

RELAZIONE ANNUALE DELLE ATTIVITÀ SVOLTE



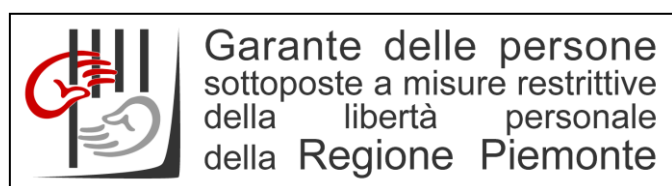
SETTEMBRE 2020



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

RELAZIONE ANNUALE DELLE ATTIVITÀ SVOLTE

Settembre 2020



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:

Stefano Cariani
Paolo Casavecchia
Rosalba De Girolamo
Benedetta Di Castri
Maria Grazia Giuliani
Sara Russo
Silvia Tablin

Si ringraziano le Garanti e i Garanti comunali piemontesi per il lavoro volontario e per la squisita disponibilità dimostrata verso gli istituti penitenziari di loro competenza, ma anche verso l'Ufficio del Garante della Regione Piemonte:

Paolo Allemano
don Dino Campiotti
Sonia Caronni
Paola Ferlauto
Monica Cristina Gallo
Manuela Leporati
Silvia Magistrini
Paola Perinetto
Alessandro Prandi
Marco Revelli
Michela Revelli
Mario Tretola

La relazione annuale è pubblicata sul sito del Consiglio regionale all'indirizzo: <http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/garante-dei-detenuti/documenti> e viene inviata all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e all'Ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

L'immagine di copertina è tratta dalla mostra
“Che ci faccio io qui?”
di Luigi Gariglio per l'Associazione “A Roma Insieme, Leda Colombini”

Sommario

PREMESSA	1
Gli ambiti di azione del Garante	3
Le reti di Garanti	3
AREA DELL'ESECUZIONE PENALE	9
Un sovraffollamento strutturale	11
Il Dossier delle criticità strutturali e logistiche delle carceri piemontesi	17
In carcere nel periodo dell'emergenza COVID-19	18
Approfondimento tematico n. 1: detenzione minorile.....	30
Approfondimento tematico n. 2: detenzione femminile	35
Approfondimento tematico n.3: detenzione delle mamme con bambini	37
Le case famiglia protette	45
Approfondimento tematico n. 4: Scuola e formazione in carcere	51
Approfondimento tematico n. 5: il lavoro	62
Tavoli territoriali carcere.....	72
Carcere e diritto alla salute	73
Approfondimento tematico n.6: Polizia Penitenziaria	80
Esecuzione penale esterna	84
Interventi per sostenere il reinserimento sociale dei detenuti	89
AREA DELLA SICUREZZA	95
AREA DEL CONTROLLO DELLE MIGRAZIONI	96
Il sistema di monitoraggio dei rimpatri	99
Approfondimento tematico n. 7: il Rimpatrio Volontario Assistito dei migranti dal territorio piemontese	102
AREA SANITARIA	108
Le residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza.....	109
La contenzione e il TSO	116
CONCLUSIONI	120
INDICE DELLE TABELLE	126
ALLEGATI	127

*"Si va in carcere perché si è puniti,
non per essere puniti"*

Mauro Palma

PREMESSA

Questa relazione del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte fa riferimento ad un periodo ampio e complicato di attività della figura di garanzia e dell'Ufficio presso il Consiglio regionale.

L'ultima relazione depositata nel luglio 2019 e presentata al Consiglio regionale lo scorso 10 settembre 2019 comprendeva l'attività dell'anno 2018 fino al 30 giugno 2019, questa intende riprendere l'attività dell'anno 2019 e giungere sino all'inizio di settembre 2020, in modo da ricomprendere anche tutto il periodo dell'emergenza COVID-19, sino al momento attuale.

Le tabelle dei dati allegate alla presente relazione saranno quindi doppie: l'intero anno 2019 e il primo semestre del 2020, in alcuni casi con dati aggiornati all'inizio di settembre.

Le precedenti relazioni, ed in particolare l'ultima, oltre a presentare il quadro delle attività ed iniziative messe in campo dal Garante, hanno avuto anche l'obiettivo di offrire alcuni approfondimenti tematici specifici. Ad esempio nella relazione annuale presentata a luglio 2019 si sono approfondite le questioni relative ai circuiti penitenziari, all'ergastolo ostativo, alle mercedi ed al mantenimento in carcere, al vitto e al sopravvitto, alle relazioni affettive, alle sezioni protette, alla sezione "Filtro" di Torino ed al caso emblematico del carcere di Alba, alla radicalizzazione violenta, all'antidiscriminazione, alle REMS ed al TSO. Approfondimenti tuttora validi, in alcuni casi tragicamente attuali, e che non si ripeteranno nel presente lavoro per dare spazio ad altri temi.

Questa relazione, infatti, intende offrire approfondimenti sulla detenzione minorile e sulla detenzione femminile, punti nevralgici in sé e per una riflessione generale sul senso ed efficacia della pena detentiva, in

riferimento ai percorsi di valorizzazione dell'esecuzione penale esterna e alle misure alternative al carcere. In questa cornice una particolare attenzione sarà riservata alla problematica delle mamme con bambini al seguito nell'ambito penitenziario, sia nelle sezioni Nido delle aree comuni, che negli ICAM e nelle Case-Famiglia Protette, a cui si è anche dedicato un importante e riuscito seminario nazionale organizzato con la Garante dell'Infanzia e con l'Università di Torino lo scorso 4 giugno 2020.

Si sottolinea infine l'ulteriore approfondimento sui rimpatri volontari assistiti di migranti irregolari sul territorio regionale, questione aperta e sensibile dell'attuale dibattito politico e istituzionale.

Si segnala in premessa come, anche questo Ufficio, sia stato fortemente condizionato nella sua operatività nel periodo dell'emergenza sanitaria del COVID-19, sia per il rischio specifico delle comunità chiuse di cui ci si occupa in modo prevalente sia per l'organizzazione del lavoro a distanza.

In particolare le stesse modalità operative di presa in carico dei casi sono state vincolate dalle limitazioni e dalle precauzioni all'ingresso nelle strutture "chiuse": le segnalazioni pervenute sono state quindi quasi esclusivamente quelle giunte dai detenuti/internati per iscritto o per istanza penitenziaria/amministrativa o tramite famigliari e avvocati.

Facendo un *focus* particolare al solo periodo considerato dal Consiglio regionale, nella sua recente analisi della gestione emergenziale COVID-19 (1° marzo - 7 agosto 2020) si può qui riassumere che le segnalazioni giunte al Garante hanno dato luogo all'elaborazione di n. 197 schede individuali su casi del tutto nuovi che si sono uniti all'aggiornamento di oltre una ventina di schede pre-esistenti per persone già conosciute e prese in carico dall'Ufficio.

In molti casi le schede personali sono state più volte rielaborate ed aggiornate a seguito delle susseguenti segnalazioni, novità, evoluzioni delle problematiche sollevate nell'istanza e spesso sono state chiuse (positivamente o negativamente) in riferimento alla problematica specifica sollevata.

Nonostante l'impegno dei collaboratori, alcune segnalazioni e casi presi in carico nell'immediatezza dell'urgenza non hanno avuto un soddisfacente esito: il lavoro agile non sempre ha permesso un efficace coordinamento degli interventi, almeno in riferimento alle esigenze operative complesse di questo Ufficio.

Gran parte del lavoro svolto dal Garante nel periodo considerato della fase emergenziale si è esplicato nella diretta partecipazione e nella personale gestione di riunioni operative a vari livelli, spesso in modalità da remoto: in particolare si segnalano **8 riunioni** con il Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria, **13 riunioni** di Coordinamento regionale o nazionale dei garanti, **15 riunioni** con i funzionari degli Assessorati regionali Sanità, Sociali o Lavoro, **26 riunioni** con comuni, università, avvocati, magistrati o privato sociale. Nel solo periodo considerato caratterizzato dall'emergenza COVID-19 si sono effettuate **28 visite in carcere o CPR o REMS**.

Gli ambiti di azione del Garante

Al fine di meglio esporre l'attività del Garante si riprende la classificazione per aree di lavoro proposta dal Collegio del Garante nazionale, che ha individuato le quattro grandi aree di privazione della libertà personale, che definiscono l'ambito complessivo di azione della figura di garanzia. Tali aree sono:

1) **area dell'esecuzione penale**, che ricomprende la detenzione – in fase cautelare e/o esecutiva sia quando avvenga in forma intramuraria, ossia all'interno di un carcere, sia quando si svolga in forma extra-muraria, ad esempio presso comunità chiuse ovvero presso il domicilio;

2) **area della sicurezza**, in cui rientrano i casi di fermo o arresto da parte delle forze di polizia, ivi comprese quelle municipali, autorizzate al trattenimento temporaneo della persona anche in forma di soggiorno in camera di sicurezza o in un luogo adibito all'interrogatorio;

3) **area del controllo delle migrazioni**, che richiede il controllo sulle differenti strutture per il trattenimento delle persone migranti quali i Centri di Permanenza per il Rimpatrio CPR (che sostituiscono i Centri di Identificazione ed Espulsione CIE), gli Hot Spot e le zone aeroportuali e [irregolari: dai CIE/CPR agli hotspot, ma anche le zone aeroportuali e monitoraggio dei rimpatri forzati];

4) **area sanitaria**, che comprende le strutture dedicate a persone anziane o disabili ad ingresso volontario o a seguito di un provvedimento di supporto sociale, che possono tuttavia trasformarsi nel tempo in luoghi di permanenza non volontaria; questa competenza si lega a quella sui TSO, trattamenti sanitari obbligatori.

L'attivazione del Garante nell'affrontare le varie problematiche afferenti a questi ambiti di competenza ha comportato l'interlocuzione istituzionale della figura di garanzia, e dell'Ufficio, con varie amministrazioni pubbliche: giustizia, interni, difesa, istruzione e salute, tanto a livello centrale quanto periferico, oltre che con la rete degli enti locali e dei servizi pubblici territoriali.

Le reti di Garanti

Dal 2003 con l'istituzione del Garante della Regione Lazio e della Città di Roma e poi a seguire le principali regioni italiane e città (Torino nel 2004) si è progressivamente venuta a costituire una **capillare rete** di figure specifiche di garanzia per l'ambito della privazione delle libertà, ma solo con l'istituzione e l'avvio nel 2016 del Collegio del Garante nazionale, anche l'Italia si è finalmente dotata del suo "**Meccanismo preventivo nazionale (NPM)**" voluto dall'Organizzazione delle Nazioni Unite. Il nostro Paese ha scelto che fosse il Garante nazionale delle persone detenute e private della libertà, in

coordinamento con la preesistente comunità reticolare di Garanti territoriali, a cui ha affidato l'obiettivo di contribuire alla costruzione di un sistema coerente nelle diverse realtà locali, con un'ampiezza di mandato tale da ricoprire tutte le aree previste dal Protocollo Opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura (OPCAT). Una Rete che, per le **difficoltà** sinora incontrate soprattutto in relazione all'ampiezza del mandato (in alcuni casi ristretto ai soli luoghi della detenzione penale) e all'indipendenza e riservatezza dell'azione svolta dai Garanti regionali (in alcuni casi di nomina diretta dei Presidenti di Regione), è ancora *in fieri*. Tuttavia, sono stati fatti notevoli passi avanti ed entrambi gli organi di controllo delle Nazioni Unite – CAT e SPT – pur non ritenendo di poter ancora considerare i Garanti regionali come 'nodi' di tale struttura reticolare, hanno invitato a proseguire nell'azione di costruzione effettiva di tale rete. In questa prospettiva si sono intensificati e sempre più strutturati i rapporti fra garanti regionali e nazionale, non solo sui temi della detenzione ma anche sugli altri ambiti di lavoro, in particolare sull'area delle migrazioni.

Al seguente *link* è descritta la rete dei Garanti e il "*National Preventive Mechanism*" italiano:

http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/rete_garanti.page

È storicamente attiva, sin dai primi anni del 2000 ed è stata recentemente aggiornata (assemblea Roma, maggio 2018) e riorganizzata (assemblea di Milano, ottobre 2019), la **Conferenza nazionale dei Garanti regionali e territoriali**, il cui attuale portavoce nazionale è Stefano Anastasia, Garante della Regione Lazio e della Regione Umbria. A questa Conferenza aderiscono tutti i garanti regionali, provinciali e comunali attivi in Italia: si tratta di una presenza significativa. Nel panorama delle regioni solo Liguria e Basilicata non hanno ancora una legge istitutiva, mentre la Sardegna pur avendo la legge non ha ancora provveduto alla nomina del garante.

Nella riunione svoltasi a Roma presso la sede della Città Metropolitana lo scorso martedì 8 settembre finalmente, dopo due anni di richieste, l'attuale Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) si è mostrato deciso a sottoscrivere in tempi brevi un **Protocollo condiviso per l'azione dei garanti in ambito penitenziario**. Se ne era già parlato - per una circolare - con il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Santi Consolo nel 2016, lo si era richiesto al successivo Capo DAP Francesco Basentini nel 2018 e poi al nuovo Capo DAP Bernardo Petralia nell'incontro del 30 giugno scorso. Ora è stata definita una commissione redigente con l'Ufficio del Garante nazionale e con una delegazione della Conferenza dei garanti territoriali. Si prevede che, con frequenti scambi di comunicazione con tutti i garanti regionali, si possa definire il testo del protocollo perché sia poi unanimemente condiviso prima della sottoscrizione. Il Protocollo dovrà avere a oggetto poteri e facoltà dei garanti nei confronti dell'Amministrazione

Penitenziaria laddove non vi sia una norma nazionale di riferimento (status collaboratori, accesso agli atti, informazioni, ecc.), secondo i molti modelli già sottoscritti da alcuni garanti regionali con i corrispondenti Provveditori (come fatto in Piemonte). Naturalmente, infine, il Protocollo dovrà essere immediatamente applicabile anche ai garanti sub-regionali e dovrà indirizzarsi sulle linee guida approvate lo scorso anno dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome nella cui seconda parte offre precise indicazioni operative.

Il **Coordinamento regionale piemontese** dei garanti delle persone detenute, invece, è stato progressivamente costruito negli anni scorsi in stretta relazione con le Amministrazioni comunali delle città ove è presente un istituto penitenziario e ciò ha reso il Piemonte l'unica regione italiana ad avere un garante per ciascuna delle 12 città sede di carcere. I garanti comunali, oltre alla quotidiana interlocuzione con la comunità penitenziaria della propria città, sono collegialmente impegnati in attività di sistema a valenza regionale, come ad esempio gli sportelli lavoro per i detenuti, gli interventi regionali sulle politiche del lavoro e della formazione, i progetti finanziati dalla Cassa delle Ammende e dal UIEPE e i Tavoli territoriali carcere. Ultimamente si sono spesi in particolar modo per l'implementazione locale del Protocollo di prevenzione dei suicidi, in collaborazione con le direzioni d'Istituto e le Asl. Il 6 luglio 2016 è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa fra il Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria di Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta e gli uffici dei Garanti delle persone detenute piemontesi, che è stato tacitamente rinnovato nel luglio del 2019 e sul quale è stata avviata una riflessione con il nuovo responsabile del Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria del Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta per un eventuale rinnovo con modifiche di aggiornamento.

Si segnala che nel periodo dell'emergenza COVID-19 l'Amministrazione Penitenziaria ha provveduto ad assicurare ad ogni istituto un certo numero di dispositivi telefonici per permettere **video-chiamate sostitutive** dei colloqui personali sospesi. Grazie ad una formale richiesta del Coordinamento dei garanti piemontesi, questa dotazione strumentale, unitamente alla nuova organizzazione per le carceri, ha anche permesso la possibilità per tutti i garanti italiani di poter continuare a fare colloqui con i detenuti attraverso le video chiamate, come i reclusi avevano incominciato a fare con i parenti e gli avvocati.

Per permettere ciò, il PRAP Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta ha chiesto un'autorizzazione al DAP che ha dato il suo via libera venerdì 3 aprile, a seguito del parere favorevole del responsabile nazionale dell'Ufficio Detenuti e Trattamento e dello stesso Capo Dipartimento Francesco Basentini. Il nuovo Provveditore del Piemonte, Pierpaolo D'Andria, ha quindi diramato una specifica circolare all'attenzione dei singoli direttori: ciascun garante comunale ha dunque potuto definire con il carcere, in base alle proprie disponibilità di

tempo e di mezzi, le procedure migliori per continuare a mantenere i contatti diretti con la popolazione detenuta anche nella fase di maggior chiusura verso l'esterno.

La Garante della Città di Torino, già nella giornata di sabato 4 aprile ha in effetti potuto effettuare una serie di colloqui con il sistema *WhatsApp*, avendo definito con il carcere una procedura e un calendario. In generale il risultato di queste interlocuzioni è stato molto proficuo ed è proseguito per tutto il periodo dell'emergenza COVID-19.

Nel riportare il prospetto delle figure di garanzia piemontesi attualmente in carica e di quelle cessati dal mandato è assolutamente doveroso un formale ringraziamento per le Garanti e i Garanti comunali che hanno assicurato un lavoro volontario delicato e complesso, sempre con squisita disponibilità, sia verso gli istituti penitenziari di loro competenza che verso l'Ufficio del Garante della Regione Piemonte.



Un'immagine di una riunione del Coordinamento dei Garanti del Piemonte tenutosi presso la Sala Morando di Palazzo Lascaris, alla presenza del Presidente del Collegio del Garante Nazionale Mauro Palma (con l'intervento del Difensore Civico e della Garante dell'Infanzia e Adolescenza della Regione, Torino, 29 marzo 2019)

Tabella 1- I garanti comunali piemontesi

Nome Garante	Comune	In carica da:	Scadenza mandato
Alessandro Prandi	Alba	Dicembre 2015	5 anni: dicembre 2020
Marco Revelli Precedente: Davide Petrini	Alessandria	Dicembre 2018	2023 Coincide con mandato Sindaco
Paola Ferlauto Precedente: Anna Cellamaro	Asti	Ottobre 2018	2023 Coincide con mandato consiliare
Sonia Caronni	Biella	Aprile 2016 riconfermata nell'ottobre 2020	4 anni: Ottobre 2024
Mario Tretola	Cuneo	Dicembre 2017	2022 Coincide con mandato Sindaco
Michela Revelli Precedente: Rosanna Degiovanni	Fossano	Maggio 2020	2024 Coincide con mandato consiliare
Paola Perinetta Precedente: Armando Michelizza	Ivrea	Settembre 2018	5 anni: settembre 2023
Dino Campiotti	Novara	Febbraio 2017	3 anni: Febbraio 2020 In proroga
Paolo Allemano Precedente: Bruna Chiotti	Saluzzo	Novembre 2019	2024 Coincide con mandato consiliare
Monica Cristina Gallo Precedente: Maria Pia Brunato	Torino	Luglio 2015 riconfermata nel Luglio 2020	5 anni: Luglio 2025
Silvia Magistrini	Verbania	Settembre 2015	2019 Coincide con mandato Sindaco: in proroga
Manuela Leporati Precedente: Roswitha Flaibani	Vercelli	Novembre 2019	2024 Coincide con mandato Sindaco

Tabella 2- Visite ispettive effettuate dal Garante regionale (carcere)

Città	Carcere	Visite nel 2019	Visite nel 2020 (*)
Alba	Casa di reclusione "Giuseppe Montalto"	5	1
Alessandria	Sez. circondariale "don Soria" - Istituti Penitenziari "Cantiello e Gaeta"	5	2
Alessandria	Sez. reclusione "San Michele" - Istituti Penitenziari "Cantiello e Gaeta"	6	2
Asti	Casa di reclusione ad alta sicurezza	2	1
Biella	Casa circondariale	4	2
Cuneo	Casa circondariale	3	2
Fossano	Casa di reclusione a custodia attenuata	4	5
Ivrea	Casa circondariale	2	1
Novara	Casa circondariale	3	0
Saluzzo	Casa di reclusione ad alta sicurezza "Rodolfo Morandi"	6	4
Torino	Casa circondariale "Lorusso e Cutugno"	11	10
Verbania	Casa circondariale	3	0
Vercelli	Casa circondariale "Billiemme"	3	1
Torino	Istituto Penale Minorile "Ferrante Aporti"	4	4

(*) alla data del 31/8/2020

Tabella 3- Visite ispettive effettuate dal Garante regionale (altre strutture detentive)

Città	Struttura detentiva	Visite nel 2019	Visite nel 2020 (*)
Torino	Centro di Prima Accoglienza per minori "Uberto Radaelli"	1	0
Torino	Centro di Permanenza per il Rimpatrio "Brunelleschi"	12	5
Pontremoli (MS)	Istituto Penale Minorile di Pontremoli (struttura riservata alle ragazze del territorio del Centro di Giustizia Minorile di Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta e della Provincia di Massa Carrara)	1	0
Torino	Celle di sicurezza Commissariato San Paolo e Via Massena	1	0
Bra	REMS San Michele	3	0
San Maurizio Canavese	REMS Anton Martin	3	0

(*) alla data del 31/8/2020

AREA DELL'ESECUZIONE PENALE

L'esecuzione penale in Italia è sempre di più caratterizzata dalle molte forme che essa assume nella realtà, grazie alle misure alternative o sostitutive alla reclusione. La **giustizia di comunità** e gli Uffici dell'esecuzione penale esterna al carcere (UEPE) rappresentano la vera grande novità di questi anni in campo penale e una scommessa importante per la giustizia e per la società. Si tratta ora di una realtà che in Italia all'inizio di novembre 2019 coinvolgeva, a diverso titolo, oltre 100mila persone colpevoli di reato e superava quindi il numero dei detenuti ristretti negli allora 190 istituti di pena italiani, all'epoca circa 61mila.

Su questo tema, l'8 novembre 2019 è stato dedicato un incontro di approfondimento pubblico dal titolo evocativo "**Non solo carcere: l'esecuzione penale esterna in Piemonte**", tenutosi Palazzo Lascaris. Aiutare chi commette reato a rendersi conto del danno inferto alle vittime e alla collettività costituisce infatti la premessa fondamentale nell'attivazione di percorsi di riabilitazione attraverso lavori di pubblica utilità e attività di volontariato a favore del territorio. La carenza di risorse e la scarsa conoscenza di tale realtà rappresentano, però, un **ostacolo** alla messa in atto di tali percorsi individuali necessari. All'incontro sono intervenuti il direttore e il

funzionario di servizio sociale dell'Ufficio interdistrettuale dell'esecuzione penale esterna (UIEPE) di Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta, Domenico Arena e Tiziana Elia, e i funzionari di servizio sociale dell'Ufficio dell'esecuzione penale esterna (UEPE) di Torino, Lucia Elisa Azzarone e Andrea Pavese. Tutti hanno sottolineato, con accenti diversi, l'importanza di tale possibilità per diminuire drasticamente il rischio di recidiva anche grazie alla possibilità di entrare contatto con ambienti e situazioni sani e costruttivi. Ne è una prova il fatto che molti continuano a frequentare le strutture o a fare volontariato anche dopo aver scontato la pena.

Tra i progetti più importanti sul territorio piemontese e più innovativi a livello nazionale, spiccano quelli di "Comuni-care", che dal 2018 coinvolge varie istituzioni pubbliche ed enti del Terzo settore con il coordinamento dell'UIEPE per Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta e propone **percorsi di reinserimento** sociale alle persone sottoposte a misure penali sui territori della Città di Torino e della Provincia di Cuneo. Il progetto è anche servito da modello ed apripista per i successivi interventi della Regione programmati con il sostegno della Cassa delle Ammende, dove è prevista una significativa attività di co-progettazione con il territorio.

Il carcere in sé rimane un luogo complesso e complicato, chiamato a compiti ardui, dove le capacità professionali di tutti gli operatori devono essere costantemente supportate da sensibilità umana, visione di prospettiva e formazione continua. La cura, il recupero e il reinserimento sociale dei detenuti previsto dalla Costituzione deve essere calato e incarnato nei singoli casi, spesso difficili e apparentemente incorreggibili, per di più in un contesto di delicati equilibri di forza: quella lecita e quella illegale. La sfida quotidiana è quella di continuare a trovare gli stimoli per conquistare e garantire un'esecuzione penale efficace ed efficiente, anche avendo il coraggio di mettere in discussione un sistema che spesso espone i suoi stessi componenti a rischi e abusi.

Il modello penitenziario italiano è stato più volte sanzionato dalla CEDU, la **Corte europea dei diritti dell'uomo**, ad esempio con le sentenze "Sulejmanovic" nel 2009 e "Torreggiani" nel 2013: si tratta di un apparato che, sulla base dell'Ordinamento penitenziario del 1975, sarebbe volto al trattamento delle persone ristrette in un'ottica di "rieducazione", ma poi le difficoltà organizzative e l'impianto storico finiscono per caratterizzarlo in chiave prevalentemente securitaria, come se l'esclusione temporanea dal consesso sociale fosse di per sé la risposta più efficace ed efficiente per sanzionare un reato, sanare una ferita, ricucire uno strappo, riparare un danno, evitare la recidiva.

Un "vecchio" provveditore dell'Amministrazione penitenziaria del Piemonte, Enrico Sbriglia, spesso e volentieri ricorda - con velata ironia - che c'erano più figure di assistenti sociali quando il carcere si presentava ancora con la faccia repressiva dell'antica galera negli anni '70 e all'inizio degli anni

'80 che non ora quando la "retorica" del reinserimento sociale sembra imperare in ogni dove. Si parla, infatti, di recupero, ma il numero degli **educatori**, dei **mediatori culturali**, degli **assistenti sociali**, degli **psicologi**, dei **medici**, degli **infermieri**, degli **operatori socio-assistenziali** è gravemente sottodimensionato e in molti ruoli gli agenti della polizia penitenziaria alla fine sono chiamati ad assicurare compiti e funzioni per cui non sono preparati e neanche pagati, in un contesto sempre più difficile per le problematiche di marginalità, di devianza, di tossicodipendenza, di disagio psichico che il carcere inevitabilmente filtra e raccoglie e che, troppo spesso, non ha gli strumenti e le professionalità adeguate per gestire. Senza contare che sono carenti anche le figure professionali degli **amministrativi** e dei **contabili** che sono decisivi per la realizzazione di progetti con finanziamenti straordinari od esterni.

Un sovraffollamento strutturale

Il sovraffollamento nelle attuali 189 carceri italiane è tornato, senza essersene mai andato del tutto, ed è riconosciuto dalla stessa Amministrazione Penitenziaria e dal Ministero di Giustizia come un dato endemico e in costante crescita. Si tratta di una questione decisiva per l'effettiva corrispondenza dell'esecuzione penale in carcere alle previsioni costituzionali, legislative e delle convenzioni internazionali. Un istituto penitenziario sovraffollato non pone solo problemi in ordine alla sicurezza e alle condizioni di vita e di lavoro di chi in carcere è presente in forza di una sentenza o in base ad una scelta professionale. Un carcere sovraffollato pone innanzitutto problemi rispetto alla capacità di corrispondere con efficacia ed efficienza alla attesa sociale in riferimento all'esecuzione penale: un istituto penitenziario che si finisce per esaurire il proprio mandato nell'esclusione del reo per un determinato periodo di tempo dal contesto sociale è un carcere che non riesce a costruire percorsi di recupero e di reinserimento e quindi è destinato a fallire l'obiettivo dell'abbassare il tasso di recidiva. Le statistiche ufficiali confermano che la recidiva in Italia è molto alta (67%) per quei detenuti che non possono sperimentarsi in percorsi personalizzati di formazione, lavoro, accoglienza, mentre il tasso di chi torna a delinquere fra quelli che vengono accompagnati su strade nuove è molto più basso (18%), fino ad annullarsi quasi del tutto per i progetti di eccellenza, che pure si attuano nel nostro sistema penitenziario, ma che sono troppo pochi per il numero dei detenuti presenti. Il sovraffollamento, come ha più volte sentenziato la CEDU, non è solo né principalmente un problema di spazi per dormire, ma è innanzitutto una questione di trattamento, di attività di formazione, di scuola, di lavoro, di presa in carico, di conoscenza delle persone detenute e poi certo di dignità umana incompressibile, che le strutture penitenziarie italiane (come quelle piemontesi) spesso mettono in grave discussione e a volte negano.

Nel periodo emergenziale COVID-19, dal marzo a metà maggio, si è registrato un temporaneo e straordinario *trend* di flessione delle presenze in

carcere, soprattutto dovuto al minor numero di ingressi, ma da fine maggio i numeri dei reclusi sono tornati a salire inesorabilmente verso le quote "normali". Al 31 agosto 2020, secondo gli ultimi dati del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, risultavano 53.921 detenuti, a fronte di una capienza regolamentare dichiarata di 50.574. I detenuti eccedenti la capienza regolamentare dichiarata dal Ministero risultavano quindi essere 3.347, con un tasso di sovraffollamento del 105,93%. Si deve però segnalare e sottolineare come nei conteggi ufficiali delle statistiche non vengano sottratte dal dato della capienza effettiva le celle o i posti letto temporaneamente inagibili per lavori in corso. In Piemonte, alla data del 31 agosto u.s, si registrava la presenza di 4.235 detenuti a fronte capienza regolamentare di 3.938 posti, il che avrebbe portato a calcolare un tasso di sovraffollamento del 107,54%, ma anche nella nostra regione la realtà è diversa dal dato statistico.

Tabella 4- Tasso di sovraffollamento ufficiale, Piemonte e Italia, 31 agosto 2020

	Capienza regolamentare	Presenza effettiva	Di cui donne	Di cui stranieri	Tasso ufficiale di sovraffollamento
Italia 189 istituti	50.574	53.921	2.263	17.607	105,93%
Piemonte 13 istituti	3.938	4.235	146	1.694	107,54%

[Fonte: Ministero di Giustizia – DAP - Ufficio Capo Dipartimento - Sezione Statistica]

La fotografia del 3 agosto ultimo scorso, però, riporta una situazione alquanto diversa: alla Casa Circondariale di **Alba** erano ben 91 camere soggette a lavori per 196 posti temporaneamente non disponibili: l'intero corpo principale dell'Istituto è tuttora in attesa dell'avvio dei lavori di ripristino. Ad **Alessandria** erano 2 camere per 10 posti al CC don Soria e 28 camere per 55 posti alla CR San Michele temporaneamente non disponibili, mentre a **Biella** solo 1 camera per 1 posto. A **Cuneo** ben 98 camere per 192 posti temporaneamente non disponibili: l'intero Padiglione ex-giudiziario e metà del Padiglione Cerialdo/41bis. A **Torino**, 3 camere per 5 posti non disponibili, ma per Vallette si segnala che, secondo le tabelle ministeriali che fanno riferimento al D.G.D.T. DM 05.07.1975 del Ministero della Sanità, la capienza massima della Casa Circondariale non sarebbe quella normalmente utilizzata di 1.117, bensì quella di appena 1061 posti. A **Vercelli** erano 25 camere per 51 posti temporaneamente non disponibili. All'inizio di agosto 2020, dunque, risultavano ben 248 camere di pernottamento e 510 posti temporaneamente non disponibili nelle 13 carceri per adulti del Piemonte: si tratta della dimensione di un carcere di media grandezza.

Tabella 5- Quadro storico 2020 "COVID 19" di presenza e capienza nelle carceri per adulti del Piemonte

Istituto	Capienza prevista	Numero detenuti effettivi										
		30 mar	8 sett	2 ago	3 luglio	7 mag	3 mag	24 apr	17 apr	10 apr	30 mar	21 mar
ALBA CC	33	38 (115%)	33 (100%)	34 (103%)	37 (112%)	39 (118%)	39 (118%)	41 (124%)	44 (133%)	47 (142%)	47 (142%)	48 (145%)
ALESSANDRIA CC	210	187 (89%)	185 (88%)	180 (86%)	201 (96%)	200 (95%)	205 (98%)	215 (102%)	221 (105%)	230 (109%)	230 (109%)	238 (113%)
ALESSANDRIA CR	237	307 (130%)	297 (125%)	311 (131%)	336 (142%)	340 (143%)	341 (144%)	355 (150%)	355 (150%)	363 (153%)	365 (154%)	394 (166%)
ASTI CR	214	287 (134%)	292 (136%)	301 (141%)	293 (137%)	292 (136%)	290 (136%)	294 (137%)	293 (137%)	297 (139%)	297 (139%)	297 (139%)
BIELLA CC	405	503 (124%)	498 (123%)	492 (121%)	511 (126%)	514 (127%)	524 (129%)	530 (131%)	535 (132%)	546 (135%)	562 (139%)	552 (136%)
CUNEO CC	278	274 (99%)	259 (93%)	267 (96%)	267 (96%)	273 (98%)	272 (98%)	272 (98%)	280 (101%)	285 (103%)	295 (106%)	289 (104%)
FOSSANO CR	133	94 (71%)	95 (71%)	93 (70%)	103 (77%)	103 (77%)	106 (80%)	108 (81%)	115 (86%)	118 (89%)	111 (83%)	120 (90%)
IVREA CC	197	267 (136%)	253 (128)	254 (129%)	243 (123%)	244 (124%)	246 (125%)	255 (130%)	264 (134%)	280 (142%)	281 (143%)	282 (143%)
NOVARA CC	159	192 (121%)	187 (118%)	188 (118%)	176 (111%)	174 (109%)	174 (109%)	171 (108%)	172 (108%)	173 (109%)	179 (113%)	182 (114%)
SALUZZO CR	485	401 (83%)	400 (82%)	410 (85%)	424 (87%)	424 (87%)	426 (88%)	426 (88%)	429 (88%)	432 (89%)	406 (84%)	364 (75%)
TORINO CC	1170*	1392 (119%)	1383 (118%)	1329 (114%)	1280 (109%)	1283 (110%)	1270 (109%)	1292 (110%)	1322 (113%)	1382 (118%)	1428 (122%)	1429 (122%)
VERBANIA CC	47	61 (130%)	59 (126%)	51 (109%)	49 (104%)	48 (102%)	51 (109%)	54 (115%)	55 (117%)	63 (134%)	64 (136%)	70 (149%)
VERCELLI CC	215	277 (129%)	261 (121%)	262 (122%)	265 (123%)	269 (125%)	279 (130%)	283 (132%)	293 (136%)	298 (138%)	304 (141%)	288 (134%)
TOTALE PIEMONTE	3783	4280 (113%)	4202 (111%)	4172 (110%)	4184 (111%)	4203 (111%)	4223 (112%)	4296 (114%)	4378 (116%)	4514 (120%)	4569 (121%)	4553 (121%)
Detenuti in più rispetto alla capienza		497	419	389	401	420	440	513	595	731	786	770

Presentiamo di seguito alcuni dati relativi ai detenuti presenti e alla capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione:

Tabella 6- Detenuti presenti e capienza regolamentare al 31 luglio 2020

Regione di detenzione	Numero Istituti	Capienza Regolamentare (*)	Detenuti Presenti		di cui Stranieri	Detenuti presenti in semilibertà (**)	
			Totale	Donne		Totale	Stranieri
ABRUZZO	8	1.655	1.742	62	307	20	1
BASILICATA	3	407	382	0	47	1	0
CALABRIA	12	2.710	2.684	61	494	18	0
CAMPANIA	15	6.035	6.424	303	875	135	2
EMILIA ROMAGNA	10	2.995	3.021	119	1.458	68	12
FRIULI VENEZIA GIULIA	5	464	600	23	212	11	1
LAZIO	14	5.212	5.779	368	2.217	50	5
LIGURIA	6	1.118	1.408	69	748	34	10
LOMBARDIA	18	6.156	7.418	372	3.242	76	13
MARCHE	6	846	891	23	314	17	7
MOLISE	3	268	387	0	131	5	0
PIEMONTE	13	3.938	4.183	142	1.696	62	14
PUGLIA	11	2.683	3.413	175	468	58	3
SARDEGNA	10	2.611	2.026	37	562	30	0
SICILIA	23	6.446	5.896	186	1.104	92	3
TOSCANA	16	3.099	3.203	114	1.597	98	23
TRENTINO ALTO ADIGE	2	497	377	23	238	4	3
UMBRIA	4	1.322	1.356	50	424	3	0
VALLE D'AOSTA	1	177	171	0	117	1	0
VENETO	9	1.919	2.258	121	1.197	17	2
Totale	189	50.558	53.619	2.248	17.448	800	99

[Fonte: Ministero di Giustizia – DAP - Ufficio Capo Dipartimento - Sezione Statistica]

(*) 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.

Tabella 7- Detenuti presenti e capienza regolamentare al 31 dicembre 2019

Regione di detenzione	Numero Istituti	Capienza Regolamentare (*)	Detenuti Presenti		di cui Stranieri	Detenuti presenti in semilibertà (**)	
			Totale	Donne		Totale	Stranieri
ABRUZZO	8	1.646	2.064	91	373	17	4
BASILICATA	3	411	471	14	55	2	0
CALABRIA	12	2.734	2.898	57	604	24	0
CAMPANIA	15	6.164	7.412	358	978	235	8
EMILIA ROMAGNA	10	2.793	3.834	155	1.930	75	16
FRIULI VENEZIA GIULIA	5	479	656	25	225	22	3
LAZIO	14	5.247	6.566	470	2.486	59	10
LIGURIA	6	1.104	1.511	73	837	36	12
LOMBARDIA	18	6.199	8.547	472	3.630	102	17
MARCHE	6	857	898	19	278	20	5
MOLISE	3	270	462	0	161	6	0
PIEMONTE	13	3.971	4.531	166	1.852	75	20
PUGLIA	11	2.517	3.814	191	491	72	2
SARDEGNA	10	2.710	2.288	39	696	32	0
SICILIA	23	6.497	6.445	205	1.141	113	3
TOSCANA	16	3.136	3.556	105	1.739	125	30
TRENTINO ALTO ADIGE	2	506	445	27	277	8	4
UMBRIA	4	1.324	1.471	70	533	8	2
VALLE D'AOSTA	1	181	228	0	148	0	0
VENETO	9	1.942	2.672	126	1.454	32	13
Totale	189	50.688	60.769	2.663	19.888	1.063	149

[Fonte: Ministero di Giustizia – DAP - Ufficio Capo Dipartimento - Sezione Statistica]

Tabella 8- Detenuti presenti per posizione giuridica al 31 dicembre 2019

Regione di detenzione	In attesa di primo giudizio	Condannati non definitivi				Condannati definitivi	Internati in case lavoro, colonie agricole, altro	Da impostare (**)	Totale
		Appellanti	Ricorrenti	Misti (*)	Totale condannati non definitivi				
Detenuti Italiani + Stranieri									
ABRUZZO	194	101	67	37	205	1.549	116	0	2.064
BASILICATA	92	16	25	12	53	325	1	0	471
CALABRIA	654	263	149	41	453	1.787	2	2	2.898
CAMPANIA	1.397	733	494	256	1.483	4.495	30	7	7.412
EMILIA ROMAGNA	467	252	177	65	494	2.809	64	0	3.834
FRIULI VENEZIA GIULIA	163	71	30	23	124	364	4	1	656
LAZIO	1.209	685	411	126	1.222	4.117	16	2	6.566
LIGURIA	245	103	61	20	184	1.081	0	1	1.511
LOMBARDIA	1.178	686	450	104	1.240	6.123	5	1	8.547
MARCHE	149	64	43	16	123	623	3	0	898
MOLISE	33	24	20	0	44	385	0	0	462
PIEMONTE	571	253	216	53	522	3.389	48	1	4.531
PUGLIA	799	268	192	92	552	2.459	2	2	3.814
SARDEGNA	267	83	66	34	183	1.815	23	0	2.288
SICILIA	1.214	669	328	181	1.178	4.021	27	5	6.445
TOSCANA	448	243	146	48	437	2.668	2	1	3.556
TRENTINO ALTO ADIGE	75	28	14	4	46	324	0	0	445
UMBRIA	178	92	74	35	201	1.091	0	1	1.471
VALLE D'AOSTA	15	16	23	1	40	172	1	0	228
VENETO	373	207	131	21	359	1.934	5	1	2.672
Totale	9.721	4.857	3.117	1.169	9.143	41.531	349	25	60.769

[Fonte: Ministero di Giustizia – DAP - Ufficio Capo Dipartimento - Sezione Statistica]

(*) Nella categoria "misti" confluiscono i detenuti imputati con a carico più fatti, ciascuno dei quali con il relativo stato giuridico, purché senza nessuna condanna definitiva.

(**) La categoria "da impostare" si riferisce ad una situazione transitoria. E' infatti relativa a quei soggetti per i quali è momentaneamente impossibile inserire nell'archivio informatico lo stato giuridico, in quanto non sono ancora disponibili tutti gli atti ufficiali necessari.

Il Dossier delle criticità strutturali e logistiche delle carceri piemontesi

Il 30 dicembre 2019 è stato presentato il quarto “Dossier delle Criticità strutturali e logistiche” relativo alle carceri piemontesi preparato dal Garante regionale in collaborazione con i garanti comunali (vedasi il Dossier allegato).

La fine dell’anno rappresenta sempre un momento di bilanci e di programmi, ma in questo caso si è anche registrata una coincidenza con la scadenza istituzionale posta dal Decreto Legge 14 dicembre 2018, n. 135 - **Art. 7 Misure urgenti in materia di edilizia penitenziaria**, che ha rinnovato l’attenzione agli spazi della detenzione, dopo la chiusura della lunga attesa per i decreti delegati *ex lege* n. 103 del 23 giugno 2017, e che ha previsto una straordinaria condivisione di interventi fra i Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti (competente in materia di edilizia penitenziaria) e quello di Giustizia, prevedendo un significativo piano di interventi: la trasformazione in carcere di 3 caserme dismesse (tra queste Casale Monferrato), la costruzione di 3 padiglioni nuovi (Parma, Trani, Lecce) da 200 posti e la previsione di altri 2 (Taranto e Sulmona) e la costruzione di 25 nuovi moduli (tra questi Asti) da 120 posti, sempre nell’ambito di istituti penitenziari esistenti: 12 risultano già avviati. Inoltre è prevista la conclusione dei lavori per il carcere di Cagliari Uta da destinare ai detenuti in regime di 41bis, per nuovi 92 posti.

L’aspetto logistico dell’esecuzione penale in carcere non può essere considerato elemento secondario per la concreta applicazione delle norme. Proprio per questo motivo, l’attenzione dei garanti voleva tornare sulle principali criticità strutturali riscontrate nelle 13 carceri piemontesi per adulti e nell’Istituto Penale per Minori di Torino, con la consapevolezza che anche il miglior ordinamento o il più avanzato regolamento penitenziario si devono sempre calare nel contesto determinato dalle risorse strutturali e umane.

Il Piemonte ospita una serie di strutture nate negli anni del terrorismo e della massima sicurezza che rispondono solo parzialmente alle attuali finalità del carcere. È necessario operare, anche adeguando gli ambienti, affinché il carcere possa essere sempre più vissuto come un’occasione di recupero, di formazione, di reinserimento nella società per trasformare il tempo della detenzione in un’occasione di riscatto personale e sociale. In occasione della presentazione del dossier 2019, il Coordinamento piemontese dei garanti ha voluto anche annunciare una serie di iniziative per il 2020, tra cui il seminario per sostenere la fattibilità di una **Casa-Famiglia protetta per mamme** in esecuzione penale con bambini a seguito (realizzato il 4 giugno) e una particolare attenzione alla caserma dismessa di **Casale Monferrato** (AL) individuata come possibile carcere, al nuovo padiglione modulare previsto ad **Asti**, al recupero pienamente funzionale del carcere **Alba** e quello di **Cuneo**.

Su queste problematiche e sulla necessità di un intervento proattivo delle istituzioni regionali si tornerà nelle conclusioni di questa relazione.

In carcere nel periodo dell'emergenza COVID-19

All'inizio della pandemia la Conferenza nazionale dei garanti territoriali delle persone private della libertà ha inviato un appello pubblico al Presidente della Repubblica, alle Camere, ai presidenti di Regioni, Province e Città metropolitane e ai sindaci delle città sede di carcere sui rischi di una crisi Covid-19 in ambito penitenziario. Si è trattato di una richiesta pressante, condivisa da tutti i garanti attivi in Italia, affinché fossero adottate **misure straordinarie e urgenti** per *"portare nel giro di pochi giorni la popolazione detenuta sotto la soglia della capienza regolamentare effettivamente disponibile"*. La comunità penitenziaria piemontese contava al momento dell'appello (**29 febbraio 2020**) ben 4.553 detenuti, ristretti nelle 13 carceri per adulti con una capienza effettiva complessiva di appena 3.783 posti: almeno **770 detenuti in più** rispetto ai posti disponibili con alcuni istituti piemontesi con un indice di sovraffollamento ben al di sopra della già alta media regionale (121%) che era registrata stabilmente negli ultimi anni: Alessandria San Michele 166%, Verbania 149%, Alba 145%, Ivrea 143%, Asti 139%, Biella 136%, Vercelli 134%.

Nei ristretti e insalubri ambienti carcerari piemontesi inoltre lavorano stabilmente circa **3.000 agenti di polizia penitenziaria** e circa 500 operatori dei vari settori: questo quadro rappresentava di per sé una situazione vulnerabile al rischio contagio. I detenuti e gli agenti in primis ne erano tragicamente consapevoli.

L'appello recitava tra l'altro: *"I primi casi di positività al virus Covid-19 registrati in alcuni istituti penitenziari, hanno riportato l'attenzione sui rischi connessi alla sua possibile diffusione in carcere, dove le misure di prevenzione prescritte alla popolazione in libertà non possono essere rispettate in condizioni di sovraffollamento, come ha recentemente detto anche papa Francesco. Come più volte raccomandato dal garante nazionale delle persone private della libertà, e indicato anche dall'Organizzazione mondiale della sanità e dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura, sono necessari importanti interventi deflattivi della popolazione detenuta che consentano la domiciliazione dei condannati a fine pena e la prevenzione e l'assistenza necessaria a quanti debbano restare in carcere."*

Come sottolineato dal Consiglio superiore della magistratura, dall'Associazione nazionale magistrati, dall'Unione delle Camere penali e dall'Associazione dei docenti di diritto penale, **i provvedimenti legislativi straordinari e temporanei** presi dal Governo sono apparsi poco efficaci di fronte a un problema dagli esiti potenzialmente drammatici. Infatti, se anche avessero raggiunto tutti i potenziali beneficiari (6.000 detenuti, secondo il Ministro della Giustizia), le misure governative sarebbero risultate comunque insufficienti: esse non avrebbero potuto garantire il superamento non solo del sovraffollamento esistente (formalmente di 7-8.000 persone, sostanzialmente

di almeno 10.000), ma neanche il necessario distanziamento sociale richiesto a tutta la popolazione per la prevenzione della circolazione del virus. Se la norma straordinaria introdotta con l'art. 123 del **Decreto "Cura Italia"** non ha, nella pratica, avuto un significativo riscontro, alcune norme già presenti nell'Ordinamento Penitenziario (legge "Alfano", arresti domiciliari, affidamento ai servizi sociali, differimento della pena, sospensione della pena ecc.) sono risultate assai più efficaci ed efficienti nel garantire le condizioni minime di prevenzione e di gestione dell'emergenza nelle carceri. In merito ai Provvedimenti per scarcerare detenuti per arginare l'emergenza pandemica, il Ministro ha ufficialmente precisato al Parlamento che i detenuti appartenenti al circuito di alta sicurezza che hanno ottenuto un differimento della pena e/o misure cautelari alternative al carcere, sono stati 220, mentre quelli sottoposti al regime dell'art. 41bis, 3 (ammessi agli arresti domiciliari).

Nonostante un calo nel mese di marzo, il tasso di affollamento nazionale rimaneva del 121%, in maniera disomogenea sul territorio italiano e la media regionale piemontese era del 120%, ma con punte molto superiori. La comunità penitenziaria piemontese, al **30 marzo**, contava 4.514 detenuti, con ancora **731 detenuti** in più rispetto ai posti disponibili ed indici di sovraffollamento sempre ben al di sopra della media regionale: Alessandria San Michele 153%, Alba e Ivrea 142%, Asti 139%, Biella 138%, Vercelli 135%. Alla data del 3 aprile risultavano 56.830 i detenuti in carcere in Italia, in calo rispetto alle settimane precedenti, ma i posti realmente disponibili continuano a essere poco più di 47.000, confermando la situazione di sovraffollamento. In questo contesto, inoltre, risultavano 15.716 le persone detenute con un residuo di pena inferiore ai due anni: per il nostro ordinamento avrebbero potuto, già da tempo, accedere a misure alternative.

Il presidente del Collegio del Garante nazionale Mauro Palma ebbe a segnalare che *"tutti gli organi di monitoraggio dei sistemi penitenziari europei e non solo, siano essi indipendenti o addirittura interni alle amministrazioni stesse, raccomandano che non si giunga mai al 100% di posti occupati perché ci può essere sempre una necessità di spostamenti o di emergenze varie che richiedano una qualche flessibilità della sistemazione negli spazi disponibili. Questa possibilità teoricamente avanzata la stiamo vivendo direttamente e siamo a ben un quinto al di sopra di quel 100% che non si dovrebbe raggiungere"*. Palma in quell'occasione sollevò anche un'altra questione: *"Che qualunque misura venga adottata superi le contrapposizioni specifiche attorno alle modalità dell'esecuzione penale e si concentri sul bene specifico da tutelare in questo momento: un bene essenziale, nudo nella sua connotazione, che è quello della salute delle persone, quelle che sono ospitate nelle strutture private della libertà, quelle che in tali strutture ogni giorno lavorano con professionalità e comprensibile apprensione, quelle che all'esterno di queste strutture potrebbero subire riflessi gravi qualora l'epidemia all'interno dovesse svilupparsi"*.

L'assenza o l'inidoneità del domicilio proposto dalle singole persone detenute purtroppo hanno impedito l'accoglimento di molte domande di **detenzione domiciliare**, che pure avevano i requisiti e avevano superato tutti gli altri ostacoli posti dall'articolo 123 del decreto legge 18/20. Questioni che non avevano a che vedere, dunque, con la pericolosità o con la condotta del detenuto in carcere, ma con la sua solidità o fragilità sociale ed economica. Su questo fronte si sono attivati i garanti territoriali, con gli enti locali in prima fila e su questo piano anche la Regione Piemonte è stata chiamata a corrispondere a una disponibilità di intervento straordinario della Cassa delle Ammende, presieduta da Gherardo Colombo.

In carcere, inoltre, erano presenti al momento dello scoppio della crisi sanitaria 42 madri con 48 bambini. In Piemonte **9 mamme e 11 bambini**. (26 madri con relativi figli sono – come a Torino - negli Istituti a custodia attenuata (ICAM) e il resto nelle sezioni Nido): si è proposto e sollecitato l'attenzione degli operatori del sistema giustizia su questo piccolo ma significativo numero a cui guardare per un'attenzione centrata sulla vulnerabilità delle persone. Altre **980** erano invece le persone detenute con **età superiore a 70 anni**, mentre una serie di patologie, presenti in maniera cospicua all'interno della popolazione carceraria, poneva un problema palese e stridente il contrasto "*in corpore vili*" fra la tutela della salute, costituzionalmente definita "fondamentale", e la dimensione della sicurezza generale. I numeri delle statistiche penitenziarie delineano stabilmente una **comunità umana fortemente vulnerabile**, di cui farsi carico anche per evitare quello che è successo in altri contesti aggregativi come le residenze per anziani e le comunità terapeutiche. Una proposta concreta avanzata anche dai garanti è stata quella di trasformare il **residuo di pena** in detenzione domiciliare, innanzitutto per le 15.716 persone con meno di due anni da scontare e che per il nostro ordinamento avrebbero potuto accedere già da tempo a misure alternative, ma anche per le 17.468 persone che erano in carcere senza alcuna sentenza definitiva (di questi 8.854 ancora in attesa del primo grado di giudizio).

[Il contagio in carcere](#)

All'inizio della pandemia ai primi giorni di settembre sono stati **290** i detenuti riscontrati positivi al COVID-19 nelle 189 carceri italiane, 42 gli istituti toccati dal contagio, di cui 3 piemontesi: un conteggio preciso e quotidiano è stato costantemente reso pubblico dall'Ufficio del Garante nazionale. All'8 settembre risultavano ancora 10 i detenuti contagiati nelle carceri italiane, di cui nessuno nelle carceri piemontesi. Al 28 settembre erano saliti a 20. Nei mesi scorsi dei 290 detenuti positivi, più di un terzo - ben 107 - sono stati riscontrati in Piemonte: 78 a Torino, 25 a Saluzzo e 4 nella Casa circondariale di Alessandria "Don Soria".

La giornata in cui si è registrato il picco di persone ristrette in carcere positive al virus è stata il 4 maggio ed ha fissato la propria triste bandierina a quota 161 detenuti contagiati: in Piemonte si è superata quota 60.

Il Provveditore della Lombardia, in un convegno pubblico organizzato dal Comitato "Bianca Guidetti Serra" di Torino, ha parlato - per la sola sua regione di competenza - di 80 detenuti positivi e 140 fra agenti e funzionari. Nello stesso periodo - evidentemente - anche gli operatori penitenziari si sono contagiati, ma è risultato più difficile per le autorità di garanzia avere un numero preciso e un conteggio aggiornato, sia per la competenza che per la *privacy*. A livello nazionale - tra agenti, amministrativi ed educatori del sistema carcere - i positivi risultano essere stati **oltre 200**: la giornata in cui si è registrato il picco degli operatori penitenziari positivi in carcere ha, infatti, fissato l'asticella a livello di 204 persone contagiate. Al 29 settembre gli agenti positivi erano ancora 57.

Ovviamente, nonostante la chiusura di ogni attività esterna (scuola, formazione, lavoro, volontariato, ecc.), in carcere sono entrate - oltre agli operatori penitenziari - tutte le persone del comparto sanitario regionale: dal 2008 le Regioni hanno, infatti, l'esclusiva e diretta competenza sulla sanità in ambito penitenziario attraverso le ASL del territorio.

Nell'ambito della Comunità penitenziaria italiana si sono registrate, purtroppo, anche delle morti sia fra i detenuti (4, escludendo i 13 decessi successivi alle rivolte penitenziarie del 7, 8 e 9 marzo), che fra gli agenti (2) e gli altri operatori, anche sanitari.

Il **19 marzo** si è registrata la prima vittima del Coronavirus tra le fila della Polizia Penitenziaria: muore l'assistente capo coordinatore **Gianclaudio Nova** all'età di 51 anni. Non prestava servizio dal dicembre. Mentre il **26 marzo** un sindacato di Polizia penitenziaria annunciava, con commozione e dispiacere, la morte di un collega "*che ha contratto il virus in servizio*". Lavorava presso il nucleo provinciale traduzione e piantonamento di Milano ed era in servizio presso la Casa circondariale di Milano Opera. Si è trattato del 52enne **Nazario Giovanditto**, originario di San Nicandro Garganico, in Puglia, che lasciava moglie e due figli.

In **Piemonte** nessun morto per fortuna, fra i detenuti e gli agenti, e la gran parte dei casi positivi è stata asintomatica o paucisintomatica. Davvero sulle dita di due mani i casi con sintomi gravi, anche se il primo detenuto contagiato in Piemonte, riscontrato presso la Casa circondariale di Alessandria, ha vissuto - lui e la famiglia - un vero e proprio calvario e la dimissione dalle strutture ospedaliere ha lasciato il corpo di M.C. con significativi problemi di recupero, sotto molti punti di vista.

Infine si sono registrati, inevitabilmente, contagi e positività al Covid-19 anche fra gli operatori sanitari, medici ed infermieri in prima linea sul fronte della pandemia, anche nella trincea penitenziaria.

In Piemonte si è dovuta registrare la morte del medico che da anni era attivo nel presidio sanitario dell'Asl Cn2 presso il carcere di Alba. Il dottor **Dominique Musafiri** (65 anni), medico di famiglia di Bra, morto all'ospedale San Lazzaro di Alba dopo essere stato ricoverato per giorni in quanto colpito da Covid-19. Musafiri, originario di Lubumbashi nel Katanga, dopo la laurea a Padova, era tornato nella Repubblica democratica del Congo per esercitare la sua professione, collaborando anche con *Amnesty International* e con altre organizzazioni per i diritti umani. Dal 2001 tornato in Italia, aveva uno studio professionale ed era stato molto apprezzato per il suo lavoro, sul territorio ma anche in carcere.

Contatti con le strutture della Giunta Regionale in merito all'emergenza COVID

Accanto all'attività consolidata di relazione con gli uffici competenti dell'Assessorato alla Sanità della Regione, nel periodo emergenziale si sono ovviamente intensificati i contatti formali ed informali con gli organi regionali.

