



Garante Regionale

dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

LINEE GUIDA

Dalla tutela dei diritti delle persone private della libertà ai percorsi di reinserimento nella società

Consiglio Regionale della Calabria - Palazzo Campanella - 28 ottobre 2019

1. Obiettivo

L'obiettivo primario delle presenti Linee Guida, in conformità alla legislazione regionale, nazionale, europea ed internazionale di settore, è quello di tracciare il solco lungo il quale si svolgerà l'attività istituzionale del Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, nel tentativo risoluto di **accorciare le distanze fra il carcere e la società**; di mediare, compiutamente, fra gli spazi e le condizioni di privazione e di isolamento del detenuto o della persona comunque privata della libertà e la società nel suo insieme.

Perché, come ho avuto modo di ribadire in più occasioni, il carcere e, in generale, ogni luogo di privazione della libertà, non è una società a parte, ma una parte della società.

In altre parole, si tratta di riconnettere la **complessità** del sistema eterogeneo di privazione della libertà personale, cui è indissolubilmente sottesa la **soggettività** di ogni singola persona, e il *mondo ufficiale*, l'amministrazione della giustizia, il mercato del lavoro, la comunità politica, la società più vasta.

Certo non mi sfugge che è il contesto sociale di riferimento è segnato da una subdola e penetrante presenza della criminalità organizzata, così come mi è chiara la centralità delle vittime dei reati, per questo, nell'esercizio dell'attività funzionale di Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, ritengo cruciale, per un verso, lavorare per restringere le maglie di una rete inter-istituzionale e sociale che, attraverso la proposta di una modalità di intervento coesa, trasversale e sistemica, sia capace di costruire percorsi di esecuzione penale, giurisdizionali ed extragiudiziali, costituzionalmente orientati al recupero, alla revisione critica ed al ravvedimento personale di chi ha delinquito, al fine

Consiglio regionale della Calabria

Via Cardinale Portanova | 89123 Reggio Calabria Tel. 0965-880487

garantedetenuti@consr.it / garantedetenuti@pec.consr.it

di innescare nuovi processi di reinserimento nella società, con proposte positive di progetti di vita alternativa; per altro verso, ritengo cruciale promuovere, sviluppare e consolidare i positivi modelli e servizi di **giustizia riparativa**, incentrati sull'incontro volontario fra la vittima e l'autore del reato, nell'ottica della risoluzione dei conflitti e ove possibile della riconciliazione fra le parti, con l'assistenza di un mediatore, ma anche attraverso l'incontro fra gli autori di reato con vittime aspecifiche (cioè diverse dalle vittime dirette, ma che hanno subito un reato lesivo dello stesso giuridico) ovvero mediante la riparazione nei confronti della collettività, come già positivamente sperimentato con le iniziative oramai già promosse e avviate, nella qualità di Garante comunale di Reggio Calabria, con l'istituzione in questa Città dell'Ufficio per la Giustizia Riparativa, *Mandela's Office*, all'interno di un bene confiscato alla criminalità organizzata ed attraverso il quotidiano svolgimento dei lavori volontari e gratuiti in favore della collettività da parte dei detenuti del carcere di "Arghillà", oramai, strutturatosi nel corso degli anni e con risultati univocamente apprezzati. Sulla scorta di tali premesse inferenziali ed esperienziali, intendo, pertanto, approfondire ogni sforzo nel solco di **tre primarie direttrici** di intervento:

1) la tutela e la salvaguardia dei diritti costituzionali delle persone a qualunque titolo private della libertà personale;

2) il rispetto della effettività della funzione rieducativa delle pene, anche e non marginalmente nell'inesplorato contesto della criminalità organizzata;

3) l'implementazione ed il consolidamento di positivi modelli e percorsi di reinserimento nella società, imperniati sui nuovi servizi di giustizia riparativa.

2. Finalità e funzioni del Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

L'obiettivo prefissato, richiede, innanzitutto, di soffermarsi sull'analisi, seppur sommaria, delle principali finalità e funzioni attribuite al Garante Regionale, per come sancite e regolate dal combinato disposto degli artt. 2 e 7 della Legge Regionale n. 1 del 2018, che ne ha istituito la Figura.

