

***Garante regionale delle persone sottoposte  
a misure restrittive della libertà personale***



**RELAZIONE ANNUALE DELLE ATTIVITA' SVOLTE**

**31 MARZO 2016**



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



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





***Garante regionale delle persone sottoposte  
a misure restrittive della libertà personale***

**RELAZIONE ANNUALE DELLE ATTIVITA' SVOLTE  
31 MARZO 2016**

La presente Relazione è stata realizzata dal Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte On. Bruno Mellano con la collaborazione e l'apporto di:

Anna Amorosini  
Maria Grazia Giuliani  
Alberto Di Paola  
Alessandro Paolini

La relazione annuale è pubblicata sul sito del Consiglio regionale all'indirizzo:

<http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/garante-dei-detenuiti/documenti>

La Relazione viene inviata all'Ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

***L'immagine di copertina è tratta dal reportage fotografico di Max Ferrero  
"Nocchier che non seconda il vento"***

<b>Indice</b>	<i>pagina</i>
<b>INTRODUZIONE</b>	<b>3</b>
<b>GLI STATI GENERALI</b>	<b>4</b>
<b>UNA RETE DI GARANZIE</b>	<b>5</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Ufficio del Garante nazionale</li> <li>• Il Coordinamento nazionale dei Garanti regionali e territoriali</li> <li>• I Garanti comunali in Piemonte e il coordinamento regionale</li> <li>• Modifiche alla legge regionale 2 dicembre 2009 n. 28</li> </ul>	
<b>ATTIVITA'</b>	<b>8</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riassunto delle visite ispettive</li> <li>• Modalità di intervento</li> <li>• Alcuni casi specifici</li> <li>• Organizzazione dell'ufficio</li> <li>• Comunicazione e sito Internet</li> <li>• Protocolli e collaborazioni</li> <li>• La curatela provvisoria: un bilancio</li> </ul>	
<b>QUESTIONI APERTE</b>	<b>18</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il nodo del lavoro</li> <li>• Il ruolo della Regione nella sanità penitenziaria</li> <li>• Problematiche sanitarie ricorrenti</li> <li>• Rimedi risarcitori previsti per le "pene inumane e degradanti"</li> <li>• Rischio radicalizzazione in carcere</li> <li>• Fine pena mai</li> <li>• Problematicità ristretti ex art. 41 bis O.P.</li> </ul>	
<b>UN PROCESSO DI RIFORMA</b>	<b>27</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un nuovo Ordinamento Penitenziario?</li> <li>• Un nuovo modello gestionale?</li> </ul>	
<b>NON SOLO CARCERE</b>	<b>29</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esecuzione Penale Esterna</li> <li>• La giustizia minorile</li> <li>• CIE: Centri di identificazione ed espulsione</li> <li>• OPG: un travagliato superamento</li> </ul>	
<b>CONCLUSIONI</b>	<b>35</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Linee d'azione e proposte operative</li> </ul>	
<b>DATI</b>	<b>37</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indice delle tabelle</li> <li>• Appendice</li> </ul>	

## **INTRODUZIONE**

Questa seconda relazione annuale coincide, nella sua scadenza prevista dall'art.6 della legge istitutiva, con un periodo particolarmente interessante e fecondo per la Comunità penitenziaria italiana. Il 9 marzo 2016 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, organo incaricato di verificare gli adempimenti delle sentenze della Corte europea per i diritti umani (CEDU), dopo aver monitorato l'effetto delle riforme introdotte in Italia a seguito della condanna, ha archiviato la procedura, togliendo dal suo obiettivo il sovraffollamento sistemico delle strutture carcerarie italiane. La vicenda era cominciata l'8 gennaio 2013 quando la stessa CEDU condannò l'Italia, con la suddetta sentenza pilota "Torreggiani e altri", a risarcire sette persone detenute che avevano passato molti mesi di reclusione in celle al di sotto dei 3 metri quadrati di spazio per persona (situazione riconosciuta come automatica violazione dell'art. 3 della Convenzione europea: trattamenti inumani e degradanti). D'improvviso l'Italia scoprì di avere almeno due gravi problemi nel proprio sistema penitenziario: il sovraffollamento carcerario e le modalità dell'esecuzione penale. La CEDU - nel mese di maggio 2013 - concesse un anno di tempo per affrontare la situazione e diede avvio ad un monitoraggio specifico. Allora la popolazione ristretta - che aveva toccato la cifra record di circa 67.961 il 31 dicembre 2010 - ammontava a 65.886 persone a fronte di una capienza regolamentare di 45.000 posti, con un tasso di sovraffollamento che toccava quota 142,5%. A maggio 2014 il numero dei detenuti era sceso a 58.871 e i posti letto saliti a 49.797 (sovraffollamento del 120%). Il 1° settembre 2014 i detenuti erano 54.252, il 31 dicembre 2015 52.164, e infine il 29 febbraio 2016 52.846 per un totale di 49.504 posti su 195 carceri attive in Italia: il tasso di sovraffollamento è sceso a circa il 110% ma si tratta di una media con tutti i problemi delle medie matematiche, di cui si parlerà in riferimento alla questione Asti. Per arrivare a questi numeri si sono incrementate proposte alternative alla carcerizzazione, come la custodia cautelare, la messa in prova, l'affidamento e le misure alternative più in generale, senza dimenticare i tentativi di revisione culturale della funzione del carcere (rieducativa e non punitiva) verso l'opinione pubblica e il ripensamento della vita quotidiana in carcere con il lavoro e l'accesso ad attività educative e attraverso la creazione di un sistema di figure di garanzia per il costante monitoraggio della situazione detentiva nel Paese. Tuttavia, come da più parti è stato fatto notare, molto rimane ancora da fare: il numero dei ristretti supera ancora il numero dei posti totali che le strutture penitenziarie possono offrire, nell'organico della polizia penitenziaria fissato per legge mancano 8.000 unità (fonti sindacali), gli spazi continuano a essere generalmente sporchi, umidi, insalubri e soprattutto logorati dall'utilizzo; il servizio di interpreti, visto l'alto numero di internati stranieri, continua ad essere effettuato con mezzi vecchi e scarsi; l'atmosfera che si respira in carcere è troppo spesso ancora quella della violenza; il riferimento allo spazio delle celle un parametro utile ma non esaustivo: la questione non può essere ridotta ai metri quadrati della stanza di pernottamento, bensì appare più importante che cosa si faccia nelle ore della detenzione diurna. Anche su questi temi il 18 e 19 aprile prossimi è stato convocato a Roma, alla presenza del Presidente della Repubblica e presso la Casa Circondariale di Rebibbia Nuovo Complesso, l'evento pubblico per la presentazione dell'ampio percorso di approfondimento e di proposte per una riforma del sistema chiamato "Stati Generali dell'Esecuzione Penale". Un

momento di bilancio conclusivo di un lavoro realizzato, ma anche di lancio per nuove prospettive normative e gestionali.

## **GLI STATI GENERALI**

Gli “Stati Generali dell’esecuzione penale in Italia” voluti dal Ministro Orlando sono stati aperti il 19 maggio 2015 presso la casa circondariale di Bollate (in coincidenza con l’apertura dell’EXPO) con un convegno pubblico dal sottotitolo “Sei mesi di idee per cambiare il carcere”. Gli Stati Generali si sono configurati in una grande consultazione nazionale che ha coinvolto oltre 200 esperti ed addetti ai lavori, riuniti in diciotto tavoli tematici con la supervisione di un autorevole Comitato scientifico: magistrati, avvocati, giuristi, professori, garanti, hanno affrontato i più svariati temi: dalla territorialità della pena all’affettività per i reclusi; la genitorialità; la gestione di permessi, colloqui, corrispondenza; le nuove risorse di comunità; l’applicazione dei nuovi istituti quali la sorveglianza dinamica, la messa alla prova, l’esecuzione penale esterna; i problemi della tutela della salute, del lavoro; il rapporto con le comunità locali nei percorsi e progetti di reinserimento sociale; la giustizia riparativa e i suoi percorsi di condivisione con il territorio; ed altro ancora, tutto con l’obiettivo dichiarato di apportare un contributo di conoscenza e proposizione per la realizzazione di una grande riforma dell’esecuzione penale in Italia, che la renda più conforme all’articolo 27 della Costituzione e ai trattati internazionali che l’Italia ha sottoscritto. Gli Stati Generali si concluderanno ufficialmente il 18 e 19 aprile 2016 con un grande evento a Roma organizzato dal Ministro Orlando, che li ha fortemente voluti, alla presenza del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella. Nella sua prolusione ai lavori degli Stati Generali, il Ministro della Giustizia aveva affermato: “la nostra ambiziosa scommessa è che, attraverso gli Stati Generali, su questi temi si apra un dibattito che coinvolga l’opinione pubblica e la società italiana nel suo complesso, dal mondo dell’economia, a quello della produzione artistica, culturale, professionale. I lavori degli Stati Generali procederanno in parallelo al percorso della legge delega in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio e alla riorganizzazione dell’Amministrazione Penitenziaria e dell’esecuzione penale esterna. Una coincidenza che permetterà di arricchire di contenuti la delega e di progetti le nuove articolazioni”. A seguito dei lavori dei tavoli tematici sono stati redatti dei *report* conclusivi su cui è stata indetta una consultazione pubblica *online* conclusasi il 12 marzo 2016. I contributi giunti provengono in larga maggioranza da operatori che a vario titolo lavorano nel campo dell’esecuzione penale: particolarmente significativa, in termini di rilievi e proposte, è stata la risposta del volontariato, delle associazioni e delle comunità terapeutiche. Come Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, sono stato inserito ed ho partecipato ai lavori del “Tavolo 4 - Minorità sociale, vulnerabilità, dipendenze” il cui Coordinatore è stato il Professor Emanuele Bignamini, direttore del Dipartimento dipendenze ASL 2 Torino. Gli incontri tra i componenti del tavolo sono avvenuti esclusivamente su piattaforma web dedicata, principalmente attraverso lo scambio di documentazione scritta, dato che la modalità videoconferenza, nel caso del tavolo 4, ha incontrato problemi informatici di attivazione. Si è trattato complessivamente di un’esperienza positiva che, pur nella consapevolezza che gli impegni e le difficoltà di ciascun componente



hanno finito per limitarne l'apporto e che il lavoro del tavolo - benché condiviso - è stato svolto soprattutto dal Presidente, ritengo possa rappresentare un utile contributo al processo di riforma *in fieri*. Occorre adesso valorizzare e rendere pubblico quanto discusso ed elaborato con gli Stati Generali, sensibilizzando nel contempo la classe dirigente politico-amministrativa e l'opinione pubblica nazionale. In particolare ritengo che il ruolo dei garanti negli Stati Generali sia duplice: oltre all'impegno svolto nell'ambito della discussione tematica vi è ora quello indispensabile nella condivisione e diffusione delle riflessioni emerse, perché senza quest'ultimo aspetto si rischia che il gran lavoro svolto venga svilito, non sufficientemente valorizzato e rimanga improduttivo delle feconde ricadute da tutti auspicate. Proprio per questo vi sono state varie iniziative che hanno preso spunto dagli "Stati Generali", in particolare venerdì 4 marzo il Coordinamento nazionale dei Garanti regionali e territoriali ha organizzato a Palazzo Marino, sede del Comune di Milano, un incontro pubblico dal titolo "Riforma dell'esecuzione penale e tutela dei diritti. Riflessioni in chiusura degli Stati Generali dell'esecuzione". L'incontro ha visto un'importante e qualificata partecipazione ed ha avuto come oggetto del dibattito la discussione dei temi affrontati nel corso dei sei mesi dagli Stati Generali. In occasione dell'incontro, la Garante di Milano, Alessandra Naldi, ha illustrato l'iniziativa svolta presso il carcere di Opera, dove sono stati ricreati nove tavoli tematici composti da detenuti, al fine di dare voce anche ai reclusi, soggetti e non meri oggetti della discussione. Un appuntamento torinese è in previsione a breve, con l'intento di valorizzare gli esiti del lavoro fatto. A completamento di questo report si allegano in Appendice le schede sintetiche del lavoro svolto dai 18 tavoli, tratte dal sito: [www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_19\\_1.wp?previousPage=mg\\_2\\_19](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1.wp?previousPage=mg_2_19)

## **UNA RETE DI GARANZIE**

Fra le priorità nel panorama penitenziario italiano vi è indubbiamente il completamento di una rete "terza" di garanzia per i diritti fondamentali dei cittadini ristretti. Si tratta di un'esigenza non solo perché rientra fra le richieste che la CEDU ha avanzato specificatamente al nostro Paese (tanto che nel monitoraggio conseguente alla sentenza pilota "Torreggiani e altri" anche questo aspetto è stato valutato) ma anche perché il "pianeta carcere" sta vivendo significative trasformazioni, che devono essere presidiate: basti qui citare, a titolo esemplificativo e non esaustivo, la riorganizzazione dell'Amministrazione Penitenziaria, la riattivazione di circuiti penali omogenei (dopo il grande sovraffollamento fra il 2008 ed il 2013), l'apertura di nuove strutture e la trasformazione funzionale di altre, gli Stati Generali e la presentazione di una legge delega con l'ambizione di una riforma complessiva dell'ordinamento penitenziario a quarant'anni dalla legge istitutiva (la n. 354 del 26/7/1975). Per questi motivi è importante il completamento - che fortunatamente sta avvenendo - di una rete di garanti su più livelli: il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale; il Coordinamento dei Garanti dei diritti dei detenuti e delle persone private della libertà istituiti a livello regionale e territoriale; i Garanti comunali del Piemonte e il loro Coordinamento regionale.

## **L'Ufficio del Garante nazionale.**

Il decreto legge 23.12.2013 n. 146 convertito in legge n. 10 del 21.2.2014 recante "Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria" aveva istituito il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. L'11 marzo 2015 è stato emanato dal Ministero della Giustizia il decreto n.36 contenente il Regolamento relativo alla struttura e alla composizione dell'Ufficio del Garante nazionale ove si prevede che lo stesso sia costituito in collegio, composto da un presidente e da due membri, i quali restano in carica per cinque anni non prorogabili. I componenti sono scelti tra persone, non dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni, che assicurino indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani, e sono nominati, previa delibera del Consiglio dei Ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni parlamentari. Il 1° febbraio 2016 sono state formalizzate le nomine dei componenti dell'organo collegiale e attivate le procedure di avviamento del nuovo ufficio. Il Collegio è composto da Mauro Palma (Presidente), già Presidente del Comitato per la Prevenzione della Tortura (CPT) del Consiglio d'Europa, dall'avvocata torinese Emilia Rossi e dalla giornalista Daniela De Robert (nominata in seguito). Il Garante nazionale si occuperà di tutte le forme di privazione della libertà, dalla custodia nei luoghi di polizia, alla permanenza nei Centri di Identificazione ed Espulsione, ai trattamenti sanitari obbligatori, in particolare nelle Residenze di Esecuzione delle Misure di Sicurezza psichiatriche (REMS). Sul piano nazionale, l'Ufficio del Garante coordinerà il lavoro dei Garanti regionali, mentre sul piano internazionale sarà organismo di monitoraggio indipendente richiesto agli Stati aderenti al Protocollo Opzionale per la Prevenzione della Tortura (OPCAT). Lo scorso 14 marzo si è tenuta a Roma la prima riunione del nuovo Garante Nazionale con i Garanti regionali, la seconda è fissata per il 18 aprile. Nel frattempo l'Ufficio nazionale è stato dotato di una sede e si sta strutturando con il personale assegnato. Una riflessione sarà fatta per riconoscere gli uffici dei Garanti regionali come articolazioni funzionali delle competenze internazionali dell'Ufficio del Garante nazionale, quale NPM - *National Preventive Mechanisms* - dell'OPCAT.

## **Il Coordinamento nazionale dei Garanti regionali e territoriali.**

A livello nazionale è presente da anni un Coordinamento dei Garanti regionali e territoriali. Esso riunisce, su base volontaria, i Garanti regionali, provinciali e comunali che ne intendono far parte e che, dopo ampia discussione ed in accordo con il neo-nominato Garante nazionale, nell'ultima riunione del 29 gennaio 2016 - tenutasi presso il Comune di Torino - hanno approvato un proprio regolamento aggiornato e confermato quale Coordinatore Franco Corleone (Garante dei Detenuti della Regione Toscana); con Adriana Tocco (Garante della Campania) sono stato eletto Vicecoordinatore nazionale. Gli organi previsti dal Regolamento sono l'Assemblea dei Garanti, il Consiglio direttivo, il Comitato Scientifico e il Portavoce. Il Coordinamento ha caratteristiche ed un ruolo completamente distinti rispetto al Garante nazionale e, per molti aspetti, complementare. Si tratta di una libera associazione di Garanti territoriali che, attraverso periodiche riunioni e collaborazioni su tematiche specifiche, hanno condiviso ed intendono rafforzare lo scambio di informazioni, problematiche e definire congiuntamente le modalità di

lavoro, al fine di rendere l'azione dei garanti e l'interlocuzione con le istituzioni più efficace e, laddove possibile, più omogenea, pur nella diversità delle situazioni locali. Come recita il Preambolo del Regolamento "Dopo la conclusione della vicenda legata alla condanna dell'Italia da parte della Corte europea per i diritti umani, i compiti si rivelano ancora più impegnativi e per questo si valuta opportuno e indispensabile il rafforzamento di un Coordinamento dei garanti che sia interlocutore di tutti i soggetti istituzionali." L'istituzione della figura del Garante nazionale costituisce indubbiamente un riconoscimento ed una valorizzazione del ruolo dei garanti locali considerando che fra i suoi compiti è previsto anche quello di promuovere e favorire i rapporti di collaborazione con i Garanti regionali e per questo lo strumento del coordinamento con i Garanti territoriali potrebbe risultare particolarmente prezioso.

### **I Garanti comunali in Piemonte e il Coordinamento regionale.**

Per quanto riguarda il Piemonte occorre ricordare come, fin dal suo insediamento, il Garante regionale si è attivato affinché tutti i comuni piemontesi sedi di carcere istituissero un Garante comunale dei detenuti, con una costante iniziativa di informazione e di sollecito, con contatti istituzionali e personali, con telefonate e lettere, con la partecipazione a riunioni consiliari o di commissione. Alla data odierna si può affermare che il quadro si sta completando: ai dieci garanti già in carica (Alba, Alessandria, Asti, Cuneo, Fossano, Ivrea, Saluzzo, Torino, Verbania, Vercelli) si è appena aggiunto l'undicesimo (la nuova Garante di Biella è stata designata dal Consiglio comunale del 22 marzo) e dovrebbe seguire, nel giro di poche settimane, quello ancora mancante di Novara, dove è stata approvata dal Consiglio comunale la delibera istitutiva, primo passo necessario verso l'emanazione del bando. Mentre il quadro si sta delineando, sull'esempio del Coordinamento nazionale, anche a livello regionale si è voluto formalizzare un Coordinamento dei Garanti piemontesi, già operativo da alcuni mesi, che si è fin qui riunito cinque volte (a partire da settembre 2015) e l'intenzione è quella di "istituzionalizzarlo" maggiormente in futuro, con l'approvazione di un apposito regolamento. Il lavoro del coordinamento piemontese sta cominciando a dare i suoi frutti in termini di sostegno e raccordo operativo, particolarmente utili soprattutto alla luce del fatto che i Garanti comunali piemontesi sono tutti (tranne Torino) operativi su base volontaria e senza strutture dedicate.

### **Modifiche alla legge regionale 2 dicembre 2009 n. 28.**

Nei primi tre mesi del 2016 ci sono state due modifiche alla legge regionale istitutiva del Garante, riguardo rispettivamente al trattamento economico e alle funzioni. Con la legge regionale n. 1 del 21 gennaio 2016, l'art. 8 ha modificato il trattamento economico del Garante, in linea con la riduzione dei costi della politica. E' stata prevista una indennità di carica mensile lorda pari a 2.000,00 euro, nonché il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e documentate per l'attività istituzionale svolta dal Garante, secondo i criteri ed i limiti definiti dall'Ufficio di Presidenza. Nel caso invece di missioni al di fuori del territorio regionale per ragioni connesse all'esercizio delle sue funzioni, al Garante viene riconosciuto lo stesso trattamento di missione riservato ai Consiglieri regionali. L'ulteriore recente modifica approvata con legge regionale n.5 del 23 marzo 2016 "Norme di

attuazione del divieto di ogni forma di discriminazione e della parità di trattamento nelle materie di competenza regionale”, ha previsto all’art. 15 (“Ulteriori competenze del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale”) che il Garante, nell’ambito delle finalità proprie, operi per l’eliminazione delle discriminazioni nei confronti dei soggetti a cui si rivolge la propria attività. Viene quindi riconosciuto al Garante (nel secondo comma dell’art. 15 della l.r.) la possibilità di “rilevare autonomamente o sulla base di segnalazioni ricevute, comportamenti o prassi discriminatorie”. Può segnalare ai Presidenti del Consiglio e della Giunta regionale e al Centro regionale contro le discriminazioni in Piemonte i comportamenti discriminatori che individua, infine può agire a tutela dei diritti delle persone elencate nel primo comma dello stesso articolo che hanno subito discriminazioni, orientandole eventualmente verso i soggetti legittimati ad agire in giudizio. In entrambe le modifiche normative il Consiglio non ha ritenuto opportuno o necessario acquisire un parere del Garante in carica.

## **ATTIVITA’**

### **Riassunto delle visite ispettive**

Per offrire un riassunto schematico con alcuni elementi oggettivi dell’attività impostata nelle carceri piemontesi dal Garante regionale nel periodo considerato, può essere utile segnalare le visite effettuate ai 13 istituti penitenziari per adulti del Piemonte, al Minorile, al CIE e alla REMS provvisoria di Bra (CN).

- ALBA - Casa di reclusione (“Giuseppe Montalto”): 8 visite (30/5/2015 – 9/7 – 14/8 – 1/9 – 31/10 – 21/12 – 29/12 – 9/1/2016);
- ALESSANDRIA - Casa Circondariale (“Cantiello e Gaeta”): 7 visite (3/4/2015 – 7/5 – 12/6 – 4/9 – 9/9 – 9/10 – 16/12);
- ALESSANDRIA - Casa di Reclusione (“San Michele”): 10 visite (29/4/2015 – 7/5 – 22/5 – 29/5 – 12/6 – 16/6 – 4/9 – 9/10 – 6/11 – 15/2/2016);
- ASTI - Casa di Reclusione: 7 visite (13/5/2015 – 2/7 – 1/9 – 19/10 – 11/11 – 16/2/2016 – 26/2);
- BIELLA - Casa Circondariale: 8 visite (27/4/2015 – 10/7 – 17/7 – 16/10 – 27/10 – 30/10 – 22/1/2016 – 27/1);
- CUNEO - Casa Circondariale: 9 visite (9/4/2015 – 8/5 - 8/6 – 5/8 – 3/9 - 25/9 – 10/11 - 22/12);
- FOSSANO - Casa di Reclusione: 9 visite (5/5/2015 – 8/5 – 20/7 – 15/8 – 24/9 – 9/11 - 20/12 – 12/2/2016);
- IVREA - Casa Circondariale: 4 visite (13/8/2015 – 9/9 – 27/1/2016 – 8/2);

- NOVARA - Casa Circondariale: 7 visite (17/6/2015 – 15/7 – 7/8 – 7/10 – 27/11 – 23/2/2016);
- SALUZZO - Casa di Reclusione “Rodolfo Morandi”: 15 visite (16/5/2015 – 17/5 – 26/5/ – 7/6 – 29/7 – 25/8 – 23/9 – 1/10 – 28/10 – 5/12 – 28/12 – 5/1/2016 – 11/1/2016 – 24/2/2016 – 9/3/2016);
- TORINO - Casa Circondariale “Lorusso e Cutugno”: 14 visite (1/5/2015 – 13/5 – 18/5 – 28/5 – 5/6 – 3/7 – 31/7 – 18/10 – 23/11 – 1/12 – 12/12 – 21/12 – 24/12 – 18/2/2016);
- VERBANIA - Casa Circondariale: 3 visite (30/7/2015 – 17/9 – 28/11);
- VERCELLI - Casa Circondariale “Billiemme”: 1 visita (24/4/2015);
- TORINO - Reparto sanitario della Casa Circondariale “Lorusso e Cutugno” presso l’Ospedale delle Molinette: 1 visita (29/7/2015);
- TORINO - Carcere Minorile “Ferrante Aporti”: 8 visite (31/7/2015 – 7/8 – 14/8 – 24/9 – 3/12 - 18/12 – 9/2/2016 – 17/2 – 24/2);
- TORINO - CIE (Centro Identificazione ed Espulsione): 7 visite (20/4/2015 – 13/7 – 6/8 – 29/10 – 3/11 – 26/11 – 10/3/2016);
- BRA – REMS (Residenza per l’esecuzione delle misure di sicurezza) di San Michele: 2 visite (11/9/2015 - 9/12).

Oltre alle visite alle strutture il Garante ha incontrato più volte i Magistrati di Sorveglianza, i Direttori delle carceri, il Provveditore dell’Amministrazione Penitenziaria di Piemonte e Valle d’Aosta e i funzionari preposti ai vari uffici del PRAP, i responsabili dirigenziali della Questura e della Prefettura di Torino competenti per il CIE e i responsabili per la gestione della struttura. Sono stati effettuati incontri specifici su tematiche di interesse carcerario con gli Assessori regionali e gli uffici competenti della Regione Piemonte, oltre che con i Sindaci e gli amministratori comunali delle città piemontesi sedi di carcere (Alba, Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Fossano, Ivrea, Novara, Torino, Saluzzo, Verbania, Vercelli). Il Garante ha poi incontrato più volte il Ministro Orlando, il Viceministro Costa e il Sottosegretario Ferri, il Capo di Gabinetto Melillo, il Vice Presidente del CSM Legnini, il Capo del Dipartimento Giustizia Minorile Cascini, i vertici del DAP (il Capo Dipartimento Santi Consolo) e del PRAP (i Provveditori, Enrico Sbriglia prima e – ora - Luigi Pagano) – in diverse occasioni – gli altri Garanti regionali e territoriali anche nell’ambito delle periodiche riunioni di coordinamento dell’attività. Non è possibile elencare, per ragioni di spazio, tutti gli incontri avvenuti con soggetti pubblici e del privato sociale che operano nel settore d’interesse dell’attività del Garante, oltre alle varie iniziative culturali e di sensibilizzazione dell’opinione pubblica di cui è dato riscontro sulle pagine web dedicate ed attraverso la comunicazione istituzionale.

## **Modalità di intervento**

L'Ufficio del Garante interviene su segnalazione, reclamo o diretta presa visione del problema a seguito delle visite ispettive o dei colloqui riservati personali. Molte istanze riguardano la situazione sanitaria che si cerca di preservare segnalando ai responsabili o tramite il Garante comunale, portando le problematiche al tavolo interistituzionale presso l'Assessorato Regionale. Ugualmente numerose sono le richieste di intervento per trasferimento per vari motivi: avvicinamento alla famiglia, motivi di salute, di studio, di lavoro, per incompatibilità ambientale. In accordo con i Garanti comunali, l'Ufficio del Garante regionale raccoglie e istruisce le segnalazioni per richieste che vengono inviate al PRAP nel caso di spostamento entro il distretto del Provveditorato e al DAP a Roma per i trasferimenti fuori regione o di detenuti appartenenti a particolari circuiti detentivi (41-bis, alta sicurezza, collaboratori). Un'altra categoria di richieste riguarda il trattamento e i percorsi individuali per cui le segnalazioni sono fatte, in primo luogo, agli incaricati dell'istituto, alla direzione, poi ai responsabili del settore "detenuti e trattamento" del PRAP e, infine, per casi specifici al DAP. Inevitabilmente si incontrano problemi dei detenuti nei rapporti con gli avvocati d'ufficio e si danno informazioni laddove sia necessario il gratuito patrocinio. Nei problemi riscontrati si è preso contatto con i legali interessati ed in alcuni casi - per ora - si è proceduto a informali segnalazioni all'Ordine degli Avvocati in un quadro di collaborazione amichevole. Un numero considerevole di richieste ha riguardato la questione del lavoro in carcere con istanze agli educatori ed ai direttori. Molte questioni si riferiscono alla fase finale della detenzione in previsione dell'uscita o subito dopo la scarcerazione: le problematiche sono ampie e riferite al sostegno, al reinserimento lavorativo e sociale. Attivando i Garanti comunali, i Comuni, i Servizi sociali, l'UEPE, il volontariato, si cerca di far fronte ad una questione centrale rispetto all'utilità della pena, ai percorsi personali riabilitativi e alla prevenzione della recidiva.

## **Alcuni casi specifici**

Si ritiene importante segnalare qui alcuni casi specifici ma emblematici dei problemi riscontrati nell'attività dell'Ufficio.

ALBA: L'inizio dell'anno nuovo ha portato con sé un'epidemia di legionellosi alla Casa di Reclusione "Giuseppe Montaldo", dove si sono registrati almeno quattro casi di contagio all'interno del carcere tra i detenuti, due nella piccola sezione dei collaboratori di giustizia. Si tratta di un'infezione la cui trasmissione avviene inalando acqua contaminata sotto forma di "aerosol", generata da rubinetti, docce ed impianti di umidificazione ecc. Le persone possono essere esposte a queste fonti in casa, nel luogo di lavoro o in altri posti pubblici (ospedali, alberghi, piscine, e per l'appunto, carceri). L'infezione si può manifestare con sintomi più leggeri (febbre) o più gravi (polmonite). Con un'ordinanza a firma del Sindaco di Alba, Maurizio Marengo, è stata disposta la bonifica dell'impianto idrico nel carcere albese, che potrebbe essere all'origine del diffondersi del batterio. Il Provveditorato regionale e la Direzione generale Detenuti e Trattamento hanno provveduto al trasferimento dei ristretti presso gli istituti penitenziari del Piemonte. Anche il personale penitenziario è stato temporaneamente reimpiegato presso altre

strutture. Il carcere è stato completamente evacuato con il trasferimento di tutti i 122 detenuti, distribuiti nelle Case Penitenziarie di Alessandria, Cuneo, Fossano, Saluzzo e Vercelli: anche i 112 agenti saranno ricollocati, mantenendo un presidio di sicurezza alla struttura. Il responsabile del personale e delle risorse del DAP ha recentemente dichiarato di aver stanziato una somma di 2.000.000 di euro per l'adeguamento strutturale e la prossima riapertura. Il caso di Alba ha permesso di lanciare un allerta mirato a tutte le strutture penitenziarie piemontesi (ma spero non solo!) per il costante monitoraggio specifico rispetto ad epidemie come quella della legionella.

**ALESSANDRIA SAN MICHELE:** La Casa di reclusione San Michele di Alessandria ha vissuto un periodo non facile dal punto di vista relazionale fra gli operatori dell'Amministrazione Penitenziaria, ma a conclusione della situazione travagliata, risolta dal PRAP con metodi a dire il vero un po' draconiani, è ora al centro dell'attenzione per il trasferimento temporaneo del referente aziendale della Sanità penitenziaria per l'ASL-AL. La situazione dovrà essere attentamente monitorata.

**ASTI:** la Casa di reclusione di Frazione Quarto Inferiore, che a seguito della decisione assunta lo scorso anno di trasformarla da Casa circondariale in Casa di reclusione ad Alta Sicurezza, vive la difficoltà oggettiva di una trasformazione "in corsa". Accanto a tutte le problematiche legate alla fase di necessaria e profonda riorganizzazione e tutte le prevedibili difficoltà della transizione, dai dati pubblicati dal DAP al 31 gennaio, risultava essere l'istituto detentivo più sovraffollato del Piemonte con 286 detenuti a fronte di una capienza di 207 posti (con un tasso di sovraffollamento pari al 138%). Nel mio ruolo di Garante ho provveduto a segnalare la delicatezza di questa situazione e a richiedere al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria l'adozione di misure deflative atte a riportare la presenza dei detenuti entro la soglia della capienza massima prevista. Una tempestiva risposta dello stesso Capo del DAP attivava sin da subito le strutture centrali e periferiche per affrontare la problematica, collegandola all'apertura del nuovo padiglione di Saluzzo.

**SALUZZO:** La Casa di reclusione di Saluzzo "Rodolfo Morandi" ha – infatti - un nuovo padiglione i cui lavori sono stati ultimati tre anni fa, ma che continua ad essere chiuso, nonostante i problemi di convivenza all'interno dello stesso carcere e del sovraffollamento della Casa di reclusione di Asti (che ha, almeno in parte, la stessa tipologia di reclusi AS). La vicenda affonda le sue radici nel fallimento della ditta subappaltatrice dei lavori e nel contenzioso apertosi per portare a compimento l'ultimo tratto del cantiere, che consiste nel collegamento fra la nuova e la vecchia struttura. Il Garante più volte ha sollecitato l'apertura del nuovo padiglione, scrivendo al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria a Roma, per chiedere che la questione venisse affrontata con decisione e buona volontà. La nuova ala potrà ospitare fino a 196 reclusi e permetterà di ridefinire gli spazi all'interno del carcere e la fisionomia stessa dell'Istituto. All'apertura del nuovo padiglione è sinora, inopinatamente, collegato l'utilizzo dell'area del campo sportivo, che ad oggi non può essere ancora utilizzato, mentre i detenuti giocano a calcio nei cortili dell'ora d'aria con la conseguenza di ripetuti gravi infortuni. Il DAP ha chiesto ai propri organismi centrali e territoriali un dettagliato crono-programma per l'apertura della struttura: come Garante ho chiesto che – nelle more della conclusione dell'iter legato al collaudo del nuovo padiglione – fosse resa immediatamente utilizzabile per la stagione primaverile ed estiva almeno la nuova area sportiva.

## **Organizzazione dell'ufficio**

La principale questione aperta è la piena funzionalità dell'Ufficio. Si è più volte segnalata l'esigenza di personale: al momento sono in forza all'ufficio due funzionari a tempo pieno ed un amministrativo part-time. La previsione iniziale era di tre persone a tempo pieno, ma nel frattempo le necessità si sono verificate maggiori rispetto al previsto. La presa in carico dei fascicoli, la trattazione dei casi, la varietà e complessità delle situazioni portano a riaffermare la necessità di almeno un ulteriore funzionario dedicato. Nella riorganizzazione logistica degli uffici prevista nell'ampio riassetto complessivo che coinvolge molti settori del Consiglio regionale, appare necessario ribadire la richiesta di un'attenzione agli spazi che saranno assegnati al Garante: oltre alla delicatezza e riservatezza delle questioni da trattare, si ritiene opportuno sottolineare come gli spazi siano propedeutici alle collaborazioni in essere o ipotizzate con l'Università. La questione, inoltre, dell'autonomia già segnalata nella precedente relazione, rimane sul piano delle priorità e delle esigenze più generali di tutti gli organismi di garanzia insediati presso il Consiglio regionale. Non a caso la legge istitutiva prevede autonoma organizzazione anche nella gestione del personale, e un budget per trasferte e missioni. Nei primi due anni (2014 e 2015) le cifre dedicate non sono state sufficienti a coprire i costi direttamente sostenuti dal Garante. Nel 2015, primo anno intero e "a regime", la cifra stanziata in modo assolutamente presuntivo dall'Ufficio di Presidenza è stata esaurita all'inizio di ottobre e non è stata recepita la richiesta di una rivalutazione dello stanziamento (5.000 €) pur in concomitanza di riduzione dell'indennità di carica passata dagli iniziali 1.770 € netti (circa) ai 1.550 € netti; il Garante ha continuato ad effettuare missioni, visite e trasferte a proprie spese. Con il 2016 la cifra stanziata è stata aumentata a 7.000 €, ma in concomitanza di un ulteriore piccola riduzione dell'indennità di carica (ora sganciata dagli emolumenti base dei consiglieri). Infine, la procedura definita dal Consiglio per la rendicontazione e la verifica dei rimborsi impegna in gran parte la disponibilità lavorativa dell'amministrativa part-time assegnata all'ufficio.

## **Comunicazione e sito Internet**

L'attività di comunicazione svolta dall'Ufficio del Garante nel periodo considerato ha avuto, come obiettivi principali, da un lato la divulgazione presso la comunità piemontese dell'attività del Garante, oltre che del suo ruolo e della sua ragion d'essere; dall'altro si tratta di argomenti strettamente connessi - il tentativo di raccontare in modo rigoroso e obiettivo, ma anche problematico, le diverse realtà della privazione della libertà nelle sue varie declinazioni (carcere, CIE, ex-OPG/REMS) offrendone così una rappresentazione a tutto tondo, al di là dei cliché e degli stereotipi troppo spesso proposti dai principali mass media (internet, tv, radio locali). Per perseguire questi obiettivi si sono promosse diverse iniziative utilizzando al contempo differenti strumenti di comunicazione: mostre, convegni e dibattiti pubblici, conferenze stampa, comunicati e articoli, interviste stampa e distribuzione di locandine, pubblicazione dei contenuti principali sulle pagine dedicate al Garante all'interno del sito web del Consiglio regionale del Piemonte, con l'obiettivo di utilizzarle anche come importante strumento di lavoro per i Garanti



piemontesi e per tutti gli operatori interessati. Più in dettaglio le principali iniziative assunte nel periodo di riferimento sono state le seguenti:

- Conferenza stampa per la presentazione del rapporto annuale dell'Associazione Antigone sulle condizioni di detenzione in Italia, giovedì 23 aprile 2015, ore 11.30, Sala dei Presidenti, Consiglio regionale, Via Alfieri 15, Torino.
- Proiezione del reportage fotografico "Nocchier che non seconda il vento" - nell'ambito del Salone del Libro 2016 – giovedì 14 maggio, ore 15.00, Sala Argento, Torino Lingotto Fiere.
- Seminario " Verso una rete museale sulla storia della penalità in Piemonte?" - in collaborazione con l'Assessorato al Turismo della Regione Piemonte e l'Università degli Studi di Torino - giovedì 28 maggio, ore 14.30, Sala Gioco, Circolo dei Lettori, Via Bogino 9.
- Conferenza stampa "Verso gli Stati generali dell'esecuzione penale: l'efficacia dei provvedimenti di deflazione e di risarcimento", lunedì 8 giugno, ore 11.00, Sala dei Presidenti, Consiglio regionale, via Alfieri 15, Torino.
- Convegno "Cosa c'è dopo gli OPG?", giovedì 6 agosto, ore 10.30, Sala Viglione, Consiglio regionale, via Alfieri 15, Torino.
- Mostra fotografica "Nocchier che non seconda il Vento" (dal 31/8 al 7/9) e Dibattito "Cosa c'è dopo gli OPG?" (7 settembre), "Casa di Eugenio" (ex Ospedale Psichiatrico Civile) via Fiume 22, Racconigi (CN).
- Intervento alla cerimonia di intitolazione della Galleria "Enzo Tortora" alla presenza del Sindaco Fassino e dei consiglieri Boeti e Accossato, mercoledì 16 settembre, ore 15.00, Piazzale antistante la Fontana Angelica di Piazza Solforino, Torino.
- Conferenza stampa "Piemonte: iniziative dal carcere e sul carcere. Presentazione di una straordinaria settimana di eventi ed iniziative della comunità penitenziaria", lunedì 28 settembre, ore 11.00, Sala dei Presidenti, Consiglio regionale, Via Alfieri 15, Torino.
- Partecipazione alla registrazione del programma dell'accesso su invito dell'Associazione "Nessuno tocchi Caino", mercoledì 30 settembre, ore 11.30, sede Rai, via Verdi n.16, Torino.
- Partecipazione ed intervento alla Scuola di formazione 2015 dell'Associazione Antigone venerdì 2 e sabato 3 ottobre, presso "La Castiglia" (Piazza Castello), Saluzzo (CN).
- Partecipazione ed intervento all'iniziativa VALELAPENA, mercatino dei prodotti del carcere organizzato dal Comune di Alba e dal Consorzio CIS (Compagnia Iniziative Sociali) – domenica 4 ottobre, ore 9.00, (Piazza Pertinace), Alba (CN).
- Presentazione e proiezione del film "Recidiva Zero. Riflessioni intorno all'articolo 27 della Costituzione italiana", alla presenza fra gli altri del Presidente emerito della Corte Costituzionale Gustavo Zagrebelsky, lunedì 26 ottobre, ore 17.00, Aula consiliare, Consiglio regionale, via Alfieri 15, Torino.
- Partecipazione ed intervento al convegno "Impresa carcere – nonsolosbarre", lunedì 16 novembre, ore 14.30, organizzato presso l'Aula Magna "Cripta" dell'Abbazia di Sant'Andrea dall'Università del Piemonte Orientale e dal

Garante comunale dei detenuti Roswitha Flaibani (via G. Ferraris n.116), Vercelli.

