



Intervento inaugurazione anno giudiziario 2024

Bruno Mellano

Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte

Buongiorno,

ringraziando per l'opportunità di poter prendere la parola nella cerimonia ufficiale di apertura dell'Anno Giudiziario 2024, ritengo indispensabile richiamare l'attenzione Vostra, delle istituzioni locali e dell'opinione pubblica su alcuni punti nevralgici nell'ambito dell'esecuzione penale.

Condizione delle strutture detentive

Il 6 novembre 2023 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) ha approvato il riparto di 166 milioni di euro per ristrutturazioni straordinarie di alcune carceri italiane. Lo ha deciso il Comitato interministeriale sull'edilizia carceraria in una riunione che ha dato via libera alla ripartizione effettuata dai tecnici del dicastero, guidato dal vicepresidente del Consiglio e ministro Matteo Salvini, sui propri capitoli dedicati. Si tratta di interventi importanti, alcuni dei quali attesi da anni, riguardanti la sicurezza degli istituti e il miglioramento delle condizioni di vivibilità, nonché l'adeguamento funzionale dei penitenziari. Le attività saranno affidate ai provveditorati interregionali del MIT, che avranno il ruolo di soggetti attuatori. **Purtroppo nessun intervento è stato previsto in Piemonte:** particolarmente deludente la mancata programmazione di un radicale intervento di ristrutturazione e di riorganizzazione per il carcere più complesso d'Italia, la Casa Circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino. Le condizioni di degrado riguardano sia i locali detentivi veri e propri che quelli adibiti ai colloqui personali e riservati con le persone detenute. Appare necessario ed urgente evidenziare che l'elevato numero delle persone detenute ospitate presso la Casa Circondariale rappresenta il più grande ostacolo nel porre in atto qualsiasi opera di ristrutturazione parziale o di profonda manutenzione straordinaria. Inoltre le camere di pernottamento sono di 8 mq e ospitano due detenuti: la presenza del mobilio e delle suppellettili rende spesso i metri quadrati a disposizione degli occupanti a

regime chiuso inferiori ai 3 mq richiesti dalla CEDU per non considerare inumano e degradante il trattamento.

Quindi si rinnova anche qui la proposta formulata direttamente al Ministro Carlo Nordio, al suo Capo di Gabinetto Alberto Rizzo e al Capo del DAP Giovanni Russo, per **l'immediata chiusura e spostamento da Torino in altri istituti della semisezione Collaboratori di Giustizia e della sezione dei detenuti in regime di Alta Sicurezza** (in Piemonte si hanno ben due istituti a totalmente dedicati all'Alta Sicurezza: Asti e Saluzzo). La richiesta è stata formulata formalmente voce e per iscritto, sia in sede di visita ispettiva svoltasi il 10 agosto dalla delegazione del Ministro di Giustizia a seguito dei due suicidi di donne registrati all'inizio del mese, sia nella riunione successivamente convocata a Roma, il 21 settembre, presso la sede del Ministero in via Arenula. Si tratta di una proposta ragionevole, moderata e comunque insufficiente ad affrontare radicalmente la situazione dell'Istituto penitenziario più complesso del panorama detentivo italiano. La stessa Procura della Repubblica non si era detta contraria e anche il Provveditorato del Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta aveva formulato una simile proposta riorganizzativa. In quelle sedi istituzionali l'Amministrazione penitenziaria locale si era inoltre raccomandata di poter ottenere, nelle assegnazioni dei nuovi dirigenti, una seconda vice Direzione per Torino, richiesta solo formalmente accolta, visto che l'assegnataria del posto ha immediatamente chiesto e ottenuto un'aspettativa.

Organizzazione del servizio

Si è più volte scritto in merito alle problematiche relative alla carenza di personale di Polizia Penitenziaria, al personale amministrativo, educativo e contabile, con una particolare attenzione alla cronica mancanza delle figure apicali del carcere. Per il Piemonte la situazione nei 14 Istituti penitenziari "piemontesi", 13 in Piemonte e 1 in Valle d'Aosta che è amministrativamente aggregato alla nostra Regione, ha fatto registrare lunghissimi periodi ove diversi direttori erano responsabili di due o più carceri. Nei periodi di ferie e vacanze, anche tre o quattro istituti. A fine ottobre 2023 si è però finalmente conclusa la formazione e sono andate a regime le assunzioni del famoso concorso nazionale per nuovi dirigenti. Dopo circa 26 anni