Con lettera del **6 marzo 2020** il Garante ha informato il Presidente Cirio e l'Assessore alla Sanità Icardi **della richiesta di attenzione** proveniente dalla comunità penitenziaria piemontese, con una pressante richiesta di presa in carico del problema COVID-19 anche nell'ambito penitenziario da parte dell'Unità di Crisi. In allegato alla lettera, è stata evidenziata all'attenzione degli interlocutori istituzionali una tabella delle presenze nelle carceri per adulti del Piemonte aggiornata al 29 febbraio 2020, da cui emergeva in modo eclatante il problema del sovraffollamento e le conseguenti difficoltà/impossibilità di rendere concrete le norme di distanziamento sociale e di prevenzione del contagio in ambito penitenziario.

Una successiva lettera del **30 marzo 2020** indirizzata al Presidente Cirio, al Presidente Allasia e al Presidente della Commissione regionale Sanità Stecco, nonché a tutti i presidenti dei Gruppi consiliari richiamava l'attenzione dei destinatari alcune caratteristiche della figura del Garante: l'art. 5 comma 1 della legge istitutiva della figura del Garante dei detenuti (L.R. 28/2009) ha previsto il compito di effettuare segnalazioni agli organi regionali di eventuali fattori di rischio o di danno per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, dei quali il Garante sia venuto a conoscenza in qualsiasi forma e la possibilità di effettuare raccomandazioni alle amministrazioni interessate perché assumano le necessarie iniziative per assicurare l'effettività dei diritti e delle prestazioni esigibili. In base a tali compiti istituzionali, si è sottolineata **l'impellente urgenza un intervento straordinario della Magistratura**, in particolare quella di Sorveglianza, volto all'immediato **deflazionamento** della presenza in carcere, in linea con le previsioni del decreto-legge "Cura Italia". Parimenti si è ricordata la funzione di **gestione della sanità penitenziaria in carico alle Regioni**, con particolare riferimento alle linee guide recentemente emanate dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) per affrontare l'emergenza da COVID-19 in

carcere (*Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention, Interim guidance, 15 March 2020*).

Con una lettera del **1° aprile 2020** indirizzata all'Assessore competente Icardi sono state puntualizzate ulteriormente le funzioni di Sanità Penitenziaria in capo alla Regione.

A seguito del peggioramento della situazione dei contagi in carcere registratasi nei primi giorni di aprile, il **17 aprile 2020** il Garante ha inviato una lettera al Presidente Cirio, all'Assessore Icardi, all'Unità di Crisi della Regione Piemonte e per conoscenza al Presidente del Consiglio Regionale Allasia, alla Presidente del Tribunale di Sorveglianza Anna Bello e al provveditore dell'Amministrazione Penitenziaria di Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta D'Andria. In tale comunicazione ha informato i destinatari dell'urgente necessità di definizione di **un piano complessivo di gestione di eventuali ondate di contagio** nelle 13 carceri del Piemonte, mediante l'individuazione di una o più strutture sanitarie di riferimento sui diversi quadranti della Regione. Nella suddetta comunicazione, è stata anche rimarcata la difficile situazione della REMS "Anton Martin" della Fatebenefratelli di San Maurizio Canavese (To) con alcuni contagi e un decesso COVID correlato.

Il **24 aprile** ha luogo una riunione allargata con il Prap e il dottor Rinaudo, delegato dall'Unità di Crisi, mentre il **25 aprile** una seconda riunione con Rinaudo sulle problematiche relative al contagio in corso nella REMS "Anton Martin" di San Maurizio Canavese, con anche i funzionari dell'Assessorato Sanità. Riunioni formalmente sollecitate dal Garante.

Il **27 aprile 2020**, con una lettera successivamente inviata anche all'attenzione dell'Assessore Icardi, è stato informato il Presidente della Commissione consiliare Sanità, assistenza, servizi sociali, politiche degli anziani, Alessandro Stecco, in merito **Nuovo Tavolo interministeriale sulla sanità penitenziaria**. Nello specifico, sono state esplicitati al Presidente della Commissione e all'Assessore competenti i possibili problemi derivanti da un ipotizzato doppio percorso intrapreso dal Ministero della Salute in accordo con Ministero di Giustizia nella gestione della sanità penitenziaria: la devoluzione alle Regioni di tale competenza, avviata con un DPCM del 2008, individua un tavolo permanente nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni e la gestione emergenziale sembrava messa in discussione dalla creazione di un tavolo interministeriale.

A proposito dei contagi presso la REMS e in merito alle preoccupazioni di contagi riferite anche dagli Agenti di Polizia Penitenziaria è stata inviata una puntuale lettera all'Unità di Crisi della Regione Piemonte in data **11 maggio 2020**, con la richiesta di operare un monitoraggio con tamponi o *screening* sierologici, sostenendo le richieste dei sindacati di Pol Pen.

Il **12 maggio 2020** è stata inviata una lettera al Presidente Cirio in cui è stato evidenziato il contenuto dell'art. 4 comma 2 del Decreto Legge n. 29 del 10 maggio. Tale norma recita "*Il direttore dell'istituto penitenziario e*

dell'istituto penale per minorenni, sentiti, rispettivamente, il provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria e il dirigente del centro per la giustizia minorile, nonché l'autorità sanitaria regionale in persona del Presidente della Giunta della Regione stabilisce, nei limiti di legge, il numero massimo di colloqui da svolgere con modalità in presenza, fermo il diritto dei condannati, internati e imputati ad almeno un colloquio al mese in presenza di almeno un congiunto o altra persona." Un atto importante, che attribuisce al Presidente della Regione la gestione della popolazione detenuta all'interno della propria Regione: si registra dunque la necessità di garantire un'assistenza sanitaria efficace ed efficiente delle persone recluse. Tale attività istituzionale riveste il ruolo di interesse generale della popolazione e di diritto soggettivo dei detenuti: si è tuttavia sottolineato che la DGR che regola le suddette prestazioni è del 2016 e ha spesso evidenziato criticità, lamentele e disagi. A tale lettera è stata allegata la tabella aggiornata delle presenze nelle carceri al 7 maggio 2020.

Il **9 luglio 2020** è stata inoltrata una richiesta di incontro all'Assessore Icardi in vista della sottoscrizione del Protocollo di Intesa fra Regione e PRAP con l'Associazione internazionale "Medici senza Frontiere", il cui testo era passato al vaglio della Giunta regionale nella seduta del 3 luglio. Con una successiva comunicazione del **10 luglio 2020** l'Assessorato alla Sanità è stato reso partecipe della richiesta di attenzione inviata al **PRAP** in merito al **proseguimento del lavoro degli OSS** assunti temporaneamente durante l'emergenza epidemiologica presso gli istituti di pena piemontesi.

[Le istanze al Garante](#)

Come riportato in premessa, possono essere molteplici le modalità formali ed informali di segnalazione e di presa in carico delle istanze provenienti al Garante dalle persone sottoposte a misure restrittive della libertà. Esse possono giungere in occasione di visite e incontri, tramite lettera, attraverso la richiesta di colloquio personale (con la famosa "domandina", istanza formulata con il "modello 393"), su interessamento di un familiare o dell'avvocato di fiducia, su segnalazione degli stessi operatori penitenziari (Direttori, educatori, agenti, cappellani, volontari, ecc.), su suggerimento di altri soggetti della comunità penitenziaria (sanitari, formatori, insegnanti, ecc.). Si sottolinea come gli ultimi anni, dopo le sentenze della CEDU, l'Italia ha progressivamente formalizzato il ruolo di "osservatore esterno" dei garanti, con la **facoltà di ingresso senza alcuna preventiva autorizzazione** (art.67 O.P.: come i parlamentari e i consiglieri regionali), con la facoltà di colloqui riservati (con il solo controllo visivo e non uditivo), con la facoltà di ricevere comunicazioni non sottoposte a censura (come gli avvocati), ma anche con la possibilità di ricevere formali istanze di reclamo (art. 35 O.P.). Per inquadrare dal punto di vista dei contenuti le questioni poste all'attenzione dell'Ufficio, può essere utile dare conto delle macroaree tematiche emergenti delle istanze ricevute dall'Ufficio del Garante nel periodo 1° giugno - 31 dicembre 2019,

dove si è registrata l'apertura di **188** fascicoli personali. Nella tabella di seguito il numero e il tema principale dei fascicoli:

Tabella 9- Le segnalazioni del secondo semestre 2019 al Garante regionale suddivise in categorie

Macroarea tematica	n. segnalazioni
Alimentazione	1
Avvicinamento	7
Sanità	42
Lavoro	1
Studio	4
Espulsione	8
Trasferimento	30
Giustizia	31
Dimittendo	5
REMS	1
Colloquio	39
Difesa legale	6
Famiglia	3
Abitazione	1
Svago	3
Finanza	4
Altro	2
TOTALE	188

Nel corso di questa prima parte del 2020 (fino al 10/9/2020) le segnalazioni trattate sono state **241**, relative ad altrettanti casi di detenuti che hanno segnalato direttamente o tramite altre persone (familiari, educatori, volontari, avvocati, ecc.) problematiche di vario tipo per le quali hanno richiesto l'interessamento o un intervento del garante. Si tratta perlopiù di casi

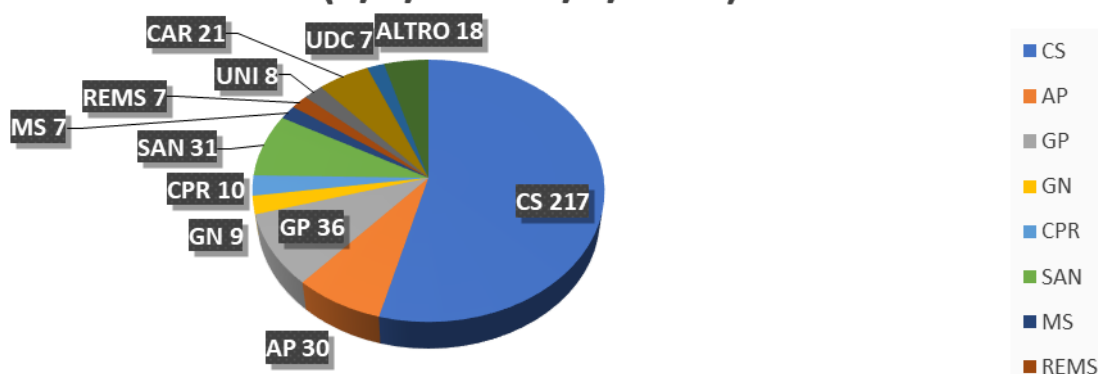
personali, reclami generali, istanze particolari, richieste o segnalazioni puntuali: in molte occasioni si è trattato di ripetuti interventi o ripetute richieste diverse per ogni singola persona presa in carico o comunque incontrata nell'esecuzione penale dal Garante. A questi nuovi fascicoli è da aggiungere il proseguimento dell'attività relativa ai fascicoli già esistenti, in quanto aperti negli anni scorsi, e relativi a persone ancora in esecuzione penale nell'ambito delle carceri piemontesi.

Si ritiene interessante specificare le attività svolte dall'Ufficio nel periodo **tra il 1° marzo e il 7 agosto 2020**, che ha rappresentato la fase più acuta della crisi sanitaria: più della metà delle risorse umane e temporali sono state dedicate alla soluzione di casi singoli (le sopra descritte "segnalazioni"). Buona parte del tempo restante è stato dedicato ai rapporti istituzionali tra Garanti, Magistratura di Sorveglianza, Unità di Crisi, Sanità Penitenziaria, figure di garanzia di altri livelli ecc. Il grafico sottostante riassume i dati numerici assoluti e percentuali delle funzioni svolte.

Tabella 10- Attività svolte dall'Ufficio del Garante durante la crisi sanitaria

Sigla	Categoria	Numero attività	%
CS	Caso singolo (segnalazione, presa in carico individuale, comunicazione singola del/al Garante)	217	56,66
AP	Rapporti con Amministrazione Penitenziaria (DAP, PRAP, UEPE, Direzioni carcere, funzionari giuridico-pedagogici ecc.)	30	7,83
GP	Rapporti con i Garanti del Piemonte	36	9,40
GN	Rapporti con il Garante Nazionale	9	2,35
CPR	Centro di Permanenza per il Rimpatrio	10	2,61
SAN	Rapporti/questioni Sanità Penitenziaria	31	8,09
MS	Rapporti con Magistratura di Sorveglianza	7	1,83
REMS	Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza	7	1,83
UNI	Rapporti con l'Università	8	2,09
CAR	Visite Carcere/IPM	21	5,48
UDC	Rapporti con Unità di Crisi	7	1,83
ALTR O	Iniziative di sensibilizzazione, rapporti con altre istituzioni	18	4,70
TOT		383	100

Attività svolte nel periodo emergenziale (1/3/2020-7/8/2020)



Eventi critici in carcere

Tra i compiti più pregnanti e significativi dei Garanti, in quanto Autorità esterna all'Amministrazione Penitenziaria e con potere di visita ispettiva e colloquio riservato e personale con i singoli detenuti, si annovera indubbiamente la verifica del diritto dei detenuti a non subire alcuna violazione dell'integrità fisica e psichica. Il **divieto di tortura** o di pena e trattamenti inumani e degradanti è stato sancito da più livelli normativi. I Garanti piemontesi, che operano all'interno della [Rete dei Garanti Nazionale e del National Preventive Mechanism italiano \(Meccanismo preventivo nazionale\)](#) cercano di lavorare in sinergia per verificare ed eventualmente denunciare fatti che violino l'integrità fisica o psichica dei detenuti e comunque intacchino la **dignità della persona ristretta**.

In questi anni di svolgimento del mandato di Garante solo in alcune occasioni ci si è trovati di fronte a situazioni spinose relative alle dinamiche interne agli istituti di pena piemontesi, questioni che sono poi emerse agli onori delle cronache giornalistiche, ma che più spesso sono rimaste nell'ambito delle interlocuzioni istituzionali con gli organi dell'Amministrazione Penitenziaria *in primis* e della Magistratura. Nel periodo preso in considerazione da questa relazione (2019-2020) hanno avuto grande rilievo alcune **indagini** aperte per tali violazioni che sarebbero avvenute nella Casa Circondariale di Ivrea e in quella di Torino, negli ultimi anni, come nel recente passato la vicenda di Asti. Non si ritiene poter entrare nel merito dei fatti denunciati, data la delicatezza del tema ed il coinvolgimento di molti operatori, ma si ritiene importante segnalare e sottolineare il percorso di segnalazione degli episodi giunti all'attenzione della figura di garanzia.

Per quanto riguarda **Ivrea**, in riferimento a fatti accaduti nel 2017 e nel 2018, sono stati aperti quattro fascicoli da parte della Procura della Repubblica eporediese, a seguito di segnalazione dell'allora Garante comunale Armando Michelizza (con il supporto dell'Associazione Nazionale Antigone e dei suoi

avvocati) e l'intervento del Garante nazionale (Emilia Rossi) e del Garante regionale, anche attraverso interlocuzioni dirette con il Procuratore Capo di Ivrea. L'iniziativa, per il momento, è in attesa di formale conclusione.

Per quanto riguarda gli episodi di **Torino** sono ora sotto il giudizio della Magistratura a seguito dell'indagine svolta e conclusa da parte del NIC, il Nucleo Investigativo Centrale dell'Amministrazione penitenziaria, gestito dalla stessa Polizia penitenziaria. Ad oggi risultano 25 persone imputate: i due vertici apicali, Direttore e Comandante, due esponenti del sindacato di Polizia penitenziaria e 21 agenti, peraltro, in molti casi, persone giovani. Non essendo ancora possibile entrare nello specifico, per ovvi motivi, si vuole comunque qui sottolineare il percorso seguito. L'ufficio del Garante Regionale è stato coinvolto direttamente dalla Garante comunale, Monica Cristina Gallo, che, aveva raccolto informazioni specifiche e denunce circostanziate riferite a presunti episodi di violenza verificatisi all'interno del Padiglione "C" del Carcere di Torino. Le prime segnalazioni raccolte dalla Garante comunale sono state suffragate da ulteriori elementi raccolti in una comune opera di verifica, effettuata con colloqui riservati personali fatti assieme. Nel coordinamento fra Garante comunale, Garante regionale e Garante nazionale si è poi arrivati alla formalizzazione di due relazioni scritte, redatte da parte della Garante comunale, sulla base dei racconti ascoltati e dei primi riscontri ricevuti, relazioni inviate formalmente all'attenzione del Garante regionale e del Garante nazionale e, per decisione condivisa, portate all'attenzione della Procura della Repubblica affinché potessero essere verificate mediante una deposizione della stessa Garante Gallo, alla quale è seguita un formale esposto a cura del Garante Nazionale (Mauro Palma e Emilia Rossi). Tale "percorso" è emblematico e ben rappresentativo dei diversi ruoli e delle diverse funzioni ricoperte dalle figure di garanzia all'interno del meccanismo di prevenzione.

Come dimostrano i casi di Ivrea e di Torino, il **Garante comunale** è la figura che è più a stretto contatto con i detenuti, le loro confidenze, le loro segnalazioni e le loro eventuali denunce non formalizzate. Il **Garante regionale** ha un ruolo di coordinamento e di inquadramento delle segnalazioni in un più ampio contesto territoriale e istituzionale. Al vertice del sistema c'è il **Garante nazionale**, che ha la possibilità di monitorare direttamente e costantemente il "Registro degli eventi critici" dell'Amministrazione Penitenziaria, prezioso strumento aggiornato in tempo reale a livello nazionale sulla base delle informazioni delle singole carceri. Indubbiamente la prevenzione della violenza dentro il carcere è un obiettivo di tutti gli attori in gioco e non può certo passare in via prioritaria dal ruolo dei Garanti. Il Garante nazionale in rapporti interpersonali, nell'esposto formale e poi anche in eventi pubblici ha riferito un dato fortemente significativo e allarmante, che si può presumere essere anche alla base dell'indagine effettuata: dal 1° gennaio 2018 a fine settembre 2018, nel carcere di Torino si sono registrati **166 incidenti** attraverso il sopra descritto "registro degli eventi critici". Si trattava di infortuni

accidentali, non legati allo sport o all'attività lavorativa. 75 dei suddetti 166 incidenti si sono verificati all'interno dello stesso padiglione. I numeri e i dati ci hanno quindi aiutato ad inquadrare una situazione critica che poi si è confermata effettivamente problematica.

Il ruolo della sanità penitenziaria

È necessario sottolineare il ruolo dei **presidi sanitari regionali**: gli eventi critici del carcere di Torino sono stati spesso accompagnati da resoconti e referti medici su eventi avversi la cui spiegazione registrata nei fascicoli sanitari dove risultava molte volte di una lunarietà straordinaria: c'è chi ha dichiarato di essersi rotto i denti mangiando l'insalata; tumefazioni sul collo e sul naso, la cui causa veniva ricondotta ad una catenina o ad un crocefisso appeso al collo; persone che hanno dichiarato di essere cadute dallo sgabello, procurandosi ferite alla fronte, giocando da soli a carte.

E' compito e delicatezza del ruolo del Garante riuscire a discernere la problematica strumentale, l'esagerazione o l'elemento di disturbo da dinamiche che abbiano, invece, un peso e una valenza forte o drammatica. Per adempiere proficuamente a questo compito, è necessario sottolineare come i Garanti possano e debbano poter contare ed essere affiancati dalle altre figure che operano dentro il carcere: risulta fondamentale il ruolo della Sanità Penitenziaria.

La **riforma** che ha trasferito la responsabilità della sanità penitenziaria dal Ministero di Giustizia al Ministero della Sanità ormai ha dodici anni (risale al 2008). Essa ha messo il sistema sanitario nazionale, e conseguentemente quello regionale, al centro di quello che avrebbe dovuto essere un gioco di squadra. Ciascuna delle figure che operano dentro al carcere, nella propria responsabilità, nei propri compiti e nei propri limiti di ruolo, doveva però sapere, in qualche modo, che c'era qualcun altro che interveniva sullo stesso soggetto, con una responsabilità uguale e ugualmente forte, che permettesse quindi un confronto e una verifica chiara e trasparente rispetto alle dinamiche di un carcere.

Il carcere odierno che è sicuramente molto più aperto rispetto al passato, ma indubbiamente c'è il rischio che possano persistere dinamiche che sono classiche dei luoghi chiusi, soprattutto quando, di fatto, a metà pomeriggio il carcere si chiude su se stesso e fino alla mattina dopo all'interno delle sezioni in molti casi rimane solo un agente, e le tensioni e la violenza sono – come puntualmente denunciato dai sindacati di polizia penitenziaria – all'ordine del giorno.

Dinamiche che sono difficili non soltanto per i detenuti: non si può infatti negare l'esistenza di un **clima di aggressione e di violenza anche rispetto alla Polizia penitenziaria**, che svolge un delicato compito quotidiano in luoghi chiusi la cui quotidianità può travolgere i detenuti, soprattutto laddove sono presenti problematiche sociali, psicologiche e

psichiatriche: la questione rilevante è come gestire le tensioni negli spazi angusti e in carenza di risorse.

È importante che il Consiglio regionale e la Giunta possano rinnovare un'attenzione forte rispetto ad una responsabilità specifica, che è quella del **presidio sanitario dentro il carcere**, della verifica quotidiana di che cosa succede e del rafforzamento della risposta che la comunità dà dentro il carcere. Forse, è l'unico modo per costruire un carcere diverso, che permetta, anche al peggiore dei detenuti, di avere un'esecuzione della pena dignitosa, corretta ed utile (a se e agli altri), ma che permetta anche agli agenti, operatori penitenziari, educatori e assistenti sociali e sanitari, di svolgere il loro compito con tranquillità, con responsabilità, ma anche con la massima efficacia.

Approfondimento tematico n. 1: detenzione minorile

In Italia gli istituti penali per minorenni (I.P.M.) sono in tutto 16. In Piemonte l'IPM è situato a Torino e si tratta dello storico "Ferrante Aporti", che dopo i profondi lavori di restauro e ricostruzione terminati con l'inaugurazione della nuova sezione detentiva e trattamentale nel 2013, è diventato soltanto maschile, mentre, per le ragazze, il Piemonte fa riferimento all'IPM femminile di Pontremoli, in provincia di Massa Carrara.

Tabella 11- Ingressi all'IPM di Torino nell'anno 2019

	Italiani	Stranieri	Totale
Minorenni (14 - 18 anni)	39	56	95
Giovani adulti (18 - 25 anni)	21	31	52
Totale	60	87	147

La permanenza dei ragazzi in carcere è tendenzialmente breve in quanto la criminalità minorile è connotata dalla prevalenza dei reati contro il patrimonio e, in particolare, dei reati di furto e rapina, ma anche perché il sistema penale minorile è davvero improntato al ricorso alla carcerazione come *extrema ratio*. Frequenti sono anche le violazioni delle disposizioni in materia di sostanze stupefacenti, mentre tra i reati contro la persona prevalgono le lesioni personali volontarie.

Nel corso del 2019, a livello nazionale, la presenza di detenuti nell'ambito penitenziario minorile è stata in media di **102 giorni**: la gran parte di questi ragazzi entrati in carcere, addirittura il 72%, vi ha fatto ingresso in custodia cautelare.

A metà gennaio 2020 i minorenni (di età compresa fra i 14 e i 18 anni) erano 159, a fronte di 216 giovani adulti (di età compresa tra i 18 e i 25 anni): i ragazzi detenuti con età inferiore ai 16 anni erano solamente 27.

Con l'emergenza coronavirus, il numero delle presenze è diminuito ulteriormente, essendo state incentivate le misure alternative ed essendo rallentati gli arresti: se al 15 marzo era rimasto sostanzialmente invariato, nel mese successivo è sceso di 74 unità, ovvero del 20%, e contava a livello nazionale 298 detenuti. Da metà maggio il numero ha ripreso a salire, stabilizzandosi sulle quote "normali".

Tabella 12- Ingressi e presenza media negli IPM al 15 maggio 2020.

IPM	INGRESSO STABILE (Compresi trasferimenti tra IPM)	PRESENZA MEDIA GIORNALIERA	PRESENTI AL 15 MAGGIO 2020
Torino	38	37,9	27
Pontremoli (MS)	22	10,3	7
Milano	54	33,8	26
Treviso	20	12,5	9
Bologna	24	20,2	17
Firenze	26	16,4	12
Roma	48	40,4	42
Nisida (NA)	23	39,4	32
Airola (BN)	17	27,0	25
Bari	22	17,5	8
Potenza	6	8,6	8
Catanzaro	6	13,0	11
Palermo	13	19,5	11
Catania	20	23,6	20
Acireale (CT)	9	13,5	13
Caltanissetta	4	3,7	3
Quartucciu (CA)	6	10,7	9
TOTALE	358	348,1	280

[Fonte: Sistema Informativo dei Servizi Minorili (SISM)]

Tabella 13- Ingressi e presenza media negli IPM al 15 agosto 2020

IPM	INGRESSO STABILE (Compresi trasferimenti tra IPM)	PRESENZA MEDIA GIORNALIERA	PRESENTI AL 15 AGOSTO 2020
Torino	75	34,4	34
Pontremoli (MS)	32	9,0	5
Milano	96	33,4	28
Treviso	30	11,0	13
Bologna	43	20,5	24
Firenze	37	14,8	14
Roma	74	38,7	35
Nisida (NA)	41	36,3	35
Airola (BN)	26	26,0	26
Bari	34	14,9	17
Potenza	6	8,2	6
Catanzaro	10	11,8	11
Palermo	30	18,2	19
Catania	36	23,3	25
Acireale (CT)	13	12,7	11
Caltanissetta	7	3,8	4
Quartucciu (CA)	10	10,6	12
TOTALE	600	327,6	319

[Fonte: Sistema Informativo dei Servizi Minorili (SISM)]

Per quanto riguarda la **struttura dell'istituto penale per minori IPM "Ferrante Aporti"** di Torino, esso è organizzato in 4 sezioni detentive (48 posti letto) di cui 2 sono prevalentemente dedicate ai minorenni e 2 ai giovani adulti. Ad ogni sezione sono assegnati educatori e agenti che gestiscono gli

interventi a favore dei giovani detenuti congiuntamente. Si tende a privilegiare gruppi di lavoro, nell'ottica della vigilanza dinamica.

In particolare, vengono condivisi i momenti significativi della giornata dei giovani ristretti: sveglia, colazione, avvio alle attività (formative, scolastiche, lavorative, ecc), pranzo, attività all'aperto, socializzazione, etc.

Anche le **attività scolastiche** si svolgono in gruppi separati di minori e giovani adulti. Alle attività didattiche partecipano tutti i ragazzi e occupano l'intera loro mattinata. I corsi scolastici sono organizzati per pluriclasse e dunque nello stesso orario e nei medesimi spazi vengono svolti corsi di alfabetizzazione della lingua italiana, scuola primaria, scuola secondaria inferiore, e supporto per accesso a scuola secondaria superiore.

Molto importante è l'USSM (**Ufficio Servizio Sociale Minorenni**) che ha un ruolo di primaria importanza nei progetti educativi dedicati ai minori. Ogni progetto viene elaborato dagli educatori e/o assistenti sociali dell'USSM in stretta collaborazione con gli operatori del servizio sociale e deve il più possibile rispondere ai bisogni del minore ed essere personalizzato; per questa ragione è necessario che esso sia condiviso con il ragazzo e che ogni proposta non sia imposta.

All'interno dell'IPM sono attivi alcuni corsi di formazione professionale della Regione che sono gestiti da Enti di Formazione con esperienza nel settore: INFORCOOP Lega Piemonte (Capofila), ENGIM Piemonte e Casa di Carità Arti e Mestieri. Nel 2019 la formazione interna all'Istituto si è arricchita di nuove opportunità per i giovani; ai consueti corsi si aggiungono i corsi di stucchi e decori e si amplia la formazione in ambito culinario. All'interno dell'Istituto vengono organizzate e realizzati numerosi progetti oltre quelli analizzati, al fine di strutturare al meglio la permanenza dei giovani ospiti e metterli nelle condizioni di acquisire – per quanto possibile vista la normalmente breve permanenza - un'adeguata formazione scolastica, professionale, culturale e sportiva. Da 15 anni è attiva poi, l'Associazione di volontariato "Aporti Aperte" che opera attraverso un sostegno costante verso i ragazzi ristretti presso l'Istituto.

Il sistema della Giustizia Minorile cerca, nel minor tempo possibile, di trovare **collocazioni alternative** al carcere per i giovani coinvolti. Le misure alternative, quali l'affidamento in prova al servizio sociale, la detenzione domiciliare e la semilibertà, si contrappongono al sistema penale detentivo al fine di delineare un perimetro dell'esecuzione della pena in cui l'intervento penitenziario si strutturi fuori dal carcere, mira a ridurre la permanenza delle persone nelle carceri e lavora al reinserimento nella società.

La maggior parte dei minori autori di reato è in carico agli USSM, gli Uffici di Servizio Sociale per i minorenni ed è sottoposta a misure da eseguire in area penale esterna; la detenzione infatti, assume, per i minori di età, carattere di **residualità**, per lasciare spazio a percorsi sanzionatori alternativi. Gli USSM intervengono in ogni stato e grado del procedimento penale, dal

momento in cui, a seguito di denuncia, il minore entra nel circuito penale fino alla conclusione del suo percorso giudiziario. L'intervento a favore del minore viene avviato, su segnalazione dell'Autorità Giudiziaria, con la raccolta degli elementi conoscitivi per l'accertamento della personalità e per l'elaborazione dell'inchiesta sociale di base e prosegue con la formulazione del progetto educativo e con l'attuazione dei provvedimenti disposti dal giudice. Le pene all'esterno del carcere si fondano sulla fiducia riposta nel condannato, il quale deve lavorare in un'ottica di responsabilità e gestione guidata dagli interventi del UEPE (Ufficio di Esecuzione Penale Esterna) e della rete.

Dall'analisi dei dati sulle **misure e sanzioni di comunità**, le misure alternative sono state 2108 (affidamento, semilibertà e detenzione domiciliare). Come analizzato nella relazione annuale 2020 della Garante Comunale di Torino, per rappresentare un quadro più preciso si riportano di seguito alcune delle diverse situazioni in carico al UEPE:

- Persone con condanna definitiva ma con pena sospesa ovvero agli arresti domiciliari, in attesa dell'udienza che deciderà sulle misure alternative che hanno richiesto;
 - Persone affidate in prova al servizio sociale;
 - Detenuti semiliberi, che lavorano e vivono all'esterno ma trascorrono la notte in carcere;
 - Detenuti in "art. 21", che cioè lavorano o svolgono attività all'esterno, ma trascorrono il resto del tempo in carcere;
 - Persone per le quali il Magistrato di Sorveglianza deve valutare la pericolosità sociale ai fini dell'applicazione delle misure di sicurezza;
 - Detenuti che chiedono un permesso premio oppure semiliberi o internati in licenza.

Una particolare attenzione viene posta anche in riferimento ai **Centri di prima accoglienza** (CPA), che accolgono temporaneamente i minorenni fermati, accompagnati o arrestati in flagranza di reato dalle forze dell'ordine su disposizione del Procuratore della Repubblica per i minorenni; il minore permane nel Centro di prima accoglienza fino all'udienza di convalida, per un tempo massimo di novantasei ore; nel corso dell'udienza di convalida il giudice (GIP) valuta se esistono elementi sufficienti per convalidare l'arresto o il fermo e decide sull'eventuale applicazione di una delle quattro possibili misure cautelari previste per i minorenni (prescrizioni, permanenza in casa, collocamento in comunità, custodia cautelare). Il CPA di Torino è intitolato a Uberto Radaelli, giurista ed educatore, e ha vissuto momenti di notevole pressione nel periodo dell'emergenza COVID-19 a causa della chiusura del CPA di Milano ed alla conseguente collocazione a Torino anche dei minori fermati in Lombardia, con la difficoltà della necessità *ope legis* di immediata ricollocazione sul territorio in base alle decisioni della magistratura.

Infine, le **Comunità ministeriali** e del **privato sociale** hanno dimensioni strutturali e organizzative connotate da una forte apertura

all'ambiente esterno in cui sono collocati i minori sottoposti alla misura cautelare prevista dall'art.22 del D.P.R.448/88 (collocamento in comunità). L'ingresso in comunità può essere disposto anche nell'ambito di un provvedimento di messa alla prova o di concessione di una misura alternativa alla detenzione o di applicazione delle misure di sicurezza; alcune Comunità sono annesse ai Centri di prima accoglienza.

L'Amministrazione penitenziaria gestisce inoltre, i **Centri diurni polifunzionali** (CDP), Servizi minorili non residenziali per l'accoglienza diurna di minori e giovani adulti dell'area penale o in situazioni di disagio sociale e a rischio di devianza, anche se non sottoposti a procedimento penale. I CDP offrono attività educative, di studio, di formazione-lavoro, nonché ludico-ricreative e sportive.

Approfondimento tematico n. 2: detenzione femminile

Lavorare per tentare di garantire un'esecuzione penale che si discosti sempre di più dai meccanismi insiti nel sistema totalizzato e che finiscono, forse inevitabilmente, per caratterizzarsi in processi di umiliazioni, mortificazioni, deprivazioni puntando invece sull'*empowerment* personale e soggettivo, trova un campo sfida particolarmente interessante nell'esecuzione penale femminile. Si tratta di un contesto improntato, nei numeri e nelle metodologie, finanche nell'ideologia, ad un universo maschile per definizione. Un processo in cui la condizione di donna, moglie, figlia, madre sia prevalente può quindi rappresentare il possibile volano di cambiamento e di autodeterminazione, in contrapposizione a percorsi di stigmatizzazione da cui rifuggire o una zavorra da trascinare. Quando si affronta il tema della detenzione femminile è inevitabile una riflessione sui numeri: le detenute negli istituti di pena in Italia è da anni stabile su una percentuale di circa il **4% della popolazione detenuta complessiva**. Al 30 aprile 2020 era 2.224 su un totale di 53.904 presenze: in percentuale, esse rappresentavano il 4,13% della popolazione ristretta. Una percentuale in leggero calo in seguito alle misure intraprese per il contenimento del contagio da coronavirus nelle carceri. Infatti, le detenute erano 2.702 su un totale di 61.230 al 29 febbraio 2020 (4,41%): in due mesi il loro numero è diminuito di 478 unità. Al 31 agosto 2020 le donne detenute erano 2.263 (pari al 4.19%) su 53.921 ristretti in totale.

Le donne detenute si trovano collocate tra i quattro istituti di pena femminili presenti in Italia: a Roma ("G. Stefanini" Rebibbia Femminile), Pozzuoli, Trani, Venezia ("Giudecca") e le 44 sezioni femminili all'interno di carceri maschili.

In **Piemonte** non vi sono istituti esclusivamente femminili: le carceri con sezioni femminili al loro interno sono la Casa Circondariale "Lorusso e Cutugno" di **Torino** e la Casa Circondariale di **Vercelli**. Il 31 agosto 2020 a

Vercelli erano presenti 36 donne su un totale di 274 detenuti; a Torino ci sono 110 donne su un totale di 1361 detenuti.

Tabella 14- Detenzione femminile in Piemonte

DETEZIONE FEMMINILE	NUMERO DI DETENUTE DONNE
Torino	110
Vercelli	36

[Dati Ministero della Giustizia, sezione Statistiche del DAP (31.08.2020)]

Si segnala, altresì, che a febbraio 2019 le sezioni femminili in istituti maschili erano 46. Nel corso dei mesi di marzo e aprile sono state chiuse le sezioni degli istituti di Catanzaro "U. Caridi" e di Castelfranco Emilia, che però ospitavano ciascuna una sola detenuta, e di Modena, che invece ospitava 41 detenute. Esse sono state trasferite in parte a Verona ma soprattutto a Trento. Allo stesso tempo, è stata istituita una nuova sezione a Treviso, che tuttavia ad oggi ospita una sola detenuta. La sezione femminile più grande in Italia si trova nell'istituto di Bollate, seguito da Firenze "Sollicciano" e Torino "Lorusso e Cutugno". Inoltre, un altro dato importante, sono le detenute di **nazionalità straniera** che al 30 aprile 2020 erano 805 con provenienza principalmente da Romania, Nigeria, Marocco, Bosnia ed Erzegovina, Brasile: queste cinque nazionalità da sole rappresentano più del 50% di tutte le detenute straniere in Italia.

Importante è sottolineare che in via generale, l'ordinamento penitenziario stabilisce che le donne siano comunque ospitate "in istituti separati da quelli maschili o in apposite sezioni in numero tale da non compromettere le attività trattamentali" (art.14 O.P. comma 5) - nella realtà delle carceri italiane tale previsione è sempre rispettata attraverso una rigida separazione tra le sezioni maschili e quelle femminili che esclude i contatti tra detenuti e detenute. Infine c'è una presenza "femminile" nella Casa circondariale di Ivrea, dove da anni è attiva una delle 10 semi-sezioni per **detenute transessuali** in Italia: è l'unica in Piemonte e al 7 maggio erano 8 le persone detenute, sulle oltre 50 transessuali presenti nelle patrie galere, tutte collocate in sezioni maschili, tranne a Firenze dove si è attuata la feconda sperimentazione del reparto "D", collocato nella sezione femminile. Affrontare in modo serio e argomentato il senso e le finalità della pena partendo dal caso e dalle contraddizioni evidenti della detenzione femminile o anche della detenzione minorile, può aiutare l'opinione pubblica, ma anche le istituzioni, a comprendere il fenomeno e a intraprendere un percorso di superamento in chiave costituzionale delle pene detentive.

Le donne detenute vivono una realtà che non riflette i loro reali bisogni a causa di una maggiore fragilità e di una più sentita intolleranza al regime

carcerario, in quanto presentano esigenze e specificità proprie del genere femminile che partono dalla necessità di curare il proprio corpo ed aspetto ed arrivano all'espressione della propria sofferenza per la lontananza dai figli e dagli affetti familiari, bisogni relazionali spesso esclusivi.

Le **tipologie di reati** per cui le detenute vengono ristrette in carcere sono: reati contro il patrimonio, reati contro la persona e reati legati alle droghe. Reati commessi dalle donne come espressione di percorsi di marginalità che spesso segnano le loro vite, riportandole in carcere per brevi e ripetuti periodi.

L'**offerta formativa** per le donne è minore rispetto a quella per gli uomini, molto spesso per problemi di lingua determinati dalla forte presenza straniera, ma anche per la maggior brevità del periodo detentivo che non sempre consente un'utile e continuativa programmazione delle attività.

I principali **lavori** svolti e le principali offerte formative date e proposte alle detenute sono:

- Rivalutazione di percorsi artigianali dai quali le donne possano apprendere informazioni su di sé attraverso le cose che fabbricano;
- Corsi di cucina;
- Lavoro all'interno della Biblioteca femminile - permettendo così di svolgere all'interno della Biblioteca laboratori culturali molto apprezzati dalle donne reclusi ("Cineforum", "Do you speak English", "Parlons Français", "Caro amico ti scrivo...")

Approfondimento tematico n.3: detenzione delle mamme con bambini

Alla fine dell'anno 2018, il numero dei bambini in carcere (52 bambini rinchiusi con 47 madri detenute) era pressappoco quello del lontano 1993 (57 bambini con 55 madri)". **Alla fine del 2019 erano 44 con 48 figli.** Al 29 febbraio 2020 - all'inizio dell'emergenza COVID-19 - **erano addirittura salite a 54 donne con 59 figli al seguito**, mentre al 30 aprile erano scese a 34 madri con 40 figli, al 31 agosto erano sempre 33 con 35 bimbi.

In Piemonte, a **Torino**, risulta comunque presente la "vecchia" sezione Nido della Casa Circondariale che viene attivata all'occorrenza per le urgenze gestionali: si tratta di due stanze con lettini e con uno spazio giochi/socialità ed è presente anche una piccola cucina dedicata al piano (il terzo del padiglione E) ma non è di utilizzo delle mamme, se non con l'ausilio e l'assistenza di operatori. A Vercelli non è più presente e gli spazi si prevedeva di recuperarli per le detenute.

Nell'ICAM di Torino, a fine febbraio c'erano 10 donne e 12 bambini, il 7 maggio c'erano sempre 8 donne con 10 bambini, l'8 settembre u.s. erano 11 mamme con 5 bimbi, ma altre 3 donne con 2 figli erano collocate al "vecchio" Nido in sezione nel padiglione femminile. Il target delle mamme con bambini in

carcere è particolarmente sensibile nell'opinione pubblica e nell'attenzione delle istituzioni, ma nonostante questo il sistema ha confermato un'indubbia rigidità nell'affrontare in modo davvero innovativo e risolutivo la problematica.

Tabella 15- Detenuti madri e asili nido in carcere al 30 giugno 2020

Regione di detenzione	Asili nido funzionanti	Asili nido non funzionanti	Istituti a custodia attenuata per detenute madri	Detenute madri con figli in istituto	Bambini in istituto	Detenute in gravidanza
ABRUZZO	1	-	-	1	1	-
CALABRIA	1	-	-	-	-	-
CAMPANIA	-	-	1	7	9	-
EMILIA ROMAGNA	-	-	-	-	-	2
LAZIO	1	-	-	4	4	-
LIGURIA	1	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	1	-	1	8	8	-
PIEMONTE	-	-	1	5	6	-
PUGLIA	1	-	-	-	-	1
SARDEGNA	-	1	-	-	-	-
SICILIA	1	-	-	1	1	-
TOSCANA	1	-	-	2	2	-
UMBRIA	1	-	-	-	-	-
VENETO	-	-	1	2	2	-
Totale nazionale	9	1	4	30	33	3

Gli istituti a custodia attenuata per mamme con bambini al seguito

L'ICAM (Istituto a custodia attenuata per detenute madri) risulta essere una apposita struttura detentiva riservata alle **mamme con bambini fino a 6 anni**, dove si è dedicata una particolare cura alle condizioni di vita: i muri sono verniciati con colori il più possibile vivaci per rendere l'ambiente più accogliente e l'arredo non è quello standard delle celle, le camere sono spaziose, spesso dotate di cucinotto, lavandino e bagno, e sono ad uso singolo o doppio, oppure attrezzate in un'ottica di comunità con cucina unica, soggiorno, sale giochi, sale studio, ecc.

Ad oggi sul territorio italiano, gli ICAM sono 5: a Lauro (Avellino); a Milano "San Vittore" (struttura nata nel 2007); a Venezia Giudecca; a Torino "Lorusso Cutugno", e infine la struttura di Cagliari. In particolare, a Torino le madri con bambini sono normalmente tutte collocate nell'ICAM. Esso è dotato di 11 posti per mamme con bambini sotto i sei anni di età. A fine maggio 2020

presso l'ICAM di **Torino** si trovano 6 detenute madri con 7 figli a seguito tutte di nazionalità straniera. In data 8 settembre 2020 nella Casa Circondariale di Torino erano presenti 11 mamme con 5 bambini al seguito, ma altre 3 madri con 2 bambini al seguito erano collocate alla sezione "**Nido**" nel padiglione femminile: si tratta in genere di persone con necessità di isolamento giudiziale, disciplinare, in domiciliazione fiduciaria, o per altre esigenze sanitarie. Normalmente la permanenza è di breve durata. La tabella che segue è l'ultimo dato disponibile per le sole donne presenti negli ICAM ed è relativa al 31 marzo scorso.

Tabella 16- Detenute madri con figli al seguito negli ICAM al 31 marzo 2020

Regione di detenzione	Istituto di detenzione	Italiane		Straniere		Totale	
		Presenti	Figli al seguito	Presenti	Figli al seguito	Presenti	Figli al seguito
CAMPANIA	LAURO	6	8	1	1	7	9
LOMBARDIA	MILANO "SAN VITTORE"	1	1	3	3	4	4
PIEMONTE	TORINO "LORUSSO CUTUGNO"	4	6	4	4	8	10
VENETO	VENEZIA "GIUDECCA"	2	2	1	1	3	3
Totale		13	17	9	9	22	26

È importante ricordare come dall'anno 2017 sia stata sperimentata la permanenza dei bambini nella **scuola** per tutta la giornata. Prima l'intervento degli educatori della cooperativa impiegata a supporto riguardava solo l'accompagnamento dei bambini in entrata e uscita al servizio. Poi le scuole hanno ritenuto che questa modalità non permettesse una ricaduta significativa sulle mamme dei bambini che solo parzialmente potevano avere informazioni e aggiornamenti sulle esperienze dei loro figli.

Per ampliare le opportunità di collaborazione tra il carcere e la scuola d'infanzia è stato presentato un progetto sperimentale di **Servizio Civile Universale** finalizzato ad offrire maggiori occasioni di animazione ai bambini dell'ICAM oltre che ampliare le opportunità di incontro tra le loro mamme e le insegnanti della scuola materna. Dopo una valutazione positiva da parte dell'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile, tale iniziativa è stata inserita all'interno del bando comunale e così sono stati selezionati i 4 giovani; il servizio è stato avviato nel mese di febbraio 2019. Ad oggi, i bambini appartenenti alla fascia di età 0-3 anni frequentano, dalle 9 alle 12, il nido

comunale "Elvira Verde", accompagnati dalle educatrici della cooperativa "Allegro con moto" aggiudicatrice del bando comunale per lo svolgimento di tale servizio, mentre i bimbi tra i 3 ed i 6 anni frequentano, dalle 9 alle 16,30, la scuola per l'infanzia di via delle Primule 36, sempre accompagnati dalle educatrici della citata cooperativa¹.

Molto importante è ricordare come in generale **le sezioni nido ed anche gli ICAM tendono difficilmente a svuotarsi**: solo con il tragico episodio dell'omicidio da parte della mamma dei suoi due bambini a Rebibbia Femminile e, per un certo periodo, con la pandemia sono scesi i numeri di donne madri detenute, fino quasi a far chiudere alcune sezioni.

In questa direzione è bene riflettere su un altro elemento particolarmente critico legato alla detenzione femminile, ovvero proprio la presenza di bambine e bambini in carcere.

Le detenute con prole presenti nel circuito penitenziario in Italia erano 34 al 30 aprile 2020 (40 i figli a carico, di cui 17 sono donne italiane e 17 sono donne straniere), ma erano 54 (con 59 figli a carico) appena due mesi prima, il 29 febbraio. Esse si trovano all'ICAM di Lauro, a Salerno, Bologna, Roma Rebibbia Femminile, Milano "Bollate", Milano "San Vittore", Torino "Lorusso Cutugno", Firenze "Sollicciano" e Venezia "Giudecca".

La detenzione minorile, quella femminile e ancora di più quella della mamme con bambini al seguito non possono che porre, anche all'occhio dell'osservatore esterno, un problema di senso e uno di efficacia di questa esecuzione penale.

Come ebbe a dire, in uno scritto giovanile, Aldo Moro, anche e soprattutto in questi casi vi è forte la necessità **"non tanto di un diritto penale migliore, ma di qualcosa di meglio del diritto penale"**, con le evidenti conseguenze in tema di concezione del carcere e della pena detentiva, della giustizia ripartiva, dei percorsi di recupero e reinserimento.

Si riportano, qui di seguito, le tabelle con i dati del Ministero di Giustizia in riferimento a tutte le **detenute madri con figli** presenti negli ultimi mesi nelle carceri italiane, con particolare interesse alla dinamica delle scarcerazioni per effetto dell'emergenza COVID-19, i dati sono riferiti al 29 febbraio, 31 marzo, 30 aprile, 31 maggio e 31 agosto 2020.

¹ Dalla Relazione annuale 2019 della Garante comunale di Torino.

Tabella 17- Detenute madri con figli al seguito negli istituti penitenziari italiani al 29 febbraio 2020

Regione di detenzione	Istituto di detenzione	Italiane		Straniere		Totale	
		Presenti	Figli al seguito	Presenti	Figli al seguito	Presenti	Figli al seguito
CAMPANIA	LAURO	6	8	1	1	7	9
CAMPANIA	SALERNO "A. CAPUTO"	1	1	0	0	1	1
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA "R. D'AMATO"	0	0	1	2	1	2
LAZIO	ROMA REBIBBIA FEMMINILE	6	6	7	7	13	13
LOMBARDIA	MILANO BOLLATE	1	1	5	5	6	6
LOMBARDIA	MILANO "SAN VITTORE"	2	2	5	5	7	7
PIEMONTE	TORINO "LORUSSO CUTUGNO"	6	8	4	4	10	12
TOSCANA	FIRENZE "SOLLICCIANO"	2	2	3	3	5	5
VENETO	VENEZIA "GIUDECCA"	2	2	2	2	4	4
Totale		26	30	28	29	54	59

Tabella 18- Detenute madri con figli al seguito negli istituti penitenziari italiani al 31 marzo 2020

Regione di detenzione	Istituto di detenzione	Italiane		Straniere		Totale	
		Presenti	Figli al seguito	Presenti	Figli al seguito	Presenti	Figli al seguito
CAMPANIA	LAURO	6	8	1	1	7	9
CAMPANIA	SALERNO "A. CAPUTO"	1	1	0	0	1	1
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA "R. D'AMATO"	0	0	1	2	1	2
LAZIO	ROMA REBIBBIA FEMMINILE	4	4	6	6	10	10
LOMBARDIA	MILANO BOLLATE	1	1	4	4	5	5
LOMBARDIA	MILANO "SAN VITTORE"	1	1	3	3	4	4
PIEMONTE	TORINO "LORUSSO CUTUGNO"	4	6	3	3	7	9
TOSCANA	FIRENZE "SOLLICCIANO"	3	4	1	2	4	5
VENETO	VENEZIA "GIUDECCA"	3	3	2	1	5	5
Totale		23	28	21	22	44	50

Tabella 19- Detenute madri con figli al seguito negli istituti penitenziari italiani al 30 aprile 2020

Regione di detenzione	Istituto di detenzione	Italiane		Straniere		Totale	
		Presenti	Figli al seguito	Presenti	Figli al seguito	Presenti	Figli al seguito
CAMPANIA	LAURO	6	8	1	1	7	9
CAMPANIA	SALERNO "A. CAPUTO"	1	1	0	0	1	1
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA "R. D'AMATO"	0	0	1	2	1	2
LAZIO	ROMA REBIBBIA FEMMINILE	0	0	4	4	4	4
LOMBARDIA	MILANO BOLLATE	1	1	2	2	3	3
LOMBARDIA	MILANO "SAN VITTORE"	1	1	3	3	4	4
PIEMONTE	TORINO "LORUSSO CUTUGNO"	4	6	4	4	8	10
TOSCANA	FIRENZE "SOLLICCIANO"	2	3	1	1	3	4
VENETO	VENEZIA "GIUDECCA"	2	2	1	1	3	3
Totale		17	22	17	18	34	40

Tabella 20- Detenute madri con figli al seguito negli istituti penitenziari italiani al 31 maggio 2020

Regione di detenzione	Istituto di detenzione	Italiane		Straniere		Totale	
		Presenti	Figli al seguito	Presenti	Figli al seguito	Presenti	Figli al seguito
CAMPANIA	AVELLINO BELLIZZI	0	0	1	1	1	1
CAMPANIA	LAURO	5	7	1	1	6	8
CAMPANIA	SALERNO "A. CAPUTO"	1	1	0	0	1	1
LAZIO	ROMA REBIBBIA FEMMINILE	0	0	2	2	2	2
LOMBARDIA	MILANO BOLLATE	2	2	2	2	4	4
LOMBARDIA	MILANO "SAN VITTORE"	1	1	3	3	4	4
PIEMONTE	TORINO "LORUSSO CUTUGNO"	3	4	3	3	6	7
PUGLIA	LECCE	1	1	0	0	1	1
TOSCANA	FIRENZE "SOLLICCIANO"	2	3	1	1	3	4
VENETO	VENEZIA "GIUDECCA"	1	1	1	1	2	2
Totale		16	20	14	14	30	34

Tabella 21- Detenute madri con figli al seguito negli istituti penitenziari italiani al 31 agosto 2020

Regione di detenzione	Istituto di detenzione	Italiane		Straniere		Totale	
		Presenti	Figli al seguito	Presenti	Figli al seguito	Presenti	Figli al seguito
ABRUZZO	TERAMO	1	1	0	0	1	1
CAMPANIA	LAURO	4	5	2	2	6	7
CAMPANIA	SALERNO "A. CAPUTO"	1	1	0	0	1	1
LAZIO	ROMA REBIBBIA FEMMINILE	3	3	5	5	8	8
LOMBARDIA	MILANO BOLLATE	1	1	2	2	3	3
LOMBARDIA	MILANO "SAN VITTORE"	0	0	2	2	2	2
PIEMONTE	TORINO "LORUSSO CUTUGNO"	5	6	1	1	6	7
PUGLIA	LECCE	1	1	0	0	1	1
SICILIA	AGRIGENTO "DI LORENZO"	0	0	1	1	1	1
TOSCANA	FIRENZE "SOLLICCIANO"	1	1	2	2	3	3
VENETO	VENEZIA "GIUDECCA"	1	1	0	0	1	1
Totale		18	20	15	15	33	35

[Fonte: Ministero della Giustizia – DAP - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica]

Le case famiglia protette

Con la legge n. 62 del 21 aprile 2011, oltre agli ICAM, si è prevista l'istituzione delle case-famiglia protette.

Le Case-famiglia protette, attualmente solo due (entrambe a titolarità privata sociale), aperte a **Roma** "Casa di Leda" (Cecilia coop. sociale, Roma) e **Milano** "Associazione C.I.A.O" (Onlus, Milano) e rappresentano una reale alternativa al carcere per donne senza dimora o altro domicilio adeguato, dove le madri possono scontare la loro pena portando con sé i figli che abbiano meno di 10 anni di età, in un contesto non penitenziario.

A differenza degli ICAM, infatti, le Case-famiglia protette non dipendono dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero di Giustizia, ma devono essere gestite da soggetti del terzo settore e del privato sociale in accordo con gli enti locali territoriali.

Il Ministero della Giustizia ha definito, con apposito decreto, le caratteristiche delle strutture per le case-famiglia protette. Il provvedimento infatti è nato dalla necessità di conciliare, da un lato, l'esigenza di limitare la presenza nelle carceri di bambini in tenera età, dall'altro di garantire il diritto pieno alla genitorialità e la possibilità di un inserimento socio-lavorativo del genitore. Pare evidente che l'obiettivo prioritario di tale legge risulta essere la tutela degli interessi e dei diritti dei minori e che, pertanto, tali strutture devono tendere ad agevolare il ripristino della rete di rapporti familiari in funzione dell'equilibrato sviluppo del minore.

Il soggiorno presso la Casa-famiglia è temporaneo e varia a seconda del residuo pena e del **progetto educativo** convenuto tra l'UEPE (Ufficio per l'esecuzione pena esterna) e il responsabile tecnico della struttura.

L'accoglienza, in sintonia con quanto prevede la normativa, intende in primo luogo salvaguardare il rapporto genitore figlio/a e inoltre deve essere una risposta non emergenziale ma qualitativa al problema che getti le basi per un ritorno del genitore e dei figli ad una vita "normale".

Le detenute di nazionalità non italiana erano **805** al 30 aprile 2020 e provenivano principalmente da **Romania, Nigeria, Marocco**, Bosnia ed Erzegovina, **Brasile**²: da qui si possono porre degli interrogativi riguardanti il fatto che la maggior parte delle donne detenute con figli siano straniere e che a causa delle condizioni materiali e culturali siano prive di una residenza stabile e di conseguenza non possano usufruire delle misure alternative al carcere già previste dalle varie leggi.

In questi casi i figli, sia quelli nati in carcere sia quelli nati prima della reclusione, vengono affidati a un'altra famiglia o ad un istituto terzo (strutture residenziali), interrompendo quella continuità della relazione madre-figlio che potrebbe progredire invece in un ambiente protetto come la casa-famiglia che possa costituire l'alternativa sia alla "reclusione" del bambino insieme alla madre sia alla loro separazione.

La casa protetta grazie alla presenza di educatori e operatori offrirà a queste donne, il sostegno, sia emotivo che concreto di cui hanno bisogno per sentirsi riconfermate nel loro **ruolo di genitore**, e al bambino la possibilità di continuare il rapporto privilegiato con il genitore fondamentale per la sua crescita psico-fisica.

Nell'Ordinamento Penitenziario, nella legge Gozzini (legge 10 ottobre 1986, n. 663) e nella legge Simeoni-Saraceni (legge 27 maggio 1998, n. 165), sono previsti benefici che consentono alle donne madri detenute e o, in assenza di queste, ai padri di poter scontare la pena fuori dal carcere. Con

² [Il carcere al tempo del Coronavirus. XVI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione](#), 21 Maggio 2020.

questa normativa si promuove la crescita dei figli delle persone detenute in un ambiente di vita "normale" dove sono garantiti quegli stimoli e quelle opportunità che consentono un sano sviluppo psico-fisico dei bambini.