- Partecipazione al convegno conclusivo dell'iniziativa "Natale di Barabba", domenica 20 dicembre, ore 16.30, presso la sala conferenze della Casa di Reclusione a custodia attenuata, via San Giovanni Bosco n. 48, Fossano (CN).
- Convegno "Pericolosi socialmente: il controllo della pericolosità sociale e la tutela della libertà personale", venerdì 15 gennaio 2016, ore 10.30, Sala Viglione, Consiglio regionale, via Alfieri 15, Torino.
- Mostra fotografica "Nocchier che non seconda il vento" e esposizione "Vale la pena" di alcuni manufatti realizzati dai ragazzi ospiti dell'IPM "Ferrante Aporti" di Torino nell'ambito dei corsi realizzati dall'agenzia Formativa Forcoop, esposta dal 1° al 24 febbraio 2016, Ufficio relazioni con il pubblico (Urp), Consiglio regionale (via Arsenale 14/g Torino).
- Presentazione del libro "Fine pena: ora", lunedì 25 gennaio, ore 18.30, presso la sede della Fondazione dell'Avvocatura torinese "Fulvio Croce", via Santa Maria n.1, Torino.
- Presentazione del libro "Il cortile dietro le sbarre: il mio oratorio al Ferrante Aporti", lunedì 15 febbraio, ore 17.30, Ufficio relazioni con il pubblico (Urp), Consiglio regionale (via Arsenale 14/g Torino).
- Conferenza stampa "Robe da matti. Facciamo il punto sul superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari: come è messa la Regione Piemonte?" ore 11.00, venerdì 19 febbraio 2016, Ufficio relazioni con il pubblico (Urp), Consiglio regionale (via Arsenale 14/g Torino).
- Presentazioni del libro-intervista di Marina Lomunno "Il cortile dietro le sbarre: il mio oratorio al Ferrante Aporti":
  - ore 17.00, lunedì 9 novembre 2015, a Fossano (CN), presso la Casa di reclusione (Via S. Giovanni Bosco n. 48);
  - ore 18.00, mercoledì 25 novembre 2015 a Savigliano (CN) presso la sede universitaria, ex convento di Santa Monica, (via Garibaldi n.6);
  - ore 18.00, giovedì 17 marzo 2016 a Bra (Cn), presso sala consiliare del Municipio (Piazza Caduti per la libertà, 14).
- Presentazione del libro di Pietro Buffa "Umanizzare il carcere" ore 10.30, sabato 19 marzo, presso la Sala della Resistenza del Palazzo Comunale (Piazza Risorgimento n.1, Alba (CN)).

L'Ufficio del Garante si è inoltre dotato di un logo ufficiale che lo individua e caratterizza e che viene utilizzato nell'attività istituzionale e di comunicazione, in accordo con le regole sull'immagine coordinata del Consiglio regionale. In concomitanza con la nomina dei Garanti comunali piemontesi sono state realizzate e stampate delle locandine da apporre nelle diverse carceri regionali riportanti i riferimenti per conoscere e contattare i Garanti (regionale e comunale). Nel corso dell'anno, in collaborazione con la Direzione Comunicazione istituzionale del Consiglio regionale, si prevede inoltre:

- la realizzazione e stampa (nell'ambito della collana "I tascabili di Palazzo Lascaris") di un numero speciale dedicato alla figura istituzionale e alle funzioni del Garante;

- la realizzazione del catalogo relativo al reportage fotografico “Nocchier che non seconda il vento” realizzato nel 2014 da Max Ferrero in alcuni OPG italiani.

Un elenco più esaustivo delle iniziative ed attività del Garante, insieme a news, registrazioni audio e comunicati stampa, documentazione giuridica e non, link ad altri siti di interesse, si può trovare sulla pagina web del Garante:

<http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/garante-dei-detenuti>

## **Protocolli e collaborazioni**

Sempre più si utilizzano gli strumenti dei protocolli d'intesa per regolamentare le collaborazioni interistituzionali e il mondo dell'Amministrazione Penitenziaria non fa eccezione, tant'è che la sua adozione in vari casi è stata sollecitata direttamente dal Ministro e dal DAP.

### ***I protocolli d'intesa: stato dell'arte***

Dei protocolli di cui si dava già conto nella relazione 2014/2015 la situazione è la seguente:

- il Protocollo d'intesa relativo a misure finalizzate al recupero e reinserimento dei detenuti, tra Ministero della Giustizia, Regione Piemonte, Tribunale di sorveglianza di Torino, ANCI e Garante dei detenuti Piemonte, che era stato sottoscritto presso la sede del Ministero della Giustizia (via Arenula n. 70) il 12 febbraio 2015, risulta ancora bloccato dal fatto che alcuni soggetti non hanno proceduto alle designazioni previste dal dettato del testo.  
Si ricorda che il protocollo, di durata triennale rinnovabile, comporta l'assunzione di misure finalizzate al recupero e al reinserimento dei detenuti, in particolare di quelli con problemi di tossicodipendenza, con la creazione di occasioni di lavoro all'esterno, anche di pubblica utilità, e il sostegno di iniziative alternative alla detenzione. Rimane intatta la valenza programmatica e di indirizzo, in particolare rispetto alla territorialità della pena e alla tutela dei percorsi iniziati dai detenuti nei singoli istituti.
- Il Protocollo di intesa tra la Regione Piemonte, la Città di Torino, l'Università degli Studi di Torino, la Casa Circondariale “Lorusso e Cutugno”, l'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna, l'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo e il Fondo Musy (per gli Anni accademici 2014/2015; 2015/2016; 2016/2017) è stato firmato il 14 aprile 2015, presso la Sala Carpanini di Palazzo Civico, a Torino. Ha consentito fin qui di attivare diversi tirocini formativi di cui uno presso l'Ufficio del Garante regionale, con uno studente del Polo universitario della Casa Circondariale “Lorusso e Cutugno” (di cui si dà conto nell'ultimo paragrafo). Si tratta di un protocollo che ha ulteriori potenzialità di espansione presso altri uffici della Regione Piemonte.
- Dovrebbe essere sottoscritto in tempi ragionevolmente brevi un Protocollo d'intesa fra il Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria del Piemonte e Valle d'Aosta e gli Uffici dei Garanti delle persone private della libertà personale del Piemonte, su modello di quello già operante in Toscana e di quello più recentemente adottato in Lombardia. Si tratta di un documento

che sarà particolarmente utile nel riconoscere e valorizzare ulteriormente il ruolo dei garanti e nel regolare e potenziare i rapporti e le collaborazioni fra questi ultimi e l'Amministrazione Penitenziaria piemontese.

### ***Le collaborazioni in atto***

- Contatti sono in corso fra il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino (nello specifico per il corso d'insegnamento "Clinica legale: carcere e diritti") e l'Ufficio del Garante dei detenuti regionale per l'approfondimento di tematiche inerenti le funzioni del Garante.
- Contatti con il Politecnico di Torino nell'ambito del corso di teoria e pratica per la riqualificazione degli spazi del carcere.
- Contatti con l'Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici nell'ambito della ricerca internazionale sui diritti fondamentali, la pena di morte e l'ergastolo ostativo.
- Contatti con i rispettivi Ordini degli Avvocati sono stati presi sia a Torino che a Cuneo. A Torino è in corso una collaborazione su identificazione e realizzazione di strumenti comuni e su segnalazione di casi rilevanti per l'Ordine. A Cuneo è stata compiuta una verifica circa la disponibilità dell'Ordine degli Avvocati a attivare uno sportello di orientamento giuridico nelle carceri di Cuneo, Fossano e Saluzzo, su modello di quello realizzato dall'Ordine degli Avvocati di Milano presso gli istituti di Bollate, Opera e San Vittore, che è operativo dal 15 settembre 2014 con buoni risultati.
- E' stata avviata una collaborazione con le Associazioni ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) e MEDU (Medici per i Diritti Umani) per monitorare la situazione del CIE di Torino e fornire assistenza giuridica e sanitaria agli ospiti internati.

### ***Il tirocinio formativo attivato***

In data 1 ottobre 2015 presso l'Ufficio del Garante è stato ammesso a svolgere un tirocinio di formazione e inserimento lavorativo uno studente in giurisprudenza detenuto in regime di semilibertà facente parte del "Polo Universitario Carcerario" della Casa Circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino, ai sensi della Legge regionale 34 del 2008 e DGR 74-5911 del 3/6/2013. L'attivazione del tirocinio ottempera al Protocollo d'intesa che garantisce un numero di 10 borse-lavoro presso Uffici dell'Amministrazione comunale e regionale a quanti, selezionati dalla Casa Circondariale "Lorusso e Cutugno" tra gli studenti detenuti iscritti ai corsi di laurea del Polo Universitario o altri dipartimenti, siano in possesso dei requisiti per la richiesta di misure alternative o l'avvio al lavoro esterno. Si tratta di un'opportunità volta a favorire l'esercizio del diritto allo studio e il reinserimento sociale e occupazionale dei reclusi afferenti al Polo Universitario, consentendo loro, in questo modo, di proseguire gli studi partecipando ai corsi universitari e parallelamente seguendo percorsi propedeutici finalizzati al recupero, alla reintegrazione sociale e al reinserimento nel mondo del lavoro. Il tirocinante A.D.P., inserito presso l'Ufficio del Garante, si è sempre comportato secondo correttezza, dando prova di partecipazione all'attività che ha svolto, consistente in collaborazioni attraverso approfondimenti giuridici e ricerche giurisprudenziali con redazione di note. Dal canto suo, il tirocinante ha manifestato riconoscenza per la fiducia accordatagli, applicandosi con costanza ed impegno nelle varie incombenze che

assolve giornalmente, e evidenziando soddisfazione per la cordialità manifestata nei suoi confronti dai colleghi d'ufficio e apprezzamento per la serenità dell'ambiente lavorativo nel quale è stato accolto.

### **La curatela provvisoria: un bilancio**

Nel periodo considerato (aprile 2015 – marzo 2016) si sono avute, come nell'anno precedente, udienze per il riesame della pericolosità sociale delle persone sottoposte a misure di sicurezza alternativa o di soggetti che necessitano, anche di un percorso terapeutico di riabilitazione presso delle comunità, davanti al magistrato di sorveglianza del Tribunale di sorveglianza di Torino. Il magistrato di sorveglianza competente a rivalutare la pericolosità sociale della persona sottoposta a tale misura ha nominato il Garante dei detenuti curatore provvisorio per la sola parte di assistenza giudiziaria in udienza, non in veste di legale, ma con funzione di garanzia e tutela della persona sottoposta al riesame di pericolosità laddove la stessa non abbia nessun familiare o parente prossimo o di curatore legale in grado di assistere e garantire i suoi diritti laddove il parente possa avere un conflitto d'interesse. Sussiste naturalmente la presenza dell'avvocato in udienza per l'assistenza legale. Le udienze svolte in questo periodo sono state 7: il Garante prima dell'udienza si è sempre recato presso le residenze dei sottoposti al riesame della pericolosità sociale, oltre a prendere visione del fascicolo processuale. Gli assistiti sono ospiti di case di cura o comunità allocate nelle province di Asti, Alessandria, Cuneo e Torino. Si sono avuti contatti con l'équipe medica che segue la persona sottoposta a misura di sicurezza, si è provveduto ad un colloquio con la persona stessa, ma le difficoltà maggiori si sono riscontrate anche quest'anno nell'assistenza legale e sanitaria dei soggetti in questione. Difficoltà per l'assistenza legale, si rinviene soprattutto quando viene nominato l'avvocato d'ufficio. Trattandosi, nei casi sottoposti all'attenzione del Garante, di persone sole e talvolta con infermità mentali significative, la nomina dell'avvocato d'ufficio da parte del magistrato di sorveglianza, fa sì che non si instauri un rapporto di fiducia tra il legale e il proprio assistito. Questa situazione è stata segnalata al Presidente del Tribunale di sorveglianza e all'ordine degli Avvocati di Torino. La procedura ha evidenziato, in più di un caso affrontato, una sorta di disinteresse da parte del legale alle vicende personali dell'assistito, che si limita a rappresentarlo nell'udienza di riesame di pericolosità talvolta con un approccio meramente formale, senza consultare il fascicolo processuale della persona e rimettendosi all'esame fatto dallo stesso magistrato di sorveglianza. Si sono rilevate difficoltà da parte della stessa magistratura di sorveglianza nel dover eventualmente decidere di far intraprendere alla persona un percorso terapeutico presso strutture che possano avere caratteristiche diverse dall'ospedale psichiatrico giudiziario (per cui è stata prevista la chiusura già nel marzo scorso) o dalla REMS, che siano in grado di ospitare, curare e reinserire la persona sottoposta a tale giudizio. Al momento si riscontra una scarsa conoscenza delle strutture in grado di accogliere persone che necessitano di un percorso terapeutico che non sia una vera e propria misura di sicurezza (ma che allo stesso tempo non sono in grado di vivere nella società avendo problemi di reinserimento) e una scarsa condivisione dei percorsi individualizzati che sono la vera novità della legge di superamento degli OPG. Naturalmente la mancanza di comunicazione e conoscenza determina un quadro

piuttosto desolante e non proficuo per coloro a cui dovrebbe essere revocata la misura di sicurezza. Nell'ultimo periodo non vi sono state ulteriori nomine del Garante per curatela provvisoria in udienza da parte del magistrato di sorveglianza.

## **QUESTIONI APERTE**

### **Il nodo del lavoro**

Il lavoro negli istituti penitenziari ha delle caratteristiche garantite dallo stesso ordinamento penitenziario. Ai sensi dell'art. 20 O.P., il primo comma stabilisce l'obbligatorietà del lavoro, intesa nel senso che il legislatore sembra aver previsto solo in maniera tendenziale l'obbligo del lavoro, come una sorta di direttiva rivolta più che altro all'Amministrazione Penitenziaria la quale deve "favorire" e "assicurare" il lavoro alla popolazione penitenziaria, considerato che il lavoro è strumento principale del trattamento rieducativo e di inserimento sociale. Altra caratteristica è la non afflittività: il lavoro non deve rappresentare un inasprimento della pena, ma una forma di organizzazione necessaria alla vita della comunità carceraria. Infine la remunerabilità: l'art. 20 O.P., stabilisce al secondo comma che "Il lavoro penitenziario non ha carattere affittivo ed è remunerato". Tale norma quindi dovrebbe garantire il diritto alla retribuzione, previsto anche dall'art. 36 della Costituzione, ma la stessa normativa penitenziaria (all'art. 22 O.P.) deroga al principio di equiparazione del lavoro penitenziario con quello comune: "le mercedi per ciascuna categoria di lavoratori sono equitativamente stabilite in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato, all'organizzazione e al tipo di lavoro del detenuto in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti di lavoro". Dunque, l'Ordinamento Penitenziario attribuisce al detenuto la mercede. Questo il dato normativo: la realtà all'interno delle carceri è ben diversa, come riportato dallo stesso Ministro Orlando nella relazione presentata al Senato lo scorso 19 gennaio. Nel corso degli ultimi anni le inadeguate risorse finanziarie non hanno consentito l'affermazione di una cultura del lavoro all'interno degli istituti penitenziari. La retribuzione dei detenuti non viene aggiornata dal 1993, ma il mancato aumento della mercede ha però innescato un "proliferare di ricorsi ai giudici di lavoro" da parte di ex detenuti, a seguito dei quali l'amministrazione chiamata in giudizio è soccombente e ha dovuto quindi risarcire, comportando tutto questo un aggravio per la finanza pubblica in quanto lo Stato ha dovuto pagare non solo le differenze retributive modulate negli anni, ma anche gli interessi e le relative spese di giustizia. Oltre a questo si aggiunga anche il fatto che il lavoro deve essere visto come elemento basilare del trattamento penitenziario in quanto il detenuto, svolgendo un'attività produttiva, contribuisce al suo sostentamento ed eventualmente a quello della sua famiglia, oltre a favorire l'acquisizione da parte del detenuto di una maggiore consapevolezza delle proprie capacità e della coscienza del proprio ruolo sociale. Nell'agosto dello scorso anno la mercede riconosciuta ha subito una contrazione reale a causa dell'aumento, in alcuni casi del cento per cento, della quota di mantenimento, che è la cifra che ogni detenuto paga per i servizi che riceve in carcere. Per meglio esplicitare quanto riportato, si pensi che uno "scopino" (attività domestica svolta dal detenuto all'interno dell'istituto penitenziario) riceve 2,23 euro all'ora, uno "spesino" (chi fa la spesa per conto degli altri) 2,12 euro, uno "scrivano" (chi scrive le lettere per gli analfabeti) 2,74 euro.

Quindi, non solo la mercede da 23 anni non viene adeguata ai livelli previsti dalla legge, ma essendo aumentata la quota di mantenimento, ciò ha comportato effetti negativi sulla qualità della vita del ristretto. Nonostante l'obbligatorietà del lavoro, intesa non come "un vero e proprio diritto-dovere del detenuto", ma come obbligazione legale che trova il suo fondamento nella sentenza di condanna che ha tra le altre, la finalità dell'interesse pubblico della rieducazione sociale del condannato, i dati che si rilevano sui detenuti con lavoro sono piuttosto desolanti: su una presenza al 29 febbraio 2016 di 52.846 detenuti negli istituti penitenziari ve ne erano solo 14.570 lavoranti. La situazione delle carceri piemontesi è in media con i dati nazionali: i detenuti lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria della Regione Piemonte (al 31 dicembre 2015) erano 161 uomini e 7 donne, mentre i detenuti lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria (alla stessa data) erano di 904 uomini e 28 donne. Si allegano le tabelle con i dati per i singoli istituti penitenziari piemontesi.

### **Il ruolo della Regione nella sanità penitenziaria**

A seguito delle diverse sollecitazioni da parte del Garante, in data 15 giugno 2015 la Direzione Sanità regionale ha provveduto alla nomina dei componenti del Gruppo interistituzionale Sanità Penitenziaria, insediandosi il 3 luglio scorso. Sono poi stati istituiti il "Sottogruppo Penale Minorile" e il "Sottogruppo per presa in carico dei soggetti sottoposti alle misure di sicurezza": quest'ultimo è diventato operativo solo a febbraio del 2016, pur in presenza della questione aperta del superamento degli OPG e pur essendo stato costituito in data 27/4/2015. Il Garante ha partecipato a tutte le riunioni del Gruppo e dei suddetti Sottogruppi: tre volte per quanto riguarda il Gruppo sulla sanità penitenziaria e due volte il Sottogruppo Penale Minorile. Le difficoltà maggiori emerse durante queste riunioni, soprattutto con riferimento ai lavori del Gruppo della Sanità Penitenziaria, sono state riscontrate nella mancata approvazione da parte della Direzione Regionale Sanitaria del documento inerente il modello di rete dei servizi sanitari penitenziari. Approvazione che la stessa delibera della Giunta regionale n. 20-1542, dell'8 giugno 2015 nel recepire l'Accordo raggiunto in Conferenza unificata Stato-Regioni lo scorso 22 gennaio 2015, aveva previsto entro la data del 15 settembre 2015. Il documento, che deve essere vagliato dallo stesso Gruppo, costituisce una base indispensabile del percorso iniziato nel 2009 con il passaggio della Sanità penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale. Le problematiche sanitarie emerse nel corso delle riunioni del Gruppo sulla Sanità Penitenziaria, a cui partecipano anche i rappresentanti della Direzione regionale "Coesione sociale", del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria (PRAP), della Casa Circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino, della Casa Circondariale di Vercelli, del Centro Giustizia Minorile (CGM), della Sezione di osservazione psichiatrica "Sestante" presso il carcere di Torino, della magistratura di sorveglianza e della magistratura ordinaria, sarebbero meglio discusse e probabilmente risolte con l'approvazione del provvedimento relativo alla rete dei servizi sanitari penitenziari che forma il quadro entro cui si opera. Nel corso delle riunioni si è discusso sulle modalità di erogazione dell'assistenza sanitaria negli istituti penitenziari per adulti e sui disagi all'interno degli istituti penitenziari, in modo particolare per le prestazioni specifiche. Il Sottogruppo per la presa in carico dei soggetti sottoposti a misure di sicurezza si è

riunito un'unica volta, lo scorso 2 febbraio. Nel corso di detta riunione si è fatto il punto della situazione sul programma regionale di superamento degli OPG, ed è stata esaminata la d.g.r. n. 13-2810 "Attuazione del Programma regionale per gli interventi di dimissione e di presa in carico da parte dei servizi sanitari dei pazienti attualmente internati negli ex OPG...". La delibera ha previsto lo stanziamento dei fondi per finanziare la progettazione alternativa all'invio nelle strutture detentive. I progetti individuali alternativi, diretti al reinserimento del soggetto a cui sono state applicate le misure di sicurezza, saranno esaminati dallo stesso Sottogruppo. Il problema esiste anche per tutti i soggetti in libertà vigilata (circa 400 di cui 220 sarebbero piemontesi). I finanziamenti previsti dalla sopraccitata deliberazione dovranno servire infatti a promuovere percorsi terapeutici e progetti alternativi, attraverso il lavoro di gruppi multiprofessionali, già presenti in alcune realtà. Ai fini dell'erogazione di questi finanziamenti, previsti a favore dei progetti di presa in carico alternativi all'inserimento in strutture sanitarie detentive, è stato convocato il Sottogruppo per il prossimo 12 aprile al fine di valutare l'idoneità delle proposte progettuali trasmesse dalle ASL interessate.

### **Problematiche sanitarie ricorrenti**

A seguito delle visite agli Istituti e dei contatti con i detenuti e con i Garanti comunali, ma anche con gli operatori, sono emerse delle gravi inadeguatezze nel trattamento sanitario, che vanno dalla mancanza di visite specialistiche (laddove vi sono richieste comprovate e improcrastinabili per la situazione in cui vive il ristretto) alla problematica inerente la cartella clinica dei detenuti. Nello specifico si riporta, ad esempio, il caso emerso alla cronaca di un detenuto della Casa di Reclusione di Biella salito sui tetti dell'Istituto per sollecitare la cura da parte di un dentista, rispetto ad una situazione personale che appariva di evidente e non procrastinabile urgenza. Oppure il caso di un detenuto ristretto a Saluzzo, sottoposto a tredici trattamenti antibiotici e a otto cortisonici, con due certificazioni mediche di grave allergia (non riconosciute dal presidio sanitario all'interno del carcere) da parte dell'Ospedale "Riguarda" e dell'Azienda Ospedaliera "San Paolo" di Milano. Altra problematica che ha tenuto banco per diverso tempo è stata quella relativa alle "cartelle cliniche dei detenuti". In questi mesi si è riscontrata un'emergenza significativa poiché – nell'attesa della realizzazione di una cartella clinica informatizzata – in occasione del trasferimento dei detenuti da Torino ad un altro istituto, non viene più consegnata la cartella clinica ma gli stessi sono accompagnati da un foglio in cui, talvolta con calligrafia illeggibile, viene solo sommariamente riportata la storia clinica della persona, con tutta una serie di problemi che ciò comporta per gli operatori sanitari che accolgono il detenuto e che non sono in grado di definire il quadro clinico della persona, sottoponendolo quindi a nuovi accertamenti sanitari con un aggravio di spese e un aumento del tempo per capire la situazione del singolo individuo. Un altro nodo che risulta essere particolarmente vulnerabile e foriero di continue discussioni e reclami da parte dei ristretti e degli operatori penitenziari (che si trovano ad affrontare situazioni a cui non si riesce a dare risposta) è quello relativo alle lunghe liste d'attesa che, anche per i cittadini liberi, sono un problema, ma vengono amplificate nella struttura detentiva dalla necessità di avere operatori disponibili a entrare nell'istituto o avere la disponibilità degli agenti di polizia penitenziaria ad accompagnare con la scorta i



detenuti. E' indubbiamente una criticità da presidiare perché questo incide molto sulla permanenza già afflittiva all'interno del carcere. Con riferimento al centro clinico all'interno della Casa circondariale "Lorusso e Cutugno", più volte si è segnalata la grave situazione logistica del reparto in quanto si sono riscontrate infiltrazioni d'acqua piovana direttamente nelle celle dello stesso reparto che – complessivamente - risulta inadeguato e sovraesposto, con assegnazioni direttamente dal DAP. Altra criticità che si deve evidenziare è il rapporto in molte situazioni non fluido fra l'Amministrazione Penitenziaria e l'Amministrazione Sanitaria, laddove il ruolo e le competenze da una parte custodiali e dall'altra di assistenza sanitaria vengono a confliggere. Un esempio di questi giorni, la disposizione della Direzione del Carcere di Torino di chiusura notturna delle porte blindate delle celle a seguito di una nota del Dipartimento tutela della salute della Casa Circondariale "Lorusso e Cutugno" che ha abolito tutte le precedenti certificazioni mediche relative a patologie di claustrofobia o altri disagi. La decisione indiscriminata ha creato tensione e malessere tra i detenuti che disponevano dell'apertura del blindo durante la notte, sulla base di attestazioni mediche. Questo è un classico esempio di come e fino a che punto una prescrizione medica non riguardi solo la parte di assistenza sanitaria ma vada inevitabilmente ad incidere sugli aspetti custodiali dei ristretti. Sarebbe infatti auspicabile una maggiore chiarezza nella definizione dei ruoli e delle competenze in materia di sanità penitenziaria: al momento manca un modello condiviso nelle varie ASL e nei presidi sanitari.

### **Rimedi risarcitori previsti per le "pene inumane e degradanti"**

Il Garante regionale, fin dai primi giorni dal suo insediamento, si è occupato delle istanze di ristretti che chiedevano consulenza per presentazione reclamo ex art. 35 ter O.P. al magistrato di sorveglianza di competenza. A tal fine, per informare il numero più ampio di detenuti sull'applicazione effettiva degli strumenti per richiesta risarcitoria ex art. 35 ter O.P. sono stati organizzati dall'Ufficio incontri collettivi con i ristretti degli istituti penitenziari che ne hanno fatto richiesta e si sono avuti incontri con magistrati di sorveglianza per capire l'orientamento applicativo della norma. La prima esperienza applicativa del nuovo rimedio risarcitorio (introdotto dall'art.1 del decreto legge 26 giugno 2014 convertito con legge 11 agosto 2014 n. 117) si è contraddistinta con una linea interpretativa particolarmente rigida da parte della magistratura di sorveglianza piemontese inizialmente in linea con gli orientamenti della magistratura di sorveglianza nazionale. Gli adempimenti istruttori connessi alla decisione nel merito delle istanze presentate sono stati notevolmente complessi, a causa delle difficoltà che si sono incontrate nel pianificare le udienze - a livello nazionale - per prevedere anche la presenza degli istanti, che sono detenuti. Per la realtà piemontese le difficoltà si sono rinvenute soprattutto nell'ottenere la dovuta documentazione da parte degli istituti di detenzione chiamati in causa per la violazione dell'art. 3 CEDU e per l'incremento del lavoro a cui gli uffici riuscivano con difficoltà a far fronte a causa delle scarse risorse, umane e non, a disposizione. La percentuale di declaratorie di inammissibilità pronunciate dalla magistratura di sorveglianza impegnata con i ricorsi ai sensi dell'art. 35 ter O.P. è stata molto alta. Secondo i dati a livello nazionale, nei primi cinque mesi di vigenza del "rimedio compensativo" gli Uffici di sorveglianza hanno iscritto più di

18.000 istanze, di cui più del 50% sono state definite e, di queste, per l'87% l'esito è stato una pronuncia di inammissibilità. Una prima ragione si riconduce a scelte interpretative dei magistrati, legate a difformi letture che, nell'ambito della magistratura di sorveglianza, sono emerse con riferimento alla necessità, o meno, ai fini della ammissibilità delle istanze risarcitorie ex art. 35 ter O.P. della sussistenza dell'attualità del pregiudizio sofferto da parte del soggetto detenuto, nonché in relazione alla possibilità, o meno, che il nuovo rimedio possa estendersi anche al danno morale per violazione dell'art. 3 CEDU qualora non più attuale, o comunque se avutosi anteriormente alla vigenza del d.l. n. 92/2014. La tesi del pericolo "attuale", fatta propria anche dalla maggior parte della magistratura di sorveglianza piemontese, ha circoscritto fortemente l'area di applicazione dei risarcimenti e la stessa dimensione quantitativa dei medesimi. Un altro motivo che ha comportato la dichiarazione di inammissibilità di molte delle istanze risarcitorie è da rinvenire nella difettosa formulazione delle domande a causa della scarsa assistenza tecnica di cui i detenuti hanno beneficiato al momento della redazione delle istanze. A tal fine l'ufficio del Garante, anche in sinergia con il Coordinamento dei Garanti regionali, ha predisposto della documentazione a seguito di ricerche a livello nazionale con un fac-simile di modulistica per la redazione delle istanze da parte dei detenuti interessati a presentare istanza di risarcimento ex art. 35 ter O.P. Un altro fattore che ha determinato l'inammissibilità delle domande sono le difficoltà operative emerse in relazione all'istruttoria sulle istanze redatte con poca documentazione delle pretese risarcitorie avanzate dai soggetti detenuti. Attualmente l'Ufficio del Garante è impegnato a seguire quelle richieste presentate tramite avvocati di fiducia, con incontri con gli stessi relativamente allo stato di avanzamento delle istanze. Si precisa inoltre che coloro che hanno subito pregiudizi in violazione dell'art. 3 della Convenzione europea, in assenza dell'attualità del pregiudizio, possono proporre azione risarcitoria innanzi al Tribunale civile ordinario del capoluogo del distretto del territorio di residenza, con i tempi ed i costi propri della giustizia civile italiana. Si riportano anche i dati acquisiti a seguito della prima riunione del Garante nazionale tenutasi a Roma lo scorso 14 marzo 2016, in cui è stato evidenziato come lo strumento del risarcimento compensativo non abbia ottenuto risultati sperati. Dall'introduzione del rimedio fino all'inizio di ottobre 2015, il *report* del Ministero alla CEDU registrava appena 1.200 reclami accolti favorevolmente a cui corrispondevano 52.000 giornate di sconto pena e 200.000 euro di risarcimenti. Nell'ultimo periodo, in particolare a seguito della sentenza n. 46966 della Corte Suprema di Cassazione depositata il 25.11.2015, si è registrato tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016 un balzo in avanti dell'utilizzo del rimedio: i reclami accolti sono divenuti 2.300 (+ 1.100), con 64.000 giornate di sconto pena accordate (+12.000) e con 280.000 euro di risarcimenti riconosciuti (+80.000 euro). Il 35ter rimane comunque una risposta non adeguata ed uno strumento ancora spuntato nella vicenda storica del sovraffollamento vissuto e delle condizioni oggettive delle carceri italiane.

### **Rischio radicalizzazione in carcere**

Gli attentati che nel corso del 2015/2016 hanno insanguinato l'Europa, ma anche altri Paesi in Africa e Estremo Oriente, segnano una svolta decisiva nella lotta al terrorismo di matrice religiosa, sancendo la necessità assoluta non tanto e non solo

della “guerra” all’Isis sui territori occupati dall’organizzazione islamica ma soprattutto della prevenzione in tutto il mondo e a tutti i livelli (comunità carceraria compresa) dei fenomeni di radicalizzazione terroristica. A seguito della prima serie di attentati in Francia è iniziata una riflessione sui meccanismi che hanno portato a queste situazioni, oltre che sul ruolo educativo, formativo e riabilitativo delle istituzioni e, in particolare, del carcere. L’Amministrazione carceraria italiana aveva pubblicato nel giugno 2012 un interessante studio realizzato dall’Istituto Superiore di Studi Penitenziari dal titolo “La radicalizzazione del terrorismo islamico. Elementi per uno studio del fenomeno di proselitismo in carcere”, in cui si osservava come il carcere rischia di diventare il luogo ove si intessono e si saldano le reti dell’estremismo internazionale e in cui il proselitismo terroristico va a occupare il vuoto di prospettiva lasciato dall’istituzione carceraria, dando ai disperati un obiettivo e un ideale, seppur malati. Il Comune di Torino, ha creato una Commissione consiliare speciale di Promozione della cultura della legalità e del contrasto dei fenomeni di radicalizzazione della violenza, aderendo in questo modo al progetto di rete europea denominato RAN (*Radicalization Awareness Network*). Lanciato nel settembre 2011 dalla Commissione europea, si propone di prevenire il terrorismo e l’estremismo attraverso la creazione di una rete di soggetti e operatori in prima linea (attori locali, professionisti, esperti, ricercatori e gruppi della società civile), detti appunto “*first liners*”, che costituiscono i soggetti più indicati per contrastare il fenomeno della radicalizzazione con lo scopo di aumentare la forza delle comunità e la resilienza di fronte alla sfida dell’estremismo violento del terrorismo. Lo scorso 1° dicembre 2015 il DAP dichiarava come il fenomeno della radicalizzazione nelle carceri italiane sia costantemente e attentamente monitorato dal Nucleo Investigativo Centrale della Polizia Penitenziaria che acquisisce quotidianamente le informazioni da tutte le sedi penitenziarie. L’analisi del fenomeno distingue i soggetti a rischio di radicalizzazione violenta e di proselitismo in tre livelli di pericolosità: monitorati, attenzionati e segnalati. Alla stessa data, a livello nazionale, i detenuti sottoposti al controllo erano complessivamente 282, di cui 182 i monitorati, 73 gli attenzionati e 27 i segnalati. I dati comprendevano anche 71 segnalazioni pervenute a seguito dei fatti di Parigi. Al 4 febbraio 2016 (dati DAP), in Piemonte risultavano esservi 9 detenuti monitorati (si tratta di ristretti per reati connessi al terrorismo internazionale e/o per attività di proselitismo, radicalizzazione e reclutamento), 11 attenzionati (soggetti che in carcere hanno comportamenti che ne rivelano la vicinanza all’ideologia jihadista) mentre non vi era nessun segnalato (individui per i quali vi è stata una generica indicazione dell’istituto ritenuta meritevole di approfondimento). In una lettera del 22 gennaio 2015, il Direttore Generale dell’Ufficio dei detenuti e del trattamento del DAP, dottor Roberto Calogero Piscitello, osservava come il Piemonte, come la maggior parte delle regioni settentrionali italiane, sia particolarmente esposto al rischio radicalizzazione, risentendo di un alto tasso di presenze di detenuti extracomunitari. Si tratta di una situazione che deriva, indirettamente ed in ultima analisi, dalla celeberrima sentenza “Torreggiani” che ha imposto all’Italia, fra le altre cose, una deflazione del numero dei reclusi. Ciò è avvenuto soprattutto nelle carceri del nord Italia ove - in alcuni istituti - il numero dei reclusi è finalmente rientrato nella capienza regolamentare ed in alcuni casi anche sceso sotto il livello di capienza previsto. Per questo motivo il DAP ha “riequilibrato” la situazione inviando reclusi da altri penitenziari che continuano ad essere gravemente

sovraffollati (spesso al Sud, ma anche in Liguria e Toscana) e la scelta è ricaduta su quelli senza vincoli di "territorialità" (vicinanza alla famiglia) e quindi sugli stranieri. E' così che in un istituto come Saluzzo (a titolo d'esempio) quasi il 50% dei detenuti in media sicurezza sono ad oggi stranieri e di questi molti di fede islamica. Nella sua lettera, il direttore Piscitello elencava alcune delle misure intraprese dal DAP per contrastare l'emergere - in questo contesto - di fenomeni di proselitismo e radicalizzazione islamica: la facilitazione ad accedere in istituto per Imam e mediatori culturali (in modo da favorire l'esercizio del culto), la maggiore attenzione e monitoraggio da parte della polizia penitenziaria di episodi che possano avere un rilievo anche solo potenziale, oltre al contributo fornito dal Garante dei detenuti per il Piemonte circa la conoscenza del fenomeno e la predisposizione di concreti aiuti alla popolazione detenuta di fede islamica. Il 5 novembre 2015 è stato firmato un protocollo d'intesa tra il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Santi Consolo e il Presidente dell'Unione delle Comunità e delle Organizzazioni Islamiche in Italia Izzedin Elzir per avviare una collaborazione finalizzata a favorire l'accesso di mediatori culturali e di ministri di culto negli istituti penitenziari. L'accordo prende avvio da positive sperimentazioni già attuate in diverse realtà penitenziarie dove forte è la presenza di detenuti musulmani e intende promuovere azioni per l'integrazione culturale avvalendosi dei mediatori indicati dall'UCOII, anche attraverso convenzioni con Università ed enti che cureranno la formazione dei volontari cui sarà data la possibilità di accedere negli istituti penitenziari. Saranno otto le strutture carcerarie coinvolte nella prima fase del progetto, tra le quali anche quella di Torino (le altre sono due a Milano, Brescia, Verona, Modena, Cremona e Firenze).

