



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

**RAPPORTO SULLA VISITA REGIONALE DEL GARANTE NAZIONALE IN SARDEGNA**

**3-10 NOVEMBRE 2017**

In ottemperanza al proprio mandato di cui all'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito in legge 21 febbraio 2014 n. 10, modificato dall'art. 1 comma 317 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e in ottemperanza altresì alle previsioni di cui agli articoli da 17 a 23 del Protocollo Opzionale ONU alla Convenzione contro la tortura (OPCAT), ratificato dall'Italia il 3 aprile 2013 ai sensi della legge 9 novembre 2012 n.195, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (Garante nazionale) ha effettuato dal 3 al 10 novembre 2017 una visita regionale in Sardegna.

La delegazione era composta da Mauro Palma e Daniela de Robert, rispettivamente Presidente e membro del Collegio del Garante nazionale; Raffaele De Filippo, Antonella Dionisi, Fabrizio Leonardi, Gilda Losito e Giovanni Suriano dell'Ufficio del Garante nazionale; Michele Miravalle in qualità di esperto.

**1. PREMESSA**

La visita ha riguardato strutture di privazione della libertà di tipo diverso: istituti penitenziari per adulti, con attenzione a sezioni con persone detenute di diversa classificazione e, quindi, con diversi regimi detentivi; istituti penitenziari per minori; camere di sicurezza di responsabilità dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia di Stato; la Residenza per le misure di sicurezza in ambito psichiatrico (Rems) realizzata in Sardegna.

Per la visita delle strutture privative della libertà in ambito penale, era stata programmata un'attenzione a specifici aspetti della detenzione, al fine di evitare sguardi d'insieme che non dessero informazioni di dettaglio su alcuni aspetti decisivi della vita detentiva e che invece dessero la possibilità di formulare raccomandazioni specifiche relativamente a essi. I temi individuati sono: la tutela della salute (negli Istituti di pena e nella Rems, gli specifici aspetti della detenzione femminile, il regime nelle sezioni della cosiddetta "alta sicurezza 2" (AS2), riservate a coloro che sono imputati o condannati per reati connessi al terrorismo, le procedure disciplinari e le sezioni per le diverse tipologie di isolamento.

Inoltre, una particolare visita è stata effettuata alla sezione a regime speciale ex articolo 41-bis o.p. della Casa circondariale "Giovanni Bacchiddu" di Sassari. Le osservazioni e le Raccomandazioni relative a quest'ultimo aspetto sono tuttavia inserite solo in parte in questo Rapporto. Esse saranno trattate in modo più esteso in un Rapporto tematico complessivo su tale regime detentivo, redatto al termine della visita di tutti gli 11 Istituti ove esso è attualmente implementato<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il Garante nazionale intende inviare all'Amministrazione penitenziaria un Rapporto tematico sull'attuazione del regime speciale ex articolo 41-bis o.p. entro la fine di dicembre 2018.



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

La visita all'Istituto di Oristano-Massama si è configurata – a differenza delle altre – come una visita di *follow up* a seguito della precedente [visita dell'aprile 2016](#). Infine, è stato visitato anche l'Istituto penale minorile di Cagliari-Quartucciu, l'unico della Regione.

Nel complesso le strutture visitate dalla delegazione sono le seguenti:

Casa circondariale "Giovanni Bacchiddu" di Sassari-Bancali  
Casa circondariale di Nuoro  
Casa di reclusione "Salvatore Soro" di Oristano-Massama  
Casa circondariale "Ettore Scalas" di Cagliari-Uta  
Istituto penale minorile di Cagliari-Quartucciu  
REMS di Capoterra (CA)  
Questura di Nuoro  
Questura di Cagliari  
Comando provinciale dei Carabinieri di Nuoro  
Comando dei Carabinieri di Sassari

*Incontri istituzionali*

Nel corso della visita il Garante nazionale ha incontrato il Presidente del Consiglio regionale della Sardegna Gianfranco Ganau. Durante il colloquio, il Garante nazionale ha sollecitato l'attuazione della legge istitutiva del Garante regionale delle persone private della libertà, approvata nel 2011 (Legge n.7 del 7.2.2011), ma fino al momento dell'incontro rimasta inattuata. Inoltre, il Garante ha sottolineato la necessità di modificare l'attuale norma in modo da renderla pienamente in linea con quanto richiesto dal Protocollo opzionale alla convenzione ONU contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (OPCAT) affinché il futuro Garante regionale della Sardegna possa essere parte della prevista rete costituente il *Meccanismo nazionale di prevenzione* ai sensi di tale Protocollo. Il Presidente Ganau si è impegnato a giungere alla nomina del Garante regionale per i diritti delle persone detenute entro il 2018, quale primo passo per dotare la Sardegna della figura di garanzia dei diritti delle persone private della libertà personale, e a sottoporre successivamente agli Organi competenti la proposta di una revisione della normativa della figura regionale di garanzia dei diritti delle persone private della libertà. Nel corso della stesura del Rapporto, il 10 maggio 2018, il Consiglio regionale della Sardegna ha pubblicato il "Bando per la presentazione delle candidature per la nomina del garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale". Successivamente, di coloro che hanno presentato la propria candidatura è stata redatta una lista ridotta e al momento della stesura del presente Rapporto il Consiglio regionale sta procedendo ai colloqui con i candidati.

Il Garante nazionale ha inoltre evidenziato l'esigenza di avere nella Regione almeno un Servizio di assistenza intensiva (SAI) che sia in grado, in base alle caratteristiche strutturali di proporre assistenza sanitaria ospedalizzata, seppure per brevi periodi, alle persone detenute in regime di Alta sicurezza o in regime speciale ex articolo 41-bis o.p. (vedi oltre).



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

Nello stesso giorno, il Presidente Palma ha incontrato, insieme al direttore dell'Ufficio, Fabrizio Leonardi, l'Amministrazione comunale di Cagliari, rappresentata dall'Assessore alle politiche sociali Ferdinando Secchi. All'Assessore il Garante ha espresso la necessità di potenziare sensibilmente il trasporto pubblico che collega la Casa circondariale "Ettore Scaldas" di Uta con la città di Cagliari. Gli attuali insufficienti collegamenti risultano problematici per le persone che lavorano nell'Istituto e per i parenti delle persone detenute che intendano recarsi in visita ai propri congiunti.

Sono stati inoltre incontrati: la Presidente del Tribunale di sorveglianza di Sassari, Ida Soro, e il Magistrato di sorveglianza, Riccardo De Vito, e i Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà personale di Sassari, Oristano e Nuoro, rispettivamente Mario Dossoni, Paolo Mocci e Guido Melis.

Si ringrazia il Provveditorato dell'Amministrazione penitenziaria regionale della Sardegna per il supporto e la collaborazione.

## **2. AMBITO PENALE**

### **2.1. ISTITUTI PENALI PER ADULTI (DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA)**

Nel corso della visita regionale in Sardegna, la delegazione del Garante nazionale ha riscontrato alcune criticità di carattere generale che si riportano qui di seguito.

- Persone detenute fuori della propria regione

La Sardegna si caratterizza per un numero elevato di Istituti di pena, superiore alle esigenze territoriali. Infatti, la presenza di dieci Istituti con una capienza totale, alla data del 30 aprile 2018, di 2713 posti (con 2248 persone detenute presenti) ben più alto rispetto alle 1102 persone detenute residenti in Sardegna, comporta come conseguenza il trasferimento sull'isola di un elevato numero di ristretti provenienti da altre regioni. La scelta dell'Amministrazione penitenziaria di utilizzare, date le complessive condizioni di sovraffollamento nel territorio nazionale, tutti i posti disponibili, ha comportato la sostanziale rinuncia al principio che vuole che la pena sia eseguita, salvo eccezioni riferibili a contesti criminali diffusi in un dato territorio, in modo tale da non recidere il rapporto con il proprio ambito affettivo e relazionale; principio delineato sia dall'articolo 42 dell'ordinamento penitenziario relativo ai trasferimenti, sia dalla regola 17.1. delle Regole penitenziarie europee<sup>2</sup>.

Tale situazione comporta pesanti ricadute negative sulla possibilità di mantenere le relazioni familiari con i propri cari, costretti a lunghi e costosi viaggi per fare i colloqui. Tuttavia, nessun Istituto ha previsto finora l'attivazione di un sistema di video telefonate, così come previsto peraltro dalla circolare Dap n. 0366755 del 2 novembre 2015.

Inoltre, è stato scelto di trasferire e concentrare nelle strutture detentive dell'isola un gran numero di persone detenute in regime di Alta sicurezza, nonché un numero consistente di coloro che sono detenute in

---

<sup>2</sup> Regole penitenziarie europee (Rec(2006)2), Regola 17.1 «I detenuti devono essere assegnati, per quanto possibile, in istituti vicini alla propria famiglia o al loro centro di reinserimento sociale».



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

regime speciale ex articolo 41-bis o.p., anche cambiando la missione di taluni di essi come per esempio la Casa di reclusione “Salvatore Soro” di Oristano-Massama che ospita ormai quasi esclusivamente detenuti in Alta sicurezza. Nei soli Istituti di Cagliari, Nuoro, Oristano e Sassari erano presenti al momento della visita più di 520 persone detenute in Alta sicurezza (nelle tre previste classificazioni AS1, AS2, AS3) – pari a oltre il 22% della popolazione detenuta – provenienti in larghissima parte dalle regioni meridionali del Paese, oltre alle altre 90 in regime speciale ex articolo 41-bis o.p. ristrette nella Casa circondariale “Giovanni Bacchiddu” di Sassari.

- Carenza di Direttori d’Istituto

Alla grande concentrazione di detenzione e soprattutto di detenzione di alta sicurezza o speciale che richiede una particolare attenzione non corrisponde la dotazione di figure dirigenziali alla guida degli Istituti: nel corso della visita il Garante nazionale ha constatato come diversi Istituti fossero privi di un Direttore titolare e come altri fossero costretti a mantenere la dirigenza di più Istituti: i dirigenti penitenziari al momento della visita erano cinque per dieci Istituti, distribuiti oltretutto su un territorio regionale molto ampio (oltre 24.000 km<sup>2</sup>) e spesso non favorevole nelle comunicazioni. Difficile anche la presenza del Provveditore regionale spesso sostituito dal Vicario nonché Direttore del già complesso Istituto di Oristano. Una situazione, in sintesi, che richiede una serie revisione.

**1. Il Garante nazionale raccomanda che l’attuale situazione venga corretta e che si provveda a dotare ogni Istituto di un proprio Direttore.**

Manifestando, inoltre, la propria perplessità relativamente al dato che le recenti nomine non hanno portato affatto a risolvere questa crisi di conduzione effettiva degli Istituti, **raccomanda che si provveda con urgenza con un nuovo interpello.**

- Mancanza di un Servizio di assistenza intensiva (SAI) per coloro che sono detenuti in regime di Alta sicurezza o ex articolo 41-bis o.p.

Nonostante la forte presenza – come già evidenziato – di un elevato numero di persone detenute in regime di alta sicurezza o ex articolo 41-bis o.p. (rispettivamente, 520 e 90), nella Regione non è disponibile un SAI che possa essere utilizzato a tutela della loro salute. Infatti, il SAI dell’Istituto di Sassari – strutturato originariamente per coloro per i quali era disposta una detenzione secondo tali regimi – è stato recentemente trasformato in un Centro di osservazione psichiatrica e l’unico altro SAI della Regione, che si trova nell’Istituto di Cagliari-Uta, è esclusivamente per coloro che sono detenuti in regime di normale sicurezza.

**2. Il Garante nazionale raccomanda al Provveditorato regionale di provvedere con urgenza ad attivare un Servizio di assistenza intensiva (SAI) in grado di rispondere alle esigenze di tutela della salute di tutte le persone detenute nella Regione, compresi coloro che sono in regime di alta sicurezza o in regime ex articolo 41-bis o.p., attraverso la stipula di un protocollo con l’Azienda per la tutela della salute (ATS) della Regione. Chiede di essere tempestivamente informato sia dell’avvio di tale interlocuzione con le autorità sanitarie sia delle conseguenti scadenze concordate per la risoluzione del problema.**



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

Trattandosi di un pre-requisito per l'effettiva tutela del diritto alla salute – che l'articolo 32 della Costituzione qualifica come «fondamentale» – il Garante nazionale segnala l'assoluta urgenza di dare seguito alla precedente raccomandazione, riservandosi di percorrere tutte le vie previste dall'ordinamento nazionale e dalle Convenzioni internazionali, qualora non si provveda.

- Rispetto della riservatezza durante le visite mediche

In tutti gli Istituti visitati è stata riscontrata la violazione di condizioni minime di discrezione durante le visite mediche, con la presenza sistematica degli agenti di Polizia penitenziaria all'interno dell'ambulatorio o a una distanza non sufficiente a garantire la riservatezza delle visite mediche stesse e del colloquio medico-paziente. In alcuni casi gli stessi medici sono apparsi non a conoscenza della necessità di tale rispetto e del suo significato sul piano della deontologia professionale.

Il Garante nazionale ritiene inaccettabile la presenza sistematica di agenti di Polizia penitenziaria durante le visite mediche. Ricorda che tale presenza può essere richiesta dal personale sanitario in casi specifici e circostanziati e non può mai assumere la connotazione di ordinaria routine. Pertanto:

**3. Il Garante nazionale raccomanda che sia stabilita la pratica usuale di controllo a distanza, visivo e non uditivo, e che solo in casi specifici possa essere richiesta dal medico la presenza di personale di Polizia penitenziaria durante la visita. L'Amministrazione penitenziaria centrale e regionale nonché i Direttori degli Istituti dovranno attivarsi per assicurare sempre il rispetto della privacy del colloquio medico-paziente ai sensi del Decreto legislativo del 30 giugno 2003 n.196 "Codice in materia di protezione dei dati personali".**

- Degrado degli ambienti

Almeno due fra gli Istituti visitati sono in condizioni di degrado materiale, con scarsa manutenzione ordinaria o con lavori in corso che comportano pesanti disagi per le persone detenute e per il personale che vi lavora: in particolare, l'Istituto di Nuoro, con un reparto comunemente chiamato – non a caso – “la porcilaia” e la Casa circondariale di Cagliari con il cantiere per la costruzione di un reparto per persone detenute a regime speciale ex articolo 41-bis o.p., aperto nel 2014 e al momento della visita in totale stato di abbandono, con materiale lasciato all'aperto, cucine attrezzate che lasciate andare in malora e con un serio problema di sicurezza – oltre a un evidente spreco di denaro pubblico. In quest'ultimo caso, le condizioni materiali riducono drasticamente la disponibilità di spazio all'aperto e la possibilità di avviare attività ‘trattamentali’ o lavorative, oltre a porre problemi di sicurezza generale e sul lavoro: la gru abbandonata che sorpassa il muro di cinta, senza alcuna manutenzione da anni, ne è il simbolo più evidente.

- Accesso all'acqua potabile

In due Istituti il Garante nazionale ha riscontrato delle problematiche legate all'acqua. Nella Casa circondariale “Giovanni Bacchiddu” di Sassari-Bancali la potabilità dell'acqua – secondo quanto detto dalla Direttrice – è stata accertata. Tuttavia, l'acqua spesso esce dai rubinetti gialla e piena di terra. Nell'estate del 2016 l'Istituto ha dovuto distribuire un litro d'acqua a testa al giorno e un'altra emergenza si è verificata nel



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

2017 per quattro giorni. Analoga situazione è stata registrata nella Casa circondariale di Nuoro, dove la delegazione è stata informata di una criticità relativa alla potabilità dell'acqua che, secondo quanto riferito, riguarderebbe tutta la città in quanto derivabile dalla deteriorabilità del materiale con cui sono state realizzate le condotte idriche cittadine.

La considerazione del generale disagio che si realizza all'interno e all'esterno dell'Istituto non diminuisce la preoccupazione del Garante nazionale perché non è possibile prescindere dal fatto che esso si aggiunge alla intrinseca difficoltà soggettiva data dalla privazione della libertà.

**4. Raccomanda pertanto che, oltre ad assicurare a ciascun detenuto il quantitativo di acqua potabile necessario, le Direzioni degli Istituti di Nuoro e Sassari-Bancali sottopongano campioni di acqua a esame specialistico e diffondano i risultati all'interno dei relativi Istituti in modo da rassicurare – se, come auspicabile, saranno positivi – sia il personale che le persone ristrette e realizzando così una campagna di informazione che diminuisca le tensioni che si creano attorno a tale questione. Ovviamente, nel caso di risultati di segno opposto, dovranno essere prese tutte le misure per assicurare nell'immediato acqua potabile sufficiente a tutti e affrontare il problema con urgenza per definire una possibile soluzione nel medio periodo.**

• Limitazione dei generi acquistabili all'interno degli Istituti

In tutti gli istituti visitati, i detenuti hanno lamentato la ridotta possibilità di scegliere tra i generi per gli acquisti del cosiddetto "sopravvitto" (generi indicati nel "modello 72"). Tale limite risulta essere stato introdotto da una direttiva del Provveditorato regionale che avrebbe tolto 130 articoli dalla lista. Tra questi vi è anche la farina di qualsiasi tipo. Sfugge la ragione di tale divieto, peraltro generalizzato e *sine die*. La questione ha causato proteste, tensioni e un aggravio di lavoro per il personale di Polizia penitenziaria che deve contrastare «il traffico della farina», come riportato testualmente nel Registro Diversi detenuti della Casa circondariale di Oristano-Massama.

Sono inoltre da segnalare i costi elevati dei generi in vendita e la scarsa disponibilità di cibo *halal* presso l'impresa interna, anche negli Istituti con sezioni per le persone detenute classificate come "radicalizzate" o come "a rischio di radicalizzazione": questo aspetto rischia di far crescere, in modo del tutto inutile e facilmente risolvibile, la tensione su cui può crescere l'attrazione per atteggiamenti di radicalità violenta soprattutto in soggetti vulnerabili e alla ricerca di una propria identità.

Il Garante ha osservato, inoltre, che manca anche la possibilità di acquistare cibo africano, nonostante ci siano persone detenute provenienti dall'Africa, come hanno segnalato diverse donne della Casa circondariale di Sassari.

**5. Il Garante nazionale invita il Provveditorato regionale e gli Istituti della Sardegna a assicurare ampio margine di scelta negli acquisti interni, con particolare attenzione alle esigenze legate a regole di tipo religioso o di tipo sanitario.**



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

Gli aspetti evidenziati nei punti precedenti danno un quadro generale delle maggiori problematiche emerse nel corso della visita, come carenze non episodiche, ma strutturali, verso le quali volgere l'attenzione dell'Amministrazione con la dovuta urgenza.

Altre questioni di maggiore dettaglio sono riportate nei seguenti punti di analisi:

- 2.1.1. Condizioni materiali
- 2.1.2. Qualità della vita detentiva
- 2.1.3. Procedura disciplinare e isolamento
- 2.1.4. Sezioni a regime speciale
- 2.1.5. Detenzione femminile
- 2.1.6. Tutela della salute

### **2.1.1. Condizioni materiali**

Nei giorni della visita la delegazione ha riscontrato condizioni materiali e strutturali molto diverse negli Istituti visitati. Relativamente nuovo è l'Istituto "Giovanni Bacchiddu" di Sassari, che ha sostituito il vecchio "San Sebastiano" di ben triste memoria, caratterizzato però dal punto di vista strutturale e di scelte tecnico-architettonico, dall'aver realizzato il reparto detentivo speciale ex articolo 41-bis o.p. sotto il livello del restante terreno ove sorgono le altre sezioni: una scelta non dovuta alla tipologia del terreno. Altrettanto nuovo è l'Istituto "Salvatore Soro" di Oristano-Massama.