di attesa, nel 2020 era stato finalmente pubblicato il bando di concorso per dirigenti penitenziari. Emanato per 45 posti, di cui una parte riservata a "dipendenti dell'amministrazione inquadrati nella III area funzionale del ruolo comparto funzioni centrali ovvero nei ruoli direttivi del corpo di polizia penitenziaria con almeno tre anni di servizio". Questa previsione aveva innescato un forte dibattito sull'applicazione in Italia delle regole penitenziarie europee (raccomandazione dell'11 gennaio 2006 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa) le quali recitano: «*Gli istituti penitenziari devono essere posti sotto la responsabilità di autorità pubbliche ed essere separati dall'esercito, dalla polizia e dai servizi di indagine penale*». Nell'espletamento delle procedure concorsuali, il numero dei dirigenti da assumere è salito a 57: è stato avviato un nuovo bando integrativo per altri 51 direttori. Al momento non è affatto garantito che le persone che saranno assunte siano necessariamente destinate in numero sufficiente per coprire, in modo stabile, i ruoli vacanti nelle sedi piemontesi, mentre nel frattempo più di un dirigente "piemontese" ha già chiesto di andare a svolgere il proprio lavoro in altri territori. Queste assegnazioni per mobilità sono fatte in base a interPELLI e a rigidi criteri di graduatoria per titoli e per permanenza nelle sedi, è quindi più che probabile che siano accolte le legittime richieste del singolo operatore, in un quadro complessivo sempre più grave e precario. Si conferma, anche a fronte di piante organiche da adeguare e implementare, la carenza strutturale dei ruoli intermedi della Polizia Penitenziaria: a fine agosto 2023 risultavano mancanti ben 393 sovrintendenti e 246 ispettori. Urgono, con ogni evidenza, soluzioni che restituiscano al sistema penitenziario piemontese le professionalità necessarie, all'interno di un progetto unitario per l'esecuzione penale in carcere.

Rete Garanti

La ricorrenza dei 20 anni di presenza delle figure di garanzia, nate in Italia nel maggio 2003 con l'istituzione del Garante dei Detenuti di Roma e nell'ottobre dello stesso anno con il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà della Regione Lazio, suggerisce un primo, provvisorio bilancio del percorso "bottom-up" che ha portato alla definizione dell'attuale, articolato sistema di questa figura di garanzia. Il percorso ha fatto registrare

un andamento disomogeneo, discontinuo e a macchia di leopardo, ma nella sostanza si può considerare come gli esiti siano complessivamente positivi: la stessa istituzione del garante nazionale è stata sollecitata dalle istanze di quegli enti locali – Comuni, Città Metropolitane, Province e Regioni – che nel decidere - con delibere o con leggi – la creazione delle proprie figure di garanzia, hanno nel contempo espresso l’esigenza di una rete ai vari livelli amministrativi e di competenze. L’esperienza piemontese ne è esempio emblematico. La Città di Torino ha – tra le prime - seguito l’esempio di Roma con l’istituzione del garante comunale dei diritti delle persone private della libertà, nel giugno 2004; la Regione Piemonte ha visto la presentazione della proposta di legge nel febbraio 2005, la sua approvazione nel dicembre 2009, la sua prima attuazione nel maggio 2014, assumendo con modello dichiarato la legge regionale del Lazio. Nel frattempo anche la Città di Ivrea (To) aveva deliberato (nel novembre 2012) l’istituzione del garante, ma solo con l’arrivo del garante regionale si attiva una forte spinta sugli altri comuni piemontesi sede di carcere per l’istituzione del proprio garante comunale: in Piemonte sono 13 le carceri per adulti, su 12 città (Alessandria conta due istituti) e sin dal 2017 tutte hanno provveduto a istituire e nominare un garante.

La rete piemontese si è immediatamente e naturalmente tradotta in un lavoro di coordinamento, di sinergia e di “auto mutuo aiuto”, senza particolari formalità organizzative, con una dichiarazione di adesione e con la successiva sottoscrizione di un Protocollo d’Intesa (luglio 2016) con il Provveditorato dell’Amministrazione penitenziaria del Piemonte, Liguria e Valle d’Aosta. I tentativi, con relativi successi e insuccessi, di un lavoro in rete a livello nazionale, dapprima con la nascita della “Conferenza dei garanti regionali”, poi del “Coordinamento dei Garanti regionali, provinciali e comunali” e - da ultimo - con la riorganizzazione di questi tavoli di confronto e lavoro condiviso con la strutturazione della “Conferenza nazionale dei Garanti territoriali” ha sostenuto la crescita di una dimensione condivisa di intervento. In questo quadro, l’attivazione nel febbraio/marzo 2016 del Garante nazionale ha contribuito indubbiamente ad ampliare la consapevolezza delle potenzialità di intervento e a sottolineare la necessità di allargare il campo di azione, per altro attuando – nella maggior parte dei casi – le stesse previsioni già espresse nelle singole norme istitutive. Il valore sistemico delle deleghe, dal 2020

possibili in capo al Garante nazionale, non potrà che valutarsi a posteriori in base agli esiti sull'effettiva costruzione di una rete coerente fra soggetti autonomi ed indipendenti, quali sono i singoli garanti. La formazione unitaria e le indicazioni di metodo condiviso, ad esempio nel campo del monitoraggio dei rimpatri forzati, hanno rappresentato un modello interessante e fecondo di intervento.