### **Fine pena mai**

In Italia l'ergastolo è la massima pena prevista (dall'art. 27 codice penale) per un delitto. Esistono due tipi di ergastolo: quello normale e quello ostativo. Il primo concede al condannato la possibilità di usufruire di permessi premio, semilibertà o liberazione condizionale. Il secondo, che è invece un regime di eccezione, nega cioè al detenuto ogni beneficio penitenziario ed è uno status particolare di quei detenuti per reati classificati efferati dal nostro ordinamento giuridico: associazione di tipo mafioso (art. 416 bis c.p.), sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 c.p.), associazione finalizzata al traffico di droga (art. 74 D.P.R. n. 309/1990), ecc., i quali ostacolano la concessione dei benefici previsti dalla legge (ad esempio: assegnazione lavoro all'esterno; permessi premio; misure alternative alla detenzione; affidamento in prova, detenzione domiciliare, ecc.). I detenuti all'ergastolo ostativo (in maggioranza condannati per omicidi legati alla mafia) possono rientrare nel regime normale solo nel caso che essi diventino collaboratori di giustizia (i cosiddetti pentiti). Si tratta di un elemento di eccezionalità e straordinarietà del nostro Codice Penale che fa il paio con la norma, dapprima provvisoria e poi stabilizzata, dell'art.41 bis dell'Ordinamento Penitenziario, che ha introdotto il cosiddetto "carcere duro" per i reati di natura associativa delle grandi organizzazioni criminali italiane, dalle cui strettissime maglie troppo spesso si esce soltanto per l'avvenuto decesso. Mentre l'ergastolo in realtà non è scontato quasi mai completamente (ma trasformato in condanna a 30 anni), nel caso di ergastolo ostativo non viene quasi mai concesso un attenuamento della pena, nemmeno

dopo decenni di carcerazione. Il carattere teoricamente perpetuo della condanna pone gravi problemi di compatibilità con l'art. 27 comma 3 della Costituzione ( "Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato") e con la Legge Gozzini che ne dà attuazione (oltre a essere, secondo molte critiche, una forma meno violenta di pena di morte, ma con lo stesso effetto). Ripetutamente posto all'attenzione della Corte Costituzionale, da parte di azioni dei Giudici di merito, la Consulta le ha finora sempre respinte sull'assunto che "funzione e fine della pena non siano solo il riadattamento dei delinquenti" e che la pena dell'ergastolo, come si è detto sopra, "non riveste più i caratteri della perpetuità" (Sentenza della Corte costituzionale n. 264 del 1974), ma ciò non corrisponde alla realtà del vissuto. Allo stesso tempo, però, si può ritenere che per rispettare il divieto di pene inumane sancito dall'art. 3 CEDU e dall'art. 27 comma 3 della Costituzione, prima parte, una pena in nessuno caso, nemmeno per l'ergastolano non collaborante, possa essere di durata nei fatti indefinita così come accade per l'ergastolo ostativo. Sono molto frequenti casi di ergastolani che passano in carcere più di quaranta anni e ci si chiede se pene detentive così lunghe e soprattutto indefinite possano essere in armonia con la Costituzione, la CEDU e le numerose convenzioni stipulate dall'Italia in materia di diritti umani. Grazie all'intervento della Corte Costituzionale, tale pena è stata esclusa per i minori imputabili, perché palesemente incompatibile con la finalità rieducativa alla quale devono esclusivamente tendere le pene previste per i minori di età. In Italia diverse associazioni di vari orientamenti culturali (Associazione Papa Giovanni XXIII, Nessuno Tocchi Caino, A Buon Diritto, Ristretti Orizzonti, Antigone, ecc.) conducono da anni una campagna (che si affianca a quella per la moratoria delle esecuzioni capitali nel mondo) contro la "morte per pena", ad esempio nella forma dell'ergastolo ostativo, ovvero il "fine pena mai". In seno ai recenti "Stati Generali dell'esecuzione penale" ha lavorato un tavolo specifico (il n. 16 dal titolo "Trattamento. Ostacoli normativi all'individualizzazione del trattamento rieducativi) al fine di "proporre interventi normativi finalizzati all'eliminazione di preclusioni assolute all'accesso a benefici penitenziari, ridando centralità al percorso trattamentale ed evitando meccanismi generalizzati che contrastano con la finalità di rieducazione della pena.". Tra i temi specifici il tavolo si è occupato della disciplina dell'ergastolo. A questo riguardo si ricordano le significative ed impegnative prese di posizione pubbliche del Capo del DAP Santi Consolo e del Presidente Emerito della Corte Costituzionale Giovanni Maria Flick, che il 20 dicembre scorso in un convegno svoltosi nel carcere di Milano Opera si sono dichiarati contrari all'ergastolo ostativo. Al 31 dicembre 2015 risultavano esservi in Italia 1.633 ergastolani (su un totale di 33.896 detenuti con almeno una condanna definitiva). In Piemonte gli ergastolani erano 125 (di cui 10 stranieri) su 2.669 detenuti con pena definitiva (dati Ministero della Giustizia). Sempre a livello nazionale, al 12/10/2015, su 1.619 ergastolani 1.174 erano ergastoli ostativi e solo 445 ordinari. In Piemonte, in pari data, gli ostativi erano 98 e gli ordinari 32 (totale di 130). I dati quindi dimostrano, ancora una volta e contrariamente a quanto è diffuso nell'opinione pubblica, che gli ergastolani in Italia sono per circa due terzi ostativi e che quindi l'ergastolo inteso come "fine pena mai" continua ad esistere.

## **Problematicità ristretti ex art. 41 bis O.P.**

Riguardo ai detenuti sottoposti allo speciale regime detentivo ex art. 41 bis O. P. la scelta legislativa è stata di restringere ulteriormente i diritti previsti dall'ordinamento penitenziario e le regole di trattamento. Per questi detenuti, tutte le restrizioni imposte dal circuito di "Alta Sicurezza" devono essere applicate "con maggiore rigore", e si esclude qualsiasi forma di trattamento penitenziario, per quanto riguarda la liberazione anticipata ed i colloqui e le telefonate premiali. Non sono neanche ammissibili i colloqui con assistenti sociali, educatori e psicologi e, ancor più, non sono ammessi colloqui con volontari o ingressi della società esterna. La dottrina ha sempre affermato che il provvedimento di sospensione non può spingersi fino alla compressione delle posizioni giuridiche del soggetto, quindi, il detenuto conserva un nucleo di diritti che soddisfano l'esigenza di adeguare la pena al principio di umanità e rieducazione sancito all'art. 27, 3° comma Cost. Tali diritti sono: il rispetto della dignità ed integrità personale; il diritto all'igiene e alla salute; il diritto a professare liberamente la propria religione; il diritto a mantenere i contatti con la propria famiglia; il diritto alla difesa, garantendo i regolari colloqui con l'avvocato. La Corte Costituzionale è stata chiamata più volte a pronunciarsi sulla costituzionalità dell'art. 41 bis, 2° comma O.P. e nonostante non abbia accolto le istanze di incostituzionalità sollevate, considerando tale disposizione un "male necessario", ha cercato di dare delle interpretazioni di detta disposizione più conformi ai principi costituzionali. Ancora prima della Corte costituzionale, i Tribunali di Sorveglianza si sono preoccupati di integrare l'art. 41 bis O.P., sia in merito ai contenuti del provvedimento di sospensione sia in merito alla giurisdizionalizzazione di un reclamo contro tale provvedimento di sospensione. Inoltre, la giurisprudenza di merito ha sottolineato come la vaghezza della norma possa suscitare il dubbio che la volontà del legislatore fosse quella di lasciare "carta bianca all'Esecutivo". Infatti, riguardo ai contenuti del provvedimento ministeriale, l'unico limite alle restrizioni appare la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. L'Ufficio del Garante ha ricevuto diverse segnalazioni dai ristretti ex art. 41 bis O.P. dei due istituti penitenziari di Cuneo e Novara presso cui è previsto questo regime speciale di detenzione. Il Garante si è recato presso la Casa circondariale di Novara e quella di reclusione di Cuneo per fare ispezioni e poter interloquire con i detenuti, non essendo ammessi colloqui con gli stessi come previsto dalla circolare del DAP del 7 novembre 2013 per la quale è stata richiesta più volte una modifica. Sono state raccolte diverse segnalazioni: in modo particolare i detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione lamentano le modalità dei colloqui con i propri famigliari sia per il luogo in cui i colloqui si svolgono sia per come è previsto nei confronti dei minori. E' concessa la possibilità di un contatto diretto con i figli minori di 12 anni solo negli ultimi 10 minuti dell'ora di colloquio concessa (i minori sono prelevati dagli agenti e portati dal genitore che spesso è sconosciuto ai figli). Il Garante ha più volte segnalato le situazioni di forte disagio vissute da questi detenuti che pur nella rigidità della pena inflitta siano rispettati almeno i principi base di umanità della stessa come più volte la stessa Corte di Strasburgo ha ricordato. Il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Santi Consolo, con nota del 3 giugno 2015, ha accolto le segnalazioni del Garante, prevedendo un graduale spostamento dei detenuti ristretti a Novara e a Cuneo presso nuovi istituti penitenziari che diano maggiore dignità agli stessi e prevedendo la dismissione delle vetuste strutture piemontesi, in modo particolare di

Cuneo, per destinarle a diverso uso, previa l'effettuazione dei lavori di adeguamento. Alla data odierna il processo di sgombero del reparto speciale 41 bis di Cuneo è quasi completato, passando dai 90 ospiti del giugno 2015 ai 21 attuali. Non è così successo per le sezioni speciali di Novara, dove persistono 68 detenuti in regime di carcere duro. Il ritardo nell'applicazione delle decisioni centrali sembra doversi riferire alla mancata apertura di un padiglione apposito costruito nel nuovo carcere di Uta – Cagliari. Torna quindi l'ipotesi di un adeguamento strutturale di Novara, con particolare riferimento all'area colloqui, ma non pare una soluzione adeguata, anche perché la presenza della sezione 41 bis in un istituto finisce per incidere sul clima generale del carcere stesso. Una nuova vita ai carceri di Cuneo e di Novara potrà giungere solo con la chiusura dei reparti speciali.

## **UN PROCESSO DI RIFORMA**

### **Un nuovo Ordinamento Penitenziario?**

“La prima domanda è: c'è bisogno di riformare l'O.P. dopo quarant'anni dalla sua nascita? La seconda domanda è: è pensabile la riforma del nostro sistema penitenziario al di fuori di una più vasta prospettiva riformatrice che, in primo luogo, riguardi il catalogo dei reati e quello delle pene?”. Sono le parole iniziali di un intervento molto chiaro e condivisibile dal titolo “La delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario” di Marcello Bortolato, magistrato di sorveglianza, intervento svolto nell'ambito di un convegno organizzato dal CONAMS, il Comitato Nazionale dei Magistrati di Sorveglianza. Alle domande il relatore si è dato le seguenti risposte, come necessaria premessa all'analisi della delega governativa alla riforma: “Perché il problema è sempre quello: è il carcere che continua ad occupare il centro della scena. Vedete, c'è un difetto genetico nell'ordinamento del 1975: la frattura fra codice penale e fase esecutiva. Il legislatore del 1975 non aveva come obiettivo una modifica del sistema sanzionatorio quanto piuttosto la riforma del regime detentivo e il suo adeguamento alla finalità rieducativa della pena introdotto dalla Costituzione, tanto che le misure alternative, il frutto più prezioso di quella irripetibile stagione riformatrice, hanno di fatto svolto una funzione ancillare rispetto alla pena detentiva; si adopera ancora oggi il termine benefici riferendosi alle misure alternative quasi che non esistesse la possibilità di accedervi direttamente senza transitare dal carcere, come è dal 1998 grazie alla legge 27 maggio 1998 n. 165, c.d. ‘legge Simeone’. Oggi le misure concesse ai ‘liberi sospesi’ ex art. 656 c.p.p. rappresentano invece più del 60 % circa del totale delle misure concesse. Tuttavia negli ultimi 2 anni, nonostante i decreti cc.dd ‘svuotacarceri’ le misure alternative sono cresciute solo di circa 4.000 unità (2.000 l'affidamento e 2.000 circa la detenzione domiciliare, compresa però la l. 199/10). I successivi interventi riformatori di questi 40 anni hanno avuto due sostanziali finalità: 1) da un lato la progressiva fuga dal carcere (legge Gozzini), a riprova di un'ovvietà: il carcere è il carcere e, per sfuggire alla sua logica, occorre il non-carcere (i permessi premio, l'ampliamento della liberazione anticipata); dall'altro lato, 2) la deflazione: allentare la tensione carceraria attraverso la riduzione del numero dei detenuti, prescindendo dalle finalità trattamentali (legge Simeone, l. 199/10, ultimi decreti del 2013 e 2014). Proviamo dunque a dare una risposta al primo quesito: sì, è necessario un intervento riformatore dell'ordinamento

penitenziario per restituiregli una piena valenza rieducativa e dunque favorire la concessione delle misure alternative, ma nel contempo (rispondendo alla seconda domanda) solo dando razionalità al sistema, oggi ruotante intorno alla pena detentiva, costruendo cioè un sistema di pene alternative al carcere (ad esempio, con funzione di riparazione sociale nell'ottica della giustizia c.d. riparativa, futuro ormai prossimo del diritto penale) e prevedendo un ampio catalogo di pene interdittive.”

### **Un nuovo modello gestionale?**

Sono molti gli aspetti dell'Amministrazione Penitenziaria sottoposti a riforma e riorganizzazione in questa fase politica o di cui si è annunciata la volontà di intervento con nuove norme o nuovi assetti gestionali. Ad esempio una riforma in fase di attuazione è l'accorpamento territoriale dei Provveditorati regionali: quello del Piemonte e Valle d'Aosta ha già acquisito la competenza anche della Liguria. Il Dipartimento della Giustizia Minorile del Ministero di Giustizia si è esteso e trasformato in “Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità”, acquisendo anche le competenze relative agli UEPE, gli Uffici dedicati all'Esecuzione Penale Esterna che finora erano di competenza diretta del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e che sono – sarebbero – il cardine ineludibile rispetto ad un'esecuzione penale che non fosse più “carcerocentrica”. Un decreto per procedere all'accorpamento di alcuni istituti penitenziari nell'ottica di razionalizzazione e risparmio nei mesi scorsi è stato sottoposto a consultazioni, ma poi è stato sostanzialmente ritirato. Per il Piemonte si erano previsti tre accorpamenti di Istituti: Alessandria Don Soria con Alessandria San Michele, Fossano con Alba, Verbania con Biella. In sede di consultazione al Ministero e in una formale comunicazione, l'Ufficio del Garante aveva contestato l'opportunità della proposta e persino la coerenza logica dei primi due accorpamenti previsti, dando parere favorevole - anziché auspicandone la pronta realizzazione - per l'accorpamento dei due istituti cittadini di Alessandria. La vicenda è stato poi riconsiderata a livello ministeriale e l'unico accorpamento ora previsto è quello alessandrino: si tratterebbe di avere un'unica direzione ed un'unica struttura organizzativa con due “padiglioni” separati, agevolando una sinergia logica e funzionale, decisione magari propedeutica ad un progetto di più ampio respiro come quello di cui si è a lungo parlato della definitiva chiusura della Casa Circondariale in centro città con la costruzione di un nuovo reparto all'interno del San Michele. Sui tavoli di discussione torna spesso l'ipotesi di soppressione di alcuni carceri minori con l'indicazione di capienza regolamentare inferiore ai 100 detenuti: in Piemonte corrisponde a questi parametri soltanto la Casa di reclusione di Verbania, la cui capienza massima prevista è di 53 detenuti reclusi in una struttura alquanto vetusta e oberata dalle scelte dell'Amministrazione Penitenziaria che ha – negli ultimi anni – utilizzato il carcere per detenuti di ben tre diversi circuiti penitenziari, con obblighi e servitù difficilmente compatibili con una gestione virtuosa dell'Istituto, che peraltro gode di un'indubbia serie di prerogative legate al territorio, sia in termini istituzionali che sociali. Una cosa è però certa: occorre effettuare delle scelte e poi alimentarle di iniziative e risorse, senza rimetterle in discussione ad ogni occasione. Ad esempio la vicenda della custodia dinamica e delle celle aperte: per scelta di convinzione e di convenienza, nel pieno della bufera



susseguita alla condanna della sentenza “Torreggiani”, è stata introdotta la novità del sistema custodiale “a vigilanza dinamica” che ha come presupposto che la sicurezza all’interno degli istituti possa essere assicurata “facendo uscire” gli agenti dalla sezione detentiva e aprendo le celle ad una più ampia socialità nei corridoi di sezione. L’idea forte di questa riforma gestionale sta nel ricondurre le celle a quello che dovevano essere: “stanze per il pernottamento”. Ciò presuppone un carcere pieno di attività e di iniziative, di scuola e di formazione, di lavoro e di servizi che riempiano il tempo vuoto della detenzione. Presuppone un carcere che sappia sempre di più aprirsi all’esterno, sia facendo entrare nuove attività e nuove collaborazioni, professionali e volontarie, sia facendo uscire i detenuti in lavori di pubblica utilità, cantieri di lavoro, impieghi in ditte. La fotografia attuale ci dice che si è ancora molto distanti dai risultati attesi.

## **NON SOLO CARCERE**

### **Esecuzione Penale Esterna**

Il “probation”, secondo la definizione del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa per mezzo delle Raccomandazioni n. R(2010)1 e n. R(92)16 descrive l’esecuzione in area penale esterna di sanzioni e misure, definite dalla legge ed imposte ad un autore di reato. Comprende una serie di attività ed interventi, tra cui il controllo, il consiglio e l’assistenza, mirati al reinserimento sociale dell’autore di reato e volti a contribuire alla sicurezza pubblica”. Tutte le amministrazioni occidentali, compresa quella italiana, incaricate di tale parte dell’esecuzione penale condividono tale definizione. Il sistema di “probation” nasce nel XIX sec. negli Stati Uniti e consiste, almeno in origine, nella sospensione della pronuncia di una condanna a pena detentiva, ovvero in un periodo di prova in cui l'imputato, di cui sia stata accertata la responsabilità penale, ma a cui non sia stata ancora inflitta una condanna, è lasciato in condizione di “libertà assistita e controllata” sotto la supervisione di un agente di “probation” (*probation officer*). Fin dall’inizio del ‘900, in Europa , si sviluppa un’altra forma di “probation”, comprendente tutte le misure che costituiscono una modalità alternativa di esecuzione della pena detentiva. Tale sviluppo fu conseguenza del dibattito giuridico, che concluse per la dannosità delle pene detentive brevi, poiché in tali casi lo scopo di rieducazione e intimidazione dell’autore di reato si raggiunge più facilmente con strumenti sanzionatori alternativi alla pena detentiva. Nel corso del secolo scorso, il sistema delle misure penali non detentive che possono definirsi di “probation” si è progressivamente diffuso nella gran parte dei paesi europei, crescendo e differenziandosi in forme sempre più articolate, fino a diventare la principale modalità di esecuzione della pena in Europa, negli Stati Uniti e nel Canada. Negli ultimi 25 anni, il sistema delle misure di esecuzione penale esterna si è evoluto in Europa e nel resto dei paesi occidentali ad un ritmo senza precedenti. Nel 2011 in Inghilterra e Galles si registravano 162.674 soggetti sottoposti al “probation” su una popolazione nazionale di 56.179.000 abitanti; in Polonia 244.091 su una popolazione di 38.529.866; in Italia 43.018 su una popolazione di 60.626.442 (dati dell’Unione Europea). Lo sviluppo del meccanismo di “probation” è associato ai progressi nella ricerca delle scienze sociali, alle pressioni dei legislatori ad impiegare le risorse economiche pubbliche in modo efficiente ed efficace ed alle aspettative dell’opinione pubblica di contrasto alla criminalità. Il successo del “probation”

appare quindi sempre di più legato alle determinazioni di maggiori condizioni di sicurezza per la collettività ed al contenimento del rischio di recidiva. Anche se più lentamente di altri paesi, il sistema di esecuzione penale esterna in Italia continua ad ampliarsi nel tentativo di adeguarsi agli standard europei ed ai principi contenuti nelle recenti Regole europee del "probation" (2010). Il Consiglio d'Europa dopo l'iniziale attenzione rivolta al sistema detentivo, dagli anni '90 con le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia R(92)16, R(2000)22 e R(2010)1 sposta il proprio interesse sulle misure alternative alla detenzione, che vengono più propriamente definite "*community sanctions*". Sul piano normativo vi sono inoltre le Regole Minime delle Nazioni Unite per le misure non detentive (le Regole di Tokyo). La Raccomandazione R (2010) 1 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulle Regole del Consiglio d'Europa in materia di "probation" si compone di 108 regole e regola tutti gli aspetti riguardanti le sanzioni di comunità, l'organizzazione e le modalità di funzionamento dei servizi riferiti all'esecuzione penale esterna. Nella quasi totalità dei paesi europei il servizio dipende dal Ministero della giustizia (Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Portogallo, Svezia, Finlandia, Inghilterra e Galles), in altri dalle autorità regionali o locali (Scozia, Svizzera e Germania). In altri paesi, pur essendo controllato dall'autorità statale, è affidato alla gestione di agenzie in tutto o in parte private come nel caso dell'Olanda e dell'Austria. In Italia, con l'approvazione della Costituzione del 1948, si stabilisce che la pena deve tendere alla rieducazione del reo, il famoso articolo 27 della Carta. Con l'approvazione della legge 26 luglio 1975 n. 354 e successive modificazioni, vengono introdotte nell'Ordinamento penitenziario le misure alternative alla detenzione: l'affidamento in prova al servizio sociale, l'affidamento per motivi terapeutici, la detenzione domiciliare, la detenzione domiciliare speciale e l'assistenza all'esterno dei figli minori, la semilibertà e la liberazione anticipata. Il legislatore italiano sceglie il cosiddetto "probation penitenziario", istituto che presuppone l'esistenza di una condanna definitiva e concretizza uno strumento alternativo in fase di esecuzione. Al fine di rendere effettivo tale nuovo approccio nell'esecuzione della pena, il legislatore ha previsto la costituzione di apposite strutture operative oggi denominate UEPE - Uffici di Esecuzione Penale Esterna. Per l'attivazione del sistema era dunque sempre richiesta una sentenza definitiva che condannasse alla detenzione e doveva sussistere il presupposto giuridico '*sine qua non*' che consente al condannato di domandare a un giudice specializzato (nel caso di specie la magistratura di sorveglianza) di poter fruire di una misura alternativa (alternativa appunto alla pena detentiva). La legge 28 aprile 2014 n.67, ha finalmente introdotto nell'ordinamento penale la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato, ha ulteriormente ampliato l'area del "probation", portando definitivamente l'Italia in Europa anche in questo settore. Ora, a fronte di una popolazione detenuta italiana che al 29 febbraio scorso risultava essere di 52.846 persone reclusi, le misure alternative e vari provvedimenti di legge che sono stati messi in campo per deflazionare gli istituti di pena, ma anche per costruire un sistema dell'esecuzione penale più efficace e più efficiente hanno fatto salire il numero delle persone a vario titolo in esecuzione penale esterna a 32.910. Si tratta di un dato rilevante, non tanto in termini assoluti ma nello specifico del contesto organizzativo italiano. Infatti a fronte di un 97% di spesa da parte dell'Amministrazione Penitenziaria per assicurare i vari servizi dell'esecuzione

penale interna alle 195 strutture detentive, solo il 3% del bilancio è destinato agli strumenti ed ai percorsi dell'esecuzione penale esterna, con gravi difficoltà organizzative e notevoli problemi per garantire interventi mirati, efficaci, monitorati e di successo. In Piemonte a fronte di una popolazione di 3.612 detenuti al 29 febbraio, dalle tabelle allegate dell'UEPE Piemonte e Valle d'Aosta (datate al 15 marzo 2016) risultavano 2.845 le persone prese in carico per i lavori di pubblica utilità e la messa alla prova ed altre 1.635 in affidamento, detenzione domiciliare, semilibertà e lavoro all'esterno, più altri 497 soggetti in libertà vigilata. Un numero quindi molto importante e significativo di persone in misure alternative alla detenzione in carcere, ma sempre sottoposte al regime di esecuzione penale. Il carico di persone prese in carico dai singoli assistenti sociali degli Uffici UEPE sono assolutamente incongrui e non corrispondenti alle finalità che la legge e la "retorica trattamentale" attribuisce in questa fase alle misure alternative alla detenzione.

### **La giustizia minorile**

Il terzo rapporto sugli istituti penali per minori, pubblicato a novembre 2015 dall'Associazione Antigone - dal titolo "Ragazzi Fuori" - traccia un interessante identikit della giustizia minorile in Italia. Si tratta di un sistema penale che incarcera pochissimo, ha una recidiva minima (3%) e in cui magistrati, servizi sociali e volontariato lavorano facendo "squadra". Si può dunque affermare che si tratta, una volta tanto, di un'eccellenza a livello europeo ed un modello, se messa a confronto con altri Paesi civili e progrediti in cui gli adolescenti vengono reclusi con facilità con alte probabilità di recidiva. Al 29 febbraio 2016 i detenuti degli istituti penali per i minorenni italiani erano 457 (a fronte di 8.521 nel 1940), di cui 40 a Torino. Un altro raffronto interessante riguarda quelli collocati in comunità che erano 1.987 nel 2014 (1.339 nel 2001), quelli in "messa alla prova" (istituto che sospende il processo e, in caso di successo, cancella il reato) che sono stati 3.261 nel 2014 (solo 778 nel 1992). I casi di riuscita della messa alla prova sono attualmente l'83% del totale. Nel contesto della giustizia penale minorile, l'ipotesi del carcere è davvero di natura residuale, va intesa cioè come ultima ratio, cui ricorrere quando non è possibile applicare al minore uno dei benefici o delle soluzioni alternative che l'ordinamento italiano prevede. Le norme dell'agosto 2014 hanno innalzato a 25 anni (era 21) l'età limite entro la quale è possibile scontare negli Istituti minorili pene per reati compiuti in età minore, estendendo quindi tale possibilità a una fascia di carcerati "giovani adulti". A novembre 2015 i minori detenuti erano 168 mentre i maggiorenni 281. Si tratta comunque di un sistema in cui la funzione educativa è più pregnante di quella repressiva. Sempre a fine 2015 erano circa 37 mila i procedimenti contro minori davanti a Gip o Gup, ma i reati sono stabili a riprova del fatto che "meno detenuti non significa più reati". Il sistema funziona anche perché le risorse ci sono: il Capo del Dipartimento Giustizia Minorile, Francesco Cascini, ha recentemente dichiarato come vi sia un rapporto di 10 educatori ogni 20 minori, mentre fra gli adulti la proporzione è di uno a mille. Il sistema di istruzione viene garantito dal MIUR a tutti i livelli ma tuttavia non in tutti gli istituti si tengono lezioni quotidiane perché mancano gli insegnanti, a volte sostituiti da volontari, e in Piemonte persistono programmi formativi finalizzati dalla Regione (cioccolateria, arte bianca, informatica). Tra la fine del 2015 e i primi mesi del 2016 l'Ufficio del Garante ha promosso e presenziato in diverse occasioni

pubbliche alla presentazione in giro per il Piemonte del libro “Il cortile dietro le sbarre: il mio oratorio al Ferrante Aporti” in cui Marina Lomunno, giornalista professionista, redattrice del settimanale diocesano di Torino “La Voce del Popolo”, collaboratrice del quotidiano “Avvenire” e di altre testate, ha raccontato la storia di Don Domenico Ricca, sacerdote salesiano fossanese, da 35 anni cappellano dell'Istituto Penale per Minori torinese. Si tratta di un testo interessante per il messaggio educativo che contiene e, aspetto non trascurabile, è che i diritti d'autore della vendita del libro-intervista sono devoluti a chi opera per la riqualificazione umana e civile dei ragazzi del Ferrante Aporti. In occasione della presentazione del libro presso l'URP del Consiglio regionale del Piemonte, lo scorso 15 febbraio, è intervenuta la Procuratrice della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta Anna Maria Baldelli, che ha commentato l'approvazione, il 28 gennaio, da parte della Commissione permanente giustizia della Camera della delega al Governo recante “disposizioni per l'efficienza del processo civile, nell'ambito della quale è prevista, all'art. 1 lett. B) n. 2) la soppressione del T.M. e l'ufficio del P.M.M.”. In estrema sintesi è prevista la soppressione dei tribunali e delle procure per i minorenni e l'introduzione di sezioni specializzate per “la persona, la famiglia e i minori” presso i Tribunali ordinari e di gruppi specializzati presso le Procure ordinarie. Si tratta, a giudizio dell'insigne magistrato – ma non solo suo - di una riforma che rischia di ridurre le tutele oggi esistenti per i minori e di sacrificare e disperdere un patrimonio di competenze e di esperienze che il sistema ha accumulato in questi decenni e che ha reso la giustizia minorile italiana un punto di riferimento a livello europeo. L'accorpamento della Procura Minorenni, quindi, rischierebbe di produrre di fatto la scomparsa della cultura di una giustizia minorile, schiacciata dalle esigenze di efficienza degli uffici di Procura Ordinaria. La speranza è che la riforma non vada a disperdere un patrimonio di competenze e tutele e a modificare negativamente un sistema che fin qui possiamo dire, pur tra luci ed ombre della giustizia in Italia, sembra invece aver funzionato. Su questo tema sarebbe dunque utile l'apertura di un dibattito pubblico.

### **CIE: Centri di identificazione ed espulsione**

Tra i compiti e le funzioni del Garante rientra a pieno titolo il monitoraggio del CIE (Centro di identificazione ed espulsione per stranieri) come previsto dalla Legge regionale istitutiva del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (art.1, comma 3). Questa competenza comporta visite regolari alla struttura di Torino, l'unica del centro nord ed una delle sei attive in Italia: Bari (al momento inagibile per lavori), Brindisi, Caltanissetta, Crotone e Roma (Ponte Galeria) che è al momento solo femminile. Al 18 marzo 2016 risultavano 194 presenze complessive nei CIE italiani (dati del Ministero degli Interni). La permanenza media, sempre a livello nazionale, nel 2015 è stata di 25,5 giorni (dati aggiornati a febbraio 2016 – fonte: relazione al Senato dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani). Nel periodo considerato in questa relazione il Garante ha visitato sette volte il CIE di Torino: in cinque occasioni insieme all'Assessora regionale alle Politiche giovanili, Diritto allo studio universitario, Cooperazione decentrata internazionale, Pari opportunità, Diritti civili, Immigrazione, Monica Cerutti; nelle ultime due insieme alla Garante comunale dei

detenuti Monica Cristina Gallo e, nell'ultima – in particolare – insieme ad una delegazione dell'Associazione MEDU (Medici per i diritti umani) composta da un esperto giuridico, uno sanitario ed un antropologo. In occasione dell'ultima, approfondita visita effettuata lo scorso 10 marzo, sono emersi i seguenti dati: gli ospiti erano 60 a fronte di una capienza regolamentare che in quella giornata era di 62 posti (la capienza teorica è di 180 posti, ma diversi moduli abitativi sono inagibili in seguito a incendi e danneggiamenti). Al 18 marzo le presenze risultavano risalite a 62 (dati del Ministero degli Interni). I ristretti sono suddivisi in 6 aree da 35 posti ciascuna, di cui una sola (la blu) è attualmente funzionante in toto mentre quattro sono solo parzialmente attive (gialla, viola, verde e bianca) ed una (rossa) è chiusa in attesa di ripristino. Inoltre è presente una piccola area separata, con dodici stanze doppie, denominata "ospedaletto" e usata per l'isolamento sanitario e sanzionatorio o disponibile su richiesta motivata degli interessati (per autotutela). I Paesi di provenienza erano principalmente i Paesi del Nord Africa (in particolare dell'area Sahel), la Nigeria, i Paesi dell'ex URSS (soprattutto la Georgia). Tra essi vi erano sette tossicodipendenti. Soltanto sette ospiti su sessanta provengono dal carcere, dato che – grazie al consolidato rapporto di collaborazione instauratosi con i consolati di alcune nazioni – l'identificazione avviene ormai perlopiù in carcere. Mediamente l'ottanta per cento dei ristretti del CIE viene rimpatriato mentre il 20% viene rilasciato per decisione del Giudice di Pace o per scadenza dei termini di legge. I tempi medi di permanenza sono attualmente di 15/20 giorni circa. I richiedenti asilo al CIE erano 19: di norma la domanda viene presentata entro le 24 ore dall'arrivo al CIE e, secondo quanto riportato, riceverebbe risposta dall'apposita commissione deputata in una settimana. Prima di entrare al Centro è previsto che gli ospiti vengano sottoposti a visita medica presso l'ASL competente e, successivamente, esaminati dal medico del centro per verificare la sussistenza di eventuali patologie incompatibili con il trattenimento (ad esempio la TBC). Una volta entrati al Centro è prassi che ricevano il regolamento, un elenco dei legali cui rivolgersi ed un kit di base, mentre devono consegnare effetti personali come denaro, catenine, anelli e altri oggetti atti ad offendere. Possono conservare i cellulari solo se privi di fotocamera. Ogni area è dotata di telefono pubblico e, come riportato, ogni persona all'ingresso riceve tre schede telefoniche da 5 euro. Quotidianamente gli ospiti ricevono 2,5 euro per le piccole spese (caffè, sigarette, ecc.). Se hanno bisogno del loro denaro per acquisti all'esterno presentano domanda all'ente gestore. Come ricreazione, oltre alla "classica" partita di pallone, il Centro ha dichiarato di voler sperimentare la possibilità di svolgere altre attività sotto la guida di un animatore, ma è indubbiamente un problema irrisolto il rendere utile il tempo trascorso nell'attesa febbrile di un riconoscimento o di un'espulsione. Dal 16 gennaio 2015 è attiva una nuova gestione: alla Croce Rossa Italiana è subentrato un raggruppamento temporaneo d'impresе, composto dalla francese GEPSA e dall'Associazione Culturale Acuarinto di Agrigento che gestirà il CIE per tre anni. Mentre GEPSA si occupa della gestione degli operatori, degli aspetti logistici, del catering e della pulizia, Acuarinto segue i servizi alla persona, il presidio medico e infermieristico. I medici (in tutto sei) sono presenti nel Centro per 48 ore totali alla settimana, sei giorni su sette, mentre in altri orari sono reperibili a turno. Risultano tutti referenziati con esperienze anche all'estero e presso altri CIE e con specializzazioni legali e chirurgiche. Vi sono poi sei infermieri, due mediatori culturali (uno di lingua araba e

uno di swahili e dialetti collegati), tre legali per un'attività di orientamento giuridico ed un'équipe composta da una psicologa e un'assistente sociale. Le collaborazioni con l'associazione MEDU, con l'associazione di avvocati ASGI e con la Conferenza Regionale Volontariato Giustizia, sono le basi opportune per un lavoro più proficuo e puntuale di intervento a garanzia dei diritti degli ospiti.

### **OPG: un travagliato superamento**

Ad un anno esatto dalla scadenza del 31 marzo 2015, stabilita dalla legge 81 del 2014, quale data ultima per la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari, vi sono ancora otto Regioni (Veneto, Piemonte, Toscana, Abruzzo, Lazio, Campania, Calabria e Puglia) che non hanno messo in campo un percorso di superamento degli OPG e di presa in carico dei propri internati e non hanno provveduto a realizzare strutture alternative (le c.d. "REMS"), ma non solo. Per questo motivo, dopo una prima formale diffida comunicata il 17 novembre 2015, il 19 febbraio 2016 il Consiglio dei Ministri ha ufficialmente commissariato sei Regioni inadempienti (Calabria, Abruzzo, Piemonte, Puglia, Toscana e Veneto) nominando Franco Corleone, già sottosegretario alla Giustizia e attuale Garante dei detenuti della Regione Toscana, quale Commissario unico per le procedure necessarie al definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari con il completamento delle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza. Il Commissario Corleone avrà 6 mesi di tempo per garantire la chiusura degli ex-OPG, la presa in carico da parte dei servizi di sanità territoriali e, laddove ancora necessario, il tempestivo ricovero presso le REMS, previa realizzazione di «strutture comuni in cui ospitare i soggetti internati». Al 15 dicembre 2015, infatti, erano ancora 164 le persone (di cui 5 donne) presenti negli OPG che avrebbero dovuto essere chiusi il 31 marzo 2015. Le presenze più rilevanti erano a Montelupo Fiorentino con 48 internati, seguito da Aversa con 40 presenze e Barcellona Pozzo di Gotto con 35 persone ancora internate. Di contro, sempre al 15 dicembre scorso, erano 455 (di cui 65 donne) le persone trasferite e residenti nelle REMS fino a quel momento attivate in diverse Regioni, secondo il quadro rilevato dalla Relazione al Parlamento sugli OPG presentata il 2 febbraio scorso dai Ministri della Salute e della Giustizia. Solo Napoli Secondigliano è stato chiuso il 21 dicembre 2015. Gli altri OPG (Reggio Emilia, Montelupo Fiorentino, Aversa e Barcellona Pozzo di Gotto), pur con un numero ridotto di persone internate, sono ancora aperti. A Castiglione delle Stiviere (Mantova), che aveva un'impostazione più moderna, è stato di fatto realizzato solo un cambio di sigla, da OPG a "Struttura polimodulare per REMS provvisorie" con oltre 200 internati. In questa struttura della Regione Lombardia erano stati allocati la quasi totalità dei piemontesi. Il 2 febbraio si è riunito - per la prima volta - il "Sottogruppo per la presa in carico dei soggetti sottoposti a misura di sicurezza", articolazione specifica del Tavolo Interistituzionale sulla Sanità Penitenziaria, in occasione del quale è stato comunicato che il programma piemontese era stato approvato ma che si era pur sempre in attesa della necessaria rimodulazione con l'identificazione delle strutture definitive e dei relativi posti letto. La Regione, in attesa di stabilire le REMS definitive, aveva individuato due strutture provvisorie, S.Michele di Bra (struttura privata) con 18 posti letto e la comunità "Il Barocchio" di Grugliasco per 20 posti letto, che sarebbero in grado di accogliere gli internati piemontesi ospiti negli OPG. Al momento del commissariamento era attiva la sola REMS provvisoria di S.Michele di Bra (in un contesto prettamente medicalizzato e

con un'impostazione custodiale derivante anche dall'accentuata sensibilità della comunità cittadina locale). Gli ospiti al 19 febbraio erano 18, di cui 16 piemontesi, ma la lista di attesa delle persone già assegnate dalla magistratura alla REMS è di 34 soggetti, di cui però solo 10 piemontesi. Su questo aspetto il protocollo d'intesa sottoscritto da Regione Piemonte e Magistratura piemontese è quanto mai importante e deve diventare strumento operativo fondamentale affinché non solo l'opinione pubblica ma anche gli operatori del diritto recepiscano appieno il testo e lo spirito della norma. La legge, infatti, prevede esplicitamente la residualità del ricorso alla misura di sicurezza detentiva: su questa linea importante si attesta la delibera assunta dalla Regione (annunciata con la firma del Protocollo il 14 dicembre ed approvata lo scorso 18 gennaio dalla Giunta) che stanziava oltre 2.000.000 di euro (derivanti dal Fondo nazionale previsto dalla Legge 81) per il potenziamento dei servizi territoriali ed per la realizzazione di percorsi individualizzati di presa in carico. Sono ancora 18 i piemontesi a Castiglione delle Stiviere, ma il responsabile del percorso di accoglienza valuta solo in 8 le persone che avranno ancora necessità di un ricorso a misura di sicurezza in REMS. Sulla prospettiva di una REMS definitiva – fermo restando le problematiche relative all'adeguamento strutturale e funzionale del "Barocchio" di Grugliasco – non si sono assunte a tutt'oggi decisioni definitive. Il Commissario Corleone è stato a Torino nella giornata dell'8 marzo, ha partecipato il 9 marzo all'incontro a Roma con i responsabili istituzionali delle regioni commissariate ed è previsto un suo intervento al Campus universitario "Luigi Einaudi" di Torino per la giornata di studi programmata per venerdì 8 aprile prossimo dall'emblematico ed impegnativo titolo "Chiudere gli OPG. Per davvero".

