano scendere dalla nave, ma “nel momento della salita a bordo nella nave ai migranti soccorsi, insieme agli effetti personali, sono stati requisiti i telefoni cellulari e che fino a quando era in corso la visita del Garante, non si era proceduto alla loro restituzione”<sup>48</sup>.

Un altro aspetto rilevato dal Garante riguarda le condizioni materiali degli ambienti che ospitano i migranti a bordo della nave: le descrive “assolutamente inadeguate e permanenze prolungate” come quella che si stava verificando nel caso specifico. In particolare, le persone soccorse venivano allocate sul ponte della nave senza possibilità di accesso ai locali al coperto destinati esclusivamente all'equipaggio ed erano costretti a consumare i pasti accovacciati a terra, su cartoni e coperte che utilizzavano sia per isolarsi dal pavimento che per coprirsi dal freddo. In fine, le 150 persone disponevano di solamente due servizi igienici: si trattava di due bagni chimici con scarico diretto in mare, privi di lavandini.

Secondo il Garante nazionale quelle condizioni rientravano in un “quadro complessivo che potrebbe essere giudicato come configurante un trattamento inumano e degradante”<sup>49</sup>, vietato dall'art. 3 CEDU. Questo poteva esporre il Paese al rischio di condanne in sede internazionale.

#### **4. Persone affette da malattie mentali: le strutture REMS.**

Una delle questioni affrontate dal Garante nazionale nella Relazione al Parlamento 2022 è il ritorno di tanto in tanto del dibattito attorno alla paura delle diversità, dei

---

giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto. [...]

<sup>46</sup> Art. 5 CEDU: “Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà salvo che nei casi e nei modi previsti dalla legge [...]”.

<sup>47</sup> Cfr. le informative inviate dal Garante nazionale in seguito alla visita effettuata a bordo della nave “Diciotti”, ai Procuratori della Repubblica presso i tribunali di Catania e Agrigento. [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

<sup>48</sup> Cfr. l' informativa del Garante nazionale alle Procure di Agrigento e di Catania dopo la visita alla nave Diciotti, p. 2, [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

<sup>49</sup> Cfr. l' informativa del Garante nazionale alle Procure di Agrigento e di Catania dopo la visita alla nave Diciotti, p. 3, [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

disturbi comportamentali e, in particolare, delle persone con grave disagio psichico. Dopo il decreto-legge 31 marzo 2014 n. 52 “disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari”, convertito dalla legge 30 maggio 2014 n. 81, la chiusura del ‘residuo manicomiale’ costituito dagli Ospedali psichiatrici giudiziari (Opg)<sup>50</sup> stenta ancora a essere pienamente assorbita nella pratica dell’interazione tra il sistema sanitario e il sistema di giustizia<sup>51</sup>.

Molti hanno contribuito al raggiungimento di questo risultato: di fondamentale importanza è l’istituzione nel 2008 di una Commissione parlamentare d’inchiesta<sup>52</sup> che, dopo aver visitato e monitorato sei ospedali psichiatrici attivi, nel 2011 ha reso pubbliche le condizioni di essi nella *Relazione sulle condizioni di vita e di cura all’interno degli ospedali psichiatrici giudiziari*<sup>53</sup>.

La situazione non ancora sviluppatasi del tutto ha portato molti problemi negli ultimi anni, dati soprattutto dai numeri, dalle priorità attribuite al ricovero come misura di risposta alla commissione di reati e dalla indisponibilità di posti. Nonostante ciò, “è stata una riforma<sup>54</sup> importante, da difendere per la sua prospettiva concettuale e da rendere il più possibile applicabile, pur nella consapevolezza della sua difficoltà nel momento in cui agisce all’interno di un sistema ordinamentale in cui le variabili penalistiche al contorno restano immutate e finiscono per riflettersi anche sulla mentalità di chi è chiamato a gestire la sua applicazione” afferma il Garante nazionale.

Ai soggetti affetti da particolari patologie di natura psichica sono riconosciuti diversi livelli di tutela a seconda che si trovino all’interno degli istituti penitenziari ovvero siano internati in una Residenza per l’esecuzione di una misura di sicurezza (REMS). Dal 2017, l’esecuzione delle misure di sicurezza detentive consistenti

---

<sup>50</sup> La chiusura degli Opg è avvenuta nel 2017, con la chiusura degli ultimi due ospedali psichiatrici giudiziari ancora attivi, quello di Montelupo Fiorentino e quello di Barcellona Pozzo di Gotto. N

<sup>51</sup> Relazione al Parlamento 2022, Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, 20 giugno 2022, [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

<sup>52</sup> È la c.d. Commissione Marino, costituita presso il Senato. La Commissione verteva sull’efficacia e l’efficienza del servizio sanitario nazionale.

<sup>53</sup> Cfr. *Senato della Repubblica*, XVI legislatura, Doc. XXII-bis n.4.

<sup>54</sup> Riforma avviata con l’articolo 3-ter del decreto-legge 22 dicembre, n. 211, convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9, come modificato dall’articolo 1, comma 1 lettera a) del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, convertito, con modificazioni nella legge 30 maggio 2014, n. 81.

nell'assegnazione a casa di cura e di custodia e del ricovero in OPG avviene esclusivamente mediante il ricovero nelle Rems<sup>55</sup>.

In realtà questa misura di sicurezza è prevista in via residuale: la l. 81/2014 dispone che l'applicazione è disposta solo se vengono acquisiti elementi dai quali risulta che una misura diversa non è idonea ad assicurare cure adeguate e il superamento della pericolosità sociale<sup>56</sup>.

Forme gravi di patologie psichiche, come la psicosi, le forme del campo tossicomano, e altre meno gravi, ma non per questo meno pericolose, rientrano nelle malattie riscontrabili all'interno del carcere. Le prime sono le più diffuse, soprattutto nei tossicodipendenti: secondo studi e ricerche effettuati a livello internazionale, la prevalenza di sintomi psichiatrici nei tossicodipendenti è significativamente più alta che nella popolazione generale, e la prevalenza dei disturbi tossicomani è maggiore di quella di tutti gli altri disturbi psichiatrici insieme<sup>57</sup>. Uno studio effettuato nel carcere "La Dogaia" di Prato su 57 detenuti tossicodipendenti da eroina ha riportato che le due patologie più frequenti sono borderline (19,3%) e NAS, cioè Disturbo Generalizzato dello Sviluppo non Altrimenti Specificato (10,5%), come si può confrontare nella seguente Tabella 1<sup>58</sup>:

---

<sup>55</sup> Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Relazione al Parlamento, 2017, p. 59 e 2018, pp. 204 e 205.

<sup>56</sup> Cfr. Garante nazionale dei diritti delle persone o private della libertà personale, Relazione al Parlamento, 2017, p. 59. La legge 81/2014 precisa che l'accertamento della pericolosità sociale viene effettuato non sulla base delle condizioni di vita individuale familiare e sociale del reo, bensì sulla base delle qualità oggettive della persona.

<sup>57</sup> "Psichiatria e carcere: problematiche psichiche e compatibilità carceraria", maggio 2021, [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it)

<sup>58</sup> Tabella consultabile in "Patologie riscontrabili in carcere", maggio 2021, [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it)

Nessun disturbo	14	24,6%
Psicosi	3	5,3%
Borderline	11	19,3%
Tratti borderline	3	5,3%
Borderline + Antisociale	3	5,3%
Tratti Borderline + Antisociale	1	1,7%
Borderline + Antisociale + Paranoico	2	3,5%
Borderline + Istrionico	1	1,7%
Istrionico	2	3,5%
Tratti paranoide	1	1,7%
Narcisista	3	5,3%
Evitante	2	3,5%
Evitante + Dipendente	1	1,7%
Schizotipico	1	1,7%
Schizoide	1	1,7%
Depressivo	1	1,7%
Ossessivo-Compulsivo	1	1,7%
NAS	6	10,5%
Totale	57	100%

TABELLA 1

Donald Clemmer, scienziato sociale che individuò la sindrome di prisonizzazione<sup>59</sup>, affermava che nel corso dell'espiazione della pena il soggetto detenuto assimila un insieme di norme che governano ogni aspetto di vita dello stesso, portandolo così a determinare un annichilimento della personalità e dei valori che aveva all'ingresso in carcere. La sua teoria dimostra quanto l'ambiente carcerario possa essere nocivo

---

<sup>59</sup> La sindrome di prisonizzazione o prigionizzazione consiste in un insieme di sintomi e segni clinici, derivati dalla detenzione in carcere, che costituiscono un processo di spersonalizzazione, di demolizione della propria immagine, di annichilimento dell'autostima. La spersonalizzazione interviene quando si assimilano valori che governano ogni aspetto della vita dell'istituzione, abbandonando in tal modo la propria identità, in quanto è operato un vero e proprio inghiottimento del singolo in una realtà talmente forte e totalizzante, che non lascia tempo.

per i soggetti più deboli che lo subiscono, sforniti di strumenti adeguati a reagire al contesto di privazione della libertà personale<sup>60</sup>.

Il problema più consistente nel trattamento dei disturbi psichici di cui sopra riguarda la gestione del paziente in un contesto così difficile quale quello carcerario: mentre alcune forme psicopatologiche, nonostante causino dei problemi non indifferenti al personale penitenziario, possono essere gestite in carcere, per altre bisogna necessariamente ricorrere alle cure dei servizi esterni. Infatti, nel caso in cui sopraggiunga un disturbo psichico in detenuti condannati o internati, tale da impedire l'esecuzione della pena carceraria, l'art 148<sup>61</sup> c.p. prevede il trasferimento in ospedale psichiatrico giudiziario (di seguito Opg). Il ricovero in un Opg viene altresì disposto, ai sensi dell'art. 222 c.p., nel caso di proscioglimento per infermità psichica *ex art. 88 c.p.*<sup>62</sup>, ovvero per intossicazione cronica da alcool o da sostanze stupefacenti *ex art. 95 c.p.*, ovvero per sordomutismo *ex art. 96 c.p.*

Dal 31 marzo 2015 sono stati chiusi ufficialmente gli Opg e si è dato luogo a delle strutture alternative denominate REMS (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza). Tale cambiamento è stato pensato per umanizzare lo sconto della pena nelle persone già "condannate" da un disturbo psichiatrico e per evitare il cosiddetto "ergastolo bianco" ovvero un internamento senza fine<sup>63</sup>.