L'Istituto "Ettore Scaldas" di Cagliari-Uta, divenuto operativo nel 2014 in sostituzione della Casa circondariale "Buon Cammino" nel centro della città, ha all'interno del proprio muro di cinta – come precedentemente evidenziato – un cantiere ancora aperto al momento della visita, ma da anni abbandonato: è il cantiere per la costruzione del padiglione per la detenzione in regime speciale ex 41-bis o.p.. Tale situazione rende evidente un grande spreco di beni e strutture, come per esempio la cucina già attrezzata, mai utilizzata e in via di deterioramento (vi sono apparecchi per la conservazione e la cottura di alimenti anch'essi abbandonati). Nell'area esterna sono accumulati, inoltre, i materiali già acquistati per i lavori mai finiti (tondini di ferro, piastrelle, cavi, mattoni e così via), macchinari (compresa la già citata gru): il tutto è stato trovato in abbandono e deterioramento, mentre all'interno dell'edificio i lavori erano interrotti da tempo. Il locale cucina è invece completo con tanto di attrezzature per la conservazione e la cottura del cibo, anch'esse abbandonate a loro stesse.

Nel corso della stesura di questo Rapporto, il Garante nazionale ha appreso del riavvio dei lavori per la costruzione del reparto detentivo speciale per le persone detenute in regime ex 41-bis o.p. Mentre si compiace dell'avvio della soluzione del problema evidente al momento della visita, il Garante nazionale assicura che in una visita di follow-up valuterà l'efficacia delle azioni avviate.

In condizioni complesse è stata trovata gran parte della **Casa circondariale di Nuoro**. Occorre premettere che la parte dell'Istituto in via di ristrutturazione è stata oggetto di visita, limitata alle camere di pernottamento, ed è stata osservata la rispondenza della futura struttura agli standard europei. Nel nuovo padiglione, sono



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

anche previste delle camere per i disabili nella misura di una per piano. Il Garante nazionale esprime la propria soddisfazione per quanto avviato e quanto realizzato in tal senso.

Parallelamente, però, alcuni reparti sono stati trovati privi delle condizioni minime di dignitosa vivibilità, come la sezione che ospita le persone detenute cosiddette “radicalizzate” e quelle “a rischio di radicalizzazione”, in regime di AS2: il reparto è gergalmente conosciuto come “porcilaia”, era noto sin dai tempi della detenzione di persone condannate per reati di terrorismo nazionale, era stata successivamente chiusa perché ben al di sotto di qualsiasi standard minimo in ambito europeo, è stata poi riaperta come piccola sezione di regime ex articolo 41-bis o.p., chiusa dopo l’apertura dell’Istituto di Sassari, ora infine riaperta per questo ristretto numero di persone imputate per reati connessi al terrorismo internazionale, individuate come figure di supporto materiale o ideale a tali reati. Le stanze detentive, singole o doppie, sono scarsamente areate e ben poco illuminate e l’atmosfera complessiva è claustrofobica. Alla delegazione è stato, inoltre, riportato che erano state rimosse nei giorni precedenti alla visita alcune schermature alle finestre. La delegazione ha riscontrato che i muri erano ammalorati, che nei bagni vi erano evidenti e ampie tracce di umidità ed estese macchie di muffa. Una stanza di pernottamento aveva il bagno a vista, separato unicamente da una tenda. La stanza “per la socialità”, che misura meno di sei metri quadri, consente la permanenza contemporanea solo di poche persone. È stata trovata completamente spoglia, con una coperta lasciata a terra per sedersi o per pregare, e le pareti appena ritinteggiate. Inoltre, il personale medico ha segnalato la temperatura molto alta della sezione nei mesi estivi nel lato esposto al sole e privo di ogni riparo.

Tale degrado della sezione è ancora più grave alla luce dell’impegno cui l’Istituto è chiamato nella prevenzione dei processi di radicalizzazione in carcere. Le persone che occupano tali ambienti, vivono in un contesto in cui le condizioni materiali incidono fortemente sulla sensazione del mancato rispetto, da parte dell’Istituzione, della loro dignità e finiscono per retroagire negativamente, andando a rafforzare proprio quel rischio di “radicalizzazione” che si dovrebbe invece contrastare.

8

**6. Il Garante nazionale raccomanda di assicurare condizioni dignitose e rispettose delle persone, così come indicato dal punto III.d.8 delle *Linee guida per i servizi penitenziari e di probation sulla radicalizzazione e l’estremismo violento* del Consiglio d’Europa adottato dal Comitato dei ministri il 2 marzo del 2016<sup>3</sup>.**

**7. In particolare, il Garante nazionale raccomanda:**

- a) che la sezione attualmente riservata alla detenzione maschile di persone detenute in regime AS2 nella Casa di reclusione di Nuoro sia chiusa anche al fine di evitare censure in ambito internazionale,**
- b) che si valuti la possibilità di una sua complessiva riqualificazione volta a consentire dignitose condizioni di detenzione e che solo a seguito di tali, eventuali, lavori, la sezione venga riutilizzata per ospitare persone.**

---

<sup>3</sup> *Guidelines for prison and probation services regarding radicalisation and violent extremism* III.d.8. «Good management and good order in prison shall respect diversity, tolerance and human dignity of both prisoners and staff as this helps avoid situations conducive to radicalisation and violent extremism».





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

Sempre nella Casa circondariale di Nuoro, le finestre della sezione femminile di AS2<sup>4</sup> sono dotate di “gelosie” per impedire la vista dell’interno dalla sezione maschile che si trova di fronte, con inevitabile riduzione del passaggio di aria e luce.

Da segnalare ancora l’infermeria centrale dell’Istituto di Nuoro, composta da due ambulatori contigui e un locale spogliatoio per il personale sanitario, promiscuo, con i letti per chi svolge i turni notturni, una piccola cucina e servizi igienici dedicati. I locali sanitari appaiono al di sotto di qualsivoglia standard: manca una sala di aspetto (il corridoio viene utilizzato per l’attesa, senza che venga garantito un livello sufficiente di riservatezza), mancano servizi igienici accessibili a persone con difficoltà motorie, vi è un unico ambulatorio per tutte le specialità mediche, rendendo necessaria una rigida turnazione, con grave danno per le persone ristrette, e i pochi strumenti diagnostici (il principale è una poltrona per prestazioni odontoiatriche) sono vetusti e in cattivo stato di conservazione. Il carrello dei farmaci, con cui il personale sanitario distribuisce le terapie nelle singole sezioni, è in realtà una vecchia cassetta, poco più che un vassoio. Il personale ha riferito di ricorrenti presenze di blatte, che la delegazione ha potuto verificare direttamente, e di insetti infestanti (in particolare durante la stagione estiva): le disinfestazioni, secondo quanto dichiarato dal personale medico, sono sporadiche e poco efficaci.

La presenza di blatte e insetti è sintomo di un inaccettabile stato di insalubrità, a cui si aggiungono i bagni fuori norma non accessibili alle persone con disabilità o ridotta mobilità. Lo stato di degrado e la mancanza di igiene in un ambiente sanitario appaiono ancora più gravi proprio per la finalità delle attività che si svolgono al suo interno e richiedono un immediato intervento.

**8. Il Garante nazionale raccomanda al Provveditorato regionale della Sardegna di intervenire con urgenza al fine di assicurare che i locali medici e infermieristici nell’Istituto di Nuoro siano all’altezza degli standard di legge, che siano garantiti luoghi di lavoro dignitosi e luoghi di cura rispettosi delle persone che a essi si rivolgono.**

Nella Casa circondariale “Giovanni Bacchiddu” di Sassari-Bancali è stato trovato in deprecabili condizioni la sezione di isolamento: composta di sei stanze di configurazione diversa<sup>5</sup>, tre di esse erano state dichiarate inagibili, anche se la delegazione ha trovato riscontro certo che fossero state utilizzate fino ai pochissimi giorni prima della visita, pur essendo prive di acqua calda e tutte con gli scarichi dei water fuori uso: a quanto è stato riferito ufficialmente alla delegazione (il giorno 5 novembre 2017) le condutture degli sciacquoni erano chiuse dal 12 giugno 2017 e non si era da allora provveduto a nulla, nonostante dai registri sia risultata la presenza anche frequente di persone detenute in tali stanze.

Sempre relativamente alle strutture materiali di questo Istituto, una particolare nota riguarda il reparto per le persone detenute a regime speciale ex articolo 41-bis o.p.. Questo reparto, costruito recentemente e aperto nel mese di giugno del 2015, è stato realizzato in un’area ricavata, scavando, al di sotto del livello di quota dell’Istituto e degli altri manufatti che compongono complessivamente l’Istituto. Quantunque

<sup>4</sup> Nel corso della stesura del Rapporto Il Garante ha appreso che le donne della sezione AS2 di Nuoro erano state trasferite in altro Istituto (vedi *infra*).

<sup>5</sup> Si veda in proposito il paragrafo 2.1.3. relativo alla procedura disciplinare e all’isolamento.



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

osservazioni e raccomandazioni più specifiche relative a questo reparto saranno inserite nello specifico Rapporto relativo alla detenzione speciale ex articolo 41-bis o.p., è opportuno riportare anche qui alcune complessive valutazioni sull'utilizzabilità di manufatti, padiglioni o sezioni per alloggiarvi persone che scontano pene consistentemente lunghe, quando non l'ergastolo.

Va osservato in tale senso che il blocco dedicato a tale detenzione, oltre alla sua collocazione sotto-livello, presenta la caratteristica di essere articolato in sezioni discendenti gradatamente con una diminuzione progressiva dell'aria e della luce naturale che filtra solo attraverso piccole finestre poste in alto sulla parete o lucernai, corrispondenti all'esterno al livello di base degli altri manufatti del complesso. Inoltre, poiché non vi è alcuna finestra che renda visibile qualcosa di diverso da pareti di cemento grigie, sia il personale nei propri locali, sia le persone detenute nelle proprie stanze devono tenere continuamente la luce elettrica accesa per sopperire alla carenza di quella naturale. Inoltre, è stato riferito alla delegazione che spesso durante le piogge intense quest'ultima parte del reparto si allaga con evidenti disagi per tutti.

**Il Garante nazionale ricorda che i luoghi di vita delle persone private della libertà devono essere configurati in maniera tale da non comportare una ricaduta sulle capacità psico-fisiche, giacché altrimenti la pena detentiva rischierebbe di assumere la connotazione di "pena corporale", ovviamente espunta dal nostro come da tutti gli ordinamenti democratici.**

**9. Pertanto, raccomanda che particolare attenzione sia posta a livello di progettazione generale o di ristrutturazione di ambienti affinché le sezioni di regime speciale ex articolo 41-bis o.p., pur tenendo conto delle particolari esigenze determinate da tale regime detentivo e dalla sua finalità:**

- **non siano realizzate al di sotto del livello di terra;**
- **prevedano ambienti tali da permettere, così come richiesto dall'Ordinamento penitenziario nonché dalla Regola 18.2 delle Regole penitenziarie europee (Rec(2006)2), il passaggio di aria fresca e di luce naturale affinché sia possibile la lettura e le attività nelle ore diurne senza ricorso alla luce elettrica.**

10

**Particolarmente critiche sono in generale le condizioni dei passeggi esterni.** Occorre premettere la valutazione positiva del Garante nazionale nell'aver verificato che la palestra dell'Istituto di Oristano – che era stata oggetto di una Raccomandazione nel Rapporto relativo alla visita di aprile 2016<sup>6</sup> – è stata messa in funzione, come richiesto dal Garante nazionale, dotandola di una serie di attrezzature ed era utilizzata, nel periodo della visita, a rotazione dalle persone detenute di tutti i reparti, secondo l'impegno del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria espresso nella [risposta al Rapporto](#) del 31 maggio 2016<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> «Si raccomandano conseguentemente alcune azioni relative alle strutture da realizzare con urgenza a livello locale: 1. Svuotamento della palestra del materiale attualmente in essa immagazzinato, allestimento delle attrezzature e suo utilizzo. L'organizzazione dei turni deve permettere a tutti i detenuti, qualsiasi sia la loro classificazione e per gruppi tali da garantire condizioni di ordine e sicurezza, di usufruire di almeno due ore settimanali di esercizio fisico in palestra». Rapporto sulla visita alla Casa di reclusione di Oristano-Massama "Salvatore Soro" del 2 aprile 2016.

<sup>7</sup> Tuttavia, l'accesso a tali attività è ancora limitato perché il certificato medico della Asl necessario per accedervi è a carico del detenuto al costo di 50 €. Senza certificato medico non è possibile neanche giocare a calcio. Il Garante



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

Ciò premesso, gli spazi all'aperto per l'esercizio fisico sono risultati essere spesso dei semplici cubi di cemento aperti in alto, privi di ogni attrezzatura, spesso con i bagni malfunzionanti. A titolo di esempio, si devono segnalare i cortili della sezione AS2 di Nuoro, costituiti da tre corridoi protetti da grate nella parte superiore, due dei quali sono stati di recente uniti diventando in tal modo un unico – e solo – spazio largo circa 1,5 x 11 metri. È un'area dove non arriva mai il sole, completamente spoglia fatta eccezione per una "sbarra" per le trazioni e un bagno a vista. Il cortile della ex sezione femminile, utilizzata al momento della visita per ospitare quattro donne detenute in regime di AS2<sup>8</sup>, era poi del tutto inaccettabile. Inadeguato anche il cortile della sezione di isolamento dell'Istituto di Sassari: misura 10 mq ed è coperto da una grata e dotato di un bagno sporco e non funzionante; così come inadeguate e anguste sono le quattro aree per i passeggi della sezione per l'isolamento dell'Istituto di Oristano-Massama: misurano 4m x 2m e sono prive di tettoie per ripararsi dal sole o dalla pioggia.

Anche nella Casa circondariale di Cagliari-Uta i cortili della sezione femminile non hanno copertura per proteggere almeno parzialmente da pioggia o sole e sono anch'essi privi di ogni attrezzatura per attività sportiva. Inoltre, il bagno esterno (aperto) è totalmente visibile dalle finestre della sezione che affacciano sul cortile stesso, impedendo un minimo di privacy. L'ambiente, durante la visita, era infestato da formiche volanti che, secondo quanto riferito dal personale, sono un problema ricorrente. I cortili della sezione femminile di Sassari-Bancali sono, invece, privi di bagni.

In generale, il Garante nazionale ha riscontrato che in molte situazioni e, in particolare in Sardegna, le aree di passeggio negli Istituti non sono pensate come spazi per l'attività fisica e ricreativa, ma come semplici aree dove sostare all'aria aperta, tutt'al più, appunto, passeggiare. Manca ogni attrezzatura volta a favorire l'esercizio fisico e spesso manca anche lo spazio minimo necessario. Ricavati da spazi che separano le diverse sezioni, sono spesso delle mere 'scatole' di cemento prive del soffitto, in evidente contrasto con quanto stabilito dall'articolo 16 comma 2 del DPR 30 giugno 2000 n. 230, *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*, secondo cui la permanenza all'aperto deve avvenire in spazi non interclusi fra fabbricati.

**10. Il Garante nazionale raccomanda che i cosiddetti cortili per il passeggio siano adeguati alla norma, sia rispetto alla struttura, sia rispetto alle attrezzature. Inoltre, nel rispetto della riservatezza e del pudore che va sempre assicurato, raccomanda che si provveda a intervenire al fine di rendere i bagni non accessibili alla vista, né del personale, né delle persone detenute.**

**11. Inoltre, ricordando che la stimolazione visiva è parte integrante del mantenimento delle capacità psico-fisiche della persona e che la privazione di tale stimolazione può avere effetti contrari al senso di umanità della pena, raccomanda che i cortili siano progressivamente adeguati in maniera da essere**

---

nazionale chiede al Garante comunale di Oristano di avviare un rapporto con la locale azienda sanitaria al fine di risolvere tale discriminante situazione.

<sup>8</sup> Successivamente alla visita le donne detenute con classificazione AS2 sono state trasferite all'Istituto di L'Aquila in un'area prossima alla sezione per le detenute in regime speciale ex articolo 41-bis. Il Garante nazionale, pur prendendo atto della volontà dell'Amministrazione penitenziaria di porre fine all'insostenibile situazione di Nuoro (4 donne in un Istituto di più di 150 uomini), ritiene assolutamente insoddisfacente la soluzione adottata.



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

**configurati in modo da escludere l'impossibilità di vedere soltanto le mura che li circondano senza alcun elemento naturale, come alberi o vegetazione.**

Esaminata poi la situazione dei cortili di passeggio delle sezioni che ospitano persone detenute in regime speciale di cui all'articolo 41-bis o.p., in Sardegna e altrove, il Garante nazionale osserva che essi sono ricavati in spazi talmente ridotti da non permettere di fatto alcuna vera attività fisica, sono spesso chiusi in alto da rete o circondate da rotoli di 'concertina' militare di filo spinato zincato anti-taglio che limita ancor più la percezione di essere all'aria aperta. Ritiene che tali situazioni siano inaccettabili e le aree con questa caratteristiche vanno poste fuori uso<sup>9</sup>.

**12. Il Garante raccomanda che tale indicazione sia puntualmente eseguita e che si realizzi una ricognizione sul territorio nazionale delle aree aventi tali caratteristiche in tutte le sezioni che ospitano persone detenute in regime speciale ex articolo 41-bis o.p., sviluppando poi per esse progetti di ampliamento e di ridefinizione in modo da renderle effettivi spazi per l'esercizio fisico quotidiano.**

Una particolare attenzione va, infine, rivolta alla sezione nido dell'Istituto di Sassari-Bancali, che nel periodo della visita era priva di uno specifico cortile: le madri con bambini potevano accedere al cortile comune privo di qualsiasi attrezzatura per i bambini di età compresa tra gli zero e i tre anni. Del resto, mancavano nelle sale per i colloqui degli spazi per il gioco utilizzabili dai bambini. L'Istituto di Sassari-Bancali aveva però ultimato un'area verde per i colloqui con le famiglie con bambini. Si tratta di un aspetto positivo sui cui sviluppi il Garante nazionale chiede di essere aggiornato.

Ricorda a tale proposito che deve essere assicurato ai bambini, sia quelli ristretti con le loro madri negli Istituti, sia quelli che vengono in Istituto per incontrare i genitori detenuti, il diritto al gioco attraverso degli spazi gioco attrezzati nei cortili, per i primi, e degli angoli gioco nelle sale colloquio, per i secondi, nel rispetto del Protocollo d'intesa tra il Ministero della giustizia, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'Associazione "Bambinisenzasbarre Onlus", recentemente rinnovato.

12

### **2.1.2. Qualità della vita detentiva**

Colpisce negli Istituti della Sardegna il ritardo nel recepimento delle indicazioni dell'Amministrazione penitenziaria sull'applicazione della sorveglianza dinamica. Al netto dei reparti di alta sicurezza e, ovviamente, di quelli in regime ex articolo 41-bis o.p., nelle sezioni ordinarie dell'Istituto di Cagliari-Uta vige un "regime aperto" (esclusi i reparti di "Prima accoglienza" e quello per le persone detenute con provvedimenti disciplinari o in isolamento) che consiste nel tenere aperte le camere di pernottamento senza offrire attività culturali, ricreative, sportive, lavorative nelle quali impegnarsi. Gli operatori penitenziari hanno riferito che era in corso un progetto di "sorveglianza dinamica", realizzato sia nelle sezioni maschili ordinarie che nella sezione femminile, che prevedrebbe che le persone ristrette possano "farsi visita" nelle rispettive

<sup>9</sup> Il tema sarà ripreso nello specifico Rapporto sulle sezioni speciali ex articolo 41-bis.



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

camere, utilizzare le sale di socialità e i passeggi. Le camere dunque restano aperte durante il giorno per essere chiuse durante gli orari in cui si consumano i pasti.

Nella Casa circondariale di Nuoro, nella sezione AS2 femminile le camere di pernottamento sono sempre chiuse. Se le donne là ristrette non partecipano alle attività in comune possono restare chiuse nella stanza di pernottamento anche per l'intera giornata. Stessa situazione viene riferita anche dalle persone detenute nella Sezione 2 (in regime AS3).

Malgrado il formale adeguamento alla modalità organizzativa basata sull'apertura delle camere detentive per un minimo di otto ore al giorno, la possibilità effettiva di movimento delle persone ristrette appare limitata e l'offerta di attività scarsa. Le Direzioni si attivino affinché venga realmente attuato il modello di esecuzione della pena delineato da una sequenza di circolari del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria emesse sin dal 2011<sup>10</sup>.

Del tutto inesistenti le attività nei reparti per le persone detenute in regime di AS2, che verranno analizzati successivamente in una parte specifica del Rapporto<sup>11</sup>.