Magistratura di Sorveglianza

Pur con la presenza capillare ed attiva delle figure di garanzia, un ruolo decisivo rimane necessariamente nella responsabilità diretta della Magistratura di merito e di Sorveglianza. Anche in Piemonte si continuano a registrare grandi difficoltà nella attività quotidiana e a scapito della previsione normativa di *"una vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della custodia degli imputati sia attuata in conformità delle leggi e dei regolamenti"* raramente i singoli magistrati riescono a conoscere direttamente le condizioni ed i casi nell'ambiente detentivo in cui sono collocati, ambiente li contiene ma spesso li determina. Persino il ricorso alle videoconferenze, benché non adeguate a conoscere la realtà della vita detentiva, sono effettuate meno frequentemente di quanto si debba auspicare. La Magistratura di Sorveglianza, in particolare, è chiamata a vigilare sull'organizzazione degli istituti penitenziari e ad intervenire su tutta la vicenda esecutiva del soggetto condannato definitivo; è quindi chiamata a decidere sulle richieste dei cosiddetti benefici da parte dei singoli (permessi, liberazione anticipata, ecc.) e sulle istanze di misura alternativa nonché su tutti gli altri istituti riservati alla sua competenza dall'ordinamento penitenziario e dal codice penale (misure di sicurezza). Come garanti abbiamo proposto di invertire la competenza: si dia questo compito in via prioritaria ai direttori e alle strutture detentive, che possono conoscere più direttamente le persone e le loro storie individuali e familiari, e si riservi alla magistratura la valutazione dei casi complicati o di diniego, in sede di ricorso per un rifiuto, sgomberando letteralmente le scrivanie dei magistrati di sorveglianza da infiniti faldoni e fascicoli che spesso riguardano la concessione di benefici come la liberazione anticipata o di permessi che sono ormai ritualizzati nella vita quotidiana di qualsiasi carcere.

Suicidi

Il tema è di inderogabile urgenza e vi è un'indubbia difficoltà del sistema penitenziario ad affrontare la questione della prevenzione di suicidi in carcere. Quale Garante regionale in questi anni sono stato indicato dall'Assessorato alla Sanità quale Coordinatore del "Sottogruppo per la prevenzione degli atti lesivi e del rischio suicidario" nell'ambito del GTISP. il Gruppo Tecnico Interistituzionale Sanità Penitenziaria, ed anche in questa veste posso confermare la necessità ed urgenza di interventi mirati innovativi e condivisi. I numeri dei suicidi, aumentati dopo la pandemia nella società libera, assumono un peso inquietante nel contesto penitenziario, sia fra i detenuti che fra gli operatori che fra la Polizia Penitenziaria, la quale risulta essere la forza di polizia con il più alto tasso di suicidi fra i propri appartenenti. A fronte dei 85 suicidi in carcere in Italia nel 2022, 5 sono stati registrati in Piemonte: nel 2023 il dato è sceso a livello italiano a 68 ma in Piemonte sono stati nuovamente 5 i suicidi e con l'inizio del 2024 risultano essere già 7 i suicidi, di cui 1 nella nostra Regione. Il Coordinamento dei Garanti comunali piemontesi – che presiedo – ha più volte affrontato la tematica, auspicando interventi qualificati e diversificati sul territorio, in base alle singole problematiche gestionali delle varie tipologie di istituzioni detentive, con una particolare attenzione al ruolo di "peer supporters" nella comunità penitenziaria. Come garanti delle persone detenute si è ripetutamente accesa la luce su alcuni punti cardine del problema: la formazione degli operatori, la formazione dei detenuti in chiave di "care supporters", il monitoraggio delle azioni e delle attività che le *equipe* multidisciplinari debbono mettere in campo nell'ambito detentivo in un coinvolgimento fattivo delle amministrazioni e dei soggetti che vivono e fanno vivere il carcere.