Di seguito si riportano i criteri previsti dal decreto del Ministro di Giustizia del 8.3.2013 e recante "Requisiti delle case famiglia protette":

1. le case-famiglia protette sono collocate in località dove sia possibile l'accesso ai servizi territoriali, socio-sanitari ed ospedalieri, e che possano fruire di una rete integrata a sostegno sia del minore sia dei genitori;

2. le strutture hanno caratteristiche tali da consentire agli ospiti una vita quotidiana ispirata a modelli familiari, tenuto conto del prevalente interesse del minore;

3. ospitano non oltre sei nuclei di genitori con relativa prole;

4. i profili degli operatori professionali impiegati e gli spazi interni sono tali da facilitare il conseguimento delle finalità di legge;

5. le stanze per il pernottamento e i servizi igienici dei genitori e dei bambini dovranno tenere conto delle esigenze di riservatezza e differenziazione venutesi a determinare per l'estensione del dettato della legge 62/2011 anche a soggetti di sesso maschile;

6. sono in comune i servizi indispensabili per il funzionamento della struttura (cucina etc.);

7. sono previsti spazi da destinare al gioco per i bambini, possibilmente anche all'aperto;

8. sono previsti spazi, di dimensioni sufficientemente ampie, per consentire gli incontri personali, quali: i colloqui con gli operatori, i rappresentanti del territorio e del privato sociale, nonché gli incontri e i contatti con i figli e i familiari al fine di favorire il ripristino dei legami affettivi;

9. il servizio sociale dell'amministrazione penitenziaria interviene nei confronti dei sottoposti alla misura della detenzione domiciliare secondo quanto disposto dall'art. 47 quinquies, 3, 4 e 5 comma dell'Ordinamento Penitenziario;

Casa Famiglia Protetta a Milano

La prima Casa-famiglia per madri detenute in Italia è stata istituita a Milano da Andrea Tollis ed Elisabetta Fontana, i fondatori della casa protetta che oggi prende il nome di Associazione C.I.A.O..

L'associazione C.I.A.O. era nata il 27 Giugno del 1995 come organizzazione di volontariato che opera sul territorio a favore di detenuti, ex detenuti e loro familiari, al fine di favorire le condizioni di un effettivo reinserimento sociale e lavorativo delle persone in stato di detenzione, mediante un servizio di ospitalità, accompagnamento ed orientamento che si intensifica in prossimità del fine pena e prosegue nel delicato frangente del rientro in libertà.

La prima madre è stata accolta nel 2010, non era mai uscita in tre anni assieme alla figlia – racconta Elisabetta Fontana – *"una corsa nel parco, un*

pacchetto di caramelle comprato al negozio, per loro era qualcosa di straordinario e da lì siamo partiti”³.

La casa-famiglia di Milano si trova all’ultimo piano dell’edificio di una vecchia scuola con tre appartamenti autonomi abitati in condivisione da due mamme e i relativi figli e sullo stesso piano si trova l'ufficio della onlus, una sala giochi e un altro spazio comune. Questi sono i luoghi dove sul finire del 2018 erano ospitate sei donne e sette bambini, ma che dal 2010 hanno visto passare i volti e le storie di **22 madri e 27 minori**⁴. Spesso straniere. Ragazze che accedono a istituti alternativi alla pena in carcere, o alla custodia cautelare ai domiciliari in attesa di processo, ma che non hanno riferimenti abitativi sul territorio.

All’interno della casa-famiglia viene garantita l’accoglienza abitativa, il rifornimento di beni di consumo, la regolarizzazione dei documenti, l’accompagnamento socio-educativo all’essere madre nel rapporto con i figli, l’obbligatorietà dell’accesso scolastico e ai servizi sanitari, attraverso operatori e uno psicoterapeuta. Sui percorsi scolastici, laddove non si riesca con l’iscrizione al Nido, se si riscontra la necessità, si la struttura assicura il suo intervento per poter far comunque accedere i bambini ai Centri per la prima infanzia.

Casa Famiglia Protetta a Roma

L’8 Maggio 2015, con deliberazione n.145 la Giunta del Comune di Roma decide la destinazione d’uso a Casa-famiglia protetta di un edificio (una villa signorile nel quartiere EUR) confiscato alla criminalità organizzata. Grazie all’impegno dell’Associazione “A Roma, insieme”, fondata e a lungo presieduta dalla storica volontaria Leda Colombini e grazie al lavoro di Luigi Di Mauro referente della Consulta penitenziaria del Comune di Roma, il 24 Luglio 2015, si annuncia l’apertura della Casa-famiglia per detenute madri.

L’immobile dove è stata realizzata la “Casa di Leda” è stato assegnato in data 26 luglio 2016 a “CECILIA Soc. cooperativa sociale ONLUS”: la casa-famiglia può ospitare fino a 6 donne (e/o uomini) in pena alternativa alla detenzione o agli arresti domiciliari con 8 figli minori da 0 a 10 anni.

Ad usufruire principalmente della Casa sono quelle donne e quegli uomini, con bambini da 0 a 10 anni, privi di risorse alloggiative, economiche e relazionali. Il mondo associativo attivo nella Capitale sul tema ha avuto il merito non solo di avere elaborato e portato all’attenzione della società civile la drammatica realtà dei bambini detenuti con le loro madri, ma da anni opera per ridurre i danni che un’istituzione come il carcere può provocare nella crescita sana dei bambini.

³ GIUSTIZIA, “Non siamo carcere”: come funziona una casa-famiglia per madri detenute, <http://www.vita.it/it/article/2018/09/19/bambini-in-carcere-troppo-poche-due-case-famiglia-protette-in-tutta-it/149080/>, 20 Settembre 2018

⁴ GIUSTIZIA, “Non siamo carcere”: come funziona una casa-famiglia per madri detenute, <http://www.vita.it/it/article/2018/09/19/bambini-in-carcere-troppo-poche-due-case-famiglia-protette-in-tutta-it/149080/>, 20 Settembre 2018

La convivenza con i figli all'interno del carcere causa nelle madri situazioni di ansia e paura poiché significa per loro esporre i propri figli a qualcosa di cui non solo non conoscono esattamente le dinamiche, ma della cui realtà percepiscono l'assoluta precarietà e mancanza di diritti sia come persone che come madri.

Secondo una dichiarazione del Garante delle persone private della libertà della Regione Lazio, Stefano Anastasia, in data 22 maggio 2020: *"La sensibile riduzione dei bambini in carcere - registrata dal rapporto di Antigone - è in gran parte il risultato di buone prassi messe in atto a Roma, dove grazie alla magistratura di sorveglianza e di merito, e alla rete territoriale da tempo attiva intorno a Casa di Leda, la prima casa-famiglia protetta aperta sul territorio nazionale, le donne in carcere con bambini sono passate da 15 alla fine di gennaio a 2, di cui solo una è ancora nella sezione nido."*

Una casa famiglia protetta anche in Piemonte?

La prima domanda che molto spesso ci si pone è perché le case-famiglia sono **solo due** in tutta Italia e sostenute essenzialmente da **donazioni private**? Si riporta in seguito un pensiero espresso da Andrea Tollis, direttore della casa-famiglia protetta C.I.A.O. Onlus di Milano⁵ in un'intervista sul tema. *"C'è la contraddizione di una legge che apre alle case-famiglia, ma non garantisce copertura finanziaria- spiega Andrea Tollis, direttore di Ciao Onlus - Mentre per gli Icam erano stati stanziati milioni di euro. Noi abbiamo aperto perché già lo facevamo in precedenza"*. Vi è infatti un **ostacolo** di natura economica alla realizzazione di nuove case-famiglia protette, dal momento che secondo la legge 62 del 2011, si afferma il principio "senza oneri aggiuntivi per lo Stato", il costo deve essere sostenuto interamente dagli Enti Locali. Si tratta di *"una crepa che si vuole sottacere: gli ultimi eventi eclatanti come quello di Rebibbia la mostrano tutta e dispiace perché proprio queste tragedie mettono i ministri davanti alla realtà. I bambini in carcere non possono stare e contemporaneamente hanno diritto a stare con la propria madre"*. *"Le madri e i bambini - conclude Andrea Tollis - sono l'occasione per riflettere sul senso della pena: queste donne hanno spesso disturbi psicologici, bisogna farsi carico di questo aspetto. Il reato non è il principale problema mentre lo sono le situazioni psichiche, le violenze e gli abusi subiti in passato. È preminente l'interesse del fanciullo e scontare la pena all'esterno"*.

Ad una seconda domanda "è emersa in questi anni la possibilità di una casa famiglia protetta anche in Piemonte?" si voluto dare una risposta in un **seminario pubblico** aperto dall'illustrazione del quadro giuridico da parte di Giulia Mantovani, docente di Diritto penitenziario presso il dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino che ha permesso di focalizzare il contesto normativo e comparato in cui ci si muove. L'obiettivo dell'iniziativa è

⁵GIUSTIZIA, "Non siamo carcere": come funziona una casa-famiglia per madri detenute, <http://www.vita.it/it/article/2018/09/19/bambini-in-carcere-troppo-poche-due-case-famiglia-protette-in-tutta-it/149080/>, 20 Settembre 2018

stato quello di una valutazione pubblica sulla necessità e sulla possibilità di avere anche in Piemonte una Casa-famiglia protetta per mamme con bambini nell'ambito dell'esecuzione penale. All'interno del Seminario "Una casa senza sbarre", organizzato dall'Ufficio del Garante dei Detenuti in collaborazione con la **Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza** con l'Università di Torino, svoltosi lo scorso **4 Giugno 2020**, l'assessore regionale alle politiche della famiglia, dei figli e della casa Chiara Caucino, ha dichiarato che *"La Regione Piemonte intende sensibilizzare la Cassa delle ammende affinché metta in campo misure che consentano di attivare almeno una Casa famiglia protetta 'senza sbarre' in ogni regione perché un bambino non deve pagare sulla propria pelle le conseguenze degli errori della propria madre"*. Anche il sottosegretario di Stato alla Giustizia, professor Andrea Giorgis, ha assicurato il proprio appoggio alla proposta, sottolineando l'impegno del Governo affinché "il carcere possa essere sempre più considerato come *extrema ratio* e si possa dare una piena ed effettiva attuazione al principio costituzionale che prescrive di fare in modo che la pena abbia funzione rieducativa".

La Legge 62/11 ha introdotto nell'Ordinamento penitenziario del 1975 norme di maggior tutela per le detenute mamme e ha istituito in carcere gli "ICAM", strutture a custodia attenuata per le madri ristrette con i figli minori al seguito (bimbi fino ai 6 anni), **volendo archiviare le "sezioni Nido"** (bimbi fino ai 3 anni), tuttora presenti in molte realtà penitenziarie femminili. Gli ICAM avrebbero dovuto essere fuori dal contesto carcerario, ma non è sempre così, neanche a Torino, e le preoccupazioni della sicurezza hanno preso il sopravvento rispetto alle ambizioni trattamentali di reinserimento sociale e considerazione primaria dell'interesse del minore. Il progetto originario di presa in carico di questo particolarissimo target di popolazione detenuta e di questa problematica sociale, che ha un indubbio impatto nella sensibilità dell'opinione pubblica, aveva previsto anche la nascita di una rete territoriale di "Case famiglia protette" (bimbi fino a 10 anni) per offrire l'alternativa concreta di un'accoglienza in ambiente "senza sbarre". Alternativa in primo luogo ai magistrati che devono decidere le misure restrittive della libertà. Il seminario ha permesso di approfondire, con gli interventi di Andrea Tollis, dell'Associazione Ciao di Milano e di Lillo Di Mauro della Casa di Leda di Roma, le realtà già attive per sostenere l'opportunità e la necessità di riprendere in mano l'attualità di un percorso nazionale interrotto e, nello specifico, di lanciare il progetto per dotare il territorio piemontese di una sua "Casa famiglia protetta", anche in considerazione dell'esistenza e dell'esperienza ormai quinquennale dell'ICAM "Maria Grazia Casazza" all'interno del carcere di Torino. Significative le conclusioni del seminario proposte da Stefano Anastasia, portavoce dei Garanti regionali e territoriali delle persone private della libertà e Garante dei detenuti del Lazio e dell'Umbria. Nel decennio trascorso si è potuta registrare una costante presenza di mamme con bambini in carcere, attorno alle 50 mamme e 60 figli, con un picco di 70 bambini nel 2013. Solo in due

occasioni, diversamente tragiche, si è potuto riscontrare un forte diminuzione della presenza in carcere: dopo il duplice omicidio avvenuto per opera di una mamma sui suoi piccoli figli nella sezione Nido di Roma Rebibbia e ora, in concomitanza con la pandemia COVID-19. Con le norme e le strutture esistenti si sono rese possibili misure alternative al carcere in numeri significativi, non ovunque nel Paese, ma ad esempio la sezione di Roma è arrivata ad avere una sola mamma presente. Inoltre, sulla base dell'esperienza della Casa di Leda, collocata in un edificio confiscato alla mafia e con costi annui di circa 150.000 euro, si può dire che **con 1,5 milioni di euro si potrebbero avere dieci Case famiglia protette da 5/6 posti mamma** e che quindi potrebbe coprire il fabbisogno atteso, assicurando una gestione organizzata e stabile del servizio. Senza contare che il territorio – debitamente sensibilizzato - e i soggetti del Terzo settore già attivi possono arricchire e differenziare l'offerta di accoglienza rendendo disponibili soluzioni ulteriori di presa in carico, offrendo ai magistrati una platea ampia di soluzioni possibili. L'interrogativo **"Che ci faccio io qui?"** – che è anche il titolo di una mostra fotografica voluta dall'Associazione "A Roma, insieme" come sintesi iconografica della mobilitazione culturale che ha portato alla legge del 2011 e allestita anche a Palazzo Lascaris – continua a interrogarci e ad indicarci la strada.

Approfondimento tematico n. 4: Scuola e formazione in carcere

La costruzione di percorsi di crescita culturale e professionale durante il periodo della detenzione rappresenta un fondamentale strumento di promozione della personalità del condannato nell'ottica del recupero e del reinserimento sociale, che rappresenta la finalità costituzionale della pena. Le norme prevedono che negli Istituti penitenziari siano organizzati corsi d'istruzione scolastica e di formazione professionale e che siano agevolati gli studi universitari (art. 19 l. 354/1975 e art.44 d.p.r. 30 giugno 2000, n. 230). Come evidenzia il **Protocollo di intesa** tra provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria del Piemonte, Liguria e Valle D'Aosta e l'ufficio scolastico regionale per il Piemonte, i percorsi di istruzione negli istituti penitenziari sono finalizzati ad assicurare percorsi di recupero e reinserimento del detenuto, attraverso azioni positive che lo aiutino nel ridefinire il proprio progetto di vita e nell'assunzione di responsabilità verso sé stesso e verso la società, tenuto conto che l'istruzione costituisce il presupposto per la promozione della crescita culturale e civile del detenuto e la base necessaria alla sua formazione professionale, tecnica e culturale. Per questo i percorsi di formazione ed istruzione degli adulti negli istituti penitenziari, in coerenza con quanto previsto dall'art. 15 della Legge 354/1975 costituiscono elemento irrinunciabile nel programma del trattamento rieducativo del detenuto. È anche importante garantire la personalizzazione dell'iter formativo contenuto nel

patto formativo individuale (PFI), definito previo riconoscimento dei saperi e delle competenze formali, informali e non formali possedute dall'adulto. Garantire a tutti significa impegnarsi a facilitare, attraverso apposite misure e agevolazioni, l'esercizio di questo diritto anche per chi si trova in condizioni particolari, dando opportunità di perseguire tutti gli interessi di studio e formazione. Ad esempio: promuovere laboratori di italiano e supporto linguistico soprattutto per soggetti stranieri, allo scopo di favorirne l'inserimento nel tessuto sociale italiano e nel mondo del lavoro.

Attenzione però che non è compito delle Università proporsi obiettivi di rieducazione, confondendo le valutazioni sul rendimento negli studi con valutazioni di ordine più generale sull'adattamento del detenuto alle istanze istituzionali. Naturalmente l'impegno nello studio e il successo in un percorso accademico può anche avere un risvolto sul piano trattamentale. Può creare cioè i presupposti di crescita culturale della persona, di rielaborazione delle difficoltà e dei problemi che lo hanno portato in carcere. Può, si spera, aprire opportunità maggiori una volta sia rimesso in libertà.

In ogni istituto penitenziario è costituita una **commissione didattica** con compiti consultivi e propositivi composta dalle seguenti parti:

- Il direttore dell'istituto che la presiede
- Il responsabile dell'area trattamentale, integrata da funzionari giuridico pedagogici (educatori)
- Dirigenti scolastici e referenti dei percorsi di I e II livello

La commissione didattica deve promuovere la collaborazione tra operatori penitenziari e docenti per garantire maggiore stabilità allo svolgimento dell'attività scolastica.

Formazione Professionale

L'esperienza consolidata ed apprezzata della Regione Piemonte in ambito di formazione professionale in carcere meriterà un futuro approfondimento tematico, un momento di riflessione, valutazione e riconsiderazione, anche alla luce delle difficoltà odierne del mercato del lavoro e delle difficoltà degli enti formatori.

Con il Decreto interministeriale 12 marzo 2015, Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento a sostegno dell'autonomia organizzativa e didattica dei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti, sono state invece definite le indicazioni per il passaggio al nuovo ordinamento dell'istruzione degli adulti: Il nuovo assetto organizzativo e didattico vede nei **Centri provinciali per l'Istruzione degli adulti** (CPIA) una tipologia di istituzione scolastica dotata di forte autonomia. Nell'ambito di tale autonomia, e nei limiti delle risorse disponibili, i CPIA possono ampliare l'offerta formativa mediante accordi con le Regioni e gli Enti locali.

Con il citato Decreto interministeriale 12 marzo 2015 (al quale è seguito, il 26 maggio 2016, un Protocollo d'intesa tra Ministero dell'Istruzione e Ministero della Giustizia, contenente il "Programma speciale per l'istruzione e la

formazione negli istituti penitenziari e nei Servizi minorili della Giustizia”) sono definiti, per quel che concerne lo specifico ambito penitenziario, i percorsi di istruzione degli adulti negli istituti di prevenzione e pena, “elemento irrinunciabile del programma di trattamento rieducativo del detenuto”, prevedendo particolari indicazioni volte a valorizzare la specificità dei percorsi di istruzione all’interno degli istituti penitenziari.

Proprio in tale prospettiva nello scorso mese di luglio 2018 è stato siglato tra il Provveditorato regionale dell’Amministrazione penitenziaria del Piemonte, Liguria e Valle d’Aosta (PRAP) e l’Ufficio scolastico regionale per il Piemonte (USR) un **Protocollo** finalizzato al raggiungimento degli obiettivi dell’integrazione e delle pari opportunità nei percorsi scolastici dei soggetti ristretti negli Istituti penitenziari del Piemonte.

Ora, partendo dalla premessa che *“i percorsi di istruzione degli adulti negli istituti penitenziari (...) devono essere finalizzati a rieducare il detenuto alla convivenza civile”* e che, pertanto, tali percorsi *“costituiscono elemento irrinunciabile nel programma del trattamento rieducativo”*, le parti, sottoscrivendo il Protocollo, si sono impegnate a promuovere e ad agevolare tutte le iniziative che, sul territorio regionale, portino alla collaborazione tra istituti penitenziari, CPIA e istituzioni scolastiche, anche avvalendosi dell’apporto di altri soggetti pubblici e privati. In particolare è significativo che l’USR si sia impegnato a offrire supporto ai CPIA, ma anche alle scuole e a promuovere, attraverso entrambi, la crescita del patrimonio culturale già acquisito dalla persona detenuta.

Il campo di intervento è vasto e complesso, ma la sfida è di primaria importanza: solo un dialogo ed un confronto franco ed aperto fra i due mondi, della scuola e del carcere, può – forse – portare a una detenzione che, laddove sia davvero necessaria ed estrema ratio, sia davvero anche costituzionalmente orientata al recupero. La scuola può essere “il grimaldello” per scardinare un sistema penitenziario “recidivo” nella propria sistematica incapacità a corrispondere alla propria finalità costituzionale, anche per impedire nuove e future condanne della Corte europea dei Diritti umani.

Istruzione

La recente rimodulazione dell’intervento dei CPIA (Centri Provinciali per l’Istruzione degli Adulti) del Ministero dell’Istruzione in alcuni e significativi casi, ha portato al riconoscimento di crediti formativi a percorsi “culturali” gestiti ed organizzati da vari soggetti, anche del privato sociale. Questa prospettiva per il carcere e per l’ambito della formazione professionale consente l’opportunità di riconsiderare in modo complessivo l’intervento. Si deve comunque partire dalla considerazione inevitabile di una struttura penitenziaria scarsamente avveza e capace di effettuare con propri mezzi e proprie risorse una sistematica e scientifica conoscenza della popolazione

detenuta – e tanto meno quella ammessa alle misure alternative o di messa alla prova – sotto il profilo di un bilancio delle competenze, un’analisi delle esperienze professionali maturate, delle propensioni personali o delle risorse familiari o del territorio di provenienza della persona sottoposta a misura restrittiva della libertà personale. E questo è davvero un emblematico paradosso.

Il 9 e 10 luglio scorso si è svolta la “5° Giornata del mondo che non c’è”, una riunione seminariale a livello nazionale su istruzione, carcere, cultura e tecnologie organizzato dal “CESP, la Rete delle scuole ristrette”, con una nutrita rappresentanza interistituzionale e una significativa presenza della rete delle scuole e degli studenti “ristretti”. La Videoconferenza ha avuto il supporto dell’Amministrazione Penitenziaria ed ha potuto contare su una cabina di regia formata dall’IIS “J. Von Neumann” dalla Casa Circondariale di Rebibbia Nuovo Complesso di Roma e dal CESP. Le due giornate hanno segnato, simbolicamente, il rientro della scuola in carcere, con un certo numero di docenti, studenti, educatori, volontari, direttori collegati insieme, nelle sale messe a disposizione dalle direzioni negli istituti penitenziari dalle quali gli studenti ristretti sono potuti intervenire in diretta. Per il Piemonte, Alessandria e Saluzzo: oltre alle scuole coinvolte è intervenuto anche il Provveditore dell’Amministrazione Penitenziaria del Piemonte, Liguria e Valle d’Aosta e la Direttrice degli Istituti penali riuniti di Alessandria.

Nella prima giornata si è svolto un **Tavolo interistituzionale** di confronto tra i Sottosegretari all’Istruzione, alla Giustizia, ai Beni culturali, il DAP-Ufficio Trattamento e detenuti, i Provveditorati dell’Amministrazione penitenziaria delle regioni coinvolte, il Garante Nazionale dei detenuti e delle persone private della libertà personale e i Garanti della Regione Lazio e della Regione Piemonte, la Conferenza Nazionale dei Poli Universitari in carcere, la Magistratura di sorveglianza, gli Uffici scolastici regionali, una rappresentanza dei Direttori degli istituti penitenziari coinvolti e dei Dirigenti scolastici più vicini alla rete, dei Docenti universitari e professionisti che hanno seguito e partecipano ai progetti, dei Docenti, degli Educatori e degli studenti della rete stessa. Il giorno successivo la videoconferenza ha continuato alla presenza di personalità del mondo della politica e della cultura, che si sono alternati negli interventi insieme ai vertici del Salone Internazionale del Libro di Torino e agli autori che hanno partecipato e hanno fatto entrare uno dei progetti più antichi del Salone, “Adotta uno scrittore, in carcere” ed è stata presentata l’ampia attività messa in campo dal CESP, anche in Piemonte, nel corso del 2019 (anche nell’ambito di Matera Capitale della Cultura) e primo semestre 2020.

L’aspetto più significativo da riportare qui è l’analisi degli elementi problematici per la ripresa delle attività trattamentali in carcere (istruzione, cultura, volontariato) e quella del ruolo delle nuove tecnologie all’interno dell’esecuzione penale, alla luce dei profondi cambiamenti intervenuti in questi mesi in conseguenza all'emergenza sanitaria del coronavirus e della

interruzione delle attività legate al trattamento. Sono stati presentati i risultati della rilevazione dati sulla **Didattica a Distanza** (DaD) nelle istituzioni penitenziarie, svolta dalla Rete delle scuole ristrette, con lo sguardo dei docenti che hanno in prima persona svolto la DaD (sincrona o asincrona). Il monitoraggio ha messo in evidenza le criticità della DaD sincrona in carcere, dove le ore di lezione svolte, nel campione di istituti penitenziari e scolastici rappresentati, sono state pari solo al 4% del dovuto (secondo il dato CESP, su 38.520 ore dovute ne sono state erogate 1.410). Di questo 4%, il 3,16% è stato erogato nelle classi finali dei percorsi scolastici mentre soltanto lo 0,76% nelle altre classi. Per questo i tre Ministeri coinvolti (Istruzione, Giustizia, Beni Culturali) hanno dichiarato che si sarebbero fatti parte attiva per la risoluzione delle problematiche emerse, anche attraverso la sottoscrizione di un protocollo a tre, al quale far seguire, la contemporanea costituzione di un Osservatorio per monitorare l'applicazione degli eventuali Protocolli e Accordi posti in essere. In merito poi ai molti ostacoli che già iniziavano a delinearli al momento del seminario in previsione dell'apertura in sicurezza dei percorsi scolastici in carcere, così come delle attività di volontariato, si è riscontrata una sostanziale convergenza sulle proposte portate al Tavolo dalla Rete delle scuole ristrette, così come ottimamente sintetizzate dalla professoressa Anna Grazia Stamatii, responsabile del CESP:

- **Urgente necessità di entrare nel merito dell'utilizzazione degli spazi in carcere e del potenziamento delle tecnologie.** Il "Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione per l'anno scolastico 2020/2021", emanato il 26 giugno scorso, dedica tre righe anche all'istruzione in carcere: *Sezioni carcerarie. Le attività delle Sezioni carcerarie devono essere organizzate previo confronto e coordinamento tra il Dirigente scolastico, il Coordinatore didattico e il Direttore della struttura carceraria per il rispetto dei previsti protocolli di sicurezza.* Proprio a partire da queste righe sarebbe utile disegnare delle specifiche linee di intervento (così come il protocollo a tre) per favorire, proprio come disposto dal Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, con riferimento alle scuole "libere": *la messa a disposizione di strutture e spazi (giardini, teatri, biblioteche, archivi...) al fine di svolgere attività complementari volte a finalità educative.* Ovviamente bisogna chiarire che questo non significa privare quegli spazi della loro connotazione originaria, ma utilizzarli per integrare le attività da svolgere con la popolazione detenuta iscritta ai percorsi di istruzione;
- **Avvio della costituzione di Sezioni "molto speciali"**, così come definito dal "Progetto Esemplare" del Corso carcerario di Liceo Artistico "Solerti-Bertoni" di Saluzzo per l'anno scolastico 2016-17 e fatto proprio dalla Rete. Tale progetto prevede la creazione nel "carcere vero" di *sezioni dedicate* -

abitate e restaurate dagli studenti - con spazi comuni destinati alle attività culturali (sale lettura per lo studio individuale silenzioso, salette per l'uso del pc e per l'educazione al cinema di qualità, salette per esercitazioni o lavori di gruppo, biblioteche). La recente emergenza sanitaria, con la chiusura della scuola, ha evidenziato infatti enormi difficoltà di interazione tra docenti e studenti e tra gli stessi compagni di una medesima classe: la creazione di sezioni scolastiche dedicate è perciò oggi più che mai necessaria per rendere realmente efficace (o almeno possibile, se si ripresentassero le criticità appena vissute) l'attività della scuola in carcere. La creazione di microcosmi carcerari esemplari, all'interno dei quali lo *studente-detenu*to diviene titolare e propulsore di un modello di cittadinanza attiva, ha lo scopo di fungere da "esempio" di fronte alla restante popolazione detenuta, coinvolgendo in tali dinamiche anche gli operatori penitenziari; le attività educative della scuola verrebbero ripensate e ridisegnate in una logica "olistica" e non sarebbero più separate dal resto del contesto carcerario, come avviene oggi nelle aule scolastiche. Questo offrirebbe agli studenti detenuti l'opportunità di coltivare e di arricchire in gruppo, nel loro ambiente quotidiano di vita, gli interessi culturali e le competenze relazionali e civiche necessarie per un percorso di crescita etica ed intellettuale e si diffonderebbe progressivamente come "modello" all'interno del sistema-carcere in modo da contrastarne *dall'interno* la povertà culturale e gli stereotipi sociali degli ambienti di provenienza;

- **Attivazione degli interventi finalizzati al "recupero" degli alunni anche dopo il fine pena**, attraverso, ad esempio, i laboratori articolati di Formazione sulle Arti e Mestieri del Teatro e delle Arti culinarie, della somministrazione e dell'accoglienza (in linea con il percorso sviluppato dalla rete delle scuole ristrette in questi anni per la formazione congiunta di tutti gli operatori presenti in carcere, per il potenziamento di Laboratori e Biblioteche finalizzati all'accompagnamento degli studenti ristretti dopo il fine pena). Il teatro oltre il carcere, arti e mestieri teatrali: nell'esperienza laboratoriale della rete delle scuole ristrette, il teatro ha dimostrato di essere un importante elemento nel contribuire alla realizzazione della personalità del detenuto e alla sua risocializzazione. L'esperienza non ha prodotto solo azione scenica e formato attori, ma ha dimostrato che il teatro è una vera e propria scuola di Arti e mestieri, dove si formano, sul campo, non solo attori, ma tecnici qualificati: tecnici delle luci e del suono, costumisti, scenografi. Un'esperienza effettivamente professionalizzante e spendibile all'esterno, all'esito del percorso della pena. Il CESP, assieme alle Compagnie teatrali in questi anni più attive e dinamiche (per il Piemonte, l'Associazione Voci Erranti di Saluzzo) si è progettato di rendere qualificante l'attività teatrale svolta all'interno dei penitenziari, cercando di assicurare sull'intero territorio nazionale le medesime

opportunità occupazionali per la popolazione ristretta o in esecuzione penale esterna, attraverso modelli organizzativi adeguati ad assicurare il perseguimento di tali obiettivi. **Cibo e cultura:** un progetto attraverso il quale condividere storie e tradizioni del patrimonio alimentare del mondo intero, definendo un ambito di inclusione nel rispetto delle differenze, per migliorare la vita e i rapporti interumani e ricostruire un modello economico. Un progetto partecipato tra scuola-comunità carceraria-terzo settore (modulato sul progetto di *slow food* in carcere, per contrastare attivamente la recidiva), fornendo strumenti per apprendere un mestiere qualificato che permetta ai detenuti, una volta fuori dal carcere, di entrare nel mondo del lavoro. Un'idea imprenditoriale per rendere possibile un futuro di speranza.

Università

Le università adempiono a un proprio dovere istituzionale imprescindibile: garantire a tutti coloro che lo desiderano e ne hanno i requisiti **la possibilità di esercitare il diritto allo studio.**

Come per ogni aspetto della vita carceraria, non mancano norme che, affermano tra i diritti dei detenuti anche quello di perseguire gli studi, a diversi livelli, dunque anche universitari. I principali richiami a tale diritto si collocano nel contesto della riforma dell'ordinamento carcerario che aprì, nel 1975, gli istituti, alla logica e ai discorsi – ancorché non al loro effettivo riconoscimento – dei diritti. Innanzitutto, si può partire facendo riferimento all'art. 19 della legge 26 luglio 1975, dove si afferma: *"è agevolato il compimento degli studi dei corsi universitari ed equiparati."* Questa risulta essere una agevolazione che è cosa ben diversa dall'affermazione di un diritto pienamente esigibile.

Un po' più diffusa è la questione affrontata con il DPR 29 aprile 1976, n. 431 (Regolamento di esecuzione della legge 26 luglio 1975) che dedica agli studi universitari due articoli, il 42 e il 44, in cui si ribadisce il principio dell'agevolazione per il compimento degli studi attraverso *"opportune intese con le autorità accademiche per consentire agli studenti di usufruire di ogni possibile aiuto e di sostenere gli esami"* e si afferma che gli studenti possono essere esonerati dal lavoro, a loro richiesta, e che vengono rimborsate loro le spese sostenute per tasse, contributi scolastici e libri di testo e viene corrisposto *"un premio di rendimento nella misura stabilita dal Ministero"*.

Esperienza innovativa e pilota è stata quella nata a Torino sul finire degli anni '70, anche a fronte delle richieste emergenti dai primi detenuti arrestati per attività terroristica. Negli anni successivi, si avviano in Italia molte esperienze in differenti istituti attraverso l'impegno di un numero crescente dell'Università.

Infatti, con il DPR 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà) si modifica quello del 1976: l'articolo 44 riproduce il precedente 42, salvo l'aggiunta di un comma che pone l'attenzione sull'esigenza di garantire alcune

condizioni che rendano più facile l'impegno per lo studio: "I detenuti e internati, studenti universitari, sono assegnati, ove possibile, in camere e reparti adeguati allo svolgimento dello studio, rendendo, inoltre, disponibili per loro, appositi locali comuni. Gli studenti possono essere autorizzati a tenere nella propria camera e negli altri locali di studio, i libri, le pubblicazioni e tutti gli strumenti didattici necessari al loro studio". La lettura di questi articoli consente di sostenere che la questione entra sì nell'orizzonte del legislatore e del governo, ma in termini di possibili agevolazioni che saranno l'amministrazione penitenziaria e le direzioni dei singoli istituti a definire in termini concreti.

Negli anni più recenti, la questione del diritto allo studio universitario è tornata ad affacciarsi, nei lavori degli **Stati Generali sull'esecuzione penale** che, nei loro documenti e nelle loro proposte, ne hanno ripreso il senso. Intanto affermando chiaramente che si doveva entrare in una ottica diversa, quella appunto di considerare lo studio un diritto, e prospettando alcune condizioni per renderlo effettivo: *"l'istruzione e la formazione professionale sono da considerare come diritti 'permanenti e irrinunciabili' della persona, nell'ottica di un processo di conoscenze e di consapevolezza che accompagna il soggetto per tutta la sua esistenza."* Sappiamo che l'ampissimo orizzonte di riforme che dai documenti elaborati dagli Stati generali avrebbero dovuto trarre gli spunti principali si è tradotto in ben poca cosa. Così non stupisce che nei Decreti legislativi di riforma dell'ordinamento penitenziario approvati il 27 settembre 2018, poco cambi dell'impostazione del quarto comma dell'art. 19 della legge 26 luglio 1975, che ribadisce come siano agevolati la frequenza e il compimento degli studi universitari e tecnici superiori, anche attraverso convenzioni e protocolli d'intesa con istituzioni universitarie.

Di fatto la storia di ciascuno dei **Poli Universitari in carcere** o comunque degli impegni delle Università negli istituti penitenziari è storia di un incontro tra tre interessi e volontà: gli interessi esplicitati da detenuti o rappresentati alle Università da parte di chi è in contatto con loro (avvocati, volontari, parenti); le sensibilità e volontà di singoli docenti o gruppi di docenti (Facoltà, Dipartimenti); le disponibilità di Direzioni e responsabili PRAP a favorire l'incontro tra detenuti e università e, in alcuni casi, a creare le condizioni per "agevolare" il compimento degli studi dei detenuti interessati.

La possibilità di esercitare il diritto allo studio universitario non è data a tutti coloro che sarebbero nelle condizioni di esercitarlo e avrebbero l'interesse a farlo. Dipende dal carcere nel quale ci si trova, dalla capacità di attivazione presso le amministrazioni e le strutture didattiche universitarie di chi è in contatto con il detenuto interessato, dall'interesse e sensibilità di alcuni docenti. Per questo molte aree (intere regioni) e molti istituti penitenziari non offrono, almeno al momento, questa opportunità.

La Conferenza nazionale (CNUPP) raggruppa al momento 30 Università che sono presenti, in modi e con gradi di intensità variabili relativamente a

numero di studenti e attività didattiche realizzate, in 70 istituti penitenziari (di tipi diversi). Nell'anno accademico 2018/19 sono stati, complessivamente, circa 800 gli studenti iscritti: in prevalenza detenuti, ma non sono mancate le persone in esecuzione penale esterna che in genere hanno intrapreso gli studi in carcere e li proseguono nel momento di ottenimento di benefici (a volte essendo la prosecuzione degli studi elemento importante del programma sottoposto alla valutazione del Magistrato di sorveglianza).

All'inizio di maggio il quadro riassuntivo dei detenuti iscritti ai corsi universitari e presi in carico dalle due Università del Piemonte era il seguente:

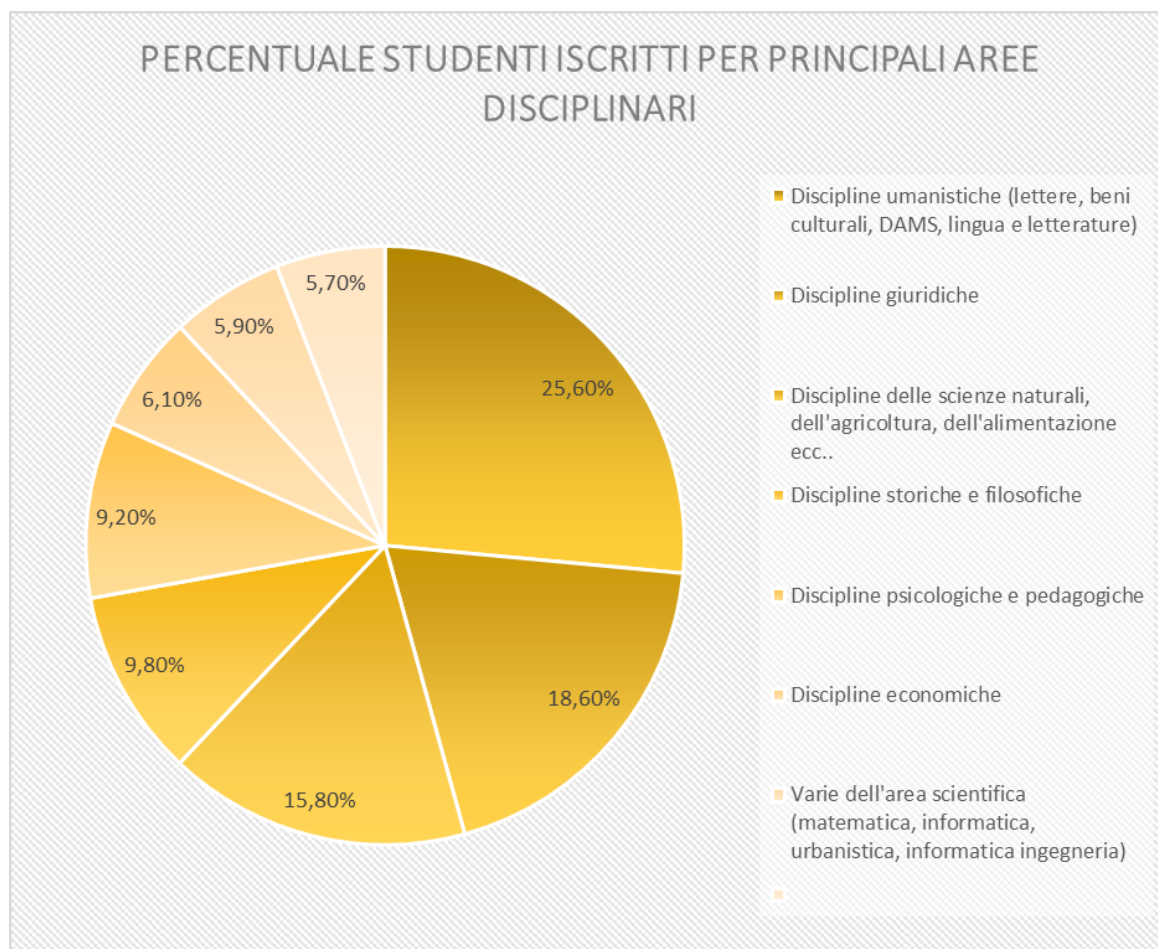
Tabella 22- Detenuti iscritti all'Università in Piemonte (maggio 2020)

Università del Piemonte Orientale	CR Alessandria	7
	CR Asti	3
Università degli Studi di Torino	CC Torino	38
	Cr Saluzzo	7
	CC Alessandria (detenuto trasferito)	1
	CC Campobasso (detenuto trasferito)	1

Si può prevedere, tuttavia, che i dati degli iscritti saranno significativamente modificati dopo l'estate, poiché, in questa fase di ripartenza delle attività e di avvio degli anni accademici si sta registrando un aumento significativo dei detenuti interessati.

Da alcuni anni è all'attenzione dell'Amministrazione Penitenziaria, con il convinto sostegno del Garante regionale, il progetto per uno spazio di scuola e studio presso la **Casa di Reclusione "Giuseppe Morandi" di Saluzzo**, presentato a suo tempo dal Liceo "Soleri-Bertoni" ma al quale si unisce ora anche la presenza di un nucleo del polo universitario dell'Università di Torino: si tratta di una sfida importante e significativa per garantire un reale e concreto diritto allo studio che può essere anche la base solida per un proficuo percorso di recupero e reinserimento sociale dei detenuti. Proprio a Saluzzo, recentemente trasformato in istituto penale interamente ad Alta Sicurezza, il numero dei detenuti interessati sta progressivamente aumentando e ciò pone concreti **problemi riorganizzativi** per la strutturazione di spazi dedicati allo studio.

Tabella 23- Percentuale di studenti iscritti per principali aree disciplinari



[Fonte: elaborazione dati CNUPP]

Quanto ai detenuti, l'esperienza dello studio universitario, così come emerge dai confronti tra responsabili e docenti impegnati in carcere, può assumere diversi significati. Certamente per una parte di essi la frequenza di un corso universitario significa esercitare un diritto, a volte rivendicandone l'effettività, a partire da una consapevolezza che può essere preesistente al momento della reclusione o maturare in carcere nel dialogo con avvocati, personale educativo, volontari, altri detenuti - ovviamente in modo più facile se in precedenza si era già intrapreso un percorso di studi.

Per molti altri invece, studiare in maniera organizzata e sistematica ha il significato di dare un senso a una esperienza difficile e particolare nel proprio percorso esistenziale come quella del carcere: nello studio e nella cultura molti trovano una opportunità di riflessione sulla propria vita e sulle vicende e condizioni che li hanno portati in carcere. Ma anche sul mondo, sulla società, sulle condizioni di vita delle altre persone, sui valori, sui diritti, acquisendo o integrando il proprio "capitale culturale".

Insieme va certamente riconosciuto che lo studio e il percorso che porta ad una laurea universitaria può essere considerato importante per prospettarsi un futuro, ciò che verrà dopo il carcere: per prepararsi cioè ad affrontare con

più strumenti culturali, con maggiori conoscenze, con un titolo almeno in alcuni casi spendibile, le sfide non facili che si aprono a chi quella esperienza ha fatto.

Sin dal suo insediamento il Garante ha instaurato rapporti di collaborazione e sinergia con l'Università degli Studi di Torino e l'Università degli Studi del Piemonte orientale. La formazione giuridica clinica (*Clinical Legal Education*) è uno strumento nato per fornire agli studenti l'opportunità di conoscere la *law in action*, colmando così il gap tra la formazione in aula e la realtà della pratica professionale. In particolare l'Università di Torino propone l'attività clinica come strumento di sensibilizzazione degli studenti a problemi di giustizia sociale. Vengono dunque svolte dagli studenti, dopo aver ricevuto una formazione teorica specifica, attività pratiche volte a favorire l'accesso alla giustizia da parte dei soggetti deboli, in diversi ambiti e con la collaborazione di enti e associazioni del territorio. Questo consente agli studenti di acquisire non solo conoscenze, ma anche abilità pratiche, in stretto contatto con la realtà territoriale. Presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino sono attive cinque diverse cliniche legali, tre delle quali si svolgono a contatto con persone sottoposte a restrizioni della libertà personale.

- Clinica legale "Carcere e diritti I" (professoressa Cecilia Piera Blengino)
- Clinica legale "Carcere e diritti II" (professoressa Laura Scomparin)
- Clinica legale "*Human rights and Migration law clinic*" (realizzata in collaborazione tra l'Università di Torino, l'Università del Piemonte Orientale di Alessandria e l'*International University College* di Torino).

In particolare, nel periodo considerato, la collaborazione con l'Università di Torino si è concretizzata con le seguenti iniziative:

- attivazione nel 2019 di due **tirocini curricolari** (Elisa Parodi e Giulia Oleandri) e la predisposizione delle procedure per altri due tirocini con studenti
 - attivazione di un tirocinio curricolare con una studentessa di Giurisprudenza di Unito (Sara Russo) nell'ambito di un accordo e di un'iniziativa del Consiglio regionale con l'Associazione ELSA: un prossimo studente entro l'anno svolgerà un altro tirocinio curricolare con l'Ufficio del Garante;
 - attivazione di un periodo conclusivo per un tirocinio curricolare già avviato in altro settore con una studentessa di Scienza Sociali di Unito (Valeria Rottura) nell'ambito di un accordo del Consiglio regionale;
 - collaborazione con il responsabile Unito del Polo Universitario Penitenziario per il parziale impiego di **due volontarie del Servizio Civile** (Benedetta Di Castri e Silvia Tablin) nelle attività istituzionali dell'ufficio del Garante in periodo di emergenza COVID-19;
 - collaborazione alla realizzazione di un articolo, con la professoressa Laura Scomparin intitolato "**Garantire i diritti di chi non ha libertà**" su "Il Piemonte delle Autonomie" - rivista quadrimestrale di scienze

dell'Amministrazione promossa dal Consiglio regionale del Piemonte, in cui si è ripercorso il cammino dell'istituzione della figura del Garante piemontese vedendola come un tassello del lungo percorso *bottom-up* degli *ombudsmen* dei detenuti (allegato);

- realizzazione di due video e di un articolo intitolato "**La comunicazione pubblica dei diritti**" per il corso di Comunicazione Pubblica del Corso di Laurea in Scienze della Comunicazione (Prof. Pier Carlo Sommo)

- realizzazione di una brochure sul Decreto Rilancio (Art. 103 Decreto Legge 19 maggio 2020 n. 34 – **Come ottenere un permesso di soggiorno temporaneo**) realizzata dal Dipartimento di Giurisprudenza (corso "Clinica Legale, Carcere e diritti 2"). La brochure fa parte di una proposta di collaborazione dell'Università di Torino con la Prefettura di Torino e l'Ente gestore del CPR per mettere a disposizione degli operatori del Centro uno strumento più efficace di comunicazione con i trattenuti;

- presentazione e la consegna della *Guida ai diritti. Orientarsi tra norme e pratiche penitenziarie* ai detenuti nuovi giunti presso la Casa Circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino nell'ambito del *Progetto Accoglienza* gestito dal C.P.I.A.1 di Torino (Centro Provinciale per l'Istruzione degli Adulti);

- interventi vari sulle tematiche dell'esecuzione penale;

- interventi con gli studenti delle Cliniche legali sul tema della detenzione minorile, della gestione e della vita nel CPR, ecc.;

- organizzazione del seminario on-line "**Una casa senza sbarre. Anche in Piemonte una Casa famiglia protetta per mamme con bambini in ambito di esecuzione penale?**" con la professoressa di diritto penitenziario, Giulia Mantovani.

Approfondimento tematico n. 5: il lavoro

L'art. 4 della Costituzione Italiana garantisce, valorizza e promuove il lavoro, riconoscendo la piena libertà d'accesso e di scelta delle attività lavorative e delle professioni. Inoltre, garantisce il diritto all'astensione da qualsiasi interferenza nella scelta, nel modo d'esercizio e nello svolgimento delle medesime. Nell'articolo 27 comma 3, la Costituzione stabilisce che le pene inflitte ai condannati devono tendere alla loro rieducazione, delineandole non come mero strumento punitivo, ma come uno strumento di reinserimento sociale e di trasformazione personale. Alla luce di questo quadro, ecco che il lavoro, indipendentemente dall'importanza intrinseca che ha per ciascun individuo, acquista una particolare valenza in rapporto al mondo della detenzione.

Il lavoro negli istituti penitenziari ha delle caratteristiche stabilite dallo stesso Ordinamento Penitenziario. Innanzitutto, l'art. 15, legge 26 luglio 1975 n. 354, individua il lavoro come uno degli elementi cardine del trattamento rieducativo e stabilisce che, salvo casi di impossibilità, al condannato e

all'internato è assicurata un'occupazione lavorativa. Successivamente, l'art. 20 definisce le principali caratteristiche del lavoro negli istituti: **il lavoro penitenziario non ha carattere affittivo ed è remunerato** (comma 2); l'organizzazione ed i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera, al fine di far acquisire ai detenuti una preparazione professionale adeguata, per agevolarne l'inserimento sociale (comma 5).

Per quanto riguarda la retribuzione del lavoro delle persone detenute, l'articolo 22 O.P. prevede che *«le mercedi per ciascuna categoria di lavoratori sono equitativamente stabilite in relazione alla quantità e qualità del lavoro effettivamente prestato alla organizzazione e al tipo del lavoro del detenuto in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro»*. Si tratta di un articolo in realtà spesso non rispettato. Inoltre, l'aumento dei costi di mantenimento che i detenuti sostengono per il periodo relativo alla loro detenzione ha profondamente inciso sulle retribuzioni nette delle prestazioni lavorative in carcere. Per questa ragione, nel 2017 il DAP ha adeguato le buste paga dei detenuti lavoratori agli *standard* del lavoro all'esterno. Tuttavia, l'adeguamento delle retribuzioni è stato accompagnato dalla limitazione delle ore di lavoro a causa della mancanza di fondi sufficienti a coprire i costi aggiuntivi derivati dall'adeguamento.

Una norma molto significativa per il lavoro penitenziario è rappresentata dalla legge 22 giugno 2000, n. 193 intitolata "Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti", ma comunemente chiamata legge "Smuraglia". La legge prevede agevolazioni importanti per favorire l'attività lavorativa dei detenuti, assegnando sgravi contributivi e crediti d'imposta alle cooperative o alle imprese che assumono o svolgono attività formativa nei confronti di detenuti. Le agevolazioni offerte seguono un doppio binario: le cooperative sociali possono usufruire dei benefici indipendentemente dal luogo nel quale le persone detenute o internate svolgono l'attività lavorativa, mentre le aziende pubbliche e private sono ammesse alle agevolazioni limitatamente alle attività lavorative svolte all'interno degli istituti penitenziari. L'impresa che intende avviare un'attività produttiva all'interno di un penitenziario, secondo quanto disposto dalla legge e dai successivi decreti attuativi, deve stipulare una convenzione con l'Amministrazione penitenziaria, assumere detenuti o internati per un periodo non inferiore a 30 giorni e corrispondere loro un trattamento economico non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di lavoro. La legge prevede, inoltre, la possibilità di prolungare gli sgravi contributivi nei sei mesi successivi alla fine dello stato di detenzione. Tuttavia, è stato spesso criticato il carattere puramente temporaneo delle agevolazioni in questione.

[I numeri del lavoro in carcere](#)

Nonostante la riconosciuta importanza del lavoro nei percorsi detentivi, i dati sul lavoro negli istituti penitenziari mostrano come il lavoro rimanga spesso una chimera. I dati aggiornati al 31 dicembre 2019 raccontano, infatti,

che le percentuali dei detenuti lavoranti sono ancora molto basse rispetto. A quella data, sono infatti soltanto 18.070 i detenuti coinvolti in un'attività lavorativa, pari al 29,74% del totale delle persone reclusi. Negli ultimi 10 anni la percentuale di detenuti lavoranti ha superato di rado la quota del 30%. Rispetto alla totalità dei lavoranti, le donne costituiscono il 5,6%, mentre gli stranieri il 35,2%⁶. Nel corso degli anni, le inadeguate risorse finanziarie non hanno consentito l'affermazione di una reale cultura del lavoro all'interno degli istituti penitenziari. Urge sottolineare ancora una volta come il lavoro debba essere considerato come prioritario in virtù delle funzioni che svolge all'interno del trattamento penitenziario. Fra le tante funzioni, infatti, il detenuto o la detenuta, svolgendo un'attività produttiva contribuisce al suo sostentamento ed eventualmente a quello della sua famiglia; acquisisce una maggiore consapevolezza delle proprie capacità e un insieme di competenze; si responsabilizza e assume maggiore consapevolezza del suo ruolo sociale, oltre a ridurre il rischio di marginalità una volta terminato il percorso detentivo e oltre a favorire l'acquisizione da parte del detenuto di una maggiore consapevolezza delle proprie capacità e della coscienza del proprio ruolo sociale.

Le forme del lavoro penitenziario

Il lavoro penitenziario può essere **intramurario**, cioè svolto all'interno del carcere, oppure esterno (c.d. "art. 21"). Il lavoro intramurario può essere talvolta alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria o di soggetti terzi, come cooperative sociali o imprese pubbliche e private. L'amministrazione penitenziaria stipula convenzioni di inserimento lavorativo con i soggetti interessati, disciplinando l'oggetto e le condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa, la formazione e il trattamento retributivo. L'elenco delle imprese e cooperative sociali ammesse a fruire delle agevolazioni previste dalla legge è aggiornato e pubblicato ogni anno dal Capo Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Secondo gli ultimi dati del DAP, aggiornati al 31 dicembre 2019, i detenuti e le detenute impiegati direttamente dall'Amministrazione Penitenziaria sono 15.689, pari all'86,82%, mentre le persone che collaborano con soggetti esterni all'Amministrazione risultano 2.381, ovvero il 13,18%. La maggior parte dei detenuti che lavorano per l'Amministrazione Penitenziaria sono impiegati essenzialmente in servizi di istituto (circa l'82% della quota di detenuti impiegati dall'Amministrazione Penitenziaria) legati alla pulizia, alla consegna dei pasti e ad altri piccoli incarichi. Questo dato, in linea con le percentuali degli ultimi dieci anni, testimonia la scarsa qualificazione del lavoro penitenziario. Il 4,5% è impegnata in lavorazioni interne in settori quali la sartoria, la falegnameria e l'assemblaggio di componenti, l'1,1% in colonie agricole, il 7% in compiti di manutenzione del fabbricato e il 5,1% in servizi

⁶ Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

esterni ex art. 21 dell'Ordinamento Penitenziario. Per quanto riguarda coloro che lavorano per soggetti diversi dall'Amministrazione, il 28,6% ha un impiego fuori dal carcere (ex art. 21 O.P.), il 33,9% è composto da detenuti in semilibertà. Dei detenuti che lavorano all'interno del carcere, ma per soggetti diversi dall'Amministrazione, l'8,86% lavora al servizio di imprese pubbliche o private, mentre il 28,7% è al servizio di cooperative. Sempre al 31 dicembre 2019, in Piemonte il numero di detenuti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria è di 1198 (85% del totale dei detenuti lavoratori piemontesi), di cui 45 donne, mentre coloro che collaborano con soggetti esterni sono solo 211 (pari al 15% del totale dei detenuti lavoratori piemontesi), di cui 10 donne.

Nell'area di competenza del Provveditorato di Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta erano state autorizzate circa cinquanta cooperative sociali ed imprese, di cui molte attive negli istituti penitenziari piemontesi. I progetti molto eterogenei fra loro, alcuni esempi sono il progetto del laboratorio serigrafico della cooperativa "Extraliberi", progetti delle cooperative "Liberamensa" e "Pausa Café", legati all'ambito della ristorazione e i numerosi progetti che coinvolgono aziende di settori quali idraulica, serramenti e logistica.



Nei locali di via Milano 2C, di proprietà del Comune di Torino, da alcuni anni ha trovato dimora Freedhome, vetrina nazionale dei prodotti e delle eccellenze dell'economia penitenziaria. È un progetto sociale sostenuto dall'Amministrazione Penitenziaria, dal Comune, dal Garante, dalle Fondazioni bancarie e dalla rete delle associazioni, cooperative e imprese attive nelle carceri piemontesi e italiane.

Tabella 24- Detenuti lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria al 31/12/2019

Regione di detenzione	Lavorazioni	Colonie agricole	Servizi d'istituto	Manutenzione ordinaria fabbricati	Servizi extramurari (ex art.21 L. 354/75) (*)	Totale
ABRUZZO	153	0	536	35	25	749
BASILICATA	0	0	110	8	18	136
CALABRIA	26	0	649	70	61	806
CAMPANIA	103	0	1.519	156	67	1.845
EMILIA ROMAGNA	26	0	1.018	57	57	1.158
FRIULI VENEZIA GIULIA	0	0	173	6	6	185
LAZIO	58	0	1.246	97	39	1.440
LIGURIA	0	0	264	31	13	308
LOMBARDIA	1	0	1.597	135	107	1.840
MARCHE	4	0	206	13	10	233
MOLISE	0	0	151	9	3	163
PIEMONTE	51	0	985	75	87	1.198
PUGLIA	8	0	834	61	27	930
SARDEGNA	4	146	571	24	56	801
SICILIA	65	0	1.328	123	112	1.628
TOSCANA	153	33	833	93	67	1.179
TRENTINO ALTO ADIGE	0	0	116	16	5	137
UMBRIA	47	0	319	29	11	406
VALLE D'AOSTA	0	0	48	3	1	52
VENETO	0	0	409	54	32	495
Totale	699	179	12.912	1.095	804	15.689

(*) Sono conteggiati i detenuti beneficiari dell'art.21 L.354/75 stipendiati dall'Amministrazione Penitenziaria e impiegati in servizi esterni all'istituto.