In tutti gli Istituti appare carente il rispetto del diritto all'informazione. All'ingresso in Istituto non viene distribuito alcun materiale sui diritti, i doveri, né tantomeno il regolamento dell'Istituto – peraltro ben raramente esistente. La stessa Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti, stampata dal Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria, tradotta in più lingue e inviata a tutti gli Istituti, che, a quanto riferito alla delegazione veniva data ai “nuovi giunti” della Casa circondariale di Sassari-Bancali, è stata rintracciata dalla Direzione con un po' di fatica: difficile pensare dunque che sia a disposizione dei “nuovi giunti”. In assenza di Regolamento di Istituto o in caso di sua non diffusione, così come avviene in tutte le strutture visitate, le persone detenute apprendono impropriamente regole, consuetudini e forse anche pratiche non sempre corrette, attraverso il passaparola. Inoltre, totalmente carente è la figura del mediatore linguistico culturale, anche nelle sezioni per le persone detenute in regime di alta sicurezza AS2, nella quasi totalità straniere, nonostante quanto stabilito dal Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario (d.p.r. 230/2000) all'articolo 35<sup>12</sup> e per parlare con alcune persone ristrette occorre chiedere l'intervento di altre persone detenute che facciano da interpreti. In Tale situazione la trasmissione ordinata e legale di regole, diritti e doveri e la loro comprensione appare del tutto aleatoria.

**Uno dei diritti fondamentali di ogni persona costretta a vivere in una struttura privata della libertà, governata da un sistema di regole, è la conoscenza delle regole stesse e la possibilità di avere certezze su ciò che è doveroso fare, quali sono i propri diritti, ciò che è permesso e ciò che è proibito nella propria quotidianità, oltre che di avere cognizione delle ragioni della proibizione.**

<sup>10</sup> Impostazione ampiamente dibattuta nel corso della larga consultazione degli *Stati generali dell'esecuzione penale*.

<sup>11</sup> Si veda il paragrafo 2.1.4.

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



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

**13. Il Garante nazionale raccomanda che:**

- **il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, si attivi per garantire che tutti gli Istituti adottino nel più breve tempo possibile il proprio Regolamento interno,**
- **nelle more di tale adozione, le Direzioni degli Istituti diano comunque esauriente informazione alle persone detenute circa le regole che governano la vita all'interno dell'Istituto in maniera comprensibile e accessibile anche agli stranieri, eventualmente attraverso la diffusione di un atto che le definisca.**
- **sia garantita negli Istituti la disponibilità di mediatori linguistici e culturali per permettere la conoscenza, la diffusione e la comprensione all'interno degli Istituti delle regole stesse e, quanto prima del Regolamento.**

**La preparazione, sul piano amministrativo, al ritorno alla società esterna** è un ulteriore parametro di valutazione della qualità della vita detentiva. La mancanza di attenzione e di interventi volti a favorire il reinserimento delle persone detenute garantendo il rilascio o il rinnovo dei documenti che scadono durante il periodo di detenzione è una delle criticità emerse durante la visita. La conseguenza è che in tal modo, paradossalmente, il carcere si trasforma in un'istituzione che produce 'irregolari' e 'irregolarità': si entra con il permesso di soggiorno e si esce senza. Nella sezione femminile della Casa circondariale di Sassari-Bancali diverse donne hanno espresso preoccupazione alla delegazione per lo scadere a breve del permesso di soggiorno, senza che gli operatori – a quanto dichiarato – si fossero attivati, mentre nell'Istituto di Cagliari-Uta le persone detenute hanno lamentato l'impossibilità di ottenere il Codice fiscale dall'Agenzia delle entrate.

14

**14. Il Garante nazionale raccomanda di attivare protocolli di intesa con l'Associazione Nazionale Comuni di Italia (Anci), il Ministero delle finanze, il Ministero dell'interno e con ogni altra Amministrazione interessata al fine di garantire effettivamente il rinnovo o il rilascio di documenti anagrafici o di altro tipo, incluso l'eventuale rinnovo del permesso di soggiorno per gli stranieri, alle persone ristrette durante il periodo della detenzione.**

**I rapporti con le famiglie**, sia per quanto riguarda i colloqui che le telefonate, costituiscono sempre un tema particolarmente sensibile negli Istituti di detenzione. In Sardegna il problema è accentuato dalla forte presenza di persone detenute provenienti da altre regioni e dalle distanze sempre rilevanti tra gli Istituti e i luoghi di residenza dei parenti o di altre persone affettivamente legate.

In generale è possibile cumulare i colloqui mensilmente per ridurre gli spostamenti dei parenti; sono inoltre teoricamente prenotabili in diversi Istituti, anche se molte persone detenute hanno, al contrario, lamentato i tempi di attesa per i familiari molto lunghi, il limite di tre persone ammesse al colloquio (nel caso di Oristano-Massama), molti difetti nel sistema di prenotazione o la mancanza del tutto nel caso dell'Istituto di Sassari-Bancali.

Riguardo alle telefonate, persistono problemi per le chiamate ai telefoni cellulari all'estero. In molti Paesi esteri è estremamente difficile avere una documentazione che attesti l'intestatario del telefono. Alcuni



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

persone detenute nella sezione di alta sicurezza AS2 dell'Istituto di Nuoro hanno dichiarato di non essere riusciti per questo motivo a fare neanche una prima telefonata a casa.

Ciò che comunque ha colpito la delegazione è che nonostante le obiettive difficoltà e i costi elevati per raggiungere gli Istituti da parte delle famiglie, nessuno degli Istituti della Sardegna visitati si è ancora attrezzato per attivare un sistema di video-telefonate, come già attuato, invece, in Istituti di altre regioni.

Il Garante nazionale ricorda che negli anni passati, una pianificazione di cui non si sono mai pienamente chiarite la motivazione e la responsabilità decisionale ha determinato la predisposizione in Sardegna di un numero di posti detentivi ben superiore alla necessità effettiva per la regione. Da qui è sorta la necessità, in un contesto di complessivo affollamento degli Istituti di detenzione nel Paese, di trasferire un adeguato numero di persone detenute in quegli Istituti. Più volte l'Amministrazione penitenziaria ha dichiarato di essere consapevole del sacrificio che veniva richiesto al personale e anche alle persone che vi sarebbero state ristrette e alle loro famiglie. Si è parlato da un lato di incentivare la scelta di essere assegnato – nei diversi ruoli dirigenziali o esecutivi – a Istituti in Sardegna, dall'altro del facilitare la massimo le forme di comunicazione con le famiglie, anche con l'utilizzo delle tecnologie della comunicazione disponibili tipo colloqui in videoconferenza o simili, al fine di diminuire i disagi della lontananza. **Il Garante nazionale prende atto con disappunto che nulla di tutto ciò è stato fatto.** Le conseguenze sono: sul piano del personale, la vacanza di posti negli Istituti; sul piano delle persone detenute, la difficoltà relazionale crescente con i propri affetti e le molte conseguenti proteste; sul piano del reinserimento la totale ineffettualità di un percorso di reintegrazione nel territorio per i molti che, al termine dell'esecuzione penale, non torneranno in tale territorio. Per quanto riguarda la comunicazione con le famiglie il Garante nazionale ritiene di dover segnalare l'urgenza del problema e formula pertanto la seguente raccomandazione.

15

15. **Il Garante nazionale raccomanda che sia intensificato in Sardegna – e anche parallelamente su tutto il territorio nazionale – l'impegno a potenziare i rapporti familiari e affettivi delle persone detenute, quale significativo veicolo di una positiva coesione con il mondo esterno, superando il numero massimo di tre persone ammesse contemporaneamente al colloquio, laddove previsto, migliorando gli attuali spazi dedicati con particolare attenzione ai minori, modificando gli orari in modo da andare incontro alle esigenze dei familiari che vengono da lontano e attivando ovunque un sistema di prenotazione, utilizzando a pieno i mezzi tecnologici a disposizione (prenotazione online).**
16. **Richiamando, inoltre, le indicazioni contenute nella circolare Dap n. 0366755 del 2 novembre 2015 e avendo riscontrato alcune positive esperienze della sua applicazione in alcuni Istituti, il Garante nazionale raccomanda di dare attuazione con urgenza in tutti gli Istituti della Sardegna alla previsione della videochiamata via Internet con i familiari, sperimentando l'accesso, quantunque limitato e in modalità di sicurezza, anche per le persone detenute delle sezioni di alta sicurezza. Tale esperienza costituirà la base per l'estensione del sistema a tutto il territorio nazionale.**

Alcune persone detenute, infine, hanno dichiarato che diverse istanze di avvicinamento per colloqui con le famiglie sono state rigettate per motivi di ordine e sicurezza, per motivi di opportunità o «per motivi di carattere economico». Il Garante nazionale ricorda che il Principio n. 4 delle *Regole penitenziarie europee del*



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

2006 vieta espressamente la mancanza di risorse come giustificazione per la violazione o limitazione dei diritti<sup>13</sup>. Il Garante chiede pertanto di essere informato su tale questione.

### **2.1.3. Procedura disciplinare e isolamento**

In generale, negli Istituti visitati prevale la prassi di eseguire la sanzione dell'esclusione dalle attività in comune all'interno delle sezioni ordinarie o comunque nella camera di pernottamento della persona detenuta, procedendo eventualmente allo spostamento coatto degli altri occupanti. Si tratta dunque di una prassi che tempera il carattere vessatorio della sanzione, permettendo comunque una continuità del percorso detentivo e dei contatti, anche se rischia di estendere l'effetto punitivo ad altre persone estranee al procedimento disciplinare, che subiscono un trasferimento involontario in altre camere, con tutte le problematiche che ciò comporta.

Tuttavia, nella Casa circondariale di Cagliari-Uta, pur non risultando formalmente l'esistenza di un reparto per l'isolamento, la delegazione ha verificato che la sezione di cosiddetto "transito", posta al piano terra della sezione "Sant'Antioco", è di fatto utilizzata per svolgere la misura disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune delle persone più problematiche, per periodi anche superiori ai limiti di norma<sup>14</sup>.

Al momento della visita nella sezione erano ristrette due persone (si segnala in particolare il caso di B.A.M), in condizioni igieniche precarie, senza la possibilità di accedere all'aria, ma quotidianamente visitate dal medico di turno, destinatarie di provvedimento disciplinari "a cascata", anche comminati durante la detenzione in altri Istituti (nel caso di specie, a Sassari), che si susseguivano senza soluzione di continuità, causando, di fatto, un isolamento continuato e prolungato. Nella sezione, una cella era stata completamente distrutta (era addirittura stato abbattuto il muro di separazione con la stanza accanto) e dunque dichiarata inagibile. Si tratta di un chiaro segnale del clima che si respira in tale sezione.

Come già osservato nel commentare le condizioni materiali dei diversi Istituti sardi, la sezione di isolamento dell'**Istituto di Sassari-Bancali** è stata trovata in deprecabili condizioni, con molte celle poste fuori servizio nei giorni immediatamente precedenti la visita se non nel giorno stesso<sup>15</sup>; anche i cortili erano in condizioni deprecabili<sup>16</sup>. Secondo quanto riferito dalle persone detenute, i blindi delle stanze restavano chiusi per l'intera giornata.

Le stanze non erano tutte uguali: due di esse, in particolare, hanno suscitato perplessità: la n. 3 e la n. 5. Quest'ultima era dotata solo di un letto fissato al centro della stanza, di fronte alla porta di ingresso e osservabile dallo spioncino, riconducibile a una 'cella liscia'. Simile era anche la stanza n. 3, sempre con il letto fissato davanti alla porta. Queste due stanze e la n. 4 erano segnalate come non agibili, ma, come già

---

<sup>13</sup> *Regole penitenziarie europee (Rec(2006)2) - Regola n.4.* «Le condizioni detentive che violano i diritti umani del detenuto non possono essere giustificate dalla mancanza di risorse».

<sup>14</sup> Articolo 39 o.p. e riferimento nel Regolamento di esecuzione (d.p.r. 230/2000) agli artt. 77-81.

<sup>15</sup> Informazione avuta da più fonti indipendenti, compreso personale in servizio e confermate dall'analisi dei registri.

<sup>16</sup> Informazioni già riportate al paragrafo 2.12.





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

detto, i cartelli sopra le porte delle stanze n. 3 e n. 5 sembravano essere stati appena apposti. Oltre a conferme ricevute da più fonti, il controllo del Registro dei cambi di turno del personale di Polizia penitenziaria ha mostrato proprio che le stanze n. 3 e 5 erano state di recente utilizzate, contrariamente a quanto riferito alla delegazione. A tale proposito il Garante nazionale stigmatizza il comportamento di quegli operatori dell'Istituto che alla richiesta del Registro relativamente all'ultimo mese hanno consegnato soltanto gli ultimi giorni del mese, quando effettivamente le stanze erano state chiuse. Solo a una reiterata richiesta è stata consegnata copia completa dell'ultimo mese, da cui, per l'appunto, risultava il pieno utilizzo delle stanze presentate invece come fuori uso da tempo<sup>17</sup>.

**17. Il Garante nazionale raccomanda che la collocazione in una stanza di isolamento del letto fissato al pavimento e distanziato dalle pareti, che così permette il controllo della persona ristretta dallo spioncino della porta blindata sia abolita con urgenza. Tale collocazione priva di un proprio spazio, quantunque limitato, e lo rende un luogo di mera disponibilità del proprio corpo al controllo di chi vigila.**

Anche in considerazione di tale possibile effetto negativo e delle possibili conseguenze sull'equilibrio psichico della persona, peraltro già in una situazione peculiare, quale è quella dell'isolamento, il Garante nazionale sottolinea l'urgenza di tale raccomandazione.

La stanza n. 1 era occupata da un detenuto, H.S., ivi detenuto da tre settimane (dal suo arrivo in Istituto il 9 ottobre), sottoposto al regime di sorveglianza particolare ex articolo 14 bis o.p.

Nella stanza n. 6, che ospitava V.V., trasferito dalla Casa di reclusione di Roma-Rebibbia, gli unici arredi erano un letto con materasso, lenzuola e coperte e una 'bilancetta' senza sportelli. Nessuno sgabello e nessun tavolo: per mangiare si appoggiava al letto.

La stanza n. 7 era ammobiliata solo con un letto dotato di materasso ma privo di lenzuola (c'era solo una federa) e con una coperta sopra. Sulla parete c'era una 'bilancetta' senza sportelli. Nella stanza era ospitato I.P.. Al momento della vista, questa persona non era nella sua stanza perché trasportata presso la comunità "Aquilone" di Flumeni di Quartu in provincia di Cagliari, distante 173 km, con un viaggio senza interruzioni in un furgone con cella interna. La comunità però non era stata informata del suo arrivo, né tantomeno aveva dato la disponibilità ad accoglierlo, per cui il Garante nazionale ha potuto riscontrare che lo stesso è stato riportato la sera stessa – nelle stesse condizioni di trasporto – indietro nell'Istituto. Il Garante nazionale esprime serie perplessità su tale circostanza e su tale palese mancanza di coordinamento a danno della persona interessata.

Riguardo alla mancanza di lenzuola, il personale ha dichiarato che si tratta di una prassi svolta con autorizzazione del medico. Il Garante nazionale chiede di ricevere delucidazioni in merito.

Carente era in diversi Istituti la **documentazione medica** relativa alla visita quotidiana per accertare l'idoneità all'isolamento. Nella Casa circondariale di Nuoro, la visita viene effettuata in infermeria anziché nella stanza

---

<sup>17</sup> In particolare, dall'analisi del Registro del reparto di isolamento risulta che la stanza n. 3 era stata utilizzata i giorni 6, 7 e 13 ottobre, mentre la stanza n. 5 era stata utilizzata il giorno 6 e dal 12 al 21 ottobre.



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

e il referto di tali visite riportato nel registro è risultato scarno e standardizzato. Nella Casa circondariale di Cagliari-Uta i registri medici appaiono carenti e non riportano la visita quotidiana.

Il Garante nazionale ha poi osservato un uso sistematico dell'isolamento preventivo. A tale proposito il Garante nazionale ricorda che i provvedimenti disciplinari in via cautelare sono misure da usare solo in caso di estrema urgenza e non possono durare troppo a lungo prima del Consiglio di disciplina. Appare dubbia infatti la prassi di tenere in isolamento precauzionale anche fino a dieci giorni (termine massimo consentito) detenuti cui viene successivamente assegnato come provvedimento disciplinare guarda caso lo stesso numero di giorni trascorsi come misura precauzionale.

Un uso sistematico della misura disciplinare cautelare viola il senso della norma che prevede che l'isolamento in via precauzionale sia adottato sempre e solo come misura eccezionale.

**18. Il Garante nazionale raccomanda di interrompere la prassi, adottata in molti Istituti, dell'isolamento precauzionale 'automatico' e di restituire l'istituto alla sua previsione normativa di necessità ed eccezionalità. Ricorda che, come indicato dall'articolo 78 del d.p.r. del 30 giugno 2000, n.230, Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà<sup>18</sup>, esso deve essere attuato con provvedimento motivato del direttore e per una durata strettamente necessaria.**

In tutti e quattro gli Istituti penitenziari visitati in Sardegna si è osservato con disappunto che gli eventi critici non sempre vengono inseriti e comunicati alla Sala situazione di Roma. Il mancato inserimento degli episodi è emerso dall'accurata analisi dell'applicativo eventi critici, che ha visto quale osservazione gli anni 2016 e 2017. Ciò determina come effetto una distorsione dei dati e delle informazioni della banca dati dell'applicativo degli "eventi critici", nonostante il richiamo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria con nota n. 0179380 del 20.5.2015 con cui raccomanda e chiarisce che «la Sala situazione nasce per realizzare un circuito permanente di collegamento informatico e telematico tra l'Amministrazione centrale e gli altri Istituti, collegamento che permette di svolgere un lavoro di analisi sui vari fenomeni che interessano il sistema penitenziario, tenendo conto di tutte le criticità, senza distinzioni di tipologie o gravità, che si verificano negli Istituti penitenziari. Il corretto inserimento di tutti gli episodi critici è, quindi, necessario

18

---

<sup>18</sup> Art. 78 d.p.r. 30 giugno 2000, n. 230, *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*:

«1. In caso di assoluta urgenza, determinata dalla necessità di prevenire danni a persone o a cose, nonché l'insorgenza o la diffusione di disordini o in presenza di fatti di particolare gravità per la sicurezza e l'ordine dell'istituto, il direttore può disporre, in via cautelare, con provvedimento motivato, che il detenuto o l'internato, che abbia commesso una infrazione sanzionabile con la esclusione dalle attività in comune, permanga in una camera individuale, in attesa della convocazione del consiglio di disciplina.

2. Subito dopo l'adozione del provvedimento cautelare, il sanitario visita il soggetto e rilascia la certificazione prevista dal secondo comma dell'articolo 39 della legge.

3. Il direttore attiva e svolge al più presto il procedimento disciplinare, applicando il disposto dei commi 2 e seguenti dell'articolo 81.

4. La durata della misura cautelare non può comunque eccedere i dieci giorni. Il tempo trascorso in misura cautelare si detrae dalla durata della sanzione eventualmente applicata».



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

per consentire alla Sala situazione di condurre la propria attività informativa, tesa non solo all'elaborazione statistica dei dati, ma anche diretta a consentire all'ufficio ispettivo di esercitare la propria attività di controllo e alle direzioni generali di compiere la propria attività di gestione».

Tale raccomandazione nei quattro Istituti visitati non ha trovato applicazione.

## **2.1.4. Sezioni a regime speciale**

### **2.1.4.1. Sezioni a regime AS2**

La Sardegna è stata individuata dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria quale una delle regioni che ospitano le sezioni di Alta sicurezza 2 (AS2) per persone imputate o condannate per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza riferibili al terrorismo. In particolare, negli ultimi anni, le persone detenute in queste sezioni rispondono di reati legati al fenomeno del radicalismo violento di tipo islamista. A tali sezioni è stato assegnato, con decreto del ministro del 28 luglio 2017, come personale addetto alla sicurezza quello appartenente al Gruppo operativo mobile (Gom)<sup>19</sup>. Al momento della visita però tale indicazione era stata attuata solo parzialmente: il personale dei Gom non era presente nella sezione AS2 di Sassari-Bancali<sup>20</sup>.