In particolare, con il varo della su richiamata legge regionale, la Regione Calabria, in ossequio ai principi ed alle finalità della Costituzione, dello Statuto regionale, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali e

delle altre Convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia ed in particolare del Protocollo Opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti (OPCAT), nonché dell'Ordinamento Penitenziario italiano e delle regole penitenziarie europee, nell'ambito delle materie di competenza regionale, contribuisce a garantire i diritti, promuovendone e assicurandone il rispetto, delle persone detenute e di coloro che sono sottoposti a misure comunque restrittive o limitative della libertà personale, favorendone, altresì, il recupero e il reinserimento nella società.

Il Garante regionale, quindi, è la Figura di Garanzia istituita dalla Regione Calabria, al fine di dare concretezza attuativa alla tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute o private della libertà personale, in ossequio al *sensu di umanità* ed alla funzione rieducativa delle pene, sanciti dall'art. 27 comma 3 della Costituzione (*"Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato"*), nell'ottica del recupero e del reinserimento nella società.

È importante segnalare che, in base alla normativa di riferimento, la Figura del Garante regionale è un organismo indipendente che opera, su tutto il territorio regionale, in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione e che agisce secondo i principi di uguaglianza, non discriminazione, legalità, trasparenza, imparzialità, sussidiarietà, adeguatezza, tempestività ed equità.

Il Garante regionale, pertanto, in ossequio al dettato legislativo, ha diritto di accesso e visita senza autorizzazione alcuna a tutte le strutture privative o limitative della libertà personale dislocate sul territorio regionale e con facoltà di intrattenere colloqui riservati con le persone che ne dovessero fare richiesta: istituti penitenziari (ma non solo); residenze per l'esecuzione delle misure sicurezza (Rems); camere di sicurezza delle Forze di polizia; sezioni detentive dei Tribunali e degli Ospedali civili; comunità terapeutiche o comunque strutture assimilate; strutture sanitarie nelle quali sono ricoverate persone sottoposte a trattamento sanitario obbligatorio; nonché in qualunque altro luogo di privazione o limitazione della libertà personale nel quale risultino trattenute persone a qualsiasi titolo e, ancora, previa autorizzazione della Prefettura competente per territorio, il Garante regionale, può accedere ai centri di permanenza per i rimpatri, ai sensi del combinato disposto degli artt. 2 comma 2 *bis* della Legge Regionale n. 1/2018 e 6 lett. b) del Decreto del Ministro

dell'Interno n. 12700 del 20 ottobre 2014 (Regolamento recante criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione).

Di conseguenza, nell'ambito della propria competenza istituzionale, il Garante regionale è chiamato a svolgere, anche in collaborazione con le competenti amministrazioni statali e decentrate, specifiche funzioni volte ad assumere ogni iniziativa necessaria al fine di assicurare alle persone detenute o private della libertà personale la tutela e la salvaguardia dei primari diritti costituzionalmente riconosciuti all'universalità dei consociati, quali: l'erogazione delle prestazioni inerenti il diritto alla salute; al miglioramento della qualità della vita; all'istruzione; all'assistenza religiosa; alla formazione professionale; alla mediazione culturale e linguistica per gli stranieri e ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro, nonché al mantenimento di un rapporto continuativo nelle relazioni con i familiari.

In tal senso, il Garante regionale è chiamato ad attivarsi nei confronti dell'amministrazione interessata, affinché questa assuma le necessarie iniziative volte ad assicurare le prestazioni su richiamate, formulando, nel pieno rispetto delle decisioni assunte dall'autorità giudiziaria, specifiche raccomandazioni.

Importante è, altresì, fra le altre funzioni attribuite dalla legge al Garante regionale, quella di promuovere e proporre iniziative di informazione e promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, nonché quella di promuovere e favorire rapporti di collaborazione con il Garante nazionale istituito presso il Ministero della Giustizia, oltre che con gli altri Garanti territoriali presenti nella Regione, promuovendone l'istituzione laddove ne ravvisi la necessità.