Tabella 25- Detenuti lavoratori non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria al 31/12/2019

Regione di detenzione	Semiliberi (*)		Lavoro all'esterno ex art. 21 L. 354/75	Lavoranti (**) in istituto per conto di:		Totale
	In proprio	per datori di lavoro esterni		Imprese	Cooperative	
ABRUZZO	0	20	17	5	0	42
BASILICATA	0	2	2	0	0	4
CALABRIA	3	16	7	5	1	32
CAMPANIA	0	41	12	5	9	67
EMILIA ROMAGNA	3	60	34	13	35	145
FRIULI VENEZIA GIULIA	1	23	3	0	0	27
LAZIO	1	50	19	0	47	117
LIGURIA	0	35	23	4	25	87
LOMBARDIA	0	99	269	80	192	640
MARCHE	2	17	12	0	0	31
MOLISE	1	3	8	0	0	12
PIEMONTE	4	71	88	0	48	211
PUGLIA	5	67	20	0	17	109
SARDEGNA	3	26	26	0	0	55
SICILIA	3	105	20	3	9	140
TOSCANA	10	94	50	6	10	170
TRENTINO ALTO ADIGE	0	8	2	0	31	41
UMBRIA	1	3	15	0	0	19
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	4	4
VENETO	0	30	53	90	255	428
Totale	37	770	680	211	683	2.381

(*) Sono conteggiati esclusivamente i semiliberi impegnati in attività lavorative.

(**) Sono conteggiati i detenuti lavoratori in qualità di soci - collaboratori - dipendenti per cooperative/impresе, inclusi i lavoratori a domicilio ex art.52 DPR 230/2000 e anche gli impiegati in lavorazioni penitenziarie NON gestite dall'Amministrazione Penitenziaria

Il lavoro di pubblica utilità

Il lavoro di pubblica utilità si configura come un'attività non retribuita che viene svolta presso Enti pubblici oppure presso realtà di assistenza sociale o associazioni di volontariato convenzionate. La prestazione di lavoro, ai sensi del decreto ministeriale 26 marzo 2001, viene svolta a favore di persone affette da HIV, portatori di handicap, malati, anziani, minori, ex detenuti o extracomunitari; oppure nel settore della protezione civile, della tutela del patrimonio pubblico e ambientale o in altre attività pertinenti alla specifica professionalità del condannato. Il lavoro di pubblica utilità (LPU) è considerato una **sanzione penale sostitutiva**, anche se i suoi eterogenei ambiti di applicazione non ne consentono una precisa collocazione sistematica. Negli ultimi anni lo spettro di applicazione della sanzione è stato negli ultimi anni allargato a numerose e diverse fattispecie penali, configurando il lavoro di pubblica utilità come una modalità di riparazione del danno da svolgere all'interno della comunità. Attualmente trova applicazione anche come modalità di attuazione del programma di trattamento del detenuto ammesso al lavoro all'esterno, ai sensi dell'art. 21, comma 4ter dell'ordinamento penitenziario. In questo contesto è necessario registrare la tendenza da parte dell'Amministrazione Penitenziaria a trasformare accordi e protocolli con enti locali e aziende municipalizzate, che prevedevano attività di lavoro retribuito di persone detenute, in attività di "pubblica utilità" e, dunque, totalmente gratuite.

Da un lato, l'ottica del lavoro di pubblica utilità è quella della restituzione, della giustizia riparativa, della formazione e della professionalizzazione. Dall'altro lato, questi progetti non sono stati esenti da critiche, legate in particolar modo al tema della gratuità del lavoro prestato, delle difficoltà oggettive dei detenuti ammessi al lavoro esterno senza un sostegno concreto al reddito e, infine, al percorso complessivo di reinserimento del detenuto - dove il lavoro di pubblica utilità dovrebbe essere solo una tappa di un progetto individualizzato di recupero. Tali **criticità** sono state sottolineate in più occasione dal Garante nazionale e dai Garanti regionali.

I Cantieri di lavoro

I Cantieri di lavoro rappresentano uno storico e significativo intervento regionale rivolto a soggetti in esecuzione penale. Infatti, l'art 32 della L.R 34/2008 prevede, al fine di facilitare l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale di determinati soggetti, l'utilizzo temporaneo e straordinario da parte di comuni, comunità montane, forme associative, organismi di diritto pubblico, etc. di manodopera nei cosiddetti "cantieri di lavoro" per la realizzazione di opere e servizi di pubblica utilità. Tale utilizzo non costituisce rapporto di lavoro ed è integrato da azioni di orientamento e di formazione finalizzate a favorire l'occupabilità delle persone coinvolte. I soggetti che possono beneficiare di tale inserimento temporaneo sono, da un lato, **lavoratori disoccupati** con età uguale o superiore a 45 anni o soggetti in condizione di

difficoltà segnalati dai servizi sociali, dall'altro, le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Tali iniziative possono durare da 40 a 260 giornate e prevedono un sostegno al reddito, interamente finanziato dalla Regione Piemonte. Le aree di intervento previste sono relative al rimboschimento, alla sistemazione montana, alla costruzione di opere di pubblica utilità, alla piccola manutenzione del patrimonio pubblico e alla realizzazione di servizi di pubblica utilità (come attività ausiliaria del servizio pubblico, interventi nel campo dell'ambiente, dei beni culturali, del turismo o altri servizi pubblici).

I buoni servizi lavoro

La Regione Piemonte, a seguito dell'emanazione di due bandi consecutivi, ha attuato l'importante strumento innovativo del "buono servizi lavoro" per persone in condizioni di particolare svantaggio. Si tratta di una misura nell'ambito delle politiche attive del lavoro, approvata con D.G.R. 14 marzo 2016, n. 20-3037, con cui la Regione ha inteso "favorire la realizzazione di azioni positive di inclusione socio-lavorativa delle persone mediante misure di sostegno nella ricerca di un'esperienza professionale funzionale alla progressiva integrazione nel mercato del lavoro". Il "buono" si compone di servizi per il lavoro quali **l'orientamento**, la **ricerca attiva**, il **tutoraggio** per l'inserimento in impresa, l'incontro tra **domanda e offerta**. Tra i possibili soggetti beneficiari, vi sono coloro che sono sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, compresi i soggetti condannati in condizione di detenzione a non più di 6 mesi dalla fine della pena o ammessi a misure alternative di detenzione e al lavoro all'esterno, nei limiti stabiliti dalla legislazione. Rientrano anche i soggetti in trattamento psichiatrico o ex degenti presso ospedali psichiatrici anche giudiziali e le persone ex detenute che hanno terminato di scontare la pena da non più di 5 anni dalla fine della detenzione. Tutti i soggetti destinatari devono essere residenti o domiciliati sul territorio della Regione Piemonte, disoccupati o con un'attività lavorativa da cui derivi un reddito inferiore al limite previsto dalla normativa; se stranieri devono essere in possesso di permesso di soggiorno o richiedenti protezione internazionale. La condizione di svantaggio, requisito fondamentale per poter accedere a questo strumento, deve essere attestata dal servizio pubblico competente: servizi sociali e sanitari, istituti penitenziari e Ufficio esecuzione penale esterna, enti locali, enti pubblici e altri soggetti che agiscano in nome e per loro conto. Una delle caratteristiche principali del funzionamento del "buono", che costituisce anche un limite di questo strumento, è il fatto che il meccanismo si mette in moto a partire dall'iniziativa individuale del singolo, che deve mettersi in contatto con lo sportello dell'operatore accreditato (che sono circa una quarantina in tutta la regione) che emana i servizi "all'esterno". Un altro problema riguarda le persone straniere che, per poter accedere a questo strumento, devono essere titolari di un permesso di soggiorno valido.

Al fine di contribuire al superamento delle criticità e a porre le condizioni per una fruizione di tale strumento che possa essere a vantaggio di tutti i soggetti potenzialmente beneficiari, l'Ufficio del Garante regionale dapprima si è fatto promotore di un incontro al quale hanno partecipato dirigenti degli UEPE regionali, garanti dei detenuti comunali e personale degli uffici regionali competenti (della Direzione Coesione Sociale), per poi partecipare a diversi incontri con il Tribunale di Sorveglianza al fine di agevolare la concessione di permessi ad hoc per i soggetti detenuti potenziali utenti del servizio.

L'esperienza dei "buoni servizi lavoro" ha registrato il coinvolgimento del *target* di popolazione di interesse dell'Ufficio del Garante solo per il 10% della platea complessiva dei fruitori possibili: nello specifico, si tratta di **240 soggetti** per il primo bando e **180** per il secondo, **420** persone in totale. Le difficoltà riscontrate durante l'attuazione di questo strumento hanno stimolato diverse proposte, fra le quali è scaturita quella dell'attivazione di servizi specialistici nell'ambito delle politiche attive del lavoro direttamente all'interno dei singoli istituti penitenziari.

Lo sportello lavoro carcere

Lo sportello lavoro carcere è una misura per l'occupazione della Regione Piemonte, finanziata con risorse del POR-FSE (Programma Operativo Regionale del Fondo Sociale Europeo), per sostenere l'inserimento lavorativo dei soggetti sottoposti dall'autorità giudiziaria a misure restrittive o limitative della libertà personale. L'elemento valorizzante dell'intervento è la definizione di un progetto personalizzato, attraverso il quale ciascun destinatario sarà accompagnato in un processo di cambiamento significativo, a partire dall'analisi delle sue risorse, delle sue capacità e delle sue aspirazioni. La misura è rivolta a persone residenti o domiciliate in Piemonte, sottoposte a provvedimenti definitivi dell'autorità giudiziaria, con fine pena entro i quattro anni -salvo eccezioni segnalate direttamente dai servizi penitenziari competenti -che si configurino come persone disoccupate. Sono incluse le persone che svolgono un'attività lavorativa di scarsa intensità, da cui ricavano un reddito annuo inferiore al reddito minimo escluso da imposizione, secondo quanto previsto dalle vigenti disposizioni di legge. Le attività svolte nell'ambito del progetto sono costituite da un insieme modulabile di servizi specialistici di politica attiva del lavoro, propedeutici all'inserimento lavorativo:

- accoglienza e presa in carico
- orientamento base e specialistico
- ricerca attiva e accompagnamento al lavoro
- individuazione e validazione delle competenze pregresse formali e non formali
- promozione e attivazione del tirocinio all'interno o all'esterno dell'istituto penitenziario, in accordo con i servizi socio-assistenziali che hanno in carico la persona
- incontro domanda/offerta di lavoro

- attività socio-educative quali servizi di mediazione dei conflitti ed educazione alla cittadinanza attiva
- laboratori di rinforzo delle competenze e seminari formativi anche attraverso la metodologia del *peer supporter*
- mediazione linguistica e interculturale.

Le figure professionali che erogheranno i servizi presso ciascun Istituto Penitenziario saranno:

- case manager
- esperti di orientamento
- mediatore interculturale
- esperto in progettazione di percorsi formativi

I servizi saranno erogati in tutti i tredici istituti penitenziari piemontesi. Per i tirocini attivati con questa misura, può essere riconosciuto un contributo a parziale copertura dell'indennità di tirocinio corrisposta dall'impresa:

- contributo massimo di 3.600 euro per tirocini a tempo pieno di almeno 12 mesi
- contributo massimo di 1.800 euro per tirocini a tempo parziale di almeno 12 mesi

Gli interventi sono erogati dagli operatori accreditati per i servizi al lavoro selezionati mediante apposito bando. I servizi di identificazione e validazione delle competenze saranno erogati da soggetti iscritti nell'elenco regionale degli Enti Titolati all'erogazione dei servizi di individuazione, validazione e certificazione, con relativo Esperto in Tecniche di Certificazione.

La misura è valida fino al 31 dicembre 2021 ed è finalmente avviata alla sua piena attuazione, dopo aver scontato difficoltà iniziali ed aver subito un blocco delle attività con l'emergenza COVID-19.

Una criticità osservata, secondo il monitoraggio effettuato con il Coordinamento, gli assistenti sociali dell'UEPE ed i garanti comunali evidenziano una certa difficoltà a condividere con gli educatori interni agli istituti, le segnalazioni delle persone da prendere in carico nei vari progetti. Il lavoro di rete con il tessuto sociale di riferimento porterebbe invece ad auspicare un ampio coinvolgimento di tutte le figure possibili in un lavoro condiviso, quindi anche i volontari e le famiglie.

La Regione ha individuato con bando pubblico e procedura pubblica di selezione gli enti gestori delle politiche attive del lavoro fra i SAL accreditati che si sono candidati su base territoriale. Quattro sono gli ambiti territoriali in cui è stata suddiviso il progetto.

Tabella 26- Sportello lavoro-carcere: enti attuatori selezionati dalla Regione

Ambito territoriale	Soggetto capofila	Enti in ATI	Sede di riferimento
BIELLA NOVARA VERCELLI VERBANIA	CASA DI CARITA' ARTI E MESTIERI	CNOS-FAP; ENAIIP CSF; MANPOWER SRL; GI GROUP SPA.	TORINO
ASTI ALESSANDRIA	CO.AL.A. S.C.S.	COLLINE ASTIGIANE SCRL.	ASTI
CUNEO	CASA DI CARITA' ARTI E MESTIERI	CNOS-FAP; ENAIIP CSF; MANPOWER SRL; GI GROUP SPA.	TORINO
TORINO	SINAPSI SCS	PATCHANKA S.C.S.; ASS. FORMAZIONE 80; CONS. SOC. ABELE LAVORO S.C.S.; INFORCOOP ECIPA; EXAR Social Value Solutions Impresa Sociale Srl (ex KAIROS MESTIERI Srl) PIEMONTE SCRL.	TORINO

Tavoli territoriali carcere

Alcuni anni fa nacquero spontaneamente delle organizzazioni che intendevano sviluppare percorsi di integrazione nei confronti delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi della libertà personale, soprattutto al fine di migliorare il loro **reinserimento lavorativo**, per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro e promuovere la realizzazione di iniziative e di reti interistituzionali capaci di favorire l'inclusione sociale. Tali gruppi vennero denominati GOL, cioè Gruppi Operativi Locali, ed erano inizialmente composti da operatori dell'Amministrazione penitenziaria, degli Enti locali, dei Servizi socio-sanitari, del mondo del lavoro e del volontariato. Nel 1998 la Giunta regionale riconosceva i GOL quali riferimenti per il coordinamento dei progetti regionali in materia di interventi penitenziari e post penitenziari. Nel 2003, poi, furono approvate le Linee guida per il finanziamento dei GOL (Deliberazione della Giunta Regionale del 23.12.2003 n. 52-11390); che ne definivano finalità, composizione, ruolo e funzioni. Nel 2009, inoltre, l'Amministrazione regionale prendeva formalmente atto che i GOL presenti sul territorio erano composti da rappresentanti delle Direzioni penitenziarie, delle Province e dei Comuni sedi di carceri, degli Enti

gestori delle funzioni socio-assistenziali, dei Centri per l'Impiego, della Conferenza Volontariato Giustizia. A questi soggetti potevano affiancarsi rappresentanti di enti, associazioni e servizi sociali, sanitari, della formazione e del lavoro, scolastici, culturali e sportivi. A seguito di novità nell'assetto istituzionale, quali, per esempio, le disposizioni in materia di Province e Città metropolitane, o l'istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale sono cambiate le modalità organizzative di supporto alle attività di inclusione sociale delle persone in esecuzione penale, rimanendo invariato l'obiettivo di dare una regia alle politiche regionali rivolte ad un particolare target come quello dei detenuti.

I GOL, anche a causa della mancanza di fondi che potessero finanziare i progetti, hanno smesso di riunirsi nella varie realtà locali, fatta eccezione per alcuni casi virtuosi (Asti e Ivrea); in questi ultimi anni il Garante ha più volte auspicato e concretamente suggerito, anche in numerose interlocuzioni con l'Assessore regionale alle Politiche sociali, della famiglia e della casa, l'opportunità di riattivarli, richiamando la loro funzione di strumento importante ed efficace di co-progettazione e di co-gestione sul territorio ed in chiave di un intervento sinergico ed interistituzionale, ciascuno nell'ambito delle proprie responsabilità, in primo luogo sul tema dell'inclusione socio-lavorativa e formativa della popolazione detenuta o sottoposta a misure alternative al carcere. Il Provveditorato regionale dell'Amministrazione Penitenziaria e i Comuni sedi di carcere, come anche i servizi sociali del territorio, avevano in più occasioni, anche pubbliche, riproposto la necessità di un ruolo di coordinamento e di condivisione dei progetti e delle linee di intervento per una fascia particolarmente debole nei **percorsi di inclusione sociale**. Finalmente la Giunta regionale, il 5 aprile 2019, su proposta degli Assessori alle Politiche sociali e alla Formazione, ha approvato con la DGR 21 - 8703 l'istituzione dei "Tavoli Territoriali Carcere" quali sede di partecipazione e coordinamento tra le realtà che operano nel settore dell'inclusione socio lavorativa delle persone sottoposte a restrizione della libertà personale promuovendo l'incontro, lo scambio di informazioni e il confronto con le politiche regionali e territoriali, nonché favorendo la messa a sistema, nei diversi territori delle risorse finanziarie rese disponibili dai diversi programmi locali, regionali e nazionali.

Carcere e diritto alla salute

Il diritto alla salute per tutti i cittadini è un cardine della Costituzione repubblicana. L'Art. 3 recita: "*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*". Alla base del concetto di uguaglianza c'è un principio generale che è la dignità della persona, che va tutelato, anche **rimuovendo gli ostacoli che limitano** di fatto l'uguaglianza dei cittadini. Mentre l'art. 32 stabilisce chiaramente che "la

Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti". La limitazione della libertà personale della persona non deve quindi impattare su altri diritti fondamentali, anzi lo Stato deve agire per superare le condizioni di discriminazione. Inoltre occorre tenere debitamente in conto il dato indiscusso per cui gran parte della popolazione detenuta finisce, per molte e diverse ragioni, ad incontrare il servizio sanitario pubblico solo in occasione della propria detenzione: persone marginali, devianti, clandestine, tossicodipendenti, con disturbi mentali per la prima volta o soltanto in occasione della permanenza in carcere. Non si tratta quindi di garantire ai reclusi una corsia preferenziale di vantaggio, ma di usare al meglio il periodo di reclusione per la presa in carico di problematiche sanitarie che sono certamente personali, ma che hanno spesso ricadute sociali, in termini di costi (sottovalutazione della patologia) e di rischi (malattie contagiose).

La D.G.R. n. 26/2016 della Regione Piemonte ha descritto un modello di "Rete SASP" (**Servizio Assistenza Sanità Penitenziaria**) che prevede tre livelli assistenziali, partendo da un'Assistenza BASE e procedendo verso un'Assistenza SPOKE (*intermedia*) per finire con un'Assistenza HUB (*completa*), a seconda della prescritta presenza di alcuni parametri, quali, ad esempio, la copertura medica e infermieristica, l'effettuazione di attività specialistiche, i posti letto dedicati e così via. A quattro anni dalla delibera, ad oltre 12 dal DPCM di riforma della Sanità Penitenziaria, a più di 20 anni dalle prime mosse della normativa di riordino del settore con il passaggio dalla gestione delle questioni sanitarie da parte della stessa Amministrazione penitenziaria alla presa in carico da parte del Servizio Sanitario nazionale, il quadro dell'assistenza offerta non corrisponde al modello statuito dalla Regione.

È stata avviata un'analisi, da parte del G.T.I.S.P. *Gruppo Tecnico interistituzionale della Sanità penitenziaria istituito dall'Assessorato alla Sanità*, dell'attuazione concreta della DGR con la formalizzazione di un apposito Sottogruppo per il monitoraggio.

Alle 10 ASL competenti per le 13 sedi penitenziarie piemontesi sono state inviate le schede di monitoraggio per semestri dal 2017, 2018, 2019 ed ora è in corso il monitoraggio del primo semestre 2020. Il sottogruppo per il monitoraggio, che sono stato chiamato a coordinare, ha preparato un primo rapporto nel settembre 2018 ed un secondo nel novembre 2019, fatti propri dal G.T.I.S.P., ed inviati all'attenzione del Direttore Generale dell'Assessorato, evidenziando le notevoli e persistenti criticità rilevate: in sintesi si può dire che quasi nessuna realtà di ASL piemontese abbia - ancora - corrisposto con puntualità alle norme prescrittive, volte a definire il livello di assistenza previsto dalla DGR per ciascun istituto carcerario.

Per quanto riguarda il disagio mentale, in attesa di un intervento strutturale sulle due sezioni che compongono l'Articolazione per la tutela della salute mentale del progetto "Il Sestante" della Casa Circondariale di Torino,

come noto, il carcere può alimentare una sorta di “circolo vizioso” della sofferenza psichica, diventandone una sorta di “amplificatore”: l’isolamento e la mancanza di contatto con l’esterno, insieme al trauma della detenzione, possono facilitare la comparsa o l’aggravarsi di un disagio psichico, a volte già diagnosticato, altre ancora latente. A tal proposito i numeri sono allarmanti: circa l’80% dei detenuti italiani (dati del 2016) convivono con un disturbo mentale, che può articolarsi dal disturbo della personalità alla depressione, fino a rivelarsi come una psicosi. Disagi che spesso sfociano in atti estremi come l’autolesionismo o il suicidio. Nel quadro dell’assistenza che il Servizio Sanitario Regionale deve fornire alle strutture penitenziarie, sono da tempo previste anche le **articolazioni psichiatriche** in carcere, sezioni penitenziarie specifiche dedicate ai detenuti con certificato disagio psichico ma a totale conduzione sanitaria: purtroppo, esse sono quasi del tutto assenti nella realtà nazionale e anche in Piemonte. La pandemia ha avuto un impatto importante anche sul piano psichico, soprattutto vista la mancanza di informazioni chiare e accessibili sulla situazione. Sarebbe stato importante monitorare la condizione di ogni singolo detenuto per verificare che il disagio non peggiori, ma ciò risulta particolarmente difficile anche vista la carenza di personale sanitario.

Durante le fasi iniziali dell’emergenza sono mancati i dispositivi di protezione per i detenuti nel carcere di Torino. La Compagnia di San Paolo, il Fondo Alberto e Angelica Musy, l’Associazione Museo del Cinema, altre associazioni e singoli li hanno donati alle carceri piemontesi. Oggi è possibile per i detenuti comprare le mascherine con i loro fondi. Anche la Protezione Civile regionale è intervenuta, su sollecitazione del Garante, con la fornitura eccezionale di presidi individuali. L’emergenza COVID-19 a Torino ha avuto un impatto particolarmente duro, con 78 positivi fra i detenuti. Di questi, la maggior parte sono rimasti in carcere, mentre 35 persone positive hanno potuto beneficiare di misure alternative temporanee, conclusesi senza particolari problemi, né sanitari né di sicurezza.

Le persone private della libertà sono state fra le più vulnerabili, perché in carcere le condizioni di salute precaria e di sovraffollamento creano un substrato fertile per la diffusione dell’epidemia. In questo senso, il ricorso alla detenzione domiciliare straordinaria mirava alla riduzione delle presenze negli istituti di pena, in modo da poter gestire meglio l’epidemia e tutelare i soggetti più vulnerabili. La stampa e l’opinione pubblica hanno trattato in modo molto superficiale la questione, facendone una polemica spicciola e sostenendo che tali provvedimenti mettevano a rischio la collettività. Secondo l’OMS stessa, **“finché non si salvano tutti, non si salva nessuno”**. Quindi proprio queste misure, che hanno il fine di migliorare la gestione dell’epidemia in carcere, si pongono in una direzione di tutela della collettività intera. Con l’applicazione di tali provvedimenti tra il 29 febbraio e il 30 maggio i detenuti sono passati da 61.000 a 51.500. Le misure attuate per contenere l’emergenza, come il rinvio della pena, l’applicazione delle licenze premio e le misure alternative alla

detenzione, erano già presenti nel Codice Penale e non sono frutto di chissà quale piano per facilitare la vita ai detenuti per reati di mafia. La narrazione che i media hanno avuto rispetto alla questione carcere ed epidemia è stata prima di sottovalutazione e poi sbilanciata sugli eventi critici o sulle decisioni della magistratura di sorveglianza (vedasi articolo di Mellano – Ciuffoletti in allegato).

Operatori Socio Sanitari

L'emergenza del COVID-19, accanto all'utilizzo di canali di comunicazione telematica, ha portato in carcere almeno un'altra novità positiva: l'introduzione generalizzata nel sistema della sanità penitenziaria degli OSS. A distanza di venti anni dal riconoscimento nel sistema sanitario italiano della figura dell'Operatore Socio Sanitario, questa è stata la prima volta che, sia pur a livello straordinario e sperimentale, si è prevista l'immissione di 1.000 operatori dedicati alle attività in carcere, dove sinora la figura era stata impiegata soltanto da alcuni anni e quasi esclusivamente all'interno di servizi specialistici (SERT, laboratori, ecc.).

Pur permanendo ancora incertezze rispetto al ruolo e alla presenza nelle strutture penitenziarie, l'esperienza si sta rilevando assolutamente interessante e feconda. L'OSS è infatti una figura tecnica che certo non può né preparare né somministrare terapia farmacologica, ma la formazione complementare in assistenza sanitaria può eseguire la terapia intramuscolare e sottocutanea su specifica pianificazione infermieristica, conformemente alle direttive del responsabile dell'assistenza infermieristica o sotto la sua supervisione, può utilizzare apparecchi medicali di semplice uso, per es. i glucometri e gli apparecchi per la rilevazione della pressione arteriosa, dopo il supporto formativo necessario, può eseguire, su indicazione, medicazioni semplici e senza alcuna complicazione. Una lista delle possibili mansioni riconducibili al profilo dell'OSS che opera nelle carceri:

1. Supporto alle attività ambulatoriali giornaliere (gestione e archiviazione cartelle sanitarie, misurazione pressione, controllo glicemia).
2. Attività di segreteria (telefono, supporto nella gestione delle pratiche burocratiche, accoglienza detenuti)
3. Sanificazione infermeria e attrezzature
4. Supporto agli infermieri nella distribuzione delle terapie da loro preparate (dato che i pazienti detenuti sono tutti autosufficienti nell'assumerle)
5. Accompagnamento dei detenuti (sotto lo stretto controllo degli agenti di polizia penitenziaria) a visite mediche programmate
6. Assistenza alla persona (docce o medicazioni semplici sempre sotto stretta sorveglianza degli agenti), sanificazione periodica degli ausili (deambulatori, carrozzine ecc.)
7. Redazione documenti su indicazione del medico o dell'infermiere, fotocopie varie anche di cartelle sanitarie da trasmettere al comparto giudiziario.

Ruoli, competenze e responsabilità si fanno ancora più evidenti e necessari in contesti particolarmente sensibili come quelli delle Residenze Sanitarie o degli istituti penitenziari, dove la figura infermieristica non è sempre presente in servizio e in particolare in questa fase di grande attenzione alle procedure di sanificazione, di controllo, di pulizia degli arredi e delle superfici, di gestione degli operatori in spazi condivisi e spesso ristretti.

Per quanto riguarda la realtà piemontese, se si escludono le presenze OSS nell'ambito dei SERT, **questi profili sono stati inseriti in via straordinaria all'interno delle carceri solo ora durante l'emergenza sanitaria** determinata dal COVID-19, grazie ad una decisione nazionale del Dipartimento della Protezione Civile Nazionale, in accordo con Ministero degli Affari Regionali e delle Autonomie. La loro presenza a supporto delle funzioni emergenziali aveva una scadenza il 31 luglio e ha potuto contare su 39 professionisti. La loro presenza, formalmente ed informalmente richiesta dal Garante regionale piemontese, anche a nome del Coordinamento dei Garanti comunali, con interlocuzioni a livello regionale e nazionale, è stata infine prorogata. L'ufficializzazione della proroga (legata alla dichiarazione nazionale di emergenza COVID-19) del progetto OSS è arrivata alla Regione con nota Dipartimento della Protezione Civile solo nella giornata del 31 luglio u.s., cosa questa che ha portato a qualche giorno di necessario ed inevitabile "riassetto". Il quadro aggiornato a fine agosto delinea una situazione numerica di **35 conferme sui 39 OSS impiegati** nella prima fase nei vari istituti penitenziari. In particolare: Alba (ASL CN2) ne ha avuta una fino al 31 luglio che poi avrebbe comunicato di non proseguire l'esperienza; Alessandria (ASL AL), ha confermato la presenza di 3. Torino che prima aveva dato per chiusa l'esperienza, ha registrato un intervento della nuova Direttrice ed un cambio di gestione degli OSS: ne ha confermati 7 per la Casa Circondariale e 2 per IPM "Ferrante Aporti"; Novara (ASL NO) dove una OSS delle 4 ha dato *forfait* per via del fatto che ha trovato altro lavoro, ma gli altri sono stati confermati; Verbania sin dall'inizio dell'esperienza (maggio) l'ASL avrebbe motivato l'impossibilità a prendere OSS; le altre situazioni risultano, ad ora, tutte confermate. Nella maggior parte dei casi, chi non ha confermato la prosecuzione lo ha fatto perché ha trovato un altro lavoro. All'inizio di agosto l'Ufficio di Protezione Civile Regionale ha scritto una nota ufficiale, ratificando i numeri e rammentando al contempo i relativi adempimenti rendicontativi. La loro presenza è ora prevista fino al 15 ottobre, ma essendo legata alla dichiarazione dello stato di emergenza potrebbe subire un'ulteriore proroga al 31 gennaio 2021.

[La prevenzione del rischio suicidario in carcere](#)

Gli istituti penitenziari hanno l'obbligo di preservare la salute e la sicurezza dei detenuti, ed un eventuale fallimento di questo mandato può essere perseguito ai fini di legge. Infatti, in caso di morte di un soggetto detenuto, qualora l'autorità giudiziaria dovesse ravvisare negligenze, ritardi

oppure omissioni nel comportamento del personale di Polizia penitenziaria, è possibile rilevare in questi casi una responsabilità penale per omicidio, a titolo di omissione colposa. Il rischio di suicidio di un detenuto rappresenta un forte fattore ansiogeno, sia per il personale di Polizia penitenziaria che per gli altri detenuti. Possono verificarsi forti emozioni di rabbia e proteste da parte degli altri ristretti, nei confronti del personale preposto alla sezione detentiva, per non aver scongiurato la comparsa dell'evento. Il personale di Polizia penitenziaria, a sua volta, potrà viverci profondi sensi di frustrazione, fino alla comparsa di disfunzioni psicosomatiche. E' necessario quindi che il personale segua una specifica formazione, indirizzata agli aspetti preventivi del fenomeno, insieme agli operatori sanitari, in particolare nel delicato momento dell'accoglienza dei "nuovi giunti".⁷

A livello regionale, già la DGR 20-1542 dell'8/6/2015 relativa alla gestione della Sanità Penitenziaria, prevede tra le altre cose che le ASL elaborino con le Direzioni penitenziarie specifiche azioni volte a individuare precocemente il disagio dei detenuti per la riduzione del rischio di condotte auto lesive. Successivamente la **deliberazione della Giunta Regionale 29 aprile 2019, n. 30-8858** "Organizzazione a livello regionale delle attività per prevenzione condotte suicidarie e gesti autolesivi in Istituti Penitenziari per adulti del Piemonte, indicazioni per i Piani Locali. Documento regionale per prevenzione rischio autolesivo e suicidario nei servizi residenziali minorili del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, ha definito le linee di indirizzo per redazione dei Piani Locali, recependo le indicazioni dell'accordo in sede di Conferenza Unificata Stato Regioni del 26.10.17.

Il Garante fa parte del "**Gruppo Tecnico Interistituzionale Sanità Penitenziaria**" (GTSIP) e, in questo ambito, è stato chiamato a coordinare uno specifico sottogruppo di lavoro dedicato al monitoraggio dell'applicazione del Protocollo di prevenzione del suicidio e degli atti autolesivi in ambito penitenziario. Il Sottogruppo per il Monitoraggio, individuato nella riunione del GTISP del 16 maggio 2019 ed istituito dalla Determina della Direzione Sanità dell'Assessorato Regionale n. 468 del 07.06.2019, si è riunito per la prima volta in data 29 gennaio 2020 ed ha deciso di procedere con un lavoro istruttorio per la valutazione dei Piani Locali e propedeutico alla formulazione di formali proposte di intervento al GTISP. In esecuzione della DGR 30-2019 si dovevano individuare i referenti delle singole carceri e comunicati, di comune accordo fra Istituto penitenziario e ASL competente, entro luglio 2019, mentre i Piani Locali di attuazione dei Protocolli regionali dovevano essere redatti ed inviati entro il 15 ottobre 2019. E' stata quindi predisposta una "griglia" per la lettura dei Piani Locali: la scheda è stata valutata e fatta propria dal Sottogruppo nella riunione del 29 gennaio 2020. In quella sede, in base ai Piani Locali giunti fra il 15 ottobre 2019 e l'inizio di febbraio 2020, si erano

⁷ Ministero della Giustizia Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Istituto Superiore di Studi Penitenziari La prevenzione dei suicidi in carcere - Quaderni ISSP Numero 8

evidenziato i soggetti ritardatari ed ipotizzati passaggi successivi, a cominciare dai solleciti del PRAP e dell'Assessorato, rispettivamente ai Direttori di carcere e ai referenti aziendali dei Presidi sanitari. Nelle riunioni del 20 febbraio, 2 marzo, 18 marzo sono stati analizzati i nove Piani Locali approvati ed inviati, redigendo le relative schede. Nella riunione del 15 maggio 2020 si sono riviste le schede, condivisa un'analisi del quadro complessivo e si sono fatte proposte operative per la prosecuzione del lavoro. I Piani Locali redatti ed inviati risultavano essere quelli di: Alba, Alessandria, Fossano, Ivrea, Novara, Saluzzo, Torino, Verbania, Vercelli, mentre erano ancora mancanti i piani relativi agli Istituti di Asti, Biella, Cuneo e sull'ambito minorile. Carceri e rispettive ASL di competenza risultavano inadempienti nella redazione ed adozione del prescritto Piano Locale con varie e diverse motivazioni organizzative e/o relazionali: in considerazione della situazione di emergenza sanitaria si è proceduto con informali sollecitazioni verso il carcere e verso le ASL. La Casa di reclusione di Asti e l'ASLAT non avevano neanche individuato i referenti richiesti e sollecitati. Nella riunione del 23 luglio 2020 il gruppo ha potuto esaminare anche le schede relative ai Piani Locali poi sopraggiunti di Asti, Biella, Cuneo. Per quanto riguarda l'ambito minorile, invece, la situazione tuttora non si è sbloccata ed il Piano Locale non è stato approvato, nonostante i ripetuti solleciti: la realtà è specifica e merita un'attenzione particolare dell'intera problematica, anche alla luce dei relativamente nuovi assetti organizzativi e dirigenziali del Centro di Giustizia Minorile del Piemonte.

Tabella 27- Suicidi in carcere in Piemonte

Nazionalità	Età	Data morte	Istituto di Pena	Metodo
2020				
Italiana	48 anni	10-mag-20	Asti	Impiccamento
Egiziana	37 anni	11-mar-20	Novara	Impiccamento
Marocchina	40 anni	31-gen-20	Torino	Asfissia gas
2019				
Italiana	35 anni	24-nov-19	Ivrea (To)	Impiccamento
Italiana	65 anni	11-nov-19	Torino	Impiccamento
Tunisina	26 anni	25-ott-19	Torino	Impiccamento
Italiana	69 anni	06-ago-19	Cuneo	Impiccamento

Il monitoraggio, voluto dal GTISP, dei piani locali predisposti in stretto accordo e sinergia dalle Asl e dagli Istituti penitenziari è entrato ora nella fase della prima verifica e della formazione continua e congiunta degli operatori penitenziari e sanitari, prevista ad ottobre.

Approfondimento tematico n.6: Polizia Penitenziaria

Il tredicesimo rapporto dell'Associazione Antigone (2017) aveva già a suo tempo messo in evidenza, in modo sistematico e documentato, la **carenza** di operatori penitenziari e in particolare della polizia penitenziaria in servizio presso gli - allora - 190 istituti di pena italiani: l'organico in forza era pari a 33.082 agenti di Polizia Penitenziaria, a fronte di una forza prevista di 41.253 unità. Inoltre gli stessi sindacati della Polizia Penitenziaria hanno più volte sottolineato queste difficoltà che pesano sull'organizzazione quotidiana del lavoro, in molti casi sui turni giornalieri, ma anche direttamente sulla funzionalità del servizio in generale. Inoltre il quadro non è omogeneo a livello territoriale e si ha l'impressione che percorrendo la penisola da Sud verso Nord, tenuto ovviamente conto di alcune eccezioni, la carenza d'organico tenda a crescere, con alcune situazioni di grave pregiudizio: vi sono aree, come purtroppo anche il Piemonte, e parecchie specifiche realtà penitenziarie considerate disagiate o poco appetibili per gli operatori (non solo agenti). Nel quadro dell'emergenza sanitaria e gestionale dovuta al COVID-19 anche i sindacati hanno più volte lamentato la persistente carenza di organico di circa 4.000 agenti. I numeri ufficiali forniti dal Ministero di Giustizia in una recente audizione alla Commissione del Senato (30 settembre 2020) confermano che la dotazione organica della Polizia Penitenziaria prevede **41.595 unità, ma quelle effettivamente in ruolo sono 37.347**, con una carenza complessiva di 4.248 unità, pari al 10,21%. Oltretutto con un numero significativo di persone di età elevata e prossimi alla pensione.

A marzo circa mille e cento nuovi agenti di Polizia Penitenziaria hanno raggiunto anticipatamente la loro sede di destinazione negli istituti penitenziari italiani: con un decreto firmato dal Ministro di Giustizia si è infatti consentito di anticipare eccezionalmente, in considerazione dell'emergenza Coronavirus, la conclusione del periodo di formazione per gli allievi agenti. I nuovi agenti erano provenienti dal 176° corso di formazione: 176 dalla scuola di Cairo Montenotte (Savona), 52 da Verbania e 85 da Catania (per un totale di 313 allievi) che il 17 marzo hanno sostenuto l'esame conclusivo. A questi si sono aggiunti 813 allievi del 177° corso - di cui 110 a Catania, 127 a Sulmona, 160 a Verbania, 114 a Parma, 99 a Portici e 203 a Roma - che hanno concluso il loro periodo formativo il 20 marzo, invece che a giugno, e con un provvedimento del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, hanno potuto sostenere l'esame finale, ottenere l'idoneità al servizio di Polizia Penitenziaria e prestare giuramento. Inoltre è stato annunciato un corso-concorso per Allievi Agenti Polizia Penitenziaria 2020 per un totale 1300 posti disponibili, così suddivisi: 500 per concorso pubblico, aperti ai civili (380 uomini e 120 donne) e 800 posti riservati ai volontari in ferma prefissata delle forze armate (600 uomini e 200 donne). Per partecipare è necessario avere un'età di almeno 18 anni e non superiore ai 28 anni. Per i candidati civili, è richiesto il diploma d'istruzione

secondaria superiore che consente l'iscrizione ai corsi per il conseguimento del diploma universitario, mentre per i militari in servizio o in congedo, invece, è necessaria la terza media.



Cerimonia di giuramento del 175° corso per agenti di polizia penitenziaria: 234 allievi, provenienti da tutta Italia, della scuola "Salvatore Rap" di Pallanza (Verbania, 31 luglio 2019).

Entro marzo 2021 si concluderanno in tre scaglioni in corso-concorso interno per i Sovrintendenti: i ruoli intermedi sono storicamente mancanti nella struttura organizzativa delle carceri, anche e soprattutto nei penitenziari piemontesi. Con questa iniziativa ognuno dei 13 istituti del Piemonte avrà nuovi sottoufficiali, con esperienza maturata e con una formazione specifica.

Su base nazionale alcune sedi penitenziarie saranno coinvolte dallo scorrimento della graduatoria redatta per 80 posti di Vice Comandante: terminate le assegnazioni previste, ora il DAP, per coprire le ulteriori esigenze di 11 istituti, ha deciso di attingere da quelle graduatorie: 6 sono in Piemonte (Saluzzo, Ivrea, Alessandria S. Michele, Alessandria don Soria, Biella e Cuneo).

Accanto a queste procedure per la Polizia, si affiancano altre necessarie, ma non sufficienti iniziative: il concorso per 45 Dirigenti di Istituto Penitenziario (lo stesso Ministero ha parlato di 51 unità direzionali ancora scoperte), avviato a livello italiano a maggio che però ora ha subito un rinvio nell'iter a causa di oltre 12.000 domande presentate e le procedure si prevede

saranno rallentate di parecchi mesi, visto che le prove di selezioni saranno comunicate solo il prossimo 12 gennaio 2021; il concorso per 18 Dirigenti per l'Esecuzione penale esterna; il concorso per 95 posti di Funzionario giuridico pedagogico (educatore) i cui i termini per la presentazione delle domande sono scaduti lo scorso 29 giugno.

Un'analisi comparata a livello europeo ha evidenziato la diversità di organizzazione e di presenza del ruolo delle forze di polizia nell'ambito della comunità penitenziaria, con dati percentuali molto differenti fra i Paesi in riferimento al rapporto agenti/detenuti.

Tabella 28- Rapporto detenuti/agenti – confronto tra paesi europei

Paese	Rapporto agenti/detenuti
Italia	1,67 : 1
Francia	2,5 : 1
Spagna	3,7 : 1
Inghilterra e Galles	3,9 : 1
Austria	3,0 : 1
Belgio	2,0 : 1
Norvegia	1,5 : 1
Portogallo	3,5 : 1
Romania	6,7 : 1
Russia	11,2 : 1
Danimarca	1,4 : 1
Svezia	1,3 : 1

[Fonte: *Council of Europe annual penal statistics SPACE I*. Dati del 1/9/2015]

Non sono molti gli studi e le statistiche sul fenomeno oltremodo inquietante dei **suicidi fra gli appartenenti al Corpo della Polizia Penitenziaria**, che si affianca - in sordina - al fenomeno maggiormente conosciuto dei suicidi fra i detenuti. Brandi e Iannucci, due psichiatri psicoanalisti attivi nell'ambito penitenziario toscano, nel 2019 a partire dai numeri forniti dalla rivista *Ristretti Orizzonti*, ricavati elaborando i dati del DAP, avevamo scritto alcuni passaggi interessanti. «[...] **dal 1997 ad oggi sono 144 i poliziotti penitenziari che si sono tolti la vita (12 suicidi all'anno di media)**. [...] Il loro numero è di certo minore rispetto a quello dei suicidi dei detenuti: 1.063 solo dal 2000 ad oggi. Considerando comunque che i poliziotti penitenziari sono 46.411 e che, almeno rifacendosi ai dati del 2015, in Italia si suicidano in un anno 6,5 persone ogni 100.000 (3,0 ogni 46.411), risulta chiaramente che, fra i poliziotti penitenziari, il tasso dei suicidi è quattro volte superiore rispetto alla media della popolazione generale». In un confronto

pubblico a distanza con il dottor Pietro Buffa i due esperti hanno analizzato in dettaglio i dati statistici⁸ che lo stesso Buffa aveva usato per giungere a conclusioni molto diverse. Buffa, che è stato anche Direttore Generale del Personale del DAP oltre Direttore di Torino e Provveditore del Piemonte, aveva parlato di 74 poliziotti penitenziari che si sono suicidati fra il 2008 e il 2017, con una media di 7,4 suicidi per anno. Sempre fra il 2008 e il 2017, il numero totale degli appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria è oscillato fra le 41.058 e le 37.164 unità, con una media di circa 37.800. Poiché l'ISTAT (come tutte le altre agenzie statistiche internazionali) riporta il numero di suicidi ogni 100.000 abitanti per la popolazione generale, questo significa che, se i poliziotti penitenziari fossero stati in totale 100.000 e non 37.800, il numero dei poliziotti suicidi sarebbe stato di 19,5. I due esperti, confrontando i dati ISTAT relativi alla popolazione generale, rilevano che il numero dei suicidi maschi fra i 25 e i 64 anni (è questa la fascia di età che interessa) registrati nel 2009, è stato in media di 11,3 ogni 100.000 abitanti. Basandosi su dati non disaggregati per età, i due esperti avevano dapprima asserito che l'incidenza dei suicidi nella polizia penitenziaria era quattro volte maggiore rispetto alla popolazione generale, mentre invece, cogliendo il suggerimento di metodo risulta, all'incirca, maggiore solo di poco meno che due volte. Con quindi un **aumento del 72,5% dell'incidenza dei suicidi** per gli appartenenti al Corpo rispetto alla generalità dei componenti la stessa fascia di età, certificando in qualche modo un disagio generalizzato della comunità penitenziaria italiana, detenuti e detenenti. Investimenti importanti appaiono necessari per **incrementare gli organici** di quanti operano professionalmente nell'esecuzione penale, per migliorarne la formazione, per assicurarne le competenze, per mettere mano a una grande opera di adeguamento delle strutture carcerarie in molti casi, ormai obsolete e fatiscenti, per adottare misure utili a fronteggiare problemi vecchi e nuovi del lavoro e della vita in carcere, problemi aggravati dal sovraffollamento endemico, ma anche per sostenere gli operatori nelle difficoltà quotidiane di un lavoro particolarmente stressante. In Piemonte, proprio quando lo stesso Buffa era Direttore del carcere di Torino, si era sperimentato – dopo una serie di tristi e tragici episodi - uno sportello di consulenza psicologica gratuita per gli operatori penitenziari, ma – nonostante una collocazione appositamente studiata fuori dal perimetro carcerario – non diede i risultati attesi. Ora, nell'emergenza COVID-19, l'Amministrazione penitenziaria ha avviato a livello nazionale una collaborazione, grazie ad un accordo tra la Croce Rossa Italiana e il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, per rendere disponibile, per tutto il personale del Corpo di Polizia Penitenziaria, **un servizio di supporto psicologico telefonico**. Un'attività di sostegno portata avanti da psicologi professionisti, è già attivata dalla CRI per tutti gli operatori sanitari che sono

⁸ Fonte: http://www.ristretti.it/commenti/2019/luglio/pdf4/articolo_buffa.pdf

operativi nel contrastare l'emergenza coronavirus. Per accedere al servizio di supporto e assistenza è sufficiente contattare una linea telefonica dedicata.

Il 20 maggio u.s. gli Assessori regionali Luigi Genesio Icardi (Sanità) e Fabrizio Ricca (Sicurezza), insieme al prefetto di Torino, Claudio Palomba, annunciano che la **Regione Piemonte ha autorizzato test sierologici** sugli agenti delle forze dell'ordine: l'iniziativa prevede il coinvolgimento complessivamente di circa 20 mila persone, su base volontaria. Mirato alla ricerca degli anticorpi IgG, indicativi del possibile contatto con il virus: chi fosse risultato positivo, veniva sottoposto al test molecolare (tampone) per la formulazione della diagnosi di positività o negatività al Covid-19. Del totale complessivo, sono oltre 2.600 i test previsti per il personale di Polizia penitenziaria (gli agenti della Polizia-Penitenziaria in Piemonte sono circa 3.000, ma una parte ha già avuto il tampone in occasione dei contagi registrati o delle scelte delle singole Asl competenti). Inoltre circa 200 saranno i test disponibili per il personale civile in servizio nelle carceri piemontesi (sono circa 500 gli operatori in tutto, in parte hanno avuto la possibilità di effettuare il tampone nel corso delle fasi dell'emergenza, ad esempio a Saluzzo, Fossano e Cuneo).

Il 22 giugno, ad esempio, è iniziata la campagna di test sierologici anti-Coronavirus sugli agenti della Polizia penitenziaria in forze nella casa circondariale di Torino. Sulla base del protocollo d'intesa tra Regione, Asl e Polizia penitenziaria gli agenti, in totale 800 impiegati a Torino Vallette e 80 dislocati in altre strutture (IPM, PRAP, Nucleo, ecc.), potevano decidere liberamente di sottoporsi al test. Al momento dell'avvio dell'iniziativa erano state raccolte 420 adesioni, con qualche difficoltà connessa al periodo pre-feriale. L'Asl ha svolto i prelievi direttamente negli uffici della Casa circondariale con un ritmo di 60 esami al giorno e per chi fosse risultato positivo al test degli anticorpi era previsto un tampone da svolgersi nelle 24 ore successive. Con la ripresa del lavoro dopo le ferie estive, si sta concludendo la campagna nelle varie carceri piemontesi.

Esecuzione penale esterna

Sul Corriere della Sera dello scorso 11 settembre 2020 Luigi Ferrarella, citando le statistiche del Ministero di Giustizia, riportava la notizia che nell'anno 2019 sono stati **33.842 i detenuti ammessi a scontare** segmenti delle proprie condanne in forme di pena alternative al carcere, constatando che di queste misure se ne parla solo quando qualcuno di loro evade o commette reati. Un caso emerso alle cronache giornalistiche nazionali in queste ultime settimane è indubbiamente quello di "Johnny lo zingaro", l'ergastolano Giuseppe Mastini, da ultimo allontanatosi da un permesso a Sassari, dopo altre sue precedenti evasioni, la penultima delle quali dalla Casa di Reclusione di Fossano (CN), quando nel giugno 2017, in regime di semilibertà dopo anni di

carcere, non fece rientro in istituto dal lavoro all'esterno presso la Scuola di Polizia Penitenziaria di Cairo Montenotte (Savona).

Le statistiche dicono che le misure alternative revocate nel 2019 siano state il 5,7% di quelle concesse e ciò smentisce il luogo comune di un "liberi tutti", ma ancor più interessanti sono le ragioni delle revoche. Di tutti gli affidamenti in prova ai servizi sociali nel 2019 è stato revocato il 4,3%, ma solo lo 0,3% perché la persona era fuggita e solo lo 0,6% perché era tornata a delinquere; così per le detenzioni domiciliari (0,7% sia per evasione sia per altri reati, su un totale del 7,3%), e le semilibertà (0,9% per evasione e 0,7% per nuovi reati, a fronte di un totale dell'8,2%). La gran parte delle revoche è invece dovuta alla constatazione in corso di attuazione di un "andamento negativo" della misura alternativa (rispettivamente 2,5%, 3,3% e 5%), segno che il sistema dell'esecuzione penale esterna nel suo complesso ha gli strumenti per distinguere i volonterosi dai furbi.

Inquadrare statisticamente i singoli fallimenti, come le ripetute evasioni ed arresti ad esempio di "Johnny lo zingaro", non significa certo nascondersi dietro i dati per ignorare che, quando si verifica un fallimento, questo pesa come un macigno per chi ne sia aggredito nel fisico o nel patrimonio, come nella fiducia della collettività nella giustizia oltraggiata da beffarde evasioni e ricadute criminali.

I dati statistici continuano a segnalare la maggiore **recidiva criminale** di chi sconta la pena tutta in carcere (68%) rispetto a chi invece ne sconti una parte in qualche misura alternativa (19%), dovrebbero ammettere che periodi lunghissimi di sola carcerazione (come i già 40 anni del 60enne Mastini) dimostrano di non saper dissuadere da fughe o commissioni di nuovi reati: tanto che alla fine 2017 c'erano 35.222 reclusi in carcere con già altre condanne alle spalle e addirittura oltre 6.000 con più di 5 precedenti carcerazioni.

Negli ultimi anni il Dipartimento ha incentivato i progetti di pubblica utilità con circa 70 protocolli di intesa fra Ministero ed enti locali, nell'ambito di un'iniziativa nazionale chiamata "Mi riscatto per il futuro": anche alcuni comuni piemontesi hanno aderito.

L'attività degli Uffici UEPE

I dati ufficiali degli Uffici della Esecuzione Penale Esterna rilevano che, a seguito delle disposizioni normative relative allo stato di emergenza Covid-19, anche in Piemonte si è registrato un significativo aumento del numero di **detenzioni domiciliari**. Infatti al 31 agosto 2020 risultavano già ben 1003 nuove detenzioni domiciliari a fronte delle 1012 concesse nell'intero anno 2019. L'emergenza sanitaria ha indubbiamente spinto in modo significativo tutti i soggetti coinvolti ad attuare il più possibile le misure alternative al carcere presenti nell'ordinamento penitenziario vigente.

A tale proposito sono intervenuti i finanziamenti della Cassa delle Ammende e della DGEPE per l'avvio dei progetti di inclusione sociale per

persone detenute senza fissa dimora, al fine di favorire l'accesso alle misure previste dall'ordinamento anche in assenza di risorse abitative proprie. Purtroppo l'unico dei progetti messi in campo che ha abbia effettivo avvio nella prima fase dell'emergenza COVID, che ha preso le mosse all'inizio di maggio e che è stato sostenuto dalla DGEPE, con un finanziamento minore, di 95.000 euro sull'intero distretto Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria. I progetti finanziati dalla Cassa delle Ammende e che prevedono in coinvolgimento diretto e nel caso di RI-ESCO il coordinamento funzionale da parte dell'UIEPE ad oggi non sono ancora stati avviati.

Nel progetto inclusione dell'UIEPE, in ragione del *budget* limitato, sono stati **inserite in tutto 49 persone**, di cui 27 provenienti dagli istituti penitenziari piemontesi, 4 dalla Valle d'Aosta e 18 dalla Liguria e provincia di Massa (l'ambito di competenza del Distretto di Torino).

Il progetto ha permesso di mettere in luce alcune criticità organizzative che sarà importante affrontare nell'attuazione dei nuovi progetti.

In particolare è emersa la difficoltà ad individuare quei detenuti che a causa della mancanza di risorse esterne non presentano istanze e si rendono "invisibili", essendo le aree educative spesso assorbite dalla necessità di relazionare alla magistratura per coloro che invece, in presenza di risorse esterne richiedono misure alternative. Occorrerà mettere in atto strategie per individuare i potenziali fruitori delle progettualità in avvio, ricercando coloro che hanno meno risorse proprie per accedere ai benefici di legge.

Importante è stato il coinvolgimento di nuove risorse sull'esterno, poiché alcuni enti che hanno lavorato nell'ambito del progetto inclusione hanno sperimentato per la prima volta l'accoglienza di persone in misura alternativa. Ciò ha permesso sia di ampliare i posti disponibili sia di attivare meccanismi di accesso delle persone in misura alternativa in ambiti non specifici (accoglienza in strutture dove sono presenti persone non in esecuzione penale) con la possibilità di inserimento in percorsi differenziati.

Inoltre questa prima fase di sperimentazione è stata utile come momento di conoscenza delle progettualità anche da parte della Magistratura di Sorveglianza e del terzo settore. Si sottolinea che la lieve flessione delle messe alla prova è dovuta alla sospensione delle udienze di concessione nel periodo di emergenza, ma ci si aspetta un successivo incremento nella fase di "recupero".

In allegato alla presente relazione si riportano i dati ufficiali completi del Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità, forniti dall'Ufficio Interdistrettuale dell'Esecuzione Penale di Torino sull'attività degli Uffici del Piemonte nel periodo considerato da questa relazione. Si troveranno i dati relativi ai singoli Uffici UEPE territoriali per il 2019 e i dati aggregati per il Piemonte sempre del 2019. Qui si segnala solamente il numero totale dei casi presi in carico nell'anno 2019.