Il contrasto alla radicalizzazione violenta, in particolare nei luoghi privativi della libertà e *in primis* in carcere, è una sfida sempre più complessa e in continua evoluzione che richiede risposte innovative e frutto di profonda quanto rapida analisi. Ciò anche alla luce delle analisi e delle indicazioni della Commissione europea che ha individuato già nel 2016 la priorità assoluta di «impedire nuovi casi di radicalizzazione e garantire che le persone già radicalizzate aderiscano a programmi di de-radicalizzazione e non possano diffondere propaganda terroristica e incitare all'odio»<sup>21</sup>, così come si legge nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. «I fattori che portano alla radicalizzazione – si legge ancora nel documento della Commissione – possono comprendere un forte senso di alienazione personale o culturale, la percezione di ingiustizie o umiliazioni subite rese più acute dall'emarginazione sociale, dalla xenofobia e dalla discriminazione, dal basso livello d'istruzione o dalle scarse possibilità di trovare lavoro nonché da un contesto criminale, da fattori politici e dalla dimensione ideologica e religiosa, legami familiari non strutturati, traumi personali e altri problemi psicologici. Sono tutti fattori che possono essere sfruttati dai reclutatori i quali abusano di queste vulnerabilità e frustrazioni facendo opera di manipolazione, oppure possono essere esacerbati dal fenomeno

<sup>19</sup> Decreto ministeriale 28 luglio 2017 - Misure per la riorganizzazione delle strutture e per la ridefinizione delle funzioni esercitate del Gruppo operativo mobile al fine della razionalizzazione ed efficientamento delle sue attribuzioni, in attuazione dell'articolo 11, comma 2, lettera a), del Decreto del Ministro della giustizia 2 marzo 2016.

<sup>20</sup> In visite recenti a un Istituto di un'altra regione, anch'esso ospitante una sezione AS2 il Garante nazionale ha potuto osservare che l'indicazione di assegnare personale Gom è tuttora parzialmente attuata. Non è intenzione del Garante sollecitare la piena attuazione di questa previsione.

<sup>21</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. "Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento". Bruxelles 14 giugno.2016.



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

contrario, dall'autoisolamento. I media sociali offrono connettività, partecipazione virtuale e una camera di risonanza per lo scambio idee estremistiche tra spiriti affini»<sup>22</sup>.

È in questa prospettiva che si muovono le *Linee guida per i servizi penitenziari e di probation sulla radicalizzazione e l'estremismo violento* adottate dal Consiglio d'Europa<sup>23</sup>, sempre nel 2016, che tracciano il percorso da seguire. Tuttavia, sono molte le criticità rilevate durante la visita, che si riportano qui di seguito.

Nel corso della visita in Sardegna, il Garante nazionale ha visitato le sezioni AS2 della Casa circondariale di Sassari-Bancali e di Nuoro, dove si trovava al momento della visita l'unica sezione femminile italiana così classificata. Nella Casa circondariale di Sassari-Bancali nella sezione AS2 erano presenti 23 uomini detenuti, mentre nella Casa circondariale di Nuoro vi erano sette uomini e quattro donne.

Le tre sezioni, come si legge nella parte relativa alle condizioni materiali, erano caratterizzate da una serie di problemi di carattere strutturale, con spazi ristretti, malandati e del tutto inadatti, sia per quanto riguarda le stanze di pernottamento che le zone di socialità e i cortili.

Il Garante nazionale ha rilevato l'assenza pressoché assoluta di qualsiasi attività 'trattamentale' o di proposte educative e/o ricreative, anche solo banalmente volte all'occupazione del tempo, in palese contrasto con le citate *Linee guida* del Consiglio d'Europa<sup>24</sup>. Le persone ristrette permangono in cella per 20 ore al giorno e l'area passeggio è poco utilizzata per le sue condizioni strutturali. Solo occasionalmente viene permesso l'utilizzo di un'area esterna diversa, dove poter svolgere attività sportive. Si tratta di una grave mancanza, che rischia di compromettere, non solo il percorso riabilitativo, ma anche la questione sicurezza. Infatti, mentre molta enfasi viene giustamente posta sulle attività di osservazione dei comportamenti da parte del personale di Polizia, ci si interroga su cosa si possa osservare davvero e come si possano essere realmente comprese le dinamiche relazionali di persone che permangono chiuse in cella per la maggior parte del giorno. In tutti gli Istituti le giornate erano scandite dai pasti, dalle ore di aria nel cortile e dal tempo trascorso nella sala socialità, con ritmo identico al modello della più arretrata e de-responsabilizzante quotidianità. Nella Casa circondariale di Sassari-Bancali la stanza della socialità funge anche da luogo per il culto, mentre a Nuoro le preghiere vengono attuate nelle stanze di pernottamento: in entrambe, quindi, si determina un'assoluta non considerazione delle possibili dinamiche nei momenti aggregativi centrati sull'identità religiosa, oltre che il non rispetto del criterio di attenzione dignitosa al diritto di espressione religiosa.

Circa le attività varie, nella Casa circondariale di Sassari-Bancali solo cinque persone su 23 lavoravano e per tutti è consentito l'accesso al campo sportivo e alla palestra una volta a settimana per due ore. Secondo

---

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Guidelines for prison and probation services regarding radicalisation and violent extremism*, Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, 2016.

<sup>24</sup> *Guidelines for prison and probation services regarding radicalisation and violent extremism*, Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, 2016: «III. d.15. *Educational activities are essential in the rehabilitation process of probationers or prisoners that may have adopted violent extremist views. Not only does it provide a structure to the daily routines during imprisonment, but it also provides the opportunity to develop new skills that can facilitate resettlement*».



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

quanto riferito alla delegazione, nessuna persona di questa sezione ha accesso alla biblioteca, né alla scuola. Nessuno era impiegato lavorativamente a Nuoro, né nella sezione maschile né in quella femminile.

Non è risultata alla delegazione l'attuazione di alcun percorso rieducativo - 'trattamentale' e di reinserimento sociale, né programmi di de-radicalizzazione o di prevenzione del radicalismo. Le persone detenute hanno dichiarato che gli educatori non accedono alla sezione – e nei giorni della visita la delegazione ha riportato l'impressione di ampia attendibilità dell'informazione. In nessuno degli Istituti erano presenti mediatori linguistico-culturali, né rappresentanti della comunità islamica esterna e le preghiere erano autogestite dalle stesse persone detenute. Nella Casa circondariale di Sassari-Bancali le persone detenute hanno riferito che l'unico operatore che va in sezione è il medico. L'altra positiva presenza segnalata è stata quella del Garante locale dei detenuti.

La sezione è apparsa, sia nell'Istituto di Sassari che in quello di Nuoro, come un continente "staccato" dal resto dell'atlante (anche penitenziario). Sintomatica è la totale assenza di persone in grado di comunicare con i ristretti in lingue diverse dall'italiano, pur essendo nella sezione sassarese presenti persone che parlano sì prevalentemente l'arabo, ma anche l'inglese o il tedesco. I canali di comunicazione sono dunque i ristretti stessi, che devono svolgere il ruolo di interpreti e intermediari tra l'Amministrazione e coloro che non conoscono l'italiano.

La delegazione ha constatato che tra gli operatori, infatti, nessuno parlava l'arabo o aveva conoscenze, anche solo di base, sulle culture islamiche. Da qui anche il paradossale obbligo, riferito da tutti le persone detenute in regime AS2 nella sezione della Casa circondariale di Sassari-Bancali, di scrivere le lettere in italiano in modo da consentire al personale di controllarle. Una lettera scritta in italiano alle famiglie che non conoscono la nostra lingua appare una richiesta fuori luogo e improponibile. D'altra parte, le lettere scritte in arabo – hanno altresì riferito – restano ferme per mesi.

21

Sempre legato a problemi di carattere linguistico è l'esercizio del diritto alla difesa. Molte persone detenute infatti hanno lamentato il fatto di non avere accesso agli atti processuali in una lingua a loro comprensibile. Ciò può rappresentare una grave lesione del diritto alla difesa e un fattore di discriminazione.

Come è noto, il diritto alla difesa della persona sottoposta a procedimento penale a essere informata dell'accusa in una lingua che comprende si fonda, infatti, sul dovere di non discriminare lo straniero, come chiaramente indicato dall'articolo 143 del Codice di procedura penale. La stessa Corte costituzionale ha rilevato nella sentenza n. 10 del 1993 come il ricorso all'interprete si configuri non come un mero strumento tecnico di supporto, quanto come un oggetto di un diritto individuale dell'imputato, in assenza del quale si può ravvisare un atto di discriminazione<sup>25</sup>. Sulla stessa linea si muove la Corte Europea dei diritti umani (Corte

<sup>25</sup> Corte costituzionale, sentenza n.10 del 1993. «3. Nel disciplinare con una norma di carattere generale il diritto dell'imputato di farsi assistere gratuitamente da un interprete, l'art. 143 c.p.p. ha prodotto nel sistema processuale penale una significativa innovazione rispetto alla disciplina dello stesso processo contenuta nel codice precedente. Infatti, mentre in quest'ultimo l'art. 326 regolava la figura dell'interprete in modo tale da collocarla senza residui nella categoria degli ausiliari del giudice - tanto che individuava la funzione caratterizzante di questo istituto nell'esigenza di assicurare l'intelligibilità obiettiva di tutti gli atti del processo, attraverso l'omogeneità della lingua adoperata e senza distinguere, fra le dichiarazioni o le deposizioni, quelle provenienti dall'imputato -, l'art. 143 del nuovo codice, invece, pur mantenendo all'interprete le funzioni tipiche del collaboratore dell'autorità giudiziaria (secondo comma), marca



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

EDU) che ha rilevato che «un imputato che non abbia dimestichezza con la lingua utilizzata dal tribunale può in pratica trovarsi svantaggiato se non gli viene consegnata anche una traduzione dell'atto di accusa in una lingua che egli comprende»<sup>26</sup>.

Nella direzione di rafforzare i diritti procedurali degli indagati o imputati in procedimenti penali si pone anche la Direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio "Sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali" del 20 ottobre del 2010 che all'articolo 2 commi 1 e 2 stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di assicurare l'assistenza di un interprete nei procedimenti penali fin dal primo momento (inclusi gli interrogatori della Polizia) e durante tutto il procedimento<sup>27</sup>.

**Il Garante nazionale inserirà nella Relazione al Parlamento una Raccomandazione affinché il Parlamento si adoperi per garantire il diritto alla difesa delle persone straniere, assicurando sempre la traduzione degli atti, oltre che naturalmente l'interprete durante il processo.**

Quanto già scritto relativamente al diritto all'informazione e alla mancanza della chiarezza sulle regole che governano la vita detentiva e in particolare la vita degli Istituti sardi è ribadita nelle sezioni in regime AS2 con particolare riferimento alla mancata diffusione della Carta dei diritti e dei doveri e del Regolamento di Istituto tradotti nelle lingue maggiormente diffuse tra le persone detenute. Tutti i detenuti dell'Istituto di Sassari-Bancali, per esempio, si sono lamentati per la mancanza di chiarezza sulle regole generali della vita detentiva e su quelle specifiche dell'Istituto che hanno ricadute importanti sulla quotidianità.

Il Garante nazionale ribadisce quanto già scritto nella premessa di questo Rapporto circa il diritto di ogni persona costretta a vivere in una struttura privativa della libertà, governata da un sistema di regole, a

---

nettamente la differenza con la precedente disciplina assegnando primariamente allo stesso una connotazione e un ruolo propri di istituti preordinati alla tutela della difesa, tanto da configurare il ricorso all'interprete come oggetto di un preciso diritto dell'imputato e da qualificare la relativa funzione in termini di "assistenza" (primo comma)».

<sup>26</sup> La Corte EDU., 18 ottobre 2006, *Herni c. Italia*, Cass. pen., 2007, 2213, nell'osservare che «ai sensi del paragrafo 3 a) dell'articolo 6 della Convenzione, ogni imputato ha il diritto di "essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico"», chiarisce che, «se non specifica che si devono fornire o tradurre per iscritto a un imputato straniero le informazioni pertinenti, tale disposizione evidenzia tuttavia la necessità di prestare la massima attenzione nel notificare l'"accusa" all'interessato».

<sup>27</sup> Direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio "sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali" del 20 ottobre del 2010:

Articolo 2 - Diritto all'interpretazione

1. Gli Stati membri assicurano che gli indagati o gli imputati che non parlano o non comprendono la lingua del procedimento penale in questione siano assistiti senza indugio da un interprete nei procedimenti penali dinanzi alle autorità inquirenti e giudiziarie, inclusi gli interrogatori di polizia, e in tutte le udienze, comprese le necessarie udienze preliminari.
2. Gli Stati membri assicurano, ove necessario al fine di tutelare l'equità del procedimento, che l'interpretazione sia disponibile per le comunicazioni tra indagati o imputati e il loro avvocato, direttamente correlate a qualsiasi interrogatorio o audizione durante il procedimento o alla presentazione di un ricorso o di un'altra istanza procedurale.



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

conoscere delle regole stesse e la possibilità di avere certezze su ciò che è permesso e ciò che è proibito nella propria quotidianità, oltre che di avere cognizione delle ragioni della proibizione.

**Questo è l'esito magro di dichiarazioni più volte prodotte circa la necessità di esaminare, comprendere le dinamiche sia al fine di diminuire tensioni e possibile proselitismo di alcuni verso soggetti più vulnerabili, sia per avviare possibili percorsi di de-radicalizzazione.**

Al contrario, alle persone ristrette nelle sezioni di AS2, le quali rispondono di o sono state condannate per reati aggravati dalla finalità di terrorismo di sedicente fondamentalismo religioso e alle persone detenute cosiddette "attenzionate" per rischio di radicalizzazione deve essere assicurato un programma ampio di attività che, seppure modulate secondo le connotazioni del particolare regime, diano loro in ogni caso la possibilità muoversi, essere impegnati nel lavoro e nello studio (qualora richiesto), avere relazioni con altri, anche al fine di offrire effettivi elementi di comprensione dell'evolversi del loro atteggiamento, delle dinamiche che essi realizzano nel rapporto con gli altri, degli eventuali atteggiamenti di proselitismo o, al contrario, di recesso dalle precedenti scelte. Una quotidianità detentiva, infatti, che lasci le persone nelle proprie stanze per quasi la totalità della giornata, in una sorta di tempo vuoto, non dà strumenti di conoscenza, non consente di capire quali situazioni si stiano nel concreto determinando, non offre elementi per un reinserimento al termine dell'esecuzione della pena che aiuti i singoli e tuteli concretamente la sicurezza della società esterna.

**19. Il Garante nazionale raccomanda che al fine di affrontare il rischio di radicalizzazione in carcere, si intensifichino misure per lo sviluppo di formazione qualificata degli operatori in modo da porli in grado, ai diversi livelli di responsabilità e funzione, di esercitare le seguenti funzioni, nel pieno rispetto dei principi sanciti dalla Convenzione europea per i diritti umani: a) prevenzione del proselitismo; b) individuazione di soggetti vulnerabili rispetto a tale rischio e loro tutela; c) individuazione di elementi di radicalizzazione e di proselitismo verso altri; d) gestione di persone detenute già radicalizzate e, in parte, già responsabili di reati riferibili a tale ambito; e) attuazione graduale di programmi di de-radicalizzazione e attuazione di progetti, scientificamente validati e supervisionati, in tale direzione; f) gestione delle informazioni e della comunicazione all'esterno nel caso di dimissione di persone detenute ritenute radicalizzate.**

Circa il punto e) della precedente raccomandazione, il Garante nazionale sottolinea l'importanza del promuovere, con l'aiuto di competenze scientifiche specifiche, negli Istituti che ospitano persone detenute in regime di AS2, progetti e programmi che possano far avviare un percorso di de-radicalizzazione delle persone che rispondono di o sono state condannate per reati aggravati dalla finalità di terrorismo di sedicente fondamentalismo religioso. Programmi diversi, ma aventi la stessa finalità devono essere avviati coinvolgendo le persone detenute che hanno manifestato adesione, anche meramente ideale, a tale impostazione e che sono soggette a particolare attenzione da parte dell'Amministrazione penitenziaria.

Come emerge da quanto già precedentemente riportato, scarsa attenzione è assicurata all'aspetto religioso. In tutte le sezioni AS2 sarde mancano luoghi per la preghiera in comune, essendo questi ricavati nei pochi spazi che condividono. Più persone detenute hanno affermato che la richiesta di avere la disponibilità del Corano su supporto digitale è stata ripetutamente avanzata, ma sempre rigettata. Non è prevista la presenza



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

di rappresentanti della comunità islamica esterna e durante il mese del Ramadan le persone detenute – secondo quanto riferito alla delegazione del Garante nazionale dai detenuti della sezione AS2 di Sassari-Bancali – hanno proseguito il periodo del digiuno perché non sapevano la data esatta della fine del mese sacro. La stessa situazione si è verificata nella sezione femminile di Nuoro. Si tratta di un evidente segnale di non attenzione nei confronti di un fattore centrale nella loro vita con effetti negativi nel contesto della possibile radicalizzazione di soggetti vulnerabili, spesso alla ricerca di un’identità in un luogo vissuto come ‘altro’ e ‘ostile’ al proprio riconoscimento. Tali non attenzioni possono così alimentare la percezione di supposta persecuzione e rafforzare la ricerca di un’identità, strutturalmente debole, ma apparentemente forte, rappresentata dal radicalismo violento.

**20. Il Garante nazionale raccomanda che sia consistentemente intensificata l’attenzione al rispetto di particolari momenti religiosi (tempi delle preghiere quotidiane, mese del Ramadan, attenzione alle feste, ecc.) per le persone detenute di religione islamica e che nessuna preclusione possa essere data al richiamo alla preghiera nei tempi stabiliti dalla prescrizione religiosa, qualunque siano il regime attuato per le persone detenute di religione islamica e le eventuali prescrizioni di divieto di comunicazione.**

Il clima detentivo generale è apparso tranquillo nella sezione di Sassari-Bancali e in quella femminile di Nuoro; alcune tensioni solo in quella maschile nuorese. Tuttavia, è stato riferito alla delegazione un uso esteso delle ispezioni (sia ambientali che corporali), che vengono svolte più volte al giorno e ogni volta che la persona esce dalla propria stanza detentiva, anche per brevissimi periodi. Le perquisizioni alle celle avvengono talvolta in assenza del detenuto. Il rischio è che tali ispezioni non abbiano una esplicita e chiara ragione preventiva, ma siano percepite con sola finalità vessatoria. Il rischio di proselitismo e radicalizzazione, infatti, viene monitorato – come hanno spiegato gli operatori dell’Istituto – tramite perquisizioni nelle camere di pernottamento, azioni di controllo che vengono poi inseriti nel registro degli eventi critici.

**21. Il Garante nazionale raccomanda che ogni supervisione o controllo dei contatti, delle comunicazioni o delle visite relative alle persone detenute considerate “radicalizzate” o a rischio di “radicalizzazione” rispettino il criterio di proporzionalità e gli standard nazionali e internazionali, così come stabilito dalle *Linee guida per i servizi penitenziari e di probation sulla radicalizzazione e l’estremismo violento* adottate dal Consiglio d’Europa nel 2016 e dalle Regole 24.1 – 24.4 delle *Regole penitenziarie europee (Rec (2006)2)*<sup>28</sup>.**

---

<sup>28</sup> Regole penitenziarie europee (Rec(2006)2) - Regola n.24:

1. I detenuti devono essere autorizzati a comunicare il più frequentemente possibile – per lettera, telefono, o altri mezzi di comunicazione – con la famiglia, con terze persone e con i rappresentanti di organismi esterni, e a ricevere visite da dette persone.
2. Ogni restrizione o sorveglianza delle comunicazioni e delle visite, necessaria ai fini dell’inchiesta penale, al mantenimento dell’ordine, della sicurezza e alla prevenzione di reati e alla protezione delle vittime dei reati – comprese le disposizioni di un’autorità giudiziaria – devono comunque garantire un contatto minimo accettabile.
3. Il diritto interno deve precisare quali sono gli organismi nazionali ed internazionali, nonché i funzionari, con i quali i detenuti possono comunicare liberamente.