## **CONCLUSIONI**

A 22 mesi dall'insediamento e a 18 mesi dall'effettiva operatività dell'Ufficio del Garante, la presente seconda relazione annuale deve necessariamente tenere conto della precedente, consegnata il 31 marzo 2015 ed illustrata all'Assemblea consiliare lo scorso 14 aprile 2015. Molti dei punti evidenziati ed affrontati nel primo report sono tuttora validi ed attuali, anche se non ripresi in questo testo. La questione del "vitto e sopravvitto", la questione della detenzione in Istituto a Custodia Attenuata per Madri con bimbi (ICAM), la proposta di un servizio civile aperto ai detenuti dimittendi, la proposta di una rivitalizzazione dei GOL – Gruppi Operativi Locali sul carcere, la proposta di un presidio, la conquista di una detenzione "giusta e utile" per i *sex-offenders*, le procedure a prevenzione degli atti autosoppressivi e/o autolesivi, la valorizzazione del ruolo del volontariato, la problematica della detenzione di persone transessuali, la questione dell'autonomia ed indipendenza del ruolo del Garante sono tutte linee d'azione e proposte operative ancora valide. In alcuni casi purtroppo il tempo è trascorso inesorabilmente senza risultati apprezzabili, travolti dall'emergenza quotidiana dell'ordinaria gestione delle piccole e grandi crisi, delle istanze e dei reclami, delle proteste e delle lamentele, delle deficienze e delle frustrazioni proprie di un sistema complesso e articolato. Come per la precedente relazione annuale, si conclude questo sommario *report* con il mettere in evidenza alcuni punti tematici ed alcuni

nodi operativi che rappresenteranno la traccia di un lavoro tutto da costruire e da arricchire nella quotidiana azione dell'Ufficio.

### **Linee d'azione e proposte operative**

Lavoro: sostegno per il rafforzamento dei progetti e stimolo al potenziamento dell'offerta lavorativa interna ed esterna al carcere. Questione della mercede bloccata da oltre 20 anni e contenziosi derivanti.

Salute: presidio dell'effettività della presa in carico della popolazione reclusa all'interno di un modello di offerta dedicata del Servizio Sanitario regionale; preparazione da parte del Coordinamento regionale dei Garanti di un "Dossier salute" contenente le principali criticità riscontrate dai Garanti nei rispettivi territori di competenza, da presentare pubblicamente in occasione del convegno "La tutela della salute in carcere: diritto previsto o diritto effettivo?" che si svolgerà presso l'Aula Magna del Campus universitario Luigi Einaudi di Torino il 29 aprile 2016.

Stati generali: valorizzazione dei risultati dei tavoli di approfondimento, divulgazione e condivisione delle proposte emerse, stimolo all'immediata attuazione delle riforme possibili, senza modifiche legislative.

Amministrazione Penitenziaria: definizione e ampliamento della collaborazione interistituzionale fra l'Ufficio, il Coordinamento regionale ed i Garanti comunali con le varie articolazioni territoriali, regionali e nazionali dell'Amministrazione, al fine di acquisire un "*modus operandi*" forte, chiaro ed efficace rispetto alle questioni riscontrate.

Università: approfondimento della collaborazione in atto e a quella ipotizzata con le Università del Piemonte. Coinvolgimento di studenti e professori in iniziative condivise nell'ambito dei diritti della popolazione detenuta e della progettazione degli spazi detentivi. Prosecuzione della collaborazione con l'Università di Milano Bicocca per la ricerca in corso sull'ergastolo ostativo.

Ordine Avvocati: prosecuzione della collaborazione con gli Ordini degli Avvocati piemontesi, nell'ottica di costruzione di strumenti informativi ed orientativi della popolazione detenuta e degli operatori.

Coordinamento: completamento dell'organizzazione della rete dei Garanti ai vari livelli istituzionali. Massima collaborazione e sinergia con l'Ufficio del Garante Nazionale, anche nell'ottica di un coinvolgimento nelle funzioni internazionali della Rete nazionale dei Garanti regionali. Definizione di procedure per una più efficace risposta alle istanze e reclami dei detenuti.

Torino, 31 marzo 2016

On . Bruno MELLANO



## Indice delle tabelle

	pagina
Rilevazione presenza detenuti in Piemonte	1
Rilevazione presenza detenuti in Italia	2
Posizione giuridica dei detenuti	3
Ergastolani in Piemonte	4
Tipologia dei detenuti	5
Detenuti condannati per pena inflitta	6
Detenuti lavoranti (non alle dipendenze A.P.)	7
Detenuti lavoranti (alle dipendenze A.P.)	8
Misure alternative, lavoro di pubblica utilità, misure di sicurezza, sanzioni sostitutive e messa alla prova (in Italia)	9
Tossicodipendenti	10
Morire di carcere	11
I Garanti in Piemonte	12
Casi in carico UEPE (15/3/2015 – 15/3/2016)	14
Casi in carico UEPE (al 15/3/2016)	15
Presenze IPM Ferrante Aporti	16
Presenze presso i CIE italiani	17
<b>Appendice</b>	
Schede Tavoli Stati Generali dell'Esecuzione penale	18

Rilevazione Presenze Detenuti  
Comunicate dagli Istituti Penitenziari

Istituti di Pena selezionati per regione: PIEMONTE

Situazione Aggiornata al: 17/03/2016 ora: 17.10.42

ISTITUTO/SEZ.IP3	Capienza (a)						Presenza (b)		Note (c)	Data	
	Regolamentare			Tollerabile			U	D			Tot
	U	D	Tot	U	D	Tot					
<u>ALBA "GIUSEPPE MONTALIO"</u> (AA26)	140	0	140	252	0	252	0	0	0	n. 6	17/3/2016
<u>ALESSANDRIA "SAN MICHELE"</u> (AA04)	267	0	267	497	0	497	306	0	306	n. 1	17/3/2016
<u>ALESSANDRIA "G. CANTIELLO - S. GAETA"</u> (AA48)	237	0	237	304	0	304	249	0	249	n. 3	17/3/2016
<u>ASTI</u> - (AA10)	207	0	207	384	0	384	290	0	290	n. 3	17/3/2016
<u>BIELLA</u> - (AA12)	394	0	394	568	0	568	305	0	305	n. 6	17/3/2016
<u>CUNEO</u> - (AA20)	421	4	425	465	6	471	216	0	216	n. 5	17/3/2016
<u>FOSSANO</u> - (AA05)	133	0	133	165	0	165	114	0	114		17/3/2016
<u>IVREA</u> - (AA27)	192	0	192	339	0	339	236	0	236	n. 6	17/3/2016
<u>NOVARA</u> - (AA19)	158	0	158	185	0	185	158	0	158	n. 4	17/3/2016
<u>SALUZZO "RODOLFO MORANDI"</u> (AA03)	266	0	266	467	0	467	266	0	266	n. 3	16/3/2016
<u>TORINO "G. LORUSSO - L. CUTUGNO" LE VALLETTE</u> (AA42)	1.033	0	1.033	1.698	0	1.698	1.164	0	1.164	n. 8	17/3/2016
<u>TORINO "G. LORUSSO - L. CUTUGNO" LE VALLETTE</u> (AA44)	0	106	106	0	186	186	0	104	104	n. 3	17/3/2016
<u>VERBANIA</u> - (AA14)	53	0	53	89	0	89	60	0	60	n. 1	17/3/2016
<u>VERCELLI</u> - (AA13)	208	23	231	378	41	419	192	31	223	n. 4	17/3/2016
<b>Totale regione</b>	<b>3.709</b>	<b>133</b>	<b>3.842</b>	<b>5.791</b>	<b>233</b>	<b>6.024</b>	<b>3.556</b>	<b>135</b>	<b>3.691</b>		

## Detenuti presenti - aggiornamento al 29 febbraio 2016

29 febbraio 2016

### Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione

Situazione al 29 febbraio 2016

Regione di detenzione	Numero Istituti	Capienza Regolamentare (*)	Detenuti Presenti		di cui Stranieri	Detenuti presenti in semilibertà (**)	
			Totale	Donne		Totale	Stranieri
<b>ABRUZZO</b>	8	1.583	<b>1.684</b>	74	218	8	0
<b>BASILICATA</b>	3	470	<b>425</b>	9	89	3	0
<b>CALABRIA</b>	12	2.661	<b>2.517</b>	56	450	12	0
<b>CAMPANIA</b>	16	6.037	<b>6.629</b>	329	802	166	7
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	11	2.799	<b>2.958</b>	128	1.390	30	4
<b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b>	5	484	<b>610</b>	19	218	12	2
<b>LAZIO</b>	14	5.260	<b>5.721</b>	353	2.560	58	5
<b>LIGURIA</b>	7	1.159	<b>1.417</b>	72	763	26	7
<b>LOMBARDIA</b>	18	6.132	<b>7.916</b>	366	3.699	50	9
<b>MARCHE</b>	7	853	<b>890</b>	17	321	10	1
<b>MOLISE</b>	3	263	<b>293</b>	0	44	0	0
<b>PIEMONTE</b>	13	3.841	<b>3.612</b>	137	1.545	47	6
<b>PUGLIA</b>	11	2.369	<b>3.140</b>	141	477	78	3
<b>SARDEGNA</b>	10	2.632	<b>2.027</b>	48	421	21	1
<b>SICILIA</b>	23	5.833	<b>5.748</b>	116	1.247	72	0
<b>TOSCANA</b>	18	3.404	<b>3.303</b>	116	1.514	112	28
<b>TRENTINO ALTO ADIGE</b>	2	509	<b>447</b>	15	319	1	1
<b>UMBRIA</b>	4	1.336	<b>1.217</b>	32	364	7	0
<b>VALLE D'AOSTA</b>	1	181	<b>181</b>	0	108	1	0
<b>VENETO</b>	9	1.698	<b>2.111</b>	120	1.130	32	3
<b>Totale nazionale</b>	<b>195</b>	<b>49.504</b>	<b>52.846</b>	<b>2.148</b>	<b>17.679</b>	<b>746</b>	<b>77</b>

(\*) I posti sono calcolati sulla base del criterio di 9 mq per singolo detenuto + 5 mq per gli altri, lo stesso per cui in Italia viene concessa l'abitabilità alle abitazioni, più favorevole rispetto ai 6 mq + 4 stabiliti dal CPT + servizi sanitari. Il dato sulla capienza non tiene conto di eventuali situazioni transitorie che comportano scostamenti temporanei dal valore indicato.

(\*\*) I detenuti presenti in semilibertà sono compresi nel totale dei detenuti presenti.

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica

Detenuti per Posizione Giuridica

ISTITUTO		Posizione Giuridica dei detenuti presenti negli archivi SIAP/AFIS al 13.03.2016 - ore 24,00															Totale Istituto						
		ATTESA 1° GIUDIZIO			APPELLANTI			RICORRENTI			MISTA SENZA DEF			DEFINITIVO				INTERNATI					
		D	U	Tot	D	U	Tot	D	U	Tot	D	U	Tot	D	U	Tot		D	U	Tot			
CR "SAN MICHELE" ALESSANDRIA (AL) - AA04			2	2	4	4	4	21	21					13	13	266	266						306
CC "G. CANTIELLO - S. GAETA" ALESSANDRIA (AL) - AA48		41	41	41	26	26	26	8	8					12	12	156	156						246
CR - ASTI (AT) - AA10		8	8	8	6	6	6	19	19					48	48	201	201						287
CC - BIELLA (BI) - AA12		16	16	16	28	28	28	35	35					14	14	209	209						307
CC "AOSTA" BRISOGNE (AO) - AA11		7	7	7	3	3	3	10	10					13	13	134	134						170
CC - CUNEO (CN) - AA20		22	22	22	8	8	8	18	18					13	13	149	149			1	1		217
CR - FOSSANO (CN) - AA05								1	1					6	6	107	107						115
CC - IVREA (TO) - AA27		46	46	46	23	23	23	9	9					12	12	141	141						237
CC - NOVARA (NO) - AA19		29	29	29	11	11	11	8	8					23	23	81	81			1	1		161
CR "RODOLFO MORANDI" SALUZZO (CN) - AA03		1	1	1	1	1	1	15	15					15	15	237	237						269
CC "G. LORUSSO - L. CUTIGNO" LE VALLETTE TORINO (TO) - AA42		18	328	346	7	101	108	3	53	56				31	31	564	638			3	3		1.264
CC - VERBANIA (VB) - AA14		8	8	8		5	5	2	2	2				1	1	42	42						58
CC - VERCELLI (VC) - AA13		7	23	30	4	7	11	11	11	11				2	2	144	163						225
Totali		25	531	556	11	223	234	3	210	213	0	70	70	2	258	260	93	2.431	2.524	0	5	5	3.862

Fonte SIAP/AFIS

Elaborazione al: 14/03/2016 - 11.44.27

## DETENUTI ERGASTOLANI PRESENTI NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI DELLA REGIONE PIEMONTE

SITUAZIONE ALLA DATA DEL 30 MARZO 2016\*

ISTITUTO DI DETENZIONE	DETENUTI ERGASTOLANI CON ASCritti I REATI DI CUI ALL'ART. 4-BIS 1°COMMA O.P.	ALTRI DETENUTI ERGASTOLANI	TOTALE DETENUTI ERGASTOLANI PRESENTI
ALESSANDRIA "SAN MICHELE" - CR	7	8	15
ASTI - CR	19	3	22
CUNEO - CC	5	3	8
FOSSANO - CR	1	0	1
IVREA - CC	5	0	5
NOVARA - CC	25	2	27
SALUZZO "RODOLFO MORANDI" - CR	26	7	33
TORINO "LORUSSO E CUTUGNO" CC	10	9	19
<b>TOTALE</b>	<b>98</b>	<b>32</b>	<b>130</b>

\*FONTE: DAP - UFFICIO PER LO SVILUPPO E LA GESTIONE DEL SISTEMA INFORMATIVO AUTOMATIZZATO - SEZIONE STATISTICA

Detenuti per Tipologia

**Tipologia dei detenuti presenti negli archivi SIAP/AFIS al 13.03.2016 - ore 24,00**

ISTITUTO	COMUNI	41 BIS	COLL.	PROTETTI	A.S. 1	A.S. 2	A.S. 3	INT EX 219 Cp	DEB INF PSICH	ART. 212/2 C.P.	FF.00.	OMOSEX	TRANSEX	RIPROV. SOCIALE	SICUREZZA PASS.	HIV 1° LIVELLO	Totale Istituto
CR "SAN MICHELE" ALESSANDRIA (AL) - AA04	251		48			7											306
CC "G. CANTIELLO - S. GAETA" ALESSANDRIA (AL) - AA48	244													2			246
CR - ASTI (AT) - AA10	23			2		262								1			287
CC - BIELLA (BI) - AA12	256			50													307
CC "AOSTA" BRISOGNE (AO) - AA11	149		21														170
CC - CUNEO (CN) - AA20	196	21															217
CR - FOSSANO (CN) - AA05	115																115
CC - IVREA (TO) - AA27	135		16									6	9	1	63	7	237
CC - NOVARA (NO) - AA19	92	68								1							161
CR "RODOLFO MORANDI" SALUZZO (CN) - AA03	182						87										269
CC "G. LORUSSO - L. CUTUGNO" LE VALLETTE TORINO (TO) - AA42	1.017		19		1	1	72	1	1			1		105	32	14	1.264
CC - VERBANIA (VB) - AA14	35										10			12	1		58
CC - VERCELLI (VC) - AA13	176		1	1										47			225
<b>Totale per Tipologia</b>	<b>2.871</b>	<b>89</b>	<b>105</b>	<b>53</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>421</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>168</b>	<b>96</b>	<b>21</b>	<b>3.862</b>

## Detenuti condannati per pena inflitta - 31 Dicembre 2015

Detenuti presenti condannati (con almeno una condanna definitiva) per pena inflitta Situazione al 31 Dicembre 2015									
Regione di detenzione	da 0 a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 5 anni	da 5 a 10 anni	da 10 a 20 anni	oltre 20 anni	ergastolo	Totale
<b>Detenuti Italiani + Stranieri</b>									
Abruzzo	14	60	57	186	282	284	188	202	1.273
Basilicata	17	17	29	80	119	65	17	11	355
Calabria	44	69	109	251	403	256	87	56	1.275
Campania	78	209	314	884	1.318	578	97	48	3.526
Emilia Romagna	111	166	200	369	444	296	140	144	1.870
Friuli Venezia Giulia	47	63	49	86	82	36	15	13	391
Lazio	211	345	412	773	929	534	177	112	3.493
Liguria	67	94	92	219	246	105	16	4	843
Lombardia	364	545	527	1.159	1.322	893	275	250	5.335
Marche	40	53	84	133	149	88	53	49	649
Molise	5	9	6	31	81	78	12	10	232
Piemonte	202	273	287	499	612	474	197	125	2.669
Puglia	85	168	191	454	598	319	70	27	1.912
Sardegna	62	106	145	310	364	364	182	174	1.707
Sicilia	132	247	308	684	1.019	538	136	53	3.117
Toscana	122	193	213	323	512	587	254	163	2.367
Trentino Alto Adige	49	57	66	98	62	6	1	0	339
Umbria	21	41	45	104	225	263	134	107	940
Valle d'Aosta	22	25	21	29	22	12	4	9	144
Veneto	108	170	174	292	301	244	94	76	1.459
<b>Totale Detenuti Italiani + Stranieri</b>	<b>1.801</b>	<b>2.910</b>	<b>3.329</b>	<b>6.964</b>	<b>9.090</b>	<b>6.020</b>	<b>2.149</b>	<b>1.633</b>	<b>33.896</b>
<b>Detenuti Stranieri</b>									
Abruzzo	3	13	14	26	36	19	9	0	120
Basilicata	7	4	9	33	22	8	1	0	84
Calabria	6	16	22	60	55	27	6	2	194
Campania	13	33	48	115	110	44	5	0	368
Emilia Romagna	67	108	108	183	181	78	13	6	744
Friuli Venezia Giulia	19	19	11	23	18	9	2	0	101
Lazio	112	201	199	380	302	134	28	6	1.362
Liguria	41	45	48	103	100	37	3	1	378
Lombardia	256	316	289	526	480	263	40	11	2.181
Marche	13	21	38	56	52	12	5	2	199
Molise	1	2	2	2	5	10	2	0	24
Piemonte	91	142	160	262	248	129	33	10	1.075
Puglia	21	31	22	67	51	26	5	0	223
Sardegna	13	25	44	120	84	58	21	0	365
Sicilia	14	20	56	93	123	53	8	9	376
Toscana	72	113	99	160	205	183	51	22	905
Trentino Alto Adige	30	37	48	75	42	2	0	0	234
Umbria	16	24	18	43	70	61	9	6	247
Valle d'Aosta	14	21	17	16	13	2	0	2	85
Veneto	54	93	95	158	134	107	21	13	675
<b>Totale Detenuti Stranieri</b>	<b>863</b>	<b>1.284</b>	<b>1.347</b>	<b>2.501</b>	<b>2.331</b>	<b>1.262</b>	<b>262</b>	<b>90</b>	<b>9.940</b>

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica

**DETENUTI LAVORANTI NON ALLE DIPENDENZE DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA REGIONE PIEMONTE  
SITUAZIONE AL 31 DICEMBRE 2015\***

ISTITUTO	DETENUTI PRESENTI		SEMILIBERI				LAVORO ALL'ESTERNO ART. 21		LAVORANTI IN ISTITUTO PER CONTO DI:				TOTALE		DI CUI STRANIERI		
	U.	D.	IN PROPRIO		PER DATORI DI LAV. ESTERNI		U.	D.	IMPRESE		COOPERATIVE		U.	D.	U.	D.	
			U.	D.	TOT.	TOT.			U.	D.	TOT.	U.					D.
ALBA G. MONTALTO CR	122	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ALESSANDRIA CANTIELLO E GAETA CC	220	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	3	0	3	1
ALESSANDRIA SAN MICHELE CR	289	0	0	0	4	0	2	0	0	0	13	0	13	19	0	19	9
ASTI CC	282	0	0	0	5	0	5	0	0	0	2	0	2	12	0	12	2
BIELLA CC	325	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	4	0	4	2
CUNEO CC	204	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3	3	0	3	1
FOSSANO CR	99	0	0	0	1	0	9	0	0	0	0	0	0	10	0	10	3
IVREA CC	222	0	0	0	4	0	1	0	0	0	2	0	2	7	0	7	2
NOVARA CC	155	0	0	0	1	0	2	0	0	0	2	0	2	7	0	7	2
SALUZZO R. MORANDI CR	243	0	0	0	2	0	2	0	0	0	3	0	3	7	0	7	2
TORINO LORUSSO E CUTUGNO CC	1058	85	1	4	17	0	47	0	0	0	23	6	29	90	7	97	32
VERBANIA CC	51	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VERCELLI	209	30	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1
TOTALE	3479	115	3	1	4	37	73	0	0	0	48	6	54	161	7	168	57

\* FONTE: DAP, UFFICIO PER LO SVILUPPO E LA GESTIONE DEL SISTEMA INFORMATIVO AUTOMATIZZATO.



**DETENUTI LAVORANTI ALLE DIPENDENZE DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA REGIONE PIEMONTE**

SITUAZIONE AL 31 DICEMBRE 2015\*

ISTITUTO	DETENUTI PRESENTI		LAVORAZIONI		COLONIE AGRICOLE		SERVIZI D'ISTITUTO		MANUT. ORD. FABBRICATO		SERVIZI EXTRAMURARI IN ART. 21		TOTALE		DI CUI STRANIERI	
	U.	D. TOT.	U.	D. TOT.	U.	D. TOT.	U.	D. TOT.	U.	D. TOT.	U.	D. TOT.	U.	D. TOT.	U.	D. TOT.
ALBA G.	122	0	0	0	0	0	12	0	5	0	4	0	21	0	7	0
MONTALTO CR																
ALESSANDRIA																
CANTIELLO E GAETA CC	220	0	0	0	0	0	2**	0	3	0	1	0	6	0	3	0
ALESSANDRIA																
SAN MICHELE CR	289	0	0	0	0	0	61	0	4	0	8	0	73	0	27	0
ASTI CC	282	0	0	0	0	0	86	0	2	0	3	0	71	0	7	0
BIELLA CC	325	0	0	0	0	0	90	0	2	0	0	0	92	0	51	0
CUNEO CC	204	0	0	0	0	0	55	0	4	0	4	0	63	0	37	0
FOSSANO CR	99	0	0	0	0	0	21	0	1	0	2	0	24	0	16	0
IVREA CC	222	0	21	0	0	0	44	0	4	0	1	0	70	0	26	0
NOVARA CC	155	0	0	0	0	0	26	0	5	0	3	0	34	0	16	0
SALUZZO R.																
MORANDI CR	243	0	0	0	0	0	75	0	2	0	0	0	77	0	36	0
TORINO																
LORUSSO E CUTUGNO CC	1058	85	1143	6	0	0	259	18	6	0	12	0	283	18	138	9
VERBANIA CC	51	0	0	0	0	0	16	0	1	0	1	3	20	0	8	0
VERCELLI	209	30	239	3	0	0	60	10	3	0	4	0	70	10	38	6
TOTALE	3479	115	3594	30	0	0	787	28	42	0	45	0	904	28	410	15

\*FONTE: DAP, UFFICIO PER LO SVILUPPO E LA GESTIONE DEL SISTEMA INFORMATIVO AUTOMATIZZATO;

\*\*DA UNA VERIFICA EFFETTUATA DALL'UFFICIO IL DATO RISULTAVA SOTTOSTIMATO ED AMMONTANTE A 60 DETENUTI.

**Misure alternative, lavoro di pubblica utilità, misure di sicurezza, sanzioni sostitutive e messa alla prova** (Dati al 29 febbraio 2016)

	NUMERO
AFFIDAMENTO IN PROVA AL SERVIZIO SOCIALE	12.235
SEMILIBERTA'	698
DETEZIONE DOMICILIARE	9.738
LAVORO DI PUBBLICA UTILITA'	6.336
LIBERTA' VIGILATA	3.709
LIBERTA' CONTROLLATA	188
SEMIDETENZIONE	6
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>32.910</b>

PROSPETTI DI DETTAGLIO

TIPOLOGIA	NUMERO
AFFIDAMENTO IN PROVA AL SERVIZIO SOCIALE	
Condannati dallo stato di libertà	6.271
Condannati dallo stato di detenzione*	2.552
Condannati in misura provvisoria	306
Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di libertà	1.018
Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di detenzione*	1.595
Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria	453
Condannati affetti da aids dallo stato di libertà	5
Condannati affetti da aids dallo stato di detenzione*	35
Totale	12.235
SEMILIBERTA'	
Condannati dallo stato di libertà	76
Condannati dallo stato di detenzione*	622
Totale	698

\* dallo stato di DETENZIONE = provenienti dagli ii.pp. - arresti domiciliari (art. 656 c 10 c.p.p.) - detenzione domiciliare

TIPOLOGIA	NUMERO	di cui
DETEZIONE DOMICILIARE		L.199/2010
Condannati dallo stato di libertà	3.816	279
Condannati dallo stato di detenzione*	3.540	1.048
Condannati in misura provvisoria	2.302	-
Condannati affetti da aids dallo stato di libertà	11	-
Condannati affetti da aids dallo stato di detenzione*	35	-
Condannate madri/padri dallo stato di libertà	10	-
Condannate madri/padri dallo stato di detenzione*	24	-
Totale	9.738	1.327

\* dallo stato di DETENZIONE = provenienti dagli ii.pp. - arresti domiciliari (art. 656 c 10 c.p.p.) - detenzione domiciliare

LAVORO DI PUBBLICA UTILITA'

Lavoro di pubblica utilità	365
Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	5.971

MESSA ALLA PROVA

Indagine per messa alla prova	9.838
Messa alla prova	7.345

DETENUTI TOSSICODIPENDENTI

REGIONE	DETENUTI PRESENTI		DETENUTI TOSSICODIPENDENTI		DETENUTI PRESENTI STRANIERI		DETENUTI STRANIERI TOSSICODIPENDENTI				
	UOMINI	DONNE	TOTALE	UOMINI	DONNE	TOTALE	% SU PRESEN	UOMINI	DONNE	TOTALE	% SU PRES. STRAN.
ABRUZZO	1.621	70	1.691	247	11	258	15,26	205	10	215	12,71
BASILICATA	451	7	458	93	1	94	20,52	97	2	99	21,62
CALABRIA	2.343	52	2.405	193	4	197	8,19	426	15	441	18,34
CAMPANIA	6.285	314	6.599	1.588	25	1.613	24,44	746	66	812	12,30
EMILIA ROMAGNA	2.788	123	2.911	885	18	903	31,02	1.301	46	1.347	46,27
FRIULI VENEZIA GIULIA	598	19	617	106	4	110	17,83	206	10	216	35,01
LAZIO	5.370	360	5.730	1.658	178	1.836	32,04	2.345	186	2.531	44,17
LIGURIA	1.289	66	1.355	513	30	543	40,07	690	29	719	53,06
LOMBARDIA	7.316	360	7.676	2.753	80	2.833	36,91	3.364	172	3.536	46,07
MARCHE	858	20	878	249	7	256	29,16	324	9	333	37,93
MOLISE	277	0	277	85	0	85	30,69	30	0	30	10,83
PIEMONTE	3.479	115	3.594	650	22	672	18,70	1.461	53	1.514	42,13
PUGLIA	2.968	146	3.114	742	11	753	24,18	450	34	484	15,54
SARDEGNA	1.993	43	2.036	464	22	486	23,87	456	6	462	22,69
SICILIA	5.514	113	5.627	987	27	1.014	18,02	1.200	25	1.225	21,77
TOSCANA	3.143	117	3.260	798	21	819	25,12	1.460	51	1.511	46,35
TRENTINO ALTO ADIGE	434	12	446	96	2	98	21,97	311	3	314	70,40
UMBRIA	1.206	33	1.239	219	7	226	18,24	347	15	362	29,22
VALLE D'AOSTA	171	0	171	15	0	15	8,77	104	0	104	60,82
VENETO	1.953	127	2.080	620	34	654	31,44	1.028	57	1.085	52,16
TOTALE	50.057	2.107	52.164	12.961	504	13.465	25,81	16.551	789	17.340	33,24
								3.889	145	4.034	23,26

## Morire di carcere: dossier 2000 - 2016

Anni	Suicidi	Totale morti
2000	61	165
2001	69	177
2002	52	160
2003	56	157
2004	52	156
2005	57	172
2006	50	134
2007	45	123
2008	46	142
2009	72	177
2010	66	184
2011	66	186
2012	60	154
2013	49	153
2014	44	132
2015	43	122
2016*	9	24
<b>Totale</b>	<b>896</b>	<b>2.517</b>

\* Aggiornamento al 31 marzo 2016

Fonte: dossier "Morire di carcere" (contiene materiali tratti da inchieste delle associazioni impegnate in difesa dei diritti civili).

## Garanti dei detenuti in Piemonte:

### **Alba**

Nominativo: Alessandro Prandi

garante detenuti@comune.alba.cn.it

Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale

Sito: [www.comune.alba.cn.it](http://www.comune.alba.cn.it)

### **Alessandria**

Nominativo: Davide Petrini

garante detenuti@comune.alessandria.it

Denominazione: Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

Sito: [www.comune.alessandria.it](http://www.comune.alessandria.it)

### **Asti**

Nominativo: Anna Cellamaro

garante detenuti@comune.asti.it

Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale

Sito: [www.comune.asti.it](http://www.comune.asti.it)

### **Biella**

Nominativo: Sonia Caronni

garante detenuti@comune.biella.it *(in fase di attivazione)*

Denominazione: Garante per i diritti delle persone private della libertà personale

Sito: [www.comune.biella.it](http://www.comune.biella.it)

### **Cuneo**

Nominativo: Mario Tretola

garante detenuti@comune.cuneo.it

Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale

Sito: [www.comune.cuneo.gov.it](http://www.comune.cuneo.gov.it)

### **Fossano**

Nominativo: Rosanna Degiovanni

garante detenuti@comune.fossano.cn.it

Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale

Sito: [www.comune.fossano.cn.it](http://www.comune.fossano.cn.it)

### **Ivrea**

Nominativo: Armando Michelizza

garante@comune.ivrea.to.it

Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale

Sito: [www.comune.ivrea.to.it](http://www.comune.ivrea.to.it)

**Saluzzo**

Nominativo: Bruna Chiotti

garante detenuti@comune.saluzzo.cn.it

Denominazione: Garante comunale per i diritti delle persone private della libertà personale

Sito: [www.comune.saluzzo.cn.it](http://www.comune.saluzzo.cn.it)

**Torino**

Nominativo: Monica Gallo

ufficio.garante@comune.torino.it

Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale

Sito: [www.comune.torino.it](http://www.comune.torino.it)

**Verbania**

Nominativo: Silvia Magistrini

garante@comune.verbania.it

Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale

Sito: [www.comune.verbania.it](http://www.comune.verbania.it)

**Vercelli**

Nominativo: Roswitha Flaibani

garante detenuti@comune.vercelli.it

Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale

Sito: [www.comune.vercelli.it](http://www.comune.vercelli.it)

**CASI IN CARICO AGLI UEPE DEL PIEMONTE E VALLE D'AOSTA DAL 15/03/2015 AL  
15/03/2016**

	UEPE Alessandria	UEPE Cuneo	UEPE Novara	UEPE Torino	UEPE Vercelli	TOTALE
Affidamento	80	115	212	659	122	<b>1188</b>
Affidamento terapeutico	39	54	33	178	82	<b>386</b>
Detenzione Domiciliare	102	211	276	1127	230	<b>1946</b>
Semilibertà	6	6	8	53	10	<b>83</b>
Lavoro all'esterno	39	37	34	62	13	<b>185</b>
<b>TOTALE</b>	<b>266</b>	<b>423</b>	<b>563</b>	<b>2079</b>	<b>457</b>	<b>3788</b>

	UEPE Alessandria	UEPE Cuneo	UEPE Novara	UEPE Torino	UEPE Vercelli	TOTALE
Lavori Pubblica Utilità	176	800	729	943	224	<b>2872</b>
Indagini per Messa alla Prova	270	496	506	1279	396	<b>2947</b>
Messa alla Prova	146	278	217	679	196	<b>1516</b>
<b>TOTALE</b>	<b>592</b>	<b>1574</b>	<b>1452</b>	<b>2901</b>	<b>816</b>	<b>7335</b>

	UEPE Alessandria	UEPE Cuneo	UEPE Novara	UEPE Torino	UEPE Vercelli	TOTALE
Libertà vigilata	139	110	41	280	121	<b>691</b>

	UEPE Alessandria	UEPE Cuneo	UEPE Novara	UEPE Torino	UEPE Vercelli	TOTALE
Osservazione detenuti	162	589	159	799	312	<b>2021</b>

	UEPE Alessandria	UEPE Cuneo	UEPE Novara	UEPE Torino	UEPE Vercelli	TOTALE
Indagini sociali	319	202	212	1284	305	<b>2322</b>

## CASI IN CARICO AGLI UEPE DEL PIEMONTE E VALLE D'AOSTA AL 15/03/2016

	UEPE Alessandria	UEPE Cuneo	UEPE Novara	UEPE Torino	UEPE Vercelli	TOTALE
Affidamento	37	58	101	345	41	<b>582</b>
Affidamento terapeutico	24	26	16	93	20	<b>179</b>
Detenzione Domiciliare	44	81	90	449	69	<b>733</b>
Semilibertà	3	2	3	35	3	<b>46</b>
Lavoro all'esterno	20	19	18	34	4	<b>95</b>
<b>TOTALE</b>	<b>128</b>	<b>186</b>	<b>228</b>	<b>956</b>	<b>137</b>	<b>1635</b>

	UEPE Alessandria	UEPE Cuneo	UEPE Novara	UEPE Torino	UEPE Vercelli	TOTALE
Lavori Pubblica Utilità'	39	330	255	342	46	<b>1012</b>
Indagini per Messa alla Prova	77	187	226	422	91	<b>1003</b>
Messa alla Prova	63	149	159	366	93	<b>830</b>
<b>TOTALE</b>	<b>179</b>	<b>666</b>	<b>640</b>	<b>1130</b>	<b>230</b>	<b>2845</b>

	UEPE Alessandria	UEPE Cuneo	UEPE Novara	UEPE Torino	UEPE Vercelli	TOTALE
Libertà vigilata	111	83	31	191	81	<b>497</b>

	UEPE Alessandria	UEPE Cuneo	UEPE Novara	UEPE Torino	UEPE Vercelli	TOTALE
Osservazione detenuti	43	132	59	222	74	<b>477</b>

	UEPE Alessandria	UEPE Cuneo	UEPE Novara	UEPE Torino	UEPE Vercelli	TOTALE
Indagini sociali	47	32	59	237	108	<b>579</b>



**Istituti penali per i minorenni: detenuti presenti,  
secondo la sede IPM ed il sesso.**

**Situazione al 29 febbraio 2016**

<b>IPM</b>	<b>maschi</b>	<b>femmine</b>	<b>totale</b>
Acireale	20	-	20
Airola	30	-	30
Bari	20	-	20
Bologna	24	-	24
Caltanissetta	11	-	11
Catania	49	-	49
Catanzaro	21	-	21
Firenze - Attività temporaneamente sospesa	-	-	-
L'Aquila - Attività temporaneamente sospesa	-	-	-
Lecce - Attività temporaneamente sospesa	-	-	-
Milano	57	-	57
Nisida (Na)	47	8	55
Palermo	31	-	31
Pontremoli	-	19	19
Potenza	9	-	9
Quartucciu (Ca)	7	-	7
Roma	36	16	52
Torino	40	-	40
Treviso	12	-	12
<b>Totale</b>	<b>414</b>	<b>43</b>	<b>457</b>

Fonte: Dipartimento Giustizia minorile e di comunità  
Servizio statistica

**PRESENZE PRESSO C.I.E. 18 MARZO 2016 - Dati Nucleo crisi sbarchi  
del Ministero degli Interni**

	ENTE GESTORE	CAPICENZA TEORICA	PRESENZE	POSTI TEMPORANEAMENTE NON DISPONIBILI
BARI (u.)	Connecting People	196	0	Temporaneamente inagibile per lavori
BOLOGNA (u.d.)		95	0	chiuso
BRINDISI (u.)	Ass. Cult. Acuarinto	48	42	
CALTANISSETTA (u)	Auxilium	96	33	capienza ridotta causa lavori di manutenzione
CROTONE u.	Misericordie d'Italia	124	0	il 1/09/2015 il centro è stato parzialmente riaperto
GORIZIA u.	Connecting People	248	0	chiuso per lavori di ripristino locali danneggiati
MILANO (u. d.)	Croce Rossa Italiana	250	0	chiuso
ROMA (u. d.)	Coop. Gepsa	250	57	L'Ente Gestore ha comunicato la chiusura dell'intero settore maschile per cui la capienza del centro e' dimezzata.
TORINO (u. d.)	RTI- Gepsa e Associazione Culturale Acuarinto	180	62	previsti lavori di manutenzione e ripristino di alcune aree
	<b>TOTALE</b>	<b>1.487</b>	<b>194</b>	
Dal 23/12/2015 il CIE di Trapani Milo è diventato "hotspot"				

Presentazione e abstract delle relazioni dei Tavoli tratte da:  
[www.giustizia.it](http://www.giustizia.it) > Gli Stati Generali dell'Esecuzione Penale

N.B.: sul sito sono reperibili le versioni integrali delle relazioni



## Stati Generali dell'Esecuzione Penale

“L'articolo 27 della nostra Costituzione stabilisce che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. E' un principio che ripetiamo spesso ma non possiamo dire che abbia ancora trovato la sua piena applicazione. Le sentenze della Corte di Strasburgo ce lo hanno ricordato e l'esperienza quotidiana di chi con difficoltà opera ogni giorno negli Istituti ce lo testimonia.