Tabella 29- Persone prese in carico dall'UEPE nel 2019

	Maschi	Femmine	Totale
In carico all'inizio dell'anno da periodi precedenti	6.114	811	6.925
Presi in carico nel 2019	8.277	1.125	9.402
Totale	14.391	1.936	16.327

Tabella 30- Tipologia di presa in carico UEPE 2019

Tipologia di incarico	Maschi	femmine	totale
Misure	9.341	1.344	10.685
Indagini o consulenze	7.724	1.065	8.789

Tabella 31- Persone prese in carico dall'UEPE fino al 31 agosto 2020

	Maschi	femmine	totale
In carico all'inizio dell'anno da periodi precedenti	7.312	1.047	8.359
Presi in carico fino al 31.08.2020	4.283	549	4.832
Totale	11.595	1.596	13.191

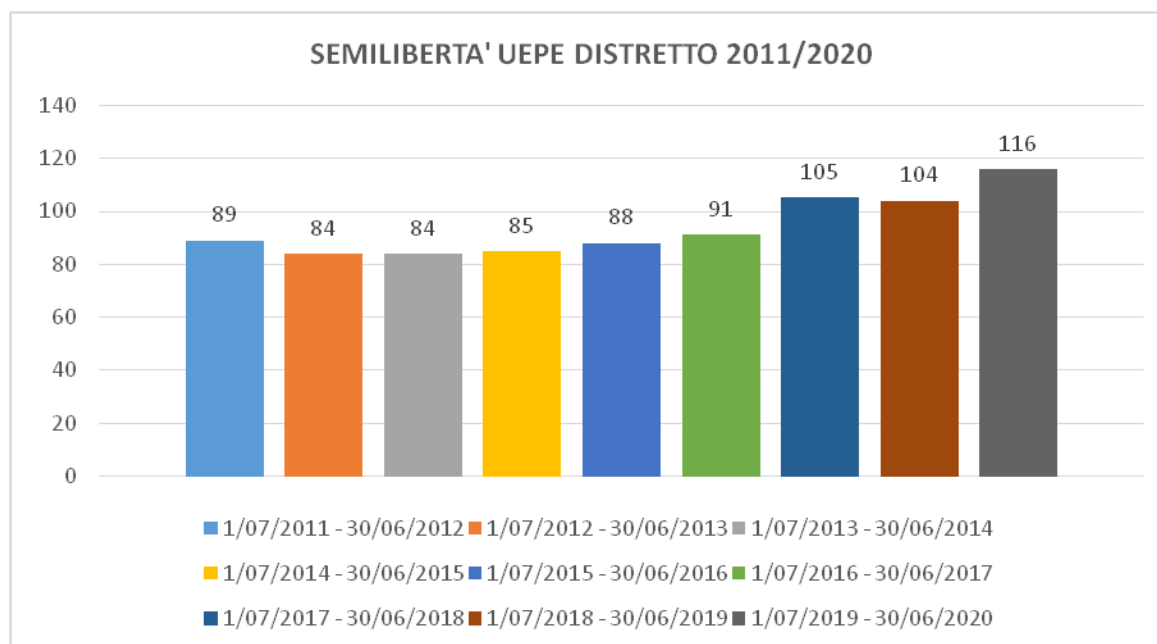
Tabella 32- Tipologia di presa in carico UEPE 2020 (al 31 agosto)

Tipologia di incarico	Maschi	femmine	totale
Misure	7.175	1.024	8.199
Indagini o consulenze	5.566	733	6.299

Tabella 33- Tabella riassuntiva sui dati semilibertà UEPE dal 2011 al 2020 per periodi 1/07 - 30/06.

UEPE	1/07/2011 - 30/06/2012	1/07/2012 - 30/06/2013	1/07/2013 - 30/06/2014	1/07/2014 - 30/06/2015	1/07/2015 - 30/06/2016	1/07/2016 - 30/06/2017	1/07/2017 - 30/06/2018	1/07/2018 - 30/06/2019	1/07/2019 - 30/06/2020
TORINO	46	37	39	43	55	64	73	74	81
Sede Servizio AOSTA	0	3	6	4	3	2	1	1	0
ALESSANDRIA	6	4	4	8	4	4	7	4	6
CUNEO	16	10	10	8	10	7	8	12	19
NOVARA	10	14	14	12	7	6	5	3	1
Sede Servizio VERBANIA	2	3	3	1	0	1	3	3	2
VERCELLI	9	13	8	9	9	7	8	7	7
Totale	89	84	84	85	88	91	105	104	116

Tabella 34- Grafico semilibertà UEPE distretto 2011/2020



Interventi per sostenere il reinserimento sociale dei detenuti

La Regione Piemonte, nel periodo considerato da questa relazione, ha potuto mettere in campo una serie di interventi innovativi grazie al nuovo protagonismo della Cassa delle Ammende. Si tratta di un ente con personalità giuridica di diritto pubblico istituito con la legge la legge 9 maggio 1932, n. 547 e ss. mm.: grazie al **nuovo Statuto della Cassa**, emanato con D.P.C.M. 10 Aprile 2017 n. 102, e soprattutto grazie ai nuovi orientamenti voluti dall'attuale assetto dirigenziale, l'Ente ha ripreso un forte ruolo di intervento sugli obiettivi e di coinvolgimento diretto del territorio, *in primis* le regioni. Sulla base di quanto previsto nello Statuto, possono essere finanziati con i fondi della Cassa i seguenti interventi:

- programmi di reinserimento di detenuti e di internati, consistenti nell'attivazione di percorsi di inclusione lavorativa e di formazione, anche comprensivi di eventuali compensi a favore dei soggetti che li intraprendono, e finalizzati all'acquisizione di conoscenze teoriche e pratiche di attività lavorative che possano essere utilizzate nel mercato del lavoro
- programmi di reinserimento socio-lavorativo delle persone in misura alternativa alla detenzione o sottoposta a sanzioni di comunità, consistenti in percorsi di inclusione lavorativa e di formazione per la qualificazione professionale, anche comprensivi di compensi a favore dei soggetti che li intraprendono
- programmi per la sperimentazione di protocolli di valutazione del rischio, presa in carico ed intervento delle persone condannate

- programmi di assistenza ai detenuti, agli internati e alle persone in misura alternativa alla detenzione o soggette a sanzioni di comunità e alle loro famiglie, contenenti, in particolare, iniziative educative, culturali e ricreative
- programmi di recupero dei soggetti tossicodipendenti o assuntori abituali di sostanze stupefacenti o psicotrope o alcoliche
- programmi di integrazione degli stranieri sottoposti ad esecuzione penale, di cura ed assistenza sanitaria
- progetti di edilizia penitenziaria di riqualificazione e ampliamento degli spazi destinati alla vita comune e alle attività lavorative dei ristretti ovvero di miglioramento delle condizioni igieniche degli ambienti detentivi
- programmi finalizzati allo sviluppo di percorsi di giustizia riparativa e di mediazione penale
- programmi a sostegno dell'attività volontaria gratuita o del lavoro di pubblica utilità.

Al momento sono due i progetti attivi con il coinvolgimento diretto della Regione Piemonte, ma anche dell'Ufficio del Garante.

Progetto "RI-ESCO"

Sul B.U. n. 9, del 27/02/2020, è stata pubblicata la D.D. n. 105, del 14/02/2020, relativa all'avviso in oggetto. Lo stesso avviso è altresì presente sulla pagina web della Regione Piemonte al seguente link:

<https://bandi.regione.piemonte.it/contributi-finanziamenti/progetto-ri-esco-selezione-soggetti-privati-terzo-settore-co-progettazione-interventi>.

Si tratta di un progetto ordinario messo in campo dalla Cassa delle Ammende per sostenere la comunità penitenziaria secondo alcune linee di azione proposte ed attraverso il coinvolgimento diretto delle Regioni. Il progetto nazionale (10.000.000 euro) coinvolge tutte le regioni italiane e ha previsto per il Piemonte 700.000 euro, aumentato dal co-finanziamento obbligatorio delle singole regioni (il Piemonte ha valorizzato alcune iniziative già previste con l'intervento già deciso e finanziato dello Sportello Lavoro in carcere)

La Regione ha individuato due macro aree di iniziativa: **accoglienza sul territorio e sostegno alle esigenze abitative**. Una parte residua è stata dedicata ad interventi di Giustizia Riparativa (solo 30.000 euro): la Regione ha quindi scelto di potenziare una collaborazione già in essere da alcuni anni con il Comune di Torino a cui ha chiesto di allargare la platea delle azioni anche su altri territori ed istituti, compatibilmente con la sostenibilità economica degli interventi. In marzo la Regione ha firmato la formale accettazione del contributo (20.03.20) e successivamente ha ricevuto il 70% dei soldi (511.000 euro) da erogare, a seguito della co/progettazione, direttamente ai soggetti del terzo settore sulla base della suddivisione in quadranti del territorio regionale; il rimanente 30% (219.000 euro) sarà erogato a saldo sulla base degli effettivi

risultati dell'accoglienza sul territorio. A seguito di una specifica richiesta degli enti del terzo settore che si erano candidati ed erano stati selezionati per la co-progettazione, si è fatta una riunione supplementare lo scorso 24 luglio per affrontare questioni procedurali e di approfondimento in vista della compilazione di una scheda di rimodulazione dei progetti territoriali.

Per ogni ambito tratta di una quota complessiva di 56.000 euro, relativa alla attivazione almeno 8 percorsi individuali di accoglienza ed *housing* per 7.000 euro l'uno. Per quanto riguarda la Città di Torino, con la presenza della Casa Circondariale e dell'IPM "Ferrante Aporti", l'ammontare previsto è di 84.000 euro, pari all'attivazione di 12 percorsi individuali.

Tabella 35- Progetto Ri-escò: enti attuatori nelle diverse aree territoriali

TERRITORIO ASSEGNATO	DENOMINAZIONE ENTE ATTUATORE
ALBA	COOP ANIMAZIONE VALDOCCO IMPRESA SOCIALE ONLUS E PROGETTO TENDA SCS ONLUS
SALUZZO	COOPERATIVA ANIMAZIONE VALDOCCO IMPRESA SOCIALE ONLUS
ALESSANDRIA	CO.AL.A S.C.S.
ASTI	CO.AL.A S.C.S.
BIELLA	MARIA CECILIA SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE ONLUS
CUNEO	ASSOCIAZIONE COMUNITA' PAPA GIOVANNI XXIII
FOSSANO	ASSOCIAZIONE COMUNITA' PAPA GIOVANNI XXIII
IVREA	CONSORZIO COPERNICO SCS
VERBANIA	ASSOCIAZIONE CAMMINARE INSIEME E PROGETTO TENDA SCS ONLUS
VERCELLI	S.E.N.A.P.E. COOPERATIVA SOCIALE
NOVARA	S.E.N.A.P.E. COOPERATIVA SOCIALE
TORINO	ATIPYCA COOPERATIVA SOCIALE E PROGETTO TENDA SCS ONLUS

Programma straordinario per fronteggiare l'emergenza epidemiologica

Si tratta di un progetto straordinario messo in campo dalla Cassa delle Ammende per sostenere l'uscita dei detenuti dall'esecuzione penale in carcere attraverso il reperimento di risorse abitative e di accoglienza sul territorio. Il progetto nazionale (5.000.000 euro) coinvolge tutte le regioni italiane e ha

previsto per il Piemonte 450.000 euro, aumentato rispetto alle previsioni iniziali (370.000).

La Regione Piemonte ha chiesto ed ottenuto dalla Cassa di poter gestire la propria quota di finanziamento in *partnership* con i Comuni sede di carcere, per permettere un reale investimento e utilizzo delle risorse nell'immediato dell'emergenza: tutti e 12 i Comuni sede di carcere sono stati invitati ad aderire. La Città di Torino ha scelto di non gestire direttamente le risorse messe a disposizione e la Regione ha dovuto fare uno specifico bando per la ricerca di soggetti del terzo settore interessati a gestire l'intervento. Sono stati coinvolti anche il PRAP, l'UIEPE e il CGM e si è formalmente valorizzato il ruolo possibile dei Tavoli Territoriali Carcere e dei Garanti locali.

Con Determinazione n. 777 del 28/7/2020, sono state direttamente assegnate ai Comuni sede di carcere le risorse finalizzate al reperimento di alloggi da destinare ad un **target individuato di 125 persone** sottoposte a misure restrittive della libertà personale per fronteggiare l'emergenza da COVID-19 negli Istituti Penitenziari. Secondo quanto definito da Cassa delle Ammende, nel limite finanziario assegnato a ciascun comune: *"sono spese ammissibili quelle inerenti i costi effettivamente sostenuti e documentati per la presa in carico, il collocamento alloggiativo, per il vitto, per l'igiene personale e la sanificazione degli ambienti, per il sostegno economico e sociale di ciascun soggetto destinatario dell'intervento, fino ad un contributo massimo di 20 euro giornaliero, comprensivo di un sussidio giornaliero di modica entità al giorno, per ciascun destinatario dell'intervento per un periodo di 6 mesi e, comunque, non oltre il fine pena, nel limite finanziario previsto per la presente iniziativa"*. Per quanto riguarda il territorio di Torino, la Regione ha dovuto fare uno specifico avviso per la ricerca della disponibilità ad intervenire da parte del terzo settore ed è stato individuato il soggetto attuatore.

In questo periodo 2019-2020 la Cassa Ammende ha portato a conclusione la precedente campagna di interventi a sostegno alle strutture penitenziarie attraverso il finanziamento di lavori di manutenzione interni realizzati dagli stessi detenuti formati all'uopo o da ditte esterne. Alcune progettualità significative purtroppo non sono state concluse. Nel mese luglio u.s. l'Ufficio del Garante ha inviato una lettera formale al PRAP di stigmatizzazione per la revoca di finanziamenti già assegnati, ma non spesi per la realizzazione di progetti relativi agli istituti di Vercelli e Verbania, revoca dovuta ad inadempimenti dell'Amministrazione Penitenziaria. Grazie alla disponibilità degli operatori coinvolti il progetto di Vercelli è stato immediatamente "recuperato", mentre quello relativo all'istituto di Verbania è stato ripresentato per il finanziamento e il 23 settembre nuovamente approvato.

Altri progetti di più diretto coinvolgimento degli istituti penitenziari sono stati sostenuti dal finanziamento della Cassa: si sottolinea in particolare il sostegno ai **"lavori professionalizzanti"** per 6 mesi di lavori interni agli

istituti affidati a detenuti che avessero concluso un percorso formativo con qualifica regionale. Un'ottima ed efficace sinergia fra iniziative messe in campo dalle varie istituzioni.

Progetto di inclusione sociale per persone in misura alternativa senza fissa dimora

Il progetto si basa sulle linee nazionali del DGMC, il Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità (Avviso pubblico dello scorso 08.04.2020) e ha previsto per il distretto del Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta un fondo di 95.000 euro che si stanno utilizzando sulla traccia dei precedenti interventi messi in campo dagli UEPE di Torino e di Cuneo (progetto COMUNI-CARE), attraverso il meccanismo della co-progettazione e quindi attraverso il coinvolgimento diretto dei soggetti del terzo settore che hanno dichiarato di essere interessati alla gestione dei servizi di accoglienza all'interno dei diversi paletti formulati nell'avviso pubblico (450 euro mensile per tre mesi). La scadenza per le dichiarazioni di interesse era fissata per lunedì 20.04.2020; successivamente, l'UIEPE ha proceduto nella selezione dei soggetti candidati alla co-progettazione. Tutta la documentazione relativa all'iniziativa sul Piemonte è rintracciabile *on-line* al *link*:

https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_4_1.page?contentId=SBG264124

Il modus operandi previsto è il seguente:

- 1) In un primo colloquio viene proposto ai detenuti con requisiti l'abbinamento con un ente di accoglienza.
- 2) Quando possibile, viene coinvolto l'educatore.
- 3) Con un secondo colloquio si invita il detenuto a presentare istanza. A questo punto, gli uffici dell'UEPE inviano una relazione al magistrato di sorveglianza e all'istituto. (Si segnala una criticità: i Magistrati di Sorveglianza sono molto lenti nel dare un riscontro: esistono istanze pendenti da più di una settimana).
- 4) Gli Enti ospitanti pongono condizioni di realizzazione di tampone o di esame sierologico.
- 5) Se tutto ciò si conclude, si può inserire la persona presso l'Ente.

Il target dei destinatari prevede la presa in carico di detenuti in misura alternativa al carcere **con meno di 18 mesi di pena** ancora da scontare e che non dispongano di un alloggio idoneo ed effettivo. Si sottolinea che, opportunamente, si è scelto di cominciare dai detenuti sotto i sei mesi di pena residua. L'obiettivo di sistema è riuscire ad attuare in sinergia i progetti attualmente disponibili, valorizzando quindi i fondi: 95.000 euro con questo progetto, a cui seguono i 450.000 dell'iniziativa cassa ammende "emergenza" e i 700.000 del progetto "Ri-esco". L'intervento prevede un sostegno di supporto abitativo e di inclusione sociale. L'accordo per questa iniziativa è stato stipolato

tra l'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per il Piemonte Valle d'Aosta Liguria con i sottoelencati Enti:

- Cooperativa Sociale Progetto Tenda
- Parrocchia San Martino Vescovo
- Cooperativa Sociale P.G. Frassati SCS ONLUS
- Brothers keeper ministry O.D.V.
- Associazione Santa croce ONLUS
- Volontari Caritas Fossano O.D.V.
- Cooperativa Sociale Alpi del Mare
- Albero Azzurro ONLUS
- Società Cooperativa Xenia
- Valsesia – Turismo e disabilità ONLUS
- Cooperativa. Sociale. Maria Cecilia
- Cooperativa Sociale Marenostrum
- Cooperativa Sociale Il Cesto
- Ass. Centro Ascolto Caritas San Remo
- Cooperativa Sociale Goccia
- Cooperativa Sociale Ma.Ris.
- Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII
- Associazione Casa Betania ONLUS

AREA DELLA SICUREZZA

Il Garante regionale, in forza all'art. 67 bis dell'Ordinamento penitenziario, è chiamato a monitorare e vigilare (su istanza di chiunque vi abbia interesse o d'ufficio) anche su quelle forme di privazione e limitazione della libertà attuate da parte delle varie Forze di Polizia. In particolare, rientra nell'area di interesse e competenza del Garante il monitoraggio delle camere di sicurezza presso i Commissariati, le Stazioni, i Comandi, le Tenenze, le Questure, i Tribunali e le articolazioni centrali e periferiche della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, nonché delle Polizie provinciali e locali, negli aeroporti, nelle stazioni di frontiera e nei posti di dogana. La visita ispettiva è garantita alla figura istituzionale.

Un'attività di monitoraggio è stata impostata dal Garante nazionale su tutto il territorio italiano. Il Garante della Regione Piemonte, in accordo e collaborazione con la Questura di Torino, ha visitato le celle di sicurezza del Commissariato San Paolo, in corso Racconigi 100 e del Commissariato San Secondo in via Massena 105, accompagnato dalla Garante comunale di Torino.

Su specifica richiesta, la Questura di Torino ha comunicato i dati relativi alle persone arrestate o sottoposte a fermo nelle celle di sicurezza dei Commissariati "San Paolo" e "San Secondo" di Torino, riferiti agli anni 2018, 2019 e 2020 (fino al 16 settembre)

Tabella 36- Arrestati/sottoposti a fermo dalla Questura di Torino nelle Celle di Sicurezza

	Stato di arresto				
	uomini	donne	di cui italiani/e	di cui stranieri/e	totale
2018	751	31	134	648	782
2019	949	45	133	861	994
2020	585	20	104	501	605

	Fermo per identificazione		
	uomini	donne	totale
2018	2365	124	2489
2019	1788	68	1856
2020	687	18	715

[Fonte: Questura di Torino, anni 2018, 2019 e 2020 alla data del 16 settembre]

AREA DEL CONTROLLO DELLE MIGRAZIONI

L'Italia, come altri paesi, prevede nel suo ordinamento la possibilità di trattenere e limitare le libertà dei soggetti stranieri che si trovano irregolarmente sul territorio nazionale. I CPR, i Centri di Permanenza per il Rimpatrio (ex-CIE), sono le strutture specializzate predisposte alla detenzione amministrativa ai fini di identificazione e rimpatrio. In seguito al d.l. 13/2017, che sollecita l'espansione della rete dei CPR e l'apertura di un centro per regione, oggi in Italia sono attive 7 strutture, di cui tre inaugurate nel corso del 2019 (la sezione maschile Roma – Ponte Galeria, il centro di Gradisca d'Isonzo, in provincia di Gorizia e il centro a Macomer, in provincia di Nuoro). L'apertura del centro di Milano, prevista per marzo 2020, ha subito uno slittamento a causa dell'emergenza Covid-19, ed ora è calendarizzato per questo autunno. Se si osservano i dati relativi al 2018 e al 2019, si rileva un incremento a livello nazionale sia della capienza dei centri, sia dei trattenimenti (4092 nel 2018, 6172 nel 2019: il 51% in più rispetto all'anno precedente⁹).

Il Garante Nazionale, nella sua ultima relazione al Parlamento, sottolinea l'assenza di un quadro di regole chiaro e condiviso riguardante la detenzione amministrativa. È stata enfatizzata più volte e in modo corale da parte dei diversi Garanti dei diritti delle persone detenute anche la mancanza di tutele sufficienti delle persone trattenute non solo nei CPR, ma negli altri luoghi considerati "idonei" al trattenimento, come gli *hotspot*, le zone aeroportuali e di frontiera. I migranti 'ospiti' nei centri di detenzione vivono normalmente in condizioni oggettivamente disagiate, in luoghi dall'edilizia precaria, in assenza di attività ricreative o ludiche, di spazi di socialità e, a volte, persino della sufficiente assistenza medica e sanitaria. Il **d.l. 113/2018**, convertito in **legge n. 132/2018** (conosciuto come "Decreto Sicurezza") ha possibilmente acuito le situazioni di disagio già esistenti: la forte riduzione della spesa media pro die pro capite e l'eliminazione e/o la riduzione del monte ore di alcune figure professionali impiegate nei centri (mediatori, psicologi, personale sanitario, etc.) sono tutti fattori che hanno contribuito al peggioramento della qualità dei servizi nei centri.

Inoltre, considerando l'allungamento dei tempi di trattenimento previsto dal decreto, è necessario intraprendere una valutazione approfondita su come porvi rimedio. In quest'ottica, la privazione della libertà disposta **in assenza di reato**, ma per irregolarità amministrative, spesso finisce per essere simile o peggiore rispetto a quella di chi sconta una pena detentiva in forza di una sentenza penale.

⁹ Fonte: Relazione al Parlamento 2020 del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Il Centro di Permanenza per il Rimpatrio di Torino, in gestione alla **società francese GEPSA** (*Gestion Etablissements Pénitenciers Services Auxiliares*), si trova all'interno della città, in Via Santa Maria Mazzarello 31 / Corso Brunelleschi. La struttura, composta da sei diverse aree, ha una capienza potenziale di 210 posti (6 aree per 35 posti ciascuna). A questi si aggiungono circa altri 24 posti (12 stanze doppie) al cosiddetto "ospedaletto" interno, un'area separata utilizzata a fini di isolamento sanitario o "sanzionatorio" o su richiesta motivata degli interessati stessi. La capienza effettiva del centro, però, è variabile e tendenzialmente minore, soprattutto a causa di incendi e danneggiamenti che ne riducono la capienza. Al 25 maggio 2020, la capienza effettiva è di 107 posti, con 63 trattenuti. Al 14 settembre i presenti erano 62, su una capienza disponibile di 77 posti.

Nel corso del 2019 e del 2020, sono state numerose le **rivolte violente** e gli **scioperi della fame** della popolazione trattenuta. Le ultime agitazioni risalgono a metà gennaio e seguono le rivolte di novembre. A seguito di questi incidenti, sono stati numerosi i danneggiamenti alla struttura, al punto da sollecitare interventi straordinari e da velocizzare quelli strutturali già previsti. Diverse volte sono intervenuti gli agenti di pubblica sicurezza, con conseguenti arresti di alcune persone trattenute, portando alla decisione di aumentare la presenza stabile di operatori di polizia presenti nel centro. In concerto alla Garante Comunale di Torino, abbiamo più volte segnalato la necessità di un meccanismo di allarme attivabile dai singoli in caso di emergenza nelle diverse aree del centro. Sottolineiamo inoltre come sia ancora assente il protocollo previsto dal Regolamento CIE fra ente gestore e ASL, così com'è ancora in fase di elaborazione l'accordo fra Ordine dei Medici ed ente gestore. Una nota positiva deriva dal tentativo di apertura nei confronti della società civile: la Prefettura, infatti, in ottobre 2019 ha chiesto indicazioni riguardo a nominativi di associazioni col fine di organizzare attività ludiche e ricreative all'interno del centro. Ad oggi risulta che i progetti siano stati selezionati, ma che le iniziative non siano ancora avviate.

Per quanto riguarda le attività del Garante regionale, sempre in merito al CPR di Torino, accanto ai report ed alle segnalazioni specifiche maturati nell'ambito del **progetto FAMI** (vedi in seguito) e della collaborazione con il Garante nazionale, si è svolto un lavoro coordinato con l'Ufficio del Garante di Torino, con un'attività di monitoraggio condivisa con l'UNHCR (agosto 2019) e un doppio percorso formativo, in collaborazione con il Garante nazionale (luglio 2019) e in collaborazione con l'UNHCR (dicembre 2019). Alcune note su casi specifici sono state inviate agli organi regionali al fine di sostenere una maggior presa in carico da parte del **Sistema Sanitario Nazionale** della questione sanitaria nel CPR, valorizzando anche le proposte di **collaborazione dell'Ordine dei Medici di Torino**. Infine, una formale richiesta di

informazioni all'Assessorato (dicembre) relativa all'eventuale **protocollo d'intesa** tra Prefettura e Asl per prestazioni sanitarie nel CPR.

Tabella 37- Presenze al CPR di Torino tra il 2016 e il 2019

	2016	2017	2018	2019
Trattenuti	713	1086	1388	857
Provenienti da C.C. Lorusso e Cutugno	43	52	58	30
Provenienti da altri istituti di pena italiani	92	151	170	192
Rimpatriati	349	592	692	422
Richiedenti asilo	51	64	18	17
Rilasciati per scadenza termini	78	218	300	185
Rilasciati per altri motivi	121	N.D.	88	66
Allontanati (scappati)	1	4	6	18
Arrestati	31	42	59	44
Deceduti	0	0	0	1
Trattenimenti non convalidati	28	22	57	30

[Fonte: Questura di Torino]

Per quanto riguarda **l'emergenza COVID-19**, risulta che nel centro non ci siano stati casi positivi al virus, ma solo due sospetti che sono stati sottoposti a tampone risultato poi negativo. Sono state comprate mascherine di cotone per i trattenuti, mentre si sono forniti i DPI necessari agli operatori del centro. Sono stati affissi in diverse zone del CPR degli **opuscoli multilingua** riguardanti le linee guida di prevenzione, così come viene trasmesso – in varie lingue - un messaggio due volte al giorno col fine di ricordare agli internati le regole di distanziamento sociale e le norme sanitarie. Non risultano screening sanitari generalizzati né sugli "ospiti", né sul personale. Sono state predisposte una sala video per le comunicazioni da remoto con il Giudice di Pace e con i legali ed una sala munita di protezioni di plexiglass per i colloqui in presenza. Rimane problematica la questione delle comunicazioni con l'esterno: da quando è vietato l'uso dei cellulari, è possibile soltanto effettuare chiamate in uscita dalle cabine fisse, mentre non è possibile ricevere chiamate in entrata.

Nel periodo 9 marzo – 25 maggio 2020 sono state dimesse 51 persone per scadenza dei termini, ma poi si sono sospesi i vettori per effettuare i rimpatri: l'ultimo volo di rimpatrio prima della sospensione è stato lo scorso 7 marzo. Successivamente i voli sono stati tutti sospesi. Progressivamente

stanno riprendendo le procedure di rimpatrio in base agli accordi specifici, ma al momento la ripresa dei rimpatri è indicata per il prossimo 6 ottobre verso i paesi come Marocco, Nigeria, Egitto, ma ad esempio con la Tunisia le attività di rimpatrio sono state effettuate anche in questi mesi, prima attraverso nave passeggeri e ora anche con voli charter, ma l'attività non è ancora tornata a regime. Un charter è stato realizzato a livello nazionale verso l'Albania con trattenuti provenienti dall'esecuzione penale in carcere, ed uno con l'Egitto. Alcuni rimpatri non accompagnati sono stati organizzati con i voli commerciali.

Il sistema di monitoraggio dei rimpatri

Nel 2019 si è consolidato il progetto "**Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati**" finanziato dal Fondo asilo, migrazione e integrazione 2014-2020 (**FAMI**), cofinanziato dalla Commissione Europea e dallo Stato italiano e gestito dal Ministero dell'Interno. Il progetto consiste in una rete capillare di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato sul territorio nazionale e si basa sulla collaborazione tra diversi garanti regionali e comunali con il Garante nazionale. Il Garante regionale del Piemonte ha aderito al progetto e nel 2019 ha partecipato insieme alla Garante comunale alle diverse fasi del monitoraggio: il **pre-ritorno**, che consiste nel prendere visione dei fascicoli degli stranieri in partenza e nella presenza durante le operazioni di sveglia, di raccolta bagagli, di perquisizione e di imbarco dei rimpatriandi; il **pre-partenza**, ovvero l'arrivo in aeroporto, il passaggio delle azioni alla scorta internazionale e l'imbarco; la fase del volo internazionale la cui attività principale consiste nel monitoraggio e nella tutela dei diritti fondamentali delle persone straniere a bordo fino alla consegna all'autorità giudiziaria locale.

Le attività di monitoraggio

L'Ufficio del Garante della Regione Piemonte è tra i protagonisti del progetto del Garante Nazionale "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" attivato dal Garante Nazionale al fine di rafforzare la tutela dei diritti dei cittadini stranieri destinatari di provvedimenti di espulsione o respingimento.

Nell'ambito del progetto finanziato dal Fondo asilo, migrazione e integrazione 2014-2020 (FAMI), cofinanziato dalla Commissione Europea e dallo Stato italiano e gestito dal Ministero dell'Interno è stata costruita una rete nazionale di monitor che hanno operato su mandato del Garante nazionale: essi sono stati formati in sessioni teoriche e pratiche e, successivamente, sul campo.

Il Garante della Regione Piemonte ha preso parte alle attività formative sotto elencate, per poi essere parte attiva di alcune delle attività di monitoraggio realizzate sul territorio piemontese. Infatti, nel 2019 è stata messa a punto e attivata una piattaforma informatica per la gestione del

monitoraggio dei rimpatri forzati, grazie alla quale viene registrato il flusso informativo relativo alle operazioni di rimpatrio forzato proveniente dal Ministero dell'interno, sia a fini logistico-operativi che statistici. La piattaforma è accessibile ai componenti della rete nazionale di monitoraggio, che possono rispondere alle *call* per partecipare a un'operazione, acquisire informazioni sulle diverse fasi da monitorare nonché compilare e inviare *online* una *checklist* di monitoraggio appositamente elaborata.

Attività di monitoraggio dei rimpatri forzati effettuati.

Si ritiene utile ed indicativo dell'impegno anche personale del Garante nel riportare qui l'elenco delle attività di monitoraggio dei rimpatri forzati di cittadini irregolari sul territorio a cui si è partecipato come osservatore del rispetto delle rigide procedure codificate.

- Sabato 1 dicembre 2018, ore 6.00 – 10.00, Torino, attività di monitoraggio di un rimpatrio forzato nell'ambito del mandato FAMI dapprima presso il **CPR** e successivamente all'aeroporto di Caselle.

- Lunedì 14 gennaio 2019: ore 10.00, Torino, monitoraggio documentale di un rimpatrio forzato presso l'Ufficio Immigrazione della **Questura di Torino** con una funzionaria dell'Ufficio della Garante comunale di Torino (c.so Vinzaglio n.10).

- Lunedì 24 giugno 2019: ore 17, Caselle Torinese, Operazione di rimpatrio forzato da Centro di Permanenza per il Rimpatrio di Torino ad Aeroporto Torino Caselle, nell'ambito del progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" nel Programma FAMI (monitoraggio fase di pre-ritorno di un volo congiunto di rimpatrio forzato verso il **Pakistan**).

- Sabato 21 settembre 2019: ore 5, Torino Caselle, Monitoraggio rimpatrio forzato di cittadini **nigeriani** nell'ambito del progetto FAMI.

- Lunedì 21 ottobre 2019: ore 6,30 Torino – Palermo - Hammamet: partecipazione alle operazioni di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio di cittadini **tunisini** dal Centro di Permanenza per il Rimpatrio di Torino con volo charter, nell'ambito del progetto del Garante Nazionale delle persone private della libertà personale "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" finanziato dal Fondo Asilo Migrazione e Integrazione del Ministero dell'Interno.

- Martedì 12 novembre 2019: ore 10, Torino - Tirana (Albania), monitoraggio rimpatrio forzato di cittadini albanesi nell'ambito del progetto FAMI, Su mandato del Garante nazionale, monitora un rimpatrio forzato verso l'**Albania**, effettuato con un volo di linea commerciale.

- Venerdì 23 novembre 2019: ore 2.30, Genova-Milano, monitoraggio rimpatrio forzato di cittadino straniero nell'ambito del progetto FAMI Su mandato del Garante nazionale, il Garante delle persone sottoposte a misure

restrittive della libertà personale della Regione Piemonte monitora insieme a personale del Garante nazionale le fasi di pre-ritorno dalla Casa circondariale di Genova Marassi e di pre-partenza presso l'Aeroporto di Milano Linate di un rimpatrio forzato verso il **Perù**, effettuato con un volo di linea commerciale.

- Sabato 30 novembre – Domenica 1 dicembre 2019: ore 3.00, CPR Torino - Caselle - Lagos, monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini **nigeriani** nell'ambito del progetto FAMI.

Attività formative specifiche

Nell'ottobre 2019 si è tenuto, prima presso la "Scuola Superiore di Polizia" e poi alla "Training Academy dell'Alitalia" presso l'Aeroporto di Fiumicino, il terzo seminario di formazione multidisciplinare rivolto alla rete nazionale di monitor. Le esercitazioni a Fiumicino, effettuate in collaborazione con il Servizio immigrazione della Direzione centrale immigrazione e polizia delle frontiere del Ministero dell'interno, hanno avuto luogo in ambienti che riproducevano fedelmente quelli in cui si svolge un'operazione di rimpatrio forzato, come la carlinga di un aereo e i locali nei quali avvengono i controlli di sicurezza. La formazione è avvenuta anche *in loco*, presso le sedi di alcuni Garanti regionali che fanno parte della rete nazionale di monitoraggio (nel maggio 2019 a Palermo, giugno a Bari e luglio a Torino). Ancora, nell'ottobre 2019 si è svolto il terzo *workshop* previsto dal Progetto, dedicato alla "Tutela delle vulnerabilità sanitarie nelle procedure di rimpatrio forzato".¹⁰

- Lunedì 8, Martedì 9, Mercoledì 10 luglio 2019: Torino, organizzazione e partecipazione al corso di formazione "Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) su "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" (piazza Solferino 22).

- Mercoledì 9, Giovedì 10, Venerdì 11 ottobre 2019: Roma, intervento nell'ambito del convegno "Ricerca sulle migliori prassi nel monitoraggio dei rimpatri forzati in Europa" (presso la Scuola Superiore di Polizia di Via Pier della Francesca 3). Roma Fiumicino, partecipazione alle giornate di formazione sulla "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" (presso la *Training Academy* di Alitalia, via Pier Paolo Racchetti). Roma, Partecipazione al workshop "La tutela delle vulnerabilità sanitarie nelle procedure di rimpatrio forzato" (presso il Consiglio nazionale forense - Via del Governo vecchio, 3).

- Lunedì 9 e martedì 10 dicembre 2019: Torino, organizzazione e partecipazione al seminario sulla gestione del CPR (presso il Circolo dei Lettori, via Bogino 9).

- Martedì 18 febbraio 2020: Roma, partecipazione ed intervento al convegno internazionale dal titolo "Il monitoraggio dei rimpatri forzati in Italia e in Europa", con presentazione delle "Linee guida sui rimpatri forzati" (presso

¹⁰ Dalla Relazione al Parlamento 2020 del Garante Nazionale, p. 281

lo Spazio Europa, Rappresentanza in Italia della Commissione e dell'Unione Europea, via IV novembre 149).

Approfondimento tematico n. 7: il Rimpatrio Volontario Assistito dei migranti dal territorio piemontese

Nell'agosto del 2019 è stato avviato, in Piemonte, un progetto sperimentale per il rimpatrio volontario assistito dei migranti: l'accordo è stato firmato il 9 agosto dal presidente della Regione Piemonte, Alberto Cirio, dall'allora sottosegretario all'Interno Molteni, dal Capo Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Di Bari, e dai prefetti di Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Torino, Verbano-Cusio-Ossola e Vercelli.

L'accordo intende "sperimentare un modello di intervento a regia regionale, con una *governance* territoriale multilivello che, in partenariato con Prefetture, enti locali, organizzazioni internazionali, enti di riferimento del settore, sappia realizzare un circuito operativo capace di incentivare i rimpatri volontari dei migranti presenti in Piemonte".

Scopo del progetto è permettere il concreto reinserimento nel tessuto sociale e produttivo dei Paesi di origine ad ogni immigrato che manifesterà l'intenzione di ritornare al suo Paese. Per consentirgli di intraprendere un percorso di lavoro gli sarà assegnato un **contributo** di 2.000 euro, maggiorato del 50% se sarà accompagnato da un familiare e del 30% se porterà con sé anche un figlio: il progetto non intende dare un sussidio economico fine a sé stesso, ma creare le condizioni perché un migrante possa tornare a casa e poi avere realmente le opportunità per restarci.

Il Piemonte è stata la seconda Regione, dopo il Friuli Venezia Giulia, a sottoscrivere questo tipo di sperimentazione, che sarà finanziata per il 50% con risorse europee (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione - FAMI) e per il 50% dal Ministero degli Interni. L'Amministrazione regionale ha deciso di "promuovere forme di collaborazione finalizzate a migliorare la gestione migratoria nel territorio piemontese riconoscendo alla Regione il ruolo di *governance* multilivello in partenariato con le Prefetture piemontesi e gli enti locali interessati al fine di massimizzare l'efficacia degli interventi in materia di Rimpatri Volontari Assistiti", con la Deliberazione della Giunta Regionale 9 agosto 2019, n. 12-203.

Le premesse normative di tale decisione sono riscontrabili, in primo luogo, negli indirizzi europei, specificati, in particolare, con la Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. Essa è poi stata recepita in Italia con la Legge n. 129 del 2.08.2011. Tale legge stabilisce norme e procedure da applicarsi al rimpatrio di cittadini di paesi terzi. E' successivamente intervenuto il Decreto 27.10.2011, che ha approvato le "Linee guida per l'attuazione dei programmi di rimpatrio volontario e assistito, di cui

all'art. 14-ter, del D. Lgs. n. 286/1998, introdotto dall'art. 3, del decreto-legge n. 89/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 129/2011.

Poiché *"il territorio piemontese è caratterizzato da numerose zone di confine e dalla presenza di persone che non sono o non sono più titolari di un valido permesso di soggiorno ovvero che non hanno più interesse a restare sul territorio nazionale e manifestano l'intenzione di rientrare nel paese di origine"* (come dice la D.G.R. n. 12-203/2019), la Regione Piemonte ha concordato con il Ministero dell'interno - Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione - l'obiettivo di *"promuovere forme di collaborazione finalizzate a migliorare la gestione migratoria nel territorio piemontese"*. A questo scopo, lo strumento del "Rimpatrio Volontario Assistito" (RVA) consiste nell'opportunità offerta ai cittadini di paesi terzi di fare ritorno in patria attraverso un progetto individuale che comprende:

- attività di *counselling*,
- assistenza all'organizzazione del viaggio,
- accompagnamento finalizzato al reinserimento sociale ed economico nel Paese di origine.

Poiché queste attività richiedono un **governo territoriale a più livelli**, la Regione Piemonte (nel luglio 2019) ha proposto al Responsabile FAMI:

- la sperimentazione di un modello di intervento per le misure di Rimpatrio Volontario Assistito,
- nonché di sostegno all'integrazione di cittadini di paesi terzi presenti sul territorio regionale,
- da realizzarsi nell'ambito del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020, ai sensi dell'art. 12 "Misure di rimpatrio" del Regolamento UE n. 516/2014 di istituzione del Fondo.

Per attivare le sinergie istituzionali tra "la Regione Piemonte, in qualità di soggetto istituzionale coordinatore, e le Prefetture del territorio in qualità di partner unitamente agli enti locali interessati", è stato sottoscritto un Accordo di collaborazione per il raggiungimento di alcuni obiettivi, indicati nel dettaglio dalla citata D.G.R. Per entrare nel dettaglio della materia, è importante rifarsi al "Manuale operativo e formativo" redatto dal Ministero Interno e FAMI sul rimpatrio, realizzato all'interno del progetto "Rete Ritorno Volontario Italia". Il Manuale è diffuso sul territorio anche attraverso una rete di *Focal Point* Regionali con il compito di diffondere localmente l'opzione del rimpatrio volontario, attraverso la distribuzione di materiale informativo, nonché la realizzazione di sessioni formative e informative, rivolte a soggetti pubblici e privati. Il Manuale è nato nell'ambito del progetto REVITA ("Rete Ritorno Volontario Italia"), cofinanziato dal "Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020" e dal Ministero dell'Interno (Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione). Il progetto è implementato dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), Missione Italia. Pare opportuno aggiungere che esso si basa su tre elementi necessari: **Volontarietà – Informazione – Assistenza:**

il cittadino di un Paese terzo deve ricevere informazioni chiare e dettagliate sulla base delle quali può prendere liberamente e spontaneamente la decisione di aderire a un progetto di rimpatrio volontario, il quale prevede anche l'assistenza all'espletamento delle procedure per la partenza, l'organizzazione del viaggio e la copertura delle relative spese, il *counselling* e l'accompagnamento alla realizzazione del Piano di Reintegrazione da realizzarsi nel Paese di origine.

Una breve panoramica ci può permettere di elencare in modo riassuntivo la normativa adottata in materia:

- la Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, meglio nota come Direttiva Rimpatri. La Direttiva è stata recepita in Italia con il Decreto Legge 23.6.2011, n. 89, successivamente convertito nella Legge 2.8.2011, n. 129;

- con il Regolamento UE n. 516/2014 è stato istituito un nuovo strumento finanziario – Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014 –2020 (FAMI) – a sostegno della gestione dei flussi migratori e dell'attuazione, rafforzamento e sviluppo della politica comune di asilo e dell'immigrazione;

- nel settembre 2015, la Commissione UE ha adottato il Piano d'Azione dell'UE sul rimpatrio, che auspicava di incrementare il numero dei rimpatri effettivi, sottolineando che il rimpatrio volontario sarebbe dovuto rimanere l'opzione preferita in quanto più conveniente del rimpatrio forzato nel rapporto costi-benefici;

- a marzo 2017 è stata pubblicata la Comunicazione della Commissione UE al Parlamento Europeo e al Consiglio per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione Europea – un rinnovato Piano d'Azione, inteso ad aumentare ancora una volta il tasso di rimpatri, ricorrendo anche alla misura del Rimpatrio Volontario Assistito.

L'aspetto fondamentale preso in considerazione dalla normativa citata è chi sono i soggetti che possono usufruire del rimpatrio volontario assistito: le categorie dei migranti che possono accedere attualmente all'opzione, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 11 del Regolamento istitutivo del FAMI, e nel rispetto della normativa europea e italiana, sono:

- a) cittadini di Paesi terzi che non hanno ancora ricevuto una risposta negativa definitiva alla loro domanda di soggiorno o di soggiorno di lungo periodo e/o di protezione internazionale riconosciuta loro in uno Stato membro, e possono scegliere di avvalersi del rimpatrio volontario;

- b) cittadini di Paesi terzi che godono del diritto di soggiorno, di soggiorno di lungo periodo e/o di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE o di protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55/CE in uno Stato membro e che scelgono di avvalersi del rimpatrio volontario;

c) cittadini di Paesi terzi che sono presenti in uno Stato membro e non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso e/o soggiorno in uno Stato membro, compresi cittadini di Paesi terzi il cui allontanamento è stato differito conformemente all'art. 9 e all'art. 14, paragrafo 1 della direttiva 2008/115/CE.

Sono invece esclusi dai programmi di Rimpatrio Volontario Assistito e Reintegrazione le seguenti categorie di migranti:

a) cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea;

b) coloro che hanno già beneficiato dei programmi di rimpatrio volontario assistito;

c) destinatari di un provvedimento di espulsione come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale ovvero di un provvedimento di estradizione o di un mandato di arresto europeo o di un mandato di arresto da parte della Corte penale internazionale;

d) coloro che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 13, comma 4, lettere a), d) e f) ovvero nelle condizioni di cui all'articolo 13, comma 4-bis, lettere d) ed e) del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

In questa sede si vuole solo citare in via generale gli elementi procedurali, che prevedono un'assistenza individuale in Italia per la preparazione della partenza e offre ai beneficiari un supporto alla realizzazione di un piano di reintegrazione nel Paese di origine, volto ad agevolare e rendere stabile il ritorno.

Tali elementi sono: servizio di *counselling*; presa in carico; valutazione delle richieste; verifiche pre-partenza; assistenza.

I programmi di rimpatrio volontario prevedono una fase di accompagnamento alla reintegrazione del migrante nel Paese d'origine: lo scopo è di aiutare le persone a reinserirsi nel contesto del Paese sul piano sociale, economico e lavorativo. Tale accompagnamento viene realizzato da operatori qualificati presenti nei Paesi di origine. L'assistenza alla reintegrazione si realizza:

- con il supporto all'attuazione del Piano;

- con l'eventuale affiancamento nell'acquisto di beni e servizi per la realizzazione del progetto del migrante;

- la prosecuzione delle attività di *counselling* per supportare il migrante nella prima fase di reinserimento;

- un sussidio alla reintegrazione consistente in beni e servizi, adatti all'avvio di un'attività economica (es. affitto di locali per l'esercizio di una professione, acquisto di beni utili alla professione, prime forniture di magazzino, attrezzature professionali, ecc.);

- alla sistemazione alloggiativa (es. prime mensilità di affitto, contributi per la ristrutturazione, ecc.), condizione essenziale per la reintegrazione;

- all'educazione e formazione professionale (es. iscrizione o acquisto materiale relativo a formazione professionale o per la scuola dei figli);

- all'assistenza medica (es. acquisto di medicinali, cure mediche, ospedalizzazione).

Una scheda sintetica del progetto di rimpatrio volontario assistito è stata redatta dalla Regione Piemonte e trasmessa il 27 novembre 2019 dalla Prefettura di Torino a tutti i Prefetti del Piemonte, nonché al Ministero dell'Interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione e infine all'OIM, con il titolo dell'intervento "Sperimentazione di percorsi di rimpatrio volontario nella Regione Piemonte" e l'esplicitazione degli obiettivi che sono quelli di creare un modello operativo che consenta l'accesso permanente alla misura del rimpatrio volontario e la sua sostenibilità attraverso il potenziamento delle capacità tecniche sull'applicazione della misura del rimpatrio. Inoltre, l'intervento progettuale mira ad assicurare il reinserimento socio-economico dei beneficiari nel tessuto sociale del paese di origine attraverso misure di accompagnamento individuate per ciascun beneficiario.

Le azioni sono rivolte alle seguenti attività:

- istituzione di un tavolo di concertazione e di programmazione territoriale;

- identificazione dei destinatari;

- pianificazione degli interventi propedeutici al rimpatrio;

- organizzazione del viaggio e assistenza tre- partenza;

- assistenza alla reintegrazione e monitoraggio;

- attività di sostenibilità dell'intervento di rimpatrio e di monitoraggio.

Per quanto riguarda il periodo di esecuzione esso va da gennaio 2020 a dicembre 2021 e i risultati attesi sono:

- creazione di un modello di rimpatrio volontario sperimentale da replicare in altri territori a livello nazionale;

- fino a 200 interventi di rimpatrio volontario da realizzare a favore di cittadini di paesi terzi, inclusi casi vulnerabili (vittime di tratta) ed emigranti affetti da patologie (casi medici);

- fino a 200 migranti reintegrati nel paese di origine attraverso l'accompagnamento personalizzato diretto all'acquisto di beni e servizi;

- monitoraggio dopo tre/sei mesi dal ritorno.

Le istituzioni coinvolte sono, con la Regione Piemonte in qualità di capofila di progetto, mentre partner del progetto sono:

- Prefetture operanti sul territorio regionale;

- Organizzazione Internazionale per le Migrazioni;

- IRES Piemonte per l'attività di monitoraggio.

Il **budget** del progetto non è indicato nella scheda. I migranti assistiti dai progetti di Rimpatrio Volontario Assistito e Reintegrazione partiti durante il periodo di implementazione del progetto REVITA (da giugno 2017 a giugno 2020) sono stati 134. Esiste una differenza tra il numero delle segnalazioni precedentemente riportato (di 314) e il numero delle partenze di Rimpatrio Volontario avvenute dal Piemonte. La mancata partenza di alcuni dei migranti

che hanno aderito al progetto è un dato comune a tutte le regioni italiane ed è associabile a differenti cause, tra le più diffuse si riscontrano: la perdita di contatto tra l'ente attuatore e il migrante, l'accertata non ammissibilità al programma per alcune categorie (per esempio i destinatari di un provvedimento di espulsione come sanzione penale) e il decesso. Inoltre, l'evidente decremento del numero di partenze, che si è registrato in Piemonte dal 2018 in poi, è dovuto a diversi fattori: in primo luogo, la destituzione, all'inizio del 2019, della figura del *Regional Counsellor OIM* che, per i due anni precedenti, aveva lavorato a stretto contatto con il territorio e con i migranti potenziali beneficiari, raccogliendo di persona le segnalazioni e seguendo l'iter di accesso alla misura dei migranti interessati. La scomparsa del *Counsellor* ha comportato che i migranti con elementi di fragilità (casi medici, senza fissa dimora, etc.) - che in passato venivano seguiti personalmente da questa figura - non avessero un riferimento sul territorio e abbandonassero il progetto. Il calo del numero di partenze, inoltre, è motivato anche dall'esclusione⁸ dei cittadini di Paesi Terzi, con l'esenzione dall'obbligo del visto, dai progetti di rimpatrio volontario in Italia, attuata da marzo 2019. Gli stessi progetti, inoltre, per le nuove condizioni definite da bando, non hanno potuto garantire la specifica assistenza rivolta in passato ai casi medici, che sono dunque rimasti esclusi.

Gli altri casi di **vulnerabilità** (vittime di tratta, senza fissa dimora), invece, vengono selezionate caso per caso, rispetto alle possibilità di ciascun progetto. Inoltre non tutte le nazionalità potenziali beneficiarie della misura hanno dei progetti attivi di Rimpatrio Volontario Assistito e Reintegrazione.

Nel periodo che va da luglio 2016 a giugno 2020, le province dove sono state registrate più partenze sono Torino (102) e Alessandria (24), ossia le province dove risiedono più migranti; segue la provincia di Cuneo (11), Novara (4), Asti (3), Biella (2), Vercelli (2) e VCO (1). Sulla base dei dati analizzati, il profilo dei destinatari della misura rimpatrio volontario risulta essere omogeneo per tutte le province. Le nazionalità principali dei migranti beneficiari nella Regione sono state le seguenti: Nigeriana (28), Marocchina (10), Albanese (12), Peruviana (11) e Pakistana (5) (l'Albania e il Perù prima dell'entrata in vigore delle nuove condizioni dei progetti, che escludono gli esenti visto dal RVA). Il 73% delle persone partite sono di genere maschile e molte delle donne che hanno beneficiato della misura di rimpatrio volontario sono partite come parte del nucleo familiare. Il periodo trascorso in Italia prima di far ritorno nel proprio paese di origine è in media di 4 anni. Il 17% dei beneficiari partiti presentava delle vulnerabilità, di cui le più diffuse sono la condizione di senza fissa dimora e problemi di salute. Quanto allo status giuridico dei migranti partiti grazie alla misura di rimpatrio volontario il 43% si trovava in una condizione di irregolarità (permesso di soggiorno scaduto o *overstayer*), il 35% era richiedente asilo, solo il 3% possedeva un permesso di soggiorno per lavoro subordinato o godeva dello status di rifugiato politico e il

2% possedeva un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Il 31 luglio u.s. si è esaurito il ruolo del "Focal point Revita" nazionale e anche quello attivato presso la Regione Piemonte, mentre la Regione Friuli Venezia Giulia ha maturato altri orientamenti e si è ritirata dalla sperimentazione, anche a seguito dell'impugnazione della propria legge regionale da parte del Governo centrale. L'Ufficio del Garante regionale ha, invece, riaffermato la propria disponibilità a collaborare con l'Assessorato regionale competente per la miglior implementazione sul territorio piemontese dell'iniziativa in oggetto, anche attraverso il coinvolgimento della rete dei garanti comunali.

AREA SANITARIA

L'area sanitaria riguarda tutte le strutture in cui le persone, disabili, malati o anziani, entrano volontariamente, o in base a un provvedimento di supporto sociale, ma la cui permanenza può trasformarsi nel tempo in non volontaria o fortemente condizionata nella libertà. Questa competenza, prevista nella stessa dizione di "persone sottoposte a misure restrittive della libertà", si lega a quella sui trattamenti sanitari obbligatori. Tra gli ambienti componenti la c.d. area sanitaria rientrano anche le REMS (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza), istituite da pochi anni nel percorso di superamento degli ex OPG (ospedali psichiatrici giudiziari). Dal momento che gli ospiti delle REMS vivono condizioni di restrizione della loro libertà personale, è di interesse del Garante il controllo sulle condizioni strutturali, igieniche delle stesse, ma anche sulle condizioni ambientali e trattamentali di queste. Prima di addentrarsi nella questione delle Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS) forse può essere opportuno richiamare il concetto di misure di sicurezza e accennare al percorso culturale e giuridico che ha portato alla chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari. Le misure di sicurezza hanno la funzione di garantire la sicurezza sociale e, a tal fine, pongono una serie di limitazioni e controlli nei confronti di persone ritenute socialmente pericolose. In particolar modo, le misure di sicurezza detentive hanno lo scopo di prevenire il pericolo di recidiva da parte di autori di reato considerati appunto socialmente pericolosi. Per quanto riguarda i soggetti autori di reato e affetti da infermità psichica, grazie al d.l. 22 dicembre 2011, n. 211, convertito in l. 17 febbraio 2012, n. 9 e al d.l. 31 marzo, n. 52 convertito in l. 30 maggio 2014, n. 81, dal 2015 le misure di sicurezza che ne prevedevano il ricovero in Ospedale Psichiatrico Giudiziario (OPG) sono state sostituite con il ricovero nelle strutture residenziali sociosanitarie chiamate REMS. Perciò, i residenti delle REMS sono coloro che non sono imputabili di reato a causa di infermità psichica, ma sono comunque considerati socialmente pericolosi.

Le residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza

Le REMS, dunque, sono residenze sanitarie gestite dal Dipartimento di Salute Mentale (DSM) dove si eseguono misure di sicurezza. La logica terapeutica e riabilitativa che soggiace al progetto delle REMS è tuttavia di segno opposto a quella di tipo contenitivo e retributivo che animava gli Ospedali Psichiatrici Giudiziari. Al centro del percorso dei soggetti residenti nelle REMS, infatti, vi è il Piano di Trattamento Individuale (PTI) e il Progetto Terapeutico Riabilitativo Personalizzato (PTRP) che mirano alla riabilitazione e alla reintegrazione sociale dei soggetti in custodia presso questi istituti.

Secondo i dati completi più aggiornati al 2018¹¹, le REMS su tutto il territorio nazionale sono 31, con una capienza massima di 641 posti. Di queste, 5 sono strutture "private" convenzionate con le Aziende sanitarie (le due REMS piemontesi, a Bra e a San Maurizio Canavese, quella ligure di Genova Prà, la marchigiana Montegrimano e quella pugliese a Carovigno). Come previsto dalle leggi 9/2012 e 81/2014, 17 regioni su 20 hanno almeno una REMS nel loro territorio. Non vi è alcuna REMS nei territori della Valle d'Aosta, dell'Umbria e del Molise, che hanno stipulato accordi con regioni limitrofe. Tutte queste strutture sono state scelte ex novo secondo esigenze di tipo logistico e sanitario, mentre Castiglione delle Stiviere (MN) è l'unico caso in cui il nuovo istituto coincide strutturalmente con il vecchio OPG. Alcune delle strutture sono tutt'oggi provvisorie.

Per legge, tutte le **REMS hanno una capienza massima di 20 posti**. Questo limite è stato "aggirato" solo nel caso di Castiglione che consiste in un sistema "polimodulare" di REMS all'interno della stessa struttura, la cui capienza risulta essere di 154 posti. È da sottolineare il fatto che, ad oggi, in nessun caso è stato superato il numero massimo di residenti, evitando situazioni di sovraffollamento che, al contrario, spesso ricorrono nei contesti penitenziari. Se da un lato, questo fenomeno produce un sistema di liste d'attesa di soggetti che aspettano di essere ricoverati nelle REMS, dall'altro permette una più efficace gestione dei percorsi riabilitativi.

Secondo i dati raccolti ad aprile 2019 da parte dall'*Osservatorio sul superamento degli OPG e sulle REMS* e dal *Coordinamento REMS-DSM*¹², il numero di residenti era di 526, di cui 10,6% di sesso femminile. Dei pazienti ricoverati, 347 (66%) sono soggetti a misure di sicurezza definitive, 167 (31,7%) a misure di sicurezza provvisorie, 12 (2,3%) a misure miste. Per quanto riguarda le persone in lista d'attesa, al momento della rilevazione risultano pari a 390. Davanti al numero in relativamente alto delle persone in attesa di ricovero e alla percentuale di pazienti ricoverati con misure di sicurezza provvisorie, occorre ribadire che il ricorso all'internamento in REMS

¹¹ I dati più recenti afferiscono ad una survey effettuata dall'Osservatorio sul superamento degli OPG e sulle REMS e dal Coordinamento REMS-DSM e mostrano la situazione all'aprile 2019. I dati sono tuttavia parziali.