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

Un fattore di grande disagio per le persone ristrette in queste sezioni è la mancanza del cibo *halal* acquistabile presso l'impresa interna e il divieto di riceverlo dalle famiglie<sup>29</sup>. Ormai tutti gli Istituti penali dovrebbero avere adeguato sia l'attività della cucina interna che i generi del sopravvitto sulla base del rispetto delle prescrizioni religiose. La mancata attuazione di un provvedimento del genere in Istituti che hanno al loro interno delle sezioni che ospitano persone di chiara fede islamica, tanto da essere sospettate o condannate per reati legati al radicalismo violento religioso, appare davvero incomprensibile e del tutto inaccettabile. Sinteticamente, **non è ammissibile che un Istituto che ha al suo interno una sezione dedicata alle persone detenute in regime di AS2, non abbia provveduto a inserire nel sopravvitto il cibo *halal*.**

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

**22. il Garante nazionale raccomanda ai responsabili degli Istituti di non offrire elementi che possano costituire una base o una conferma a un eventuale senso di discriminazione o 'persecuzione' – di cui si alimenta il radicalismo e l'estremismo violento – e ricorda che il migliore strumento per sconfiggere il rischio di radicalizzazione è la normale applicazione delle regole dell'istituzione nel rigoroso rispetto della dignità e dei diritti delle persone. Raccomanda, in particolare, di porre particolare attenzione al rispetto delle prescrizioni religiose relativamente all'alimentazione, non solo relativamente alla preparazione e alla distribuzione del vitto, sia nei tempi ordinari che in periodi particolari, ma anche ridefinendo i prodotti del sopravvitto in modo che includano anche eventuali alimenti preparati secondo le specifiche prescrizioni religiose.**

La distanza degli Istituti della Sardegna dal resto del Paese e le limitazioni ai contatti esterni, anche con le famiglie, sono state rappresentate alla delegazione del Garante nazionale come motivo di grande sofferenza. In particolare, nella sezione di detenzione in regime AS2, tutti hanno espresso disagio per il limite di due telefonate mensili<sup>30</sup>. Ma ancora più pesante è l'esclusione delle chiamate ai telefoni cellulari, spesso unico apparecchio disponibile, con l'effetto di interrompere i contatti con le famiglie. Le *Linee guida* del Consiglio

---

4. Le modalità delle visite devono permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare relazioni familiari il più possibile normali.

Si veda anche quanto inserito nell'Ordinamento penitenziario dal recedente decreto legislativo 2 ottobre 2018 n. 123.

<sup>29</sup> Nel "modello 72" dell'Istituto di Nuoro sono previsti solo i «wurstell pollo tacchino Hallal».

<sup>30</sup> Un detenuto dell'Istituto di Sassari-Bancali alternava una telefonata alla moglie, detenuta nella sezione AS2 della Casa circondariale di Nuoro, e una al figlio minore che viveva con i nonni, riuscendo a parlare con ognuno di loro solo una volta al mese. La stessa situazione è stata descritta dalle donne della sezione AS2 di Nuoro.



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

d'Europa<sup>31</sup> affermano che i contatti con l'esterno devono essere proporzionati alla pericolosità effettiva del soggetto e comunque non possono essere mai inferiori ai parametri fissati dal diritto internazionale. Le politiche restrittive della Direzione dell'Istituto di Sassari-Bancali in merito alle telefonate, consentite solo verso apparecchi telefonici fissi e non utenze mobili, e la difficoltà di reperire la necessaria documentazione (bollette e contratti telefonici), essendo molte delle utenze estere, rischia, nei fatti, di comprimere tale diritto.

Una considerazione a parte merita l'allora **sezione femminile dell'Istituto di Nuoro**<sup>32</sup> dove, al momento della visita erano detenute quattro donne<sup>33</sup>. Innanzitutto, va detto che la presenza di quattro donne all'interno di un Istituto totalmente maschile (con più di 150 uomini detenuti) rappresentava una grave criticità. Le donne erano di fatto limitate fortemente nella possibilità di muoversi nell'Istituto, diminuendo, se non annullando del tutto, la rilevanza dei loro problemi e delle loro esigenze all'interno di una situazione peraltro complessa, quale è la gestione di sezioni di "alta sicurezza", escludendo di fatto la possibilità di realizzare un programma di intervento attivo come indicato invece dalle *Linee guida per i servizi penitenziari e di probation sulla radicalizzazione e l'estremismo violento*. Per questo, il Garante nazionale ha raccomandato immediatamente all'Amministrazione di trasferire al più presto le quattro donne in un Istituto femminile. Successivamente, il Garante ha appreso che le donne che erano nella sezione AS2 di Nuoro erano state trasferite in altro Istituto. Il Garante nazionale tuttavia esprime forte perplessità per la scelta dell'Istituto di destinazione che ripropone la stessa problematica. Infatti, la Casa circondariale de L'Aquila, dove sono state trasferite, è un Istituto totalmente maschile, con l'unica eccezione della sezione femminile per donne in regime di speciale ex articolo 41-bis o.p.. Pertanto, le detenute in regime di AS2 continuano a essere totalmente isolate e gestite in un carcere di fatto maschile, con 171 detenuti uomini e 13 detenute donne, dieci delle quali in regime ex articolo 41-bis o.p.. Il 5 marzo 2018 il Garante nazionale ha visitato la Casa circondariale de L'Aquila per verificare le condizioni di vita delle donne detenute nella sezione AS2. Erano presenti tre donne e la sicurezza nella sezione era affidata alle poliziotte del Gom. È emersa una situazione di isolamento, vuoto di attività, degrado dei locali, in un contesto di regole schiacciate su quelle del regime speciale ex articolo 41-bis o.p., certamente ben distanti da qualunque riflessione e progetto attorno alla gestione di persone detenute nel contesto del fenomeno terroristico internazionale. Alcuni trattamenti sono apparsi, oltretutto, inutilmente vessatori, come il divieto di spegnere la luce del bagno nelle ore notturne.

26

**23. Il Garante nazionale raccomanda all'Amministrazione centrale di vigilare affinché localmente sia assicurata una corretta applicazione delle regole e delle norme dei diversi circuiti detentivi, evitando di assimilare – seppure per problemi connessi alla difficile gestione di più circuiti – la vita e le**

<sup>31</sup> *Guidelines for prison and probation services regarding radicalisation and violent extremism, COE 2016: «III. b. Respect for data protection and privacy - 3. Any supervision and restriction of contacts, communications and visits to prisoners, due to radicalisation concerns, shall be proportionate to the assessed risk and shall be carried out in full respect of international human rights standards and national law related to persons deprived of their liberty and shall be in accordance with Rule 24 of the European Prison Rules concerning contact by prisoners with the outside world».*

<sup>32</sup> Di fatto dismessa al momento della redazione di questo Rapporto, ma non formalmente chiusa: infatti, risulta ancora come sezione disponibili negli applicativi informatici dell'Amministrazione.

<sup>33</sup> Sul loro trasferimento si veda la nota n. 7 di questo Rapporto.



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

**modalità detentive di circuiti di alta sicurezza a quelli della sezione ex articolo 41-bis o.p.. Raccomanda altresì che la dovuta non tolleranza di comportamenti vessatori o inutilmente punitivi sia resa esplicita, nei casi in cui tali comportamenti si verificano, con provvedimenti che evitino sul nascere ogni possibile percezione di impunità.**

Le stanze della sezione femminile dell'Istituto di Nuoro erano tenute chiuse a eccezione delle due ore di passeggio, dalle 13.30 alle 15.30, e del periodo di 'socialità', dalle 14.10 alle 17.30. Le donne detenute hanno rappresentato una situazione di grande vuoto. Non era prevista alcuna attività, se non un corso di yoga e uno di ricamo (durato peraltro un solo giorno). Inoltre, al passeggio non erano autorizzate a portare né carta e penna, né libri, giornali o lettere da leggere; solo una bottiglia d'acqua e le sigarette. Impossibile accedere ad altri ambienti dell'Istituto, compresa la biblioteca.

A rendere ancora più difficile la detenzione, erano alcune regole rigide, di cui naturalmente non vi era alcuna traccia scritta. Per esempio, la ricarica del fornello a gas era prevista solo alle 11 e alle 18. Se finiva fuori da tale orario si restava senza. Ciò aveva provocato dei problemi durante il mese del Ramadan in cui è capitato che una donna rimanesse senza gas e quindi senza cibo alle 22, cioè proprio in coincidenza con l'orario in cui poteva mangiare.

La sezione era gestita a metà dalla Polizia penitenziaria del quadro permanente e a metà dalle Poliziotte del Gom, con qualche difficoltà di convivenza – secondo quanto dichiarato dal personale – e con un approccio molto diverso. Le detenute si sono lamentate della tensione dovuta – a loro dire - da atteggiamenti di tipo militaresco di alcune agenti del Gruppo operativo mobile.

Da segnalare anche il fatto che in caso di isolamento, la detenuta isolata veniva allocata in una stanza al piano terra. Una di loro ha dichiarato che durante un periodo di isolamento di cinque giorni è potuta andare all'aria solamente due volte per non incontrare le altre tre donne della sezione nell'unico spazio per il passeggio. Ciò rappresenta una violazione delle *Regole penitenziarie europee che prevedono almeno un'ora d'aria all'aperto al giorno*<sup>34</sup>.

**Il Garante nazionale deve purtroppo rammentare alle Istituzioni responsabili dell'esecuzione penale ai diversi livelli che la privazione della libertà è il 'contenuto' della pena e non uno 'spazio' entro cui poter applicare restrizioni o afflizioni ulteriori.**

Come si è già detto nel considerare i diversi problemi che si pongono per ridurre l'espansione della radicalizzazione in carcere, particolarmente delicata è la fase di dimissione di persone detenute che hanno scontato una pena per fatti legati, seppure con ruoli minori, al terrorismo internazionale o che hanno mostrato chiari atteggiamenti di radicalizzazione violenta nel periodo detentivo. Per adempiere alla necessaria funzione di informazione in chiave preventiva, il Garante nazionale sottolinea l'importanza del

<sup>34</sup> *Regole penitenziarie europee (Rec(2006)2)*. Articolo 27.1. Ad ogni detenuto deve essere offerta la possibilità di svolgere attività fisica per almeno un'ora al giorno all'aria aperta, se le condizioni atmosferiche lo consentono.



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

punto III b.4 delle *Linee guida*<sup>35</sup> per i servizi penitenziari e di probation sulla radicalizzazione e l'estremismo violento adottate dal Consiglio d'Europa nel 2016, e su tale base

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

#### **2.1.4.2. Sezioni a regime AS1 e AS3**

Come già evidenziato, la Sardegna è una delle regioni in cui l'Amministrazione ha concentrato diverse sezioni per persone detenute in regime di Alta sicurezza 1 e 3. I trasferimenti hanno comportato una serie di disagi per le persone che hanno interrotto percorsi 'trattamentali' e si sono ritrovati in condizioni di detenzione molto diverse da quelle delle sezioni di alta sicurezza (AS) di provenienza: l'allocazione di persone detenute condannate all'ergastolo in stanze multiple nella Casa circondariale di Oristano (vedi Rapporto del 2 aprile 2016), l'inidoneità delle strutture, la carenza di attività a causa dei divieti di incontro con coloro che sono detenuti di media sicurezza denunciate dai ristretti della Casa circondariale di Cagliari-Uta, la mancanza di lavoro per le persone detenute nella sezione AS1 della Casa circondariale di Sassari in quanto non possono uscire dalla sezione, le regole molto rigide ben diverse da quelle di altri Istituti.

Nella **Casa circondariale di Cagliari-Uta** le persone detenute del circuito AS3 hanno riferito di avere ottenuto di frequentare i corsi scolastici solo dopo una protesta. In quell'occasione, inoltre, hanno chiesto di poter prendere parte a incontri di catechesi, che per loro non era prevista. Difficile anche l'accesso alla palestra per mancanza del personale di vigilanza, mentre per le persone detenute in regime di AS3 della **Casa circondariale di Sassari-Bancali** l'accesso è limitato a una volta a settimana.

Nell'**Istituto di Oristano**, ora la palestra è finalmente disponibile, a rotazione con gli altri reparti, ma per le persone detenute in regime di AS le uniche uscite dalla sezione sono state in occasione delle messe di Natale e di Pasqua, della proiezione di un film e di due mostre di arte. Cinque volte in un anno. Sempre a Oristano l'insufficienza dei fondi per la manutenzione comporta problemi di vario genere, dal mancato funzionamento dell'apertura automatica delle porte e delle telecamere di sorveglianza fino alla mancanza di acqua calda. I personal computer consegnati ai detenuti erano stati ritirati per consentire ai tecnici del Provveditorato di limitarne le funzionalità: al momento della visita della delegazione, la riconsegna era iniziata ma procedeva molto lentamente, dando priorità alle persone con esigenze scolastiche, ma privi di tutti i file memorizzati e degli stessi programmi di scrittura.

---

<sup>35</sup> *Linee guida per i servizi penitenziari e di probation sulla radicalizzazione e l'estremismo violento – III, b4: «Where there is exchange of information related to radicalisation and violent extremism between prison and probation services and national law enforcement and intelligence agencies, strict and clear procedures shall be agreed and respected in terms of privacy and data protection».*



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

Nell'**Istituto di Nuoro**, le persone detenute hanno riferito di un restringimento delle regole nei mesi immediatamente precedenti la visita, con la riduzione delle telefonate a due, senza preavviso (i detenuti lo hanno appreso dal blocco della scheda telefonica), il blocco dell'accesso di personal computer, il divieto di ricevere foto o lettere dentro i pacchi delle famiglie e anche la limitazione dei generi consentiti (vietati per esempio i *plaid*). Tutti si sono lamentati della riduzione dei generi alimentari consentiti al sopravvittuto, cui già si è fatto riferimento nella premessa. Sotto il profilo strutturale, i locali comuni sono insufficienti: nella saletta polivalente potevano andare solo otto persone alla volta e mancava una saletta hobby.

In sintesi, una serie di specifiche ulteriori restrizioni che non trovano alcuna giustificazione. L'organizzazione attuale della vita detentiva delle persone detenute delle aree di Alta sicurezza non corrisponde ai parametri enunciati dalle *Regole penitenziarie europee* (regola 103.8 «Un'attenzione particolare deve essere prestata al programma di trattamento e al regime dei condannati a vita o a pene lunghe») e agli standard del Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (CPT) (CPT/Inf (2001) 16) che afferma nel paragrafo 33 che « I detenuti che scontano pene molto lunghe devono avere accesso a un ampio spettro di attività significative di tipo vario: lavoro, preferibilmente professionalizzante, istruzione, sport, attività ricreative».

**25. Il Garante nazionale raccomanda che le Direzioni degli Istituti predispongano e implementino un piano organico di attività che dia loro accesso effettivo a sport, attività culturali, attività d'impiego di pensiero e di organizzazione concettuale, attività lavorative**

Non può però tacersi che tale situazione tuttavia è – a parere del Garante – anche conseguenza di quella quasi totale assenza di figure dirigenziali, di orientamento, di impostazione di un modello di esecuzione penale con le risorse e le possibilità locali, che caratterizza attualmente la detenzione in molti Istituti della Sardegna. Un tema, questo, che deve essere con urgenza affrontato, anche in considerazione del suo essere stato inevaso pure nella recente assegnazione di sedi dirigenziali.

Infine, per completezza va riportato che le persone detenute nella sezione AS1 della **Casa circondariale di Oristano** hanno riportato che le telefonate con gli avvocati venivano limitate a una durata massima di 10 minuti, come quelle ai familiari. Il Garante non ha potuto verificare la fondatezza di quanto riferito e chiede all'Amministrazione di approfondire adeguatamente poiché tale restrizione, qualora confermata, rappresenterebbe una violazione del diritto alla difesa e andrebbe immediatamente interrotto.

**2.1.4.3 Sezione a regime detentivo speciale ex articolo 41-bis o.p.**

Il Garante nazionale, nel corso della stesura di questo Rapporto, ha concluso le visite a tutte le sezioni di detenzione speciale ex articolo 41-bis o.p. in vista della stesura di un Rapporto tematico su tale regime e sulla sua applicazione. Pertanto, qui di seguito si riporteranno solo alcuni aspetti specifici della sezione a regime speciale della Casa circondariale di Sassari-Bancali, lasciando al Rapporto tematico l'analisi complessiva del sistema, anche alla luce della circolare n. 3676/6126 emanata dall'Amministrazione penitenziaria il 2 ottobre 2017.

Come già si è scritto nella parte relativa alle condizioni materiali, il reparto di 41-bis, aperto nel giugno del 2015, è stato costruito sotto il livello del terreno e quindi con scarso passaggio di aria e luce naturale. È



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

composto da 23 moduli da quattro posti ognuno per un totale di 92 posti disponibili. Nella sezione però vi sono solo 90 detenuti perché uno dei moduli è utilizzato come “area riservata” e dunque ospita solo due persone. Come già detto in precedenti Rapporti, il Garante nazionale esprime forti perplessità circa tali aree che limitano ulteriormente le già ristrette regole del regime speciale.

**Il Garante nazionale non può esimersi dal formulare nuovamente le proprie riserve circa il fondamento normativo delle cosiddette “aree riservate”, presenti nella gran parte degli Istituti che ospitano sezioni di regime speciale ex articolo 41-bis o.p. Ricorda che il CPT già dal 2004 (CPT/Inf (2006)16, par.84) e ribadito nel 2008 (CPT/Inf(2010)12, par. 86), ha posto la questione e il Governo italiano, nella sua risposta (CPT/Inf (2006)17, pag. 36), ha indicato come base normativa delle “aree riservate” l’articolo 32 del Regolamento di esecuzione dell’Ordinamento penitenziario (d.p.r. 230/2000)<sup>36</sup>. Tale articolo riguarda l’assegnazione e il raggruppamento dei detenuti per motivi cautelari e al comma 3 recita: «Si cura, inoltre, la collocazione più idonea di quei detenuti e internati per i quali si possano temere aggressioni o sopraffazioni da parte dei compagni. Sono anche utilizzate apposite sezioni a tal fine, ma la assegnazione presso le stesse deve essere frequentemente riesaminata nei confronti delle singole persone per verificare il permanere delle ragioni della separazione delle stesse dalla comunità». Il Garante esprime il proprio dubbio che tale articolo possa determinare la situazione che di fatto si verifica nelle “aree riservate”, di ridotta possibilità di associazione con altri detenuti, già molto ristretta nel regime ex articolo 41-bis o.p., di tendenziale isolamento o di allocazione con un altro detenuto, al fine di evitare che si configuri una situazione di isolamento totale, sanzionabile dagli Organi di controllo internazionale.**

**26. Raccomanda pertanto, ancora una volta, che si ponga fine alla previsione di apposite sezioni di “area riservata” all’interno degli Istituti che ospitano sezioni di regime speciale di cui all’articolo 41-bis o.p.**

30

Come è noto, i gruppi di socialità, previsti con un massimo di quattro persone, nelle aree riservate sono dimezzati essendo costituiti esclusivamente dalla persona posta in area riservata e dal compagno di socialità.

**27. Il Garante nazionale, considerato che la costituzione di gruppi di possibile socialità di due persone detenute – come avviene nelle cosiddette “aree riservate” o anche a volte nella sezione femminile di regime speciale ex articolo 41-bis o.p. – ha come effetto che l’esecuzione della sanzione disciplinare di esclusione dalle attività comuni di una delle due persone determina di fatto uno speculare isolamento per l’altra non responsabile di alcuna infrazione, raccomanda che siano abolite sezioni o raggruppamenti costituiti da meno di tre persone detenute. Ricorda che l’imposizione di fatto di un regime di isolamento a persona che non ha commesso alcuna infrazione, attuata come**

<sup>36</sup> Risposta italiana al Rapporto CPT del 2004: «With reference to the remark formulated by the CPT, it has to be pointed out that the prisoner who during the visit was in the so-called “reserved area” of Parma prison, on 20.01.2005 was transferred to Viterbo remand prison. The legal basis of the so-called “reserved area” is provided, in general, for by art.32, Presidential Decree No.230/2000, according to which the Penitentiary Administration orders the assignment of prisoners who request particular care to specific prisons or wings, where the protection of their safety is easier, also in order to protect other prisoners from possible aggressions or clashes; the assignment to said wings does however imply neither a deprivation of human contacts with penitentiary workers, nor with the other prisoners having the same problems; treatment and support activities provided for by the Penitentiary Act, including recreational activities to be carried out by groups not exceeding three persons, continue to be guaranteed (para.84)».