Per questo ho voluto avviare il percorso che abbiamo chiamato Stati Generali dell'esecuzione penale: sei mesi di ampio e approfondito confronto che dovrà portare concretamente a definire un nuovo modello di esecuzione penale e una migliore fisionomia del carcere, più dignitosa per chi vi lavora e per chi vi è ristretto. Gli Stati Generali devono diventare l'occasione per mettere al centro del dibattito pubblico questo tema e le sue implicazioni, sia sul piano della sicurezza collettiva sia su quello della possibilità per chi ha sbagliato di reinserirsi positivamente nel contesto sociale, non commettendo nuovi reati.

L'articolazione che abbiamo previsto avverrà attraverso 18 tavoli tematici a cui contribuiranno innanzitutto coloro che operano nell'esecuzione penale ai diversi livelli, dalla polizia penitenziaria agli educatori, agli assistenti sociali, a chi ha compiti amministrativi o di direzione e di coordinamento del sistema. Contribuiranno inoltre anche tutti coloro che studiano questo sistema o che di esso si occupano su base volontaria, secondo una specificità del nostro Paese molto apprezzata dai nostri partner europei.

La nostra ambiziosa scommessa è che attraverso gli Stati Generali su questi temi si apra un dibattito che coinvolga l'opinione pubblica e la società italiana nel suo complesso, dal mondo dell'economia, a quello della produzione artistica, culturale, professionale.

I lavori degli Stati generali procederanno in parallelo al percorso della legge delega in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio e alla riorganizzazione dell'amministrazione penitenziaria e dell'esecuzione penale esterna. Una coincidenza che permetterà di arricchire di contenuti la delega e di progetti le nuove articolazioni. La sfida è quella di vedere affermato al termine di questo lavoro comune un modello di esecuzione della pena all'altezza dell'articolo 27 della nostra Costituzione: non solo per una questione di dignità e di diritti ma anche perché ogni detenuto recuperato alla legalità significa maggiore sicurezza per l'intera comunità.“

Andrea Orlando, ministro della Giustizia

## Tavolo 1 - Spazio della pena: architettura e carcere

Il Tavolo si propone di individuare interventi architettonici negli istituti esistenti e di elaborare nuove configurazioni degli spazi della pena funzionali ad un modello detentivo fondato sullo svolgimento della vita quotidiana in aree comuni, sulla possibilità di curare in modo adeguato i propri affetti anche in luoghi aperti o dedicati ad incontri intimi e sullo svolgimento in spazi adeguati delle attività lavorative e delle altre attività trattamentali.

Coordinatore Luca Zevi, architetto

### Partecipanti / Gruppo di lavoro

- Viviana Ballini - Progetti inclusione socio - lavorativa per detenuti ed ex detenuti
- Rita Barbera - Direttore istituto penitenziario Palermo Ucciardone
- Simone Bergamini - Avvocato
- Cesare Burdese - Architetto
- Franco Corleone - Garante diritti detenuti Regione Toscana
- Gianfranco De Gesu - Direttore generale Risorse materiali, beni e servizi amministrazione penitenziaria
- Corrado Marcetti - Direttore Fondazione Michelucci
- Giancarlo Paba - Docente Architettura Università Firenze
- Mario Paciaroni - Già Procuratore capo, procura della Repubblica La Spezia
- Enrico Sbriglia - Provveditore dell'amministrazione penitenziaria per Veneto, Trentino AA, Friuli VG
- Leonardo Scarcella - Architetto amministrazione penitenziaria
- Mario Spada - Architetto urbanista coordinatore della Biennale dello spazio pubblico
- Maria Rosaria Santangelo - Docente Architettura Università Federico II Napoli

### Perimetro tematico

Il Tavolo si è occupato dei criteri di definizione e articolazione dell'organizzazione spaziale di un Istituto al fine di corrispondere pienamente alla funzione rieducativa che la Costituzione assegna alle pene e che, nel caso della pena detentiva, è stata ribadita e specificata dall'Ordinamento penitenziario del 1975 e dal relativo Regolamento di esecuzione del 2000.

Il lavoro del Tavolo muove dalle recenti riflessioni elaborate attorno al modello detentivo (sezioni aperte per almeno 8 ore al giorno, ampliamento e ripensamento dei tempi e degli spazi per il mantenimento delle relazioni con i propri affetti) e al diverso esercizio della funzione di sorveglianza (la cosiddetta "sorveglianza dinamica") e che sono riprese nel Piano di azione presentato al Comitato per l'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo nel novembre 2013.

Nel solco di questo modello detentivo che, diversamente da quello tuttora prevalente, prevede una maggiore articolazione della giornata di detenzione e un ruolo più attivo e responsabile di ogni detenuto, il Tavolo ha considerato sia la definizione di criteri architettonici e di standard essenziali da rispettare nelle eventuali nuove progettazioni, sia la definizione di tipologie differenziate di intervento da realizzare negli Istituti esistenti per renderli idonei alle funzioni richieste.

Per queste azioni, sono state valutate modalità da proporre per la definizione degli interventi stessi, potenziando la consultazione degli operatori e delle persone detenute anche attraverso forme di partecipazione alla definizione progettuale.

Le proposte saranno comunque connotate dal massimo possibile ampliamento del coinvolgimento dei detenuti nella realizzazione degli interventi di ristrutturazione e manutenzione, potenziando l'offerta di lavoro interno e abbandonando ipotesi di esternalizzazione degli interventi attraverso operazioni di finanziamento privato e di susseguente gestione di servizi.

Le proposte avanzate tengono anche conto dei diversi percorsi trattamentali, prevedendo zone che, pur rispettando criteri di chiara separazione da altre aree dell'Istituto, garantiscano pieno accesso a luce, aria, possibilità attività fisica e di esercizio della propria capacità visiva.

### Abstract della relazione

Il Tavolo 1 ha sviluppato un intenso confronto sullo stato delle carceri e dell'esecuzione della pena rilevando il ruolo infantilizzante, afflittivo e inabilitante degli spazi le cui cause possono essere attribuite a:

- un sovraffollamento al quale si è provveduto con recenti provvedimenti istituzionali;
- le politiche securitarie che hanno limitato i movimenti, relegato i detenuti nelle celle, ostacolato le attività di lavoro e di relazione;
- il "piano carceri" caratterizzato da controverse collocazioni territoriali e inadeguate tipologie costruttive.

Ne sono emerse le seguenti proposte, mirate a superare il carattere "separato" dell'istituzione:

1. Apertura di un ampio processo di confronto dell'Amministrazione Penitenziaria con Università, Fondazioni e Istituti di ricerca, Ordini professionali, Enti locali, Associazioni, esperti, finalizzato al raggiungimento di una dignità architettonica degli spazi dell'esecuzione penale, tramite anche il coinvolgimento delle competenze tecniche interne alla stessa Amministrazione;
2. Redazione di criteri per la progettazione/ristrutturazione degli istituti volti a definire impianti compositivi e funzionali in grado di qualificare le unità residenziali e gli spazi per lavoro, studio, socializzazione, colloqui ed espressione intima degli affetti e

- delle diverse fedi religiose, in rapporto all'attuazione concreta della "vigilanza dinamica" e di percorsi di responsabilizzazione, autonomia e partecipazione dei detenuti;
3. Riorganizzazione degli spazi degli istituti carcerari anche attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori interni e la formazione professionale dei detenuti in funzione di una loro partecipazione diretta ai lavori di manutenzione ordinaria;
  4. Redazione di criteri innovativi per la localizzazione di nuovi istituti in contesti di vita attiva, rielaborando la questione del perimetro murario, degli accessi, delle relazioni fisiche con il contesto, privilegiando l'aggancio al territorio urbano e il superamento del carattere separato e isolato degli edifici. Reperimento delle abitazioni per il personale al di fuori del perimetro del carcere in sostituzione degli alloggiamenti nelle caserme interne;
  5. Potenziamento delle strutture a sostegno dell'esecuzione penale esterna (Centri di reinserimento e supporto alle misure alternative, ICAM, Case della semilibertà, Comunità inserite nel contesto urbano). Ridefinizione progettuale delle colonie penali, degli istituti a sicurezza attenuata, delle strutture di detenzione femminile. Valutazione, nell'ambito della dismissione carceraria di istituti detentivi, di ipotesi di riuso finalizzate ad una visione innovativa della esecuzione penale.

Non v'è dubbio che l'adozione del nuovo modello ha bisogno di tempo e di regole per essere concretamente realizzata. Resta comunque imprescindibile che l'Amministrazione garantisca, per tutti i detenuti, a qualunque regime siano sottoposti, spazi e condizioni di vita, conformi alla Costituzione e alle direttive impartite dalla Corte Europea.

## Obiettivi

1. Definire criteri di progettazione in conformità alle direttive europee;
2. Definire criteri per la ristrutturazione degli istituti esistenti secondo i parametri della "vigilanza dinamica";
3. Coinvolgere e responsabilizzare i detenuti e gli operatori penitenziari, nella riqualificazione e gestione degli spazi;
4. Definire criteri di progettazione delle strutture territoriali per l'esecuzione delle misure alternative;
5. Valorizzare le colonie penali esistenti e individuare modalità per il reperimento di nuove strutture;
6. Gestire la manutenzione degli Istituti anche con l'ausilio di detenuti in possesso dei requisiti professionali e organizzare cantieri scuola per la formazione edile.

## Tavolo 2 - Vita detentiva: Responsabilizzazione del detenuto, circuiti e sicurezza

Il Tavolo affronta il tema dell'organizzazione della vita detentiva improntata al principio di individualizzazione del trattamento, ipotizzando percorsi di responsabilizzazione adeguati alle caratteristiche delle persone detenute.

Coordinatore **Marcello Bortolato**, magistrato Ufficio di sorveglianza di Padova

### Partecipanti / Gruppo di lavoro

- Annamaria Alborghetti - Avvocato
- Giuseppe Altomare - Direttore istituto penitenziario San Gimignano
- Silvia Buzzelli - Docente di Procedura penale europea e diritto penitenziario Dipartimento di giurisprudenza Università degli Studi di Milano Bicocca
- Mauro D'Amico - Direttore del Gruppo operativo mobile e dell'Ufficio traduzioni e piantonamento dell'Amministrazione penitenziaria
- Federico Falzone - Dirigente Direzione generale detenuti e trattamento dell'Amministrazione penitenziaria
- Ornella Favero - Direttore rivista "Ristretti orizzonti" e del sito [www.ristretti.org](http://www.ristretti.org)
- Fabio Gianfilippi - Magistrato di sorveglianza di Spoleto
- Alessandra Naldi - Garante diritti delle persone private della libertà del Comune di Milano
- Silvia Talini - assegnista di ricerca in diritto costituzionale, Università degli Studi Roma Tre

### Perimetro tematico

- Criteri di organizzazione della vita detentiva
- Processo di responsabilizzazione dell'individuo sottoposto all'esecuzione penale.
- Adeguamento del ruolo dei vari operatori
- Configurazione di circuiti carcerari
- Neutralizzazione della pericolosità penitenziaria
- Circuiti di massima sicurezza e art. 41-bis ord. penit.

### Abstract della relazione

L'obiettivo principale è stato quello di adottare un modello di detenzione, rispetto all'attuale ancora sostanzialmente caratterizzato da passività e segregazione, che sia in linea, oltreché con i parametri costituzionali (finalità rieducativa della pena e sua umanizzazione), con le migliori prassi in ambito europeo ed al fine di orientare l'azione congiunta degli operatori verso un nuovo modello caratterizzato da attività ed integrazione, socialità e condivisione, responsabilità ed autonomia.

Questo processo passa anche attraverso l'individuazione di modelli per meglio razionalizzare i circuiti penitenziari e la formulazione di proposte per un graduale superamento del sistema della differenziazione della detenzione tramite l'adozione di circuiti, in particolare per quanto riguarda il circuito di 'alta sicurezza', pur nella consapevolezza della centralità della questione dei meccanismi finalizzati a neutralizzare la pericolosità penitenziaria dei c.d. "detenuti difficili".

La stretta correlazione con il trattamento impone di rivalutare l'opportunità di mantenere una così rigida differenziazione anche per quanto riguarda i circuiti relativi ai detenuti 'precauzionali' mercé il graduale inserimento in quelli ordinari di alcune categorie di soggetti, eventualmente attraverso sperimentazioni pilota, immaginando un superamento che passi attraverso un investimento culturale sull'abbattimento delle discriminazioni e un'ideale preparazione del personale penitenziario unita ad offerte trattamentali comunque adeguate al tipo di personalità.

Dal tendenziale superamento dei circuiti discende anche l'inopportunità di un'ulteriore differenziazione dei detenuti all'interno del circuito di 'media sicurezza' attraverso la creazione di una custodia 'chiusa'.

Un nuovo modello di detenzione impone di affrontare infine il tema della maggiore responsabilizzazione del detenuto attraverso processi di graduale autonomizzazione, di composizione dei conflitti, nuove forme di rappresentanza, interventi sul procedimento disciplinare e forti investimenti culturali anche sul versante del linguaggio.

Infine, per quanto attiene al circuito differenziato dell'art. 41 bis o.p., le proposte normative sono dettate dalla necessità di adeguare il regime, ferma restando la necessità di un suo mantenimento, ai parametri costituzionali ed europei con particolare riferimento all'eliminazione delle restrizioni meramente vessatorie e non strettamente necessarie al raggiungimento degli obiettivi di prevenzione ed il ripristino della giurisdizione naturale antecedente alla riforma del 2009.

### Obiettivi

1. Verificare il modello della vigilanza dinamica e la sua concreta attuazione, suggerendo possibili correttivi.
2. Analizzare i modi in cui è organizzata la detenzione nella "quotidianità", valutando l'ipotesi che in base a tale connotato possa essere configurata l'offerta trattamentale.
3. Valutare le concrete modalità di vita intra moenia, proponendo interventi diretti a favorire la responsabilizzazione dei detenuti nella quotidianità detentiva.
4. Suggestire interventi idonei a realizzare una migliore razionalizzazione dei circuiti penitenziari, anche al fine di assicurare nella misura più ampia possibile il rispetto del principio di territorialità e a perfezionare il modello della sorveglianza dinamica.
5. Esaminare l'attuale situazione dei circuiti di massima sicurezza e della concreta applicazione del regime speciale di cui all'art. 41-bis ord. penit., formulando proposte organizzative ed, eventualmente, di modifica normativa.

6. Per quanto concerne, in particolare, i circuiti di alta sicurezza, sarebbe opportuno dedicare un'attenzione particolare al funzionamento dei meccanismi di "classificazione" e "declassificazione".

## Tavolo 3 - Donne e carcere

Il Tavolo si occupa delle specifiche esigenze delle detenute donne dedicando attenzione alla tutela della loro salute e della loro affettività, con particolare riferimento alle problematiche relative alle detenute madri.

Coordinatore Tamar Pitch, docente Università degli Studi di Perugia

### Partecipanti / Gruppo di lavoro

- Gianluigi Bezzi - Avvocato
- Laura Cesaris - Docente di Diritto dell'esecuzione penale dell'Università degli Studi di Pavia
- Ida Del Grosso - Direttore dell'istituto penitenziario femminile Roma Rebibbia
- Marina Graziosi - Sociologa del diritto
- Elisabetta Pierazzi - Giudice istruttore Tribunale di Roma
- Donatella Stasio - Giornalista "Il sole 24 ore"
- Sergio Steffanoni - Garante dei detenuti del Comune di Venezia
- Elena Lombardi Vallauri - Direttore istituto penitenziario di Asti

### Perimetro tematico

- Le caratteristiche attuali della detenzione femminile
- La vita quotidiana
- L'attuazione della legge 62/2011
- La salute
- L'affettività e la sessualità
- La maternità

### Abstract della relazione

1. La questione della detenzione femminile non può esaurirsi nell'analisi della maternità in carcere. In particolare appare essenziale la questione (generale) della vita in carcere, il problema della formazione professionale, della territorialità della pena, della salute fisica e psichica, dell'affettività e della sessualità, dell'istruzione, delle attività ricreative e sportive.
2. È indispensabile superare l'interpretazione del trattamento come "cura" o "correzione" che lo mette nei binari scivolosi e pericolosi di un paradigma medico-terapeutico, producendo infantilizzazione e deresponsabilizzazione: non sono i bisogni della "personalità" a dover essere soddisfatti, ma quelli della persona, ciò che significa in primo luogo avere come perno i diritti individuali e passare decisamente dal paradigma medico-terapeutico ad un paradigma risocializzante e responsabilizzante.
3. Si ritiene infine importante sottolineare l'esigenza di una consistente decarcerizzazione, la quale, per le donne e non solo, non può che partire da una forte depenalizzazione, nonché dalla previsione di pene alternative al carcere (la delega al governo su questo punto cruciale non è stata esercitata; e l'obiettivo della depenalizzazione appare in contrasto stridente con l'aumento dei minimi di pena appena deciso per alcuni reati contro il patrimonio), oltre che, ovviamente, da un molto maggior uso delle misure alternative.

### Sintesi delle proposte

- Costituzione presso il DAP di un Ufficio Detenute di pari grado e rilievo dell'Ufficio Detenuti
- Standard minimi di ogni reparto nido
- ICAM: il Provveditore regionale dell'A.P. deve poter disporre il trasferimento in ICAM della madre nelle more della decisione dell'autorità giudiziaria competente o del Tribunale di sorveglianza
- Detenzione domiciliare: la non esistenza di un domicilio ritenuto "sicuro" non deve impedire questa misura. È obbligo dell'istituzione pubblica reperirla, soprattutto nel caso delle detenute madri. Si possono per esempio prevedere collocamenti in comunità che già ospitano madri con bambini. Non si deve escludere la possibilità di domiciliazione presso i campi *rom*
- Maggiore applicazione dell'art. 21bis O.P. (assistenza all'esterno di figli minori)
- Ampliamento art. 30 O.P. secondo comma affinché il magistrato di sorveglianza possa concedere permessi anche per momenti fondamentali della vita dei figli (compleanni, battesimi, ecc.). L'art. 30 O.P. potrebbe disciplinare le situazioni caratterizzate da urgenza e temporaneità, mentre l'art. 21 ter potrebbe disciplinare le situazioni croniche (per es., handicap)
- Esplicita previsione normativa di diritto di accompagnamento dei figli non solo in casi medici urgenti ma anche per visite mediche di routine
- Prevedere normativamente la partecipazione delle donne detenute in sezioni di carceri a prevalenza maschile alle attività educative, ricreative, sportive, ecc. disposte per i maschi
- Medicina di genere e convenzioni con consultori di zona e case anti-violenza. Educazione sessuale e sanitaria specifica (regole di Bangkok). Prevenzione con screening periodici di malattie ginecologiche
- Istituzione di commissioni di detenute per la gestione delle attività educative, lavorative, ricreative, sportive, ecc.
- Previsione di luoghi adatti all'esercizio dell'affettività e della sessualità, dentro o fuori le mura del carcere



- Per le detenute non sottoposte a censura sulla corrispondenza: possibilità di comunicare telefonicamente senza limiti di tempo, libero accesso alla posta elettronica, libero accesso a internet e skype.
- Incremento di corsi professionali qualificanti e non solo stereotipicamente "femminili"
- Formazione professionale specifica del personale di vigilanza.

## Obiettivi

1. Detenzione femminile
2. Miglioramento situazione madri e bambini
3. Salute fisica e psichica
4. Miglioramento rapporti familiari
5. Miglioramento vita quotidiana

## Tavolo 4 - Minorità sociale, vulnerabilità, dipendenze

Il Tavolo esamina l'impatto della detenzione sulle condizioni di vulnerabilità individuali, sociali ed economiche e sui problemi delle dipendenze, della sofferenza psichica, dell'ostracismo cui spesso sono soggetti i sex offenders, i reclusi Lesbian Gay Bisexual Transgender (LGBT), ma anche gli autori di reati da colletti bianchi, approfondendo il tema degli autolesionismi e dei suicidi in carcere.

Coordinatore Emanuele Bignamini, Direttore del Dipartimento Dipendenze ASL2 Torino

### Partecipanti / Gruppo di lavoro

- Virgilio Balducchi - Ispettore generale dei cappellani dell'amministrazione penitenziaria
- Fabio Bognanni - Avvocato
- Pietro Buffa - Provveditore dell'amministrazione penitenziaria Emilia Romagna
- Marcello Chianese - Avvocato legale di "San Patrignano" ( ha dichiarato di dissociarsi dal lavoro presentato)
- Alfio Lucchini - Direttore del Dipartimento dipendenze dell'ASL Milano 2
- Achille Orsenigo - Psicologo
- Massimo Pirovano - Responsabile della Comunità "Il Gabbiano" onlus
- Carlo Renoldi - Magistrato Ufficio studi del CSM
- Fabrizio Siracusano - Docente di Diritto penitenziario Dipartimento di giurisprudenza Università degli Studi di Catania
- Orazio Sorrentini - Direttore istituto penitenziario Busto Arsizio
- Grazia Zuffa - componente del Comitato nazionale per la bioetica

### Perimetro tematico

Il Tavolo si occuperà di esaminare le condizioni di detenzione e le modalità di gestione dei soggetti deboli all'interno degli istituti penitenziari, focalizzando l'attenzione sulla vulnerabilità dovuta sia alle condizioni personali e sociali sia alla specifica situazione detentiva.

L'analisi dovrà anche affrontare la diffusione del fenomeno dell'autolesionismo e dei suicidi, analizzando le modalità di prevenzione e la capacità di risposta a queste espressioni di grave disagio.

Il tavolo si farà carico di esaminare in modo compiuto il tema del rapporto tra lo stato di tossicodipendenza e la repressione penale. In particolare saranno esaminati tutti gli interventi finalizzati ad individuare i migliori percorsi riabilitativi all'interno degli istituti penitenziari e dell'esecuzione penale esterna.

Individerà ogni processo utile al fine di costruire una responsabilità sociale condivisa, intesa come la responsabilità delle istituzioni pubbliche nel loro complesso in un contesto di impegni reciproci, assunti al fine di assicurare i percorsi di sostegno, di recupero e di reinserimento.

### Abstract della relazione

Il Tavolo concorda che le problematiche riferibili all'area tematica assegnata hanno una pregnanza di ordine generale e non solo tecnico specifico. Ritiene infatti che la gestione normativa e operativa di queste tematiche sia un ologramma della gestione che la Società è in grado di sviluppare sulla tematica delle vulnerabilità, delle dipendenze, della sofferenza distruttiva. Pertanto le proposte operative sottolineano in particolare la necessità di investire tempo e risorse per la costruzione di una visione sociale condivisa, attraverso processi culturali e formativi, compresa la ricerca e la sperimentazione.

Vengono proposti quindi luoghi e tempi di collegamento, di elaborazione e di coordinamento, interdisciplinari e interistituzionali, finalizzati allo scambio e alla permeabilità delle diverse prospettive di intervento. Si sottolinea soprattutto la necessità di elaborare, attraverso un processo di condivisione tra Giustizia, Sanità, Servizi Sociali, Volontariato e Terzo Settore, linee guida, protocolli, accordi che riformino la cultura degli Operatori e delle Istituzioni, base fondamentale per qualsiasi programma di riforma legislativa.

Viene proposta, coerentemente, la previsione di risorse comuni, anche finanziarie, interministeriali e tra Enti diversi, finalizzate alla gestione pratica dei casi multiproblematici da parte dei diversi attori di volta in volta coinvolti, laddove un approccio semplicemente interdisciplinare ma non integrato porta alla paralisi operativa con perdita di efficienza degli interventi, conseguenze negative per la salute individuale, aumento delle recidive sia della patologia sia degli atti criminali, peggioramento dei costi e degli sprechi sociali.

Vengono proposte misure per la prevenzione dei danni alla salute in carcere, in particolare per la riduzione dei rischi di overdose e di contagio per le patologie infettive e a trasmissione sessuale, recependo le indicazioni internazionali e riconoscendo pragmaticamente la realtà delle carceri italiane.

Vengono proposte azioni per la prevenzione del suicidio in carcere, per l'accompagnamento in fase di dimissione dei soggetti vulnerabili, per il reinserimento sociale degli internati.

Vengono proposte modifiche della normativa in tema di dipendenza, considerata comportamento penalmente rilevante in sé, e in tema di misure alternative per gli stati di dipendenza, che devono essere "automatiche" e non a richiesta del soggetto, in quanto tutelanti un diritto alla salute e interesse della collettività.

## Obiettivi

1. Concordare e recepire i criteri diagnostici e il processo per certificare i casi di dipendenza e per discriminare il problema di salute dal comportamento deviante
2. Rivedere i dispositivi di Legge e di bilancio al fine di prevedere l'offerta "automatica" di cure al soggetto con patologie da dipendenza
3. Ridurre il volume degli ingressi in carcere in violazione della legislazione antidroga
4. Allineare le alternative terapeutiche agli interventi sul territorio, seguendo le innovazioni in corso nei Servizi dipendenze, che vanno nella direzione di uno sviluppo della riduzione del danno e di una sempre maggiore flessibilità e personalizzazione degli interventi
5. Incrementare la prevenzione in carcere, dando priorità alla prevenzione delle overdosi e dell'infezione da HIV, seguendo tutte le indicazioni internazionali
6. Elaborare un Piano Nazionale per la prevenzione del suicidio in carcere
7. Predisporre procedure di dimissione atte a preparare la persona al rientro nella vita libera
8. Facilitare il reinserimento sociale degli internati imputabili.

## Tavolo 5 - Minorenni autori di reati

Il Tavolo affronta la non più rinviabile definizione dell'Ordinamento penitenziario minorile che metta a valore le esperienze positive realizzate negli anni, pur in assenza di una normativa specificamente centrata sulle esigenze del minore autore di reato. Tale riflessione si inserirà nella parallela attuazione del nuovo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

Coordinatore, Franco Della Casa, professore ordinario di diritto processuale penale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Genova

### Partecipanti / Gruppo di lavoro

- Enrico Formento Dojot - Difensore civico della Valle d'Aosta
- Marco Rossi Doria - Insegnante
- Orlando Iannace - Direttore presso il Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità
- Cristina Maggia - Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Genova
- Susanna Marietti - Coordinatrice nazionale Associazione "Antigone"
- Vania Patané - Professore ordinario di Diritto processuale penale presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi Catania
- Fabio Prestopino - Direttore istituto penitenziario Pisa
- Francesca Stilla - Magistrato Ufficio del Capo dipartimento della Giustizia minorile e di comunità
- Anna Ziccardi - Avvocato componente del Direttivo della Onlus della Camera Penale di Napoli "Il carcere possibile"

### Perimetro tematico

Il legislatore, con il d.p.r. 22 settembre 1988 n. 448 (cui ha fatto seguito il d.lgs. 28 luglio 1989 n. 272, recante norme di attuazione, di coordinamento e transitorie al predetto decreto) ha previsto, per i minorenni entrati nel circuito penale, un sistema processuale in stretto collegamento da un lato con la normativa del processo penale per adulti - a cui rinvia per moltissime disposizioni e istituti - dall'altro con specificità sue proprie. La peculiarità del processo penale minorile e dei suoi istituti (messa alla prova, irrilevanza penale del fatto, perdono giudiziale e, da ultima, la mediazione reo-vittima) risiede nella natura di processo-progetto educativo pensato per il minore e finalizzato alla sua (ri)educazione e (re)inserimento sociale.

Come è noto, la legislazione in oggetto ha contribuito in modo determinante ad affrontare e circoscrivere, con successo il problema della criminalità minorile, i cui "tassi" sono stati, negli ultimi decenni, meno allarmanti in Italia che in altri Paesi, nonostante i reclutamenti di minori (anche infraquattordicenni) realizzati, soprattutto in alcune zone geografiche, dalla criminalità organizzata. Il Tavolo tematico opererà una ricognizione della normativa di settore, con la valorizzazione della specificità della legislazione minorile e la rilevazione delle buone prassi in materia di trattamento finalizzato alla rieducazione e al reinserimento sociale dei minorenni e giovani adulti nella fase dell'esecuzione della pena.

Per i minori entrati nel circuito penale l'ordinamento penitenziario vigente è quello destinato ai detenuti adulti, emanato con la legge n. 354 del 26/7/1975 e che, all'art. 79, dispone: "(...) le norme dettate per gli adulti si applicano anche nei confronti dei minori sottoposti a misure penali fino a quando non sarà provveduto con apposita legge". Più volte le sentenze della Corte Costituzionale hanno dichiarato illegittima l'applicazione ai minorenni di diverse norme dell'ordinamento penitenziario e del relativo regolamento di esecuzione, perché contrastanti con il principio di protezione della personalità del minore, quale valore costituzionalmente garantito. L'esigenza di elaborare un ordinamento penitenziario minorile appare quindi, dopo quarant'anni dall'entrata in vigore della l. 354/75, necessaria e non più differibile anche in considerazione dei principi contenuti nelle Convenzioni internazionali sulla protezione dell'infanzia e sull'amministrazione della giustizia minorile e dei mutamenti registrati in Italia rispetto all'utenza penale minorile anche in riferimento alle nuove e molteplici forme di disagio giovanile che richiedono nuovi percorsi di reinserimento sociale e nuove ipotesi di trattamento.

In tale prospettiva, il Tavolo dovrebbe ripensare all'intero sistema dell'esecuzione della pena promuovendo l'elaborazione di un ordinamento penitenziario minorile che ponga particolare attenzione all'utenza detentiva minorile. L'attuale popolazione minorile, infatti, è molto più variegata e complessa di quanto accadeva fino a poco tempo addietro, per la presenza, tra la popolazione detentiva,

- a) dei giovani adulti infra-venticinquenni e dei minorenni stranieri, comunitari ed extracomunitari, dei quali molti non accompagnati;
- b) per la peculiarità dei reati commessi e l'incremento del disagio psichico e dell'utilizzo, da parte della popolazione giovanile, di sostanze stupefacenti.

E' altresì necessario che vengano sperimentati e monitorati modelli organizzativi e modalità di intervento innovativi, volti al reinserimento sociale dei minorenni detenuti, attraverso - laddove è possibile - il coinvolgimento diretto della famiglia e dell'ambito comunitario di appartenenza.

Proseguendo una linea di politica criminale già promossa con l'entrata in vigore del d.p.r. n. 448, anche questi interventi avranno caratteristiche tali da favorire la responsabilizzazione e l'autoriflessione di un soggetto in evoluzione, chiamato a interagire con risposte volte a restituirgli il senso e il disvalore del gesto deviante commesso.

Il Tavolo, sotto questo punto di vista, potrà dunque riflettere su due livelli di intervento:

- a) il primo rimanda al significato e alla percorribilità, anche in Italia, di "sanzioni" svolte a favore della comunità e nella comunità. A tal fine, occorrerebbe favorire la promozione di programmi e accordi con gli enti locali, il volontariato e il privato sociale, con la realizzazione dei percorsi di reinserimento sociale che siano individualizzati, che si svolgano nel contesto sociale e territoriale di appartenenza del minore e che vedano il coinvolgimento di tutte le agenzie educative presenti sul territorio;
- b) il secondo livello di riflessione riguarda la sensibilizzazione e il coinvolgimento della comunità esterna in relazione alle problematiche legate ai minori del circuito penale per aver commesso reati particolarmente allarmanti per l'opinione pubblica e/o il senso di sicurezza di una comunità, al fine di favorire l'attuazione di percorsi di reinserimento nella comunità di appartenenza

dopo la loro scarcerazione, anche al fine di prevenire comportamenti recidivanti di questi ultimi. Ulteriore tema da approfondire sarà quello delle modalità di trattamento e intervento rieducativo da attuare in favore dei minorenni e giovani adulti coinvolti in contesti di criminalità organizzata e della relativa esecuzione della pena.

Il Tavolo dovrà poi farsi carico dell'adeguamento della legislazione minorile alle previsioni della direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea del 25 ottobre 2012 ed espressa previsione e regolamentazione della mediazione penale minorile nella fase dell'esecuzione della pena.

La logica imputato-centrica che lo ispira è tesa ad evitare che qualunque rivendicazione o interesse di natura economica della vittima possa ostacolare il procedimento rieducativo dell'imputato e, in parte, contrasta con le previsioni della direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea del 25 ottobre 2012 nella parte in cui prevede la centralità della vittima nel procedimento penale e la sua partecipazione.

Ne consegue la necessità di ripensare al sistema processuale penale minorile al fine di ipotizzare nuove modalità di partecipazione della vittima al processo penale minorile in sede di esecuzione della pena.

La mediazione penale, come è noto, è strumento di giustizia riparativa che, pur in assenza di espressa previsione normativa, trova una significativa applicazione nella giustizia penale minorile, nel corso del procedimento penale con la valorizzazione delle previsioni di cui agli artt. 9 e art. 28 del d.p.r. 22 settembre 1988 n. 448 in tema di accertamenti sulla personalità del minorenne e di sospensione del processo e messa alla prova. Trattasi dunque di forme di ingresso della giustizia riparativa in fasi processuali diverse dalla esecuzione della pena. Sarebbe opportuno, al fine di armonizzare le previsioni contenute nella direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea del 25 ottobre 2012 con la legge processuale minorile e implementare, con modalità uniformi su tutto il territorio nazionale, il ricorso al sistema di giustizia riparativa, ipotizzare espressi contenuti normativi in tema di mediazione penale minorile anche nella fase dell'esecuzione della pena.

## Abstract della relazione

### Armonizzazione della direttiva 2012/29/UE con la legge processuale minorile

- a. Proposta di garantire un'autonoma regolamentazione alla mediazione nell'ambito del processo di cognizione
- b. Proposta di elaborare una normativa diretta a costituire, all'interno di ogni tribunale per i minorenni, un apposito ufficio per le vittime del reato oppure finalizzata a consentire, sempre a favore della vittima, una sorta di "accompagnamento informato" a cura dei servizi minorili dell'Amministrazione della giustizia.
- c. Individuazione di sanzioni di carattere reintegrativo → si propone di introdurre una sanzione analoga a quella prevista nel d.d.l. n. 1352 (Mattesini e altri), il cui art.20 è dedicato alle «Sanzioni consistenti nello svolgimento di attività riparatorie o di pubblica utilità».  
Punto del progetto di legge delega dove viene sancita l'incompatibilità dei giudici della cognizione ad emettere decisioni riservate alla magistratura di sorveglianza → Si propone di sopprimere tale previsione.  
Punto del progetto di legge-delega relativo all'organizzazione degli istituti penali per minorenni
- d. Si propone una rigorosa formulazione del principio di territorialità dell'esecuzione della pena, che deve potere essere derogato solo previa autorizzazione del giudice;
- e. Si propone che il legislatore ricorra ad un parametro numerico per stabilire la ridotta capienza degli istituti penali minorili (non più di 10/15 posti).

Punti del progetto di legge delega concernenti le misure alternative alla detenzione → si propone sia l'eliminazione dei requisiti di carattere temporale, la cui mancata osservanza determina l'inammissibilità della richiesta del condannato, sia la rimozione di tutti gli automatismi previsti dalla legge n. 354/1975, che precludono ai giudici di sorveglianza di entrare nel merito della richiesta.  
Punto del progetto di legge delega relativo al rafforzamento dei contatti con il mondo esterno:

- a. Si propone che venga introdotto dal legislatore un nuovo tipo di permesso trattamentale, che si aggiunga al permesso premio disciplinato dall'art. 30-ter ord. penit. e che possa essere fruito dal condannato anche in assenza di riferimenti familiari nel territorio nazionale;
- b. Si propone che il legislatore predisponga una normativa che garantisca l'effettuazione di almeno otto colloqui mensili, introducendo nel contempo la regola secondo cui i permessi di colloquio vanno concessi a tutte le persone che hanno un accertato legame affettivo col detenuto.

Regime carcerario e regolamentazione dell'apparato disciplinare → Si propone che il legislatore tenga presenti i seguenti criteri:

- a. Riservare le sanzioni disciplinari a condotte oggettivamente gravi ed introdurre sanzioni ispirate ad un modello di tipo educativo;
- b. Stabilire che la contestazione dell'addebito sia tempestiva e che venga formulata tenendo conto della madre lingua e del livello culturale dell'incolpato;
- c. Prevedere che il consiglio di disciplina sia composto dal direttore e da due educatori; d) prevedere che il controllo del magistrato riguardo alla sanzione inflitta possa riguardare anche il merito.

La previsione della mediazione nella fase esecutiva del processo penale minorile → Si propone che il legislatore si adoperi per garantire l'operatività della mediazione nella fase esecutiva del processo penale minorile, ricollegando al suo felice esito un'anticipazione dei tempi di accesso alle misure extramurarie.

Trattamento dei minorenni inseriti in contesti di criminalità organizzata

- a. si propone di introdurre una previsione legislativa che autorizzi a disattendere il principio di territorialità dell'esecuzione della pena;
- b. si propone che venga legislativamente prevista una osservazione approfondita della personalità, caratterizzata dalla presenza nell'équipe di specialisti in grado di fornire sostegno psicologico e di facilitare l'elaborazione di nuovi modelli esistenziali

## Obiettivi

1. Offrire un contributo di studio a sostegno dell'iniziativa legislativa di armonizzazione delle previsioni contenute nella direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea del 25 ottobre 2012 con la legge processuale minorile
2. Individuazione di modelli sanzionatori di carattere reintegrativo - e non affittivo - nella comunità e per la comunità, in grado di consentire al giovane in conflitto con la legge di partecipare, individualmente o in gruppo, a programmi realizzati in accordo con gli enti locali, il volontariato e il privato sociale già presenti in un determinato territorio, che contribuiscano a cambiare da un lato la visione del reato commesso, dall'altro lo sguardo della comunità nei confronti del reo
3. Sostenere la necessaria elaborazione dell'ordinamento penitenziario minorile
4. Promuovere la previsione e regolamentazione della mediazione penale minorile nella fase dell'esecuzione della pena
5. Analizzare e proporre modelli di trattamento di minorenni e giovani adulti inseriti in contesti di criminalità organizzata.