Inchieste e procedimenti

Nell'ultima Cerimonia inaugurale, il 28 gennaio 2023, l'allora Procuratore Generale Francesco Saluzzo ebbe a dire: *"Credo che il mondo penitenziario vada profondamente ripensato e rivisto. Spesso i nostri istituti sono "criminogeni". E questo, nonostante, tutte le iniziative, di tipo sociale, scolastico, culturale, lavorativo che si sono adottate e si adottano."* Sono almeno quattro le situazioni penitenziarie piemontesi sottoposte a verifica da parte della magistratura inquirente per il verificarsi di episodi non consoni

alla normativa esistente: Torino, Ivrea, Biella e Cuneo. In tutti i casi citati si sono contestati atti che possono configurare il reato di tortura. L'attivazione delle inchieste e dei procedimenti penali correlati ha sicuramente avuto un doppio effetto sulle comunità penitenziarie coinvolte: da una parte indubbiamente una maggior fatica e profondo disagio, ma dall'altra anche la consapevolezza che, visti i profili dei reati contestati, l'ampiezza del numero delle persone coinvolte, i ruoli specifici delle stesse – con particolare riferimento in alcuni casi anche a medici del presidio sanitario regionale o a sindacalisti – si urgente ed opportuno attivarsi per il rispetto e la dignità delle persone private della libertà, ma anche per il riconoscimento del lavoro – difficile e delicato – dei servitori fedeli dello Stato.

CAS

I necessari ed opportuni "tavolo di concertazione" territoriali per contribuire a rendere concreti i percorsi di recupero e reinserimento possono ancora essere rappresentati da quel Consiglio di Aiuto Sociale istituito ex artt. 74 - 77 della legge 354/75? L'entrata in vigore del DPR n° 616 del 77, con il suo parziale trasferimento di competenze, a soli due anni dalla legge n° 354 del 75 che istituiva i CAS, ha probabilmente impedito alla stragrande maggioranza dei Consigli di attivarsi concretamente. Infatti, anche i Tribunali che dichiaravano 20 anni fa di aver costituito il CAS, affermavano che il medesimo non era mai stato effettivamente "operativo". Ora, anche a seguito dell'esperienza maturata in questi anni, dal 2014 ad oggi, come Garante delle persone detenute della Regione Piemonte, e alla luce delle vicende dei GOL- Gruppi Operativi Locali e poi dei Tavoli territoriali sul carcere, voluti dalla Regione ma mai avviati, penso si debba operare una seria riflessione sugli strumenti da mettere in campo per incidere realmente sul fenomeno della recidiva e per garantire il necessario sostegno alle famiglie e ai reclusi. Spesso è capitato di intercettare i percorsi di persone sottoposte a misure restrittive della libertà nel disperante "giro dell'oca" da un servizio sociale all'altro, da un'associazione di volontariato all'altra, dal Ser.D. all'UEPE, da un servizio sociale ad un Comune spesso senza giungere a nessun traguardo. La legge del 1975 non prevede che sia il detenuto a fare richiesta di aiuto al CAS, ma – con lungimiranza - il meccanismo ipotizzato è inverso: dispone che sia il CAS a svolgere le attività di monitoraggio che

portano all'acquisizione di tutte le informazioni sulle necessità del detenuto e della sua famiglia.

REMS

La tutela della salute, infatti, rientra tra le materie di legislazione concorrente, in cui le Regioni hanno potestà legislativa – salvo per i principi fondamentali – e potestà regolamentare, e ogni Regione ha dato attuazione sul proprio territorio alla riforma della sanità penitenziaria e agli accordi della Conferenza unificata e progettato il proprio modello di REMS, nell'ambito dell'organizzazione dei propri servizi psichiatrici. La riforma per il superamento degli OPG e l'istituzione delle REMS ha inciso limitatamente sulla materia della salute mentale in carcere, dal momento che il trattamento delle persone imputabili e di quelle non imputabili sottostà a regimi normativi differenziati. Tuttavia, occorre dar conto della riforma in questo contesto per tre ordini di ragioni. In primo luogo, la riforma ha inciso direttamente sulla condizione di quelle persone ritenute imputabili che – con diverse posizioni giuridiche – venivano mandate in OPG e che oggi rinviate ad un sistema sanitario territoriale articolato che ha come *extrema ratio* il ricovero in REMS. In secondo luogo, la realizzazione delle Articolazioni per la tutela della salute mentale (ATSM) è esplicitamente prevista dalla riforma della sanità penitenziaria e poi dalla DGR 26/2016 che per il Piemonte ha strutturato il quadro dei servizi. I primi dati sui numeri delle ATSM sono stati presentati nel 2016 dal Commissario governativo per la chiusura degli OPG, Franco Corleone, nella sua relazione semestrale. Da una mappatura delle articolazioni per la tutela della salute mentale e dei reparti di osservazione psichiatrica su tutto il territorio dello Stato risultano 28 articolazioni, in Piemonte 1 presso la Casa Circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino. Questa figura di garanzia ha più volte formalmente proposto alla Regione di valutare almeno una seconda ATSM, magari a Novara negli spazi detentivi abbandonati di 20 anni della palazzina ex Femminile della Casa Circondariale, in accordo con l'Ospedale Maggiore della Carità, Azienda Ospedaliero Universitaria di rilievo nazionale e alta specializzazione.

Torino, 22/01/2024

On. Bruno Mellano