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

**conseguenza di modalità organizzative, è vietata perché in contrasto con il principio di responsabilità personale, nonché con il principio espresso dalla regola 60.1 delle *Regole penitenziarie europee (Rec (2006)2)*.**

Il modello “ad alveare” della Casa circondariale “Giovanni Bacchiddu”, costruita in modo da evitare qualsiasi contatto tra detenuti di diversi gruppi di socialità, prevede dei moduli con quattro stanze di pernottamento, una di socialità e un magazzino e un cortile dedicato per il passeggio. I passeggi che affacciano sul modulo sono dei cortili circondati da muro di cemento e, essendo affossati come tutto il reparto, non consentono di vedere neanche la cima degli alberi, né alcun elemento di verde. Pertanto, il Garante ricorda ribadisce quanto già raccomandato precedentemente: che i cortili siano progressivamente adeguati in modo da essere configurati in modo da escludere l'impossibilità di vedere soltanto le mura che li circondano senza alcun elemento naturale, come alberi o vegetazione.

Nel corso della visita è emerso che un detenuto che aveva ricevuto gli atti giudiziari relativi al processo che lo vede coinvolto in formato digitale poteva accedere alla sala computer per leggerli, ma tale tempo gli veniva scomputato dalle ore di accesso alla socialità, considerando la socialità ogni uscita dalla stanza di pernottamento.

**28. Sottolineando il diritto all'accesso ai propri atti giudiziari, anche al fine della predisposizione della propria ipotesi difensiva e ribadendo l'assoluto obbligo a non porre in contrapposizione l'esercizio di diritti fondamentali, il Garante nazionale esprime il dissenso per la situazione osservata nella sezione ex articolo 41-bis o.p. di Sassari e di alcuni altri Istituti dove il tempo di accesso alla lettura dei propri atti giudiziari, forniti dalle Autorità in forma digitale e, quindi, consultabili in apposito luogo ove è disponibile un computer dedicato, viene sottratto a quello che la legge prevede per l'accesso all'aria aperta o per le attività di socialità. La consultazione di atti, spesso composti da un cospicuo numero di pagine, può determinare la rinuncia all'accesso all'aria aperta, con possibile danno al complessivo benessere fisico e psichico. Il Garante nazionale raccomanda che tale pratica sia interrotta e che siano garantiti alla persona detenuta sia la consultazione dei propri atti giudiziari, sia il normale accesso allo spazio esterno e alla socialità previsti dalla legge.**

### **2.1.5. Detenzione femminile**

Le sezioni femminili erano presenti sia nella Casa circondariale “Giovanni Bacchiddu” di Sassari-Bancali che nella Casa circondariale di Cagliari-Uta, oltre alla sezione di alta sicurezza AS2 di Nuoro già trattata in precedenza.

La **sezione femminile dell'Istituto di Sassari-Bancali** può ospitare fino a 20 donne: vi sono nove stanze da due più la stanza “nido” per ospitare le detenute con figli sotto i tre anni. Si tratta di un ampio locale, diviso in diversi ambienti: lo spazio per il gioco, la cucina, la pre-cucina, la stanza per dormire e il bagno. La stanza è attrezzata per ospitare due detenute madri, ma a volte ne ha ospitate anche tre. È ammobiliata in maniera idonea ad accogliere dei bambini. Da segnalare in negativo il fatto che i bambini non escono mai: non esiste infatti alcun accordo con le scuole del territorio, contrariamente a quanto stabilito all'articolo 19 comma 6



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

del d.p.r. n.230 del 30 giugno 2000 *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*<sup>37</sup>. Manca inoltre un cortile per il passeggio dedicato. Il reparto è dotato di una palestra attrezzata e di una biblioteca.

Anche la **sezione femminile dell'Istituto di Cagliari-Uta** ha al suo interno un'area per detenute-madri con figli, non occupata al momento della visita. Vi sono inoltre due stanze per persone con disabilità motoria. La sezione ha spazi ampi, in buono stato di conservazione e con un affollamento ridotto nei giorni della visita<sup>38</sup>. Anche qui però i cortili risultano inadeguati: non sono adeguatamente ombreggiati, non hanno strumenti per attività ludiche e ricreative e, di conseguenza, sono poco utilizzati. Il bagno esterno, a vista – come già riportato nel considerare le condizioni materiali degli Istituti – non garantisce alcuna riservatezza, a causa delle finestre della sezione che affacciano sul cortile<sup>39</sup>.

Gli ambienti della sezione femminile della Casa circondariale di Cagliari-Uta appaiono asettici e anaffettivi. L'area passeggi è completamente circondata da cemento e infestata da colonie di insetti volanti. Le uniche attività ricreative - 'trattamentali' sono una sartoria e la scuola.

In entrambi gli Istituti le attività 'trattamentali' proposte alle donne detenute erano alquanto scarse. Nella Casa circondariale di Cagliari- Uta al piano terra erano presenti dei laboratori ben attrezzati e utilizzabili per il percorso riabilitativo, tuttavia non è stato possibile accertarne l'effettivo utilizzo, che, si desume sporadico e saltuario (in particolare, il laboratorio di cosmetica e parrucchiera).

Nella struttura di Sassari-Bancali, le giornate sembrano trascorrere vuote. Non è previsto un corso di alfabetizzazione per le detenute straniere. Per passare il tempo le donne tempo lavorano a maglia nelle loro camere, ma i ferri vengono ritirati alle ore 18, cioè quando finiscono i turni di lavoro e molte di loro rientrano nelle stanze.

Nella stessa sezione, nelle stanze n. 1 e n. 2 erano detenute quattro donne classificate come "protette" per reati a riprovazione sociale. Erano pertanto separate dalle altre, potendo avere contatti solo con le 'coinquiline' di stanza ed essendo estromesse da qualsiasi tipo di attività o corso di studio. Erano in attesa di un trasferimento, ma al momento della visita erano chiuse nelle loro camere di pernottamento in un regime di quasi isolamento.

Il ridotto numero di presenza di detenute donne all'interno di Istituti maschili non può giustificare l'assenza o la scarsità di attività 'trattamentali'. Gli Istituti sono tenuti a garantire attività 'trattamentali' mirate per la popolazione specifica, nel rispetto dell'identità di genere e in una prospettiva di reinserimento, fine ultimo

---

<sup>37</sup> d.p.r. n.230 del 30 giugno 2000 *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*. Articolo 19.6 «Sono assicurati ai bambini all'interno degli istituti attività ricreative e formative proprie della loro età. I bambini, inoltre, con l'intervento dei servizi pubblici territoriali o del volontariato, sono accompagnati all'esterno con il consenso della madre, per lo svolgimento delle attività predette, anche presso gli asili nido esistenti sul territorio».

<sup>38</sup> L'analisi dei dati nei registri ha mostrato positivamente che la situazione di non sovraffollamento non era limitata ai giorni della visita della delegazione.

<sup>39</sup> Vedi paragrafo 2.1.1. di questo Rapporto.





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

della pena. Se necessario, gli Istituti favoriscano la partecipazione del territorio e delle Associazioni del Terzo settore, al fine di incrementarne l'offerta 'trattamentale'.

Molte criticità sono emerse relativamente alla tutela della salute delle donne detenute: questi aspetti saranno trattati nel successivo paragrafo. Nell'Istituto di Sassari-Bancali, l'impossibilità di ospitare donne nel Reparto SAI, costringe il trattamento delle problematiche sanitarie all'interno della sezione, rischiando di comprometterne l'organizzazione e di deteriorare il clima detentivo. In particolare, al momento della visita, si è rilevato il rischio di diffusione della pediculosi.

Inoltre, una detenuta affetta da celiachia ha denunciato di non riuscire a utilizzare i buoni pasto per l'acquisto di cibi senza glutine per i pazienti celiaci né all'interno dell'Istituto, né acquistandoli all'esterno. Tale situazione contrasta con la Legge del 4 luglio 2005 n. 123 recante "Norme per la protezione dei soggetti malati di celiachia" e con l'articolo 14 comma 3 del DPCM del 12 gennaio 2017 relativo all'erogazione dei prodotti dietetici per persone affette da celiachia. Inoltre, ha anche segnalato la mancanza in cucina di una attrezzatura dedicata per la lavorazione e cottura dei cibi senza glutine. Infatti, è importante ricordare che tracce di glutine, presenti anche per contaminazione accidentale, sono per un soggetto celiaco dannose.

**29. Il Garante nazionale raccomanda che sia garantito negli Istituti di pena il diritto alla tutela della salute delle persone detenute affette da celiachia, attrezzandosi per assicurare l'accesso all'acquisto tramite i buoni pasto, previsti dalla legge ed erogati dalla Regione e assicurando nelle cucine attrezzature dedicate che evitino il rischio di intossicazione delle persone affette da celiachia che quindi non possono ingerire glutine, come stabilito dall'articolo 4 della Legge n.123 del 4 luglio 2005 recante "Norme per la protezione dei soggetti malati di celiachia".**

33

### **2.1.6. Tutela della salute**

Occorre innanzitutto ribadire che a seguito della trasformazione del SAI della Casa circondariale di Sassari-Bancali in un Centro di osservazione psichiatrica, nella Regione manca un Centro sanitario in grado di prendere in carico le persone in regime detentivo speciale ex 41-bis o del circuito dell'Alta sicurezza. Infatti, l'unico SAI regionale, che si trova nell'Istituto di Cagliari-Uta, è solo per persone detenute in media sicurezza. Un problema analogo riguarda la detenzione femminile. Non esiste in tutta la Regione un SAI in grado di prendere in carico detenute donne.

#### **Il Garante nazionale ribadisce la raccomandazione n. 2 del presente Rapporto.**

Dalla visita nelle due sezioni femminili delle Case circondariali di Sassari-Bancali e Cagliari-Uta è emerso come la mancanza di un SAI di fatto comporti che tutta l'attività medica specialistica sia svolta presso le strutture sanitarie esterne, con un ricarico di lavoro anche sul personale di Polizia penitenziaria che deve garantire la scorta. Nell'Istituto di Sassari-Bancali non è prevista neanche la presenza del ginecologo, pur essendoci una sezione femminile.

Inoltre, le donne detenute nella sezione femminile della Casa circondariale di Sassari-Bancali hanno segnalato che non solo vengono tradotte in ospedale con le manette (quelle con la catena), ma spesso le manette sono lasciate anche durante le visite e vengono tolte solo dopo la richiesta del medico. Una di loro ha dichiarato



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

di avere fatto la visita dermatologica con le manette ai polsi. Analoga situazione è stata rappresentata dalle donne della sezione AS2 di Nuoro.

**30. L'applicazione delle manette, se giustificata durante il trasporto di una persona detenuta in ospedale, non è accettabile che prosegua lasciate durante la visita medica. Il Garante nazionale raccomanda che tale prassi sia immediatamente interrotta.**

La mancanza di *privacy* delle visite mediche è una delle criticità riscontrate in tutti gli Istituti visitati: da Sassari a Cagliari, passando per Nuoro e Oristano. Spesso la richiesta viene dallo stesso personale medico, come prassi di routine. Tale problema, secondo quanto riferito dal direttore sanitario dell'Istituto di Sassari-Bancali, Walter Sarais, che è anche direttore all'Istituto di Alghero, riguarda anche la distribuzione dei farmaci che viene sempre fatta alla presenza di un agente. Anche le visite psichiatriche si svolgono alla presenza dell'agente. La presenza del personale di Polizia durante le visite mediche è stata segnalata in alcuni casi anche durante le visite in ospedale<sup>40</sup>. Si tratta di una palese violazione del diritto alla *privacy*.

**Il Garante nazionale ribadisce la raccomandazione n. 2 di questo Rapporto.**

**31. Inoltre, ritenendo del tutto inaccettabile la presenza di un agente di Polizia penitenziaria durante le visite mediche come prassi ordinaria e non come conseguenza di una richiesta specifica del medico in un altrettanto specifico e circostanziato caso, raccomanda:**

- che tale prassi, peraltro sanzionabile sul piano degli obblighi relativi a Convenzioni internazionali, sia immediatamente dismessa;
- che la Direzione dell'Istituto garantisca sempre il rispetto delle *privacy* del colloquio medico-paziente, dotando per esempio le porte delle stanze degli ambulatori medici di una finestra in modo da consentire agli agenti di effettuare il controllo visivo nel rispetto della riservatezza, anche ai sensi del Decreto legislativo del 30 giugno 2003 n.196 "Codice in materia di protezione dei dati personali".

34

Particolarmente critica è apparsa la sezione infermeria della **Casa circondariale di Nuoro**. Le piante organiche non erano rispettate e le condizioni contrattuali rischiavano di compromettere la qualità delle prestazioni erogate: dei sette medici previsti da pianta organica, solo tre erano effettivamente in servizio, con turnazioni h24 (tutti, tranne il dirigente sanitario, hanno contratti a tempo determinato di durata annuale).

Situazione analoga per il personale infermieristico, che era presente in Istituto soltanto dalle 7 alle 21: come conseguenza tutte le terapie e i servizi infermieristici erano somministrati esclusivamente in questa fascia oraria e a sera erano distribuiti a partire dalle 19.30, per riuscire a finire in tempo, con una cassetta di legno del tutto inadatta. La conseguenza è, per esempio, che i sonniferi finiscono il loro effetto nel cuore della notte<sup>41</sup>.

Dai registri e dalle opinioni degli operatori si evince l'impossibilità di garantire le effettive necessità sanitarie della popolazione detenuta. La presenza di medici specialisti è sporadica e su turnazioni medie di due volte

<sup>40</sup> Una detenuta ha dichiarato di avere fatto una visita ginecologica in ospedale nel mese di dicembre 2016 con l'agente nella stanza.

<sup>41</sup> Inoltre, durante il mese del Ramadan la distribuzione dei farmaci avviene in orari in cui i detenuti musulmani non possono mangiare e questo crea ulteriori difficoltà.



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

al mese. Questo non permette qualsivoglia attività *preventiva*, ma prestazioni esclusivamente *reattive*, solo per patologie di considerate rilevante gravità (a titolo di esempio, l'odontoiatra, figura tra le più presenti in Istituto, garantisce una media di 30 prestazioni al mese, su una popolazione detenuta di oltre 150 persone).

Il giudizio degli operatori sul raccordo tra carcere e servizio ospedalieri è stato di stentata sufficienza: Sono state segnalate in particolare criticità e attriti con la farmacia ospedaliera per l'intempestivo e inadeguato approvvigionamento dei farmaci: per esempio, i farmaci per i pazienti cronici vengono mandati all'Istituto in quantitativi non sufficienti, e non di rado devono essere acquistati con la ricetta del servizio sanitario per sopprimere alla mancanza.

Molte poi le carenze e molti gli ostacoli organizzativo-burocratici segnalati: il ritiro dei referti in ospedale avviene spesso con grandissimo ritardo<sup>42</sup>; le richieste di invalidità non possono essere inviate via internet; manca la sterilizzatrice da almeno due anni; il defibrillatore non funziona. Inoltre, la delegazione ha rilevato che non è prevista una scheda della terapia di ciascun paziente e che manca il registro delle lesioni.

Sul territorio, è prevista una camera riservata (con due posti) per persone detenute nell'ospedale nuorese di San Francesco che la delegazione non ha visitato.

L'impostazione di una medicina strettamente reattiva e non focalizzata sulla tutela della salute in senso preventivo ed educativo è stata riscontrata anche nell'**Istituto di Oristano**, come del resto era già emerso in una precedente visita del 2016. In questo Istituto la delegazione ha riscontrato che il personale medico e infermieristico incontrato non aveva la minima conoscenza della figura del Garante nazionale. Non solo, ma l'atteggiamento mostrato è stato ben distante dalla collaborazione che ci si attende in un dialogo inter-istituzionale. Il personale sanitario ha avuto un atteggiamento astioso nei confronti della delegazione e per niente collaborativo: ha riferito che non si poteva accedere al sistema telematico per monitorare come fosse organizzata la cartella clinica digitalizzata del detenuto in quanto non in possesso delle credenziali di accesso, a disposizione del solo responsabile sanitario; la dottoressa responsabile di turno è stata raggiunta telefonicamente ed è stato chiesto l'incontro presso l'Istituto. Tuttavia, l'ampio ritardo con cui ella ha raggiunto l'Istituto non ha consentito alcun incontro.

Il Garante nazionale considera che tale atteggiamento sia lesivo del rapporto di cooperazione che la legge prevede debba essere stabilito tra chi ha responsabilità dell'attuazione dei diversi aspetti che configurano la privazione della libertà e chi ha responsabilità del controllo dei diritti delle persone che scontano tale privazione. Ritiene inoltre che la Direzione dell'Istituto sia responsabile dell'informazione di chi lavora nell'Istituto stesso circa il ruolo, i poteri, le modalità di accesso del Garante nazionale e della necessaria collaborazione che tutti devono offrire e che la carenza registrata nell'Istituto di Oristano renda evidente che tale funzione non sia stata esercitata.

Nell'**Istituto di Cagliari-Uta** si è rilevata innanzitutto una controversa classificazione degli spazi detentivi: seppur distinti sotto il profilo regolamentare, il Reparto SAI-ricoverati ordinari (20 posti solo maschile) e la

---

<sup>42</sup> È stato segnalato un caso specifico di un paziente il cui enzima cardiaco non era stato mai ritirato e che è dovuto ricorrere al Pronto soccorso.



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

“Articolazione per la tutela della salute mentale” (4 posti, anch’essa solo maschile<sup>43</sup>), sono in realtà all’interno dei medesimi spazi e sostanzialmente indistinguibili. Personale, spazi, arredi, strumentazioni sanitarie sono identici. Le stesse stanze di detenzione/ricovero sono distribuite in maniera non uniforme e senza un apparente criterio, se non quello della disponibilità momentanea di un posto letto: è impossibile distinguere le stanze destinate alla “Articolazione per la tutela della salute mentale” rispetto a quelle ricoverate al SAI. Dunque, l’osservatore esterno, visitando il reparto, può agevolmente dedurre come l’esistenza della “Articolazione per la tutela della salute mentale” sia sostanzialmente puramente fittizia e non sbaglierebbe, anche perché l’esistenza di tale “Articolazione” è risultata sconosciuta anche al personale sanitario operante nell’unica Rems regionale [sic].

Tale promiscuità finisce nei fatti col compromettere la qualità dell’assistenza sanitaria specifica e rischia di promuovere un ‘indifferentismo’ che non permette un adeguato approccio terapeutico individualizzato, trasformando il reparto in un ‘cronicario’ dove vengono ospitate persone con problemi – e bisogni – molto molto diversi: al momento della visita, per esempio, la delegazione ha potuto incontrare persone ultrasettantenni, così come neomaggiorenni con rilevanti patologie legati all’abuso di sostanze stupefacenti o ancora pazienti in attesa di trasferimento in Rems.

Proprio la questione della salute mentale appare l’aspetto più problematico (a detta degli stessi operatori) dell’Istituto cagliaritano. A tal proposito si rileva in particolare:

Le carenze di organico. Nessun tecnico della riabilitazione psichiatrica è in servizio nel carcere cagliaritano; nei periodi festivi un unico psichiatra deve fronteggiare le richieste sia dell’Istituto penitenziario che del territorio. Anche la presenza di altri specialisti è inferiore ai reali bisogni della struttura ed è continuamente ridotta dalla Azienda sanitaria: la presenza del medico internista, per esempio, nella nuova convenzione con l’Azienda sanitaria è ridotta da 10 a 4 ore settimanali.

I rapporti con i servizi sanitari esterni. Poco virtuosa e conflittuale appare la relazione con i servizi sanitari esterni (inclusi i presidi di tutela della salute mentale). A settembre 2017 erano già stati eguagliati il numero dei ricoveri esterni effettuati in tutto il 2016, pur avendo presenze comparabili. Negli Ospedali del cagliaritano non esistono reparti specifici o semplici stanze ‘protette’ per il ricovero di persone detenute.