## Tavolo 6 - Mondo degli affetti e territorializzazione della pena

Il Tavolo si occuperà dei problemi connessi al riconoscimento e all'esercizio del diritto all'affettività del detenuto, all'esercizio del proprio ruolo genitoriale, al mantenimento di relazioni positive con il proprio mondo affettivo. Attenzione specifica sarà data al principio di territorializzazione dell'esecuzione penale per un positivo reinserimento sociale.

Coordinatore Rita Bernardini, già deputato

### Partecipanti / Gruppo di lavoro

- Carmelo Cantone - Provveditore dell'Amministrazione penitenziaria Toscana
- Giuseppe Cherubino - Avvocato
- Maria Gaspari - Magistrato Tribunale di Sorveglianza di Roma
- Gustavo Imbellone - Rappresentante Associazione "A Roma insieme"
- Paolo Renon - Docente di Diritto processuale penale Università degli Studi di Pavia
- Adriana Tocco - Garante dei diritti dei detenuti Regione Campania
- Lia Sacerdote - Responsabile dell'Associazione "Bambini senza sbarre"
- Silvana Sergi - Direttore istituto penitenziario Roma Regina Coeli

### Perimetro tematico

Il Tavolo si occuperà di tutti i problemi legati al riconoscimento e all'esercizio del diritto all'affettività del detenuto, con particolare riguardo alle provvidenze necessarie per compensare la insufficiente o mancata realizzazione del principio di territorializzazione della pena. Speciale attenzione dovrà essere dedicata alla relazione tra figli minori di età e genitore detenuto. Potrebbe essere opportuno prendere in considerazione, sotto il profilo del diritto all'affettività, anche quei detenuti che, per la loro pericolosità penitenziaria, sono sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis ordinamento penitenziario o si trovano in un circuito carcerario di alta sicurezza.

Andrà affrontato, tenendo anche in considerazione le esperienze straniere, il problema del "se" ed eventualmente del "come" assicurare all'interno del carcere uno spazio e un tempo in cui la persona detenuta possa vivere la propria sessualità. Si dovrà tenere particolarmente conto del fatto che sul tema affidato al Tavolo insistono due criteri direttivi della legge di delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario (art. 26, lett. g ed h)

### Abstract della relazione

Il Tavolo si è occupato dei problemi legati al riconoscimento e all'esercizio del diritto all'affettività del detenuto, con particolare riguardo alle provvidenze necessarie per compensare la insufficiente o mancata realizzazione del principio di territorializzazione della pena.

Speciale attenzione è stata dedicata alla relazione tra figli minori di età e genitore detenuto. Si sono presi in considerazione, sotto il profilo del diritto all'affettività, anche quei detenuti che, per la loro pericolosità penitenziaria, sono sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis ord. penit. o si trovano in un circuito carcerario di alta sicurezza.

A questo proposito, i componenti del tavolo, che considerano il diritto all'affettività come un diritto umano fondamentale, hanno convenuto che tale diritto - a legislazione vigente - non può essere garantito a tutti i detenuti fino a che il legislatore non interverrà, riformandole, sulle norme dell'ordinamento penitenziario che escludono dai benefici alcune categorie di detenuti o che prevedono per essi il regime speciale di detenzione di cui all'art. 41-bis (oggetto della tematica affrontata dal Tavolo 2 - Vita detentiva. Responsabilizzazione del detenuto, circuiti e sicurezza)

E' stato affrontato il problema di come assicurare all'interno del carcere uno spazio e un tempo in cui la persona detenuta possa vivere la propria sessualità.

Si è tenuto conto dei criteri direttivi della legge di delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario (art. 26, lett. g ed h):  
g) disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi sia a fini processuali, nel rispetto del diritto di difesa, sia per favorire le relazioni familiari;  
h) riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute e delle condizioni generali per il suo esercizio.

Il Tavolo ha formulato proposte di modifica normativa e raccomandazioni in materia di "TERRITORIALIZZAZIONE DELLA PENA", "PERMESSI", "COLLOQUI", "TELEFONATE E CORRISPONDENZA", "DIRITTI DEI MINORI", "RAPPORTI CON GLI ENTI LOCALI, IL MONDO ESTERNO, IL VOLONTARIATO".

Sulla TERRITORIALIZZAZIONE DELLA PENA il Tavolo ha proposto modifiche normative compensative per i detenuti assegnati in istituti lontani dal luogo ove vivono i propri familiari. In particolare, l'assegnazione periodica della durata di un mese in un istituto della regione ove vivono i familiari e l'accesso facilitato ai colloqui audio/video.

Riguardo ai PERMESSI il Tavolo ha proposto modifiche normative prevedendo oltre ai permessi già concessi per eventi familiari luttuosi o di particolare gravità, la concessione di permessi anche nei casi di "particolare rilevanza" per la famiglia del detenuto; l'introduzione di una nuova fattispecie di permesso definito "permesso di affettività".

Riguardo ai **COLLOQUI** il Tavolo ha proposto modifiche normative che prevedono l'eliminazione del diverso ridotto numero di colloqui e telefonate per i detenuti imputati e condannati ex art. 4-bis "per i quali si applichi il divieto di benefici".

Per i **COLLOQUI INTIMI** il Tavolo ha proposto modifiche normative volte ad introdurre il nuovo istituto giuridico della "visita", che si distingue dal "colloquio", già previsto dalla normativa, poiché garantisce al detenuto incontri privi del controllo visivo e/o auditivo da parte del personale di sorveglianza.

In tema di **TELEFONATE E CORRISPONDENZA** il Tavolo ha proposto modifiche normative che aumentano la durata delle telefonate da dieci a venti minuti a settimana anche per i detenuti imputati e condannati ex art. 4-bis prevedendone anche l'utilizzo frazionato in più giorni consentono i collegamenti audiovisivi con tecnologia digitale. Il tavolo ha inoltre espresso la raccomandazione di estendere l'uso della posta elettronica in partenza e in arrivo.

In particolare, sui **DIRITTI DEI MINORI**, oltre alle proposte di modifica normativa contenute nei punti precedenti, il Tavolo ha formulato due raccomandazioni che prevedono

1. l'applicazione, la stabilizzazione e l'estensione a tutti gli istituti penitenziari della "Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti"
2. l'incentivazione della diffusione delle "case famiglia protette" realizzate per evitare categoricamente la permanenza in carcere dei bambini con le loro madri detenute.

Infine, riguardo ai **RAPPORTI CON GLI ENTI LOCALI, IL MONDO ESTERNO, IL VOLONTARIATO**, il Tavolo ha formulato la raccomandazione di conferire ai Direttori degli Istituti penitenziari maggiore possibilità di iniziativa nei rapporti con gli Enti locali, la comunità esterna e il volontariato per aiutare quei legami affettivi ritenuti una leva potentissima per i percorsi di rieducazione e di cambiamento.

## Obiettivi

1. Assicurare la vicinanza territoriale dei detenuti ai propri familiari
2. Umanizzare gli incontri dei detenuti con le persone (familiari e non) ammesse ai colloqui
3. Consentire un maggiore e più agevole uso dei colloqui e delle visite, dei permessi, delle telefonate, delle videochiamate e della corrispondenza
4. Assicurare il diritto alla sessualità e, comunque, visite prolungate senza controllo visivo e/o auditivo con i familiari e le persone anche minori ammesse ai colloqui
5. Assicurare i diritti dei minori nel rapporto con i propri genitori detenuti o arrestati
6. Agevolare, intensificandoli, i rapporti con il mondo esterno, gli enti locali, il volontariato.



## Tavolo 7 - Stranieri ed esecuzione penale

Il Tavolo si occupa delle condizioni degli stranieri in carcere e del loro effettivo accesso a quanto previsto dalle norme. Attenzione specifica sarà dedicata alle difficoltà di attuazione di percorsi trattamentali e di reinserimento e al necessario coinvolgimento delle istituzioni territoriali, anche per prevenire forme di autoesclusione e di radicalizzazione.

Coordinatore Paolo Borgna, procuratore aggiunto tribunale di Torino

### Partecipanti/ Gruppo di lavoro

- Marco Borraccetti - Ricercatore Facoltà di Scienze politiche Università degli studi di Bologna
- Leopoldo Grosso - Vice presidente del "Gruppo Abele"
- Rosanna Lavezzaro - Dirigente Questura di Torino
- Elena Nanni - Commissario capo della Polizia penitenziaria
- Valter Negro - Sostituto commissario Polizia di Stato - Sezione di polizia giudiziaria Procura della Repubblica di Torino
- Maria Teresa Pelliccia - Funzionario del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità
- Luisa Ravagnani - Garante diritti dei detenuti del Comune di Brescia
- Antonella Reale - Direttore istituto penitenziario Padova
- Arturo Salerni - Avvocato
- Stefania Tallei - Rappresentante della "Comunità di Sant'Egidio"

### Perimetro tematico

Il tavolo dovrà analizzare le caratteristiche della presenza degli stranieri negli Istituti Penitenziari alla luce della mutata situazione giuridica ma anche politica e internazionale (ad es. cessato reato di clandestinità - nuovo regolamento dei CIE e nuovo quadro geopolitico) e dei mutamenti dei flussi migratori.

Il tavolo dovrà affrontare le criticità derivanti dai frequenti trasferimenti cui sono sottoposti maggiormente i detenuti che non effettuano colloqui, alle difficoltà di stabilire rapporti con i consolati e le ambasciate, ad usufruire dei diritti previsti dall'ord.penit. (ad es. le telefonate con i familiari in patria o l'inserimento in comunità terapeutica). Andranno esaminati gli ostacoli a predisporre percorsi trattamentali e di riabilitazione individuando possibili azioni per garantire l'esercizio dei diritti e dei doveri del detenuto straniero e la sua partecipazione al trattamento rieducativo.

Il tavolo tratterà anche le problematiche inerenti alla presenza di stranieri malati in carcere (acuti e cronici) o con problemi di dipendenze che pongono il problema dell'accesso a percorsi di cura e riabilitazione e alla conseguente presa in carico. Particolare attenzione dovrà essere dedicata ai problemi di applicazione delle misure di esecuzione penale esterna e al coinvolgimento degli enti locali.

In considerazione della presenza nelle carceri italiane, di cittadini di fedi diverse il tavolo si occuperà del problema della libertà religiosa e dei fenomeni di radicalizzazione, che possono trovare facile terreno nell'isolamento in cui vivono i detenuti stranieri.

### Abstract della relazione

I detenuti stranieri in Italia (al 30 ottobre 2015) sono 17.330: il 33% del totale. Il triplo rispetto alla fine degli anni '80 (dopo che, nel 2007, avevano sfiorato il 50% del totale).

Da queste cifre emerge la vastità del tema Stranieri ed esecuzione penale. Dalle caratteristiche che presentano questi detenuti (difficoltà linguistiche; assenza, nella maggior parte dei casi, di legami con la famiglia e con ambienti esterni al carcere) si comprende perché tutti gli aspetti critici normalmente presenti in carcere siano, per gli stranieri, amplificati. Per questo, nell'essere stranieri in carcere c'è una peculiarità: la maggiore difficoltà a vedere applicati gli elementi del trattamento e le regole previste da un ordinamento penitenziario scritto in un'epoca in cui la quasi totalità dei detenuti era italiana. La scommessa delle Istituzioni deve essere di tendere ad applicare, anche nei confronti dei detenuti stranieri, i principi della riforma del '75 e l'ispirazione dell'art. 27 Cost.

Dunque: individuare e analizzare gli ostacoli; tentare di individuare soluzioni; diffondere "le buone pratiche" a macchia di leopardo, nell'universo carcerario italiano, valorizzando il volontariato in carcere, diffondendo la presenza dei mediatori culturali come parte integrante dell'Amministrazione, mirando a consolidare e ampliare i corsi di alfabetizzazione (già ampiamente presenti); estendendo il lavoro interno; utilizzando, con la maggior ampiezza possibile e usufruendo dei nuovi mezzi tecnici (nel rispetto delle esigenze di sicurezza), i colloqui telefonici con i familiari; stabilendo, in collaborazione con le istituzioni locali, capacità di accoglienza esterna al carcere che consentano l'applicazione, anche agli stranieri, di misure alternative al carcere. Ma anche applicando, più incisivamente e con saggezza, gli strumenti legislativi che consentono un'ulteriore diminuzione del sovraffollamento carcerario: l'espulsione come sanzione sostitutiva e alternativa alla detenzione (art.16 d.lgs. 286/98); il trasferimento al Paese di origine per l'esecuzione della pena (convenzione di Strasburgo del 1983 e Decisione Quadro 2008/909/GAI).

- L'allontanamento degli stranieri dal territorio nazionale al termine della pena rischia di vanificare i percorsi di recupero intrapresi in carcere?
- Bisognerebbe introdurre la possibilità di ottenere, all'uscita dal carcere, permessi di soggiorno premiali?
- Oppure, tale possibilità sarebbe iniqua nei confronti di tutti gli altri stranieri che, pur essendo irregolari, rispettano le norme del codice penale, lavorano onestamente e, ciononostante, non riescono a ottenere un permesso di soggiorno?
- Come far convivere percorsi riabilitativi e opera di risocializzazione con il principio di responsabilità e l'uguale rispetto della legge?

Di tutti questi temi ha discusso il Tavolo 7, cercando di offrire soluzioni e di indicare esperienze positive, anche dando conto delle diverse sensibilità su temi che rimangono aperti e dovranno ancora essere approfonditi.

## Obiettivi

1. Analizzare la attuale presenza e caratteristiche dei detenuti stranieri, per poterne individuare i bisogni relativamente alla partecipazione alla vita detentiva e al trattamento
2. Verificare lo stato di attuazione della Raccomandazione 2012 del Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa e proposte per la sua applicazione
3. Costruire un percorso che consenta a coloro che lo desiderano di non rimanere in Italia e invece consentire a coloro che intendono reinserirsi nel nostro paese di farlo con le medesime opportunità concesse ai cittadini italiani, anche in considerazione del lavoro di rieducazione e reinserimento compiuto dagli operatori penitenziari, dagli Uepe e dai volontari nelle carceri del nostro paese
4. Discutere la disciplina giuridica, il percorso formativo e le modalità di impiego dei mediatori culturali e istituire l'Albo dei singoli professionisti e l'Albo delle associazioni di mediazione interculturale con requisiti certi e omogenei
  - Armonizzare le procedure previste per i cittadini stranieri che entrano in contatto con il sistema penale con le politiche generali dell'immigrazione con la finalità di agevolare il loro reinserimento sociale:
  - in Italia costruendo percorsi di accoglienza-integrazione condivisi con le realtà locali (istituzionali, economiche e sociali)
  - nel paese di origine rafforzando i legami di collaborazione con quei Paesi, anche mediante accordi diplomatici e contatti con agenzie e associazioni competenti.
5. Sviluppare protocolli per il superamento delle criticità derivanti dai frequenti trasferimenti cui sono sottoposti i detenuti stranieri che non effettuano colloqui
6. Facilitare i rapporti con i consolati e le ambasciate dei paesi di provenienza, e con le famiglie nei paesi di origine
7. Individuare ostacoli e relative proposte che permettano ai detenuti stranieri di usufruire dei diritti previsti dall'ord.penit. concessi ai detenuti italiani e di accedere ai percorsi trattamentali e di risocializzazione facilitando anche la diffusione e la conoscenza della Carta dei diritti e doveri dei detenuti e degli internati del 2012
8. Sviluppare protocolli di conoscenza e attenta osservazione anche quale presupposto per contrastare forme di radicalizzazione e proselitismo. Studiare percorsi di deradicalizzazione anche attraverso la presa in carico territoriale

## Tavolo 8 - Lavoro e formazione

Il tavolo si occupa degli aspetti problematici legati al lavoro e alla formazione dei detenuti, con particolare riguardo all'individuazione delle misure necessarie per ovviare alle attuali gravi insufficienze normative e organizzative e per predisporre un complessivo piano per il potenziamento delle attività lavorative durante l'esecuzione penale.

Coordinatore Stefano Visonà, capo dell'Ufficio legislativo Ministero del lavoro e delle politiche sociali

### Partecipanti / Gruppo di lavoro

- Pasquale Bronzo - Ricercatore presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"
- Giuseppe Caputo - Ricercatore
- Irma Civitareale - Direttore istituto penitenziario Cassino
- Riccardo Del Punta - Docente Dipartimento di scienze giuridiche Università degli Studi di Firenze
- Paola Giannarelli - Architetto - Responsabile del Servizio programmazione delle politiche di innovazione e controllo di gestione Ministero della Giustizia
- Roberta Giannini - Avvocato
- Marcello Marighelli - Garante diritti dei detenuti del Comune di Ferrara
- Luigi Pagano - Provveditore dell'amministrazione penitenziaria Piemonte Valle d'Aosta
- Michele Tiraboschi - Docente Facoltà di economia Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
- Giovanni Torrente - Docente di diritto penale Dipartimento di Giurisprudenza Università degli Studi di Torino

### Perimetro tematico

Il Tavolo si occuperà degli aspetti problematici legati alla tematica del lavoro e della formazione dei detenuti, con particolare riguardo all'individuazione delle misure che si rendono necessarie al fine di ovviare alle gravi insufficienze registratesi negli ultimi anni, sia con riguardo al numero di detenuti occupati in attività di lavoro e formazione, sia in riferimento alle strumentazioni necessarie per lo svolgimento delle attività utili a questo fine.

L'ordinamento penitenziario prevede, come è noto, che «al condannato e all'internato è assicurato il lavoro», facendo salvi «i casi di impossibilità» (art. 15 ord. penit.). L'eccezione (l'impossibilità) sta sempre più divenendo la regola, al punto da far sorgere dubbi in ordine al mantenimento della previsione stessa dell'obbligatorietà del lavoro per i condannati (art. 20 ord. penit.). Previsione - è il caso di evidenziare - che si contrappone al carattere "facoltativo" di tutti gli altri elementi del trattamento.

Speciale attenzione sarà rivolta all'individuazione di quelle misure idonee ad aumentare la competitività delle attività di produzione carceraria così da accrescere la domanda di lavoro e produzione all'interno delle logiche del mercato e della concorrenza. Analoga attenzione dovrà essere dedicata alle opportunità di lavoro *extra moenia*, che peraltro potrebbero accrescersi con il miglioramento dei percorsi di formazione professionale e con la maturazione di esperienze lavorative intra moenia che non si riducano alle "attività domestiche" e ai servizi necessari per il mantenimento dell'Istituto.

Si dovrà tenere in particolare considerazione il ruolo svolto dalla Cassa delle ammende, valutando l'opportunità di ripristinarne l'originaria funzione esclusiva di finanziamento di programmi di reinserimento dei condannati e degli internati (le finalità dell'ente sono state invece ampliate dall'art. 44-bis della legge n. 14/2009).

### Abstract della relazione

Le proposte contenute nella Prima parte hanno l'obiettivo di modificare la normativa relativa al lavoro dei detenuti adeguandola agli standard internazionali suggeriti dal Consiglio d'Europa e dalle Nazioni Unite e quello di riportare alla legalità il sistema delle retribuzioni, riducendo il contenzioso. Non comportano necessariamente un aumento della spesa attualmente stanziata per il lavoro penitenziario e consentono di mantenere l'attuale tasso di occupazione interna. Inoltre, disegnano un quadro giuridico appropriato per la sperimentazione di progetti innovativi per il rilancio del lavoro penitenziario che verranno presentati nella terza parte.

Nella Seconda parte è formulata la proposta dello scambio lavoro/libertà in alternativa allo scambio lavoro/retribuzione. Sulla base delle considerazioni svolte nell'introduzione non è configurabile alcuna ipotesi di lavoro gratuito dei detenuti, poiché ciò violerebbe i principi costituzionali sul diritto alla retribuzione (art. 36) e l'art. 4 della Convenzione EDU così come interpretato dalla Corte Edu. Secondo una recente sentenza della Corte Edu (nel caso Floroiu v. Romania - n. 15303/10 del 12 marzo 2013), tuttavia, il sinallagma tipico del rapporto di lavoro (prestazione lavorativa/retribuzione) è rispettato anche quando in luogo della retribuzione viene previsto il beneficio di uno sconto di pena.

Si tratta di un'ipotesi che suscita perplessità - anche tra i componenti il Tavolo, qualcuno dei quali parla di perplessità addirittura «fortissime», rilevando come lo scambio lavoro/riduzione della pena è improprio, innaturale e tale da mortificare in profondità (non solo in termini teorici ma anche pratici) il valore educativo/rieducativo del lavoro, oltre a creare una grande disuguaglianza tra chi potendo lavorare avrebbe diritto a questo sconto di pena e chi, non potendo lavorare, non ne può beneficiare - ma che merita, comunque, di essere approfondita in quanto potrebbe garantire una maggior diffusione del lavoro in carcere anche in un contesto di risorse scarse com'è quello italiano.

Ovviamente, l'istituto andrebbe configurato in modo da non far venir meno le garanzie essenziali poste dalla Costituzione e dai testi internazionali a tutela dei diritti dei detenuti lavoratori, prima fra tutti l'assoluta volontarietà nell'accesso.

Nella Terza parte si individuano alcune delle possibili ragioni del mancato sviluppo del lavoro carcerario. E' opinione dei componenti del Tavolo che la formazione dei detenuti, la ricerca di attività lavorative da svolgere all'interno del carcere, la loro

organizzazione, l'assistenza dei detenuti rimessi in libertà nel reinserimento lavorativo siano attività che presuppongono attitudini e professionalità specifiche, differenti da quelle tipiche dell'Amministrazione penitenziaria. Si prospetta, pertanto, l'istituzione di un apposito organismo/ente cui affidare l'esercizio e la gestione di tali attività.

Nella Quarta parte sono indicati alcuni interventi che potrebbero rilevarsi comunque utili per promuovere la qualità e la quantità della formazione e del lavoro negli istituti penitenziari.

## **Obiettivi**

Individuazione delle misure necessarie per ovviare alle attuali gravi insufficienze normative e organizzative e per predisporre un complessivo piano per il potenziamento delle attività lavorative durante l'esecuzione penale.

## Tavolo 9 - Istruzione, cultura, sport

Il Tavolo prende in esame sia l'istruzione istituzionalmente definita e il suo potenziamento ad ogni livello, sia le espressioni culturali, artistiche e sportive che costituiscono un terreno decisivo di trattamento rieducativo e richiedono incremento, coordinamento e attivo supporto anche dal punto di vista della previsione di spazi adeguati e di regole interne che ne favoriscano lo svolgimento.

Coordinatore (*ad interim*) Mauro Palma, Presidente del Consiglio europeo per la cooperazione nell'esecuzione penale, Consiglio d'Europa

### Partecipanti / Gruppo di lavoro

- Demetrio Albertini - Dirigente sportivo, ex calciatore
- Fabio Cavalli - Regista teatrale, rappresentante del Centro studi Enrico Maria Salerno
- Speranzina Ferraro - Direzione Generale per lo studente, l'integrazione, la partecipazione, la comunicazione Ministero dell'Istruzione, università e ricerca
- Cristina Marzagalli - Magistrato Tribunale di Varese
- Davide Mosso - Avvocato
- Stefano Rossi - Funzionario della professionalità giuridica pedagogica
- Marcello Tolu - Responsabile Gruppo sportivo "Fiamme azzurre" dell'Amministrazione penitenziaria
- Antonio Vallini - Docente diritto penale Dipartimento di Scienze Giuridiche Università degli Studi Firenze
- Valentina Venturini - Docente Dipartimento di Filosofia, Comunicazione e Spettacolo Università degli Studi Roma tre

### Perimetro tematico

Il Tavolo si occuperà dei temi dell'istruzione e delle attività culturali, artistiche e sportive.

L'istruzione è un diritto della persona (Dichiarazione Universale Diritti dell'Uomo, art.26; Costituzione Italiana art.34) che chiede di essere riconosciuto e tutelato anche all'interno del tempo e dello spazio dell'esecuzione penale.

Il Tavolo avrà il compito di riesaminare l'attuale normativa relativa all'istruzione in carcere e di svolgere una ricognizione sulle tante criticità che ne caratterizzano l'attuazione concreta, per arrivare a delineare un modello di istruzione e formazione adeguato ad una popolazione adulta culturalmente composita e spesso caratterizzata da un forte disagio sociale.

Particolare attenzione dovrà essere riservata ai processi di alfabetizzazione, all'insegnamento della lingua italiana per gli stranieri e alla educazione dei minori e dei giovani adulti.

Andrà affrontato anche il tema dell'organizzazione del sistema penitenziario italiano al fine di consentire a chi lo desidera l'accesso agli studi universitari. Sarà importante avere un quadro esatto della situazione esistente, dei vari protocolli sottoscritti fra Ministero della giustizia e Università a livello locale, delle risposte organizzative che gli istituti penitenziari hanno messo in atto a favore degli studenti universitari detenuti.

All'interno dell'esecuzione penitenziaria cultura, espressività artistica e sport si configurano come opportunità formative capaci di produrre nella persona cambiamenti positivi, incremento della consapevolezza di sé e attitudine alla convivenza con gli altri. Si deve prendere atto di una estrema diversificazione in ordine alle modalità con cui queste azioni vengono svolte nei vari istituti, e, in alcuni casi, di una scarsa coerenza progettuale.

Il Tavolo, partendo da esperienze pilota e progetti già attuati, prenderà in esame la definizione di linee guida che portino alla diffusione sistematica di opportunità culturali e sportive in tutti gli istituti penitenziari italiani. Si dovrà trattare di percorsi non spontaneistici o sporadici, ma inseriti in un progetto complessivo coerente. Una riflessione approfondita merita, quindi, la questione della formazione degli istruttori, degli operatori culturali e dei mediatori linguistici chiamati a seguire questi percorsi.

### Abstract della relazione

Il perimetro tematico della discussione ha tenuto insieme tre aree dialoganti, ma differenti: l'istruzione ai diversi livelli, la cultura nel senso più largo e nelle sue forme di fruizione e di produzione, lo sport quale attività strutturante un rapporto positivo con la propria fisicità e quale elemento di espressione ludica.

Queste dimensioni e queste aree di strutturazione del sé individuale convergono verso l'obiettivo comune di ridare significato al tempo della detenzione, liberandolo dalla connotazione di tempo sottratto alla vita o di tempo di attesa, per farne occasione per l'acquisizione, quantunque limitata, di qualche elemento positivo per la propria soggettività e per l'avvio di un percorso di reinserimento sociale. Se, infatti, il termine 'rieducazione' è declinato non come processo individuale di revisione etica bensì come capacità di riannodare positivamente il filo di connessione al tessuto sociale che il reato ha implicitamente reciso - ed è questa l'interpretazione che non pone tale termine in contrasto con il rispetto dell'individualità del soggetto -, allora tale processo può realizzarsi solo attraverso un investimento di significatività del tempo recluso in cui molti siano gli attori chiamati a dare il proprio apporto e molte e variegata siano le offerte di ri/costruzione di una propria autonomia culturale.

Il tema affidato al Tavolo ha così la propria centralità sul valore che la cultura e l'offerta di istruzione e di possibilità di espressione di vario tipo hanno all'interno del percorso di rieducazione sociale del detenuto per la costruzione di una diversa opportunità individuale nel suo ritorno alla quotidianità esterna.

La discussione dei tre diversi aspetti ha individuato elementi comuni d'interpretazione riassumibili innanzitutto nel ridare significato al tempo dell'esecuzione penale, togliendo a esso la connotazione di tempo sottratto all'esperienza vitale e dotandolo invece della connotazione di tempo di opportunità per un ritrovamento personale. Da qui la necessità di dare al soggetto detenuto la responsabilità di scegliere la propria costruzione di un percorso esercitando nei suoi confronti una funzione di orientamento e, se necessario, di controllo, ma non privandolo della possibilità di scelte.

La scelta di un percorso scolastico, anche a livello universitario, la scelta di una propria espressione artistica o quella di una costruzione significativa di conoscenze e competenze, sono tutte opzioni che l'Amministrazione deve favorire, orientare, sostenere, proteggere rispetto a possibili interruzioni, perché costituiscono il fulcro di un "trattamento" che tenda a un reinserimento sociale responsabilizzante e che non si concretizzi invece - come purtroppo tuttora spesso avviene nel nostro sistema - in una sorta di regressione infantile di un adulto che viene guidato, accudito, punito, rieducato, senza mai riconoscergli l'autonomia limitata, ma pur sempre possibile, di scelta anche in un contesto chiuso quale è il carcere.

Da qui le proposte per introdurre un'articolazione della funzione dell'operatore giuridico-pedagogico, disegnata quarant'anni fa, al di là di formale e più o meno nominalistiche revisioni successive, in più operatori che esercitino funzioni tematiche specifiche e professionali; così come la scelta della continuità della propria formazione culturale attraverso strumenti di certificazione del proprio percorso, le indicazioni per un'impostazione sistemica e non occasionale delle attività culturali, sportive ed espressive, la richiesta di valutare le esperienze avviate, anche al fine di un migliore utilizzo delle risorse disponibili.

Sono questi alcuni dei punti attorno a cui si è sviluppata la discussione del Tavolo e che vengono ripresi nelle proposte e argomentati nella Relazione.

## Obiettivi

1. Analizzare l'attuale normativa in relazione all'istruzione degli adulti (d.p.r. 263/12, Protocollo di intesa fra MIUR e Ministero Giustizia del 2012) e delle prassi attuative nelle carceri italiane
2. Analizzare le criticità presenti attualmente nel sistema scolastico penitenziario (carenza di personale, mancanza o inidoneità di aule, incompatibilità oraria fra scuola e lavoro, trasferimenti dei detenuti, composizione linguisticamente e culturalmente eterogenea delle classi); enucleare le difficoltà delle persone in esecuzione penale esterna a fruire del diritto all'istruzione
3. Individuare un modello scolastico basilare, funzionale ai bisogni formativi della persona, che offra una risposta sia ai bisogni di istruzione primari, ivi compresa la conoscenza della lingua italiana; individuare percorsi formativi secondari da armonizzare con esperienze di formazione professionale e di avvio al lavoro; individuare opportunità di partecipazione degli studenti detenuti agli organi collegiali della scuola
4. Effettuare una ricognizione delle esperienze dei Poli Universitari e analisi dei Protocolli fra Atenei e Istituti Penitenziari. Individuare le buone prassi esistenti e le proposte operative volte ad estendere ad un ampio numero di Istituti penitenziari la possibilità di accesso agli studi universitari. Valutare eventuali azioni volte ad agevolare la prosecuzione del percorso universitario anche a seguito dell'espiazione della pena
5. Eseguire una ricognizione sulla presenza e fruibilità di biblioteche, locali ricreativi, per arti pittoriche, musica, artigianato, teatro, attività sportive all'interno degli istituti penitenziari; indirizzo sull'adeguamento e/o edificazione di spazi dedicati. Ciò anche in riferimento alle condizioni di sicurezza per l'accesso del pubblico esterno
6. Curare la effettiva fruibilità di percorsi culturali e di istruzione da parte di detenuti e di persone in esecuzione penale esterna presso il proprio domicilio, sia utilizzando piattaforme telematiche, sia estendendo il campo di applicazione dei permessi ex art. 30 O.P. ad esami di Stato o di Laurea
7. Verificare l'attuazione delle circolari relative alla formulazione dei Piani di Istituto (in particolare i progetti pedagogici) e alla sorveglianza dinamica, individuando le buone prassi e valutando le motivazioni di eventuali criticità, al fine di promuovere in ogni Istituto penitenziario un piano di attività efficiente e utile alla promozione individuale e sociale di ogni persona
8. Effettuare una ricognizione delle più diffuse attività e sui progetti pilota che coinvolgono le persone detenute riguardo a teatro, ripresa video-documentaria e di finzione, espressività del corpo, espressione musicale in genere (canto ed esecuzione), scrittura creativa e giornalismo, arti figurative, sport in genere con particolare riferimento alle attività sportive di gruppo. Ricognizione sulle fonti e metodologie di finanziamento delle attività, anche in relazione alla necessaria continuità dei progetti nel lungo periodo ed al rigore e trasparenza nell'impiego dei fondi
9. Definire gli standard minimi di competenza e formazione specifica degli operatori, tali da garantire la migliore relazione con la popolazione detenuta coinvolta nelle attività ed il miglior esito delle stesse. Valutare l'opportunità di individuare linee guida e progetti di formazione per formatori nel contesto penitenziario nei campi della cultura, dell'arte e dello sport. Focus sulla centralità della relazione fra risultati attesi e risultati conseguiti da ciascuno dei progetti ammessi ed eventualmente finanziati direttamente dall'Amministrazione Penitenziaria
10. Definire il ruolo del volontariato culturale, artistico e sportivo nel contesto delle attività trattamentali, individuando più precisamente i diritti e i doveri degli operatori volontari in rapporto alle diverse componenti dell'Istituzione penitenziaria
11. Valorizzare, ai fini della valutazione del percorso penitenziario, dei risultati espressivi, artistici e delle performance sportive conseguiti dai detenuti impegnati nelle attività; con particolare riferimento al valore del lavoro di gruppo. Evitare l'interruzione di tali percorsi a seguito dei trasferimenti delle persone detenute stabilmente impegnate in attività culturali, espressive, teatrali e sportive
12. Verificare le differenti prassi seguite per l'accesso del pubblico esterno agli eventi culturali, di spettacolo e sportivi proposti all'interno dei penitenziari. Indicare soluzioni per standardizzazione delle pratiche volte a favorire la presenza di spettatori esterni (stante la rilevanza ai fini del compimento di ogni percorso espressivo)
13. Valutare indicativamente le esperienze teatrali compiute in carcere, attraverso una complessiva mappatura di tali esperienze e rilevare gli esiti sul piano della riduzione del tasso di recidiva. Avviare la riflessione sull'opportunità di configurare il teatro come attività "istituzionalizzata" negli istituti di pena.

## Tavolo 10 - Salute e disagio psichico

Il Tavolo si occupa di individuare le strategie per l'effettivo esercizio del diritto alla salute, attraverso un rapporto più efficace con le autorità sanitarie che assicuri l'accesso alle cure, la continuità terapeutica e la soluzione di eventuali criticità organizzative, con particolare attenzione, in coordinamento con il Tavolo 11, al processo in corso di superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari.

Coordinatore Francesco Maisto, presidente del Tribunale di Sorveglianza di Bologna

### Partecipanti / Gruppo di lavoro

- Antonella Calcaterra - Avvocato
- Marta Caredda - Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale, Università Roma Tre
- Angelo Cospito - Coordinatore regionale della sanità penitenziaria della regione Lombardia
- Angelo Fioritti - Direttore sanitario dell'Azienda USL di Bologna
- Fabio Gui - Segretario generale Forum Nazionale Salute in Carcere
- Luciano Lucania - Presidente 2016 - 2018 della "Società Italiana di Medicina e Sanità Penitenziaria onlus"
- Paola Montesanti - Dirigente penitenziario - Direttore dell'Ufficio IV Servizi sanitari - Direzione generale detenuti e trattamento - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria
- Felice Alfonso Nava - Responsabile U.O. Sanità penitenziaria Azienda ULSS16 Padova
- Gianfranco Oppo - Garante diritti dei detenuti del Comune di Nuoro
- Antonella Tuoni - Direttore dell'ospedale psichiatrico giudiziario Montelupo Fiorentino
- Paolo Veardo - Rappresentante di "Federsanità"
- Daniele Vicoli - Docente di diritto processuale penale Dipartimento Scienze giuridiche Università degli studi di Bologna

### Perimetro tematico

Il Tavolo ha affrontato la vastissima tematica dell'attuazione della Riforma della medicina penitenziaria, il cui iter si conclude con le previsioni di cui al d.p.c.m. del 1 aprile 2008, all'interno della quale si sono rilevate diverse criticità derivanti dalla mancata attuazione di talune indicazioni normative e/o dalla disomogeneità nell'attuazione tra le diverse realtà locali italiane. Si è tentato di individuare le carenze nell'offerta di alcuni servizi socio-sanitari, proponendo degli interventi a soluzione delle criticità, e di promuovere l'ammodernamento delle procedure attualmente seguite, nell'ottica di rendere effettivo il riconosciuto pieno diritto della popolazione detenuta ad una adeguata tutela della salute in carcere. Per intervenire sui vari profili specifici occorre preliminarmente migliorare i sistemi di rilevazione epidemiologica negli ambienti carcerari per ottenere le informazioni necessarie al fine di definire il "fabbisogno di salute", la cui individuazione consente la corretta programmazione della spesa sanitaria. Si è discusso su quali siano gli interventi prioritari per garantire un'assistenza sanitaria adeguata sia all'interno degli istituti sia nei luoghi esterni di cura. Si sono valutati profili attinenti alla salute fisica e alla salute mentale, spaziando da riflessioni sulla dotazione di personale medico specialistico e di strumentazione dei Servizi aziendali infermieristici a riflessioni sulla necessità di promuovere un generalizzato impegno a stipulare convenzioni con i Dipartimenti salute mentale territoriali per la presa in carico dei disturbi mentali diffusi tra la popolazione detenuta. All'esito della discussione, il Tavolo ha ritenuto di formulare proposte di intervento normativo, in forza della menzione delle problematiche attinenti all'assistenza sanitaria nel d.d.l. di delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario, nonché di fornire indicazioni e/o suggerimenti per un'attenta riflessione su alcuni temi che sarebbe stato difficile tradurre in articolati normativi ma che meritano in ogni caso la massima considerazione.

### Abstract della relazione

Le numerosissime problematiche rilevate a seguito del passaggio della sanità penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale hanno costretto l'individuazione di alcuni ambiti sui quali concentrare l'attenzione.