La novità di queste strutture è l'attenzione primaria alla malattia psichiatrica piuttosto che al reato e alla pena. La gestione interna è di esclusiva competenza sanitaria (non ci sono agenti della polizia penitenziaria), mentre la parte perimetrale

---

<sup>60</sup> *"Salute mentale in carcere, o 'della solitudine"*, a cura di B. CENTONZE, 2020, [www.rapportoantigone.it](http://www.rapportoantigone.it)

<sup>61</sup> Art. 148 c.p. "infermità psichica sopravvenuta al condannato": <<Se, prima dell'esecuzione di una pena restrittiva della libertà personale o durante l'esecuzione, sopravviene al condannato una infermità psichica, il giudice, qualora ritenga che l'infermità sia tale da impedire l'esecuzione della pena, ordina che questa sia differita o sospesa e che il condannato sia ricoverato in un manicomio giudiziario ovvero in una casa di cura e di custodia. Il giudice può disporre che il condannato, invece che in un manicomio giudiziario, sia ricoverato in un manicomio comune, se la pena inflittagli sia inferiore a tre anni di reclusione o di arresto, e non si tratti di delinquente o contravventore abituale, o professionale, o di delinquente per tendenza>>.

<sup>62</sup> A seguito di una lacuna in merito alla definizione di infermità psichica e la conseguente esigenza di evitare sovrapposizioni concettuali tra infermità psichica e altri stati patologici, le Sezioni Unite, con la sentenza Raso, hanno cercato di individuare un punto di equilibrio, emancipando la nozione di vizio di mente da un paradigma meramente organicista ed enfatizzando la componente normativa dell'accertamento: Cass., Sez. un. pen., 8 marzo 2005, n. 9163, Raso, in *Dir. pen. e proc.*, 2005, p. 837 ss., con ampia nota di M. BERTOLINO, *"L'infermità mentale al vaglio delle Sezioni unite"*.

<sup>63</sup> *"Rems e stigma sociale: la situazione in Italia"*, a cura di F. Pettenello, I. Bagnulo, M. Tanini, 11 luglio 2019, [www.stateofmind.it](http://www.stateofmind.it)

è affidata al servizio di vigilanza e sicurezza organizzato dalle singole Regioni in accordo con le Prefetture.

Un notevole problema, evidenziato dai rapporti del Garante<sup>64</sup>, è l'insufficiente numero di posti previsti rispetto alle richieste, sebbene la permanenza debba essere transitoria e senza alternative: ogni modulo area abitativa prevede massimo 20 posti letto. Attualmente le persone che attendono un collocamento utile per il ricovero in REMS sono circa 630<sup>65</sup> in tutta Italia: un numero irrisorio se valutato a livello nazionale, tale da poter essere assorbito con la semplice predisposizione di altre dieci REMS<sup>66</sup>.

Solitamente la prima ad essere accusata di tale problema è la magistratura in quanto si sostiene, erroneamente, che le misure di sicurezza detentive vengono applicate in modo esageratamente ampio. In realtà la magistratura è semplicemente tenuta a dare attuazione ad una riforma, come la l. 81/2014, la cui inadeguatezza è tale da imporle di sopperire alle drammatiche carenze di strutture e del personale.

Dal 2017 l'attività di monitoraggio del Garante nazionale nelle REMS si è intensificata, sia attraverso le visite presso gli istituti, sia attraverso la consultazione del Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli OPG<sup>67</sup>. Questo Sistema consiste in una piattaforma informatica condivisa tra le REMS delle Regioni<sup>68</sup> che hanno sottoscritto la convenzione e i servizi socio-sanitari territoriali e consente di monitorare le presenze e i flussi di entrata e di uscita dei pazienti<sup>69</sup>. Per ciascuna persona ospitata saranno inserite informazioni anagrafiche, giuridiche, sanitarie e di presa in carico.

Anche il Garante nazionale evidenzia il problema dei posti nelle REMS. Nel 2021 la Corte costituzionale è stata investita della questione delle REMS in ordine alla

---

<sup>64</sup> Consultabili sul sito internet [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

<sup>65</sup> Dati ricavabili dalle tabelle della Relazione del Garante al Parlamento 2022.

<sup>66</sup> P. DI NICOLA, "Vademecum per tentare di affrontare (e risolvere) il problema dell'assenza di posti nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems)", 13 dicembre 2020, [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it)

<sup>67</sup> Cfr. Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento*, 2018, p. 207.

<sup>68</sup> Secondo i dati aggiornati al 2018, le regioni aderenti alla convenzione erano: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana e Veneto, per un totale di 25 REMS.

<sup>69</sup> Cfr. Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento*, 2018, p. 209.

congruità di appropriate tutele costituzionali nell’impianto della citata l. 81/2014: con la sentenza n. 22 del 27 gennaio 2022 la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità, ma ha rivolto un formale invito al Legislatore a che vengano prontamente individuate delle soluzioni per risolvere le numerose criticità che ha portato la riforma, sia di natura giuridica che organizzativa. Infine, la Corte, in ordine al potenziamento dei posti disponibili in REMS, specifica che essi passeranno dagli attuali 652 a 740<sup>70</sup> <<perché già avviati o in programma>>.

Il Garante si interroga sul significato di una misura estrema, quale è quella della restrizione in una REMS, e nello specifico se 740 posti possano ancora essere considerati residuali rispetto alle 1282 persone che nel 2001 erano presenti negli Opg<sup>71</sup>. Un eccessivo aumento della disponibilità di posti prefigurerebbe il rischio di un uso diffuso e generalizzato della misura detentiva? Sicuramente, per il Garante, l’aumento dei numeri di posti alimenterebbe una crescente domanda, sino al suo totale assorbimento.

La previsione di nuove Residenze deve rispondere a due parametri: l’effettiva necessità di una Residenza nel territorio e la possibilità effettiva di relazione con i servizi territoriali. Non sempre vengono rispettati – osserva il Garante facendo riferimento alla recente previsione di una REMS nella nostra Regione, la Liguria. Tale previsione desta fondata preoccupazione in considerazione della presenza di una lista di attesa molto contenuta in questa regione<sup>72</sup> rispetto ad altre, che lascia prefigurare un proposito di accoglienza extra-territoriale.

Infine, il Garante sottolinea che spesso ci si dimentica il reale tempo di permanenza in REMS: la collocazione dovrebbe essere, nella logica della riforma, una misura residuale e temporanea all’interno della presa in carico della persona da parte dei

---

<sup>70</sup> Corte costituzionale, Sentenza n. 22 del 27 gennaio 2022, par. 5.4 punto 5.1: <<Tenendo conto delle previste rimodulazioni dei programmi regionali avviati o realizzati, la dotazione a regime dovrebbe innalzarsi a circa 740 posti letto>>.

<sup>71</sup> Relazione al Parlamento 2022, Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, 20 giugno 2022, [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

<sup>72</sup> Alla data del 25 marzo 2022, secondo i dati del Dap, le persone in attesa di REMS in Liguria sono 11, valore ben inferiore rispetto ad altre Regioni, come Sicilia, Lazio, Calabria, Puglia, Lombardia, ove si concentrano il 78% di coloro in attesa.

servizi territoriali<sup>73</sup>. Ma spesso questo aspetto viene offuscato dal problema primario dell'indisponibilità dei posti.

I detenuti o gli internati con infermità o seminfermità mentale che non si trovano in REMS ma in carcere trovano la propria base normativa e la propria tutela nell'art. 11 ord. penit., il quale prevede che ogni istituto penitenziario disponga dell'opera di almeno una specialista in psichiatria e che nel caso di sospetto di malattia psichica siano adottati senza indugio i provvedimenti del caso col rispetto delle norme concernenti l'assistenza psichiatrica e la sanità mentale<sup>74</sup>.

La formulazione di questa norma appare generica<sup>75</sup>, ma viene completata nel regolamento esecutivo, dagli artt. 20, 111, 112 e 113. In particolare, l'art 20<sup>76</sup> reg.

---

<sup>73</sup> Relazione al Parlamento 2022, Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, 20 giugno 2022, [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

<sup>74</sup> *“La tutela della salute nei luoghi di detenzione. Un'indagine di diritto penale intorno a carcere, REMS e CPR”*, a cura di A. MASSARO, Università degli Studi Roma Tre, Collana del Dipartimento di Giurisprudenza, 2017, pp. 120 ss.

<sup>75</sup> Per un vaglio critico della disposizione, definita “sostanzialmente priva di contenuto”, si rinvia a *“La tutela della salute in carcere”*, C. TERRANOVA, 1983, p. 50.

<sup>76</sup> Art 20 “disposizioni particolari per gli infermi e i seminfermi di mente”: 1. Nei confronti dei detenuti e degli internati infermi o seminfermi di mente, salve le disposizioni di cui ai commi seguenti, devono essere attuati interventi che favoriscano la loro partecipazione a tutte le attività trattamentali e in particolare a quelle che consentano, in quanto possibile, di mantenere, migliorare o ristabilire le loro relazioni con la famiglia e l'ambiente sociale, anche attraverso lo svolgimento di colloqui fuori dei limiti stabiliti dall'articolo 37. Il servizio sanitario pubblico territorialmente competente accede all'istituto per rilevare le condizioni e le esigenze degli interessati e concordare con gli operatori penitenziari l'individuazione delle risorse esterne utili per la loro presa in carico da parte del servizio pubblico e per il loro successivo reinserimento sociale. 2. La sottoposizione a visto di controllo della corrispondenza dei detenuti e degli internati infermi o seminfermi di mente può essere proposta, oltre che nei casi previsti dall'articolo 38, anche per esigenze connesse al trattamento terapeutico, accertate dal sanitario. 3. Nella concessione dei permessi di colloquio e nelle autorizzazioni alla corrispondenza telefonica si devono tenere in conto anche le esigenze di cui al comma 1. 4. I detenuti e gli internati infermi o seminfermi di mente che, a giudizio del sanitario, sono in grado di svolgere un lavoro produttivo o un servizio utile sono ammessi al lavoro e godono di tutti i diritti relativi. 5. Coloro che non sono in grado di svolgere un lavoro produttivo o un servizio utile possono essere assegnati, secondo le indicazioni sanitarie, ad attività ergoterapiche e ad essi viene corrisposto un sussidio nella misura stabilita con decreto ministeriale. 6. Le disposizioni concernenti la formazione delle rappresentanze previste dagli articoli 9, 12, 20 e 27 della legge si applicano anche agli infermi o seminfermi di mente. Tuttavia, se fra i sorteggiati vi siano individui che, a giudizio del sanitario, per le loro condizioni psichiche non sono in grado di svolgere il compito, il magistrato di sorveglianza dispone la loro esclusione. Gli esclusi sono sostituiti da altri detenuti o internati nominati anch'essi per sorteggio. 7. Nei confronti degli infermi e dei seminfermi di mente le sanzioni disciplinari si applicano solo quando, a giudizio del sanitario, esista la sufficiente capacità naturale che consenta loro coscienza dell'infrazione commessa ed adeguata percezione della sanzione conseguente. 8. Gli infermi e seminfermi in permesso, in licenza o in regime di semilibertà ricevono, ove occorra, assistenza da parte dei servizi psichiatrici pubblici degli enti locali. 9. I detenuti e internati tossicodipendenti che presentino anche infermità mentali sono seguiti in collaborazione dal servizio per le tossicodipendenze e dal servizio psichiatrico. 10. Il presente articolo, nonché gli articoli 17, 18 e 19 si applicano fino alla completa attuazione del decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230.

esec. individua delle previsioni a contenuto specifico che disciplinano alcuni aspetti della vita carceraria del ristretto infermo di mente. Analizzando alcuni dei commi della norma troviamo al primo una garanzia generale volta a riconoscere una partecipazione dei ristretti infermi di mente alle attività trattamentali e a quelle che consentono di migliorare o ristabilire le relazioni con la famiglia e l'ambiente sociale; al secondo viene stabilito che la corrispondenza deve essere sottoposta a un visto di controllo anche per esigenze connesse al trattamento terapeutico accertate dal sanitario; il quarto e il quinto comma prevedono o escludono l'ammissione ai lavori produttivi o ai servizi utili sulla base del giudizio espresso dal sanitario.