I rapporti con l’Spdc e il ricorso esteso alla contenzione meccanica. Ricoverati e personale hanno riferito di un uso ampio della contenzione meccanica<sup>44</sup>. All’interno del SAI (e dunque, della “Articolazione per la tutela della salute mentale”) non è stata rilevato alcun ambiente idoneo a tale trattamento ed è risultato piuttosto difficoltoso ricostruire da chi e come viene “governata” l’eventuale contenzione meccanica. Come più volte sottolineato dal Garante nazionale, anche in occasione delle proprie Relazioni al Parlamento<sup>45</sup> il criticabile

<sup>43</sup> Qualora, come è effettivamente capitato, una donna detenuta abbia necessità dell’articolazione per la salute mentale (ricorrente è il caso della necessità di svolgere un periodo di “osservazione psichiatrica”) occorre ricorrere a luoghi esterni (nel caso di specie, il Servizio psichiatrico di diagnosi e cura (Spdc) dell’Ospedale civile della città di Cagliari).

<sup>44</sup> L’ultimo in ordine di tempo, antecedente alla visita del Garante nazionale del 3-6 novembre era avvenuto il 20 settembre.

<sup>45</sup> In particolare, la Relazione al Parlamento 2018, presentata al Senato della Repubblica il 15 giugno 2018.



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

uso della contenzione meccanica diviene inaccettabile (e *contra legem*) qualora sia utilizzato, al di fuori dello stato di necessità, come strumento per evitare di ricorrere alle procedure e alle garanzie previste per il trattamento sanitario ospedaliero (come forma di “cripto-Tso”). La normativa vigente non permette infatti lo svolgimento del Tso cosiddetto “ospedaliero” al di fuori del Servizio psichiatrico di diagnosi e cura (Spdc).

L’aspetto strutturale. Nelle stanze di ricovero, con metratura adeguata, sono tuttavia presenti finestre alte che non permettono la vista all’esterno e limitano l’ingresso della luce naturale. Le porte restano aperte e l’accesso al corridoio e agli spazi comuni è garantito nelle ore diurne.

Vanno infine segnalate due gravi criticità.

La prima, già precedentemente segnalata in questo Rapporto nel trattare il tema dell’isolamento<sup>46</sup>, riguarda il fatto che in più circostanze, come è risultato dal controllo dei registri, durante l’isolamento disciplinare delle persone detenute il medico non redigeva la certificazione medica di idoneità all’isolamento. Tale questione è stata affrontata anche durante la fase finale della visita in presenza del responsabile dell’area sanitaria, direttore dell’Istituto e comandante di reparto.

**32. Il Garante nazionale raccomanda che sia sempre assicurato il controllo quotidiano del medico durante i periodi di isolamento, così come previsto dall’articolo 39 dell’Ordinamento penitenziario<sup>47</sup> e sia regolarmente registrato il referto della visita stessa.**

La seconda riguarda la conservazione dei fascicoli sanitari delle persone detenute, così come si è avuto modo di riscontrare in presenza degli addetti all’area sanitaria, era assolutamente deprecabile, con pagine mancanti o strappate.

**33. Il Garante nazionale stigmatizza tale comportamento, essendo la tenuta dei fascicoli sanitari sono elemento fondamentale per garantire la tutela della salute dei pazienti e pertanto raccomanda pertanto che siano debitamente compilati e conservati in maniera idonea.**

## **2.2. LA REMS DI CAPOTERRA**

<sup>46</sup> Paragrafo 2.1.3.

<sup>47</sup> Articolo 39 o.p. «Le infrazioni disciplinari possono dar luogo solo alle seguenti sanzioni: 1) richiamo del direttore; 2) ammonizione, rivolta dal direttore, alla presenza di appartenenti al personale e di un gruppo di detenuti o internati; esclusione da attività ricreative e sportive per non più di dieci giorni; 4) isolamento durante la permanenza all’aria aperta per non più di dieci giorni; 5) esclusione dalle attività in comune per non più di quindici giorni. La sanzione della esclusione dalle attività in comune non può essere eseguita senza la certificazione scritta, rilasciata dal sanitario, attestante che il soggetto può sopportarla. Il soggetto escluso dalle attività in comune è sottoposto a costante controllo sanitario. L’esecuzione della sanzione della esclusione dalle attività in comune è sospesa nei confronti delle donne gestanti e delle puerpere fino a sei mesi, e delle madri che allattino la propria prole fino ad un anno». Ordinamento Penitenziario



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

La Rems di Capoterra è l'unica della regione – nonostante il piano regionale inizialmente prevedesse due strutture da 20 posti ciascuna – e si trova all'interno di una struttura sanitaria di lungodegenza, con cui condivide la portineria. Aperta come "Rems provvisoria" formalmente nell'aprile 2015 ed effettivamente dal luglio 2015, è divenuta "definitiva" nell'aprile 2017.

Dal punto di vista quantitativo, la struttura sembra adeguata alle esigenze del territorio, al momento della visita erano infatti presenti 16 persone tutte di sesso maschile (13 in misura di sicurezza definitiva, 3 in provvisoria), corrispondente alla capienza massima. Per lunghi mesi vi sono stati alcuni posti liberi (almeno due), tuttavia a cominciare dall'aprile 2017 si è registrato invece un lieve aumento di misure di sicurezza detentive disposte dalla magistratura, che ha portato alla creazione, per la prima volta, di una "lista di attesa" di tre persone (di cui una al momento della visita ristretta nell'Istituto di Cagliari-Uta<sup>48</sup>). Tale cambiamento, pone alcuni interrogativi in merito al rapporto con la magistratura di cognizione e di sorveglianza.

Nella struttura era ospitata una persona, L. C., internata non appartenente per residenza alla regione sarda, bensì all'Umbria. Nessun dipartimento lo aveva preso in carico e di fatto la sua situazione de-territorializzata determinava un'assenza di qualsiasi piano terapeutico centrato sul possibile reinserimento. La questione è stata già da tempo posta dal Garante nazionale alla Presidente della Regione Umbra che: a) non ha provveduto a configurare una Rems nel proprio territorio, 'subappaltando' tale funzione alla Regione Toscana, finanziandola, e così interrompendo di fatto il necessario legame territoriale tra paziente internato e servizi esterni; b) non ha preso mai in carico la persona residente in Umbria e ricoverata nella Rems di Capoterra né ha previsto un possibile percorso di eventuale ritorno territoriale, di fatto abbandonando all'incertezza lo sviluppo di un suo possibile percorso.

38

L'interlocuzione con la Regione Umbria non ha finora prodotto risultati. Tuttavia, **il Garante nazionale intende riaprire il necessario dialogo con la Presidenza della Regione per sanare una situazione del tutto anomala, anche a partire dal caso concreto registrato in Sardegna e con il contributo del locale Garante regionale.**

Poiché la questione della persona ospite fuori territorio costituiva un problema tale da richiedere una soluzione a breve già nel periodo della visita della delegazione<sup>49</sup>, **il Garante nazionale chiede di essere informato sulle decisioni assunte dopo la visita e su quale sia la situazione attuale del signor L.C.**

La delegazione è stata accolta con grande volontà di collaborazione ed apertura al dialogo da parte di tutti i responsabili della struttura e ha avuto accesso a tutta la documentazione richiesta.

Nel corso della visita sono emerse alcune criticità e alcuni elementi di riflessione anche positiva che si riportano qui di seguito.

---

<sup>48</sup> Benché consapevole delle difficoltà persistenti in questa fase di attuazione delle misure di sicurezza psichiatriche nelle Rems, dovuta anche all'accentuazione del ricorso alla misura provvisoria, il Garante nazionale non può non ribadire anche in questo Rapporto che la permanenza in carcere di persona internata e non detenuta per contingenti motivi logistici pone una questione di **illecita detenzione** e che tale situazione, riscontrata in più casi, deve trovare una risoluzione in tempi rapidi.

<sup>49</sup> Al momento della visita mancavano 8 mesi alla fine normativamente definita della misura di sicurezza psichiatrica.



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

**Aspetto strutturale:** Gli spazi sono ristretti, ma utilizzati in maniera efficiente. È apprezzabile la scelta di mantenere tutti gli spazi fruibili da tutti i pazienti in qualsiasi momento, almeno nelle ore diurne. I pazienti, infatti, secondo quanto riferito alla delegazione e quanto osservato nel corso della visita, possono accedere liberamente agli uffici del personale, alla nuova area esterna (un campo da gioco con un gazebo con sedute), alle sale in comune con attrezzi ginnici e ludici. Anche le camere (che non hanno forniture sanitarie, a cominciare dai letti, per evitare l'“effetto ospedale” e assomigliare quanto più possibile all'ambiente familiare) rimangono aperte e accessibili sempre.

Stride invece la presenza di una recinzione perimetrale eccezionalmente evidente (e per di più videosorvegliata) e di alcune accortezze che rispondono a una infondata logica custodiale-securitaria in contrasto con le finalità terapeutiche della Rems, come per esempio le grate ai balconi e l'impossibilità concreta di affacciarsi, nonostante la struttura si trovi al piano terra. Si tratta – secondo quanto riferito alla delegazione - di imposizioni delle Autorità di pubblica di sicurezza che, alla luce del basso numero di eventi critici e delle reali esigenze di sicurezza della struttura, dovrebbero certamente essere rivalutate e maggiormente condivise con la direzione sanitaria della Rems.

La struttura è accessibile a parenti e avvocati che possono visitare con facilità le persone ospitate.

**Risorse umane.** La precarietà delle condizioni contrattuali del personale e, di conseguenza, l'alto turn-over rischiano di incidere negativamente sulla qualità del servizio. Gli infermieri (11), il tecnico della riabilitazione psichiatrica (1), gli operatori socio sanitari (6), le guardie giurate (12, v. *infra*) sono tutte dipendenti di cooperative e società consortili. La psicologa e la collaboratrice amministrativa sono dipendenti dell'Azienda sanitaria, ma con contratti a tempo determinato. Gli unici con contratti a tempo indeterminato sono l'assistente sociale e i tre medici psichiatri: uno dirigente sanitario, uno incaricato del percorso post-Rems e uno che ha in carico coloro per i quali è stato stabilito un percorso diverso dalla collocazione in Rems.

**Tutela della salute.** Il medico di base visita con continuità la Rems, mentre le visite specialistiche avvengono all'esterno, con normale prenotazione tramite il sistema Cup. Le persone sono generalmente accompagnate dal personale della Rems, solo in un caso si è ricorsi al trasporto con mezzi della Polizia penitenziaria (v. *infra*).

**Evitare la Rems.** Un punto importante nella gestione dei vari casi è costituito dal fatto che per un certo numero di situazioni – quantunque contenuto – è stato individuato un percorso diverso da quello della collocazione nella Rems. Per 12 dei 46 casi gestiti fino al giorno della visita, è stato individuato un percorso diverso – e sono gestiti da uno psichiatra dedicato – senza, quindi, prevedere la privazione della libertà in una struttura. Ovviamente si tratta di percorsi da verificare e, a detta degli interlocutori durante la visita, era ancora troppo presto per definire la positività o meno del percorso intrapreso. Tuttavia, la delegazione ha colto positivamente in tale progettualità la volontà di non riferirsi alla misura restrittiva come prima soluzione.

**“Dopo la Rems”: i percorsi di uscita.** L'aspetto cruciale dell'applicazione della normativa sul superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari (Opg) è il percorso di uscita del paziente dal circuito Rems. Dalla sua apertura, nella Rems sarda sono transitate 34 persone (32 uomini e 2 donne), le dimissioni sono state 18, solo una persona è tornata a casa, le altre hanno proseguito il loro percorso, nelle forme della “Licenza finale d'esperimento” – Lfe – o della libertà vigilata, in comunità psichiatriche del territorio. Si era registrato fino



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

ad allora soltanto un fallimento della misura di sicurezza, che ha comportato il ritorno in Rems. Occorre valutare questi numeri all'interno del contesto e della tradizione regionale: la Sardegna ha storicamente avuto un numero di invii in Opg doppio rispetto alle altre regioni italiane, in rapporto al numero di abitanti. Non solo, ma molto spesso le persone che sono tornate in regione dopo il superamento degli Opg erano del tutto sconosciute ai servizi territoriali.

Questi dati dimostrano la centralità della questione della non absolutezza da assegnare alla sistemazione in Rems, bensì della necessità di definire tale soluzione come soluzione limitata e 'di passaggio' all'interno di un percorso terapeutico – o comunque progettuale – che prevede strumenti diversi in tempi diversi e che comunque non abbandoni mai la prospettiva fondamentale che è quella del ritorno, modulato, supportato, accompagnato, alla realtà esterna e mai quello della esclusione da tale prospettiva. La scelta organizzativa sarda appare quella di aver individuato tre strutture comunitarie (anche privato-sociali) in progressiva specializzazione nell'accoglienza di pazienti psichiatrici provenienti dal circuito penale. Tali strutture, in costante rapporto con il personale Rems e la magistratura, costituiscono dunque lo sbocco principale (pur non esclusivo) del paziente dimesso dalla Residenza.

**Il rapporto con la Magistratura.** Strettamente legata alla questione precedente è il rapporto tra sistema giustizia, nelle sue accezioni di cognizione e sorveglianza, e sanitario. Il rapporto di fiducia e la volontà di collaborazione reciproca presenta ampi margini di miglioramento, al di là del buon rapporto istaurato con il magistrato di sorveglianza di riferimento. Il protocollo di intesa tra Dipartimento di salute mentale e Autorità giudiziaria è stato sottoscritto, ma mai reso operativo. Il Garante nazionale ritiene opportuno incentivare anzitutto il corretto inquadramento diagnostico del paziente (attraverso il coinvolgimento dei periti) per limitare l'invio in Rems alle sole persone con psicopatologie importanti. In tal senso costituiscono sperimentazioni interessanti, l'aver individuato specificatamente un dirigente medico psichiatra che si occupi del monitoraggio dei percorsi post-Rems e un altro che si occupi delle 'alternative' alla Rems, *in primis*, la corretta applicazione delle libertà vigilate.

Come nel resto del Paese, la percezione degli operatori è quella di una miglior collaborazione con la magistratura di sorveglianza rispetto alla magistratura di cognizione. Una concreta conseguenza di tale rapporto di fiducia è costituita dalla possibilità per alcuni pazienti di usufruire di permessi che permettano attività esterne alla Rems, con o senza l'accompagnamento del personale socio sanitario.

**Sanzioni disciplinari e vigilanza privata.** Molto controversa è la gestione di eventuali violazioni del regolamento interno o comportamentali dei pazienti ricoverati e, più in generale, della questione sicurezza all'interno della struttura. Fin dall'apertura, l'Azienda sanitaria ha deciso, anche in assenza di precise indicazioni normative, di affidare la vigilanza perimetrale ad un'agenzia di vigilanza privata (prima tre, poi quattro vigilantes per turno sulle 24 ore). Da sola vigilanza perimetrale, volta a tutelare il 'bene Rems', la presenza delle guardie giurate (non armate, ma con uniforme – e non in abiti civili -, distinguibili dal resto del personale) si è presto spinta all'interno della struttura, senza evidenti limitazioni. I compiti sono vari, incluso,





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

a detta della direzione, per «evitare vendette rispetto a persone inviate in Rems per comportamenti assunti nel carcere»<sup>50</sup>. Ogni martedì si tiene un incontro assembleare con i pazienti e la vigilanza privata.

La direzione della struttura difende con convinzione la crescente presenza del personale di vigilanza e anzi, ha rifiutato l'ipotesi di aumentare il numero di operatori socio-sanitari, in cambio di una riduzione a soli due addetti alla vigilanza, adducendo, sinteticamente, tre motivazioni:

- a) ciò consente di distinguere nettamente i ruoli, permettendo al personale sanitario di svolgere esclusivamente funzioni terapeutico - trattamentali e non improprie funzioni di sicurezza;
- b) la sola presenza di personale di vigilanza riconoscibile migliora il clima interno, disincentivando comportamenti violenti dei pazienti;
- c) il personale di vigilanza è direttamente coinvolto nella programmazione delle giornate e partecipa alle riunioni di équipe. Insomma, pare essere parte integrante della quotidianità della Rems. La direzione sanitaria effettua una sorta di selezione di tale personale, prima che venga contrattualizzato.

È evidente come ognuna di queste tesi possa generare anche conclusioni contrarie e antitetiche. L'aspetto più delicato riguarda il ruolo svolto dal personale di vigilanza in caso di infrazioni disciplinari. In realtà, la denominazione stessa è impropria, poiché non esistono procedimenti disciplinari formalizzati, né sanzioni predefinite, poiché non si applica il regolamento penitenziario. Tuttavia, all'interno della Rems è ricorrente l'applicazione di una sorta di 'isolamento' della durata variabile, fino a cinque giorni, consistente nell'obbligo di permanere nella propria stanza, senza poter partecipare alle attività in comune e sotto la sorveglianza della guardia giurata, che rimane, per tutta la durata della sanzione "nei pressi" della porta della stanza, tenuta aperta. Tale 'sanzione' viene normalmente disposta verbalmente dal direttore della struttura, nei casi più gravi viene emanato dal direttore un documento scritto, che poi confluisce nel fascicolo personale del paziente (e dunque, verosimilmente, sarà visionabile anche dal magistrato in sede di riesame periodico della pericolosità sociale). Non è chiaro quali siano i compiti del personale di vigilanza, se e come possa intervenire, anche attraverso l'uso della forza fisica per far rispettare tale 'sanzione disciplinare'.

**1. Il Garante nazionale raccomanda che sia prodotto e disponibile un regolamento che chiarisca quali comportamenti siano sanzionabili, con quali effetti e che preveda un dettagliato monitoraggio e conseguente registrazione dello svolgimento della 'sanzione' disciplinare.**

Il secondo aspetto più delicato riguarda la registrazione delle attività del personale di vigilanza. I vigilantes in turno sono infatti tenuti alla compilazione di un registro cartaceo, dove tuttavia vengono semplicemente registrati i nominativi del personale di vigilanza in servizio e le entrate/uscite dalla porta principale di pazienti, operatori, famigliari o visitatori esterni. Non viene fatta menzione di eventuali interventi o episodi avvenuti all'interno della struttura.

---

<sup>50</sup> Frase che lascia alcune perplessità nella percezione del rapporto tra misura di sicurezza e detenzione.



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

- 2. Il Garante nazionale raccomanda che le attività quotidianamente svolte dal personale di vigilanza siano oggetto di appropriata registrazione da rendere disponibile sia al controllo dei responsabili della struttura, sia agli organi di monitoraggio indipendente nazionali e sovranazionali<sup>51</sup>.**

Si segnala inoltre che le telefonate, che avvengono in un giorno prestabilito e durante il fine settimana, si svolgono alla presenza di un operatore, che dunque ha la possibilità di ascoltare il contenuto della conversazione.

- 3. Il Garante nazionale esprime notevoli dubbi sulla prassi di ascoltare il contenuto delle telefonate degli ospiti da parte di un operatore, adottata non in casi o situazioni specifiche, ma come prassi ordinaria e raccomanda che sia rivista, restringendola a parametri di necessità effettiva e di elemento conoscitivo all'interno di un o specifico piano d'intervento trattamentale.**

Eventuali trasferimenti o uscite all'esterno (ricorrenti sono le visite mediche o le udienze) avvengono con mezzi e operatori della Rems, si era registrato fino al giorno della visita un solo caso in cui si è ricorso al supporto della Polizia penitenziaria per motivi di sicurezza.

**Eventi critici.** Successivamente alla visita, il Garante nazionale ha preso atto che in data 1 luglio 2018 una persona internata definitivamente, G.T. si è tolta la vita, tramite soffocamento con gas e utilizzo di una busta di plastica. Ovviamente è lungi dall'opinione del Garante trovare dirette responsabilità in tali drammatici eventi. Tuttavia non può non rilevarsi che l'episodio è avvenuto nel pieno del pomeriggio (ore 16.47) nel contesto di una struttura molto limitata in dimensione numero e con la presenza di personale di vigilanza all'interno. Il Garante nazionale chiede di sapere quali procedure siano state successivamente messe in atto, sia per i dovuti accertamenti dell'episodio, sia per ristabilire la tranquillità in una comunità vulnerabile toccata da un simile evento.