E' stata effettuata una rilevazione delle criticità così riassumibili: assenza di disponibilità da parte del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria di dati statistici relativi ai bisogni di salute dei detenuti e di una mappatura che consenta di analizzare e valutare

- il rapporto tra tali bisogni e le risorse/servizi apprestati dal Servizio Sanitario;
- lo scarso funzionamento degli Osservatori regionali nella rilevazione dei dati; problematiche relative ai trasferimenti per motivi clinici dei detenuti;
- l'assenza di una cultura che preveda una erogazione dei servizi di cura all'interno delle carceri in misura paritaria rispetto alla popolazione esterna;
- l'assenza di un sistema informatico omogeneo che possa raccogliere i diari clinici dei detenuti;
- il necessario sviluppo del sistema della telemedicina; assenza di coordinamento delle buone prassi e di diffusione di protocolli operativi;
- la disomogeneità nell'implementazione di protocolli operativi per la presa in carico dei disturbi mentali attraverso la psicoterapia tra Dipartimento salute mentale e Istituti penitenziari;
- le problematiche relative alla tutela della privacy;

- la previsione di modalità di assistenza e cura di portatori di patologie psichiatriche e ricadute sul sistema carcerario dalla nuove disposizioni di cui alla legge 81/2014.

Delle riflessioni del Tavolo sulle dette criticità si darà conto nella Relazione che accompagna le proposte. Le proposte si sono concentrate in particolare:

- sulla digitalizzazione dei diari clinici dei detenuti e creazione di sistemi per la gestione informatizzata dei dati sanitari;
- sull'implementazione della telemedicina negli istituti di pena;
- sulla problematica della condivisione dei dati clinici tra personale sanitario e Amministrazione e sulla necessità assoluta di definire le modalità del trattamento dei dati sanitari relativi alle persone detenute nel senso di consentire, da un lato, la tutela del diritto alla riservatezza e, dall'altro, le esigenze di accesso ai medesimi dati da parte dell'Amministrazione penitenziaria;
- sulla previsione di interventi normativi, in coerenza con la Delega, che consentano una più efficace tutela della salute del detenuto attraverso la previsione di nuove misure alternative alla detenzione per i portatori di problematiche psichiatriche e di patologie infettive; sulla previsione di un intervento sugli articoli 147 e 148 codice penale al fine di armonizzare la tutela prevista per i portatori di patologie fisiche e per i portatori di problematiche psichiatriche.

## Obiettivi

Di seguito i soli obiettivi concretizzati in Proposte; si rinvia alla Relazione di accompagnamento per le riflessioni su altre criticità che meritano approfondimento, pur non prestandosi alla traduzione in proposte di intervento normativo.

1. Analizzare, anche sulla base della documentazione fornita, le criticità dell'assistenza sanitaria intramuraria e di quella erogata nei luoghi esterni di cura e la preoccupante disomogeneità nell'attuazione della normativa di settore
2. Individuare delle soluzioni praticabili per implementare sistemi di monitoraggio dei bisogni di salute (prevenzione, diagnosi, cura, riabilitazione) sulla base degli obiettivi generali di salute e dei livelli essenziali di assistenza e per programmare una spesa adeguata a garantire i livelli essenziali di assistenza
3. Valutare le implicazioni di un passaggio di tutte le Regioni a un sistema integrato di cartelle cliniche digitali: vantaggi in termini di costi (tra cui sono da comprendersi i ritardi legati ai movimenti dei fascicoli cartacei, oltre a quelli monetari per la fotocopiatura e nei casi di danneggiamento o perdita); continuità della cura; ausilio per l'agevole rilevazione delle prevalenze patologiche
4. Riflettere sulla possibile implementazione della dotazione strumentale dei presidi sanitari mediante l'utilizzo della telemedicina per l'assistenza specialistica, a partire dalle esperienze già maturate; riflettere su possibili alternative alla procedura di traduzione dei detenuti che necessitano di trattamenti diagnostici e/o terapeutici in luoghi esterni di cura, alla luce delle note difficoltà dell'organizzazione del suddetto trasporto
5. Promuovere interventi normativi nel settore sanitario, in coerenza con la delega per la riforma del sistema dell'esecuzione penale
6. Verificare le condizioni e dei limiti nei quali il rispetto della privacy può essere assicurato nel rapporto medico-paziente detenuto



## Tavolo 11 - Misure di sicurezza

Il Tavolo affronta i profili attinenti all'applicazione delle misure di sicurezza, privative e non privative della libertà personale, non nella fase esecutiva e valuterà, nell'ottica di eventuali proposte correttive, la trasfigurazione di queste ultime nella loro quotidianità. Particolare attenzione sarà riservata, in coordinamento con il Tavolo 10, alle misure di sicurezza psichiatriche.

Coordinatore Nicola Mazzamuto, presidente del Tribunale di sorveglianza di Messina

### Partecipanti / Gruppo di lavoro

- Desi Bruno - Garante diritti dei detenuti della Regione Emilia Romagna
- Alessandro De Federicis - Avvocato
- Ugo Fornari - Docente di psicopatologia forense Università degli studi di Torino
- Michele Miravalle - Coordinatore dell'Osservatorio sulle condizioni detentive di Antigone
- Francesco Patrone - Giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Roma
- Daniele Piccione - Avvocato
- Angela Anna Bruna Piarulli - Direttore istituto penitenziario di Trani
- Nunziante Rosania - Direttore ospedale psichiatrico giudiziario Barcellona Pozzo di Gotto
- Massimo Ruaro - Professore a contratto di diritto penitenziario Università degli studi di Genova
- Emilio Santoro - Docente di Filosofia del diritto Dipartimento di Scienze Giuridiche Università degli studi di Firenze

### Perimetro tematico

Il Tavolo affronterà i profili attinenti all'applicazione delle misure di sicurezza nella fase esecutiva e valuterà, nell'ottica di eventuali proposte correttive, la trasfigurazione di queste ultime nella loro quotidianità. In merito alle vicende modificative ed estintive delle misure di sicurezza, bisognerà affrontare il problema della collocazione temporale del riesame della pericolosità sociale, e valutare l'opportunità di procedere ad una rifinitura della recente normativa in tema di durata massima delle misure in esame. Sullo sfondo di queste tematiche andrà tenuto nella dovuta considerazione - anche nell'ottica di un imprescindibile coordinamento - l'art. 6 co.1° lett. b del d.d.l. 2798, che prevede l'emanazione di una normativa delegata in tema di misure di sicurezza: «particolarmente in relazione ai presupposti di applicazione, anche con riferimento alle categorie dell'abitudine e della tendenza a delinquere [...]».

Un'attenzione particolare dovrà inoltre essere dedicata alle c.d. misure di sicurezza psichiatriche, relativamente alle quali il succitato art. 6 co.1° lett. b prefigura una modifica delle *species* oggi applicabili, «anche in considerazione della [recente] normativa sugli ospedali psichiatrici giudiziari». Sempre con riferimento a quest'ultimo tema, sarebbe opportuno verificare se le importanti innovazioni introdotte dal decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 2014, n. 81), devono essere totalmente condivise (ed, eventualmente, rafforzate rispetto ad eventuali prassi rinneganti), o se è auspicabile qualche correzione.

Sul versante più strettamente penitenziario, andrà approfondita la questione della regolamentazione del regime intramurario delle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), individuando le soluzioni normative più in consonanza col principio della «esclusiva gestione sanitaria» di tali strutture.

Per quanto concerne invece l'esecuzione extramuraria, potrebbe essere opportuna una revisione del sistema delle misure alternative applicabili all'internato.

### Abstract della relazione

Il Tavolo è giunto a quattro proposte organiche che sono la miglior sintesi di un intenso dibattito e di uno sforzo di conciliazione tra posizioni, approcci culturali e professionalità differenti in tema di "misure di sicurezza".

Tale straordinaria unità è stata raggiunta attraverso più di venti riunioni telematiche, un'approfondita attività istruttoria e l'impegno costante di ogni componente del Tavolo. Tra gli allegati di questa relazione si possono leggere le "auto verbalizzazioni", scritte dai singoli componenti, che danno conto delle posizioni e delle opinioni personali espresse sui vari temi trattati e nelle singole riunioni.

Partendo dal perimetro tematico proposto e mantenendo un focus mirato al testo aggiornato del disegno di legge delega, ai principi, alle scelte ed ai valori che esso propone, si è organizzato il lavoro principalmente in tre sottogruppi che hanno poi proposto e condiviso soluzioni con il resto dei componenti del Tavolo. Con riferimento, in particolare all'art. 7 della c.d. legge delega "penitenziaria" la discussione si è focalizzata su tre questioni principali:

- a. i soggetti imputabili,
- b. i soggetti non imputabili per vizio di mente (opportunosamente ridefiniti "pazienti psichiatrici giudiziari") e
- c. la definizione di patologia psichiatrica con particolare riferimento ai c.d. gravi disturbi della personalità.

Su ognuno di questi temi si è proceduto ad una revisione della dottrina e della giurisprudenza, alla raccolta di "esperienze sul campo" attraverso audizioni mirate e un'attenta analisi documentale e statistica.

- a. per quanto riguarda le misure di sicurezza per **soggetti imputabili**, la proposta prende le mosse dalla consapevolezza che il sistema attuale ha prodotto degenerazioni inaccettabili. La proposta intende superare l'esperienza delle case di lavoro. Si stabilisce poi che la misura di sicurezza si applichi solo in presenza di reati presupposti di rilevante gravità, nei casi in cui sussista il concreto pericolo della commissione di ulteriori gravi reati; si tratta di situazioni nelle quali appare evidente la necessità di una maggiore tutela della collettività. Attraverso questo filtro, viene inizialmente attivata una misura non detentiva consistente nella libertà vigilata a contenuto rivisitato (del tutto diversa da quella attuale in quanto ridisegnata e aperta ad ampie prospettive di personalizzazione), che non contenga inutili prescrizioni di tipo vessatorio e che preveda la possibilità di modulazione personalizzata attraverso un catalogo di prescrizioni adattabili alla situazione soggettiva ed oggettiva concreta. Solo in casi eccezionali, a seguito della continua reiterazione di gravi violazioni e secondo una rigida progressione contenitiva, è prevista la possibilità di sostituire la misura non detentiva con una misura contenitiva dapprima a contenuto domiciliare e poi detentivo, da declinarsi in ambito lavorativo e/o agricolo (l'esperienza delle colonie agricole non può essere certo paragonata a quella, molto più infelice, delle case lavoro), o in strutture per la semilibertà, da considerarsi quale *extrema ratio* e solo per periodi di tempo limitati.
- b. Per quanto riguarda le misure giudiziarie di cura e controllo per i "pazienti psichiatrici giudiziari", la proposta muove dalla necessità di un più attento accertamento peritale sull'imputabili, dalla crisi del concetto di "pericolosità sociale", dall'esigenza di disegnare misure che provvedano anzitutto ai bisogni terapeutici del paziente psichiatrico giudiziario e dalla necessità di rendere effettivo il principio di *extrema ratio* delle misure coercitive. Si prevedono in tale ottica tre aree distinte il trattamento del paziente psichiatrico giudiziario, differenziate per gravità del reato commesso, da cui discendono risposte trattamentali differenti, tutte improntate alle esigenze terapeutiche del paziente, denominate "misure giudiziarie di cura e controllo" (distinguibili tra il "ricovero in S.P.P.G. - Servizio Psichiatrico per Paziente Giudiziario e misure obbligatorie di cura e controllo). La proposta avanza soluzioni anche in materia di misure cautelari psichiatriche e di misure provvisorie di cura e controllo e propone una dettagliata riforma delle principali norme in materia (in particolare art. 206 e 222 c.p. e 286 c.p.p.).
- c. Strettamente connessa con la proposta riguardante le misure giudiziarie di cura e controllo per i "pazienti psichiatrici giudiziari", vi è quella di proporre un nuovo "ordinamento per S.P.P.G.", che non si limiti ad una mera riproposizione o rinvio all'Ordinamento penitenziario, ma che abbia una sua autonomia, che ne esalti la funzione sanitaria.
- d. Per quanto riguarda i c.d. gravi disturbi della personalità, si ritiene di doversi uniformare alla *guideline* secondo cui essi non rilevano ai fini dell'applicabilità degli artt. 88 e 89 c.p., fermo restando tuttavia che i medesimi devono assumere la connotazione di infermità giuridicamente rilevante allorché abbiano inciso in maniera significativa sul funzionamento dei meccanismi intellettivi o volitivi dell'autore di reato e il reato sia in connessione psicopatologica e funzionale con il disturbo grave. Deve essere attribuito al perito il compito di pronunciarsi in punto necessità di cura a elevata o attenuata intensità terapeutica mediante la formulazione di un quesito ad hoc, sui cui esatti termini v. infra, sub "Proposta 4".

## Obiettivi

1. Analisi critica e propositiva dei criteri per l'applicabilità delle misure di sicurezza in fase esecutiva, nonché per la loro modifica e revoca, tenendo presente l'art. 6 co.1° lett. b del d.d.l. 2798, che prevede l'emanazione di una normativa delegata in tema di misure di sicurezza: «particolarmente in relazione ai presupposti di applicazione, anche con riferimento alle categorie dell'abitudine e della tendenza a delinquere [...]». Eventuali proposte dirette ad annullare, o, quanto meno, a ridurre sensibilmente, lo scarto tra la cornice legislativa delle misure di sicurezza e la loro concreta applicazione
2. Valutazione delle criticità inerenti al regime di internamento nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), caratterizzate da un modello organizzativo ad esclusiva gestione sanitaria. A tal fine andranno esaminate le soluzioni previste nell'allegato A) del decreto 1° ottobre 2012, emanato dal Ministro della salute di concerto con il Ministro della giustizia («Requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi delle strutture residenziali destinate ad accogliere le persone cui sono applicate le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione a casa di cura e custodia»), nonché i contenuti dell'Accordo tra la Conferenza Stato-Regioni e il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del 26 febbraio 2015. Proposta di correttivi qualora venisse ritenuto effettivo il rischio di una possibile collisione tra l'ubicazione delle REMS sul territorio nazionale, tenuto conto del loro bacino di utenza, e il principio di territorialità nell'esecuzione della misura di sicurezza psichiatrica
3. Eventuale indicazione di forme di cooperazione tra l'amministrazione penitenziaria e quella sanitaria, posto che la prima manterrà talune funzioni - quali, ad esempio, la competenza in tema di trasferimento degli internati - relativamente ai soggetti ospitati nelle REMS
4. Individuazione delle necessarie modifiche alla legge penitenziaria e al relativo regolamento di esecuzione, conseguenti alla chiusura degli OPG e all'apertura delle REMS. Proposte sulle connotazioni che dovranno avere i "repartini psichiatrici" allestiti all'interno delle singole strutture carcerarie, onde evitare che, anche dopo la creazione e l'avviato funzionamento delle REMS, si riproduca il grave inconveniente del sofferente psichico ospitato in una struttura che la psichiatria considera inadatta rispetto alle sue esigenze terapeutiche
5. Eventuale configurazione, in chiave di proposta, di una o più misure di sicurezza non detentive a carattere terapeutico, con individuazione dei presupposti applicativi e delle relative modalità esecutive
6. Individuazione delle modalità idonee a consapevolizzare l'opinione pubblica sull'opportunità di contrastare la pericolosità sociale del malato di mente-autore di reato, sottoponendolo alle più adeguate terapie. Terapie che, per garantire dei risultati, devono essere praticate, in conformità alle recenti indicazioni del legislatore, non più in strutture sostanzialmente carcerarie (OPG), ma in apposite residenze completamente "sanitarizzate" (REMS).

## Tavolo 12 - Misure e sanzioni di comunità

Il Tavolo si occupa delle sanzioni e misure alternative al carcere, intendendo la locuzione "in comunità" come indicativa del complessivo e diverso rapporto da stabilire con il territorio. Nell'attuale fase di maggiore riferimento alle forme alternative alla detenzione, la riflessione si inserirà nella parallela attuazione del nuovo Dipartimento che stabilizzi il sistema di Probation del nostro Paese.

Coordinatore Gherardo Colombo, già magistrato di cassazione

### Partecipanti / Gruppo di lavoro

- Stefano Anastasia - Ricercatore di filosofia e sociologia del diritto all'Università degli studi di Perugia
- Roberto Bezzi - Responsabile dell'area educativa dell'istituto penitenziario di Milano Bollate
- Lina Caraceni - Ricercatore di Diritto processuale penale Dipartimento di Giurisprudenza Università degli studi di Macerata
- Milena Cassano - Dirigente provveditorato amministrazione penitenziaria Lombardia
- Guido Chiaretti - Rappresentante dell'associazione "Sesta Opera San Fedele"
- Roberto Cornelli - Ricercatore Dipartimento dei sistemi giuridici Università degli Studi di Milano Bicocca
- Francesco Cozzi - Procuratore aggiunto della Procura della Repubblica di Genova
- Lidia De Leonardis - Direttore istituto penitenziario di Bari e Altamura
- Elisabetta Laganà - Garante diritti dei detenuti del Comune di Bologna
- Giorgio Pieri - Responsabile servizio carcere della "Comunità Papa Giovanni XXIII"
- Ninfa Renzini - Avvocato
- Rita Romano - Direttore istituto penitenziario di Eboli

### Perimetro tematico

All'attenzione del Tavolo 12 sono state assegnate le sanzioni di comunità. Si tratta di una dizione molto ampia, idonea a ricomprendere tutte quelle misure - anche disposte dai giudici che si pronunciano sulla responsabilità dell'imputato - per la cui esecuzione si prescinde dall'utilizzo di una struttura carceraria. Proprio alla luce di questa constatazione si è ritenuto opportuno concentrarsi sulla categoria che nel nostro Paese si è soliti indicare con la formula "misure alternative alla detenzione": queste ultime paiono essere, infatti, le più vicine al compito di cui risultano investiti gli Stati generali, incaricati per l'appunto di scandagliare, in un'ottica propositiva, le tematiche inerenti all' "esecuzione penale".

Pur trattandosi di strumenti già da tempo previsti e operanti nel nostro ordinamento, sembrerebbe senz'altro opportuno un ulteriore sforzo di riflessione e progettazione, anche nell'ottica di un adeguamento alle raccomandazioni europee intervenute in questo settore (cfr., in particolare, la Raccomandazione R(92)16, nonché, con specifico riferimento alla messa alla prova, la Raccomandazione R(2010)1).

Un punto di partenza è stato quello di correggere l'impostazione - raramente teorizzata, ma non di rado concretizzata - secondo la quale le misure alternative vanno viste, e, quindi, disciplinate, come una risorsa per alleviare le situazioni di sovraffollamento carcerario. In realtà, con il conforto di sempre più frequenti dati statistici, bisogna attribuire alla categoria in esame il merito di porre in essere un'azione mirata «allo scopo di ridurre la perpetrazione di ulteriori reati». Ciò attraverso l'instaurazione di rapporti positivi con gli autori di reato, «al fine di assicurarne la presa in carico (anche con un controllo, se necessario), di guidarli e assisterli per favorire la riuscita del loro reinserimento sociale.

In tal modo, la *probation* contribuisce alla sicurezza collettiva ed alla buona amministrazione della giustizia» (in questo senso, cfr., le succitate Regole del Consiglio d'Europa in tema di messa alla prova).

Per quanto concerne il rapporto di aiuto, che ha come perno l'assistente sociale, bisogna evidenziare che tale rapporto non deve essere "burocratizzato" - distorsione fatalmente ricorrente se il carico di lavoro del singolo operatore è eccessivo. Con riferimento, invece, al versante del controllo nei confronti del condannato «messo alla prova», il Tavolo prende in esame le prassi attualmente in vigore (comprese quelle che implicano il ricorso a mezzi di controllo elettronico), sia per valutarne l'utilizzo, sia per esaminare analoghe forme di controllo in uso in altri Paesi: fermo restando che in nessun caso l'attività di controllo dovrebbe assumere modalità e cadenze tali da ripercuotersi negativamente sulla parallela azione di aiuto.

Attribuito alla messa alla prova il ruolo primario che le compete, si sono prese in considerazione anche le altre misure alternative alla detenzione (semilibertà, detenzione domiciliare), onde verificare se con opportuni accorgimenti, sia normativi sia di carattere gestionale, possa essere incrementato il loro tasso di reale alternatività al carcere, senza inopportune contropartite sul versante della sicurezza sociale.

Il fatto di puntare sulla "qualità" delle misure alternative non deve equivalere ad un sacrificio del profilo quantitativo. Qualsiasi equivoco sul punto è scongiurato se si attribuisce la dovuta attenzione al criterio direttivo del progetto di legge delega in tema di ordinamento penitenziario, in cui si stabilisce che dovrà essere operata una «revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative [...] al fine di facilitare il ricorso alle stesse» (art. 26, lett. b d.d.l. 2729 AC). A venire in rilievo sono, piuttosto, le non sempre giustificate rigidità che, in ossequio ad esigenze di allarme sociale, il legislatore penitenziario ha via via introdotto, per ostacolare l'accesso alla c.d. comunità esterna di determinate categorie di condannati, anche a prescindere dalla loro effettiva pericolosità.

## Abstract della relazione

Le sanzioni di comunità (cfr. ord. penit., L. 199/2010, L. 67/2014, ddl 2678) hanno determinato un quadro complesso e in più occasioni è stata sollecitata un'azione di sistematizzazione al fine di conferire organicità al sistema, tenendo conto anche degli impegni assunti in Europa.

Le sanzioni penali di comunità tutelano la collettività se vengono assicurati mezzi appropriati: è necessario comunicare gli effetti prodotti (v. proposta riguardante l'obiettivo 1).

Esse devono essere sostenute:

1. dotando gli Uffici esecuzione penale esterna di adeguate risorse, riorganizzandoli sul territorio; con la valorizzazione del contributo del volontariato, riformando la Cassa delle ammende, le forme di sostegno al lavoro, rendendo effettive le previsioni della legge 328 del 2000 e avvalendosi del fondo sociale europeo.
2. promuovendo un'effettiva sinergia tra enti del territorio, del terzo settore, associazioni di volontariato, delle imprese, supportata da modifiche normative adeguate e predisposizione degli strumenti idonei; la competenza va individuata nella Conferenza Stato Regioni. Laddove previsto le misure possono svolgersi presso strutture comunitarie e/o di accoglienza.
3. Implementando il ricorso a strutture di *housing*, accoglienza e comunitarie (in caso di assenza di un domicilio proprio, per stranieri ecc.), consolidando percorsi trattamentali e terapeutici con impegni precisi da parte delle Regioni, dei Comuni e delle ASL (cfr. L. 328/2000, d.p.r. 309/90, L. 199/2010). Si rende, altresì, necessario un riconoscimento istituzionale ed un riconoscimento delle strutture comunitarie e di accoglienza, un loro albo regionale e procedure d'accreditamento.

Vengono poi proposti tre interventi legislativi di riforma del sistema delle misure alternative alla detenzione (rinominate misure penali di comunità) secondo una prospettiva che vada oltre il carcere come unico modello di risposta sanzionatoria:

1. modifica del capo VI della legge 354/1975 (revisione dei contenuti e dei criteri di accesso delle singole misure alternative) ed introduzione di un capo VI-bis dedicato alla competenza e ai profili processuali comuni a tutte le misure;
2. modifiche alla legge 689/1981 con l'introduzione del lavoro di pubblica utilità come sanzione penale di comunità e abrogazione delle norme relative alla semidetenzione;
3. introduzione di un procedimento per la concessione delle misure penali di comunità con la sentenza di condanna in primo grado e revisione della disciplina di accesso dalla libertà ex art. 656 c.p.p. con la previsione di una presunzione legale di idoneità delle misure penali di comunità per l'esecuzione di condanne contenute nei quattro anni di reclusione.

Alla luce delle raccomandazioni europee in materia di *Probation* e di Sorveglianza elettronica (SE) e considerati i principi costituzionali, il Tavolo propone alcune linee guida per l'introduzione della SE nel più ampio programma di progressiva riduzione dell'uso della detenzione carceraria.

## Obiettivi

1. Incrementare, nell'opinione pubblica, la consapevolezza che il sistema delle pene non detentive tutela la sicurezza delle comunità, facendo diminuire il rischio di recidiva. Opportunità di documentare tale importante risultato con dati statistici
2. Valutare la possibilità di un sistema di sanzioni di comunità correlate alle esigenze del territorio, che sia espressione di un'effettiva e tempestiva presa in carico congiunta dei servizi ed enti territoriali con il coinvolgimento di organismi privati, imprese e volontariato
3. Ipotizzare i contenuti normativi idonei ad attuare il criterio direttivo della legge delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario che prevede la "revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative, sia con riferimento ai presupposti soggettivi, sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse" (art. 26, lett. b)
4. Prevedere la realizzazione di infrastrutture e assetti organizzativi adeguatamente dimensionati ed integrati di professionalità che rafforzino la concreta azione di controllo e sostegno nella gestione delle sanzioni in comunità
5. Valutare l'opportunità di percorsi rieducativi, specifici e mirati, da proporre alla persona sottoposta a sanzione di comunità (educazione alla legalità, propedeutica al lavoro, valore delle diversità)
6. Esprimere opinioni sull'uso dei dispositivi elettronici di controllo, valutando se siano da ritenersi presidi di intrinseca utilità, o se invece risultino utili solo se accompagnati da altre azioni orientate al reinserimento; valutare se il braccialetto debba essere applicato a tutte le persone cui viene irrogata una certa sanzione di comunità, oppure se questo si debba prevedere solo per pochi e motivati casi; valutare infine l'uso di dispositivi elettronici (braccialetti e altri dispositivi in uso in paesi europei), in relazione al rispetto dei diritti della persona.

## Tavolo 13 - Giustizia riparativa, mediazione e tutela delle vittime del reato

Il Tavolo si occupa dei programmi di giustizia riparativa, quali percorsi che consentano alla vittima di recuperare una posizione di centralità nel procedimento penale e al reo di accettare la responsabilità delle proprie azioni, così sanando la lesione al tessuto sociale che la commissione del reato di fatto ha determinato

### Partecipanti / Gruppo di lavoro

Coordinatore Grazia Mannozi, docente Università degli studi dell'Insubria

- Elena Buccoliero - Dirigente servizio regionale per le vittime di reati gravi Emilia Romagna
- Federica Brunelli - Docente Dipartimento di Giurisprudenza Università degli studi Milano Bicocca
- Carmela Campi - Direttore istituto penitenziario Carinola
- Maria Laura Fadda - Magistrato Tribunale di Sorveglianza di Milano
- Benedetta Galgani - Ricercatore presso il Dipartimento di Giurisprudenza Università degli studi di Pisa
- Daniela Grilli - Direttore ufficio detenuti provveditorato Marche
- Maria Pia Giuffrida - Presidente "Spondé" ONLUS, Organizzazione non lucrativa di attività sociale
- Stefano Marcolini - Professore associato in Diritto processuale penale presso il Dipartimento di diritto, economia e culture Università degli Studi dell'Insubria
- Giuseppe Mosconi - Docente Dipartimento di Filosofia, Pedagogia e Psicologia applicata Università degli studi di Padova
- Michele Passione - Avvocato
- Pietro Rossi - Garante diritti dei detenuti della Regione Puglia

### Perimetro tematico

Il Tavolo è istituito per allineare le esperienze di *Restorative Justice* (RJ) sviluppate in Italia a quelle di altri Paesi europei ed extraeuropei, tenendo quale punto di orientamento i principi e le disposizioni contenuti nella Direttiva 2012/29/UE - secondo cui ai programmi di RJ si deve ricorrere soltanto nell'interesse della vittima, oltre che col suo consenso libero, informato e sempre revocabile.

La letteratura in materia evidenzia che la responsabilità, ogni volta che si parla di giustizia riparativa, non ha più (sol)tanto a che fare con l'essere "responsabili di" qualcosa e "per qualcosa", ma è intesa come un percorso attivo che conduce i soggetti in conflitto a essere "responsabili verso" (a rispondere l'uno verso l'altro). Coerentemente, i programmi di RJ, in Europa e altrove, convergono nel chiedere all'autore di reato di attivarsi per promuovere concrete attività riparative nei confronti della vittima e della sua comunità di appartenenza, lungo un percorso che deve condurlo a rielaborare il conflitto e i motivi che lo hanno causato, nonché a riconoscere e a elaborare la propria responsabilità.

Più dettagliatamente, nel tenere presenti anche le altre indicazioni sovranazionali in materia di mediazione reo-vittima, il tavolo si occuperà di:

- promuovere una comprensione adeguata dello spirito e della operatività concreta di giustizia riparativa e mediazione penale, in cui la vittima e il reo sono i due "fuochi" dell'ellisse "giustizia";
  - promuovere la previsione normativa espressa della possibilità di accedere ai programmi di giustizia riparativa e di mediazione sia nel diritto penale minorile che in quello per gli adulti in ogni stato e grado del procedimento;
  - indicare la tipologia dei programmi di giustizia riparativa che consentano, dopo una condanna definitiva, alla vittima di recuperare una posizione di centralità e al reo di accettare la responsabilità delle proprie azioni;
  - favorire incontri con vittime aspecifiche. Per vittima aspecifica si intende un incontro di mediazione fra l'autore di un determinato reato, per esempio una rapina, e la vittima di una diversa rapina. In altre parole, la fattispecie di reato è la stessa ma diversi sono i soggetti coinvolti e il contesto in cui il fatto di reato si è consumato.
- Tale esperienza rappresenta un momento di assunzione di responsabilità verso una vittima in carne ed ossa ed è l'occasione per definire insieme a lei una forma di riparazione adatta al reato commesso.
- indicare come coordinare i programmi di giustizia riparativa e, in particolare, la mediazione penale con la normativa penale e processuale esistente;
  - indicare linee guida per la formazione dei mediatori penali;
  - indicare percorsi formazione rivolti alla magistratura e all'avvocatura e le modalità di sensibilizzazione della collettività alla cultura della riparazione e della mediazione.

Il Tavolo dovrà tenere conto della presenza nel nostro ordinamento:

- a) di condotte riparative e risarcitorie riconducibili alla logica della giustizia riparativa, sia della persona singola che dell'ente (cfr., ad esempio, l'art. 168 bis c.p., l'art. 35 d.lsg. 274/2000, l'art. 17 d.lgs. 231/2001);
- b) di condotte antagonistiche dell'offesa con componenti riparative e risarcitorie (v. il diritto penale del lavoro);
- c) di forme di riparazione orientate non già alla vittima bensì alla collettività (riconducibili a una nozione ampia di giustizia riparativa) nei seguenti istituti:
  - il lavoro sostitutivo di cui alla legge 689/81;
  - il lavoro di pubblica utilità previsto ex art. 54 d.lgs. 274/2000 per alcune violazioni del codice della strada;
  - il lavoro di pubblica utilità previsto per i tossicodipendenti ex art. 73 comma 5-bis d.p.r. 309/90;
  - il lavoro di pubblica utilità per i soggetti ammessi al lavoro esterno ex art. 21, comma 4-ter, l. 354/75;
- d) di forme di mediazione reo-vittima e di riparazione orientate alla vittima e alla comunità e alla responsabilizzazione dell'autore di reato ex art. 9 d.p.r. 22 settembre 1988, n. 448, come promosse dal pubblico ministero in sede di indagini preliminari.

- e) di forme di mediazione reo-vittima e di riparazione orientate alla vittima e alla comunità e alla responsabilizzazione dell'autore di reato quali prescrizioni impartite dall'Autorità giudiziaria minorile (Giudice per le indagini o Tribunale per i minorenni), su proposta dei servizi minorili dell'Amministrazione della giustizia (U.S.S.M.) o del Pubblico Ministero, nel progetto di messa alla prova ex art. 28 d.p.r. 22 settembre 1988, n. 448;
- f) dell'adoperarsi a favore della vittima" da parte dell'affidato in prova al servizio sociale ex art. 47, n. 7 ord. penit.

Il Tavolo dovrà tenere conto che una dimensione riparativa è presente:

- nella previsione di cui all'art. 133, comma 2, n. 3, c.p., nella parte in cui il giudice è chiamato a tener conto, in sede di commisurazione della pena, della condotta contemporanea o susseguente al reato;
- nella previsione di cui all'art. 62, n. 6 c. p., (attenuante della riparazione del danno che prevede altresì l'adoperarsi, del reo, spontaneamente ed efficacemente per elidere o attenuare le conseguenze dannose o pericolose del reato prima del giudizio).

Il Tavolo dovrà verificare come rileggere alla luce della Direttiva 2012/29/UE e orientare alla giustizia riparativa:

- la previsione dell'art. 118 del d.p.r. 230/2000, che assegna agli Uffici di esecuzione penale esterna il compito di favorire "una sollecitazione ad una valutazione critica adeguata da parte della persona degli atteggiamenti che sono stati alla base della condotta penalmente sanzionata, nella prospettiva di un reinserimento sociale compiuto e duraturo";
- la previsione dell'art. 176 c.p., che subordina la concessione della liberazione condizionale della pena al ravvedimento del reo;
- la previsione dell'art. 179 c.p., che impedisce la concessione della riabilitazione quando il condannato non abbia adempiuto le obbligazioni civili derivanti dal reato;
- le disposizioni di cui alla legge anticorruzione 69/2015.

Il Tavolo dovrà altresì:

- coordinare la disciplina delle condotte riparatrici, previste agli artt. 1 e 2 del ddl n. 2798/2014 come causa di estinzione del reato, con l'istituto della sospensione condizionale della pena;
- individuare quali programmi di giustizia riparativa possano costituire "momenti qualificanti del [il] percorso di recupero sociale sia in ambito intramurario sia nell'esecuzione delle misure alternative" in base alla delega conferita al Governo ex art. 26 lett. d) ddl 2798/2014.

## Abstract della relazione

In relazione al tema assegnato il Tavolo 13 presenta una serie di proposte che muovono da alcune precondizioni del discorso, fondate sulle indicazioni normative sovranazionali e sulla migliore letteratura italiana ed internazionale.

- a. anzitutto, per giustizia riparativa, si intende «qualunque procedimento in cui la vittima e il reo e, laddove appropriato, ogni altro soggetto o comunità lesi da un reato, partecipano attivamente insieme alla risoluzione delle questioni emerse dall'illecito, generalmente con l'aiuto di un facilitatore. I procedimenti di giustizia riparativa possono includere la mediazione, la conciliazione, il dialogo esteso ai gruppi parentali [conferencing] e i consigli commisurativi [sentencing circles]" (UN Basic Principles, 2000).
- b. In secondo luogo, la giustizia riparativa si caratterizza per una spiccata autonomia concettuale: nasce da prassi riparativo-conciliatorie ancestrali e si staglia inizialmente come modello alternativo alla giustizia penale-processuale. Successivamente, nei Paesi che da più tempo la sperimentano, si integra pienamente nel sistema penale e processuale, mostrando grande duttilità applicativa: tecnica di *diversion*, meccanismo estintivo del reato o del processo, parametro commisurativo ed anche modalità di intervento atta a rinnovare profondamente la fase esecutiva della pena detentiva e delle misure non custodiali.
- c. In terzo luogo, la Direttiva 29/2012/UE invita a lavorare sulla complementarità tra sistema penale e giustizia riparativa, in vista di una migliore tutela e protezione delle vittime, anche dalla vittimizzazione secondaria.

Sulla base di queste premesse, ritenendo peraltro insufficiente l'operato del legislatore in materia di recepimento della Direttiva di cui sopra, il Tavolo 13 ha proposto una serie di modifiche normative in materia di esecuzione delle sanzioni (ord. penit., reg., cod. pen. e cod. proc. pen.), volte a rendere pienamente operativi strumenti e metodi della giustizia riparativa. E' parso indispensabile, in particolare:

- riconoscere alla giustizia riparativa pari dignità rispetto all'individualizzazione del trattamento in modo da riequilibrare le posizioni di reo e vittima all'esito del processo penale;
- inserire una norma generale nell'ordinamento penitenziario volta a consentire ai condannati e agli internati per tutti i tipi di reato, compresi quelli elencati all'art. 4-bis, l'accesso a programmi di giustizia riparativa in ogni fase dell'esecuzione.

E' auspicabile che tale proposta si iscriva in un più generale contesto di riforma che promuova la possibilità di accedere alla giustizia riparativa in ogni stato e grado del procedimento, come richiesto dalla Direttiva 29/2012/UE.

Il Tavolo 13 ha lavorato altresì a concrete proposte di formazione/sensibilizzazione di magistratura, avvocatura, operatori penitenziari e mediatori, ritenendo che il discorso sulla formazione sia coesistente a quello normativo ed anzi si ponga, rispetto a quest'ultimo, quale indispensabile premessa.

In vista della disseminazione di conoscenze, ha realizzato due video scientifico-divulgativi che propongono una sintesi delle audizioni di esperti nazionali e stranieri effettuate sui temi della giustizia riparativa e della tutela delle vittime.

## Obiettivi

1. Analizzare le esperienze di *Restorative Justice* dei principali Paesi europei ed extraeuropei che si sono dotati di programmi di giustizia riparativa e mediazione quanto a:
  - mappatura dei reati mediabili (ambito edittale vs. tipologia di illecito);
  - locus delle norme che consentono mediazione e riparazione;
  - effetti di mediazione e riparazione sull'esercizio dell'azione penale, sul processo e sulla esecuzione della pena.Le esperienze comparative sono analizzate in coordinamento con il Tavolo 14.
2. Proporre modelli e metodologie di giustizia riparativa orientati alla vittima (elisione o attenuazione delle conseguenze del reato; eventuale risarcimento del danno; restituzioni) e/o alla collettività (prescrizioni attinenti al lavoro di pubblica utilità ovvero all'attività di volontariato di rilievo sociale), da inserire nei percorsi per il recupero dei condannati in esecuzione di pena intramuraria e in comunità e degli imputati ammessi alla prova ovvero quali condotte riparatorie ad efficacia estintiva del reato
3. Coordinare il progetto di riforma di cui al disegno di legge n. 2798/2014 - che agli artt. 1 e 2 prevede l'introduzione agli artt. 162-ter e 649-bis condotte riparatorie come causa di estinzione del reato - con la disciplina della sospensione condizionale della pena ex l'art. 163 c.p.
4. Dare forma e contenuto normativo alla "previsione di attività di giustizia riparativa e delle relative procedure, quali momenti qualificanti del percorso di recupero sociale sia in ambito intramurario sia nell'esecuzione delle misure alternative" di cui all'art. 26, lett. d del disegno di legge n. 2798/2014, coordinando la normativa con istituti già esistenti
5. Prevedere per gli operatori che si occuperanno di giustizia riparativa e in particolare per i mediatori penali moduli di formazione specifica e criteri di accreditamento e di accesso ad un Albo dedicato, stante l'autonomia teorico-pratica della mediazione penale da quella civile e commerciale
6. Promuovere, per magistrati e avvocati, percorsi di formazione alla giustizia riparativa e alla mediazione, con particolare attenzione al raccordo di queste ultime con il sistema penale-processuale
7. Promuovere la cultura della giustizia riparativa e della mediazione in ambito scolastico e universitario; sensibilizzare la collettività circa i benefici che si associano all'adozione di una giustizia aperta alla riparazione e alla riconciliazione anche in termini di prevenzione della criminalità.