L'art. 112<sup>77</sup> reg. esec., invece, si limita ad individuare l'autorità competente a richiedere l'espletamento della procedura e il luogo in cui esso deve avvenire, senza specificare in alcun modo i criteri a cui attenersi nella valutazione della patologia.

Infine, l'art 113<sup>78</sup> reg. esec. dispone che l'amministrazione penitenziaria, al fine di agevolare la cura delle infermità ed il reinserimento sociale dei soggetti internati negli Opg, organizza le strutture di accoglienza tenendo conto delle più avanzate acquisizioni terapeutiche anche attraverso protocolli di trattamento psichiatrico convenuti con altri servizi psichiatrici territoriali pubblici.

Come già possiamo presupporre il concetto di salute in carcere non è considerato in modo adeguato. Infatti, l'approccio terapeutico nelle strutture penitenziarie si

---

<sup>77</sup> Art 112 "accertamento delle infermità psichiche": 1. L'accertamento delle condizioni psichiche degli imputati, dei condannati e degli internati, ai fini dell'adozione dei provvedimenti previsti dagli articoli 148, 206, 212, secondo comma, del codice penale, dagli articoli 70, 71 e 72 del codice di procedura penale e dal comma 4 dell'articolo 111 del presente regolamento, è disposto, su segnalazione della direzione dell'istituto o di propria iniziativa, nei confronti degli imputati, dall'autorità giudiziaria che procede, e, nei confronti dei condannati e degli internati, dal magistrato di sorveglianza. L'accertamento è espletato nel medesimo istituto in cui il soggetto si trova o, in caso di insufficienza di quel servizio diagnostico, in altro istituto della medesima categoria. 2. L'autorità giudiziaria che procede o il magistrato di sorveglianza possono, per particolari motivi, disporre che l'accertamento sia svolto presso un ospedale psichiatrico giudiziario, una casa di cura e custodia o in un istituto o sezione per infermi o minorati psichici, ovvero presso un ospedale psichiatrico civile. Il soggetto non può comunque permanere in osservazione per un periodo superiore a trenta giorni. 3. All'esito dell'accertamento, l'autorità giudiziaria che procede o il magistrato di sorveglianza, ove non adotti uno dei provvedimenti previsti dagli articoli 148, 206, 212, secondo comma, del Codice penale o dagli articoli 70, 71, e 72 del codice di procedura penale e dal comma 4 dell'articolo 111 del presente regolamento, dispone il rientro nell'istituto di provenienza.

<sup>78</sup> Art 113 "Convenzioni con i servizi psichiatrici pubblici": 1. Nel rispetto della normativa vigente l'Amministrazione penitenziaria, al fine di agevolare la cura delle infermità ed il reinserimento sociale dei soggetti internati negli ospedali psichiatrici giudiziari, organizza le strutture di accoglienza tenendo conto delle più avanzate acquisizioni terapeutiche anche attraverso protocolli di trattamento psichiatrico convenuti con altri servizi psichiatrici territoriali pubblici.

limita a predisporre un rimedio ad una malattia già manifestatasi, senza però prendere in considerazione il soggetto e senza individuare un percorso e un programma personalizzato per lo stesso: la prassi più diffusa è quella di collocare i soggetti affetti da malattie mentali in apposite sezioni degli istituti di detenzione “ordinari”, fornendo loro le terapie necessarie, ma al limitato fine del loro mantenimento all’interno della realtà carceraria<sup>79</sup>. In merito si pensi alla persistente presenza in molti penitenziari italiani della c.d. cella liscia, intesa come una cella provvista solo di un arredamento essenziale, in cui vige un sistema continuo di controllo e alla quale il detenuto è assegnato per esigenze di salute e di sicurezza<sup>80</sup>.

Il presidente del Garante nazionale, Mauro Palma, in un convegno<sup>81</sup> sui trattamenti del malato psichiatrico tenutosi a Roma, sottolinea anche come spesso lo scopo perseguito sia quello di diminuire la conflittualità tra detenuto e istituzione e come in alcuni casi il rimedio sia quello del trasferimento continuo del soggetto, senza considerare il cumulo dei provvedimenti ispirati da ragioni di sicurezza (come ad esempio l’art. 41 *bis* ord. penit., l’art. 14 *bis* ord. penit. o l’isolamento), da cui potrebbe addirittura derivare una violazione dell’art. 3 CEDU.

Purtroppo, quello dell’infermità mentale è un campo particolarmente complesso e vanno messi in preventivo degli esiti peggiorativi rilevanti a causa del contesto e delle condizioni in cui il malato si trova a vivere.

## **5. La comunità LGBTQ+.**

Il progetto di riforma dell’Ordinamento penitenziario disegnato dalla Commissione Giostra<sup>82</sup> mirava ai diritti fondamentali delle persone private della libertà personale; l’interesse era esteso anche alla condizione delle persone LGBTQ+ ristrette.

---

<sup>79</sup> M. PALMA, Relazione al Convegno “*Dagli Opg alle Rems. Il trattamento del malato psichiatrico autore di reato e la complessa attuazione della legge 17 febbraio 2012 n.9*” tenutosi a Roma il 19 febbraio 2019, [www.radioradicale.it](http://www.radioradicale.it)

<sup>80</sup> “*La tutela della salute nei luoghi di detenzione. Un’indagine di diritto penale intorno a carcere, REMS e CPR*”, a cura di A. MASSARO, Università degli Studi Roma Tre, Collana del Dipartimento di Giurisprudenza, 2017, p. 123.

<sup>81</sup> Convegno “*Dagli Opg alle Rems. Il trattamento del malato psichiatrico autore di reato e la complessa attuazione della legge 17 febbraio 2012 n.9*” tenutosi a Roma il 19 febbraio 2019.

<sup>82</sup> Istituiti con D. m. 8 maggio 2015, gli Stati generali dell’esecuzione penale hanno articolato il loro lavoro in 18 tavoli tematici, presentando il documento finale in un evento svoltosi a Rebibbia il 18-19 maggio 2016, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

Quando si parla delle persone omosessuali e *transgender* ristrette ci si collega subito al tema della sicurezza: in carcere possono essere dei soggetti deboli? Cosa significa per loro esporsi alla prevaricazione e alla violenza virile di una comunità eterosessuale? Se al di fuori delle mura carcerarie i loro diritti sono quasi inesistenti, all'interno come possono essere tutelati?

Il documento finale del 2016 degli Stati Generali sull'esecuzione penale spiegava che il "destino" delle persone omosessuali all'interno dell'istituzione dipendeva anche dalla loro decisione di dichiarare o meno, al momento dell'ingresso, il proprio orientamento sessuale<sup>83</sup>. Solo da questa precisazione possiamo capire come la dimensione della sessualità già da anni è sostanzialmente negata, contenuta anche all'interno grazie alla rigida separazione dei sessi.

Oggi gli omosessuali registrati sono 64, di cui 57 assegnati a sezioni protette. I restanti sono in isolamento per ragioni protettive, 2 in sezioni comuni e 1 in accoglienza. Dei 64 totali, solo 3 sono impegnati in attività lavorative, ovvero il 5% dei detenuti omosessuali<sup>84</sup>. Sono 20 ad oggi gli istituti che accolgono "protetti *omosex*": di questi, 15 prevedono l'allocazione di norma in sezioni promiscue, 2 nella sezione per autori di reati che provocano riprovazione sociale, solo 3 hanno una sezione separata omogenea per omosessuali.

La situazione attualmente è disastrosa. Grazie alle segnalazioni raccolte dal servizio di Gay Help Line<sup>85</sup> nel 2021 sono emerse delle testimonianze provenienti direttamente dagli istituti: "Sono molto depresso: non parlo della mia detenzione, ormai mi mancano pochi anni. Il fatto è che non ce la faccio più a comportarmi da etero, come ho fatto in questi otto anni. Un paio di anni fa, in un altro istituto, arrivò un detenuto nuovo e mi riconobbe: raccontò a tutti che fuori mi aveva visto mano nella mano con un uomo. Mi ritrovai tutta la sezione contro: insulti, sguardi disgustati, altre cose che non dico. Mi fecero cambiare sezione: dissi subito a quelli della nuova sezione che quel tizio aveva mentito, che non era vero quello che raccontava. Piano piano le acque si calmarono: ma ero io che mentivo, non avevo

---

<sup>83</sup> "I diritti LGBT+: il carcere alla prova del principio di non discriminazione verso la differenza sessuale e di genere", Rapporto annuale Antigone, a cura di A. ROSSI, 2021, [www.antigone.it](http://www.antigone.it)

<sup>84</sup> "La condizione LGBT+ nelle carceri italiane", a cura di C. MANETTI, 7 maggio 2022, [www.lasvolta.it](http://www.lasvolta.it)

<sup>85</sup> *Gay Help Line* è il *contact center* nazionale contro l'omofobia e la transfobia del Gay Center di Roma.

altra scelta”, racconta un anonimo di 37 anni; “in quest’ambiente è impossibile fare *coming out*”, scrive un quarantaseienne, “temo che mi sposterebbero in un reparto come ‘precauzione’, così perderei il mio lavoro da sarto. Ho già visto persone *gay* o *trans* isolate senza fare nulla dalla mattina alla sera e senza poter uscire dalla cella. Da una parte non posso parlare con il personale del carcere per non perdere il mio lavoro, dall’altra parte non posso essere me stesso”.