¹² Al questionario inviato dai due enti hanno risposto 24 REMS su 31, con un tasso di risposta al questionario pari all'77%.

dovrebbe seguire il principio della *extrema ratio*, cioè essere richiesto solo dopo aver effettuato valutazioni psichiatriche definitive e aver valutato tutte le possibilità di cura e riabilitazione presso i servizi psichiatrici territoriali. Molti dei soggetti, sia ricoverati che in lista d'attesa, invece, sono persone con misure di sicurezza provvisorie per le quali non dovrebbe essere prevista la custodia in REMS. L'associazione Antigone, commentando i dati del 2018, nel suo XV report sottolineava il rischio di un atteggiamento custodiale da parte delle procure e dei giudici: *"Dei 629 ricoverati in REMS, 249 sono le persone in misura di sicurezza provvisoria (corrispondente alla custodia cautelare in carcere per gli imputabili). Percentualmente si tratta del 39,5%, un numero molto significativo (più alto della percentuale di detenuti non definitivi nelle carceri), che dimostra la facilità con cui le procure chiedono e i giudici per le indagini preliminari dispongono il ricovero in REMS, in attesa dell'esito processuale e di avere a disposizione le risposte dei periti in tema di infermità mentale."*¹³

Il Garante Nazionale, nel bollettino del 5 giugno 2020, invita esplicitamente alla calma tutti coloro che di fronte a questi numeri invocano la costituzione di altre REMS. Infatti, se da un lato ha senso pensare di potenziare l'infrastruttura sanitaria al fine di adempiere al **principio di territorialità** sancito dalle leggi 9/2012 e 81/2014, dall'altro non è auspicabile ampliare il numero delle strutture con l'intento di *"portare nelle Rems non solo gli internati, ma anche tutte le persone detenute che hanno maturato disagi comportamentali, psicologici o cognitivi, ricostruendo così una sorta di manicomio diffuso."*¹⁴.

Franco Corleone, già Commissario Straordinario per il superamento degli ex OPG, ha recentemente dichiarato che *"sono state 1500 le persone transitate nelle 31 REMS, quasi mille uscite dopo una permanenza breve e finalizzata al recupero. 650 presenze sono i numeri che smentiscono chi insiste per l'aumento dei posti disponibili e delle strutture. Sono state agitate strumentalmente le liste d'attesa, la loro dimensione, senza porre il nodo del peso abnorme delle misure di sicurezza provvisorie e tacendo il fatto che nessun caso grave è stato abbandonato e non risolto. In realtà, il rispetto dei capisaldi decisi insieme (territorialità, numero chiuso, durata precisa della misura di sicurezza, rifiuto della contenzione) hanno creato un clima di fiducia e un entusiasmo tra gli operatori non scontato"*

Le REMS piemontesi

Le due REMS piemontesi sono entrambe provvisorie e private convenzionate con la Regione Piemonte: sono la Casa di Cura "San Michele" di Bra (CN) e la "Anton Martin" di S. Maurizio Canavese (TO).

¹³ <http://www.antigone.it/quindicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/salute-mentale-e-rems/>

¹⁴ http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG8964&modelId=10021

La REMS di Bra fa parte della struttura privata "Casa di cura neuropsichiatrica San Michele" e la sua capienza è - ora, grazie ad un ampliamento di due posti - di 20 posti letto maschili. Nella visita più recente effettuata *dall'Osservatorio sul superamento degli OPG e sulle REMS*, vengono sottolineate le seguenti situazioni:

- L'aspetto dall'esterno, diversamente da alcune altre REMS, non presenta i segni tipici della struttura custodiale. Tuttavia, all'interno gli spazi sono, anche se decorosi, troppo ristretti. All'esterno si trova un piccolo cortile attrezzato, ma mancano spazi verdi e l'altezza delle recinzioni impedisce la vista sull'esterno. Questa situazione è definita dall'Osservatorio "particolarmente critica".

- Nonostante la ristrettezza degli spazi, viene percepita un'atmosfera positiva che contribuisce a limitare l'impronta cautelare.

- Il rapporto con i DSM e con il magistrato di sorveglianza viene descritto come abbastanza buono.

- Esiste un programma di attività sia interne che esterne. Quelle esterne, centrali nei PTRI, avvengono solo per alcuni pazienti e consistono in lavori di orticoltura, al mercato, al maneggio, e attività sportive. Nel complesso, il rapporto con la comunità locale risulta essere migliorato nel tempo.

- Nella struttura esiste una "camera di crisi", cioè uno spazio con un letto, un bagno e un'ampia sala priva di mobili e suppellettili, nella quale viene chiuso a chiave il paziente ai fini contenitivi. Viene riferito che la contenzione fisica è stata applicata solo una volta.

La REMS di San Maurizio Canavese fa parte del grande Presidio ospedaliero Fatebenefratelli e ha una capienza di 20 posti, di cui 2 riservati alle donne. Nella visita più recente effettuata dall'Osservatorio, vengono evidenziate le seguenti situazioni:

- La REMS è circondata da un muro di cinta con recinzione alta 6 metri, dipinti con colori vivaci per renderne gradevole l'aspetto. La struttura, una palazzina con piano terra e primo piano, ha spazi esterni molto ampi (un grande giardino, l'orto, un campo) e diversi spazi comuni interni (sala riunioni, biblioteca, sale fumatori ...). Gli ambienti sono decorosi e ben curati.

- L'ingresso è vigilato e tutti gli spazi sono videosorvegliati, ad eccezione delle camere.

- Nella struttura è applicato il Regolamento penitenziario. La connotazione della struttura in termini custodiali è marcata e, per questa ragione, nonostante gli ampi spazi a disposizione, si percepisce un clima interno di forte controllo.

- Esiste una camera di crisi e il Direttore afferma che la contenzione è stata usata più volte, anche se sempre nei confronti dello stesso soggetto.

- Il rapporto con i DSM viene riferito come problematico.

- Risulta necessario potenziare le ore di assistenza medica e le opportunità formative esterne.

È stato segnalato al Garante Regionale che le due strutture non hanno previsto alcuna modalità di divulgazione pubblica del proprio regolamento interno: si sottolinea dunque l'importanza di pubblicare sul proprio sito web i regolamenti o le carte di servizio delle due REMS piemontesi.

L'emergenza COVID-19 e le REMS

Data la natura residenziale e sanitaria delle REMS e il ruolo cruciale che le RSA hanno avuto nel diffondersi dell'epidemia SARS-COV-2 in Italia, è importante analizzare fino a che punto si è diffusa l'epidemia nelle Residenze per l'Esecuzione di Misure di Sicurezza e qual è stata la risposta delle strutture. Dai risultati preliminari dell'indagine dell'*Osservatorio sul superamento degli OPG e sulle REMS* e il *Coordinamento REMS-DSM*, pubblicata a maggio 2020 e relativa al periodo dal 24 febbraio al 7 aprile, emerge come le REMS avrebbero retto bene l'impatto con la diffusione del contagio. Considerando le 26 REMS che hanno partecipato all'indagine, sono noti infatti solo 2 soggetti contagiati e ospedalizzati che afferiscono ad una singola struttura. Nelle altre strutture non vengono rilevati né contagi né decessi fra gli ospiti. Per quanto riguarda il personale, su 678 operatori ne sono risultati positivi 14 suddivisi in 5 strutture. In tutte le REMS risultano essere state attuate le misure di prevenzione previste dalle circolari ministeriali, così come sono state ridotte le attività esterne e le visite. Si rileva l'aumento delle telefonate e delle videochiamate, che hanno contribuito a mantenere un clima interno relativamente buono e collaborativo. Risultano essere peggiorate, invece, le collaborazioni con i Dipartimenti di Salute Mentale e con la Magistratura.

La posizione relativamente positiva delle REMS nel panorama delle strutture sanitarie italiane che emerge da questa indagine dev'essere considerata alla luce del periodo di analisi su cui si basa. Infatti, gli episodi di contagio aumentano drasticamente nel mese di aprile. In mancanza di altre indagini nazionali, possiamo considerare il caso della regione Piemonte come esemplare dell'evoluzione dell'epidemia sul territorio. I due pazienti positivi e ricoverati con sintomi COVID correlati, citati nella survey nazionale, afferiscono alla struttura Anton Martin di San Maurizio Canavese. Uno dei due soggetti è deceduto in data 9 aprile, due giorni dopo la conclusione dell'indagine, l'altro è guarito e rientrato presso la REMS di riferimento in data 24 aprile. A seguito del ricovero dei primi due soggetti, altri residenti hanno cominciato a manifestare sintomatologie come febbre e sindrome influenzale. Tutti i soggetti sono stati posti in isolamento preventivo. Nonostante le difficoltà a far eseguire prontamente i tamponi, tendenza rilevata già in aprile a livello nazionale dall'Osservatorio, tutti i pazienti sono stati testati entro il 24 aprile, e 11 sono risultati positivi, portando il totale a 13 soggetti positivi riscontrati nel mese di

aprile su una capienza totale della residenza di 20 posti. Tutti i soggetti positivi che non hanno avuto necessità di ospedalizzazione sono stati isolati, cercando di garantirgli la camera singola, e monitorati costantemente. A questo scopo, la sala fumo del piano terra è stata trasformata in una camera di degenza.

In questo quadro, è importante evidenziare le seguenti informazioni:

- La struttura ha subito un forte ridimensionamento del personale nel mese di aprile a causa dell'emergenza sanitaria. Nel mese di maggio il sottodimensionamento dell'organico è rientrato.

- Sono emerse non poche difficoltà a far effettuare i tamponi a tutti i pazienti e a tutti gli operatori sanitari. Le diagnosi delle due persone ricoverate sono state effettuate dall'ospedale di Ciriè, mentre per gli altri soggetti sono state effettuate dal laboratorio dell'Amedeo di Savoia. Nessun paziente aveva effettuato tamponi con il SISP.

In generale, fino alla fine del mese di marzo non ci sono state situazioni cliniche potenzialmente COVID correlate, mentre ad aprile, come abbiamo visto, sono stati riscontrati 13 soggetti positivi. La struttura comunica che sin dall'inizio del mese di marzo si effettuano giornalmente la rilevazione della temperatura e della saturazione dell'ossigeno. Inoltre, è stato avviato un programma di sensibilizzazione concernente l'epidemia per pazienti e operatori. Per quanto riguarda i DPI, nonostante le difficoltà a reperirne sul territorio, la REMS è riuscita a fornire mascherine chirurgiche ai soggetti sintomatici. Solo in seguito, a partire da fine marzo, sono stati distribuiti DPI ad hoc agli operatori (FFP2, FFP3, mascherine chirurgiche, calzari, camici, occhiali protettivi, guanti, disinfettanti). Nella seconda metà di aprile sono state introdotte le mascherine chirurgiche per tutti i degenti, con immaginabili difficoltà.

Infine si i responsabili della struttura rendevano noto che dal 28 maggio quasi tutti i pazienti positivi al Covid-19, precedentemente posti in isolamento, sono risultati negativi al doppio tampone. Di conseguenza è terminato l'isolamento, ma rimanevano positivi ancora due soggetti: uno è stato trasferito presso l'U.O. Alzheimer, individuata come area "Covid+" all'interno del presidio Fatebenefratelli, l'altro soggetto spostato in isolamento in REMS in stanza singola, anche perché la struttura dichiarava che "le sue condizioni non paiono preoccupanti".

Il caso della REMS "Anton Martin" racconta come, purtroppo, le REMS non siano state immuni al contagio. Molte delle difficoltà riscontrate presso le RSA sul territorio sono valse anche per le Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza.

[Residenze per persone con disabilità o anziane](#)

Come annunciato in una conferenza stampa a Roma lo scorso 31 marzo tenuta da Silvio Brusaferrò (Presidente dell'Istituto superiore di sanità), Mauro

Palma (Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà) e Ranieri Guerra (Vicedirettore generale dell'Organizzazione mondiale della sanità) è stato effettuato uno studio, con questionari, sul contagio Covid-19 nelle strutture residenziali e sociosanitarie. Lo studio, partito il 24 marzo, è stato condotto dall'Istituto superiore di Sanità in collaborazione con il Garante nazionale ha coinvolto 2.556 residenze sanitarie assistenziali pubbliche o convenzionate. Un primo report riferiva che erano state contattate 1.634 e i risultati relativi al primo 14% di esse (236) fotografavano una distribuzione delle risposte fortemente accentrate nelle regioni del nord del Paese. Tuttavia, è un primo passo significativo per capire alcuni andamenti. In particolare, le risposte ricevute coinvolgono residenze con un totale di 18.877 ospiti (in media 81 per ciascuna di esse), fortemente centrati in Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, con alcuni picchi secondari nel Lazio e in Puglia. In tali strutture i decessi nei mesi di febbraio e marzo sono stati 1.845, con un tasso di mortalità pari al 9,4% che s'innalza al 19,2% in Lombardia. Solo 57 di tali decessi tuttavia risultavano essere direttamente riferibili alla accertata positività al Covid-19, anche se altri 666 decessi sono stati registrati con sintomi influenzali. Va, ovviamente, tenuto presente che la tipologia delle persone ospiti e la loro specifica vulnerabilità, dovuta in alcuni casi a una pluralità di altre patologie e in quasi tutti a una debolezza complessiva relativa all'età, rende la distinzione tra le due categorie piuttosto labile. La prima indagine ha comunque anche mostrato che l'86% del personale delle residenze ha riferito difficoltà nel reperimento di dispositivi di protezione individuale; il 36% ha espresso difficoltà per l'assenza di personale sanitario e il 27% per isolare residenti affetti da Covid-19. Da qui la necessità di supporto che l'Istituto superiore di sanità intende garantire. Soprattutto la consapevolezza che si tratta di strutture importanti e fragili nella dinamica di questa epidemia e che, quindi, una speciale attenzione va riservata alla prevenzione e alla vigilanza. La ricerca si è svolta durante tutto il periodo dell'emergenza, come pure l'impegno, su terreni diversi ma complementari dell'Istituto superiore di Sanità e del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà e si può visionare al seguente link:

<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/72fd2bb74cecd64d65ea4538be289bb2.pdf>

Il Garante nazionale ha seguito da vicino la situazione delle Residenze sanitarie assistite e delle altre strutture residenziali sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali per persone con disabilità o anziane, presenti sul territorio nazionale. L'azione del Garante nazionale consiste non solo nell'aver monitorato, sin dall'inizio, la diffusione del contagio da Covid-19, ma anche nel proseguire nella vigilanza sulle condizioni di ospitalità delle persone in tali strutture e sulle misure adottate per affrontare l'emergenza sanitaria. Proprio l'adozione di misure specifiche in questo contesto e, soprattutto, di quelle che hanno determinato la chiusura alle visite dei familiari e quelle di altri soggetti

esterni di riferimento, ha dato luogo inevitabilmente a una riduzione dello spazio di libertà che il Garante nazionale, secondo il proprio mandato di vigilanza, sta monitorando, sia nella sua legittimità formale, sia nella sua concreta attuazione, nonché nei possibili effetti sull'incomprimibile residuo di libertà di ogni persona. Familiari, attori sociali ed Enti gestori hanno segnalato alle figure di garanzia la persistenza delle limitazioni alla visita di familiari e *caregivers*: limitazioni disposte anche da Autorità regionali, che sono state estese anche nell'attuale fase o solo parzialmente ridotte. L'attenzione del Garante nazionale si è rivolta, in particolare, a quelle strutture socio-assistenziali che tuttora non consentono le visite dei familiari, neppure se attuate con specifiche cautele, e a quelle che prevedono un accesso solo quale episodio eccezionale, autorizzato esclusivamente dal direttore sanitario interno, poiché tuttora non attrezzate per la piena attuazione dei protocolli di sicurezza sanitaria. Simmetricamente, in strutture che presentano tali ritardi di adeguamento, non sono consentite le uscite degli ospiti neppure quelle a volte previste proprio come elemento di trattamento di riabilitazione cognitiva e di mantenimento di capacità di autodeterminazione. Frequentemente, il divieto all'accesso, come quello all'uscita, è generalizzato e preordinato. Anche al di là della consapevolezza della presenza in alcune strutture di persone con specifiche forme di disabilità per le quali il contatto con il familiare ha non solo un valore terapeutico, ma anche motivazionale per il proprio percorso riabilitativo, il Garante nazionale ha quindi ritenuto essenziale porre all'attenzione delle singole Regioni, considerata esclusiva competenza in materia, le preoccupazioni che attengono prettamente alla tutela dei diritti delle persone ospiti. Il protrarsi del loro confinamento all'interno delle strutture, pur in presenza sia di spazi attrezzabili per la prevenzione del contagio, sia di una possibile organizzazione dei tempi e delle modalità delle visite, ancor più in questa fase della generale considerazione di misure corrispondenti agli indicatori attuali di rischio, può **configurare la situazione in essere come privazione *de facto* della libertà delle persone** stesse. Dalle segnalazioni giunte al Garante nazionale, ma anche ai Garanti territoriali, sarebbe emerso, infatti, che l'apertura a situazioni di socializzazione - disposta ormai dal 4 maggio e valida per l'intero territorio nazionale - nella realtà di alcune strutture sia di fatto rimasta inattuata. Le disposizioni restrittive prese all'interno delle singole strutture oltre a non garantire, a parere dell'Autorità nazionale, l'ordinaria frequenza dei rapporti della persona ospitata con i familiari, finiscono in alcuni casi per ostacolare di fatto persino le dimissioni, rischiando così di configurare una forma di isolamento non corrispondente alle indicazioni nazionali che vengono via via adeguate alle diverse fasi della diffusione del virus.

All'inizio di luglio il Garante nazionale Palma ha inviato una specifica **richiesta di collaborazione ai singoli Presidenti di Regione**, alla luce della situazione e sulla base della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle

persone con disabilità del 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009 n. 18, in cui l'Autorità di garanzia ha dichiarato di voler contare sull'azione delle regioni nel controllare l'effettiva applicazione, da parte di tutte strutture interessate, delle disposizioni regionali che hanno ripristinato, seppure con la dovuta progressività e cautela, l'accesso dei familiari e dei *caregivers*, prevenendo così ogni rischio di privazione della libertà e assicurando il pieno rispetto dei diritti delle persone con disabilità o anziane. Il Garante nazionale ha infine confermato la propria azione di monitoraggio, come da mandato legislativo, sull'effettiva possibilità di esercizio del residuo di libertà e di autodeterminazione delle persone ospitate.

Questo Ufficio ha dato piena disponibilità a collaborare con il Collegio nazionale anche in questo ambito nuovo e delicato, nei limiti delle proprie capacità organizzative, innanzitutto favorendo la presa di contatto del Garante Palma con il Difensore Civico regionale, Augusto Fierro, che aveva già nell'autunno scorso avviato una propria ricerca ed un'iniziativa specifica sulla contenzione nell'ambito delle strutture socio-sanitarie e che avrebbe dovuto sfociare in un'iniziativa pubblica da organizzare anche con la collaborazione dei garanti. Inoltre questo Ufficio ha provveduto ad effettuare alcune segnalazioni al Difensore Civico ed al Garante nazionale in merito ad alcuni casi specifici afferenti a persone limitate della libertà in contesti di RSA.

La contenzione e il TSO

Le competenze dei garanti delle persone private della libertà in merito al TSO e alla pratica della contenzione sono precisate nelle leggi regionali istitutive di queste figure di garanzia. Molte di queste leggi risalgono a diversi anni fa. Se il Garante Nazionale è istituzionalmente deputato alla tutela "*dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*", altri sono più in dettaglio denominati "*garanti dei diritti delle persone private o limitate nella libertà personale*": la dizione piemontese di "*persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale*" ricomprende in modo ampio anche questo aspetto della vita sociale. Il fatto che fino a poco tempo fa l'area di prevalente, se non di esclusivo, interesse dei Garanti sia stato il carcere, ha una ragione storica legata alla nascita delle figure di garanzia nel nostro Paese (vedasi articolo Mellano-Scomparin in allegato). Non ha perciò giustificazione la preoccupazione che, attraverso la figura del Garante, possa esserci un'indebita assimilazione fra la situazione dei detenuti e dei pazienti psichiatrici. Semmai, per sgombrare il campo dagli equivoci, i Garanti dovrebbero avere la forza per procedere, con ancora maggiore determinazione e speditezza, ad allargare il loro campo di intervento a tutte le aree in cui la libertà personale è ridotta, limitata o a rischio di perdita.

Il trattamento involontario è previsto come forma di cura e garanzia delle persone in momenti di particolare fragilità: questa la *ratio* delle norme di

legge sul TSO, che infatti prevedono esplicitamente una serie definita di garanzie procedurali a tutela del paziente. Tuttavia occorre ribadire che l'obbligatorietà della cura è pur sempre una eccezione al principio costituzionale che stabilisce la libertà della persona di non sottostare alle cure, se non per dispositivo di legge. Alcuni commentatori concordano sulla necessità di non sovrapporre il TSO e la contenzione: il TSO è regolato dalla legge a garanzia del paziente, laddove la contenzione, secondo alcuni giuristi, non avrebbe alcuna legittimità giuridica e si configurerebbe come forma di violenza privata. In ogni modo, l'obiettivo da perseguire è ridurre, fino a eliminare la pratica della contenzione, come del resto ha scritto il Comitato Nazionale di Bioetica (CNB) nel suo parere in merito del 2015. Sempre il CNB invitava a un attento monitoraggio dell'uso della contenzione nei servizi e a predisporre programmi per la riduzione fino all'eliminazione della contenzione. In questo ambito è importante che **le autorità sanitarie stabiliscano la rinuncia alla contenzione** – o in subordine l'utilizzo minimo e residuale della contenzione – come un indice di qualità dei servizi. Sotto quest'ultimo punto di vista, la raccolta dati da parte delle autorità sanitarie è fondamentale per avviare i programmi per la riduzione dei TSO previsti dalla legge; e per la riduzione, fino all'eliminazione della pratica della contenzione. Inoltre, è stato evidenziato – recenti tragici casi anche torinesi lo stanno a testimoniare - come manchi una formazione degli operatori tale da aumentare la competenza relazionale, come base per ridurre il ricorso al TSO e per evitare la contenzione. Anzi, in alcuni casi – è stato denunciato - si sceglie un approccio preventivo discutibile e stigmatizzante, mirato a individuare gli individui "a rischio di aggressività", al posto di un approccio ecologico, volto a migliorare le condizioni ambientali-relazionali del servizio.

Non è solo una questione di cultura dei servizi: interloquire con un paziente per convincerlo al trattamento volontario comporta, oltre che professionalità, tempo ed energie: il che diventa sempre più difficile nell'attuale stagione di tagli al personale e alle risorse per il funzionamento del sistema sanitario. Il ricorso al TSO è spesso la via più sbrigativa per gli operatori. Anche per questa via, si conferma che la qualità degli interventi è il primo fattore che decade nel processo di contrazione del *welfare*.

Per quanto riguarda la Regione Piemonte, esiste l'indagine avviata dall'Ufficio del Difensore civico, riguardante l'utilizzo della contenzione meccanica nelle Residenze Sanitarie Assistenziali della Regione. Secondo l'avv. Augusto Fierro, esistono "*evidenze di una ingravescente prassi di immobilizzazione continuativa dei pazienti ricoverati*", da ciò "*l'opportunità di un intervento normativo di contrasto al fenomeno.*" Il 31 maggio scorso il Difensore civico piemontese, in veste di Garante regionale della Salute, indirizzava alle Residenze Sanitarie Assistenziali ed alle Case di cura del Piemonte una nota di interpello volto ad ottenere "*una dettagliata informativa avente ad oggetto la casistica di utilizzo della contenzione*

meccanica, le ragioni, i criteri e le modalità, anche temporali, con le quali essa sia eventualmente adottata, la descrizione delle caratteristiche della strumentazione eventualmente adoperata (con produzione, ove esistenti, delle relative brochure predisposte dalle ditte produttrici del presidio), l'eventuale adozione di modelli di consenso informato destinati ad essere sottoscritti da familiari dei pazienti, l'eventuale utilizzo di prescrizione medica ed infine l'eventuale registrazione nelle cartelle cliniche delle circostanze fin qui indicate". La base normativa di questa indagine è riscontrabile nella previsione dell'articolo 154 della Legge regionale del Piemonte numero 19/18, che dispone "In materia sanitaria il Difensore civico ha facoltà di visita nelle strutture sanitarie afferenti al sistema sanitario nazionale e in quelle private in regime di convenzione inserite nel territorio regionale con lo scopo di vigilare su eventuali violazioni della dignità della persona con riferimento a soggetti ivi ricoverati". Il Difensore civico ha osservato che "il paternalismo che connota ogni discorso, medico od organizzativo, volto a giustificare l'uso della contenzione nei luoghi di cura ignora, inspiegabilmente, la gravità etica e giuridica del gesto del legare un altro essere umano: inibire, quando non annullare, la libertà di movimento implica non soltanto una violazione del principio dell'habeas corpus scolpito nell'articolo 13 della Costituzione ma, anche e soprattutto, una afflizione del corpo ed una degradazione dell'integrità della persona idonei a lederne, gravemente, la dignità." Nell'indagine si opera una distinzione tra uso della contenzione nei servizi psichiatrici e nelle residenze per anziani: "mentre l'uso di congegni meccanici per l'immobilizzazione in psichiatria è, normalmente, puntiforme perché collegato all'esigenza di intervenire su di una situazione di pericolo cagionata da una condotta aggressiva del paziente, l'utilizzo di pratiche di immobilizzazione ai danni di anziani affetti da gravi demenze è invece di natura tendenzialmente continuativa e cresce sistematicamente, in relazione all'età del paziente ed alla severità del danno cognitivo, fino a divenire permanente." I primi risultati dell'indagine apparivano francamente sconfortanti: di 33 residenze interpellate avevano risposto in 25 e la totalità di esse ha dichiarato di utilizzare la contenzione meccanica, ben 19 strutture **(il 76% del totale) dichiaravano di utilizzare anche strumenti di immobilizzazione al letto.** "Si tratta di risultati che purtroppo conclamano una situazione di generalizzato utilizzo delle pratiche di coercizione della persona nelle residenze per anziani nella città di Torino" concludeva il Difensore civico. Ancor più allarmanti le risposte in tema di durata delle contenzioni: si riferiva infatti che "il mezzo di protezione non può essere imposto per più di 12 ore consecutive" aggiungendo "salvo che non lo richiedano le condizioni del soggetto", ma ciò prospetta come la durata delle contenzioni dei non autosufficienti possa essere, nella buona sostanza, illimitata. Ciò faceva scrivere al Difensore civico nella sua Relazione straordinaria dello scorso 25 novembre 2019 che "la contenzione degli anziani, asseritamente motivata da necessità di cura, assume invece le caratteristiche di

una vera e propria afflizione corporale.” e proprio sulla base di tali risultanze, Augusto Fierro suggeriva “l’urgenza di un intervento normativo in tema di contenzione meccanica nei luoghi di cura volto ad eliminarla in ragione della contrarietà del suo utilizzo all’etica ed ai principi costituzionali”.



Delegazione di Garanti piemontesi alla presentazione della relazione annuale al Parlamento del Collegio del Garante nazionale, (Roma, Palazzo di Montecitorio, 27 marzo 2019)

CONCLUSIONI

Lo scorso martedì 4 agosto, nell'ambito di una relazione straordinaria all'Assemblea del Consiglio regionale, si è potuto richiamare l'attenzione della Regione Piemonte su alcune situazioni urgenti, meritevoli di approfondimento, ma anche di un'iniziativa politica ed amministrativa dell'Istituzione regionale.

Ad esempio, si potrebbe affrontare in chiave innovativa e feconda la questione, tuttora irrisolta, della **carenza di personale fra i vari ruoli** dell'Amministrazione Penitenziaria. Nonostante alcuni corsi-concorsi avviati in questa fase per incrementare la Polizia Penitenziaria ed alcune procedure di assunzioni, ad esempio per un centinaio di educatori, il *turn-over*, il *burn-out* i trasferimenti di sede ed i pensionamenti lasciano comunque in grave sofferenza le strutture detentive, soprattutto in alcune aree del Paese, considerate come meno appetibili o addirittura disagiate. In Piemonte alcune sedi penitenziarie vivono questo problema. Tempo addietro ebbi la possibilità di formulare una modesta proposta, che appare ancora attuale: occorrerebbe sollecitare l'Amministrazione Penitenziaria centrale a prevedere concorsi o chiamate di personale sul base territoriale, se non regionale almeno distrettuale, ad esempio il Provveditorato del Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta. Solo procedendo livello locale e vincolando l'assunzione ad un significativo periodo di effettivo lavoro nella postazione per cui si è presentata la propria candidatura si possono evitare inconvenienti come la cronica difficoltà di reperire addirittura i Direttori per le carceri piemontesi (ad oggi, su 13 istituti sono solo 8 i Direttori operativi, molti con la responsabilità di 2 carceri a testa), la carenza strutturale dei ruoli intermedi della Polizia Penitenziaria fino alla cronica mancanza di educatori. L'ultimo concorso per dirigenti è del 1997, quello indetto lo scorso anno per 45 Direttori ha recentemente subito un rinvio delle prove di selezione al gennaio 2021, a causa del numero rilevante di domande giunte (oltre 12.000): si prevede che i tempi per il reclutamento di nuovi Direttori si allunghino almeno di 2 anni. Si sottolinea per altro che lo stesso contratto di lavoro dei dirigenti non è aggiornato da anni.

Altro esempio di tema su cui si auspica un intervento della Regione, al fianco delle amministrazioni comunali, riguarda **la perdurante "non corrispondenza" dei posti di detenzione con il numero dei detenuti presenti** nelle carceri italiane si riverbera sulle 13 carceri per adulti del Piemonte ma anche sui territori ed i servizi di riferimento (sanità, scuola, formazione, lavoro, sociali, ecc.). Pur avendo registrato nelle settimane dell'emergenza COVID-19 una diminuzione dei detenuti presenti nelle carceri piemontesi, all'inizio di agosto erano comunque presenti più di 4.200 detenuti e l'Amministrazione Penitenziaria dichiarava che, nelle 13 carceri del Piemonte, 248 camere di pernottamento non erano utilizzabili per motivi temporanei legati a lavori di ristrutturazione ordinaria o straordinaria da effettuare, e che a

queste celle non utilizzabili corrispondevano ben 510 posti non disponibili, pari alla capienza di un carcere medio-grande.

Le iniziative annunciate anche dagli ultimi Governi hanno rilanciato un piano di interventi sull'edilizia penitenziaria si prevede toccherà anche la Regione Piemonte: è prevista infatti la costruzione di un nuovo padiglione detentivo nell'ambito del carcere di **Asti** e la trasformazione in struttura penitenziaria di un'ex caserma abbandonata a **Casale Monferrato**. Dal gennaio 2016 risulta però da recuperare al pieno utilizzo il carcere di **Alba**, dove è ancora al punto di partenza un restauro legato al rifacimento dell'impianto idraulico per l'acqua potabile e per il riscaldamento a quasi cinque anni dalla chiusura per epidemia da legionellosi: il 7 settembre scorso è stato finalmente pubblicato l'avviso pubblico per indire la gara d'appalto volta ad assegnare i lavori, ma sono passati 5 anni e al 3 agosto ad Alba erano 91 camere soggette a lavori e ben 196 posti temporaneamente non disponibili. Nella Casa circondariale di **Cuneo** l'intero padiglione "ex-Giudiziario" è in attesa, da oltre dieci anni, della conclusione di un piano di recupero, ma anche metà del padiglione "Cerialdo" - che ospita il regime del 41 bis - attende da anni il suo completo ripristino che ne permetta il riutilizzo funzionale. Al 3 agosto a Cuneo erano 98 camere non utilizzabili e ben 192 posti che risultavano temporaneamente non disponibili. Paradossale che un carcere come quello del capoluogo cuneese mezzo vuoto, nonostante sia il più vicino a un presidio sanitario di livello e che, invece, avrebbe la vocazione per essere il più importante fra i presidi penitenziari piemontesi legati alla sanità. Negli Istituti riuniti di **Alessandria** erano 2 le camere non utilizzabili per 10 posti alla Casa circondariale Don Soria e altre 28 per 55 posti alla Casa di reclusione San Michele temporaneamente non disponibili (anche a causa degli incidenti occorsi con gli episodi di rivolta di inizio marzo). Nell'istituto di **Biella** da circa cinque anni è stata attivata una "Casa-Lavoro" per gli internati dopo la fine della pena detentiva e per il loro graduale reinserimento: trattandosi di persone sulle quali si dovrebbe procedere ad una valutazione della pericolosità sociale, la collocazione in una sezione della Casa circondariale non è adeguata. Anzi, come non mancano di segnalare gli operatori ed i sindacati della polizia penitenziaria, questa soluzione non ulteriormente accettabile: si tratta di un pezzo di carcere dove non c'è né la casa, né il lavoro, ma tantissime difficoltà gestionali e nessuna prospettiva concreta di sperimentazione trattamentale. Questa realtà pone seri dubbi sulla legittimità della situazione in una delle carceri più grandi e potenziali del Piemonte. Da anni l'Amministrazione ha indicato a Roma la soluzione alternativa: i 50 posti oggi a Biella dovrebbero essere suddivisi su Alba ed Alessandria, all'interno di una nuova progettualità, ma i lavori di manutenzione straordinaria degli spazi specifici individuati per gli internati non sono ancora neanche partiti.

A **Vercelli**, dopo un balletto burocratico-surreale, recentemente la Cassa delle Ammende ha confermato i fondi per gli interventi strutturali sul

quinto piano del carcere, in una chiave di trattamento e di progettualità scolastico-formativa, ma ora si tratta di far partire effettivamente i progetti di recupero.

A **Verbania** invece i fondi assegnati dalla Cassa Ammende per riadattare un cortile interno al carcere a servizio delle attività trattamentali del più piccolo istituto piemontese sono ancora una volta sfumati all'inizio dell'estate: ora la ripresentazione di una specifica richiesta all'ente pare essere la premessa per la ripartenza del *countdown*, sperando sia la volta buona.

Le scelte, come quella di un costruire un nuovo padiglione penitenziario ad Asti o la trasformazione di una ex-caserma in struttura penitenziaria a Casale Monferrato oltre al fatto che sarebbe quanto mai opportuna una condivisione, almeno a livello di informativo, con gli enti territoriali, non sembrano essere di imminente realizzazione, mentre il recupero dei soli posti temporaneamente non disponibili ad Alba e a Cuneo corrisponderebbe alla capienza di due padiglioni dell'ultima generazione dell'edilizia penitenziaria. Un **confronto franco e chiaro fra Amministrazioni** con diversa responsabilità per la gestione di strutture che hanno una forte incidenza sociale ed economica sui territori in cui si collocano. Oltre al "peso" della popolazione detenuta e delle loro famiglie, c'è da considerare l'impatto degli operatori penitenziari su realtà cittadine di media grandezza come spesso sono la città sede di carcere in Piemonte.

Casa-Lavoro di Biella: immediata chiusura e spostamento degli internati in contesti a spiccata valenza trattamentale (essendo soggetti che hanno già finito di scontare la propria pena detentiva!). Il Provveditorato regionale e il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ad oggi non hanno ancora definito un piano di intervento risolutivo. L'intervento della Regione potrebbe essere decisivo, per la vita degli internati, ma anche per il livello qualitativo del lavoro degli operatori penitenziari del carcere biellese, chiamati ora a gestire – senza risorse specifiche – dinamiche di un *target* di persone che non dovrebbero più essere in carcere e per i quali è prescritto un percorso differenziato dalla cui positiva realizzazione dipende la libertà della persona.

Casa-Famiglia protetta per mamme con bambini al seguito: appare opportuno ed auspicabile un intervento ufficiale e formale della Regione Piemonte presso la Cassa delle Ammende, ente del Ministero di Giustizia, per un finanziamento straordinario del percorso di creazione su base nazionale di una rete di Case-Famiglia. Certamente appare di interesse e di praticabilità un intervento specifico per il territorio piemontese di creazione di una struttura dedicata all'accoglienza, fuori dall'ambito penitenziario, delle madri in esecuzione penale con figli.

Interventi straordinari a sostegno del servizio regionale di Sanità Penitenziaria: sembrerebbe auspicabile l'utilizzo degli eventuali fondi europei assegnati all'Italia per l'emergenza COVID-19 per un piano, da definire

nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, a sostegno straordinario alla realizzazione dei servizi sanitari in ambito delle carceri, delle REMS e del CPR dal punto di vista delle strutture, delle attrezzature e del personale professionale. Ad oltre 12 anni dalla riforma della sanità penitenziaria (DPCM 1° aprile 2008, Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria) sarebbe preziosa la possibilità di un intervento economico straordinario per contribuire a stabilizzare il sistema e consolidare il servizio regionalizzato. Il sistema, regolato in Piemonte dalla DGR 26 del 2016, è ancora in una fase di strutturazione e rafforzamento e, con grandi difficoltà, si sta cercando di attuare un servizio dedicato alla popolazione reclusa: il monitoraggio messo in campo dal GTISP ed in particolare dal sottogruppo dedicato meriterebbe di essere recepito in modifiche ed adeguamento delle norme regionali vigenti. Un progetto sperimentale di diagnosi attraverso un apparato di radiologia a domicilio deciso anche per il carcere è atteso da anni, ma fatica ancora a partire, quando sarebbe utilissimo per costruire un'offerta sanitaria adeguata in un ambito in cui ogni spostamento è un costo in termini economici e di sicurezza. Un altro progetto sperimentale era stato avviato per assicurare una **"cartella clinica" digitalizzata nelle carceri** e in rapporto con i servizi medici del territorio e le strutture ospedaliere di riferimento: purtroppo la sperimentazione piemontese non ha dato esiti positivi ed è stata interrotta per un più ampio progetto nazionale, che però non ha ugualmente dato esiti, sinora. Una sfida di questa fase emergenziale e dell'utilizzo eventuale dei fondi dedicati potrebbe essere proprio questa: avere un supporto digitalizzato per il diario clinico personale e per la condivisione a distanza dei referti degli esami clinici che possa aiutare nella presa in carico dei detenuti nell'ambito socio-sanitario.

Cercare accordi con le altre amministrazioni coinvolte (Giustizia, Interni, ecc.) ma anche il mondo del volontariato organizzato (CNVG, CRVG, AVP, ecc.) per poter usare con efficacia **la leva della formazione** professionale e continua verso gli operatori della comunità penitenziaria, sia per il continuo aggiornamento delle figure professionali che nel sostegno anche motivazionale e psicologico per fasce di lavoratori esposti a varie e particolari rischi professionali. Personalmente ho potuto partecipare ad elementi formativi altamente qualificati per la gestione controllata dell'uso della forza nella gestione di fasi critiche, come l'effettuazione di un rimpatrio forzato di persona espulsa dal Paese.

Valorizzare e sostenere il nuovo sistema dell'istruzione per adulti CPIA del MIUR e lo sviluppo di progetti specifici nell'ambito penitenziario, agevolando la strutturazione di spazi studio dedicati agli iscritti ai corsi scolastici ed universitari, sul modello dei Poli Universitari (Torino in primo luogo) ma anche delle buone pratiche che si sono attivate in questi anni.

Infine, dal punto di vista di una fase di ripartenza e di progressiva riapertura del carcere, a seguito della chiusura dovuta alle norme generali e alle prescrizioni specifiche dettate dall'emergenza Covid-19, pone una serie di questioni e di problematiche che le organizzazioni del volontariato di giustizia del Piemonte hanno deciso di affrontare in rete, anche **rafforzando un'alleanza naturale fra gli assistenti volontari penitenziari (AVP)** e le figure di garanzia territoriali, anche a sostegno del lavoro degli operatori penitenziari oltre che della vita dei detenuti. Una sintesi dei punti del confronto generale e dell'impegno puntuale fra volontari e garanti si può raggruppare per le seguenti aree di intervento e può offrire un quadro delle problematiche aperte su cui anche l'intervento e l'attenzione della Regione sarebbe di grande utilità:

- **CARCERE ADULTI:** ripresa completa delle attività dei detenuti in art.21 (ammessi al lavoro esterno) e degli studenti dei vari corsi interni agli istituti; ripresa progressiva delle attività formative e didattiche anche con collegamenti in *streaming* per lezioni, effettivo potenziamento - in base alla circolare del 2015 - dell'utilizzo degli strumenti tecnologici oggi disponibili per la didattica (*skype*, *videochiamate*...); mantenimento e ulteriore potenziamento dell'uso delle nuove tecnologie di comunicazione con l'esterno, usati nell'emergenza con i parenti, gli avvocati e i garanti, sostenendo l'utilizzo di questi strumenti anche con gli assistenti volontari penitenziari (AVP); definizione condivisa di linee guida per accesso degli AVP negli istituti, concordando presenze, tempi, modalità e interventi prioritari nella ripresa autunnale.
- **CPR:** interlocuzione con la Prefettura di Torino perché sia resa pubblico l'elenco delle incombenze a carico dell'Ente gestore, previsto come allegato "A" al contratto d'appalto per la gestione del centro; apertura al volontariato organizzato per la gestione di attività sociali, ludiche, culturali e ricreative; riconoscimento effettivo per i trattenuti del diritto individuale a effettuare colloqui personali con i ministri di culto delle varie religioni, anche cristiane; proposta di ripristino dell'uso del cellulare da parte del trattenuto per la comunicazione con l'esterno, con la consapevolezza delle grandi difficoltà.
- **UEPE:** definizione condivisa di linee guida per accesso degli AVP negli uffici dell'esecuzione penale e soprattutto nell'interlocuzione in merito alla definizione dei percorsi individuali per il reingresso sociale delle persone prese in carico dai servizi; valorizzazione delle risorse del volontariato nella rete territoriale delle istituzioni che si occupano del carcere.
- **CARCERE MINORI:** definizione condivisa di linee guida per accesso degli AVP negli istituti, concordando presenze, tempi, modalità e interventi prioritari nella ripresa autunnale.

- **REMS:** definizione condivisa di linee guida per accesso degli AVP nelle due REMS piemontesi e nell'interlocuzione in merito ai percorsi individuali per il reingresso sociale dei pazienti autori di reato; valorizzazione delle risorse del volontariato nella rete territoriale delle istituzioni che si occupano dei pazienti internati nella Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza.

Il **contributo del volontariato penitenziario (laico e religioso)** alla vita delle comunità che ospitano persone private o limitate nella libertà è stato riconosciuto nell'ordinamento penitenziario (1975) e in norme specifiche successive, ma si tratta di un ruolo che deve ancora essere pienamente acquisito nell'ambito nuovo delle REMS (a gestione sanitaria) e deve essere finalmente valorizzato nel contesto delle strutture sotto il controllo del Ministero dell'Interno, come il Centro per il rimpatrio (a gestione Prefettura, Questura, Ente gestore). L'impegno condiviso della CRVG Piemonte e Valle d'Aosta e del Garante regionale, con il Coordinamento dei Garanti comunali piemontesi, è quello di proseguire e rafforzare un'alleanza di attenzione e di iniziativa comune affinché la ripresa delle attività possa fare propri gli elementi innovativi dettati dalla gestione emergenziale COVID-19, si possano finalmente estendere le positive esperienze maturate nel campo dell'esecuzione penale agli altri contesti delle limitazioni di libertà e, infine, si possano mettere in campo tutte le grandi potenzialità che il tessuto territoriale del privato sociale piemontese possa essere messo a disposizione delle finalità ultime e alte dell'impianto normativo e costituzione vigente. Il mondo del volontariato organizzato e preparato, oltre che appassionato e sensibile, può davvero fare la differenza nella vita quotidiana e nelle prospettive generali di chi vive e opera in situazioni dove la libertà è privata o limitata. Non solo con il supporto materiale o morale, ma anche e soprattutto con il patrimonio di competenze di reti relazionali che gli AVP, singoli o associati, possono mettere a disposizione delle carceri, delle REMS e del CPR. In questo campo un intervento della Regione a sostegno della formazione continua degli assistenti volontari sarebbe prezioso e qualificante.

Torino, 30 settembre 2020

On. Bruno Mellano

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1- I garanti comunali piemontesi	7
Tabella 2- Visite ispettive effettuate dal Garante regionale (carcere)	8
Tabella 3- Visite ispettive effettuate dal Garante regionale (altre strutture detentive).....	9
Tabella 4- Tasso di sovraffollamento ufficiale, Piemonte e Italia, 31 agosto 2020	12
Tabella 5- Quadro storico 2020 “COVID 19” di presenza e capienza nelle carceri per adulti del Piemonte ..	13
Tabella 6- Detenuti presenti e capienza regolamentare al 31 luglio 2020.....	14
Tabella 7- Detenuti presenti e capienza regolamentare al 31 dicembre 2019	15
Tabella 8- Detenuti presenti per posizione giuridica al 31 dicembre 2019.....	16
Tabella 9- Le segnalazioni del secondo semestre 2019 al Garante regionale suddivise in categorie	25
Tabella 10- Attività svolte dall’Ufficio del Garante durante la crisi sanitaria	26
Tabella 11- Ingressi all’IPM di Torino nell’anno 2019	30
Tabella 12- Ingressi e presenza media negli IPM al 15 maggio 2020.	31
Tabella 13- Ingressi e presenza media negli IPM al 15 agosto 2020	32
Tabella 14- Detenzione femminile in Piemonte	36
Tabella 15- Detenuti madri e asili nido in carcere al 30 giugno 2020	38
Tabella 16- Detenute madri con figli al seguito negli ICAM al 31 marzo 2020	39
Tabella 17- Detenute madri con figli al seguito negli istituti penitenziari italiani al 29 febbraio 2020	41
Tabella 18- Detenute madri con figli al seguito negli istituti penitenziari italiani al 31 marzo 2020	42
Tabella 19- Detenute madri con figli al seguito negli istituti penitenziari italiani al 30 aprile 2020	43
Tabella 20- Detenute madri con figli al seguito negli istituti penitenziari italiani al 31 maggio 2020	44
Tabella 21- Detenute madri con figli al seguito negli istituti penitenziari italiani al 31 agosto 2020	45
Tabella 22- Detenuti iscritti all’Università in Piemonte (maggio 2020)	59
Tabella 23- Percentuale di studenti iscritti per principali aree disciplinari	60
Tabella 24- Detenuti lavoratori alle dipendenze dell’Amministrazione Penitenziaria al 31/12/2019	66
Tabella 25- Detenuti lavoratori non alle dipendenze dell’Amministrazione Penitenziaria al 31/12/2019	67
Tabella 26- Sportello lavoro-carcere: enti attuatori selezionati dalla Regione	72
Tabella 27- Suicidi in carcere in Piemonte.....	79
Tabella 28- Rapporto detenuti/agenti – confronto tra paesi europei	82
Tabella 29- Persone prese in carico dall’UEPE nel 2019.....	87
Tabella 30- Tipologia di presa in carico UEPE 2019	87
Tabella 31- Persone prese in carico dall’UEPE fino al 31 agosto 2020.....	87
Tabella 32- Tipologia di presa in carico UEPE 2020 (al 31 agosto)	87
Tabella 33- Tabella riassuntiva sui dati semilibertà UEPE dal 2011 al 2020 per periodi 1/07 - 30/06.....	88
Tabella 34- Grafico semilibertà UEPE distretto 2011/2020.....	89
Tabella 35- Progetto Ri-esco: enti attuatori nelle diverse aree territoriali	91
Tabella 36- Arrestati/sottoposti a fermo dalla Questura di Torino nelle Celle di Sicurezza	95
Tabella 37- Presenze al CPR di Torino tra il 2016 e il 2019	98

ALLEGATI

- 1) Quarto dossier delle criticità strutturali e logistiche relativo alle carceri piemontesi – Anno 2019
- 2) “Vita quotidiana in carcere al tempo delle restrizioni” di S. Ciuffoletti e B. Mellano
- 3) “Garantire i diritti di chi non ha libertà” di B. Mellano e L. Scomparin
- 4) Dati del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità – Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna



**CONSIGLIO
REGIONALE
DEL PIEMONTE**

Garante regionale

*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

4° Dossier delle criticità strutturali e logistiche relativo alle carceri piemontesi – Anno 2019

PREMESSA

Questo è il quarto “Dossier delle Criticità strutturali e logistiche” relativo alle carceri piemontesi preparato dal Garante delle persone detenute del Piemonte.

La fine dell’anno rappresenta sempre un momento di bilanci e di programmi, ma anche in questa stagione si può registrare una coincidenza con una scadenza istituzionale che ha - dichiaratamente e con atti di Governo (nota 1) - posto una rinnovata attenzione agli spazi della detenzione, dopo la chiusura della lunga attesa per i decreti delegati *ex lege* n. 103 del 23 giugno 2017.

L’aspetto logistico dell’esecuzione penale in carcere non può essere considerato elemento secondario per la concreta applicazione delle norme. Proprio per questo motivo, l’attenzione dei garanti vuole tornare sulle principali criticità strutturali riscontrate nelle 13 carceri piemontesi per adulti e nell’Istituto Penale per Minori di Torino con la consapevolezza che anche il miglior ordinamento o il più avanzato regolamento penitenziario si devono sempre calare nel contesto determinato dalle risorse strutturali ed umane.

NOTA 1 DECRETO-LEGGE 14 dicembre 2018, n. 135 Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione. (18G00163) (GU Serie Generale n.290 del 14-12-2018) Entrata in vigore del provvedimento: 15/12/2018

Art. 7 Misure urgenti in materia di edilizia penitenziaria

1. Al fine di far fronte all'emergenza determinata dal progressivo sovrappioppamento delle strutture carcerarie e per consentire una più celere attuazione del piano di edilizia penitenziaria in corso, ferme le competenze assegnate al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dalla normativa vigente in materia di edilizia carceraria, a decorrere **dal 1° gennaio 2019 e non oltre il 31 dicembre 2020**, al personale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria di cui all'articolo 35, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395, oltre alle attribuzioni di cui al comma 2 del predetto articolo, sono assegnate le seguenti funzioni:

- a) effettuazione di progetti e perizie per la ristrutturazione e la manutenzione, anche straordinaria, degli immobili in uso governativo all'amministrazione penitenziaria, nonché per la realizzazione di nuove strutture carcerarie, ivi compresi alloggi di servizio per la polizia penitenziaria, ovvero per l'aumento della capienza delle strutture esistenti;
- b) gestione delle procedure di affidamento degli interventi di cui alla lettera a), delle procedure di formazione dei contratti e di esecuzione degli stessi in conformità alla normativa vigente in materia;
- c) individuazione di immobili, nella disponibilità dello Stato o di enti pubblici territoriali e non territoriali, dismessi e idonei alla riconversione, alla permuta, alla costituzione di diritti reali sugli immobili in favore di terzi al fine della loro valorizzazione per la realizzazione di strutture carcerarie.

2. Nello svolgimento delle funzioni di cui al comma 1, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria può avvalersi, mediante la stipula di apposite convenzioni, del personale dei competenti Uffici del Genio militare del Ministero della difesa.

3. Il programma dei lavori da eseguire in attuazione del presente articolo, nonché l'ordine di priorità degli stessi, è approvato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto del Ministro della giustizia, adottato, d'intesa col Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta del Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Il Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, nel formulare la proposta di cui al primo periodo, tiene conto dei programmi di edilizia penitenziaria predisposti dal Comitato paritetico in materia di edilizia penitenziaria costituito presso il Ministero della giustizia.

4. All'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo si provvede nel limite delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente destinate all'edilizia penitenziaria.

ALBA – Casa di Reclusione “Giuseppe Montalto”

- Necessità di ristrutturazione del padiglione principale, a seguito della chiusura del gennaio 2016 per epidemia di legionellosi: rifacimento dell’impianto idraulico in completa sostituzione del preesistente (ad oggi non è ancora avviato l’iter per la gara d’appalto);
- Adeguamento funzionale della palazzina autonoma a suo tempo dedicata ad ospitare detenuti semiliberi e in articolo 21 (lavoro all’esterno) per ospitare la Casa Lavoro per internati (intervento urgente e necessario anche a seguito della prossima chiusura della Casa Lavoro di Biella);
- Completamento delle aree verdi e di socialità nell’ambito dell’unica palazzina attualmente utilizzata, caratterizzata da mancanza di spazi adeguati al numero dei detenuti collocati;
- Necessità di manutenzione per il vecchio padiglione inutilizzato, che ulteriormente degradando: i 4 milioni e mezzo finora stanziati rischiano di non essere sufficienti.

ALESSANDRIA – Istituti Penitenziari “Cantiello e Gaeta”

- Adeguamento funzionale della palazzina autonoma attualmente dedicata ad ospitare detenuti semiliberi e in articolo 21 (lavoro all’esterno) per ospitare la “Casa Lavoro” per internati, presso la Casa di Reclusione “San Michele”;
- Avvio dell’innovativo progetto “Agorà” negli spazi appositamente costruiti presso la Casa di Reclusione “San Michele”: adeguamento degli arredi e delle attrezzature indispensabili per i laboratori formativi;
- Chiusura o radicale progetto di consolidamento, restauro e ri-funzionalizzazione dell’edificio della Casa Circondariale “Don Soria”: oltre metà degli spazi esistenti nella struttura storica del centro città non è utilizzato per problemi ai tetti o agli im-

pianti elettrici. Da alcuni mesi è chiusa la palestra per problemi di stabilità. Metà dei locali doccia attendo di essere rifatti;

- Realizzazione presso la Casa Circondariale "Don Soria" di una ampia sezione dedicata ad ospitare detenuti semiliberi e in articolo 21 (lavoro all'esterno) o coinvolti nei progetti di lavoro interni;
- E' stata formalmente annunciata in Parlamento la realizzazione di un nuovo carcere sul territorio alessandrino mediante il riutilizzo di una caserma militare dismessa a Casale Monferrato.

ASTI – Casa di Reclusione ad alta sicurezza di Quarto Inferiore

- Adeguamento, ampliamento e rifunzionalizzazione dei servizi di accoglienza dei parenti, in particolare per riguarda i colloqui con i figli minori che ora si svolgono in condizioni del tutto inadeguate;
- Costruzione di spazi per i progetti e le attività trattamentali, formative e scolastiche;
- E' stata annunciata la realizzazione di un nuovo padiglione detentivo utilizzando una parte dello spazio attualmente occupato dalle aree verdi.
- Necessità di chiarezza per la contabilizzazione dello "spazio vitale" anche a seguito di un provvedimento di un Magistrato di Sorveglianza in Sicilia che ha riconosciuto un risarcimento per un periodo di detenzione ad Asti.

BIELLA – Casa Circondariale

- Chiusura della Casa Lavoro per internati, attivata alcuni anni fa nell'ambito del carcere, utilizzando una semisezione detentiva interna alla struttura;
- Completa attivazione della manifattura tessile interna al carcere con l'adeguamento strutturale del nuovo laboratorio alle



norme previste per la sicurezza nelle lavorazioni con circa 90 operatori: il è stata attivata la produzione con 20 operai. Completamento delle strutture di collegamento e di servizio fra la nuova struttura e i padiglioni detentivi;

- Riorganizzazione logistica per l'effettivo utilizzo delle strutture di colloquio fra detenuti e bambini: in particolare con l'attivazione prevista della ludoteca, completata del 2017

CUNEO – Casa Circondariale

- Ristrutturazione e rifunzionalizzazione del padiglione cosiddetto "ex- giudiziario", chiuso da circa 10 anni: sono necessari interventi agli impianti idraulici ed elettrici e ai serramenti.
- Completamento della ristrutturazione del padiglione "Cerialdo", attualmente utilizzato solo per due dei quattro piani esistenti: attualmente qui sono collocati i detenuti in regime di "41bis".

FOSSANO – Casa di reclusione a custodia attenuata

- Recupero e rifunzionalizzazione di spazi attualmente non utilizzati al fine di aumentare i locali dedicati ai laboratori, alla formazione, alla scuola, alla produzione interna al carcere;
- Risistemazione logistica delle attività e degli uffici esistenti al fine di valorizzare la funzione tratta mentale dell'istituto penitenziario a custodia attenuata situato nel centro città, con significative potenzialità per il carcere e per il tessuto sociale della cittadina;
- E' prevista la realizzazione di un nuovo padiglione detentivo al posto delle attuali aree verdi.

IVREA – Casa Circondariale

- Completamento del sistema di videosorveglianza delle aree comuni interne dell'istituto: al momento il sistema è stato attivato solo per un piano dei quattro in cui si articola l'edificio detentivo;

- Risistemazione logistica delle attività di servizio alla struttura detentiva o di formazione per un utilizzo più funzionale e meno conflittuale degli spazi;
- Potenziamento dei locali di formazione e scolastici, con lo sfruttamento migliore degli spazi ed il recupero anche di aree all'aperto collegate alle aule esistenti;
- Ridefinizione e potenziamento dell'area dedicata all'accoglienza dei parenti in visita.

NOVARA – Casa Circondariale

- Recupero e rifunzionalizzazione della palazzina dell'ex sezione femminile, chiusa al oltre 10 anni. La collocazione nell'edificio dei servizi medico-infermieristici valorizzerebbe il presidio sanitario interno, particolarmente importante anche in considerazione della presenza dei detenuti in regime di "41bis";
- Ripristino della seconda area di socialità esterna (il cosiddetto "cortile mattonato") con il rifacimento della pavimentazione al fine dell'utilizzo sportivo e ricreativo.