3. Analisi di contesto

Nell'ottica del perseguimento degli obiettivi tracciati con le odierne linee guida, ho ritenuto, perciò, preliminare e prioritario recarmi in visita istituzionale presso la gran parte degli istituti penitenziari calabresi, vistandone già nove su dodici ed avendo stilato un programma di ulteriori visite, orientativamente definitivo, per completare quello che ho definito *il viaggio nelle carceri calabresi*, senza tralasciare, beninteso, gli altri luoghi di privazione della libertà personale ed in particolare le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems) di Santa Sofia d'Epiro (CS), regolarmente aperta e funzionante e di Girifalco (CZ), in corso di ristrutturazione e adeguamento, che visiterò entrambe nelle

prossime settimane, oltre che il Centro per l'accoglienza per i richiedenti asilo politico (CARA) di Isola Capo Rizzuto (KR), rispetto al quale ho già inviato la preventiva richiesta di autorizzazione all'accesso al Prefetto di Crotona e tutte le altre strutture di sicurezza, sanitarie e similari privative o limitative della libertà personale, che visiterò nel corso dei prossimi mesi.

Quanto agli istituti penitenziari, in particolare, mi sono già recato in visita istituzionale ed ispettiva, al fine di prendere reale e diretta contezza delle condizioni strutturali e trattamentali di ciascun istituto, presso le Case Circondariali di Castrovillari, Paola, Cosenza, Catanzaro, Palmi, Vibo Valentia e i due istituti penitenziari di Reggio Calabria "S. Pietro" e "Arghillà" ed ho, inoltre, visitato l'unica Casa di Reclusione presente in Calabria, quella di Rossano, ragion per cui residuano dal mio *viaggio nelle carceri calabresi* gli istituti penitenziari di Crotona, Locri e l'Istituto a Custodia Attenuata di Laureana di Borrello, che ho già in programma di visitare a breve.

Segnalo che al 30 settembre 2019, a fronte di una capienza regolamentare di 2.734 detenuti, nei dodici istituti penitenziari calabresi, ne erano presenti 2.819, di cui 671 stranieri e 62 donne (14 nella sezione femminile di Castrovillari e 38 in quella di "S. Pietro").

A questi numeri e persone, vanno poi aggiunti i numeri e le persone ricoverate presso la Rems di Santa Sofia d'Epiro o trattenute presso il CARA (Centro per l'accoglienza per richiedenti asilo politico) di Isola Capo Rizzuto o ricoverate presso le svariate comunità terapeutiche e similari sparse su tutto il territorio regionale ovvero i numeri e le persone quotidianamente trattenute presso le camere di sicurezza e sezioni detentive presenti, rispettivamente, presso le Forze di Polizia, i Tribunali e gli ospedali civili, rispetto ai quali, come suddetto, il Garante regionale è pure competente, dal che si può ricavare un evidente moltiplicatore di numeri e persone, tanto da rendersi necessario, nel prosieguo dell'attività istituzionale, un imprescindibile *screening* di tutti i luoghi ed ambiti di privazione della libertà personale, al fine di averne, il più possibile, un quadro chiaro e consapevole.

Nel corso delle visite ispettive fin qui effettuate ho potuto prendere diretta contezza delle complesse problematiche che affliggono, in specie, il sistema penitenziario calabrese, contrassegnato, principalmente, da gravi disfunzioni in ordine all'assistenza sanitaria in carcere; alla perdurante carenza di personale di polizia penitenziaria, giuridico-pedagogico, contabile ed amministrativo; alla vetustà e scarsa salubrità strutturale di diversi istituti

penitenziari o singole sezioni di istituti o alla presenza ancora in alcuni istituti di celle cosiddette “lisce”, senza cioè alcuna arredo, ovvero celle destinate all’isolamento, dove ancora il bagno è alla turca, le docce sono in comune, l’acqua calda è erogata a singhiozzo e che, perciò, rimandano alla memoria luoghi di segregazione inumani e degradanti.