Nella prassi, in situazioni come quelle citate, l’amministrazione penitenziaria dà ancora priorità al mantenimento della sicurezza interna e non al diritto dei singoli di non essere discriminati.

La regola n. 2 degli *Standard minimi per il trattamento penitenziario* (cosiddette *Mandela Rules*<sup>86</sup>) afferma che <<affinchè il principio di non discriminazione venga messo in pratica, le carceri e l’amministrazione penitenziaria devono tenere conto delle esigenze individuali dei detenuti, in particolare delle categorie più vulnerabili negli ambienti carcerari. Sono necessarie e non devono considerarsi discriminatorie le misure di protezione e promozione dei diritti dei detenuti con esigenze speciali>>. Ecco perché la sicurezza è garantita solo tramite la separazione dei detenuti LGBT+ dai detenuti etero o con l’isolamento, grazie ad una circolare DAP (n. 500422 del 2021) che indica l’omosessualità come criterio di assegnazione alle c.d. “sezioni protette”. In questo modo la persona viene isolata, precludendo spesso la partecipazione alle attività trattamentali e ai progetti di inserimento lavorativo a cui accedono gli altri<sup>87</sup>. Nel 2009 il gruppo di lavoro PEA del DAP aveva elaborato un modello di trattamento proprio per la comunità LGBT+: consisteva nella creazione di piccoli istituti o sezioni dedicati a queste persone, in cui potessero essere seguite da personale misto, formato sulle tematiche dell’identità di genere<sup>88</sup>.

Se da un lato questa prassi può rispondere ad esigenze di protezione e di gestione delle criticità che accomunano queste persone, dall’altro è opportuno evitare il rischio che questi raggruppamenti possano causare ulteriori discriminazioni ed

---

<sup>86</sup> Le *Mandela Rules* costituiscono un testo finale di 122 Rules, adottato dalle Nazioni Unite il 22 maggio 2015.

<sup>87</sup> “*I diritti LGBT+: il carcere alla prova del principio di non discriminazione verso la differenza sessuale e di genere*”, Rapporto annuale Antigone, a cura di A. ROSSI, 2021, [www.antigone.it](http://www.antigone.it)

<sup>88</sup> Programma esecutivo d’azione n. 19/2009 del DAP – Direzione generale dei Detenuti e del Trattamento, Ufficio IV finalizzato all’ “Elaborazione di un modello di trattamento per transessuali”.

emarginazioni<sup>89</sup>. Il Garante Nazionale ha fatto notare che la via delle “sezioni protette” non è la via migliore per la loro protezione in quanto la protezione deve essere assicurata senza che sfoci nell’esclusione delle attività rieducative e dalla vita quotidiana in carcere<sup>90</sup>.

Quando parliamo di omosessuali ci riferiamo spesso a uomini, perché dati relativi alle donne non sono pervenuti: <<se infatti per l’amministrazione penitenziaria l’eterosessualità è la norma, l’omosessualità è ‘normalmente’ questione maschile>>, spiega Antigone. Di conseguenza, la presenza di donne lesbiche o bisessuali non riceve alcuna attenzione e nessuna tutela.

La situazione delle persone *trans* è peggiore di quella delle donne lesbiche o *bisexual*: quelle registrate sono tutte donne, in totale 63. Cinque sono assegnate a sezioni promiscue, una è in casa di lavoro, due sono in una sezione comune femminile, tutte le altre in sezione protette omogenee. Quelle collocate in sezioni promiscue si ritrovano insieme ai *sex offenders*: “il loro vissuto di violenza pregressa, spesso legato all’attività come sex worker, le costringe a vivere in una condizione costante di paura”, ha spiegato Anna D’Amaro ad Antigone, operatrice sociale dell’Associazione Movimento identità trans<sup>91</sup>.

Il Presidente Mauro Palma aveva visitato nel 2016 il carcere di Gorizia dopo l’apertura di una sezione per omosessuali. La superficie dell’area era di 63 metri quadri e includeva un bagno e due celle. Il Garante nazionale si era mostrato propenso all’apertura per tutelare i detenuti lgbt+, ma spiegava che “creare nei penitenziari sezioni apposite per i gay, per tutelarli da eventuali aggressioni omofobe può significare escluderli dai percorsi trattamentali, negando loro diritti riconosciuti agli altri detenuti”. In questo modo veniva a crearsi una “situazione di isolamento ingiustificata”. Concorde era anche Franco Corleone<sup>92</sup>, ex Garante

---

<sup>89</sup> Cfr. Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento*, 2018, pp. 176 e 177.

<sup>90</sup> Cfr. Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento*, 2018, p. 177.

<sup>91</sup> Il MIT (movimento identità trans) è un’associazione ONLUS che difende e sostiene i diritti delle persone transessuali e transgender. Viene fondata nel 1979.

<sup>92</sup> Franco Corleone è nato il 29 settembre 1946 a Milano. È un politico italiano, esponente dei Verdi Arcobaleno e della Federazione dei Verdi e parlamentare europeo come membro della Commissione per l’energia, la ricerca e la tecnologia. Come rappresentante del Governo ha seguito l’iter parlamentare di molte leggi sul carcere, fra cui quella sull’incompatibilità della detenzione per i malati di Aids, quella sulle detenute madri, la legge Smuraglia sul lavoro dei detenuti, la legge Simeone-Saraceni, la legge sulla sanità penitenziaria. Ha ricoperto dal 2003 al 2013 l’incarico di

regionale del Friuli Venezia-Giulia ed attualmente Garante comunale di Udine, il quale aveva criticato duramente l’iniziativa del penitenziario friulano, in quanto dichiarava che esiste un diritto alla riservatezza delle proprie scelte, anche in tema di orientamento sessuale e che “la netta separazione tra i detenuti eterosessuali e omosessuali lede in maniera preoccupante la dignità di questi ultimi. Di fatto, con l’apertura della sezione dedicata a loro, si è lanciato un messaggio carico di razzismo e discriminazione”.

A seguito della Raccomandazione formulata dal Garante nazionale dopo una visita personale, la sezione è stata chiusa. “L’unico elemento funzionale al trattamento e alle attività, - riporta il Garante – è un cosiddetto ‘calcio balilla’. Tutto qui”<sup>93</sup>. La sezione era sempre chiusa e i detenuti omosessuali non facevano alcuna attività quotidiana in comune con gli altri detenuti. Dall’intervista ai 7 detenuti ristretti nella sezione da parte del Garante è risultato che:

- nessuno dei detenuti allocato nella sezione proveniva da Gorizia o aveva legami in Gorizia; principalmente (tre) venivano dalla Casa Circondariale di Trento e da quella di Padova;
- almeno tre dei sette detenuti hanno dichiarato di non essere omosessuali;
- alcuni detenuti hanno chiarito di aver richiesto tale assegnazione perché o non avevano ben capito il significato dell’avviso posto nella bacheca dell’Istituto di provenienza, o la situazione descritta era ben diversa dalla realtà che hanno trovato;
- i detenuti allocati nella sezione sono esposti al rischio isolamento: le camere vengono chiuse tutti i giorni alle ore 16.00. Perciò, la sezione è chiusa, le celle nel pomeriggio vengono chiuse e le attività sono pari a zero.

L’invito conclusivo del Garante era o di rivedere radicalmente l’iniziativa, o di chiuderla definitivamente, come poi è avvenuto.

---

Garante per i diritti dei detenuti del Comune di Firenze e nel 2013 come Garante regionale della Regione Toscana. Attualmente Garante locale di Udine.

<sup>93</sup> Rapporto sulla visita alla Casa Circondariale di Gorizia (CC14), Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, 7 maggio 2016, [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

In merito, invece, alle sezioni protette per i *trans* solo una, quella nel carcere di Sollicciano, si trova nel settore femminile<sup>94</sup>. Mauro Palma, nella Relazione al Parlamento 2018, aveva fatto notare quanto sia più congruo ospitare tali sezioni specifiche in Istituti femminili, “dando maggior rilevanza al genere, in quanto vissuto soggettivo, piuttosto che alla contingente situazione anatomica”. Già nel 2017 aveva valutato la stesura di un decreto ministeriale che in via sperimentale andava in questa direzione, ma non è stato mai emanato.

Non a caso assume rilievo una recente pronuncia del Tribunale di Sorveglianza di Firenze, che con ordinanza n. 682 del 4 febbraio 2020<sup>95</sup> è intervenuto a regolamentare le prassi di tutela dell’identità di genere di una donna *transgender* detenuta proprio nella sezione *trans* annessa al reparto femminile della Casa Circondariale di Sollicciano. La donna aveva proposto reclamo ex art. 35 *bis* e 69 ord. penit. al Magistrato di Sorveglianza in quanto, nonostante avesse avuto l’adeguamento dei dati anagrafici sugli atti di stato civile, veniva ancora identificata come uomo sulla matricola e sui documenti amministrativi e collocata in una sezione separata. Il Magistrato di Sorveglianza aveva rigettato il reclamo, motivato dalla preoccupazione che la sua condizione genitale maschile potesse determinare un problema in ordine pubblico interno all’Istituto. Il Tribunale con l’ordinanza di impugnazione ha ribaltato il giudizio precedente: l’identità anagrafica va rispettata a prescindere della coincidenza tra il corpo e la psiche; inoltre, il reparto separato all’interno della sezione femminile aveva solo prodotto un principio di separatezza fra le detenute donne e le detenute *trans* che viola le pari opportunità trattamentali<sup>96</sup>.

È proprio la gestione delle tre individualità (omosessuale, transessuale e travestito) che dà origine al problema dell’allocazione e della convivenza con gli altri ristretti<sup>97</sup>. Alcuni, come abbiamo letto dalle testimonianze riportate sopra,

---

<sup>94</sup> *Transessuali e carceri: analisi comparata delle politiche sociali e degli ordinamenti giuridici nell’ambito della regolamentazione del sistema penitenziario per le persone transessuali in Italia e nei paesi di Common Law*, a cura della Dott.ssa M. COSTA, 2020, [www.foroeuropa.it](http://www.foroeuropa.it)

<sup>95</sup> Ordinanza n. 682/2018 del Tribunale di Sorveglianza di Firenze consultabile sul sito [www.articolo29.it](http://www.articolo29.it)

<sup>96</sup> “*I diritti LGBT+ : il carcere alla prova del principio di non discriminazione verso la differenza sessuale e di genere*”, Rapporto annuale Antigone, a cura di A. ROSSI, 2021, [www.antigone.it](http://www.antigone.it)

<sup>97</sup> “*Identità di genere: omosessualità e transessualità nella detenzione*”, a cura di A. GADALETA, S. LUPO, S. IRIANNI, Ministero della Giustizia, Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, settembre 2013, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

preferiscono sentirsi ghettizzati piuttosto che essere costretti a vivere con delle persone con le quali non hanno nulla in comune.