Risulterebbe inoltre al Garante nazionale che in data 3 novembre sia deceduta in ospedale una persona internata, I.P., a seguito di un episodio di autolesionismo consistente nell'aver battuto fortemente la testa contro la porta. La persona aveva già nel 2012 manifestato volontà autolesiva lanciandosi da un'altezza di circa due metri ed era stata successivamente ricoverata in ospedale. Di tale decesso non risulta tuttavia notizia negli atti accessibili negli applicativi informatici.

- 4. Il Garante nazionale chiede di ricevere informazioni esaustive su tale episodio e, qualora confermato, sulle misure messe in atto conseguentemente. Raccomanda inoltre di essere in via ordinaria notificato nei casi di episodi di autolesionismo che comportino ricoveri ospedalieri e, ancor più, in caso di suicidi o morte naturale.**

---

<sup>51</sup> Oltre al Garante nazionale, sia come Autorità di garanzia nazionale e NPM, anche, in particolare, CPT e SPT (Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura).



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

## **1.2. ISTITUTI PENALI MINORILI (DIPARTIMENTO DI GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ)**

### **Istituto penale minorile di Cagliari-Quartucciu**

L'unico Istituto penale per minorenni (IPM) della Sardegna si trova a Quartucciu, comune della cintura cagliaritano, in zona semi-rurale. Si tratta di un carcere costruito negli anni '80, durante la cosiddetta epoca delle "carceri d'oro", e progettato come Istituto di massima sicurezza, destinato a ospitare persone appartenenti a organizzazioni terroristiche. Poi, nel 1983, ultimati i lavori, fu cambiata destinazione e adattato in brevissimo tempo a Istituto per minorenni. Strutturalmente tuttavia presenta ancora oggi tutti i limiti di una struttura progettata con finalità molto diverse agli obiettivi della detenzione per minorenni.

La presenza media è di 12 persone e gli ingressi circa 60. È un Istituto solo maschile. Le ragazze devono necessariamente essere allocate in altri Istituti, ovviamente fuori regione, con tutte le conseguenze negative del caso riguardanti i rapporti con i famigliari e la continuità con eventuali percorsi scolastici e lavorativi. Il problema che riguarda anche altre regioni del Paese è particolarmente sensibile nel contesto insulare della Sardegna.

Le comunità e le strutture di accoglienza della regione ospitano 61 persone con provvedimento dell'Autorità giudiziaria.

Erano in servizio a Quartucciu il giorno della visita, un direttore reggente (distaccata dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità – DGMC), un vicedirettore, cinque educatori e 30 poliziotti penitenziari. Era stato da poco diffuso un interpello tra il personale in forza agli altri Istituti della regione per promuovere trasferimenti volontari verso l'IPM.

Nel corso della visita sono stati rinvenuti aspetti positivi e criticità che si riportano qui di seguito.

**Spazi e strutture.** Certamente non mancano alcuni spazi (per esempio, l'ampia area verde esterna), tuttavia questi non vengono utilizzati – o sono scarsamente utilizzati – a causa di problemi di sicurezza o di ristrutturazioni lunghe e laboriose. Quindi, pur a fronte di un basso numero di ospiti (13 giovani il giorno della visita e di essi uno in permesso), gli spazi risultavano poco funzionali e di fatto inadeguati e insalubri. In particolare, le camere detentive, di entrambe le sezioni (che possono ospitare fino a quattro giovani) sono apparse in pessimo stato di conservazione, con precarie condizioni igieniche (muffe, umidità e macchie sui muri) poco luminose (anche a causa di schermature alle finestre) e presentavano alcuni evidenti pericoli (collegamenti elettrici esposti). I tentativi di 'personalizzazione' da parte degli ospiti – con murali, scritte sui muri, poster – richiamavano messaggi negativi e poco edificanti, legati a morte, gruppi criminali, violenze.

Al di fuori dei laboratori e degli ambienti per le lavorazioni interne (in particolare la cucina e la lavanderia industriale), anche le condizioni degli ambienti comuni non differivano da quelli delle camere detentive. Si tratta dunque di un Istituto che, sul piano strutturale, avrebbe necessità di una radicale ristrutturazione.

L'ambiente rappresenta il contesto in cui si attivano i percorsi 'trattamentali' dei minori e dei giovani adulti. In questa prospettiva la loro cura e il loro adeguamento sono parte del progetto stesso di trattamento dei minori e dei ragazzi. Tale messaggio deve essere ben chiaro a tutti gli operatori.



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

**1. Il Garante nazionale raccomanda che siano:**

- **attivati lavori di ristrutturazione degli ambienti in modo da renderli idonei all'accoglienza di minori e giovani adulti,**
- **ridotti gli elementi eccessivamente 'carcerari', residuo di una impostazione strutturale propria di un carcere di massima sicurezza cui era destinato originariamente,**
- **risistemate le camere di pernottamento in modo da renderle dei luoghi rispettosi delle persone e rispondenti agli standard internazionalmente definiti,**
- **siano resi effettivamente utilizzabili gli ampi spazi esterni e i locali per le attività comuni.**

**Promiscuità minorenni/giovani adulti.** Dei 13 giovani presenti nel giorno della visita, solo quattro erano minorenni; gli altri erano giovani adulti. La direzione ha scelto di non suddividere sistematicamente minori e giovani adulti. Tutte le attività e gli spazi sono dunque condivisi. La divisione in due sezioni segue altri criteri: principalmente quello della pacifica convivenza. Nel limite del possibile, si cerca di considerare l'età come criterio di allocazione delle stanze.

Il clima detentivo è però apparso non rasserenato da questa scelta; al contrario, piuttosto teso: alcuni ospiti riferivano di vivere un perenne stato di ansia e timore dovuto ai problemi di convivenza con altri giovani ristretti. A influire era certamente il fattore culturale: erano ospitati quattro italiani (di cui tre sardi) e nove stranieri (nell'ultima annualità si è assistito a un aumento degli africani, in particolare tunisini, in arrivo dalle rotte migratorie che approdano in Sardegna).

Tra gli ospiti dell'Istituto vi era anche l'unico minorenne ristretto per motivi relativi al terrorismo di radice fondamentalista in Italia, di origine kosovara: il personale era impegnato a evitare l'isolamento e a coinvolgerlo nelle attività insieme agli altri ospiti.

Non è risultato chiaro il programma specificamente attuato per coinvolgere questo giovane, né la messa in programma di specifici progetti di possibile de-radicalizzazione.

**2. Il Garante nazionale chiede di essere informato circa il percorso specifico che è stato predisposto per questa persona nel contesto della riflessione sviluppata (anche in questo Rapporto) sulla lotta alla radicalizzazione violenta.**

**Attività formative e assistenza religiosa.** Nonostante la storica presenza di un gruppo di volontari (riuniti nell'associazione "Oltre le sbarre"), le attività formative e lavorative – secondo quanto riferito – erano sporadiche e poco strutturate. Molte erano affidate alla buona volontà del personale di Polizia penitenziaria. Nell'Istituto sono presenti due laboratori attrezzati: la lavanderia industriale e la cucina, che tuttavia non lavorano per committenti esterni, ma svolgono pura attività di formazione professionale. Su turni mattutini e pomeridiani (di un paio d'ore effettive), sono presenti corsi di alfabetizzazione e la scuola media inferiore.

Non è prevista la presenza di ministri di culto, al di fuori del cappellano cattolico: le comunità religiose sul territorio sono poco organizzate e mancano figure di riferimento (in particolare l'imam). La direzione riferisce tuttavia come non vi sia una richiesta specifica da parte della popolazione detenuta.

**Eventi critici.** Alcuni eventi critici (in particolare un'evasione del 9 agosto 2017) hanno avuto un notevole clamore mediatico che ha messo sotto pressione il personale e costretto a ulteriori accorgimenti in termini



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

di sicurezza. Al mese di settembre 2017 ci sono stati due i tentavi di suicidio. Diffuso, tra i giovani che entrano a Quartucciu, è l'uso di sostanze stupefacenti e le problematiche psichiatriche (prese in carico dal neuropsichiatra e dalla psicologa, presenti in Istituto un giorno a settimana).

### **3. AMBITO DELLA SICUREZZA**

#### **3.1. CAMERE DI SICUREZZA DELLA POLIZIA DI STATO (MINISTERO DELL'INTERNO)**

Al momento della visita la Polizia di Stato disponeva in Sardegna di 34 camere di sicurezza (rispettivamente nove dipendenti dalla Questura di Cagliari, dodici da quella di Nuoro, due da quella di Oristano, sette da quella di Sassari e altre quattro distribuite tra i diversi distaccamenti della Polizia stradale). Di esse risultavano disponibili soltanto 14 (nessuna di quelle della Polizia stradale, per il resto sei nella provincia di Cagliari, due in quella di Nuoro e in quella di Oristano e quattro in quella di Sassari). Delle altre, 10 richiedevano una ristrutturazione totale e altrettante una ristrutturazione significativa, ma parziale.

Risulta evidente l'assoluta inadeguatezza della disposizione di camere di sicurezza a disposizione della Polizia di Stato in Sardegna con conseguente rischio di ricaduta sul sistema detentivo con gli effetti più volte definiti di 'porte girevoli', cioè di persone assegnate agli Istituti di detenzione soltanto per una notte o poco più. Nel corso dei mesi del 2017 precedente alla visita 139 persone erano state ospitate in queste camere di sicurezza.

La questione assume rilevanza anche maggiore delle previsioni recentemente approvate con il decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 231, convertito con modificazioni in legge 1° dicembre 2018 n. 132.

- 1. Il Garante nazionale raccomanda che sia previsto in Sardegna un piano di adeguamento delle camere di sicurezza non operative agli standard internazionalmente definiti in modo da renderle idonee ad ospitare persone in condizioni dignitose e sicure. Al contempo auspica che laddove possibile e normativamente previsto si eviti il passaggio nel sistema detentivo per brevissimi periodi, ricorrendo prioritariamente all'istituto della privazione della libertà nel proprio domicilio.**
- 2. Relativamente alle camere di sicurezza trovate funzionanti, il Garante nazionale raccomanda una ristrutturazione che adegui anch'esse agli standard internazionalmente definiti, consentendo il passaggio di luce naturale e di aria, e dotandole di interfono accessibile dall'interno.**

Durante la visita sono state monitorate le camere di sicurezza delle Questure di Nuoro (7 novembre, nel tardo pomeriggio) e Cagliari (9 novembre, sempre nel tardo pomeriggio).

#### **Questura di Nuoro**

Alla Questura di Nuoro, visitata senza preavviso così come normativamente previsto, le procedure di ingresso sono state impropriamente lunghe, con un'attesa superiore ai 45 minuti, e travagliate. L'esistenza stessa del Garante nazionale e le sue prerogative sembravano essere scarsamente conosciute sia dalle figure apicali



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

della Questura che dagli agenti in servizio. Una volta entrati, accompagnati dal primo dirigente e dal Commissario responsabile delle Volanti, la visita si è svolta senza ulteriori intoppi.

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

**3. il Garante nazionale raccomanda di raddoppiare gli sforzi d'informazione delle sedi periferiche circa la funzione delle proprie visite, le modalità d'accesso e il dovere di produrre l'informazione richiesta, anche al fine di ottimizzare i tempi nello svolgimento delle proprie attività istituzionali.**

Per stessa ammissione del personale e, come risulta dai registri, compilati correttamente ed esaustivi, l'utilizzo delle due camere di sicurezza è apparso limitato. Dal 10 marzo, giorno in cui il registro consultato veniva inaugurato, hanno fatto ingresso nelle camere di sicurezza della questura nuorese nove persone, con un media inferiore a un ingresso al mese. Nessuna ha trascorso la notte, la durata massima della permanenza è stata inferiore alle sei ore. La prassi resta quella di trasferire il prima possibile le persone nell'istituto penitenziario della città.

Proprio lo scarso utilizzo delle camere suggerirebbe un miglior mantenimento e pulizia. Le due camere contigue, di sei metri quadri circa, sono infatti senza alcun arredo e scarsamente illuminate, con un'unica finestra che non consente un'adeguata circolazione dell'aria. La porta è costituita da un blindo senza grate e con uno spioncino. Il bagno è esterno e comune alle due camere: è stato trovato comunque in buone condizioni. I letti sono costituiti da blocchi di cemento, di dimensione regolare; vengono fornite coperte, a richiesta.

46

**Questura di Cagliari**

Diversamente dall'esperienza nuorese, la Questura di Cagliari era ben informata dell'esistenza e della possibile visita del Garante nazionale e la delegazione è stata accolta dal Questore, dal Capo di Gabinetto e dal Capo della Squadra mobile, con spirito particolarmente cooperativo.

La situazione strutturale delle due camere di sicurezza agibili (altre due sono risultate inagibili e inutilizzate) è del tutto analoga a quella di Nuoro, aggravata però dal fatto di trovarsi al piano seminterrato, dove la sensazione claustrofobica è maggiore e il passaggio dell'aria molto più limitato. Le camere sono risultate del tutto prive di materassi.

Nel 2017 sono transitate oltre 70 persone, alcune vi hanno trascorso la notte o almeno parte di essa. Rilevante la problematica dei registri, che vengono ben conservati, ma in cui spesso manca l'annotazione circa l'ora e le modalità di uscita e talvolta la firma del fermato, cosicché risulta difficile stabilire a posteriore l'effettiva durata della permanenza.

Il Garante nazionale ricorda che la corretta registrazione di tutte le fasi che definiscono la privazione della libertà in luoghi di Polizia nonché la certificazione dell'effettiva informazione sui diritti e il loro effettivo



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

esercizio non sono soltanto una garanzia per la persona fermata o arrestata, ma sono anche lo strumento più efficace di tutela delle persone che operano il fermo o l'arresto al fine di evitare successive improprie denunce di maltrattamento o compressione dei propri diritti.

In questo conteso ha constatato positivamente che in entrambe le Questure viene regolarmente consegnata ai fermati la "carta dei diritti", così come previsto dalla normativa, anche se nei registri mancava la firma della persona attestante tale consegna.

### **3.2. CAMERE DI SICUREZZA DEI CARABINIERI (MINISTERO DELLA DIFESA)**

Nei giorni della visita, ben 30 delle complessive 41 camere di sicurezza in dotazione dei Carabinieri nella regione sarda erano state dichiarate inagibili in modo permanente. Nelle restanti 11 camere erano passate nell'anno in corso della visita 283 persone.

Risulta evidente l'assoluta inadeguatezza della disposizione di camere di sicurezza a disposizione dei Carabinieri in Sardegna con conseguente rischio di ricaduta sul sistema detentivo con gli effetti più volte definiti di 'porte girevoli', cioè di persone assegnate agli Istituti di detenzione soltanto per una notte o poco più.

La questione assume rilevanza anche maggiore delle previsioni recentemente approvate con il decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 231, convertito con modificazioni in legge 1° dicembre 2018 n. 132.

- 1. Il Garante nazionale raccomanda che sia previsto in Sardegna un piano di adeguamento delle camere di sicurezza non operative agli standard internazionalmente definiti in modo da renderle idonee ad ospitare persone in condizioni dignitose e sicure. Al contempo auspica che laddove possibile e normativamente previsto si eviti il passaggio nel sistema detentivo per brevissimi periodi, ricorrendo prioritariamente all'istituto della privazione della libertà nel proprio domicilio.**

#### **Compagnia dei Carabinieri di Cagliari**

Le camere di sicurezza della Compagnia dei Carabinieri di Cagliari sono quattro, tutte al piano interrato, più una che si trova allo stesso piano interrato, però è inagibile e adibita a magazzino. L'unico bagno si trova sul corridoio.

Tutte le camere hanno uguali dimensioni di 2,00 x 1,90 metri. Il Garante ha rilevato che in tutte manca l'accesso della luce naturale e anche un'apertura che consenta il ricambio dell'aria: situazione assolutamente non accettabile.

I letti sono fissi ed erano dotati di un materasso sporco. Al momento della visita le camere erano sporche e sulle pareti erano presenti insetti e larve, soprattutto nella numero 3. La delegazione ha verificato che solo un mese prima era stata fatta una sanificazione e una disinfestazione. Il Garante ha sollecitato un nuovo urgente intervento.



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

Sulle pareti erano visibili dei segni riconducibili apparentemente a tracce di sangue. Alla rilevazione del Garante uno dei Carabinieri ha risposto: «Non lo escluderei».

Nella stanza mancava un campanello accessibile dall'interno. Il personale che accompagnava la delegazione ha giustificato tale assenza con la presenza di telecamere che – è stato spiegato – consentivano anche di sentire eventuali richieste di aiuto o di intervento. Facendo delle prove dei sistemi di comunicazione dalle camere 3 e 5, però, la delegazione ha verificato che mancava il sistema audio. **Il Garante nazionale stigmatizza tale comportamento.**

I registri nella stazione dei Carabinieri di Cagliari sono risultati tenuti regolarmente.

- 2. Il Garante nazionale raccomanda di effettuare con urgenza una ristrutturazione delle camere di sicurezze in uso per metterle a norma secondo gli standard internazionalmente definiti, sanificandole, programmando interventi periodici di manutenzione e igienizzazione, dotandole di un pulsante di chiamata, arredandole con un materasso, la cui igiene va garantita, e prevedendo il cambio delle coperte una volta utilizzate.**

### **Compagnia dei Carabinieri di Sassari**

La visita alla Comando provinciale dei Carabinieri di Sassari si è svolta il giorno 5 novembre. La delegazione è stata accolta dal Comandante della Compagnia, ricevendo dal medesimo ampia collaborazione e completo accesso a luoghi e informazioni.

La Compagnia dispone di due camere di sicurezza, una di dimensioni di 3,10 x 2,20 m e l'altra di 4,30 x 1,35 m, dichiarate agibili e funzionanti. In base ai dati forniti nel corso del 2017 sono stati registrati 21 transiti (fino alla data della visita): quasi tutti vi sono stati ospitati per una notte; in un solo caso è risultata una presenza protrattasi per due notti.

Le camere sono collocate in un piano interrato dell'edificio, con servizi igienici all'esterno. Sono prive di finestre e fonti di luce naturale, mentre l'unica fonte di luce artificiale è incassata nel muro. La delegazione ha purtroppo constatato il cattivo stato di entrambe le camere: l'impiantistica, la conformazione, lo stato di conservazione e di igiene dei locali richiedono urgentissimi interventi di adeguamento e sanificazione. Le stanze non sono riscaldate ed erano arredate esclusivamente con una tavola di legno senza materasso, sulla quale sono state trovate coperte molto sporche. Va rilevato, altresì, la grave condizione di insalubrità degli ambienti infestati da colonie di insetti sulle pareti e sul soffitto. Infine, le camere sono prive di interfono o comunque di pulsante di chiamata per cui l'unica possibilità per comunicare con l'esterno è attirare l'attenzione attraverso l'impianto di videosorveglianza oppure bussare alla porta fintantoché il personale di vigilanza preposto non colga il richiamo dagli uffici del piano.

La delegazione ha altresì constatato che quando l'impianto d'aerazione è in funzione si produce un rumore di fortissima intensità.

**Complessivamente, il Garante nazionale ritiene non accettabili le condizioni riscontrate nel corso della visita.**





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

I registri sono stati trovati invece ben tenuti, numerati e con le dovute annotazioni delle varie fasi della privazione della libertà e dell'informazione sui diritti fornita alle persone fermate o arrestate.

- 3. Il Garante nazionale raccomanda alla Compagnia dei Carabinieri di Sassari di effettuare con urgenza la ristrutturazione delle camere di sicurezze in uso per dotarle di un impianto di riscaldamento, sanificarle programmando interventi periodici di manutenzione e igienizzazione, ridurre le emissioni acustiche dell'impianto di aerazione, fornirle di un pulsante di chiamata, arredarle con un materasso e prevedendo la sostituzione periodica delle coperte in dotazione.**

Nel presentare questo Rapporto, il Garante nazionale ricorda che ogni visita rappresenta intrinsecamente un **elemento di collaborazione con le Istituzioni** e ringrazia le Amministrazioni coinvolte. Il Rapporto rimarrà **riservato per trenta giorni per dare tempo alle Amministrazioni di rispondere**, quindi verrà pubblicato sul sito del Garante nazionale.

Mauro Palma

Roma, 10 dicembre 2018