## Tavolo 14 - Esecuzione penale: esperienze comparative e regole internazionali

Il Tavolo si occupa della ricognizione delle norme e delle raccomandazioni internazionali in materia di sanzioni penali e della loro esecuzione nonché delle pronunce giurisprudenziali di Corti sovranazionali. Ne verificherà il grado di implementazione a livello nazionale e, attraverso la comparazione con altri Paesi, individuerà possibili buone prassi implementabili nel sistema italiano.

Coordinatore Francesco Viganò, docente Università degli studi di Milano.

### Partecipanti / Gruppo di lavoro

- Angela Della Bella - Ricercatore Dipartimento di scienze giuridiche Università degli studi di Milano
- Alberto Di Martino - Garante reclusi del Comune di Pisa
- Daniela Verrina - Magistrato del Tribunale di Sorveglianza di Genova
- Riccardo Turrini Vita - Direttore generale personale e formazione dell'amministrazione penitenziaria
- Cinzia Simonetti - Avvocato
- Patrizio Gonnella - Presidente associazione "Antigone"
- Maria Perna - Magistrato del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità
- Antonia Menghini - Ricercatrice Diritto penale Facoltà di Giurisprudenza Università degli Studi di Trento
- Carla Ciavarella - Direttore istituto penitenziario Tempio Pausania

### Perimetro tematico

Il Tavolo si occuperà della ricognizione delle norme internazionali in materia penitenziaria, verificandone il grado di implementazione a livello nazionale, tenendo altresì conto delle principali pronunce giurisprudenziali. Il Tavolo si occuperà, altresì, di esaminare i sistemi penitenziari di Paesi stranieri anche al fine di individuare prassi, norme e istituti che possano essere applicati, con i dovuti adattamenti, nel sistema italiano di esecuzione penale.

Primaria attenzione sarà posta nell'analisi dei sistemi dei principali Paesi europei tra cui Spagna, Francia, Germania e Regno Unito anche attraverso l'utilizzo di dati statistici.

In particolare, si tratterà di analizzare in chiave comparata diversi aspetti dell'esecuzione penale tra cui:

- struttura organizzativa dell'amministrazione penitenziaria (uffici, gestione del personale, figure professionali impiegate, etc.)
- struttura organizzativa degli istituti di pena e analisi dei servizi di trattamento e riabilitazione
- sistema delle misure alternative alla detenzione e dei benefici penitenziari unitamente ai programmi di trattamento ed essi relativi
- sistema delle misure di sicurezza e della cura del disagio psichico
- regimi differenziati e circuiti di sicurezza in ragione delle diverse tipologie di soggetti detenuti (es. minori, sex offender, madri detenute, reati legati all'eversione dell'ordine sociale, etc.)
- condizioni di vita all'interno degli istituti penitenziari
- diritti garantiti durante l'esecuzione e modalità con le quali assicurarne l'effettività (con particolare riguardo alla materia della salute, del lavoro, dell'istruzione e della dimensione affettiva)
- modalità di accesso agli organi preposti alla tutela dei diritti soggettivi previsti all'interno della normativa penitenziaria
- sistemi di giustizia riparativa e tutela delle vittime del reato
- percorso di reinserimento e presa in carico territoriale.

### Abstract della relazione

L'ampiezza dei temi assegnati al Tavolo ha implicato in prima battuta un'opera di selezione degli argomenti da trattare. A questo fine, si è cercato di individuare, tra le tematiche oggetto della legge delega, quelle sulle quali un intervento riformatore appariva più urgente.

Nell'elaborazione delle proposte ci si è ispirati ad un duplice criterio: da un lato, l'attenzione alle indicazioni provenienti dalle fonti internazionali (di *hard* e *soft law*) in materia sanzionatoria; dall'altro, lo studio delle esperienze e delle prassi 'virtuose' di ordinamenti vicini a quello italiano.

Quanto all'oggetto delle proposte, si sono tenuti in considerazione due piani diversi: quello delle misure alternative e quello dell'esecuzione intra-muraria. Sotto il primo profilo, tutti i membri del Tavolo si sono trovati concordi nel ritenere che l'orizzonte entro il quale occorre muoversi, in un'ottica di riforma del sistema sanzionatorio, è quello della riduzione del terreno oggi occupato dalla pena detentiva. Studi nazionali ed internazionali corroborano, infatti, l'assunto secondo cui tale pena è, tra tutte, quella economicamente più costosa ed assieme quella meno idonea a ridurre il rischio di recidiva dei condannati. Nell'auspicio di una riforma del sistema sanzionatorio che introduca, già a livello di pene principali, sanzioni non detentive, il Tavolo si è impegnato - nell'ambito del suo mandato - a formulare proposte per il potenziamento e il miglioramento delle misure alternative. In questo senso, sono state elaborate proposte finalizzate, da un lato, a garantire il contenimento del rischio di recidiva del condannato durante l'esecuzione della misura, e dall'altro a individualizzare il contenuto delle misure, al fine di impostare un percorso realmente risocializzativo e in grado di realizzare un'efficace funzione di prevenzione speciale nel lungo periodo.

Quanto invece al piano dell'esecuzione intramuraria, lo scopo che si è avuto di mira, sempre in ossequio alle indicazioni provenienti dalla normativa sovranazionale, è stato quello di garantire un'esecuzione rispettosa dei diritti fondamentali della persona,



favorendo altresì, nella misura più ampia possibile, il mantenimento dei legami tra il detenuto e la società (in questo senso si vedano le proposte sull'introduzione delle visite familiari e sugli incontri di coppia, nonché sul trattamento delle detenute madri).

Il tutto nella consapevolezza che, paradossalmente, l'apertura del carcere all'esterno 'aumenta la sicurezza', riducendo il livello di recidiva dei condannati (così come confermato da svariate ricerche nazionali ed internazionali). Dallo studio delle esperienze straniere il Tavolo ha trovato conferma l'assunto, che è a ben guardare alla base della normativa sovranazionale, secondo cui l'innalzamento dei livelli di sicurezza contro la criminalità dipende anche da interventi di tipo inclusivo, funzionali a mantenere, ed anzi a incentivare, i legami del condannato con la società.

## Obiettivi

- sistema delle misure alternative alla detenzione e dei benefici penitenziari unitamente ai programmi di trattamento ed essi relativi
- sistema delle misure di sicurezza e della cura del disagio psichico
- condizioni di vita all'interno degli istituti penitenziari
- tutela delle donne detenute
- tutela delle detenute madri
- tutela dei diritti dei detenuti stranieri
- diritti garantiti durante l'esecuzione e modalità con le quali assicurarne l'effettività (con particolare riguardo alla materia della salute, del lavoro, dell'istruzione e della dimensione affettiva).

## Tavolo 15 - Operatori penitenziari e formazione

Il Tavolo si occupa dei profili giuridico-economico e amministrativo del personale, del suo benessere e della formazione, alla luce del principio della multiprofessionalità che caratterizza il mondo penitenziario. Individuerà anche gli eventuali nuovi bisogni di figure professionali per una più attuale visione dell'esecuzione penale.

Coordinatore Sebastiano Ardita, procuratore aggiunto Tribunale di Messina

### Partecipanti / Gruppo di lavoro

- Massimo De Pascalis - Direttore Istituto Superiore studi penitenziari
- Ezio Giacalone - Commissario Capo polizia penitenziaria
- Mario Antonio Galati - Direttore istituto penitenziario Vibo Valentia
- Gloria Manzelli - Direttore istituto penitenziario Milano San Vittore
- Antonio Mattone - Rappresentante "Comunità di Sant'Egidio"
- Silvana Mordegli - Presidente del "Consiglio nazionale dell'Ordine degli Assistenti sociali"
- Francesco Picozzi - Commissario polizia penitenziaria direzione detenuti e trattamento dipartimento amministrazione penitenziaria
- Maria Laura Scomparin - Docente di diritto processuale penale Dipartimento di Giurisprudenza Università degli studi di Torino
- Riccardo Secci - Comandate polizia penitenziaria istituto penitenziario Lecce
- Gabriele Terranova - Avvocato
- Ione Toccafondi - Garante dei diritti dei detenuti Comune di Prato

### Perimetro tematico

Attraverso nuove politiche di revisione degli ordinamenti professionali e di valorizzazione della centralità della formazione, giungere a un disegno organizzativo e gestionale dell'intero Sistema in grado di esprimere una nuova cultura dell'esecuzione penale proiettata verso l'estensione delle misure alternative e del nuovo istituto della messa alla prova. Una nuova *vision* del Sistema, realizzata sul concetto di Comunità che riguarda sia la detenzione in carcere che l'esecuzione esterna, assorbe entrambe dal territorio con le fondamentali risorse che esso sa esprimere. In buona sostanza, attraverso la pregiudiziale e improcrastinabile attenzione politica da riservare al personale e alla sua formazione, si giunge a un nuovo concetto di "esecuzione penale utile" che - attraverso il concetto di sorveglianza dinamica, ovvero di cambiamento organizzativo e gestionale contrassegnato dal principio ispiratore "dal controllo alla conoscenza delle persone in esecuzione penale" - sappia ridurre gli attuali indici di recidiva.

### Abstract della relazione

Dal confronto tra i componenti del Tavolo e dai contributi pervenuti, emerge il bisogno di cambiamento intrapreso dall'intero Sistema dell'esecuzione penale anche con riferimento al personale penitenziario e alla formazione. Terreno comune è la complessità del sistema, dei bisogni e delle relazioni che esso quotidianamente esprime, anche in termini spesso conflittuali. La consapevolezza dell'attuale fase di resilienza del Sistema è stata la guida dei vari contributi, animati dall'obiettivo di migliorare la qualità dell'esecuzione penale anche ai fini della riduzione della recidiva. In tale contesto, da una parte emerge la proposta di semplificare la complessità dei bisogni e delle relazioni, spesso anche conflittuali, attraverso un modello organizzativo e operativo da costruire all'interno di un Corpo di Giustizia al servizio dell'intera Amministrazione di Giustizia, in sostituzione dell'attuale Corpo di Polizia penitenziaria.

Dall'altra, una proposta che, proprio partendo dalla complessità dei bisogni e delle relazioni tipiche di una Comunità civile, si muove per valorizzarle e renderle praticabili all'interno di un sistema che, attraverso la revisione degli attuali ordinamenti professionali, realizzi un nuovo modello organizzativo e di gestione che, mantenendo in equilibrio le aspettative sociali riferite alla sicurezza e al trattamento, sappia realizzare il principio della massima espansione dei diritti della persona in esecuzione penale interna ed esterna. Il malessere del personale e l'insoddisfazione professionale, di tutte le famiglie professionali nell'attuale modello, sono di ostacolo al percorso di cambiamento in atto nel sistema. Per tale ragione, i componenti del tavolo si sono soffermati a lungo su tale questione che ha avuto origine da due documenti iniziali, rappresentativi di due diverse *vision*. Entrambi si allegano, poiché rappresentano il punto di partenza del confronto tra i componenti del Tavolo stesso, arricchito dai collegamenti con gli obiettivi assegnati.

E' utile aggiungere che la prima proposta richiede una modifica radicale della vigente normativa degli attuali ordinamenti professionali riferiti alla dirigenza penitenziaria, al Corpo di Polizia penitenziaria al Corpo degli Agenti di custodia, limitatamente agli ufficiali che permangono seppure ad esaurimento nell'attuale organizzazione di sistema, alla dirigenza di Area 1 e al personale amministrativo e tecnico (funzionari giurico-pedagogici, funzionari di servizio sociale, funzionari contabili, funzionari amministrativi, funzionari tecnici, ingegneri e architetti e personale inquadrato nelle aree 2<sup>a</sup> e 1<sup>a</sup> di comparto ).

La seconda proposta richiede invece alcuni interventi di modifica dell'attuale ordinamento penitenziario, tali da consentire la revisione delle funzioni del direttore di Istituto e di Ufficio di esecuzione penale e l'istituzione della funzione di direttore di area, del trattamento, della sicurezza e dell'organizzazione. Una proposta che concretizza i presupposti di un nuovo modello organizzativo in grado di interpretare la complessità della quotidianità del sistema e realizzare, in modo più consapevole e determinato, il nuovo senso delle pene che si sta radicando nella cultura sociale e politica.

In tale contesto, in entrambi i casi, assume un ruolo centrale la formazione del personale. La scelta, fatta con il d.p.c.m. 15 giugno 2015, n. 84, di istituire un'unica Agenzia Formativa dell'esecuzione penale degli adulti e dei minori è senz'altro utile per la diffusione dei principi guida in tema di esecuzione penale e di sostegno al cambiamento in essere. Si tratta ora di indirizzare tale scelta verso obiettivi formativi standard europei, con il coinvolgimento programmato delle Università e del territorio e una pianificazione che sappia trasferire una formazione uniforme, anche sul piano operativo, dal livello nazionale verso ambiti distrettuali e persino sul posto di lavoro. Una formazione integrata, indirizzata a tutti gli attori del Sistema interni ed esterni, in grado non solo di migliorare le performance individuali, ma anche quelle dei diversi ambiti organizzativi e, in tal modo, sostenere anche una nuova cultura sociale della pena.

## Obiettivi

1. Revisione degli attuali ordinamenti professionali e delle relative funzioni nel vigente Sistema di esecuzione penale
2. Revisione del modello formazione
3. Rielaborazione di un modello organizzativo e gestionale che sia espressione di tali scelte, orientate verso la massima espansione della pena "socialmente utile"
4. Costruzione di un modello di Comunità penitenziaria che sappia restituire valore all'autodeterminazione delle persone nell'ambito di una nuova dimensione di Spazio e di Tempo legittimamente fruibile dalle persone in esecuzione penale e da tutti gli attori del sistema.

## Tavolo 16 - Trattamento. Ostacoli normativi all'individualizzazione del trattamento rieducativo

Il Tavolo si occupa di proporre interventi normativi finalizzati all'eliminazione di preclusioni assolute all'accesso a benefici penitenziari, così ridando centralità al percorso trattamentale ed evitando meccanismi generalizzati che contrastano con la finalità di rieducazione della pena. Si occuperà inoltre della disciplina dell'ergastolo.

Coordinatore Riccardo Polidoro, responsabile dell'Osservatorio sul carcere dell'Unione camere penali

### Partecipanti / Gruppo di lavoro

- Maria Grazia Coppetta - Docente diritto processuale penale Università degli studi di Urbino
- Giovanna Di Rosa - Magistrato Tribunale di Sorveglianza di Milano
- Fabio Fiorentin - Magistrato del Tribunale di Sorveglianza di Vercelli
- Francesca Gioieni - Direttore istituto penitenziario Brescia
- Lorena Orazi - Responsabile area educativa della Casa di reclusione di Padova
- Andrea Pugiotto - Docente diritto costituzionale Dipartimento di Giurisprudenza Università degli studi di Ferrara
- Roberto Piscitello - Direttore generale detenuti e trattamento dipartimento dell'amministrazione penitenziaria
- Agostino Siviglia - Garante dei diritti dei detenuti Città di Reggio Calabria
- Armando Zappolini - Presidente "Coordinamento Nazionale delle Comunità di Accoglienza"

### Perimetro tematico

Il Tavolo, dopo aver esaminato i più recenti interventi legislativi che hanno eliminato alcune delle condizioni ostative alla concessione di "benefici" penitenziari, dovrà, anche sulla scorta delle conclusioni cui sono giunte la "Commissione Mista per lo studio dei problemi della magistratura di sorveglianza" e la "Commissione di studio in tema di ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione", effettuare una ricognizione delle persistenti disposizioni dissonanti con i principi espressi dalla Corte Costituzionale, alla cui stregua contrasta con la finalità rieducativa della pena ogni preclusione assoluta all'accesso ai benefici penitenziari che non lasci margine al magistrato di sorveglianza per apprezzare la positiva evoluzione della personalità e della condotta del condannato (v., tra le altre, Corte Cost. sent. n. 189/2010).

Nel formulare le proposte di riforma, si dovrà tenere in prioritaria considerazione l'art.26 lett.c) del disegno di legge delega (A.C. n.2798) che prescrive l'"eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono o rendono molto difficile, sia per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo" e la "revisione della disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo". Sembra essere piuttosto inequivoco l'intento del Delegante di imporre una radicale azione di "bonifica" di ogni automatismo preclusivo: tra l'altro, una tale azione, oltre che in linea con il risalente insegnamento della Corte costituzionale (cfr. sent. n. 306 del 1993), restituirebbe coerenza al sistema, poiché la legge n. 94 del 2013, che già l'aveva intrapresa, si era fermata a metà, lasciando sopravvivere irragionevoli incongruenze (si pensi, ad esempio, alla detenzione domiciliare, ora accessibile anche al recidivo reiterato, tranne, irragionevolmente, per l'ipotesi di cui all'art. 47-ter, comma 1, ord. penit., che la preclude, addirittura, al recidivo *tout court*). Sarebbe, anzi, da valutare attentamente - in tale prospettiva - se questa opera di razionalizzazione sistematica non debba andare anche al di là della lettera della Delega, prevedendo l'eliminazione di ogni automatismo preclusivo, ancorché non collegato alla recidiva o alla particolare tipologia di reato (si pensi, ad esempio, al divieto assoluto di concessione di qualsiasi misura alternativa al condannato cui sia stata revocata la detenzione domiciliare: art. 47-ter, comma 9-bis, ord. penit.).

Un profilo politicamente molto delicato sarà quello riguardante il significato da attribuire alla locuzione "o rendono molto difficile": se, cioè, ci si debba spingere sino al punto di ritenere bandite, in base al criterio *de quo*, anche le fattispecie strutturate nel senso di subordinare la concessione di certe misure alternative a presupposti più rigorosi o a presunzioni relative, in ragione della gravità ovvero della peculiarità del reato commesso.

Ineludibile, una riflessione su come andrebbe impostata la "revisione della disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo".

In particolare, dovrà essere esaminata *funditus* la tematica del c.d. ergastolo ostativo, anche alla luce della pronuncia con cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che una pena ineluttabilmente perpetua integra gli estremi del trattamento inumano a norma dell'art.3 Cedu (sent. 9 luglio 2013 Vinter e altri c. Regno Unito).

Inoltre, sarebbe opportuno affrontare il tema relativo alle regole che disciplinano l'isolamento e quello della sua concreta attuazione in relazione agli obiettivi trattamentali e di reinserimento sociale.

### Abstract della relazione

Il Tavolo ritiene di aver adempiuto al compito assegnato, individuando gli ostacoli normativi all'individualizzazione del trattamento rieducativo, tenendo ben presente la concreta possibilità riformatrice nel dibattito politico che vi sarà all'esito degli Stati Generali. Si è fatto riferimento al lavoro di chi precedentemente si è occupato dell'argomento, come la Commissione "Giostra", la Commissione "Palazzo", quella del C.S.M. e lo stesso "Working Paper", voluto dal Prof. Glauco Giostra. Sono stati trattati i temi relativi agli artt. 4 bis e 58 ter dell'ordinamento penitenziario, l'ergastolo ostativo, la liberazione anticipata, l'isolamento, i permessi, le preclusioni, l'indulto (e l'amnistia impropria). E' stato anche condiviso il progetto dell'"Osservatorio Carcere" dell'Unione Camere Penali italiane, per sensibilizzare l'opinione pubblica sull'importanza del trattamento e sulla stessa riforma voluta dal Ministro della giustizia. Educare l'opinione pubblica, per poter poi davvero mettere in campo risorse ed energie per "rieducare" il condannato è il primo passo da compiere se davvero si vorrà dare esecuzione ai lavori degli Stati Generali.

Non si è voluto scrivere un nuovo articolato dell'art. 41bis dell'ordinamento penitenziario, argomento delegato al Tavolo n. 2, ma, dopo aver rimodellato gli artt. 4bis e 58ter ord..penit., è sembrato doveroso un riferimento al carcere c.d. "duro".

## Sintesi delle proposte

1. Prevedere soluzioni normative che possano adeguare il sistema alla finalità rieducativa della pena; in particolare, alla individualizzazione del trattamento secondo la linea indicata dalla Costituzione
2. Revisione delle norme sul divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la Giustizia
3. Eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono o rendono molto difficile, sia per i recidivi, sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e la revisione della disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo
4. Valutare se non siano opportuni interventi normativi in grado di eliminare sbarramenti al trattamento rieducativo, che non dipendano dalla condotta e dall'atteggiamento dell'interessato, bensì da aprioristiche presunzioni assolute. Particolare attenzione all'isolamento diurno
5. Prefigurare ipotesi in cui, senza ricorrere ad alcun automatismo o presunzione assoluta, ci si faccia carico della gravità della pena e della particolare pericolosità del reato, elaborando presupposti più rigorosi e più impegnativi accertamenti istruttori per l'accesso alle misure alternative
6. Affrontare il problema dell'ergastolo ostativo
7. Ipotizzare interventi di tipo amministrativo e organizzativo per migliorare l'intervento trattamentale e lo sviluppo dei percorsi individuali
8. Sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema dell'ergastolo e sulle questioni attinenti allo sviluppo delle attività trattamentali nell'ottica della riduzione della recidiva e quindi della maggiore sicurezza dei cittadini.

## Tavolo-17 - Processo di reinserimento e presa in carico territoriale

Il Tavolo si occupa di individuare strumenti legislativi e organizzativi utili ad avviare effettivi percorsi inclusivi che accompagnino il reinserimento sociale di chi ha scontato una pena, stabilendo rapporti continui con gli Enti e i servizi territoriali per facilitare sia la fase di preparazione al rilascio, sia quella di presa in carico esterna una volta che questo sia avvenuto.

Coordinatore Claudio Sarzotti, docente Università degli studi di Torino

### Partecipanti / Gruppo di lavoro

- Alessandro Bruni - Psicoterapeuta, psicoanalista
- Cinzia Calandrino - Direttore ufficio rapporti con le regioni dipartimento dell'amministrazione penitenziaria
- Lucia Castellano - Consigliere della Regione Lombardia
- Eros Cruccolini - Garante diritti dei detenuti del Comune di Firenze
- Riccardo De Facci - Rappresentante "Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza"
- Daniela De Robert - Giornalista, presidente associazione "Vic-caritas onlus"
- Antonietta Fiorillo - Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Firenze
- Francesca Paola Lucrezi - Direttore istituto penitenziario Brescia Verzano
- Tommaso Minervini - Capo area giuridico pedagogica Bari e Altamura
- Renato Vigna - Avvocato

### Perimetro tematico

La fase della esecuzione penale è caratterizzata da una variegata serie di difficoltà, sia per la persona in esecuzione che per l'istituzione penitenziaria. Altre questioni importanti (lavoro, abitazione, assistenza sanitaria...) subiscono per contro una sorta di ibernazione, una vera e propria rimozione, salvo ripresentarsi in tutta la loro drammaticità all'approssimarsi del fine pena.

Se la pena deve tendere al reinserimento nella società occorre progettare e articolare tutta l'esecuzione penale in funzione di questo reinserimento, tracciando un percorso graduale che riesca ad anticipare e per quanto possibile risolvere i problemi che inevitabilmente sorgeranno nella fase post-penitenziaria e mettendo in campo tutte le risorse disponibili.

In particolare, occorre che il territorio di cui la persona tornerà a far parte sia consapevole dei suoi compiti e se ne faccia carico responsabilmente.

Il Tavolo esaminerà i problemi afferenti alla presa in carico della persona in esecuzione penale e nella fase immediatamente successiva alla pena, al fine di attuare politiche realmente inclusive e risocializzanti.

La legge 328/00 affida alle Regioni e agli Enti locali un ruolo di programmazione, coordinamento ed attuazione delle politiche sociali, per una rimozione degli ostacoli che impediscono la piena parità delle persone nella vita sociale, culturale ed economica.

Questo ruolo spesso non viene assunto da chi ne avrebbe competenza.

Compito del Tavolo sarà, quindi, svolgere una ricognizione di tipo normativo per delimitare precisamente i campi d'azione dei vari attori sociali.

Si individueranno gli strumenti legislativi e organizzativi utili ad avviare percorsi di reale sinergia fra amministrazione penitenziaria, in particolare Esecuzione Penale Esterna, amministrazioni locali, rappresentanti del mondo economico e produttivo, delle realtà di terzo settore e del volontariato.

Particolare attenzione si dovrà dare alle persone che scontano l'ultima fase della pena, per operare un progressivo e sicuro reinserimento nella vita sociale.

Il Tavolo ipotizzerà anche percorsi di formazione congiunta e di confronto fra le varie professionalità concorrenti alla realizzazione del processo di reinserimento, ivi compreso il volontariato, ai fini di un più efficace conseguimento degli obiettivi individuati.

Si dovrà tenere particolarmente conto del fatto che sul tema affidato al tavolo insiste un criterio direttivo della legge di delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario (art. 26, lett.f).

### Abstract della relazione

Rispetto al perimetro tematico originariamente assegnato, il tavolo ha enfatizzato l'affermazione secondo la quale "se la pena deve tendere al reinserimento nella società occorre progettare e articolare tutta l'esecuzione penale in funzione di questo reinserimento". Di qui la scelta di affrontare temi che apparentemente sembrano esulare dalla stretta definizione di tale perimetro, ma che in realtà vanno a porre le premesse per efficaci percorsi di reinserimento sociale per le persone a fine pena.

Ciò che va ribadito è il principio secondo il quale la responsabilità della progettazione e della realizzazione di tali percorsi non è prerogativa della sola Amministrazione penitenziaria, ma deve essere posta a carico di tutti gli attori sociali (pubblici e privati) che operano sul territorio. Questo principio, se concretamente realizzato, potrebbe consentire di superare due orientamenti istituzionali e socio-culturali quanto mai deleteri per il raggiungimento degli obiettivi costituzionali della pena: da un lato, quello di chiusura e autoreferenzialità dell'amministrazione penitenziaria, storicamente avvezzo a considerare tutto ciò che proviene dall'esterno come elemento di disturbo delle dinamiche infra-carcerarie, e, dall'altro, quello di indifferenza e disinteresse delle istituzioni locali e degli operatori economici, i quali tendono a non percepire come parte della loro *mission* organizzativa quella di contribuire alle attività di reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale.

Occorre abbattere, in altri termini, quelle mura che non sono solo materiali; ma anche e soprattutto culturali e istituzionali, che separano ancora l'esecuzione penale dalla società dei cittadini non sottoposti a sanzione penale. In tale prospettiva, è essenziale che rimangano attivi e siano potenziati tutti i canali di comunicazione tra interno ed esterno e che il campo dell'esecuzione penale sia continuamente contaminato da istanze provenienti dall'impegno della società civile nei processi di reinserimento sociale delle persone a fine pena. Si tratta di contaminare il sistema penitenziario con elementi di inclusione sociale che occorre sollecitare nell'ambito della società dei cittadini liberi. Come noto, l'attuale periodo storico non è certo favorevole a stimolare tali istanze inclusive, ma ciò non deve far recedere dalla necessità di favorirle e di farle crescere nel tessuto culturale del Paese prima ancora che in quello sociale ed economico.

Decisive, da questo punto di vista, tutte le iniziative che tendano ad incidere sui modi di percepire l'esecuzione penale da parte dell'opinione pubblica. Sappiamo come nell'attuale fase storica delle democrazie "mediatiche" il decisore politico sia (per certi aspetti anche giustamente) preoccupato del consenso e quindi degli orientamenti di quella che è stata chiamata "l'emozione pubblica". Una politica penitenziaria che non voglia limitarsi ad uno sterile esercizio accademico sui principi trattamentali deve fare i conti con l'immaginario collettivo che riguarda l'esecuzione penale e più in generale le varie forme di criminalità.

Essenziale in tale prospettiva coinvolgere il pubblico dei non addetti ai lavori (in particolare le fasce di popolazione giovanile) con strumenti di comunicazione accattivanti (cinema, fiction televisive, fotografia, allestimenti museali interattivi, teatro, musica etc.), ma che al tempo stesso sappiano veicolare un messaggio culturale orientato a far conoscere correttamente e in tutta la sua complessità il mondo dell'esecuzione penale. Un modo diverso di presentare tale universo che sia in grado anche di inoculare nell'opinione pubblica elementi culturali in grado di immunizzare i cittadini dalla nefasta influenza di quelle campagne mediatiche di "panico morale" tanto frequenti in tempi di populismo penale.

La disapplicazione di molti articoli dell'ordinamento penitenziario che si è constatata non appare causata da carenze del testo normativo, ma da questioni che fanno riferimento a dinamiche istituzionali e socio-culturali che vanno affrontate con scelte mirate di politica penitenziaria. Di qui la scelta del tavolo di concentrare l'attenzione sui piani d'azione, nella prospettiva di fornire al decisore politico gli elementi per individuare i problemi e indicare le possibili scelte operative.

I nodi critici individuati fanno riferimento a questioni organizzative interne all'amministrazione penitenziaria, a questioni di cultura professionale degli operatori penitenziari e sociali (pubblici e del privato sociale), al superamento di dinamiche interistituzionali che perpetuano la separazione del carcere dalla società esterna. In particolare, si rileva la difficoltà del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (nelle sue varie articolazioni territoriali) di agire attraverso il paradigma del lavoro di rete che, come noto, implica flessibilità organizzativa e apertura culturale da parte di tutti gli attori che fanno parte della rete stessa. Nella prospettiva di una nuova politica penitenziaria le modifiche normative vanno quindi realizzate non tanto a livello di principi giuridici da inserire nell'O.P., ma piuttosto a livello di quella micro-normatività interna al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria in cui si annidano le maggiori resistenze, di tipo culturale e corporativo, al mutamento. È in tale contesto, infatti, che occorrerà introdurre quegli elementi di innovazione organizzativa derivanti dal paradigma del cd. *New Public Management* che hanno negli ultimi anni profondamente mutato il profilo delle pubbliche amministrazioni di molti Paesi europei, ma che stentano ancora a penetrare nella cultura professionale dell'amministrazione penitenziaria italiana.

## Obiettivi

1. Disamina ordinamento penitenziario del 1975 e normative affini all'esecuzione penale
2.
  1. Ruolo degli Enti locali nelle politiche di reinserimento
  2. Progetti e percorsi virtuosi e disseminazione buone prassi
3. Soluzioni normative e amministrative per maggior impulso agli Uffici esecuzione penale esterna
4.
  1. Percorsi di formazione congiunta
  2. Interventi economici a favore di iniziative di reinserimento sociale
5. Incremento nell'opinione pubblica della percezione dell'esecuzione penale come fattore di sicurezza
6.
  1. Disponibilità del terzo settore, del privato sociale e del volontariato
  2. Contenuti normativi per un più ampio ricorso al volontariato e del privato sociale

## Tavolo 18 - Organizzazione e amministrazione dell'esecuzione penale

Il Tavolo esamina modelli organizzativi che consentano un'azione amministrativa efficace in linea con gli scopi del nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia, approvato in esame definitivo dal Consiglio dei Ministri lo scorso 18 maggio 2015.

Coordinatore Filippo Patroni Griffi, presidente di sezione del Consiglio di Stato

### Partecipanti / Gruppo di lavoro

- Vittorio Campione - Direttore della "Fondazione Astrid"
- Cristina Capranica - Magistrato Tribunale per i minorenni Roma
- Maria Luisa de Rosa - Magistrato dirigente dell'Ufficio del contenzioso dipartimento dell'amministrazione penitenziaria
- Luigi Di Mauro - Dirigente generale del personale e formazione del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità
- Eustachio Vincenzo Petralla - Dirigente dell'amministrazione penitenziaria
- Paolo Mancuso - Procuratore capo di Nola
- Gianfranco Marcello - Direttore istituto penitenziario Ariano Irpino
- Valeria Procaccini - Magistrato Tribunale di sorveglianza Roma
- Andrea Nobili - Ombudsman regionale con funzioni di garante dei diritti dei detenuti Regione Marche
- Francesca Vianello - Ricercatore Dipartimento di Filosofia, sociologia, pedagogia e psicologia applicata Università degli studi di Padova
- Franco Villa - Avvocato
- Salvatore Filippo Vitello - Magistrato Procura della Repubblica Siena

### Perimetro tematico

Il Tavolo si occuperà dell'architettura ordinamentale dei due Dipartimenti che hanno in carico l'esecuzione di pene e misure per adulti e per minori: rispettivamente, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, così come delineati dal Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia approvato dal Consiglio dei Ministri il 18 maggio 2015.

Il Tavolo formulerà proposte per una organizzazione dei Dipartimenti che risponda a criteri di efficienza e trasparenza nonché a criteri di:

- riduzione dei tempi di decisione per provvedimenti riguardanti la privazione della libertà e le sue modalità attuative
- riduzione del numero di funzioni e istanze di staff centrali
- maggiore responsabilizzazione delle articolazioni territoriali, soprattutto di livello dirigenziale generale
- efficace comunicazione con altri Organi interessati all'esecuzione penale, in particolare con la Magistratura di sorveglianza
- positiva comunicazione con il mondo esterno ed effettiva trasparenza verso di esso
- costante rapporto con il mondo dell'informazione per la costruzione di una migliore conoscenza della realtà detentiva da parte della collettività esterna.

Il Tavolo lavorerà in modo coordinato con il gruppo di lavoro che curerà parallelamente la proposta di decreti ministeriali in attuazione del citato Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia.

### Abstract della relazione

Il Tavolo ha condotto una riflessione ad ampio spettro euristico, ascoltando e sistematizzando le analisi e le proposte scaturite dai diversi angoli di visuale dei partecipanti, che si sono definite nelle esperienze e nei saperi confluite nel corso del confronto.

Il tenore della riflessione ha confermato il principio che il carcere deve essere interpretato come extrema ratio, laddove altri percorsi non siano attivabili o siano stati ripetutamente tentati senza successo. È emersa una visione d'insieme dell'esecuzione penale che, nel convincimento condiviso dai componenti del Tavolo, deve svilupparsi su percorsi di trattamento nei quali l'offerta rieducativa deve accompagnare il reo durante la detenzione e nel periodo immediatamente successivo all'uscita.

L'impegno profuso in tal senso deve essere direttamente funzionale alle esigenze della sicurezza collettiva e deve divenire oggetto di dibattito e discussione pubblica, affinché il soggetto che ha scontato la propria pena trovi, alla fine del percorso in misura alternativa o in uscita dal carcere, una collettività ed un territorio preparati ad accoglierlo.

Per favorire questi processi di integrazione sociale, non più solo prescritti, ma applicati in maniera sinergica da tutte le componenti della società civile che vi partecipano, va attuato un sistema di vita detentiva basato sulla "personalizzazione" del "tempo" e dello "spazio" disponibile per le attività di socializzazione e di partecipazione al dialogo con le agenzie esterne.

Inoltre, dopo decenni di centralità della mera sanzione detentiva nel sistema italiano di esecuzione della pena, va sostenuto il percorso di evoluzione dell'area della probation, che comprende l'insieme delle pene non detentive e delle misure alternative previste dal nostro ordinamento, anche in una prospettiva di omogeneizzazione dei sistemi normativi nel contesto europeo.



Tale principio direttivo ha trovato favorevole e naturale ambito proprio nella riorganizzazione e ben si è conciliato con l'esigenza di modificare, anche attraverso un nuovo assetto amministrativo, l'approccio culturale all'esecuzione della pena.

La sottesa *ratio* è proprio quella che ha ispirato l'introduzione per gli adulti dell'istituto della probation e dunque il dichiarato intento è di consentire una reciproca contaminazione delle esperienze di probation condotte nel settore per gli adulti e per i minori.

In tal senso, il Tavolo ha condotto una profonda disamina sui nuovi scenari organizzativi tracciati dal d.p.c.m. 15 giugno 2015 n. 84, entrato in vigore il 14 luglio 2015, che determineranno una nuova configurazione degli uffici che si occupano di esecuzione penale.

La riorganizzazione delle strutture ministeriali è intesa a razionalizzare le risorse e a concentrare nel Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria la struttura dedicata al trattamento carcerario e nel Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità quella che si occupa del trattamento extramurario.

L'impegno che investirà il Ministero è di contenere e ridurre la spesa di gestione mediante una riduzione per razionalizzazione ed accorpamento degli uffici dirigenziali e l'eliminazione di duplicazioni di centri di competenze e spesa. La definizione di linee operative omogenee per l'attività trattamentale impone la definizione di un'attività di comunicazione snella e la valorizzazione delle buone pratiche già maturate in ambedue i settori, per favorire la più ampia fruizione degli istituti di esecuzione esterna.

Il Tavolo, pertanto, ha tracciato una griglia di intenti e di azioni programmatiche improntate a criteri di efficienza e trasparenza, nonché ai seguenti criteri:

- riduzione dei tempi di decisione per provvedimenti riguardanti la privazione della libertà e le sue modalità attuative,
- riduzione del numero di funzioni e istanze di staff centrali,
- maggiore responsabilizzazione delle articolazioni territoriali, soprattutto di livello dirigenziale generale,
- efficace comunicazione con altri Organi interessati all'esecuzione penale, in particolare con la magistratura di sorveglianza,
- positiva comunicazione con il mondo esterno dell'informazione per la costruzione di una migliore conoscenza della realtà detentiva da parte della collettività.

## Obiettivi

1. "Attuare il riassetto delle strutture organizzative del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e del Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità, in tutti i loro livelli di governo, al fine di razionalizzare le risorse e ridurre la spesa di gestione"
2. "Creare una nuova linea strategica per rinforzare gli interventi di trattamento del ristretto e consolidare le interlocuzioni tra l'area detentiva e la comunità sociale"
3. "Consolidare l'integrazione dei sistemi metodologici dell'esecuzione penale degli adulti con quella dei minori"
4. "Sostenere il processo di riorganizzazione del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e del Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità alla luce del nuovo Regolamento del Ministero della Giustizia"
5. "Definire modalità di connessione tra i due Dipartimenti che assicurino l'omogeneità degli interventi di esecuzione penale, pur attuati attraverso una diversificazione degli strumenti"
6. "Prevedere per i due dipartimenti un sistema di gestione manageriale delle risorse finanziarie a disposizione del settore per le politiche di inclusione, la giustizia riparativa e la mediazione penale"
7. "Prevedere la costruzione di una migliore conoscenza della realtà detentiva da parte della collettività esterna"