Un'apertura verso la propria identità di genere si è avuta grazie alla riforma dell'ordinamento penitenziario nel 2018<sup>98</sup>. L'art. 1, comma 1 del decreto n. 123 ha sostituito l'art. 11 ord.penit., il quale adesso prevede che ai detenuti che abbiano intrapreso un percorso di adeguamento del sesso all'identità di genere, siano assicurati la prosecuzione del programma terapeutico e il necessario supporto psicologico. Tuttavia, non esiste una disposizione che regoli l'assegnazione dei detenuti transessuali, così a volte accade che i detenuti e le detenute transessuali vengano collocati nel carcere che corrisponde al loro sesso anagrafico, senza tenere conto della loro identità di genere; altre volte, attraverso un rinvio all'art. 32 reg.esec., vengono assegnati alle sezioni "protette"<sup>99</sup>.

Il Garante, per superare i problemi evidenziati fin qui, nella Relazione al Parlamento 2022 suggerisce quanto segue:

- interventi che favoriscano l'integrazione nella vita all'interno dell'istituto penitenziario e lo sviluppo delle potenzialità creative delle transessuali (corso di teatro, corsi di attività artigianali, corsi di pittura, ecc.);
- gruppo di sostegno e di auto-aiuto per l'informazione e il raggiungimento della consapevolezza della propria condizione psicologica e l'individuazione di obiettivi realisticamente realizzabili a breve termine nell'istituzione penitenziaria e a lungo termine nella vita sociale;
- corsi di italiano per stranieri ai fini dell'integrazione e del superamento della barriera linguistica;
- consulenza endocrinologica nel percorso di adeguamento tra l'identità psichica e l'identità fisica;
- informazione e counseling sulla sieropositività e sulla prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili;

---

<sup>98</sup> Cfr. G. ZAGO, *Declinazioni del principio di dignità umana per i detenuti queer: sessualità e identità di genere nel sistema penitenziario italiano*, in *Giurisprudenza penale*, 2019, p. 12.

<sup>99</sup> Sul punto è intervenuta anche la circolare n. 500422 del 2 maggio 2001, che regola l'assegnazione dei detenuti alle sezioni protette. Il primo paragrafo dispone che tali sezioni sono destinate al contenimento di soggetti che abbiano il divieto di incontro con la restante popolazione detenuta, per condizioni personali (ad esempio transessuali) o per ragioni detentive e/o processuali. Cfr. G. ZAGO, *Declinazioni del principio di dignità umana per i detenuti queer: sessualità e identità di genere nel sistema penitenziario italiano*, op. cit., p. 13.

- corso di formazione degli operatori penitenziari volto a informazione e maggiore attenzione sul tema.

La recente riforma dell'ordinamento penitenziario sopracitata ha dimostrato di essere stata innovativa, ma, allo stesso tempo, ha lasciato irrisolti alcuni temi: tra tutti, il mancato riconoscimento dell'affettività<sup>100</sup>. La condizione in cui continuano a versare tali detenuti, data dall'isolamento, dalle discriminazioni e da atti di violenza è il segnale di una pena contraria al senso di umanità. Il Garante nazionale auspica in una tutela maggiore dei diritti di ogni individuo all'interno degli istituti penitenziari, attraverso attività di formazione, sensibilizzazione e formazione del personale dell'amministrazione penitenziaria, per evitare episodi di discriminazioni e marginalizzazione.

Infine, per i motivi sopracitati, il Garante nazionale ha partecipato di recente all'incontro organizzato a Ginevra dall'APT (Associazione per la prevenzione della tortura) con tema centrale la tutela dei diritti delle persone LGBT+. Il tavolo di lavoro, composto da un gruppo ristretto di persone provenienti sia da istituzioni di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà, che da rappresentanti di associazioni LGBT+ e di tutela dei diritti umani, ha lavorato alla revisione di una guida al monitoraggio di carceri, camere di sicurezza e centri di detenzione per migranti, con uno sguardo rivolto alla particolare vulnerabilità delle persone LGBT+<sup>101</sup>.

## **6. I detenuti del 41-bis: regime e tutela dei diritti fondamentali.**

Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, nella sua composizione collegiale ed in ottemperanza al proprio mandato di cui all'art. 7 d.l. n. 146/2013, convertito in l. n. 10/2014, ed in ottemperanza altresì alle previsioni di cui agli artt. 3 e 4 del Protocollo opzionale Onu alla Convenzione contro la tortura (Opcat), ha visitato tutte le Sezioni a regime detentivo speciale ex articolo 41-bis o.p.

---

<sup>100</sup> Cfr. l. 103/2017, comma 85, lett. n).

<sup>101</sup> “Tutela delle persone LGBT nei luoghi di privazione della libertà”, Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà sessuale, [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it)

Concluse le visite, ha stilato il 20 marzo 2023 un “rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex articolo 41-*bis* dell’Ordinamento penitenziario”, dove annota tutte le criticità che ha riscontrato e le Raccomandazioni rivolte all’Amministrazione penitenziaria. Analizziamo i problemi più frequenti rinvenuti dal Garante nazionale.

Al 27 febbraio 2023, le persone detenute sottoposte al regime speciale ex articolo 41-*bis* co. 2 o.p. sono 740; di esse 12 sono donne. I reparti in cui queste persone sono distribuite sono 60, all’interno di 12 istituti sul piano nazionale. In realtà i reparti predisposti sono 63, ma tre di essi non sono ancora operativi<sup>102</sup>.

Dalla seguente Tabella 2 possiamo osservare come sono distribuite l’età delle persone detenute:

fasce di età	<30	30-39	40-49	50-59	60-69	>70
numero	1	50	150	218	234	87

TABELLA 2

Le sezioni speciali ex art. 41-*bis* co. 2 o.p. sono sotto la vigilanza

del Gruppo operativo mobile (Gom) della Polizia penitenziaria, introdotto nel 1997, ma ufficialmente operativo dal 1999.

In cosa consiste il regime speciale? Le persone sottoposte al regime speciale trascorrono le limitate ore all’aperto o in una stanza cosiddetta “di socialità” in gruppi composti al più di quattro persone. Ogni persona di ogni singolo gruppo viene scelta secondo criteri di sicurezza e di interruzione di comunicazione tra organizzazioni criminali dall’Amministrazione penitenziaria, esattamente come prevede la lettera f) del comma 2-*quater* dell’art. 41-*bis* o.p. Inoltre, il direttore dell’istituto deve prevedere la limitazione degli incontri tra i vertici delle medesime famiglie, di gruppi alleati o di gruppi contrapposti.

Per quanto riguarda la corrispondenza è sottoposta a visto di censura<sup>103</sup>, sia in entrata che in uscita, salvo quella con i membri del Parlamento o con Autorità

<sup>102</sup> Sono stati recentemente aperti tre reparti Sai (Servizio integrati di assistenza intensiva) negli Istituti di Cagliari, Genova-Marassi e Torino, ancora non pienamente funzionanti.

<sup>103</sup> Cfr. art 41-*bis* co. 2-*quater*, lettera e). Secondo una prassi riscontrata dal Garante, qualora una corrispondenza in entrata sia trattenuta a seguito della censura, la persona destinataria non viene

informata circa il mittente.

europee o nazionali aventi competenza in materia di giustizia. La lettera b)<sup>104</sup> dell'art. 41-*bis* co. 2-*quater* o.p. stabilisce che i colloqui con i familiari sono limitati a uno al mese, sono videoregistrati e avvengono con un vetro di separazione per evitare il passaggio di oggetti o messaggi. Fanno eccezione a tale separazione i figli o i nipoti di età inferiore a 12 anni. Se, per qualsiasi motivo, il detenuto non può effettuare il colloquio, è autorizzata una telefonata, anch'essa al mese e sottoposta a registrazione.

Il Garante nazionale, in quanto Meccanismo nazionale di prevenzione (Npm) secondo il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (Opcat)<sup>105</sup>, accede senza limitazione alcuna all'interno delle sezioni speciali degli Istituti incontrando detenuti e internati sottoposti al regime speciale e svolge con essi colloqui visivi riservati senza limiti di tempo, non sottoposti a controllo auditivo o a videoregistrazione e non computati ai fini della limitazione dei colloqui personali<sup>106</sup>.

Ogni detenuto ha in dotazione in camera una televisione che viene fornita dall'Amministrazione, ma la visione è limitata ai programmi della rete nazionale. Inoltre, possono acquistare giornali o sottoscrivere abbonamenti ai quotidiani a più ampia diffusione nazionale tramite la Direzione.

---

<sup>104</sup> Art 41-*bis* co. 2-*quater*, lettera b): “determinazione dei colloqui nel numero di uno al mese da svolgersi ad intervalli di tempo regolari ed in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti. Sono vietati i colloqui con persone diverse dai familiari e conviventi, salvo casi eccezionali determinati volta per volta dal direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 11. I colloqui vengono sottoposti a controllo auditivo ed a registrazione, previa motivata autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente ai sensi del medesimo secondo comma dell'articolo 11; solo per coloro che non effettuano colloqui può essere autorizzato, con provvedimento motivato del direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 11, e solo dopo i primi sei mesi di applicazione, un colloquio telefonico mensile con i familiari e conviventi della durata massima di dieci minuti sottoposto, comunque, a registrazione. I colloqui sono comunque video-registrati. Le disposizioni della presente lettera non si applicano ai colloqui con i difensori con i quali potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari”.

<sup>105</sup> Opcat, redatto a New York il 18 dicembre 2002, ratificato e reso esecutivo ai sensi della legge 9 novembre 2012, n. 195.

<sup>106</sup> Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, *Rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario*, 2023, p.4.

Si possono acquistare altresì libri, solo tramite l'Amministrazione e si possono chiedere in prestito quelli della biblioteca della sezione dell'Istituto, anche se il Garante nazionale ha riscontrato una consistenza molto ristretta della scelta.

Nonostante la Corte costituzionale con la sentenza n. 376 del 1997 abbia già fissato il fondamento e la *ratio* del sistema sospensivo delle ordinarie regole di trattamento previste dall'Ordinamento ed abbia anche dettato i presupposti della lettura costituzionalmente orientata della norma che ne consentono la conformità con i principi degli artt. 3, 13, 24, 25, 27 c.1-2 e 113 Cost, “il dibattito attuale sul 41-bis – sostiene il Garante nazionale – risente fortemente di alcuni elementi evocativi che fanno un improprio riferimento ad atti di Organismi sovranazionali e a sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo”.