SALUZZO – Casa di Reclusione ad alta sicurezza

- Recupero e completa rifunzionalizzazione logistica degli spazi di socialità e di attività formativa, scolastica e lavorativa: interventi necessari ed urgenti al seguito della trasformazione dell'istituto a carcere esclusivamente dedicato a detenuti in regime di alta sicurezza;
- Recupero strutturale e riutilizzo della palazzina dei semiliberi ed articolo 21 (ammessi al lavoro esterno): attualmente è utilizzato solo il piano terra, mentre è disponibile anche il primo piano. L'adeguamento minimo della struttura ed un progetto innovativo di utilizzo potrebbe garantire il mantenimento di attività lavorative e progettuali messe in campo dagli enti locali, conservando un numero minimamente significativo di detenuti comuni o a fine pena;

- Ridefinizione e adeguamento dei locali cucina presenti nel padiglione vecchio, ma a servizio dell'intera struttura;
- Necessità di affrontare il problema della raccolta differenziata (ad oggi si fa nelle singole celle ma poi i rifiuti vengono buttati via tutti indistintamente).

TORINO – Casa Circondariale “Lorusso e Cutugno”

- Realizzazione di un completo sistema di videosorveglianza delle aree comuni interne dell'istituto;
- Progettazione e realizzazione sul territorio cittadino di una “Casa Famiglia Protetta” come struttura urgente e necessaria in un percorso virtuoso di presa in carico delle mamme detenute con bambini, in collegamento con l'ICAM (Istituto a custodia attenuata per mamme con bimbi in carcere) presente nel carcere di Torino. Al momento in Italia esistono solo due esperienze: quella consolidata di Milano ed una recente di Roma;
- Rifacimento della copertura dei tetti piani dell'istituto con particolare urgenza per il padiglione E (Polo Universitario, progetto Rugby, progetto Arcobaleno, progetto Aliante): recupero della palestra (da due anni inutilizzabile per le cospicue infiltrazione di acqua piovana), eliminazione delle infiltrazione nella cucina, recupero di ulteriori spazi e locali inagibili per infiltrazioni, riorganizzazione (in corso di realizzazione) degli spazi “magazzino” e “palestra pesi”.

VERBANIA – Casa Circondariale

- Realizzazione del progetto di recupero e riutilizzo di un cortile interno al fine di garantire gli spazi minimi di socialità e di attività sportiva per i reclusi;
- Riorganizzazione logistica e recupero di locali per attività attraverso la chiusura con vetrata antisfondamento del camminamento coperto che collega il corpo centrale dell'istituto alla chiesetta, costeggiando un cortile utilizzato per il passeggio e per lo sport.

VERCELLI – Casa Circondariale

- Realizzazione di un completo sistema di videosorveglianza delle aree comuni interne dell'istituto;
- Completamento del recupero delle sezioni detentive maschili, più volte segnalate per il degrado strutturale, su cui – anche a seguito dell'intervento dell'ASL e della minaccia di una chiusura - ha visto l'avvio di un progetto di recupero progressivo dei locali;
- Ristrutturazione e riorganizzazione logistica degli spazi delle vecchie celle del "nido" presso la sezione femminile, con l'obiettivo di consentire una diversa sistemazione delle detenute lavoranti. Tali spazi sono attualmente inutilizzati;
- Ristrutturazione e riorganizzazione degli spazi delle vecchie celle di "isolamento" per garantire una ricollocazione adeguata dell'infermeria.

TORINO – Istituto Penale per Minori "Ferrante Aporti"

- Ampliamento del numero delle camere di pernottamento al fine di poter differenziare e separare con maggior efficacia i circuiti detentivi "minori" (14 -18 anni) e "giovani adulti" (18 – 25 anni) e in misura preventiva o sanzionatoria per i ricorrenti fenomeni di bullismo giovanile;
- Progetto di recupero funzionale degli spazi del vecchio padiglione detentivo minorile, al fine di arricchire l'offerta formativa e scolastica (anche in accordo con l'Ufficio Interdistrettuale dell'Esecuzione Penale Esterna UIEPE, da un anno "vicino di casa" del Ferrante Aporti);
- Realizzazione di una sala per riunioni ed eventi, allestendo uno spazio già esistente.

Iniziative previste:

- Seminario sulla verifica di fattibilità in Piemonte di una “Casa Famiglia Protetta” per mamme in esecuzione penale con bambini al seguito;
- Convegno nazionale su edilizia penitenziaria *versus* urbanistica penitenziaria, in collaborazione con la Conferenza Nazionale dei Garanti regionali e territoriali;
- Visita alla caserma dismessa di Casale Monferrato, individuata come possibile carcere, in collaborazione con il sindaco della città;
- Presentazione e valorizzazione del “Dossier Criticità” a Dap, Prap e Ministero della Giustizia.

Torino, 30 dicembre 2019

Bruno Mellano

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

VITA QUOTIDIANA IN CARCERE AL TEMPO DELLE RESTRIZIONI

Sofia Ciuffoletti e Bruno Mellano

Il presente report sintetizza le questioni e l'analisi critica emersa durante la Tavola Rotonda su "Vita quotidiana in carcere nel tempo delle restrizioni", svoltasi, in modalità videoconferenza, in data 29/05/2020 con Monica Cristina Gallo, Garante del Comune di Torino, Samuele Ciambriello, Garante della Regione Campania. I contesti territoriali considerati rispecchiano uno spettro ampio che va dal Nord e da una regione particolarmente colpita dal Covid-19 (sia tra la popolazione libera che tra la popolazione detenuta), come il Piemonte, al Centro e a una regione mediamente colpita (soprattutto per ciò che riguarda la popolazione libera) come la Toscana, al Sud, con una regione proporzionalmente meno colpita dal contagio (sia nella società dei liberi, che in quella dei reclusi), come la Campania. Gli autori desiderano ringraziare i colleghi Ciambriello e Gallo, non solo per le preziose riflessioni e le informazioni condivise, ma anche per l'aiuto materiale nella redazione delle note che seguono.

PREMESSA

L'emergenza COVID-19 si è abbattuta in Italia e nelle patrie galere in una situazione di sovraffollamento in costante e incontrollato aumento. Al 29 febbraio 2020, i detenute e le detenute presenti nel sistema penitenziario

italiano ammontavano a 61.230¹. Nel giugno del 2006, prima dell'ultimo indulto concesso in Italia (l. 241/2006 del 31 luglio 2006), i detenuti erano 61.264 ed erano 65.701 al 31 dicembre 2012, pochi giorni prima della famosa sentenza pilota della Corte Europea dei Diritti Umani (Corte EDU), *Torreggiani v. Italy*², che condanna (per l'ennesima volta) l'Italia per trattamenti disumani e degradanti connessi al sovraffollamento, costringendola a una serie di riforme (prima fra tutte l'introduzione della tutela rimediale nell'ordinamento penitenziario italiano, agli artt. 35 bis e ter o.p., che per la prima volta consentono ai detenuti e alle detenute italiane di reclamare la tutela dei propri diritti contro violazioni, in atto o passate, dell'amministrazione penitenziaria, con un ricorso di tipo preventivo e uno di tipo compensatorio). Sarà proprio a seguito della sentenza *Torreggiani* che si aprirà quel laboratorio di discussione e proposte di riforma che furono gli Stati Generali dell'Esecuzione penale, voluti, nella scorsa legislatura, dal Ministro della Giustizia Orlando³.

¹ Fonte: Dati del Ministero della Giustizia, reperibili presso: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.page?frame10_item=2&selectedNode=0_2

² *Torreggiani and Others v. Italy*, n. 43517/09, 46882/09, 55400/09 et al., 8 January 2013.

³ I documenti prodotti dagli Stati Generali dell'Esecuzione Penale sono reperibili presso il sito del Ministero della Giustizia: <https://>

È interessante ripensare, oggi, a quei momenti e fare i conti con il fatto che di tutte le proposte di riforma e di tutte le misure oggetto del piano d'azione del Governo per ridurre il sovraffollamento e dare esecuzione alla sentenza *Torreggiani*, in sede di procedura esecutiva al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il vero motore della deflazione che si è osservata almeno nel primo periodo successivo alla sentenza pilota (il tasso di sovraffollamento in Italia, ha infatti ricominciato a salire, a partire dal 2016 e in maniera costante fino proprio a fine febbraio 2020) è imputabile a una vicenda giurisprudenziale legata alla depenalizzazione di reati di droga.

Con la sentenza n. 32/2014, la Corte Costituzionale dichiarava, infatti, l'illegittimità costituzionale della L. 49/2006, cd. Fini-Giovanardi, che aveva modificato il D.P.R. 309/90, unificando il trattamento sanzionatorio delle condotte concernenti le droghe cd. pesanti e quelle leggere. Dall'ulteriore sentenza di Cassazione, Cass. Sez. Un. Pen., Sent. n. 42858/2014, che risolve il contrasto giurisprudenziale sorto in tema di effetti sull'esecuzione della pena derivanti da declaratorie di incostituzionalità non comportanti l'abolizione della norma incriminatrice, derivò la possibilità di presentare incidente di esecuzione per la revisione della condanna ex art. 73 D.P.R. 309/90 in varie ipotesi⁴.

Nei mesi successivi, anche grazie a una campagna portata avanti negli istituti penitenziari da vari enti e associazioni, molti incidenti di esecuzione accolti dai giudici dell'esecuzione contribuirono a una reale deflazione penitenziaria (basti pensare che nell'arco di 6 mesi si passò dai 58.092 detenuti del 30/06/2014 ai 53.623 del 31/12/2014). Il

www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19.page

⁴ Si veda la nota a cura di R. Piroso, Incidente di esecuzione per revisione di condanna ex art. 73 T.U. stupefacenti, reperibile presso: <http://www.altrodiritto.unifi.it/sportell/art73/>. Un buon riassunto dell'intera vicenda è offerto da F. Viganò: "Morale: una volta abolita la norma incriminatrice (poco importa se per effetto di un ripensamento del legislatore o di una sentenza della Corte costituzionale), il legislatore resta libero di ripristinare la norma medesima (ovviamente purché al riparo dei vizi denunciati dalla Corte). Ma questa nuova norma potrà, secondo i principi generali, produrre effetto soltanto per il futuro, a una sua ipotetica efficacia retroattiva ostando l'inderogabile divieto di cui all'art. 25 co. 2 Cost." F. Viganò, "Le Sezioni Unite risolvono un contrasto... dottrinale sugli effetti della sentenza n. 32/2014 in materia di stupefacenti", *Diritto Penale Contemporaneo*, 1 agosto 2015, reperibile presso: <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/4057-le-sezioni-unite-risolvono-un-contrasto-dottrinale-sugli-effetti-della-sentenza-n-322014-in-materia>

Governo tentò di ovviare a questa improvvisa (e inaspettata) "depenalizzazione" con il d.l. n. 36/2014, con cui reintroduceva la rilevanza penale per fatti concernenti le sostanze inserite per la prima volta nelle tabelle allegate al t.u. dalla stessa legge Fini-Giovanardi o dai decreti ministeriali successivi, e reintrodotta appunto nelle nuove tabelle del 2014 (ossia per i fatti commessi a partire dal 20 marzo 2014 in poi), ma non riuscì a 'porre rimedio' per il passato, ossia per la depenalizzazione per gli stessi fatti commessi prima dell'introduzione del nuovo Decreto-legge.

Insomma questa bolla di depenalizzazione, prodottasi in forza del lavoro di tutela dei diritti costituzionalmente protetti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione, riuscì (seppur per breve tempo) a far quello che la Corte EDU chiedeva: a garantire una reale riduzione del sovraffollamento penitenziario attraverso strumenti di depenalizzazione.

La premessa è d'obbligo e serve a illustrare sinteticamente gli effetti prodotti sulla popolazione penitenziaria da un intervento, seppur temporaneo (e, vale la pena ripeterlo, non voluto dal coraggio della politica, ma prodotto della giurisprudenza delle corti italiane) in tema di droghe.

IL COVID IN CARCERE: SOVRAFFOLLAMENTO PENITENZIARIO E DISTANZIAMENTO AFFETTIVO

Tornando all'emergenza COVID-19, le condizioni degli istituti penitenziari italiani, all'alba della pandemia, non erano certo rosee. Con un sovraffollamento incontrollato e strutture in media fatiscenti e incapaci di garantire le più basilari condizioni igieniche e sanitarie, le patrie galere affrontano il virus attraverso misure di chiusura immediata.

In particolare, le prime indicazioni⁵ specifiche per la prevenzione del contagio del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del 26 Febbraio 2020 sono volte a sostituire "i colloqui con familiari o terze persone, diverse dai

⁵ Inizialmente prevista per le sole regioni Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Emilia Romagna, Marche, Toscana e Sicilia, ma poi estesa a tutto il territorio nazionale.

difensori, con i colloqui a distanza mediante le apparecchiature in dotazione agli istituti penitenziari (Skype) e con la corrispondenza telefonica, che può essere autorizzata oltre i limiti", oltre che a sospendere tutte le attività trattamentali e l'ingresso della comunità esterna. Queste misure, in linea con la strategia di prevenzione del contagio a livello generale, non sono, però, accompagnate da idonee informazioni sanitarie sui rischi, sulla necessità di prevenzione, sulle misure preventive a livello igienico-sanitario e incidono, come detto, su un ambiente penitenziario talmente degradato e insalubre da ingenerare ansia e timore in una popolazione ancora più 'rinchiusa' e dimenticata.

L'evento che funge da detonatore di tutta la discussione intorno alla tutela del diritto alla salute in carcere durante l'emergenza Covid, lega indissolubilmente il tema della salute a quello delle dipendenze. Tra il 7 e il 9 marzo 2020 scoppiano rivolte in 22 istituti penitenziari italiani. L'esito delle rivolte è catastrofico, 13 sono le persone morte durante i tumulti. Secondo l'amministrazione penitenziaria tutte le morti sono da attribuirsi a *overdose* di metadone e altri farmaci, presi forzando gli armadietti di medicinali delle farmacie penitenziarie.

Da questo momento, alle rivolte viene attribuito un duplice significato (difficilmente conciliabile), da un lato le morti sono giustificate dall'assalto dei detenuti tossicodipendenti alle farmacie penitenziarie, dall'altro, alcune voci si levano a neutralizzare le potenzialità degli interventi deflattivi (pochi e inefficaci) decisi a livello politico⁶ e dei provvedimenti di tutela della salute delle persone detenute decisi dalla Magistratura di sorveglianza, parlando di un 'ricatto' allo Stato rappresentato dalla rivolta nelle carceri, voluta e promossa da organizzazioni criminali di stampo mafioso. Insomma se i detenuti muoiono durante le rivolte sono dei tossici senza speranza, talmente poco esperti e avvertiti da morire di *overdose* da metadone, se sono ammessi alle misure alternative in epoca di pandemia, sono esponenti di associazioni criminali di stampo mafioso che usano le rivolte come ricatto allo Stato.

⁶ L'unica misura volta ad ampliare l'accesso alle misure alternative è stata la 'semplificazione' procedurale incardinata sull'impianto della già esistente detenzione domiciliare, detta 'speciale' e introdotta da Angelino Alfano con l. 199/2010, art. 123 d.l. 18/2020, cosiddetto "Cura Italia".

Il caso della Campania sembra sovvertire questa narrazione. I provvedimenti di sospensione dei colloqui fanno scoppiare le rivolte, il 7 marzo⁷. Il Covid, con annessa sospensione dei colloqui nel sistema penitenziario campano, funge da goccia che fa traboccare il vaso delle problematiche di sovraffollamento endemico e scarse condizioni igieniche. Inoltre le rivolte, ingiustificabili nei mezzi, avevano alla base questioni specifiche: il problema dei trasferimenti da un lato⁸ e dei contagi che cominciavano a verificarsi dall'altro⁹.

Anche il caso del Piemonte vale a illustrare che l'emergenza sanitaria si innesta su un terreno fortemente critico. Non a caso le 13 strutture piemontesi là dove sono scoppiati tumulti, erano quelle a più alto tasso di sovraffollamento. Nella casa di reclusione di Alessandria San Michele, per esempio, dove a fine febbraio il tasso di sovraffollamento era al 166%, la rivolta causa danni gravi e rende inagibile un'intera sezione di 50 posti, creando ulteriori problemi per la gestione della struttura dove la Direzione aveva tentato un recupero degli spazi e della logistica. Conflitti e tensioni sorgono, però, anche in altri istituti: a Torino, con un serrato dialogo con l'amministrazione penitenziaria, e nella Circondariale di Alessandria don Soria, un vecchio edificio in centro città, dove si sono registrate battiture notturne e proteste nonviolente. Vale però la pena notare un effetto registrato anche a livello nazionale: le uniche proteste che hanno avuto un risalto mediatico sono state quelle violente. L'esempio di Alessandria è palese: si è parlato della rivolta violenta della Reclusione, ma neanche l'impegno dei Garanti è riuscito a far ascoltare il grido di allarme e le richieste legittime di aiuto espresse, nelle forme nonviolente, dalla Circondariale. Disattenzione e noncuranza in merito alle paure e ai rischi sanitari aggravati da sovraffollamento dilagante, da endemiche problematiche di condizioni igieniche degradate, da difficoltà del presidio sanitario penitenziario e da una particolarissima rigidità della Magistratura di sorveglianza

⁷ Manifestano 130 detenuti comuni a Salerno, 800 a Poggioreale e altri a Carinola.

⁸ Era, infatti, stato chiesto che nessuno venisse trasferito. L'amministrazione, invece, trasferisce 100 detenuti per motivi ordine e sicurezza.

⁹ In secondo luogo va, infatti, considerato il tema dei contagiati e della paura che ne deriva. Le persone positive al Covid sono dapprima un medico e un infermiere a Santa Maria Capua Vetere, poi 2 detenuti, uno contagiato perché trasferito in ospedale a Cotugno. Poi due agenti di Secondigliano e un poliziotto del reparto traduzioni.

competente, sono state specularmente affiancate (e travolte) dalla pur giusta denuncia rispetto ai disastri dell'altro carcere cittadino, che sono parzialmente degenerati in rivolta violenta e devastazioni.

Che le proteste abbiano risposto alla paura connessa ai rischi evidenti di una situazione igienico-sanitaria precaria, aggravata da alti livelli di sovraffollamento in gran parte degli istituti italiani (e sicuramente in tutti quelli interessati dalle rivolte) e alla reazione alle misure di chiusura e alle restrizioni non adeguatamente affiancate da una necessaria e continua informazione sanitaria (si pensi solo alla quantità di informazioni e prescrizioni igieniche che inondavano la società dei liberi) è dimostrato, *a contrario*, dai casi di Torino e San Gimignano. A Torino la sospensione dei colloqui e lo scoppio dell'emergenza sanitaria sono stati accompagnati da una soddisfacente informazione da parte del Direttore, in collaborazione con la Garante dei detenuti, volta a chiarire la situazione e i provvedimenti interni. Contrariamente a quanto succede in altre carceri, a Torino le proteste producono minor impatto e durata e sono concentrate nella sezione 5 e nel blocco B; la situazione viene mediata dal Direttore e dal Comandante, senza ricorso alla violenza o grossi danni materiali. A San Gimignano non si sono registrati scontri o rivolte proprio grazie al lavoro di interlocuzione costante da parte della Direzione con i detenuti e all'approntamento tempestivo dei colloqui con il Garante in videoconferenza Skype.

L'accento posto sui danni delle rivolte e sull'eterodirezione da parte di associazioni di stampo mafioso ha completamente annullato la rivendicazione legittima di una corretta e costante informazione sui rischi sanitari e la denuncia di condizioni igieniche, incompatibili con le prescrizioni necessarie per il contenimento di un virus pandemico. Eppure queste erano e sono rimaste le questioni centrali all'interno di un sistema penitenziario nazionale fortemente deficitario.

LA DIFFICILE GESTIONE SANITARIA DELLA PANDEMIA

L'emergenza pandemica ha messo in luce un altro aspetto che si è rivelato profondamente problematico ed è legato alla gestione della sanità in carcere.

Difficoltà della sanità penitenziaria generalizzata, a oltre 12 anni dal DPCM dell'aprile 2008 ed emersa a pieno, ad esempio, in Regione Piemonte che a fronte di una pressione così nuova ha reagito a macchia di leopardo, sia sui tempi che sulle modalità di prevenzione, sia sulle azioni reattive al contagio. Anche sulla gestione del monitoraggio Covid, le Asl sono andate in ordine sparso. L'Asl Cuneo 1 ha fatto una campagna di tamponi a tappeto per tutti, detenuti e operatori, per le tre carceri di competenza, cominciando da Saluzzo (anche a fronte del significativo numero di contagi), ma poi estendendola anche alla custodia attenuata di Fossano e infine a Cuneo, anche per le sezioni 41bis. Altre Asl piemontesi, come quella di Alessandria non hanno eseguito tamponi, nonostante proprio nella Circondariale di Alessandria fosse recluso il primo detenuto positivo in Piemonte. La realtà di Torino mostra un ulteriore aspetto: Torino è un presidio sanitario penitenziario importante, con il Servizio medico Multi-professionale Integrato con sezioni dedicate e specializzate di assistenza intensiva (SAI) e un infettivologo presente: qui i tamponi sono stati effettuati solo come riscontro ai sintomi, all'espandersi del contagio nelle sezioni interessate, a esclusione, però, della sezione Alta Sicurezza. Inoltre, a Torino, con tutte le difficoltà organizzative, il medico responsabile del presidio ha all'inizio fatto dichiarazioni di incompatibilità con il carcere per i positivi e per i soggetti a rischio per precedenti patologie. Le polemiche, con accuse dirette alla Magistratura di sorveglianza, hanno poi fatto cambiare orientamento, in particolare quando si è registrato un contagio nella sezione Alta Sicurezza.

Infine l'Unità di Crisi, che gestisce in forma commissariale l'emergenza Covid in Piemonte, ha stabilito - grazie anche all'intervento dei sindacati penitenziari e dei garanti - una campagna generalizzata di test sierologici sulle forze dell'ordine, ricomprendendo anche la polizia penitenziaria e gli operatori del carcere.

La Toscana ha mostrato, su questo fronte, un atteggiamento fortemente dilatorio dell'area sanitaria, a livello regionale, soprattutto per quanto riguarda l'informazione e l'esecuzione di tamponi e test sierologici. La decisione, infine, di eseguire test sierologici a tutta la popolazione detenuta (seppur nella incertezza dei risultati, dati i problemi insiti nella natura di questo

tipo di indagine epidemiologica) ha segnato un cambiamento di rotta e ha decisamente contribuito a ingenerare, nelle persone detenute, un sentimento di fiducia nel sistema sanitario e il senso di essere stati presi in carico, anche e soprattutto in considerazione nella dimensione di rischio aggravato tipica delle istituzioni totali in una situazione epidemica.

TRASFERIMENTI AL TEMPO DEL CORONAVIRUS: DETTATI DALLE RIVOLTE E VETTORI DI CONTAGIO

Le rivolte sono anche all'origine di un'ondata di trasferimenti, dovuti a esigenze di tutela della sicurezza interna e a disposizioni disciplinari, da un lato, e alla aggravata situazione di sovraffollamento dall'altro. Le rivolte, infatti, avevano provocato danni materiali tali da ridurre ulteriormente la capacità regolamentare dei singoli istituti penitenziari; dato quantomai critico nel momento in cui appariva necessario predisporre sezioni di isolamento cosiddetto 'sanitario' dedicato a persone con sintomi o con tampone positivo o per l'opportuna separazione degli spazi per gestire i casi.

I trasferimenti, disposti immediatamente dopo le rivolte e senza approntare le dovute misure di prevenzione (doppio tampone negativo a distanza di una settimana nell'istituto di origine e isolamento precauzionale di 14 giorni nell'istituto di destinazione), portano al dilagare del contagio in alcuni istituti.

È questo il caso di Saluzzo e della gestione dei detenuti trasferiti in Piemonte a seguito delle rivolte. Sono state 72 persone trasferite a Saluzzo (essenzialmente da Modena e da Bologna) e dei 222 arrivati in Piemonte, senza preventivi tamponi e senza purtroppo che il rispetto delle prescrizioni consigliate sia stato sufficiente a impedire il contagio.

Mentre a San Gimignano, una persona trasferita da Modena (con un tampone positivo, ma successivamente mantenuta lavorante nella mansione di portavitto proprio nella sezione Covid) risulta positiva all'arrivo in Istituto. L'immediata disposizione precauzionale dell'isolamento preventivo impedisce il diffondersi del virus. La differente gestione dei trasferimenti è all'origine di esiti completamente opposti in termini di contagio e di rischio potenziale.

CARCERE, COVID E DROGHE. UNA TRIADE DI DIFFICILE COMPOSIZIONE

È interessante verificare le interconnessioni tra carcere e droghe in tempo di pandemia. Alcuni casi, tra quelli discussi all'interno della Tavola Rotonda, servono a illustrare, infatti, quanto una situazione di emergenza sanitaria incida in maniera più che proporzionale sui detenuti tossicodipendenti che, dalle ultime stime, sono il 27,94% del totale dei presenti¹⁰ (mentre erano 21.213, a fronte dei 60.769 detenuti totali, i detenuti presenti per reati connessi alla legge sulle droghe in carcere al 31/12/2019, secondo gli ultimi dati forniti dal Ministero della Giustizia).

A fronte, infatti, delle scarse e inefficaci misure legislative di ampliamento dell'accesso alle misure alternative (come già ricordato prevalentemente sostanziate nella semplificazione procedurale della misura della detenzione domiciliare ex l. 199/2010, tuttavia aggravata nei limiti di accesso, soprattutto per le persone 'coinvolte' nei disordini del 7-9 marzo 2020), la magistratura di sorveglianza operava attraverso un'azione robusta di concessione di misure alternative, prevalentemente nella forma della detenzione domiciliare in luogo di differimento pena (ex art. 47 ter co. 1 ter o.p.).

A oggi questo lavoro di tutela del diritto alla salute delle persone detenute, insieme al sostanziale blocco del flusso in entrata (in parte dovuto alla drastica riduzione dei reati, in parte al minor uso dello strumento della misura della custodia cautelare in carcere da parte dei tribunali ordinari) ha garantito una costante e progressiva riduzione della popolazione penitenziaria. D'altronde, da un lato, la popolazione non è mai arrivata a sfiorare la capacità regolamentare, come indicata (e misteriosamente calcolata) dal Ministero della Giustizia¹¹, dall'altra, l'emergenza sanitaria ancora in atto ha costretto a ripensare gli spazi, rivalutandoli alla luce della necessità di potenziare i reparti di isolamento sanitario per tutti i casi, non soltanto di positivi asintomatici,

¹⁰ Dai dati dello scorso Libro Bianco sulle Droghe 2019, reperibile presso: www.fuoriluogo.it/librobianco

¹¹ Se è vero, infatti che, a oggi, la popolazione detenuta è scesa a 53.387 detenuti, è anche incredibilmente vero che la capienza regolamentare non è stata aggiornata dalle statistiche riportate sul sito del Ministero della Giustizia da cui appare, ancora oggi, una capienza regolamentare pari a 50.931 al 29 febbraio, a fronte della capienza regolamentare al 31 maggio 2020, di 50.472, quindi al netto soltanto dei danni alle celle prodotti durante le rivolte e non anche degli spazi ulteriori necessari, anche in via precauzionale, a gestire gli isolamenti sanitari.

ma anche di persone risultate positive al test sierologico e in attesa del doppio tampone, di nuovi giunti e persone trasferite da altri istituti, di persone sintomatiche in attesa di tampone (quando i sintomi consentano la permanenza in carcere e non impongano l'ospedalizzazione).

E' emersa, quindi, l'esigenza di immaginare reparti di isolamento sanitario e, nei casi a più alta densità di contagi, di veri e propri reparti Covid. Il Piemonte, ad esempio, è arrivato ad avere 78 casi di contagio a Torino, 22 a Saluzzo e 3 ad Alessandria, nel momento di maggiore picco di contagi. Dopo la gestione in affanno e la frenata della Magistratura sulle concessioni di misure alternative a seguito del dibattito pubblico relativo ad alcune concessioni di misure alternative a detenuti per reati di mafia e a detenuti ristretti in circuito Alta Sicurezza (A.S.), mentre nelle altre sezioni si optava per eseguire il tampone a tappeto, per gli A.S., proprio a causa delle polemiche sulle scarcerazioni, si sceglieva di non eseguire il tampone, pur avendo svolto la persona contagiata mansioni di portavitto ed essendo, quindi, entrato a contatto con molte persone tra agenti e detenuti e pur essendo ristrette in questo circuito persone mediamente più anziane, con detenzioni medio-lunghe e portatrici di malattie varie.

Nel frattempo, invece, venivano approntate strutture interne dedicate alla detenzione di persone positive al Covid. A Torino, in particolare, per i detenuti positivi con rigetto dell'istanza di scarcerazione da parte della Magistratura o impossibilità di accedere a misure alternative, veniva creata una struttura dedicata, all'interno dell'istituto presso il padiglione E, sezione a custodia attenuata che ospita oltre alla Sezione del Polo Universitario, la squadra di Rugby e la comunità di recupero per tossicodipendenti.

Quest'ultima è la struttura a Custodia Attenuata "Arcobaleno", un centro di riferimento regionale per il trattamento di secondo livello dei detenuti con disturbi da uso di sostanze. Organizzata per accogliere fino a un massimo di 70 persone provenienti anche da altri istituti di pena, si articola anche con gli interventi di primo livello, erogati nello stesso Istituto, e in uscita con i SERD territoriali, con le Strutture residenziali per il trattamento delle dipendenze e con le altre agenzie e risorse sanitarie del territorio, dedicate a contribuire al progetto riabilitativo.

L'Arcobaleno, nel complesso coinvolge 100 detenuti e 10 detenute, garantendo così, cosa più unica che rara nel sistema penitenziario italiano, la parità di genere (nel rispetto delle proporzioni di popolazione penitenziaria per genere) nell'accesso a una struttura ad alta valenza trattamentale. Sarebbe importante, in questa prospettiva, immaginare una percentuale di posti da riservare anche alle persone transgender con disturbi da uso di sostanze stupefacenti (data la rappresentazione più che proporzionale del fenomeno all'interno della popolazione transgender detenuta e la presenza di un reparto transgender nel carcere di Ivrea). Il progetto Aliante, sempre all'interno dell'articolazione Arcobaleno, rappresenta un ponte verso i progetti di cura e reinserimento sociale esterno ed è rivolto a persone la cui posizione giuridica consenta l'elaborazione di programmi di cura e socio-riabilitativi da iniziare in carcere e proseguire all'esterno in misura alternativa alla detenzione. La particolarità rappresentata dal patto trattamentale prevede una serie di attività mirate al reinserimento in comunità. Si pensi ad esempio che è una delle poche sezioni con cucina interna e attività laboratoriali e trattamentali specifiche e continuative. Infine, vale la pena menzionare la sezione dei tossicodipendenti sieropositivi, cosiddetta sezione Prometeo, realtà che continua ad essere interessante (anche se ha forse smarrito il senso iniziale e si è cronicizzata). I detenuti fanno ingresso in questa sezione attraverso un'adesione al progetto Prometeo, con una cucina dedicata e un trattamento diversificato per detenuti con patologie complesse (oltre alla sieropositività). Durante l'emergenza Covid purtroppo non c'è stata alcuna attenzione rispetto alla drastica riduzione delle attività all'interno. Prometeo è stata una di quelle sezioni che hanno cercato di più il contatto con i Garanti per ricevere informazioni sul rischio di un eventuale contagio rispetto alla loro situazione sanitaria già molto delicata e caratterizzata da importanti vulnerabilità.

Senza alcun preavviso tutte le persone presenti nelle due sezioni Aliante sono state trasferite nei blocchi principali dell'Istituto per creare la sezione interamente dedicata alle persone positive al coronavirus. L'interruzione del loro programma si è protratta per circa due mesi.

Un altro esempio molto interessante sulla

rilevanza dei percorsi differenziati e dedicati al trattamento di persone tossicodipendenti in carcere è rappresentato dalla Campania, in cui l'Istituto a Custodia Attenuata di Lauro, dedicato alla detenzione di persone tossicodipendenti è stato soppresso per far posto a un ICAM (Istituto a Custodia Attenuata per Madri detenute)¹². L'altro Istituto presente in Campania e ormai l'unico dedicato alla gestione trattamentale dei detenuti tossicodipendenti, è Eboli, un piccolo carcere a custodia attenuata. La Campania registra uno scarso accesso alle misure di affidamento terapeutico e un limitato utilizzo dello strumento delle comunità terapeutiche.

Appare necessario valutare quanto abbia inciso la deflazione carceraria esperita in questi mesi e legata alla tutela della salute in carcere da parte della Magistratura di sorveglianza, sulla popolazione penitenziaria tossicodipendente e quale sarà il peso dei reati legati alla legge sulle droghe nel numero dei nuovi ingressi in carcere, appena le statistiche daranno conto anche di questa "riapertura". Il rischio è che ci troveremo di fronte a una percentuale invariata (o addirittura aumentata) di detenuti e detenute tossicodipendenti.

A fronte di questa mancata considerazione della vulnerabilità contestuale, sanitaria e sociale vissuta da molte delle persone tossicodipendenti in carcere e della maggiore esposizione ai rischi connessi al Covid in carcere per una popolazione particolarmente debilitata sul piano sanitario e immunitario, l'UNODC (United Nation Office on Drugs and Crimes) ha stilato una guida su: "COVID-19: prevenzione dell'HIV, trattamento, cura e supporto per le persone che usano droga e persone in carcere"¹³ che detta una serie di linee-guida e indicazioni legate in particolare alla necessità di garantire, durante la pandemia:

La continuità e la sostenibilità dei servizi legati al trattamento e cura di HIV e HCV e di altri servizi a bassa soglia per le persone che fanno uso di droghe... La chiusura dei servizi comporterà solo il sovraffollamento di quelli

¹² Sulle problematiche insite in tale tipo di struttura si veda S. Ciuffoletti, "Oltre la Propaganda. Analisi sull'effettività delle politiche legislative in materia di detenzione femminile in Italia", in Studi sulla Questione criminale, n. 3 (2014):

¹³ COVID-19: HIV prevention, treatment, care and support for people who use drugs and people in prisons (UNODC), reperibile presso: <https://www.unodc.org/unodc/en/hiv-aids/new/covid-19-and-hiv.html>

che rimarranno aperti, il che aumenterà i rischi di trasmissione e avrà un impatto sulla qualità del servizio.¹⁴

Per ciò che concerne, specificamente le persone detenute tossicodipendenti, la guida dell'UNODC, afferma la necessità che:

le carceri siano incluse nei piani nazionali di preparazione e risposta per il COVID-19. La continuità e la sostenibilità di servizi completi per l'HIV e l'HCV per le persone in carcere devono essere garantiti durante la pandemia COVID-19.

Inoltre gli Stati devono:

Garantire che i servizi sanitari nelle carceri siano almeno commisurati a quelli esterni e che le persone che vivono e lavorano in carcere abbiano accesso a misure preventive e di controllo, alla diagnostica e alle cure per il COVID-19 e per le altre condizioni di salute (HIV, HCV, tossicodipendenza, salute mentale), in modo da rispettare l'etica medica e i diritti umani.

Prendere in considerazione misure non detentive in tutte le fasi dell'amministrazione della giustizia penale, anche in fase preprocessuale, processuale, di condanna e post-processuale. La priorità dovrebbe essere data alle misure non detentive per le persone in custodia cautelare e le persone condannate con un profilo di rischio basso e responsabilità assistenziali, con preferenza per le donne in gravidanza e le donne con figli a carico.

Il documento fa poi riferimento al rischio specifico della connessione tra consumo di droghe e Covid-19¹⁵.

¹⁴ Ivi, trad. nostra.

¹⁵ Si rimanda all'allegato, "Suggestions about treatment, care and rehabilitation of people with drug use disorder in the context of the COVID-19 pandemic A contribution to the health security of countries and communities", formulato sempre dall'UNODC, reperibile presso: https://www.unodc.org/documents/drug-prevention-and-treatment/Drug_treatment_and_care_services_and_COVID19.pdf. In particolare vi si afferma che i disturbi connessi con l'uso di droghe sono spesso accompagnati da condizioni somatiche come HIV/AIDS, epatite B e/o C e tubercolosi, malattie polmonari o cardiovascolari, ictus, cancro e lesioni e traumi, inter alia. Inoltre, le persone con disturbi connessi con l'uso di droghe, specialmente per via iniettiva, possono avere un sistema immunitario compromesso. Infine, il documento fa riferimento allo stigma e alla discriminazione tradizionalmente legati al consumo di droghe e ai disturbi connessi, che spesso si traducono in un accesso limitato alle risorse di base come l'alloggio, l'occupazione, l'assistenza sanitaria e il sostegno sociale. Per tutte queste ragioni, il documento fa discendere da questo minorato accesso alle tutele

Da questo discendono una serie di raccomandazioni agli Stati al fine di garantire la continuità dell'assistenza alle persone che fanno uso di droghe e alle persone con disturbi connessi, tenendo conto di una serie di questioni rilevanti.¹⁶

SUICIDI IN CARCERE

Tenere il conto degli atti di autolesionismo e dei suicidi in carcere al tempo della pandemia appare ancora più rilevante, così come è necessario che su ogni suicidio sia aperta un'indagine che possa vagliare le modalità dell'atto e le condizioni contestuali e individuali in cui si colloca¹⁷. Dalla fine di febbraio, negli istituti penitenziari di Piemonte, Toscana e Campania si registrano almeno 8 suicidi (3 in Campania: Napoli Secondigliano, Aversa il, Santa Maria Capua Vetere; 2 in Piemonte: Novara e Asti; 3 in Toscana: 2 a Prato e 1 a Siena). I casi di Asti (10.05.20) e di Siena (27.05.20) appaiono ancor più allarmanti, dal momento che si sono verificati all'interno dell'isolamento sanitario legato ai protocolli di prevenzione del Covid. Queste, come altre situazioni italiane, saranno da valutare, misurando l'impatto dell'isolamento in relazione alle particolari condizioni psicologiche delle persone coinvolte.

sociali e sanitarie, un più elevato rischio di sviluppare il Covid.

16 Come la continuità di accesso delle persone ai servizi anche e soprattutto in tempi di crisi; la preparazione di piani di continuità dei servizi, assicurandosi che siano seguite le raccomandazioni generali per le malattie respiratorie infettive e che siano in vigore linee guida speciali per i pazienti COVID 19; l'erogazione dei servizi in modo da ridurre al minimo i rischi associati allo stretto contatto con le persone o a qualsiasi altra forma di aggregazione sociale; la formazione del personale, compresi gli operatori di prossimità, sulla prevenzione Covid e la necessità di fornire loro attrezzature di protezione; la necessaria assicurazione che i locali dei servizi siano puliti e igienici; la continuità dei servizi a bassa soglia; la distribuzione di naloxone alle persone che potrebbero essere a rischio di overdose di oppiacei etc...

17 Dalle stime offerte dal Bollettino 34 del Garante Nazionale delle persone detenute o private della libertà personale: "A questi numeri occorre purtroppo affiancare quello dei 21 suicidi registrati dall'inizio dell'anno fino a oggi, un numero, per quanto può contare una valutazione parziale, superiore a quello degli ultimi due anni (alla stessa data di oggi erano 16 nel 2019 e 18 nel 2018). Quello che colpisce è che in ben due degli ultimi tre casi si è trattato di persone che avevano appena fatto ingresso in Istituto e, conseguentemente, erano state collocate in isolamento sanitario precauzionale. Questa drammatica questione induce a una riflessione su come possa essere vissuto tale periodo in persone in cui alla frequente precarietà di vita all'esterno dell'Istituzione detentiva si sono improvvisamente aggiunte l'intrinseca vulnerabilità connessa alla privazione della libertà e quella dovuta a una collocazione isolata sin dal primo traumatico momento." Reperibile presso:
http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG8955&modelId=10021

L'emergenza COVID-19 ha portato al pettine della storia alcuni nodi irrisolti e problematiche ricorrenti della comunità penitenziaria italiana. Il sovraffollamento endemico che impedisce a chiunque di gestire l'ordinario, ma ancor di più le fase straordinarie ed eccezionali come una pandemia; la riforma della sanità penitenziaria regionale ancora in attesa di un pieno sviluppo organico e del riconoscimento della sua autorevole presenza in carcere in un'interlocuzione alla pari fra Amministrazioni dello Stato chiamate ad una corresponsabilità parallela e convergente; la consolidata distanza culturale prima ancora che politica fra i decisori istituzionali del territorio ed il carcere, spesso vissuto come un'escrecenza fastidiosa e purulenta, foriera solo di problemi e di costi o semplicemente come un bacino di interessi rappresentati dai sindacati dei lavoratori; la cronica percentuale di detenuti tossicodipendenti che occupano le strutture penitenziarie anziché comunità terapeutiche dedicate, con costi maggiori e risultati trattamentali inferiori e inadeguati alle aspettative individuali ed alle esigenze sociali, di sicurezza e recupero.

CONCLUSIONI

Le aperture e le innovazioni introdotte sull'onda dell'emergenza, sia sul fronte delle tecnologie che delle procedure, giustificate dalle tante chiusure e divieti motivati dalla prevenzione del rischio possono e devono rappresentare un lascito fruttifero di una stagione molto difficile per chi in carcere ha vissuto questi mesi, evitando al contempo il rischio che si istituzionalizzino a scapito della necessaria partecipazione fisica della comunità esterna alla vita del carcere e che si produca un effetto di aggravata dematerializzazione della presenza degli affetti e della società dei liberi in carcere. Se, quindi, le videochiamate e l'utilizzo di canali comunicativi diversificati, oltre a garantire contatti frequenti a famiglie lontane ed indigenti, possono ora far ripartire le attività formative e scolastiche, la presenza in molti istituti di consulenti professionali e competenti, come ad esempio gli esperti di Medici senza Frontiere, possono rappresentare uno sviluppo nuovo di relazioni fra il territorio e il modo chiuso del carcere.

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE

Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione promossa dal Consiglio regionale del Piemonte

ISSN 2385-085X

Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Garantire i diritti di chi non ha libertà

BRUNO MELLANO^[1] E LAURA SCOMPARIN^[2]

1. L'istituzione della figura del Garante piemontese: un tassello del lungo percorso *bottom-up* degli ombudsmen dei detenuti.

Il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale è un organo di garanzia chiamato a svolgere funzioni di tutela delle persone private o limitate della libertà personale. L'istituzione di specifiche figure di Garanti a livello regionale in Italia ha preceduto quella del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, che è avvenuta soltanto ad opera del d.l. 23 dicembre 2013 n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10^[3]. Tale riforma pare anzi aver rappresentato quasi una sorta di punto di arrivo a livello statale di un cammino assai articolato, le cui tappe sono state segnate non solo da numerosi disegni di legge a livello parlamentare, ma anche da un vero e proprio percorso *bottom-up* che ha visto il progressivo fiorire proprio di iniziative territoriali (regionali, provinciali e financo comunali) e il consolidarsi di esperienze di associazioni ed organismi i cui scopi erano e sono riconducibili alle medesime finalità^[4]. Il motore principale di questo processo è sicuramente da individuarsi nel progressivo affermarsi, non solo a livello nazionale, di un sistema multilivello di promozione e tutela dei diritti che riduce la primazia della funzione giurisdizionale in questo ambito, in favore di interventi di carattere anche inter-amministrativo.

Seguendo l'esempio di altre Regioni (ed in particolare della Regione Lazio, che aveva istituito con la L.R. 6 ottobre 2003 n. 31 la prima figura del genere a livello regionale), nonché del Comune di Torino, che fu tra le prime municipalità di Italia a prevedere la figura del Garante comunale per le persone private della libertà personale con il Regolamento n. 288 approvato con delibera del Consiglio Comunale in data 7 giugno 2004 n. 58, il Piemonte ha creato e disciplinato l'Ufficio del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale con la Legge Regionale 2 dicembre 2009, n. 28. La prima nomina è stata poi effettuata soltanto nell'aprile 2014, su designazione dell'Assemblea legislativa, ed il Garante piemontese, entrato effettivamente in carica il 12 maggio del medesimo anno per lo svolgimento del primo mandato, è stato successivamente riconfermato nei primi mesi del 2020.

Il Garante dura in carica 5 anni e la sua nomina avviene con decreto del Presidente della Giunta Regionale, su designazione del Consiglio regionale. La scelta, per espressa indicazione normativa, deve ricadere su persone che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di responsabilità e rilievo nel campo delle scienze giuridiche, dei diritti umani, ovvero delle attività sociali negli istituti di prevenzione e pena e negli uffici di esecuzione penale esterna o che si siano comunque distinte in attività di impegno sociale. Allo scopo di favorire un'ampia convergenza politica su una figura concepita come organo di garanzia e controllo, la nomina – secondo l'art. 2 della L.R. 28 del 2009 – deve essere effettuata in prima votazione a maggioranza dei due terzi dei Consiglieri assegnati alla Regione e solo in seconda votazione a maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati.

Per il funzionamento dell'organo la Regione Piemonte ha parimenti istituito un Ufficio del Garante regionale, la cui dotazione organica viene stabilita con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, sentito il Garante. Il personale assegnato è composto da soggetti appartenenti allo stesso organico della Regione, anche se dipende funzionalmente dal Garante cui spetta il compito di disciplinarne le modalità organizzative interne. È prevista altresì, dall'art. 3 della L.R. 28 del 2009 la possibilità di avvalersi, per lo svolgimento delle funzioni, di esperti da consultare, ove

necessario, su specifici temi e problemi (sia pure previa deliberazione dell'Ufficio di Presidenza)[5]; della collaborazione di analoghe istituzioni che operano in ambito locale e dei difensori civici regionale, provinciali e comunali, ove istituiti; nonché del contributo di centri di studi e ricerca e di associazioni che si occupano di diritti umani e di condizioni di detenzione.

2. Compiti e funzioni.

La figura del Garante è funzionalmente connotata dall'obiettivo di garantire ai soggetti comunque limitati o privati della libertà personale la tutela dei propri diritti fondamentali. La necessità di assicurare una reale effettività di tali diritti in relazione a persone che si trovano in condizione di particolare vulnerabilità proprio a causa della limitazione della propria libertà rappresenta il motore principale di ogni attività di quest'organo, la cui sfera di azione non si esaurisce nell'ambito degli istituti penitenziari per adulti e degli istituti penali per i minorenni presenti sul territorio regionale.

A questi "tradizionali" contesti privativi della libertà personale, da sempre riconosciuti come il principale ambito di interesse da parte di tutta la rete dei garanti, si sono infatti aggiunte nel tempo anche aree di interesse che spaziano dal settore dell'esecuzione penale esterna al controllo delle risposte statali di carattere coercitivo ai fenomeni migratori (si pensi ai Centri di permanenza per il rimpatrio, agli *hot-spot* e alle zone aeroportuali), dai "nuovi" luoghi di restrizione individuati dal legislatore (come le camere di sicurezza attrezzate presso le sedi delle forze di polizia) ai contesti più prettamente sanitari rispetto ai quali sia l'entrata in funzione delle REMS (Residenze per l'esecuzione di misura di sicurezza), sia l'esecuzione dei TSO (Trattamenti sanitari obbligatori) hanno determinato e determinano comunque significative privazioni della libertà personale. Anche luoghi come le Case di cura, le Residenze per Anziani, le Comunità terapeutiche possono eccezionalmente configurarsi come luoghi nei quali – ad un accesso volontario – può seguire il manifestarsi di più o meno rilevanti limitazioni della libertà personale: a questi particolari contesti può e deve essere dedicata specifica attenzione e proprio in considerazione della loro specificità in Piemonte è stata recentemente avviata una proficua cooperazione interistituzionale per la gestione delle relative problematiche tra Garante delle persone ristrette nella libertà personale e Difensore Civico.

Da un lato, tale ampliamento di competenze è certamente da guardare con favore perché riflette un necessario cambiamento di mentalità rispetto a cosa debba essere inteso come privazione o limitazione della libertà personale, andando oltre l'immaginario radicato (ma non per questo esclusivo) dell'istituto di pena che tale espressione richiama. Dall'altro lato, però, è cruciale che a tale ampliamento di competenze si accompagni anche una reale possibilità per il Garante di incidere su queste nuove aree di interesse e dunque una consapevolezza, politica, legislativa e istituzionale, della crescente complessità del ruolo e delle corrispondenti necessità in termini di formazione, risorse e investimenti.

Nell'istituire il Garante Regionale, la L.R. 28 del 2009 gli ha espressamente consegnato ogni iniziativa – *ex officio* o su istanza di chiunque vi abbia interesse – volta ad assicurare nei propri ambiti di intervento il rispetto dei diritti fondamentali del cittadino e l'erogazione delle prestazioni inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione e alla formazione professionale e ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro. A titolo esemplificativo e non certo esaustivo, l'art. 5 comma 1 della suddetta legge aveva previsto, ad esempio, segnalazioni agli organi regionali di eventuali fattori di rischio o di danno per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, dei quali il Garante sia venuto a conoscenza in qualsiasi forma (da parte dell'interessato, ma anche di associazioni o organizzazioni non governative), raccomandazioni alle amministrazioni interessate perché assumano le necessarie iniziative per assicurare l'effettività dei diritti e delle prestazioni esigibili. Al Garante erano stati inoltre attribuiti, nel rispetto delle proprie competenze, poteri di intervento nei confronti delle strutture e degli enti regionali, e la possibilità di indicare agli organi regionali competenti – in caso di accertate e perduranti omissioni o inosservanze che compromettano l'erogazione delle prestazioni sopra indicate – le opportune iniziative da assumere, ivi compresi i poteri sostitutivi[6]. Oltre ad esprimere pareri su atti amministrativi e legislativi che

possano riguardare le persone sottoposte a restrizioni della libertà personale, il Garante può altresì segnalare agli organi regionali competenti gli interventi amministrativi e legislativi ritenuti necessari per contribuire ad assicurare il pieno rispetto dei diritti di tali persone e proporre all'assessorato regionale competente anche iniziative concrete di informazione e promozione culturale su tali temi.

Per esercitare i propri compiti il Garante utilizza principalmente lo strumento della visita – senza autorizzazione – *in primis* degli istituti penitenziari, in conformità a quanto disposto dall'articolo 67 o.p. (come modificato dal d.l. 30 dicembre 2008, n. 207 convertito in L. 27 febbraio 2009, n. 14), espressamente richiamato anche dalla Legge Regionale, nonché dei colloqui con i ristretti di cui all'art. 18 o.p. (come modificato da ultimo dal d. lgs. 2 ottobre 2018 n. 123). Pur trattandosi di strumenti fondamentali per la concreta operatività del Garante territoriale, va sottolineato il non perfetto allineamento con le prerogative del Garante Nazionale sia rispetto al novero dei luoghi cui è consentito accesso (che in quel caso comprende ad esempio espressamente i locali dei Centri di permanenza per il rimpatrio), sia rispetto alle caratteristiche dei colloqui con alcune tipologie di ristretti (in particolare con i detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41 *bis* o.p.)[7].

La non meno rilevante attività di sensibilizzazione e comunicazione comprende invece principalmente convegni, seminari, presentazioni di libri e rapporti ed è volta a rafforzare sia la visibilità di una figura di relativamente recente istituzione, sia a rafforzare le reti di collaborazione con enti e istituzioni del territorio. Particolarmente significativa, sia ai fini di comunicazione, sia per i rapporti con l'ente territoriale presso cui il Garante è istituito, è la Relazione annuale sulle attività svolte e sui provvedimenti organizzativi e normativi di cui intende segnalare la necessità, che viene presentata al Consiglio regionale entro il 31 marzo di ogni anno e successivamente sottoposta alla discussione dell'organo assembleare[8].

Nel corso degli anni, il Garante della Regione Piemonte ha poi sviluppato nell'alveo delle proprie competenze ulteriori ambiti di attività che si pongono anche come modello di proficua collaborazione interistituzionale. Il riferimento è, in particolare, al monitoraggio dei rimpatri forzati - sia per le fasi c.d. a terra, sia per le fasi di volo – degli stranieri destinatari di un provvedimento di espulsione, nel cui ambito è progressivamente cresciuto il ruolo dei garanti territoriali nell'affiancamento alle attività del Garante nazionale, ma anche alla nuova attenzione rivolta alle strutture destinate ad ospitare persone anziane o con disabilità ad ingresso volontario o a seguito di un provvedimento di supporto sociale.

Dal 26 ottobre 2015, inoltre, è attivo un Coordinamento regionale dei Garanti delle persone detenute operanti in Piemonte, presieduto dal Garante regionale, a cui partecipano i Garanti comunali delle dodici città sedi di carcere sul territorio regionale. Il 6 luglio 2016 i Garanti piemontesi hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa con il Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria del Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta. Il Coordinamento svolge da allora riunioni bimensili e opera con uno stretto raccordo operativo, con particolare riferimento alle azioni progettuali e alle politiche sociali realizzate dalla Regione, dagli enti locali e dal privato sociale piemontese.

3. Autonomia, indipendenza e concreto funzionamento dell'organo.

Nella costituzione di un organo indipendente il cui scopo è la promozione e protezione dei diritti umani rivestono un ruolo fondamentale i cd. Principi di Parigi, adottati dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1993, che individuano analiticamente i criteri che devono informare le istituzioni nazionali e locali per la protezione dei diritti umani, sia in termini strutturali sia in termini funzionali. Si tratta di regole minime in relazione a competenze, modalità di funzionamento, composizione, garanzie di autonomia, indipendenza e imparzialità: un mandato contenuto in un testo legislativo o costituzionale, che ne specifichi la composizione e la sfera di competenza; un'istituzione corredata da particolari garanzie di indipendenza; un'infrastruttura coerente con lo svolgimento delle proprie attività, ed in particolare un adeguato finanziamento (il cui scopo

dovrebbe essere quello di renderla in grado di dotarsi di personale e sede propri, per essere indipendente dal Governo e non soggetta a controllo finanziario, in quanto ciò potrebbe minare la sua indipendenza)[9].

Va sottolineato però come a questo proposito l'Italia viva, nel contesto internazionale, una situazione del tutto singolare perché ad oggi esiste in realtà un solo organismo per la tutela dei diritti umani conforme ai Principi di Parigi, ossia il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, che è stato istituito e designato specificamente quale Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e degli altri gravi maltrattamenti in base al Protocollo Opcat del 2002: la sua aderenza ai Principi di Parigi era espressamente richiesta dall'articolo 18, paragrafo 4, del Protocollo e la sua formale designazione ha attestato tale requisito[10].

Per quanto riguarda gli organismi regionali, e segnatamente il Garante per le persone private della libertà personale, la valutazione del livello di autonomia e indipendenza dell'organo non può che essere condotta sulla base della Legge Regionale che lo ha istituito e ne ha regolato il funzionamento.

Sotto un primo profilo rilevano sicuramente le caratteristiche soggettive (art. 2 comma 1), le modalità di nomina (art. 2 comma 2) e le incompatibilità (art. 2 commi 4, 5 e 6) individuate dalla normativa regionale.

Quanto ai requisiti che il Garante deve possedere, l'intenzione di limitare la scelta a soli soggetti in possesso di specifiche e stringenti caratteristiche di professionalità si è tradotta nel testo normativo in un'indicazione che da un lato pare fin eccessivamente restrittiva – richiedendo che la competenza nel campo delle scienze giuridiche, dei diritti umani, ovvero delle attività sociali negli istituti di prevenzione e pena, debba essere collegata alla precedente titolarità di «incarichi istituzionali di responsabilità e rilievo» – e dall'altro apre inspiegabilmente ad un semplice generico requisito, autonomamente sufficiente, con la conseguenza che la scelta potrebbe anche cadere “semplicemente” su persone «che si siano comunque distinte in attività di impegno sociale». Manca poi ogni espressa indicazione del requisito di comprovata indipendenza, presente invece assai opportunamente nelle leggi istitutive del Garante nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 2 comma 1 L. 12 luglio 2011 n. 112) e del Garante nazionale delle persone ristrette nella libertà personale (art. 7 d.l. 23 dicembre 2013 n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10). Solo apparentemente priva di connessione con l'esigenza di assicurare un'adeguata professionalità dell'organo è poi la previsione dell'indennità che viene riconosciuta per il periodo di mandato: in un quadro nazionale assai diversificato, in Piemonte corrisponde ad una delle più basse previste per tali ruoli. Inizialmente l'indennità era parametrata ad un terzo di quanto attribuito ai consiglieri regionali, ma in seguito il legislatore regionale è tornato a rideterminare il compenso con la Legge regionale n. 1 del 2016 riducendolo a 2.000 euro lordi. Tale quantificazione va certamente considerata insieme al contemporaneo divieto di esercizio di ogni altra attività di lavoro autonomo o subordinato[11].