Questioni, tutte, sulle quali interverrò nei prossimi giorni, inviando appositi report interlocutori alle amministrazioni interessate, contenenti specifiche segnalazioni e raccomandazioni, in specie, rispetto a quelle condizioni strutturali e trattamentali che rischiano un pericoloso disallineamento rispetto al *sensu di umanità* delle pene sancito dalla Costituzione, oltre che la concreta violazione dell’art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani, in tema di pene e trattamenti inumani e degradanti, non senza evidenziare, per converso, le buone prassi riscontrate e la più ampia disponibilità dello scrivente Garante regionale tesa al consolidamento della più proficua cooperazione inter-istituzionale, al fine, semplice eppure complesso, di tentare insieme, in maniera coesa e trasversale, di *sanare il male e migliorare il bene*.

4. Prospettazione strategica

Il solco tracciato con le presenti linee guida, evidentemente, richiede la necessità di mettersi in cammino senza esitazioni e con la consapevolezza della complessità della sfida che si prefigura scivolosa ed impervia, eppure, nel contempo, avendo ben chiara e radicata la consapevolezza che una simile sfida non può avere obiettivo più ambizioso, quello cioè di una prospettiva autentica di *bene comune*, fondata sulla civiltà della legge e sull’*umanità* della giustizia.

Certo è evidente che *“le idee, le loro tensioni morali, camminano sulle gambe degli uomini”* e che, perciò, sarà necessario avviare uno sforzo corale, condiviso e quotidiano, per dare concretezza agli obiettivi delineati.

Si tratta, in altre parole, come ho detto più volte, di **organizzare bene il bene, perché il male è molto bene organizzato.**

Per questo, per quel che concerne in particolare il buon funzionamento dell’Ufficio del Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, sarà necessario, nell’immediatezza, organizzare al meglio la struttura operativa che ha sede all’interno del Consiglio regionale della Calabria, mediante la dotazione organica di personale assegnato stabilmente e funzionalmente alla dipendenze del Garante regionale,

così come prevede l'art. 8 della Legge regionale n. 1/2018; dotare l'Ufficio dei mezzi necessari e, quindi, adottare un apposito regolamento per il miglior funzionamento.

Di conseguenza, le azioni strategiche che si intendono porre in essere potranno risultare potenzialmente idonee al perseguimento degli obiettivi prefigurati.

In tal senso, nell'esercizio dell'attività funzionale di Garante regionale, intendo promuovere l'istituzione ovvero la convocazione o adesione ad appositi tavoli tematici per la risoluzione delle principali problematiche connesse alla privazione della libertà personale, di seguito indicate:

- 1) Assistenza sanitaria in carcere e nei luoghi comunque privativi della libertà personale** (Tavolo paritetico con il Commissario della sanità, le ASP delle cinque province calabresi, l'Amministrazione Penitenziaria e l'Amministrazione Regionale della Calabria, Dipartimento per la Tutela della Salute e Politiche Sanitarie).
- 2) Individualizzazione del trattamento rieducativo** (Tavolo paritetico con funzionari giuridico-pedagogici, assistenti sociali, personale sanitario specializzato, personale di polizia penitenziaria, Procura della Repubblica, magistratura di sorveglianza e di cognizione, possibili stakeholder portatori di interessi comuni).
- 3) Reinserimento socio-lavorativo** (Tavolo paritetico con Amministrazione Penitenziaria, Amministrazione Regionale della Calabria, Dipartimento per lo Sviluppo economico, Lavoro, Formazione e Politiche sociali, Associazioni di categoria, produttive e professionali, Terzo settore e volontariato sociale, altri stakeholder portatori di interessi comuni).

Ancora, nell'ottica di dare efficacia operativa alle azioni strategiche del Garante regionale, intendo promuovere la sottoscrizione di appositi accordi e protocolli d'intesa fra la Regione Calabria e le amministrazioni statali e locali competenti e, in particolare, con l'amministrazione penitenziaria, nonché con associazioni o enti che si occupano di diritti umani e condizioni di detenzione, giusta la testuale previsione dell'art. 9 della Legge Regionale n. 1/2018, volti ad attivare all'interno degli istituti penitenziari, strumenti informativi e di supporto ai detenuti in relazione agli interventi rientranti nelle materie di competenza regionale per le finalità e le funzioni di cui agli articoli 2 e 7 della stessa legge regionale.