Recentemente si è sviluppato un dibattito attorno allo sciopero della fame di Alfredo Cospito<sup>107</sup>, esplicitamente rivolto all'abolizione di tale regime come istituto dell'ordinamento, la Corte di Strasburgo non ha mai riscontrato che il regime speciale costituisca in sé una violazione dell'art. 3 della CEDU, che inderogabilmente vieta la tortura e trattamenti o pene inumani o degradanti. Anche sostenere l'avvenuta condanna da parte della Corte Edu di tale regime con la sentenza *Provenzano v. Italia*<sup>108</sup> è inappropriato, in quanto in realtà la -corte in tale sentenza ha stabilito che vi era una violazione dell'art 3 della CEDU in relazione al rinnovo del regime speciale di detenzione – quando le condizioni di salute del ricorrente erano già definitivamente compromesse – ma non vi era violazione dell'articolo citato in relazione alle condizioni di detenzione. Di fatti, è da questo punto di vista che il regime speciale presenta profili di criticità, non certo da quello della sua definizione in sé.

L'applicazione reiterata e continua del regime di detenzione speciale è un dato di fatto che risulta dalla sostanziale invariabilità del numero di persone sottoposte ad esso nel corso dell'ultimo decennio: dal 2012 al 2022 abbiamo una media di 731 persone detenute nel regime speciale<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> V. *supra*, Capitolo II, §2.2.

<sup>108</sup> Sentenza Prima Sezione Corte europea dei diritti dell'uomo n. 55080, 25 ottobre 2018.

<sup>109</sup> Dati ricavabili da ricerche del DAP, Ufficio del Capo del Dipartimento, Sezione Statistica, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

Nel corso delle sue visite il Garante nazionale ha riscontrato un considerevole numero di casi di persone soggette costantemente al regime dell'art. 41-bis da oltre 20 anni, a volte dall'inizio della detenzione. I provvedimenti ministeriali che determinano la proroga nei confronti della singola persona riportano sempre la stessa motivazione: <<assenza di ogni elemento in senso contrario alla capacità di mantenere collegamenti con l'associazione criminale, terroristica o eversiva>>. In questi provvedimenti di proroga, i riferimenti frequenti sono il reato per cui è stato applicato il regime al detenuto e la persistente esistenza sul territorio dell'organizzazione criminale all'interno del quale il reato è stato realizzato. Due elementi che, a parere del Garante nazionale, “disattendono le prescrizioni di attualizzazione delle particolari esigenze custodiali espresse costantemente dalla Corte costituzionale”. Essa, infatti, evidenzia che <<ogni provvedimento di proroga delle misure dovrà recare una autonoma congrua motivazione in ordine alla permanenza attuale dei pericoli per l'ordine e la sicurezza che le misure medesime mirano a prevenire: non possono ammettersi semplici proroghe immotivate del regime differenziato, né motivazioni apparenti o stereotipe, inidonee a giustificare in termini di attualità le misure disposte”<sup>110</sup>.

In ragione dei principi affermati nelle pronunce della Corte costituzionale, il Garante nazionale ritiene che il numero delle persone attualmente soggette al regime previsto dall'art. 41-*bis* co. 2 o.p. sia suscettibile di una profonda revisione.

Un altro aspetto che il Garante nazionale esamina nel rapporto e di cui non nasconde il suo stupore è nel ritrovare (come nelle ultime sue visite nel 2019) persone che hanno concluso l'esecuzione penale e che sono soggette a misure di sicurezza, sulla base della persistente previsione del c.d. “doppio binario” nel nostro Codice penale e che eseguono tale misura in regime ex art. 41-*bis*. È incongruente definire una misura di sicurezza <<assegnazione a una Casa di lavoro>>, adottarla nei confronti di persone che anagraficamente hanno superato l'età lavorativa e, soprattutto, priva di contenuto che possa essere classificato come “lavoro”. Sono sei le persone ristrette con tale misura nell'Istituto di Tolmezzo, a cui non viene proposta alcuna attività configurabile come lavoro, se si esclude l'impiego solo di alcuni di loro all'interno di una serra per totale di un'ora al giorno.

---

<sup>110</sup> Corte costituzionale, 26 novembre 1997, n.376, paragrafo 6, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

Tra l'altro il Garante nazionale aveva già sottolineato nel suo Rapporto del 9 gennaio 2019, che la norma del comma 2-quater che indica la collocazione dei detenuti all'interno degli Istituti, fa riferimento solo alle persone detenute e non a quelle internate, come è in atto nell'Istituto di Tolmezzo. Anche la Corte costituzionale lo aveva ribadito in una sua sentenza del 2021<sup>111</sup>: <<resta significativo, già sul piano testuale, che la disposizione in esame si apra con un esclusivo riferimento a "i detenuti", a differenza di quanto accade per il comma 2 e per le disposizioni successive al comma 2-quater, tutte caratterizzate dalla citazione espressa ed affiancata di detenuti ed internati>>. Agli internati, pertanto, sono applicabili le sole restrizioni effettivamente necessarie, in concreto, per il soddisfacimento delle esigenze di ordine e sicurezza pubblica, alla luce dei criteri di proporzionalità e congruità, in un contesto che preservi la finalizzazione risocializzante del trattamento<sup>112</sup>.

Proprio per queste ragioni il Garante nazionale aveva già chiesto nel 2019 e richiede nel 2023 che <<per le persone internate, pur sottoposte a tale regime, vengano individuate sistemazioni idonee e confacenti alla misura e che vengano definite le regole che, sulla base del criterio complessivo di sicurezza e della finalità di preclusione di rapporti di comunicazione con le organizzazioni criminali che caratterizzano il regime speciale, tengano pienamente presente la specificità della caratteristica di persone internate e non detenute che connota chi è sottoposto a tale misura>>. Questo per evitare, al termine dell'esecuzione penale, di replicare la pena.

L'ultimo tema che analizziamo, ma il più importante, è quello delle condizioni detentive. L'organizzazione dello spazio delle sezioni per i detenuti in regime speciale deve impedire forme di comunicazioni tra gli appartenenti a organizzazioni criminali, sia all'interno dell'Istituto sia con chi si trovi in libertà, pur nella stretta osservanza del principio di tutela di ogni persona.

Il Garante nazionale ha sottolineato l'inerzia dell'Amministrazione penitenziaria nell'affrontare gli interventi anche di piccoli miglioramenti strutturali delle sezioni

---

<sup>111</sup> Corte costituzionale, 21 ottobre 2021, n.197, paragrafo 5, capoversi 2-3, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>112</sup> F. FIORENTIN, "Il carcere duro e gli internati in misura di sicurezza: qualche riflessione a margine di un'importante sentenza della Corte costituzionale", in *Sist. Pen.*, 4 febbraio 2022.

destinate al 41-bis o.p., in quanto durante le sue visite ha riscontrato condizioni materiali e scelte edilizie che possono comportare una ricaduta sulle capacità psico-fisiche delle persone ristrette, rischiando di assumere di fatto una connotazione di “pena corporale”, non consentita dal nostro ordinamento. Già nei precedenti Rapporti a seguito delle visite condotte dal 2016 al 2018<sup>113</sup> erano state formulate delle Raccomandazioni che non hanno trovato a tutt’oggi i necessari e conseguenti interventi. Ad esempio, il Garante fa riferimento alla miseria di molti cortili, alla presenza ossessiva di grate a copertura degli stessi e le mancate soluzioni per dare maggiore aria naturale alle stanze.

Già nel precedente Rapporto il Garante nazionale aveva osservato che la sistemazione delle persone detenute a gruppi di quattro diviene particolarmente difficili nei reparti “lineari”, quelli cioè in cui le stanze detentive affacciano in maniera speculare sui due lati del corridoio. I gruppi sono adiacenti e di fatto è impossibile impedire i contatti tra loro ed è <<altrettanto impossibile evitare la frustrazione psicologica determinata dal non poter nemmeno salutare una persona costantemente davanti ai propri occhi>> fa presente il Garante.

In altre Case circondariali, come quella di Parma, esistono addirittura tre c.d. semisezioni<sup>114</sup>, due delle quali sono più simili a delle aree riservate: dispongono solo di tre stanze singole che rendono impossibile una socialità a quattro, come è previsto per legge dal nostro ordinamento.

Spesso le finestre delle stanze detentive sono chiuse da diversi strati di schermatura che riducono sensibilmente il passaggio di luce e di aria e che non trovano nessuna ragionevole giustificazione<sup>115</sup> ed in contrapposizione con le Regole penitenziarie

---

<sup>113</sup> Garante nazionale dei diritti delle persone detenute e private della libertà, *Rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex articolo 41-bis dell’Ordinamento penitenziario (2016-2018)*, 7 gennaio 2019, Roma.

<sup>114</sup> Si tratta delle sezioni denominate PT1 e PT2, ognuna con tre stanze della dimensione di 9 mq. La terza semisezione, denominata PT3, ha al suo interno quattro stanze singole.

<sup>115</sup> Situazione già segnalata nel Rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex articolo 41-bis dell’Ordinamento penitenziario (2016-2018) Roma, 7 gennaio 2019. La situazione delle schermature nell’Istituto di Cuneo è stata allora rappresentata con un disegno ed è così descritta nei suoi diversi strati: «Una ‘gelosia’ in plastica opaca della grandezza della finestra, una rete anti-gettoa maglie fitte; una grata di sbarre a esagoni di ferro dolce; una seconda grata di sbarre a riquadri di ferro duro; in alcune stanze è stata aggiunta una quinta schermatura composta da un pezzo della rete del letto (una lastra di metallo con piccoli fori circolari) saldato alle sbarre. Quest’ultima copertura – è stato spiegato al Garante – è stata realizzata per impedire il passaggio di oggetti dalle finestre in comune tra due diverse stanze».

europee<sup>116</sup>: le finestre devono consentire il passaggio di aria fresca e di luce naturale tale da consentire di leggere. La stessa situazione la troviamo nella Casa circondariale di Roma-Rebibbia, in cui le finestre, già di per sé piccole e poste in alto, hanno una schermatura in plastica opaca della loro grandezza, che si aggiunge alla schermatura data dalla grata di sbarre e dalla rete anti-getto a maglie fitte. Il passaggio di luce e di aria naturale risulta ridotto e rende il clima soffocante soprattutto nel periodo estivo.

Per quanto riguarda l'accesso all'aperto, le aree di passeggio negli Istituti visitati dal Garante non sono pensate come spazi per l'attività fisica e ricreativa, ma come semplici aree dove sostare o camminare: il Garante li definisce dei "meri contenitori grigi", privi di ogni stimolazione visiva e avulsi da ogni elemento naturale. La mancanza di una estensione dello sguardo, sempre limitato da mura o da reti, incide negativamente sulla capacità visiva delle persone e, molto probabilmente sul loro complessivo equilibrio.

Spesso questi cortili inducono a credere che il grigiore amorfo costituisca proprio una scelta precisa. Ma è una scelta su cui il ripensamento è urgente, se non si vuole che l'esecuzione penale finisca per incidere su chi è ristretto in termini menomati e inaccettabili. Bisogna ricordare che la vita quotidiana trascorre quasi totalmente in questi ambienti.

Il Garante risulta preoccupato per le condizioni detentive e chiarisce che la sospensione delle regole del trattamento ordinario non deve tradursi in una sospensione del trattamento *tout court*: la pena anche in questo regime deve tendere sempre alla rieducazione; è inaccettabile l'impalpabile presenza degli operatori della funzione giuridico-pedagogica all'interno di queste sezioni. Ulteriore esempio è l'analfabetismo all'interno della sezione femminile dell'Istituto di L'Aquila: sembra che la situazione non sia presa in considerazione da parte dell'Amministrazione penitenziaria. È proprio l'istruzione – ribadisce il Garante – la base di una possibile rieducazione sociale ed è intollerabile questa situazione in

---

<sup>116</sup> Rec(2006)2, Regola 18.2.: «le finestre devono essere sufficientemente ampie affinché i detenuti possano leggere e lavorare alla luce naturale in condizioni normali e per permettere l'apporto di aria fresca, a meno che esista un sistema di climatizzazione appropriato».

un paese democratico, dove l'alfabetizzazione, è lo strumento di comprensione del presente, può far capire la loro responsabilità rispetto a quanto è stato commesso.

Infine, il Garante invita preliminarmente a riflettere sulla possibilità di un limite massimo di durata della misura, sul rischio della sovrapposizione di tale regime con altre forme di separazione.

Egli ritiene necessario riformulare alcune Raccomandazioni<sup>117</sup> tra cui:

1. tutti gli ambienti devono essere scrupolosamente riconfigurati in modo tale da permettere un sufficiente passaggio di aria fresca e di luce naturale così da consentire la lettura e le attività nelle ore diurne senza ricorso alla luce elettrica, così come previsto dalla Regola 18.2 delle Regole penitenziarie europee;
2. che siano rimosse le schermature delle finestre, mantenendole temporaneamente solo in quei limitatissimi casi in cui siano giustificate dall'esigenza di impedire il contatto con altri detenuti o con personale esterno e che siano individuate soluzioni diverse da realizzare anche in questi casi in modo da garantire l'assoluta esigenza di non comunicazione e al contempo da assicurare una qualità detentiva che non incida sul piano fisico e psicologico delle persone ristrette;
3. che siano ripensati e adeguati i cortili di passeggio al fine di permettere una estensione e una profondità dello sguardo, in maniera tale da non incidere negativamente sulla capacità visiva; che la loro dimensione e le relative attrezzature consentano effettivamente attività fisica e sportiva; che le aree per tali cortili siano individuate in modo tale da consentire la vista di elementi naturali, come alberi o vegetazione;
4. che sia avviato con urgenza un percorso di alfabetizzazione e istruzione di base per coloro che ne fanno richiesta, nel rispetto del diritto allo studio garantito a tutti, affidato a docenti, così come previsto dall'Ordinamento penitenziario, nel rispetto delle esigenze di sicurezza del regime speciale;
5. che per ogni persona internata sottoposta alla misura della sicurezza della "Casa di lavoro" sia pianificato un progetto individuale nell'ambito del

---

<sup>117</sup> Garante nazionale dei diritti delle persone detenute e private della libertà, *Rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario*, 20 marzo 2023, Roma.

quale si inserisce il lavoro, nella prospettiva del rientro della persona stessa nella comunità sociale.

## CONCLUSIONI

Come è ben noto dalla storia, per secoli e almeno fino al Settecento, quello del carcere era un mondo a sé stante, caratterizzato da abusi e sopraffazione dell'autorità pubblica nei confronti dell'individuo privato della libertà personale. La disciplina e la pena nei luoghi di reclusione non era affatto ispirata alla rieducazione e ai principi di umanità e di garanzia della dignità dei detenuti, ma piuttosto mirava alla tutela dell'ordine pubblico con modalità afflittive: torture, maltrattamenti, abusi di ogni genere e condizioni inumane della detenzione costituivano la norma.

La situazione cambia a partire dal periodo illuminista, a seguito del riconoscimento dei diritti fondamentali in capo ad ogni individuo: l'abolizione, il divieto della tortura e l'affermarsi degli ideali illuministici di umanità della pena detentiva sono stati l'inizio di un percorso complesso e lungo per la tutela delle persone private della libertà personale.

Solo con il Regio Decreto attuativo del Regolamento generale per gli stabilimenti carcerari e per i riformatori governativi del Regno del 1° febbraio 1891 si inizia ad intravedere una possibilità di tutela per i detenuti. Il Regio Decreto istituì un organo, la c.d. Commissione visitatrice, che tra i suoi compiti aveva quello di prestare una tutela ai detenuti, vegliando su tutto quello che riguardasse il vitto, l'arredo, l'igiene, l'istruzione ed il lavoro.

La mera vigilanza della Commissione però era solo un organo di natura amministrativa. Il Ministro Guardasigilli Rocco fu il primo a notare quanto fosse indispensabile non solo una figura giurisdizionale, capace di dare una tutela effettiva ai diritti dei detenuti, ma anche una figura che aveva la funzione di sorvegliare sulla corretta esecuzione della pena. In origine questa ricerca dell'effettività e della sorveglianza era affidata al Consiglio di Sorveglianza, quale organo misto e collegiale; successivamente passata attraverso l'istituzione del Giudice di Sorveglianza con il R.D. 18 giugno 1931 n. 787, fino a giungere al contemporaneo Magistrato di sorveglianza, disciplinato dall'art 69 della legge di Riforma penitenziaria n. 354/1975. Era dovere inderogabile della Magistratura di sorveglianza garantire e tutelare i diritti di ciascun detenuto, poiché la privazione

della libertà personale non deve corrispondere alcune limitazioni della dignità dell'essere umano. Il carcere non deve comportare una negazione dei diritti dell'individuo.

Fu impossibile, fin dal 1975, non far caso ai dubbi che sorsero dall'istituzione di quest'ultimo circa la sua funzione di vigilanza all'interno degli istituti penitenziari. In particolare, con riferimento all'art 69 dell'Ordinamento Penitenziario, sono sorti dei dubbi in merito ai tempi e ai modi in cui la vigilanza doveva essere esercitata (visite, colloqui, visione dei documenti). Si sosteneva l'inopportunità dei colloqui con il detenuto all'interno del carcere, in quanto avrebbero accentuato il carattere anomalo delle funzioni di sorveglianza; inoltre, la presenza in carcere del magistrato era ritenuta pericolosa per la terzietà del giudice. Si è diffuso uno scetticismo proprio da parte degli stessi Magistrati di sorveglianza sull'effettiva incidenza del potere di vigilanza ad essi riservato, con conseguente rarefazione della loro presenza all'interno dell'istituzione carceraria.

Ecco perché si è ritenuto opportuno introdurre anche nel nostro ordinamento la figura del Garante dei diritti delle persone detenute, considerando che in altri Paesi europei era già presente da tempo questa figura con funzioni extragiudiziali.

Possiamo trarre che il sistema della tutela non giurisdizionale sia cambiato acquisendo sempre di più carattere organizzato e diventando sempre più indispensabile. Ha assunto ruoli diversi nel tempo, diventando un valido strumento di garanzia per i diritti dei detenuti. È importante garantire e tutelare i diritti di ciascun detenuto, poiché alla privazione della libertà personale non deve corrispondere alcuna limitazione della dignità dell'essere umano. I diritti dei detenuti devono essere tutelati attraverso procedure chiare ed organismi imparziali che ne garantiscono la corretta applicazione, ed il Garante ne è un esempio.

Attraverso l'approfondimento di questo tema è emersa l'importanza della figura del Garante nazionale delle persone private della libertà personale, anche come organo affiancato alla Magistratura di sorveglianza, attanagliata da problemi che rischiano di diventare sempre più strutturali, come la carenza di organico e sovraccarico di lavoro. Il Garante non è una figura sostitutiva alla Magistratura di sorveglianza, ma piuttosto un organo complementare, capace di risolvere e trovare soluzioni a problemi e situazioni che si protraggono da tempo (come abbiamo visto per il

sovraffollamento) o, in alcuni casi, di prevenirle evitando il sorgere di determinate condizioni.

L'attività del Garante in questi anni è sempre stata minuziosa ed ha ricoperto vaste aree problematiche che affliggono gli istituti penitenziari italiani: molti problemi sono stati risolti, altri purtroppo, date le lungaggini dello Stato italiano, devono essere ancora risolte (v. detenuti con pene inferiori ad un anno). Abbiamo visto come sia intervenuto più volte per affrontare il problema del sovraffollamento e possiamo dire che, dalle varie condanne dell'Italia, dopo l'intervento del Garante abbiamo visto dei miglioramenti soprattutto strutturali, nonostante il persistere ancora oggi del problema. Bisogna comunque tener conto che è nato come organismo con finalità di prevenzione e non di repressione di situazioni già compromesse.

Nonostante l'ampliamento dei poteri riconosciuti a questa figura e la forte cooperazione che ad oggi ha con la Magistratura di sorveglianza, sarà necessario riconoscere ulteriori poteri, ed è proprio il Garante a farlo presente nella Relazione al Parlamento 2023. Il Garante non è ancora definito come "*Authority*", con un proprio ruolo di personale, al pari delle altre Autorità di garanzia presenti nell'ordinamento italiano. Non solo il personale partecipa come relatore a convegni e sessioni formative, interloquendo direttamente con le varie Autorità, ma ha competenze anche nella gestione amministrativa, dovendo curare complessi rapporti con le Amministrazioni di appartenenza del personale: si sono sviluppati *software* 'domestici' come il sito istituzionale, il portale intranet, l'applicativo per gestire i dati sui Reclami non giurisdizionali *ex art. 35* dell'Ordinamento penitenziario, ecc. L'arricchimento delle mansioni, l'ampliamento delle responsabilità, le modalità operative declinate anche in giornate festive, in orari serali, richiedono una modifica dello *status* del personale. Ma il cammino dell'Ente quale *Authority* sembra ancora oggi in una situazione di sospensione.