A tal proposito, segnalo, inoltre, di essere in costante contatto con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, prof. Mauro Palma, anche ai fini dell'adesione dello scrivente Garante regionale al progetto per la "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati", implementato dal Garante nazionale in collaborazione con alcuni organismi territoriali di garanzia (Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Lazio, Emilia Romagna, Marche e Campania).

Il progetto, nello specifico, persegue l'obiettivo di rafforzare la tutela dei diritti umani e il rispetto della dignità delle persone migranti nelle operazioni di rimpatrio forzato attraverso la costituzione di una squadra di monitor, appositamente formata, in grado di assicurare un'intensificazione e un innalzamento degli standard qualitativi dell'attività di monitoraggio.

A tal fine, da marzo 2017 (data di avvio) sono state realizzate varie iniziative di comunicazione (3 workshop indirizzati ai monitor e *stakeholder* di settore e un convegno pubblico) e diverse attività di formazione (3 sessioni formative di più giornate e alcune sessioni formative a livello territoriale).

Il progetto sta ora volgendo al termine e si sta già lavorando alla stesura di una seconda edizione dell'iniziativa sulla base della nuova piattaforma progettuale, rispetto alla quale ho già ricevuto dall'Ufficio del Garante nazionale una bozza di accordo di collaborazione per la conseguente sottoscrizione e adesione del Garante regionale della Calabria alla rete nazionale di partenariato per il monitoraggio dei rimpatri forzati, che sarà avviata, presumibilmente, nel mese di marzo 2020.

Infine, con le presenti linee guida, che verranno formalmente inviate a tutte le amministrazioni interessate ed a tutti gli organismi che a vario titolo interagiscono, o potrebbero interagire, con le complesse problematiche della detenzione ovvero della privazione a qualunque titolo della libertà personale, oltre ad essere pubblicate sull'apposita pagina del Garante regionale, in corso di allestimento all'interno del sito istituzionale del Consiglio regionale della Calabria, si vuole anche evidenziare, nell'ottica della prospettiva strategica prefigurata, l'opportunità, per le tante realtà produttive e positive che operano su tutto il territorio della Regione Calabria, di delocalizzare parte delle rispettive produzioni o attività lavorative all'interno degli istituti penitenziari.

Per vero, per un verso, risulta vantaggioso stipulare contratti di lavoro subordinato all'interno degli istituti penitenziari, sia per lo svolgimento di lavoro intramurario non domestico sia per il lavoro all'esterno o in misura alternativa alla detenzione, per effetto degli sgravi fiscali e contributivi previsti dalla legge n. 193/2000 (Legge "Smuraglia"), che da ultimo sono stati ben chiarificati e delineati con apposite circolari pubblicate dall'INPS d'intesa con il Ministero della Giustizia, sgravi, che raggiungono soglie del 95% o addirittura del 100% della quota posta a carico del datore di lavoro e del lavoratore; per altro verso, si ottiene il duplice effetto di favorire percorsi efficaci di reinserimento socio-lavorativi delle persone provenienti dai circuiti penali, con abbattimento della recidiva di reato (le statistiche dicono che in casi simili sia al di sotto del 90%) e consequenziale rafforzamento della sicurezza pubblica, sottraendo, nel contempo, possibile manovalanza alla criminalità organizzata e, così, contribuendo virtuosamente alla costruzione di una concreta dimensione di legalità sociale, in ossequio all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, sanciti dall'art. 2 della Costituzione.

Concludo da dove ero partito: la *complessità* del sistema, la *soggettività* del singolo.

Per ribadire la consapevolezza di chi scrive della evidente complessità delle problematiche da fronteggiare che, di certo, richiedono soluzioni altrettanto complesse e articolate, anche se in fondo le leve per agire con speranza e fiducia vengono, poi, da quella soggettività che fa da contraltare alle difficoltà, come le parole semplici che mi ha scritto un detenuto proprio in questi giorni: *"Dopo la sua visita in carcere, è bello sapere di non essere più solo"*.

Mi sento intimamente parte di queste solitudini e di queste difficoltà, tenterò, non senza fatica, ma senza risparmio, di fare del mio meglio.

Agostino Siviglia