Andrebbero riviste le funzioni e le mansioni dell'organo anche per creare nelle autorità timore del controllo e nei detenuti la certezza di essere protetti. Questo perché per chi vive in una condizione di restrizione della libertà, sentirsi affiancato da qualcuno che possa proteggerlo e tutelarlo è una forma di speranza: speranza di non essere dimenticato, speranza di essere ascoltato, speranza di poter

‘ricominciare’ una vita. Il detenuto si sente sempre in uno stato di soggezione nei confronti delle autorità e il filo diretto con il Garante, anche attraverso solo il ricorso alla corrispondenza, può ridare il senso di far parte ancora di una società e di una realtà che ti emargina da sempre.

## BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

- ALIPRANDI D., *Allarme del Garante: detenuti in aumento, rischio sovraffollamento*, in “Il Dubbio”, 2021.
- BAGNULO I. – PETTENELLO F. – TANINI M., *Reims e stigma sociale: la situazione in Italia*, in stateofmind.it, 2019.
- BARRETTA L. U., *Il sovraffollamento carcerario tra protezione dei diritti fondamentali e discrezionalità legislativa*, Osservatorio dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2014.
- BORTOLATO M., *Luci ed ombre di una riforma a metà: i decreti legislativi 123 e 124 del 2 ottobre 2018*, in questionegiustizia.it, 2018.
- BORZACCHIELLO A., *La correzione dei fanciulli a Roma nel 1700. Il San Michele De’ Cattivi*, in poliziapenitenziaria.it, n.d.
- CARNEVALE M. G., *Perché una riforma*, in antigone.it, 2020.
- CENTONZE B., *Salute mentale in carcere, o “della solitudine”*, 2020.
- CEREDA L., *Relazione del Garante: carceri sovraffollate e alto numeri di suicidi*, in vita.it, 2022.
- CESARIS L., *Ancora sui colloqui dei garanti con le persone private della libertà personale*, in Dir. Penale cont., 2018, n.2.
- CESARIS L., *Quali garanzie per il garante dei detenuti?*, in Archivio penale, 2016, n.2.
- COPPETTA M. G., *art. 35*, in *Ordinamento penitenziario commentato*, Padova, 2015.
- COSTA M., *Transessuali e carceri: analisi comparata delle politiche sociali e degli ordinamenti giuridici nell’ambito della regolamentazione del sistema penitenziario per le persone transessuali in Italia e nei paesi di Common Law*, in foroeuropa.it, 2020.
- DE PASCALIS M., *La sorveglianza dinamica*, in giustizia.it, 2013.
- DE PASCALIS M. – MARTONE M., *Regime penitenziario dei detenuti stranieri*, 1 settembre 2007.
- DE VERGOTTINI G., *Voce Ombudsman*, in Enc. Dir., Vol. XXIX, Giuffrè 1970.

DELLA BELLA A., *Riforma dell'ordinamento penitenziario: le novità in materia di assistenza sanitaria, vita detentiva e lavoro penitenziario*, in [dirittopenalecontemporaneo.it](http://dirittopenalecontemporaneo.it), 2018.

DELLA BELLA A., *Sollevata ancora questione di legittimità costituzionale dell'art 147 c.p.*, in [dirittopenalecontemporaneo.it](http://dirittopenalecontemporaneo.it), 2013.

DELLA CASA F., *L'urgenza della riforma penitenziaria: un malinconico anacronismo nell'area della riscoperta centralità del carcere*, in [dirittopenalecontemporaneo.it](http://dirittopenalecontemporaneo.it), 2018.

DELLA CASA F., *Per un più fluido (ed esteso) "monitoraggio" delle situazioni detentive: il difensore civico della libertà personale*, in "politica del diritto", 2003.

DI CECCA D., *La detenzione al femminile*, in [antigone.it](http://antigone.it), n.d.

DI NICOLA P., *Vademecum per tentare di affrontare (e risolvere) il problema dell'assenza di posti nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (rems)*, in [diritto penalecontemporaneo.it](http://diritto penalecontemporaneo.it), 2020.

A. DIDDI, *La verifica ab extremo: il Garante nazionale dei diritti delle persone in vinculis*, in *Misure cautelari 'ad personam' in un triennio di riforme*, Torino, 2015.

DOLCINI E., *La rieducazione del condannato: un'irrinunciabile utopia?*, in [dirittopenalecontemporaneo.it](http://dirittopenalecontemporaneo.it), 2011.

FIORENTIN F., *Il carcere duro e gli internati in misura di sicurezza: qualche riflessione a margine di un'importante sentenza della Corte costituzionale*, in *Sistema Penale*, 2022.

FIORENTIN F., *Il reclamo "giurisdizionale" per la tutela dei diritti delle persone detenute e internate*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2013, n.3.

FIORIO C., *Ordinamento penitenziario commentato, I poteri del Garante nazionale: a) vigilanza*, VI ed., Cedam, 2021.

FIORIO C., *Ordinamento penitenziario commentato, I poteri del Garante nazionale: b) visita*, VI ed. Cedam, 2021.

FRANCHINA A. – PATERNITI MARTELLO C., *Spazi e diritti nelle carceri italiane*, in [antigone.it](http://antigone.it), 2018.

GADALETA A., LUPO S., IRIANNI S., *Identità di genere: omosessualità e transessualità nella detenzione*, settembre 2013.

GALLO F. M., *Sovraffollamento carceri: cause, effetti e possibili rimedi*, in [specchioeconomico.it](http://specchioeconomico.it), 2014.

GASTALDO M. CESARA, *Una authority di cartapesta per i diritti dei detenuti*, in *Legislazione penale*, 2014, n. 32.

GEMELLI M., *Il Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, *Giustizia Penale*, fasc. 2, 2007.

GIACOBBE T., *Le donne in esecuzione penale. Analisi di una marginalità in Sicilia*, *Rassegna penitenziaria e criminologica* n.3, 2014.

GORI A., *L'art 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in [adir.unifi.it](http://adir.unifi.it), 2015.

GRECO S., *Detenuti stranieri e (ir)regolarità del soggiorno in Italia*, in [rapportoantigone.it](http://rapportoantigone.it), 2020.

GREVI V., *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna, Zanichelli, 1981.

INSARDA' F., *CPT, sovraffollamento: fissare soglia massima di detenuti per ogni prigione*, in "Il dubbio", 25 aprile 2022.

MANETTI C., *La condizione LGBT+ nelle carceri italiane*, in [lasvolta.it](http://lasvolta.it), 2022.

MANGANI C., *Marco Prato suicida in carcere*, in [ilmessaggero.it](http://ilmessaggero.it), 2017.

MARZINOTTO N., *Relazione sulle attività del Garante dei diritti dei detenuti e delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale*, marzo 2018-marzo 2021.

MASSARO A., *La tutela della salute nei luoghi di detenzione. Un'indagine di diritto penale intorno a carcere, REMS e CPR*, Collana del Dipartimento di Giurisprudenza, 2017.

- MIRA A. M., *La sentenza della Cassazione, e non il 41-bis, è all'origine della protesta*, in *avvenire.it*, 2023.
- MISEROCCHI E., in PAVARINI M., *Codice commentato dell'esecuzione penale*, Volume I, Utet, 2002.
- PALMA M., *Norme e normalità. Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti*, 2018.
- RE L., *Carcere e globalizzazione. Il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa*, Editori Laterza, 2010.
- ROSSI A., *I diritti LGBT+: il carcere alla prova del principio di non discriminazione verso la differenza sessuale e di genere*, in *antigone.it*, 2021.
- SCANDURRA A., *Il ritorno del sovraffollamento*, in *antigone.it*, 2016.
- SCOMPARIN L., *Il Garante Nazionale*, in *Sovraffollamento carcerario e diritti dei detenuti: le recenti riforme in materia di esecuzione della pena*, Torino, 2015.
- SILVANO C., *Liberi reclusi. Storie di minori detenuti*, Napoli, Youcanprint, 2019.
- SISTI C., *Costruire la normalità*, in *Norme e normalità. Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti*, 2018.
- SOLDATI C., *Come stanno le donne detenute in Italia, secondo il rapporto dell'associazione Antigone*, in *antigone.it*, 2023.
- TERRANOVA C., *La tutela della salute in carcere*, 1983.
- VERRINA D., *Art. 67*, in *Ordinamento penitenziario commentato*, Padova, 2011, tomo II.
- VIGANO' F., *Alla ricerca di un rimedio giurisdizionale preventivo contro il sovraffollamento delle carceri*, in *dirittopenalecontemporaneo.it*, 2013.
- ZAGO G., *Declinazioni del principio di dignità umana per i detenuti queer: sessualità e identità di genere nel sistema penitenziario italiano*, in *Giurisprudenza penale*, 2019.

## RINGRAZIAMENTI

Desidero esprimere la mia profonda gratitudine a tutte le persone che mi hanno sostenuto durante il percorso di elaborazione di questa tesi.

Innanzitutto, un ringraziamento speciale va ai miei genitori. Senza il vostro costante supporto, incoraggiamento, amore incondizionato ed i vostri sacrifici, questo traguardo non sarebbe stato possibile. Anche se con difficoltà abbiamo sempre superato tutto insieme. Questi sono i valori che mi avete sempre insegnato e mi porterò nella vita per sempre.

Un grazie di cuore a Cecilia, la mia migliore amica. La tua presenza costante e la tua capacità di farmi sorridere anche nei momenti più difficili mi hanno aiutato a mantenere la motivazione e la concentrazione. Persone come te ne esistono poche al mondo, per questo mi reputo fortunata.

A Sheila e Teresa, grazie per essere state delle compagne di studio eccezionali. Grazie per avermi sopportato e supportato tutti questi anni (lo so, non è stato facile!). Grazie di aver condiviso con me ogni momento, da quello drammatico a quello terribile.

Grazie a Naomi. Un'amica speciale, un'amica pazza. Anche se arrivata a metà percorso, con te ho passato i momenti più belli e di follia.

Grazie a Gabriele, Andrea e Giulia per avermi fatta distrarre tutti questi anni con le nostre serate. I momenti di spensieratezza sono fondamentali in tutti i percorsi e voi siete riusciti ad allontanarmi dai momenti bui.

Desidero inoltre ringraziare il professor Della Casa per la sua guida preziosa e il suo supporto durante tutto il percorso di ricerca. La sua competenza, i suoi consigli illuminanti e la sua disponibilità a discutere idee e problemi hanno avuto un impatto fondamentale sullo sviluppo e la realizzazione di questa tesi. Senza il suo contributo, questo lavoro non sarebbe stato possibile.

A tutti voi, va la mia più sincera gratitudine. Questa tesi è anche il frutto del vostro sostegno e della vostra fiducia in me.

Grazie di cuore,  
Serena