Si muove certamente nella direzione di voler assicurare il più possibile la scelta di un'autorità indipendente dall'esecutivo la previsione di una designazione ad opera dell'organo elettivo, da adottarsi con maggioranza qualificata, sia pure attenuata già in seconda votazione, e forse fin troppo significativamente se si pensa che l'obiettivo ultimo dovrebbe essere quello di ridurre la natura “politica” della nomina. Sicuramente si sarebbe poi potuta prevedere quantomeno la necessità di una maggioranza significativamente qualificata ove si intendesse nel corso del mandato procedere ad una revoca per gravi violazioni dei doveri inerenti l'esercizio delle funzioni (mentre la relativa mozione di sfiducia può essere adottata, a mente dell'art. 2 comma 7 L.R. 28 del 2009, a maggioranza assoluta).

Chiaramente ispirata dalla medesima *ratio* è poi l'indicazione di un'impossibilità di assumere o conservare cariche elettive o incarichi o uffici pubblici di qualsiasi natura (secondo un meccanismo, assai opportuno, non di inconfiribilità ma di incompatibilità), nonché di amministratore di enti, imprese o associazioni che ricevano a qualsiasi titolo convenzioni o contributi dalla Regione. Qualche perplessità rispetto all'obiettivo finale di nomina di una figura del tutto autonoma ed

indipendente dall'amministrazione regionale di riferimento può invece destare la regola per cui il conferimento dell'incarico può riguardare anche «una persona dipendente dalla Regione o da enti dipendenti o comunque controllati dalla Regione», escludendosi semplicemente la contemporaneità dei due ruoli (con il collocamento in aspettativa senza assegni e il diritto al mantenimento del posto di lavoro).

Per garantire una certa ed efficace azione dell'organo e una sua reale l'autonomia occorre però considerare non solo la disciplina delle incompatibilità e delle modalità di nomina e di revoca ma anche l'autosufficienza organizzativa (le risorse umane), finanziaria (il budget) e procedimentale (la disciplina delle modalità di azione)[12]. Gli stessi Principi di Parigi enfatizzano in modo particolare la necessità che gli organi di garanzia dei diritti umani siano dotati di adeguate infrastrutture, risorse umane e finanziarie in modo da garantire agli stessi un esercizio delle proprie funzioni non condizionato da surrettizie forme di controllo che potrebbero condizionarne l'indipendenza. Sotto questo profilo la L.R. 28 del 2009 ha stabilito la sede del Garante presso il Consiglio regionale dotandolo poi di un'autosufficienza organizzativa (a mente dell'art. 4 comma 4 «il Garante, con proprio atto, disciplina le modalità organizzative interne») condizionata a monte da una disponibilità di personale definita «con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, sentito il Garante». Il personale assegnato, dipendente funzionalmente dal Garante, è scelto, per espressa previsione normativa, all'interno dell'organico regionale senza che tuttavia siano indicati specificamente requisiti di professionalità in linea o sinergici con quelli sulla base dei quali il Garante stesso è nominato, che consacrerrebbero anche *ex lege* l'importanza di una piena funzionalità dell'Ufficio. Il Garante non ha poi la possibilità di avvalersi di consulenze esterne, secondo una propria valutazione di necessità, in quanto l'art. 4 comma 3 lett. a) subordina le stesse ad una preventiva deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, lasciando libera da vincoli soltanto la collaborazione con analoghe istituzioni che operano in ambito locale e con i difensori civici regionale, provinciali e comunali, ove istituiti, nonché con i centri di studi e ricerca e di associazioni che si occupano di diritti umani e di condizioni di detenzione. Sotto il profilo dell'autonomia finanziaria, la mancanza di una disponibilità di spesa, sia pure nell'ambito di quote predeterminate dall'Assemblea regionale e naturalmente soggetta alle ordinarie regole di rendicontazione, rischia di ridurre fortemente la possibilità di considerare adeguatamente garantita – similmente a quanto accade per moltissimi organismi di garanzia, anche a livello nazionale – quell'autonomia che i principi internazionali considerano coesistente a simili figure istituzionali.

Emerge in sostanza, sotto questi profili, una tendenza complessiva a concepire il Garante come un organo strettamente collegato all'amministrazione regionale, in linea con un modello di azione centralizzato in grado di assumere, nel suo concreto operare, le forme di un potere di direzione e coordinamento che può significativamente ridurre l'autonomia di tale *authority* nell'esercizio delle sue funzioni.

[1] Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

[2] Prof.ssa ordinaria di diritto processuale penale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Torino

[3] Per un commento alla riforma v. L. Scomparin, Il garante nazionale, in Sovraffollamento carcerario e diritti dei detenuti. Le recenti riforme in materia di esecuzione della pena, a cura di F. Caprioli-L. Scomparin, Giappichelli, Torino, 2015, p. 283 ss.; M. Ceresa Gastaldo, Una authority di cartapesta per i diritti dei detenuti, in Leg. pen. 2014, f. 4, pp. 413 ss.; A. Della Bella, Emergenza carceri e sistema penale. I decreti legge del 2013 e la sentenza della Corte cost. n.32/2014, Giappichelli, 2014, pp. 155 ss.; G. Di Rosa, Il garante dei diritti dei detenuti e dei soggetti privati della libertà personale, in Le nuove norme sulla giustizia penale, a cura di C. Conti-A. Marandola-G. Varraso, Cedam, 2014, p. 127 ss.; F. Fiorentin, Al debutto il Garante dei diritti dei detenuti, in Guida al diritto, 2009 (Dossier/2), p. 107 ss.

[4] V. in particolare l'Ufficio del difensore civico di Antigone (www.osservatorioantigone.it).

[5] Nell'intento di garantire l'effettività della previsione, la legge regionale istitutiva della figura del Garante aveva previsto all'art. 8 (Norma finanziaria) che «Agli oneri costitutivi dell'ufficio del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, stimati nel biennio 2010-2011 in 200.000,00 euro per ciascun anno», si facesse fronte «con le risorse finanziarie individuate con le modalità previste dall'articolo 8 della legge regionale 11 aprile 2001, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Piemonte) e dall'art. 30 della legge regionale 4 marzo 2003, n. 2 (Legge finanziaria

per l'anno 2003)». Tuttavia, a partire dalla prima nomina della primavera 2014, questa previsione non ha ricevuto concreta attuazione, precludendo sostanzialmente all'organo di garanzia la possibilità di avvalersi del supporto di consulenti esterni come indicato dall'art. 3 L.R. 28/2009.

[6] Si tratta di una previsione che apre importanti spazi ed opportunità per l'attività del Garante, ma che presenta complessità di attuazione concreta parimenti rilevanti e ancora tutte da esplorare.

[7] Per una disamina delle problematiche relative ai colloqui tra garanti territoriali e detenuti in regime di "carcere duro" v. da ultimo F. Dallabona, L'accesso ai colloqui con i garanti territoriali, in *Giur. Pen.* 2020, fasc. 1 bis, pp. 136 ss.

[8] Cfr. l'ultima relazione del Garante Regionale in

http://www.cr.piemonte.it/dwd/organismi/garante_detenuti/2019/relazione_garante_detenuti_18_19_ok.pdf.

[9] Cfr. l'analisi di M. Magri, Le autorità regionali di tutela dei diritti: il caso dell'Emilia-Romagna, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, p. 921 ss.

[10] Per una disamina della situazione italiana sotto questo profilo v. Relazione al Parlamento del Garante nazionale 2019, p. 45 ss. (<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/00059ffe970d21856c9d52871fb31fe7.pdf>)

[11] A riguardo ben più rilevante è la situazione dei garanti comunali presenti sul territorio che svolgono la propria attività a titolo gratuito. Se, da un lato, il Piemonte è l'unica regione italiana a poter vantare un/a garante comunale per ogni comune sede di carcere, tale rete si basa sul lavoro e sul tempo di persone che – salvo il caso di Torino, che in questo si allinea a quanto previsto dai Comuni delle più grandi città italiane – non percepiscono alcun tipo di retribuzione o compenso ma solo in alcuni casi parziali rimborsi spese.

[12] In questo senso, con riferimento ai Garanti dell'infanzia, L. Strumendo – P. De Stefanis, *Il garante dell'infanzia e dell'adolescenza*, in *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, a cura di L. Lenti, 2^a ed., Giuffrè, 2012, p. 281 s.

DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITA'

UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA SOGGETTI IN CARICO - SITUAZIONE AL 31/08/2020

Regione Piemonte

Soggetti in carico alla data del 31/08/2020, secondo la tipologia di incarico. (1)

Tipologia di incarico	Sesso	maschi	femmine	Totale
Misure		4.435	648	5.083
Indagini o consulenze		2.808	386	3.194
Totale		7.243	1.034	8.277

Soggetti in carico per misure alla data del 31/08/2020, secondo la tipologia di misura. (1)

	Categoria	Tipologia	maschi	femmine	Totale	
Misure	Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	746	86	832	
		Detenzione domiciliare	829	111	940	
		Semilibertà	64	0	64	
		Totale	1.639	197	1.836	
	Sanzioni sostitutive	Libertà controllata	5	1	6	
		Totale	5	1	6	
	Misure di sicurezza	Libertà vigilata	436	31	467	
		Totale	436	31	467	
	Sanzioni di comunità	Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	29	9	38	
		Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	1.017	122	1.139	
		Totale	1.046	131	1.177	
	Misure di comunità	Messa alla prova	1.309	288	1.597	
		Totale	1.309	288	1.597	
	Totale			4.435	648	5.083

Soggetti in carico per indagini e consulenze alla data del 31/08/2020, secondo la tipologia di indagine o consulenza. (1)

	Categoria	Tipologia	maschi	femmine	Totale
Indagini o consulenze	Attività di consulenza	Attività di consulenza per detenuti	633	29	662
		Attività di consulenza per ospiti REMS/casa lavoro	18	0	18
		Totale	651	29	680
	Attività di indagine	Indagini per misure alternative	480	61	541
		Indagini per misure di sicurezza	29	5	34
		Indagini per messa alla prova	1.572	283	1.855
		Indagini per altri motivi	56	5	61
		Totale	2.137	354	2.491
	Attività di trattamento	Assistenza post-penitenziaria	6	1	7
		Collaborazioni con altri UEPE per misure	3	0	3
		Assistenza familiare	11	2	13
		Totale	20	3	23
	Totale			2.808	386

(1) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

I soggetti in carico a più UEPE sono conteggiati una sola volta.

I soggetti seguiti per più incarichi (misure, indagini e consulenze) sono conteggiati una sola volta, tenendo conto dell'ordine di priorità con cui gli incarichi sono presentati nella tabella.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
SOGGETTI IN CARICO - SITUAZIONE AL 31/08/2020**

Regione Piemonte

Soggetti in carico per misure alternative alla detenzione alla data del 31/08/2020, secondo lo stato del soggetto. (2)

	Tipologia misura	Stato soggetto		maschi	femmine	Totale
Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	Condannati dalla libertà	Misura ordinaria	416	59	475
			Misura provvisoria	9	0	9
			Misura per tossico/alcoldipendenti	39	4	43
			Misura provvisoria per tossico/alcoldipendenti	2	0	2
			Misura per affetti da AIDS	1	0	1
		Totale	467	63	530	
		Condannati dalla detenzione	Misura ordinaria	119	8	127
			Misura provvisoria	40	5	45
			Misura per tossico/alcoldipendenti	52	3	55
			Misura provvisoria per tossico/alcoldipendenti	29	1	30
			Misura per affetti da AIDS	1	0	1
		Totale	241	17	258	
		Condannati da detenzione domiciliare o da arresti domiciliari	Misura ordinaria	21	5	26
			Misura per tossico/alcoldipendenti	12	1	13
			Misura per affetti da AIDS	5	0	5
	Totale		38	6	44	
	Detenzione domiciliare	Condannati dalla libertà	Misura ordinaria	234	44	278
			Misura provvisoria	7	1	8
			Misura per affetti da AIDS	3	0	3
		Totale	244	45	289	
		Condannati dalla detenzione	Misura ordinaria	379	34	413
			Misura provvisoria	63	13	76
			Misura per affetti da AIDS	10	0	10
			Misura per madri/padri	3	2	5
		Totale	455	49	504	
		Ex art. 656 c.p.p.	Misura provvisoria	130	17	147
	Totale		130	17	147	
Semilibertà	Condannati dalla libertà	Misura ordinaria	5	0	5	
		Totale	5	0	5	
	Condannati dalla detenzione	Misura ordinaria	59	0	59	
		Totale	59	0	59	
Totale			1.639	197	1.836	

(2) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
SOGGETTI IN CARICO NELL'ANNO 2020 FINO AL 31/08/2020 - DATI DI FLUSSO**

Regione Piemonte

Soggetti in carico nell'anno 2020, fino al 31/08/2020, secondo il periodo di presa in carico. (1)

Periodo di presa in carico	maschi	femmine	Totale
In carico all'inizio dell'anno da periodi precedenti	7.312	1.047	8.359
Presi in carico nel periodo	4.283	549	4.832
Totale	11.595	1.596	13.191

(1) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

I soggetti in carico a più UEPE sono conteggiati una sola volta, così come quelli che nel periodo in esame sono stati seguiti per più incarichi (misure, indagini e consulenze).

I soggetti provenienti da anno precedente per i quali è stato completato un incarico nel periodo e per i quali, successivamente allo stesso, è iniziato un altro incarico sono conteggiati tra i soggetti in carico all'inizio dell'anno.

Soggetti in carico nell'anno 2020, fino al 31/08/2020, secondo la tipologia di incarico. (2)

Tipologia di incarico	maschi	femmine	Totale
Misure	7.175	1.024	8.199
Indagini o consulenze	5.566	733	6.299

(2) I soggetti che nel periodo in esame sono stati in carico sia per misure che per indagini o consulenze sono conteggiati in entrambe le voci della tabella; per questo motivo il dato complessivo dei soggetti in carico non corrisponde alla somma dei dati relativi ai soggetti in carico distintamente per misure e per indagini o consulenze.

Soggetti in carico per misure nell'anno 2020, fino al 31/08/2020, secondo la tipologia di misura. (3)

		Tipologia di misura	maschi	femmine	Totale
Misure	Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	1.177	137	1.314
		Detenzione domiciliare	1.489	187	1.676
		Semilibertà	97	2	99
	Sanzioni sostitutive	Libertà controllata	33	2	35
	Misure di sicurezza	Libertà vigilata	530	36	566
	Sanzioni di comunità	Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	40	10	50
		Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	1.711	208	1.919
	Misure di comunità	Messa alla prova	2.175	450	2.625

Soggetti in carico per indagini e consulenze nell'anno 2020, fino al 31/08/2020, secondo la tipologia di indagine o consulenza. (3)

		Tipologia di indagine o consulenza	maschi	femmine	Totale
Indagini o consulenze	Attività di consulenza	Attività di consulenza per detenuti	1.468	80	1.548
		Attività di consulenza per ospiti REMS/casa lavoro	30	0	30
	Attività di indagine	Indagini per misure alternative	1.106	138	1.244
		Indagini per misure di sicurezza	89	11	100
		Indagini per messa alla prova	2.572	487	3.059
		Indagini per altri motivi	343	22	365
	Attività di trattamento	Assistenza post-penitenziaria	18	1	19
		Collaborazioni con altri UEPE per misure	13	0	13
		Assistenza familiare	27	5	32

(3) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

Per ogni soggetto sono considerati gli incarichi emessi nel periodo o attivi da periodi precedenti. I dati riferiti alle diverse tipologie di misura, indagine e consulenza non possono essere sommati, in quanto i soggetti per i quali è stata disposta l'esecuzione di più incarichi sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna tipologia di incarico che li ha riguardati.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
SOGGETTI IN CARICO NELL'ANNO 2020 FINO AL 31/08/2020 - DATI DI FLUSSO**

Regione Piemonte

Soggetti in carico per misure alternative alla detenzione nell'anno 2020, fino al 31/08/2020, secondo lo stato del soggetto. (4)

	Tipologia misura	Stato del soggetto		maschi	femmine	Totale
Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	Condannati dalla libertà	Misura ordinaria	667	84	751
			Misura provvisoria	19	2	21
			Misura per tossico/alcoldipendenti	57	8	65
			Misura provvisoria per tossico/alcoldipendenti	4	0	4
			Misura per affetti da AIDS	1	0	1
		Condannati dalla detenzione	Misura ordinaria	188	22	210
			Misura provvisoria	60	8	68
			Misura per tossico/alcoldipendenti	90	3	93
			Misura provvisoria per tossico/alcoldipendenti	50	1	51
			Misura per affetti da AIDS	2	0	2
	Condannati da detenzione domiciliare o da arresti domiciliari	Misura ordinaria	42	7	49	
		Misura per tossico/alcoldipendenti	15	1	16	
		Misura per affetti da AIDS	6	2	8	
	Detenzione domiciliare	Condannati dalla libertà	Misura ordinaria	445	76	521
			Misura provvisoria	15	3	18
			Misura per affetti da AIDS	5	0	5
		Condannati dalla detenzione	Misura ordinaria	672	60	732
			Misura provvisoria	89	19	108
			Misura per affetti da AIDS	16	0	16
			Misura per madri/padri	3	5	8
Ex art. 656 c.p.p.		Misura provvisoria	267	29	296	
Semilibertà	Condannati dalla libertà	Misura ordinaria	7	1	8	
	Condannati dalla detenzione	Misura ordinaria	90	1	91	

(4) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

Per ogni soggetto sono considerati gli incarichi emessi nel periodo o attivi da periodi precedenti. I dati riferiti alle diverse misure alternative, così come quelli relativi allo stato del soggetto, non possono essere sommati, in quanto i soggetti per i quali è stata disposta l'esecuzione di più misure sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna misura e stato che li ha riguardati.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
 INCARICHI SOPRAVVENUTI NELL'ANNO 2020 FINO AL 31/08/2020 - DATI DI FLUSSO**

Regione Piemonte

Incarichi per misure, indagini e consulenze sopravvenuti nell'anno 2020, fino al 31/08/2020. (1)

Tipologia di incarico	N. incarichi
Misure	3.222
Indagini o consulenze	3.502
Totale	6.724

Incarichi per misure sopravvenuti nell'anno 2020, fino al 31/08/2020, secondo la tipologia di misura. (1)

		Tipologia di misura	N. incarichi	
Misure	Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	444	
		Detenzione domiciliare	1.003	
		Semilibertà	35	
		Totale	1.482	
	Sanzioni sostitutive	Libertà controllata	19	
		Totale	19	
	Misure di sicurezza	Libertà vigilata	110	
		Totale	110	
	Sanzioni di comunità	Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	11	
		Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	730	
		Totale	741	
	Misure di comunità	Messa alla prova	870	
		Totale	870	
	Totale			3.222

Incarichi per indagini e consulenze sopravvenuti nell'anno 2020, fino al 31/08/2020, secondo la tipologia di indagine o consulenza. (1)

		Tipologia di indagine o consulenza	N. incarichi	
Indagini o consulenze	Attività di consulenza	Attività di consulenza per detenuti	995	
		Attività di consulenza per ospiti REMS/casa lavoro	13	
		Totale	1.008	
	Attività di indagine	Indagini per misure alternative	740	
		Indagini per misure di sicurezza	69	
		Indagini per messa alla prova	1.367	
		Indagini per altri motivi	277	
		Totale	2.453	
	Attività di trattamento	Assistenza post-penitenziaria	13	
		Collaborazioni con altri UEPE per misure	8	
		Assistenza familiare	20	
		Totale	41	
	Totale			3.502

(1) La tabella riporta dati riferiti al numero di incarichi sopravvenuti nel periodo.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
 INCARICHI SOPRAVVENUTI NELL'ANNO 2020 FINO AL 31/08/2020 - DATI DI FLUSSO**

Regione Piemonte

Incarichi per misure alternative alla detenzione sopravvenuti nell'anno 2020, fino al 31/08/2020, secondo lo stato del soggetto. (2)

	Tipologia misura	Stato del soggetto		N. incarichi
Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	Condannati dalla libertà	Misura ordinaria	237
			Misura provvisoria	12
			Misura per tossico/alcoldipendenti	18
			Misura provvisoria per tossico/alcoldipendenti	2
			Misura per affetti da AIDS	1
			Totale	270
		Condannati dalla detenzione	Misura ordinaria	61
			Misura provvisoria	37
			Misura per tossico/alcoldipendenti	25
			Misura provvisoria per tossico/alcoldipendenti	26
			Misura per affetti da AIDS	1
			Totale	150
	Condannati da detenzione domiciliare o da arresti domiciliari	Misura ordinaria	11	
		Misura per tossico/alcoldipendenti	6	
		Misura per affetti da AIDS	7	
		Totale	24	
	Detenzione domiciliare	Condannati dalla libertà	Misura ordinaria	253
			Misura provvisoria	10
			Misura per affetti da AIDS	4
			Totale	267
		Condannati dalla detenzione	Misura ordinaria	477
			Misura provvisoria	86
			Misura per affetti da AIDS	8
Misura per madri/padri			2	
Totale			573	
Ex art. 656 c.p.p.		Misura provvisoria	163	
	Totale	163		
Semilibertà	Condannati dalla detenzione	Misura ordinaria	35	
		Totale	35	
Totale				1.482

(2) La tabella riporta dati riferiti al numero di incarichi per misure alternative alla detenzione sopravvenuti nel periodo.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
SOGGETTI IN CARICO NELL'ANNO 2019 - DATI DI FLUSSO**

Regione Piemonte

Soggetti in carico nell'anno 2019, secondo il periodo di presa in carico. (1)

Periodo di presa in carico	maschi	femmine	Totale
In carico all'inizio dell'anno da periodi precedenti	6.114	811	6.925
Presi in carico nel periodo	8.277	1.125	9.402
Totale	14.391	1.936	16.327

(1) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

I soggetti in carico a più UEPE sono conteggiati una sola volta, così come quelli che nel periodo in esame sono stati seguiti per più incarichi (misure, indagini e consulenze).

I soggetti provenienti da anno precedente per i quali è stato completato un incarico nel periodo e per i quali, successivamente allo stesso, è iniziato un altro incarico sono conteggiati tra i soggetti in carico all'inizio dell'anno.

Soggetti in carico nell'anno 2019, secondo la tipologia di incarico. (2)

Tipologia di incarico	maschi	femmine	Totale
Misure	9.341	1.344	10.685
Indagini o consulenze	7.724	1.065	8.789

(2) I soggetti che nel periodo in esame sono stati in carico sia per misure che per indagini o consulenze sono conteggiati in entrambe le voci della tabella; per questo motivo il dato complessivo dei soggetti in carico non corrisponde alla somma dei dati relativi ai soggetti in carico distintamente per misure e per indagini o consulenze.

Soggetti in carico per misure nell'anno 2019, secondo la tipologia di misura. (3)

		Tipologia di misura	maschi	femmine	Totale
Misure	Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	1.403	150	1.553
		Detenzione domiciliare	1.454	196	1.650
		Semilibertà	101	6	107
	Sanzioni sostitutive	Semidetenzione	1	0	1
		Libertà controllata	96	11	107
	Misure di sicurezza	Libertà vigilata	585	39	624
	Sanzioni di comunità	Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	69	15	84
		Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	2.662	307	2.969
	Misure di comunità	Messa alla prova	3.109	630	3.739

Soggetti in carico per indagini e consulenze nell'anno 2019, secondo la tipologia di indagine o consulenza. (3)

		Tipologia di indagine o consulenza	maschi	femmine	Totale
Indagini o consulenze	Attività di consulenza	Attività di consulenza per detenuti/ospiti REMS	1.787	71	1.858
		Attività di indagine per liberi	1.650	183	1.833
	Attività di indagine	Indagini per messa alla prova	3.850	774	4.624
		Altre attività di indagine	588	29	617
		Assistenza post-penitenziaria	22	2	24
	Attività di trattamento	Collaborazioni con altri UEPE per misure	13	0	13
		Assistenza familiare	55	13	68

(3) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

Per ogni soggetto sono considerati gli incarichi emessi nel periodo o attivi da periodi precedenti. I dati riferiti alle diverse tipologie di misura, indagine e consulenza non possono essere sommati, in quanto i soggetti per i quali è stata disposta l'esecuzione di più incarichi sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna tipologia di incarico che li ha riguardati.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
SOGGETTI IN CARICO NELL'ANNO 2019 - DATI DI FLUSSO**

Regione Piemonte

Soggetti in carico per misure alternative alla detenzione nell'anno 2019, secondo lo stato del soggetto. (4)

Stato del soggetto		maschi	femmine	Totale	
Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	Condannati dallo stato di libertà	819	93	912
		Condannati dallo stato di detenzione	220	26	246
		Condannati da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	59	8	67
		Condannati in misura provvisoria dalla libertà	19	1	20
		Condannati in misura provvisoria dalla detenzione	58	9	67
		Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di libertà	77	7	84
		Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di detenzione	116	4	120
		Condannati tossico/alcooldipendenti da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	14	2	16
		Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria dalla libertà	3	0	3
		Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria dalla detenzione	60	1	61
		Condannati affetti da AIDS dallo stato di detenzione	1	0	1
		Condannati affetti da AIDS da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	4	2	6
	Detenzione domiciliare	Condannati dallo stato di libertà	581	104	685
		Condannati dallo stato di detenzione	564	59	623
		Condannati in misura provvisoria dalla libertà	15	2	17
		Condannati in misura provvisoria dalla detenzione	21	9	30
		Condannati in misura provvisoria ex art. 656 c.p.p.	304	22	326
		Condannati affetti da AIDS dallo stato di libertà	6	0	6
		Condannati affetti da AIDS dallo stato di detenzione	12	0	12
	Semilibertà	Condannati madri/padri dallo stato di detenzione	2	6	8
		Condannati dallo stato di libertà	12	1	13
		Condannati dallo stato di detenzione	89	5	94

(4) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

Per ogni soggetto sono considerati gli incarichi emessi nel periodo o attivi da periodi precedenti. I dati riferiti alle diverse misure alternative, così come quelli relativi allo stato del soggetto, non possono essere sommati, in quanto i soggetti per i quali è stata disposta l'esecuzione di più misure sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna misura e stato che li ha riguardati.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
INCARICHI SOPRAVVENUTI NELL'ANNO 2019 - DATI DI FLUSSO**

Regione Piemonte

Incarichi per misure, indagini e consulenze sopravvenuti nell'anno 2019. (1)

Tipologia di incarico	N. incarichi
Misure	6.528
Indagini o consulenze	7.191
Totale	13.719

Incarichi per misure sopravvenuti nell'anno 2019, secondo la tipologia di misura. (1)

		Tipologia di misura	N. incarichi
Misure	Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	785
		Detenzione domiciliare	1.018
		Semilibertà	49
		Totale	1.852
	Sanzioni sostitutive	Libertà controllata	87
		Totale	87
	Misure di sicurezza	Libertà vigilata	170
		Totale	170
	Sanzioni di comunità	Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	44
		Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	1.968
		Totale	2.012
	Misure di comunità	Messa alla prova	2.407
		Totale	2.407
	Totale		6.528

Incarichi per indagini e consulenze sopravvenuti nell'anno 2019, secondo la tipologia di indagine o consulenza. (1)

		Tipologia di indagine o consulenza	N. incarichi
Indagini o consulenze	Attività di consulenza	Attività di consulenza per detenuti/ospiti REMS	1.593
		Totale	1.593
	Attività di indagine	Attività di indagine per liberi	1.679
		Indagini per messa alla prova	3.331
		Altre attività di indagine	526
		Totale	5.536
	Attività di trattamento	Assistenza post-penitenziaria	11
		Collaborazioni con altri UEPE per misure	12
		Assistenza familiare	39
		Totale	62
	Totale		7.191

(1) La tabella riporta dati riferiti al numero di incarichi sopravvenuti nel periodo.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
 INCARICHI SOPRAVVENUTI NELL'ANNO 2019 - DATI DI FLUSSO**

Regione Piemonte

Incarichi per misure alternative alla detenzione sopravvenuti nell'anno 2019, secondo lo stato del soggetto. (2)

		Stato del soggetto	N. incarichi
Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	Condannati dallo stato di libertà	419
		Condannati dallo stato di detenzione	118
		Condannati da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	36
		Condannati in misura provvisoria dalla libertà	20
		Condannati in misura provvisoria dalla detenzione	31
		Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di libertà	38
		Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di detenzione	69
		Condannati tossico/alcooldipendenti da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	10
		Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria dalla libertà	3
		Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria dalla detenzione	39
		Condannati affetti da AIDS da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	2
		Totale	785
		Detenzione domiciliare	Condannati dallo stato di libertà
	Condannati dallo stato di detenzione		372
	Condannati in misura provvisoria dalla libertà		16
	Condannati in misura provvisoria dalla detenzione		29
	Condannati in misura provvisoria ex art. 656 c.p.p.		201
	Condannati affetti da AIDS dallo stato di libertà		4
	Condannati affetti da AIDS dallo stato di detenzione		10
	Condannati madri/padri dallo stato di detenzione		2
	Totale	1.018	
	Semilibertà	Condannati dallo stato di libertà	8
		Condannati dallo stato di detenzione	41
		Totale	49
	Totale		1.852

(2) La tabella riporta dati riferiti al numero di incarichi per misure alternative alla detenzione sopravvenuti nel periodo.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
 INCARICHI SOPRAVVENUTI NELL'ANNO 2019 FINO AL 30/06/2019 - DATI DI FLUSSO**

Regione Piemonte

Incarichi per misure, indagini e consulenze sopravvenuti nell'anno 2019, fino al 30/06/2019. (1)

Tipologia di incarico	N. incarichi
Misure	3.136
Indagini o consulenze	3.712
Totale	6.848

Incarichi per misure sopravvenuti nell'anno 2019, fino al 30/06/2019, secondo la tipologia di misura. (1)

		Tipologia di misura	N. incarichi
Misure	Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	360
		Detenzione domiciliare	477
		Semilibertà	23
		Totale	860
	Sanzioni sostitutive	Libertà controllata	39
		Totale	39
	Misure di sicurezza	Libertà vigilata	83
		Totale	83
	Sanzioni di comunità	Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	26
		Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	977
		Totale	1.003
	Misure di comunità	Messa alla prova	1.151
		Totale	1.151
	Totale		3.136

Incarichi per indagini e consulenze sopravvenuti nell'anno 2019, fino al 30/06/2019, secondo la tipologia di indagine o consulenza. (1)

		Tipologia di indagine o consulenza	N. incarichi
Indagini o consulenze	Attività di consulenza	Attività di consulenza per detenuti/ospiti REMS	788
		Totale	788
	Attività di indagine	Attività di indagine per liberi	798
		Indagini per messa alla prova	1.834
		Altre attività di indagine	255
		Totale	2.887
	Attività di trattamento	Assistenza post-penitenziaria	8
		Collaborazioni con altri UEPE per misure	3
		Assistenza familiare	26
		Totale	37
	Totale		3.712

(1) La tabella riporta dati riferiti al numero di incarichi sopravvenuti nel periodo.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
 INCARICHI SOPRAVVENUTI NELL'ANNO 2019 FINO AL 30/06/2019 - DATI DI FLUSSO**

Regione Piemonte

Incarichi per misure alternative alla detenzione sopravvenuti nell'anno 2019, fino al 30/06/2019, secondo lo stato del soggetto. (2)

		Stato del soggetto ▾	N. incarichi
Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	Condannati dallo stato di libertà	196
		Condannati dallo stato di detenzione	60
		Condannati da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	21
		Condannati in misura provvisoria dalla libertà	5
		Condannati in misura provvisoria dalla detenzione	8
		Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di libertà	11
		Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di detenzione	35
		Condannati tossico/alcooldipendenti da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	5
		Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria dalla libertà	2
		Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria dalla detenzione	16
		Condannati affetti da AIDS da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	1
		Totale	360
		Detenzione domiciliare	Condannati dallo stato di libertà
	Condannati dallo stato di detenzione		184
	Condannati in misura provvisoria dalla libertà		5
	Condannati in misura provvisoria dalla detenzione		9
	Condannati in misura provvisoria ex art. 656 c.p.p.		108
	Condannati affetti da AIDS dallo stato di libertà		1
	Condannati affetti da AIDS dallo stato di detenzione		5
	Condannati madri/padri dallo stato di detenzione		1
	Totale	477	
	Semilibertà	Condannati dallo stato di libertà	3
		Condannati dallo stato di detenzione	20
Totale		23	
Totale			860

(2) La tabella riporta dati riferiti al numero di incarichi per misure alternative alla detenzione sopravvenuti nel periodo.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
SOGGETTI IN CARICO NELL'ANNO 2019 - DATI DI FLUSSO**

Ufficio di ALESSANDRIA

Soggetti in carico nell'anno 2019, secondo il periodo di presa in carico. (1)

Periodo di presa in carico	maschi	femmine	Totale
In carico all'inizio dell'anno da periodi precedenti	634	82	716
Presi in carico nel periodo	703	104	807
Totale	1.337	186	1.523

(1) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

I soggetti che nel periodo in esame sono stati seguiti per più incarichi (misure, indagini e consulenze) sono conteggiati una sola volta.

I soggetti provenienti da anno precedente per i quali è stato completato un incarico nel periodo e per i quali, successivamente allo stesso, è iniziato un altro incarico sono conteggiati tra i soggetti in carico all'inizio dell'anno.

Soggetti in carico nell'anno 2019, secondo la tipologia di incarico. (2)

Tipologia di incarico	maschi	femmine	Totale
Misure	904	140	1.044
Indagini o consulenze	659	105	764

(2) I soggetti che nel periodo in esame sono stati in carico sia per misure che per indagini o consulenze sono conteggiati in entrambe le voci della tabella; per questo motivo il dato complessivo dei soggetti in carico non corrisponde alla somma dei dati relativi ai soggetti in carico distintamente per misure e per indagini o consulenze.

Soggetti in carico per misure nell'anno 2019, secondo la tipologia di misura. (3)

		Tipologia di misura	maschi	femmine	Totale
Misure	Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	107	18	125
		Detenzione domiciliare	138	13	151
		Semilibertà	5	0	5
	Sanzioni sostitutive	Semidetenzione	1	0	1
		Libertà controllata	5	0	5
	Misure di sicurezza	Libertà vigilata	128	8	136
	Sanzioni di comunità	Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	4	1	5
		Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	228	26	254
	Misure di comunità	Messa alla prova	298	74	372

Soggetti in carico per indagini e consulenze nell'anno 2019, secondo la tipologia di indagine o consulenza. (3)

		Tipologia di indagine o consulenza	maschi	femmine	Totale
Indagini o consulenze	Attività di consulenza	Attività di consulenza per detenuti/ospiti REMS	115	6	121
		Attività di indagine per liberi	144	12	156
	Attività di indagine	Indagini per messa alla prova	352	83	435
		Altre attività di indagine	68	5	73
		Assistenza post-penitenziaria	4	0	4
	Attività di trattamento	Collaborazioni con altri UEPE per misure	3	0	3

(3) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

Per ogni soggetto sono considerati gli incarichi emessi nel periodo o attivi da periodi precedenti. I dati riferiti alle diverse tipologie di misura, indagine e consulenza non possono essere sommati, in quanto i soggetti per i quali è stata disposta l'esecuzione di più incarichi sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna tipologia di incarico che li ha riguardati.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
SOGGETTI IN CARICO NELL'ANNO 2019 - DATI DI FLUSSO**

Ufficio di ALESSANDRIA

Soggetti in carico per misure alternative alla detenzione nell'anno 2019, secondo lo stato del soggetto. (4)

		Stato del soggetto	maschi	femmine	Totale
Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	Condannati dallo stato di libertà	66	14	80
		Condannati dallo stato di detenzione	15	2	17
		Condannati da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	3	0	3
		Condannati in misura provvisoria dalla libertà	2	0	2
		Condannati in misura provvisoria dalla detenzione	3	0	3
		Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di libertà	8	1	9
		Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di detenzione	8	1	9
		Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria dalla detenzione	3	0	3
	Detenzione domiciliare	Condannati dallo stato di libertà	57	8	65
		Condannati dallo stato di detenzione	58	4	62
		Condannati in misura provvisoria dalla libertà	0	1	1
		Condannati in misura provvisoria dalla detenzione	1	0	1
		Condannati in misura provvisoria ex art. 656 c.p.p.	29	1	30
		Condannati affetti da AIDS dallo stato di detenzione	2	0	2
	Semilibertà	Condannati madri/padri dallo stato di detenzione	1	1	2
		Condannati dallo stato di detenzione	5	0	5

(4) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

Per ogni soggetto sono considerati gli incarichi emessi nel periodo o attivi da periodi precedenti. I dati riferiti alle diverse misure alternative, così come quelli relativi allo stato del soggetto, non possono essere sommati, in quanto i soggetti per i quali è stata disposta l'esecuzione di più misure sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna misura e stato che li ha riguardati.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
SOGGETTI IN CARICO NELL'ANNO 2019 - DATI DI FLUSSO**

Ufficio di CUNEO

Soggetti in carico nell'anno 2019, secondo il periodo di presa in carico. (1)

Periodo di presa in carico	maschi	femmine	Totale
In carico all'inizio dell'anno da periodi precedenti	1.097	107	1.204
Presi in carico nel periodo	1.342	143	1.485
Totale	2.439	250	2.689

(1) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

I soggetti che nel periodo in esame sono stati seguiti per più incarichi (misure, indagini e consulenze) sono conteggiati una sola volta.

I soggetti provenienti da anno precedente per i quali è stato completato un incarico nel periodo e per i quali, successivamente allo stesso, è iniziato un altro incarico sono conteggiati tra i soggetti in carico all'inizio dell'anno.

Soggetti in carico nell'anno 2019, secondo la tipologia di incarico. (2)

Tipologia di incarico	maschi	femmine	Totale
Misure	1.582	193	1.775
Indagini o consulenze	1.268	120	1.388

(2) I soggetti che nel periodo in esame sono stati in carico sia per misure che per indagini o consulenze sono conteggiati in entrambe le voci della tabella; per questo motivo il dato complessivo dei soggetti in carico non corrisponde alla somma dei dati relativi ai soggetti in carico distintamente per misure e per indagini o consulenze.

Soggetti in carico per misure nell'anno 2019, secondo la tipologia di misura. (3)

		Tipologia di misura	maschi	femmine	Totale
Misure	Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	198	21	219
		Detenzione domiciliare	192	18	210
		Semilibertà	18	1	19
	Sanzioni sostitutive	Libertà controllata	90	11	101
	Misure di sicurezza	Libertà vigilata	104	6	110
	Sanzioni di comunità	Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	14	2	16
		Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	495	55	550
	Misure di comunità	Messa alla prova	505	81	586

Soggetti in carico per indagini e consulenze nell'anno 2019, secondo la tipologia di indagine o consulenza. (3)

		Tipologia di indagine o consulenza	maschi	femmine	Totale
Indagini o consulenze	Attività di consulenza	Attività di consulenza per detenuti/ospiti REMS	464	6	470
		Attività di indagine per liberi	207	23	230
	Attività di indagine	Indagini per messa alla prova	560	90	650
		Altre attività di indagine	43	1	44
		Assistenza post-penitenziaria	3	0	3
	Attività di trattamento	Collaborazioni con altri UEPE per misure	1	0	1
		Assistenza familiare	11	1	12

(3) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

Per ogni soggetto sono considerati gli incarichi emessi nel periodo o attivi da periodi precedenti. I dati riferiti alle diverse tipologie di misura, indagine e consulenza non possono essere sommati, in quanto i soggetti per i quali è stata disposta l'esecuzione di più incarichi sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna tipologia di incarico che li ha riguardati.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
SOGGETTI IN CARICO NELL'ANNO 2019 - DATI DI FLUSSO**

Ufficio di CUNEO

Soggetti in carico per misure alternative alla detenzione nell'anno 2019, secondo lo stato del soggetto. (4)

		Stato del soggetto	maschi	femmine	Totale
Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	Condannati dallo stato di libertà	104	15	119
		Condannati dallo stato di detenzione	24	1	25
		Condannati da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	11	1	12
		Condannati in misura provvisoria dalla libertà	3	0	3
		Condannati in misura provvisoria dalla detenzione	2	1	3
		Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di libertà	18	1	19
		Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di detenzione	25	1	26
		Condannati tossico/alcooldipendenti da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	1	0	1
		Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria dalla libertà	2	0	2
		Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria dalla detenzione	19	0	19
		Condannati affetti da AIDS dallo stato di detenzione	1	0	1
		Condannati affetti da AIDS da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	1	1	2
	Detenzione domiciliare	Condannati dallo stato di libertà	75	8	83
		Condannati dallo stato di detenzione	77	8	85
		Condannati in misura provvisoria dalla libertà	1	0	1
		Condannati in misura provvisoria dalla detenzione	1	0	1
		Condannati in misura provvisoria ex art. 656 c.p.p.	44	2	46
	Semilibertà	Condannati dallo stato di libertà	4	0	4
		Condannati dallo stato di detenzione	14	1	15

(4) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

Per ogni soggetto sono considerati gli incarichi emessi nel periodo o attivi da periodi precedenti. I dati riferiti alle diverse misure alternative, così come quelli relativi allo stato del soggetto, non possono essere sommati, in quanto i soggetti per i quali è stata disposta l'esecuzione di più misure sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna misura e stato che li ha riguardati.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
SOGGETTI IN CARICO NELL'ANNO 2019 - DATI DI FLUSSO**

Ufficio di NOVARA

Soggetti in carico nell'anno 2019, secondo il periodo di presa in carico. (1)

Periodo di presa in carico	maschi	femmine	Totale
In carico all'inizio dell'anno da periodi precedenti	557	107	664
Presi in carico nel periodo	756	89	845
Totale	1.313	196	1.509

(1) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

I soggetti che nel periodo in esame sono stati seguiti per più incarichi (misure, indagini e consulenze) sono conteggiati una sola volta.

I soggetti provenienti da anno precedente per i quali è stato completato un incarico nel periodo e per i quali, successivamente allo stesso, è iniziato un altro incarico sono conteggiati tra i soggetti in carico all'inizio dell'anno.

Soggetti in carico nell'anno 2019, secondo la tipologia di incarico. (2)

Tipologia di incarico	maschi	femmine	Totale
Misure	886	152	1.038
Indagini o consulenze	644	77	721

(2) I soggetti che nel periodo in esame sono stati in carico sia per misure che per indagini o consulenze sono conteggiati in entrambe le voci della tabella; per questo motivo il dato complessivo dei soggetti in carico non corrisponde alla somma dei dati relativi ai soggetti in carico distintamente per misure e per indagini o consulenze.

Soggetti in carico per misure nell'anno 2019, secondo la tipologia di misura. (3)

		Tipologia di misura	maschi	femmine	Totale
Misure	Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	139	19	158
		Detenzione domiciliare	118	20	138
		Semilibertà	2	0	2
	Misure di sicurezza	Libertà vigilata	14	0	14
	Sanzioni di comunità	Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	19	5	24
		Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	307	42	349
	Misure di comunità	Messa alla prova	296	67	363

Soggetti in carico per indagini e consulenze nell'anno 2019, secondo la tipologia di indagine o consulenza. (3)

		Tipologia di indagine o consulenza	maschi	femmine	Totale
Indagini o consulenze	Attività di consulenza	Attività di consulenza per detenuti/ospiti REMS	128	6	134
		Attività di indagine per liberi	152	10	162
	Attività di indagine	Indagini per messa alla prova	336	59	395
		Altre attività di indagine	51	1	52
		Assistenza post-penitenziaria	2	0	2
	Attività di trattamento	Collaborazioni con altri UEPE per misure	3	0	3
		Assistenza familiare	5	2	7

(3) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

Per ogni soggetto sono considerati gli incarichi emessi nel periodo o attivi da periodi precedenti. I dati riferiti alle diverse tipologie di misura, indagine e consulenza non possono essere sommati, in quanto i soggetti per i quali è stata disposta l'esecuzione di più incarichi sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna tipologia di incarico che li ha riguardati.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
SOGGETTI IN CARICO NELL'ANNO 2019 - DATI DI FLUSSO**

Ufficio di NOVARA

Soggetti in carico per misure alternative alla detenzione nell'anno 2019, secondo lo stato del soggetto. (4)

		Stato del soggetto	maschi	femmine	Totale
Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	Condannati dallo stato di libertà	80	12	92
		Condannati dallo stato di detenzione	29	3	32
		Condannati da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	5	0	5
		Condannati in misura provvisoria dalla libertà	3	0	3
		Condannati in misura provvisoria dalla detenzione	11	3	14
		Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di libertà	4	1	5
		Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di detenzione	6	0	6
		Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria dalla detenzione	4	0	4
		Condannati affetti da AIDS da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	1	1	2
	Detenzione domiciliare	Condannati dallo stato di libertà	63	13	76
		Condannati dallo stato di detenzione	46	6	52
		Condannati in misura provvisoria dalla libertà	1	0	1
		Condannati in misura provvisoria dalla detenzione	3	2	5
		Condannati in misura provvisoria ex art. 656 c.p.p.	3	0	3
		Condannati affetti da AIDS dallo stato di libertà	1	0	1
		Condannati affetti da AIDS dallo stato di detenzione	2	0	2
	Semilibertà	Condannati madri/padri dallo stato di detenzione	1	0	1
		Condannati dallo stato di detenzione	2	0	2

(4) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

Per ogni soggetto sono considerati gli incarichi emessi nel periodo o attivi da periodi precedenti. I dati riferiti alle diverse misure alternative, così come quelli relativi allo stato del soggetto, non possono essere sommati, in quanto i soggetti per i quali è stata disposta l'esecuzione di più misure sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna misura e stato che li ha riguardati.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
SOGGETTI IN CARICO NELL'ANNO 2019 - DATI DI FLUSSO**

Ufficio di TORINO

Soggetti in carico nell'anno 2019, secondo il periodo di presa in carico. (1)

Periodo di presa in carico	maschi	femmine	Totale
In carico all'inizio dell'anno da periodi precedenti	2.999	372	3.371
Presi in carico nel periodo	4.647	634	5.281
Totale	7.646	1.006	8.652

(1) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

I soggetti che nel periodo in esame sono stati seguiti per più incarichi (misure, indagini e consulenze) sono conteggiati una sola volta.

I soggetti provenienti da anno precedente per i quali è stato completato un incarico nel periodo e per i quali, successivamente allo stesso, è iniziato un altro incarico sono conteggiati tra i soggetti in carico all'inizio dell'anno.

Soggetti in carico nell'anno 2019, secondo la tipologia di incarico. (2)

Tipologia di incarico	maschi	femmine	Totale
Misure	4.766	653	5.419
Indagini o consulenze	4.291	602	4.893

(2) I soggetti che nel periodo in esame sono stati in carico sia per misure che per indagini o consulenze sono conteggiati in entrambe le voci della tabella; per questo motivo il dato complessivo dei soggetti in carico non corrisponde alla somma dei dati relativi ai soggetti in carico distintamente per misure e per indagini o consulenze.

Soggetti in carico per misure nell'anno 2019, secondo la tipologia di misura. (3)

		Tipologia di misura	maschi	femmine	Totale
Misure	Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	824	75	899
		Detenzione domiciliare	827	120	947
		Semilibertà	71	4	75
	Sanzioni sostitutive	Libertà controllata	1	0	1
	Misure di sicurezza	Libertà vigilata	296	22	318
	Sanzioni di comunità	Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	14	1	15
		Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	1.261	135	1.396
	Misure di comunità	Messa alla prova	1.540	301	1.841

Soggetti in carico per indagini e consulenze nell'anno 2019, secondo la tipologia di indagine o consulenza. (3)

		Tipologia di indagine o consulenza	maschi	femmine	Totale
Indagini o consulenze	Attività di consulenza	Attività di consulenza per detenuti/ospiti REMS	962	50	1.012
		Attività di indagine per liberi	959	114	1.073
	Attività di indagine	Indagini per messa alla prova	2.097	415	2.512
		Altre attività di indagine	315	16	331
		Assistenza post-penitenziaria	13	2	15
	Attività di trattamento	Collaborazioni con altri UEPE per misure	4	0	4
		Assistenza familiare	38	9	47

(3) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

Per ogni soggetto sono considerati gli incarichi emessi nel periodo o attivi da periodi precedenti. I dati riferiti alle diverse tipologie di misura, indagine e consulenza non possono essere sommati, in quanto i soggetti per i quali è stata disposta l'esecuzione di più incarichi sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna tipologia di incarico che li ha riguardati.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
SOGGETTI IN CARICO NELL'ANNO 2019 - DATI DI FLUSSO**

Ufficio di TORINO

Soggetti in carico per misure alternative alla detenzione nell'anno 2019, secondo lo stato del soggetto. (4)

		Stato del soggetto	maschi	femmine	Totale
Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	Condannati dallo stato di libertà	486	44	530
		Condannati dallo stato di detenzione	136	14	150
		Condannati da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	40	6	46
		Condannati in misura provvisoria dalla libertà	10	1	11
		Condannati in misura provvisoria dalla detenzione	35	5	40
		Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di libertà	39	4	43
		Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di detenzione	59	2	61
		Condannati tossico/alcooldipendenti da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	9	1	10
		Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria dalla libertà	1	0	1
	Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria dalla detenzione	25	0	25	
	Detenzione domiciliare	Condannati dallo stato di libertà	303	59	362
		Condannati dallo stato di detenzione	305	36	341
		Condannati in misura provvisoria dalla libertà	8	0	8
		Condannati in misura provvisoria dalla detenzione	12	6	18
		Condannati in misura provvisoria ex art. 656 c.p.p.	216	17	233
		Condannati affetti da AIDS dallo stato di libertà	1	0	1
		Condannati affetti da AIDS dallo stato di detenzione	5	0	5
	Condannati madri/padri dallo stato di detenzione	0	4	4	
	Semilibertà	Condannati dallo stato di libertà	5	0	5
		Condannati dallo stato di detenzione	66	4	70

(4) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

Per ogni soggetto sono considerati gli incarichi emessi nel periodo o attivi da periodi precedenti. I dati riferiti alle diverse misure alternative, così come quelli relativi allo stato del soggetto, non possono essere sommati, in quanto i soggetti per i quali è stata disposta l'esecuzione di più misure sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna misura e stato che li ha riguardati.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
SOGGETTI IN CARICO NELL'ANNO 2019 - DATI DI FLUSSO**

Ufficio di VERBANIA

Soggetti in carico nell'anno 2019, secondo il periodo di presa in carico. (1)

Periodo di presa in carico	maschi	femmine	Totale
In carico all'inizio dell'anno da periodi precedenti	229	31	260
Presi in carico nel periodo	390	62	452
Totale	619	93	712

(1) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

I soggetti che nel periodo in esame sono stati seguiti per più incarichi (misure, indagini e consulenze) sono conteggiati una sola volta.

I soggetti provenienti da anno precedente per i quali è stato completato un incarico nel periodo e per i quali, successivamente allo stesso, è iniziato un altro incarico sono conteggiati tra i soggetti in carico all'inizio dell'anno.

Soggetti in carico nell'anno 2019, secondo la tipologia di incarico. (2)

Tipologia di incarico	maschi	femmine	Totale
Misure	435	61	496
Indagini o consulenze	320	56	376

(2) I soggetti che nel periodo in esame sono stati in carico sia per misure che per indagini o consulenze sono conteggiati in entrambe le voci della tabella; per questo motivo il dato complessivo dei soggetti in carico non corrisponde alla somma dei dati relativi ai soggetti in carico distintamente per misure e per indagini o consulenze.

Soggetti in carico per misure nell'anno 2019, secondo la tipologia di misura. (3)

		Tipologia di misura	maschi	femmine	Totale
Misure	Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	34	1	35
		Detenzione domiciliare	46	4	50
		Semilibertà	3	0	3
	Misure di sicurezza	Libertà vigilata	15	0	15
	Sanzioni di comunità	Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	16	5	21
		Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	136	20	156
	Misure di comunità	Messa alla prova	194	32	226

Soggetti in carico per indagini e consulenze nell'anno 2019, secondo la tipologia di indagine o consulenza. (3)

		Tipologia di indagine o consulenza	maschi	femmine	Totale
Indagini o consulenze	Attività di consulenza	Attività di consulenza per detenuti/ospiti REMS	50	0	50
		Attività di indagine per liberi	40	4	44
	Attività di indagine	Indagini per messa alla prova	220	51	271
		Altre attività di indagine	16	0	16
	Attività di trattamento	Assistenza familiare	0	1	1

(3) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

Per ogni soggetto sono considerati gli incarichi emessi nel periodo o attivi da periodi precedenti. I dati riferiti alle diverse tipologie di misura, indagine e consulenza non possono essere sommati, in quanto i soggetti per i quali è stata disposta l'esecuzione di più incarichi sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna tipologia di incarico che li ha riguardati.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
SOGGETTI IN CARICO NELL'ANNO 2019 - DATI DI FLUSSO**

Ufficio di VERBANIA

Soggetti in carico per misure alternative alla detenzione nell'anno 2019, secondo lo stato del soggetto. (4)

		Stato del soggetto	maschi	femmine	Totale
Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	Condannati dallo stato di libertà	20	0	20
		Condannati dallo stato di detenzione	6	1	7
		Condannati da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	1	0	1
		Condannati in misura provvisoria dalla libertà	1	0	1
		Condannati in misura provvisoria dalla detenzione	3	0	3
		Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di libertà	1	0	1
		Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di detenzione	1	0	1
		Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria dalla detenzione	2	0	2
	Detenzione domiciliare	Condannati dallo stato di libertà	18	2	20
		Condannati dallo stato di detenzione	17	1	18
		Condannati in misura provvisoria dalla libertà	3	1	4
		Condannati in misura provvisoria dalla detenzione	1	0	1
		Condannati affetti da AIDS dallo stato di libertà	4	0	4
		Condannati affetti da AIDS dallo stato di detenzione	4	0	4
	Semilibertà	Condannati dallo stato di libertà	1	0	1
		Condannati dallo stato di detenzione	2	0	2

(4) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

Per ogni soggetto sono considerati gli incarichi emessi nel periodo o attivi da periodi precedenti. I dati riferiti alle diverse misure alternative, così come quelli relativi allo stato del soggetto, non possono essere sommati, in quanto i soggetti per i quali è stata disposta l'esecuzione di più misure sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna misura e stato che li ha riguardati.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
SOGGETTI IN CARICO NELL'ANNO 2019 - DATI DI FLUSSO**

Ufficio di VERCELLI

Soggetti in carico nell'anno 2019, secondo il periodo di presa in carico. (1)

Periodo di presa in carico	maschi	femmine	Totale
In carico all'inizio dell'anno da periodi precedenti	641	112	753
Presi in carico nel periodo	788	114	902
Totale	1.429	226	1.655

(1) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

I soggetti che nel periodo in esame sono stati seguiti per più incarichi (misure, indagini e consulenze) sono conteggiati una sola volta.

I soggetti provenienti da anno precedente per i quali è stato completato un incarico nel periodo e per i quali, successivamente allo stesso, è iniziato un altro incarico sono conteggiati tra i soggetti in carico all'inizio dell'anno.

Soggetti in carico nell'anno 2019, secondo la tipologia di incarico. (2)

Tipologia di incarico	maschi	femmine	Totale
Misure	831	152	983
Indagini o consulenze	816	116	932

(2) I soggetti che nel periodo in esame sono stati in carico sia per misure che per indagini o consulenze sono conteggiati in entrambe le voci della tabella; per questo motivo il dato complessivo dei soggetti in carico non corrisponde alla somma dei dati relativi ai soggetti in carico distintamente per misure e per indagini o consulenze.

Soggetti in carico per misure nell'anno 2019, secondo la tipologia di misura. (3)

		Tipologia di misura	maschi	femmine	Totale
Misure	Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	116	17	133
		Detenzione domiciliare	143	25	168
		Semilibertà	5	1	6
	Misure di sicurezza	Libertà vigilata	48	3	51
		Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	2	1	3
	Sanzioni di comunità	Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	247	31	278
		Misure di comunità	Messa alla prova	278	75

Soggetti in carico per indagini e consulenze nell'anno 2019, secondo la tipologia di indagine o consulenza. (3)

		Tipologia di indagine o consulenza	maschi	femmine	Totale
Indagini o consulenze	Attività di consulenza	Attività di consulenza per detenuti/ospiti REMS	271	11	282
		Attività di indagine per liberi	163	22	185
	Attività di indagine	Indagini per messa alla prova	298	77	375
		Altre attività di indagine	96	6	102
		Attività di trattamento	Collaborazioni con altri UEPE per misure	2	0
	Assistenza familiare		1	0	1

(3) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

Per ogni soggetto sono considerati gli incarichi emessi nel periodo o attivi da periodi precedenti. I dati riferiti alle diverse tipologie di misura, indagine e consulenza non possono essere sommati, in quanto i soggetti per i quali è stata disposta l'esecuzione di più incarichi sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna tipologia di incarico che li ha riguardati.

**UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA
SOGGETTI IN CARICO NELL'ANNO 2019 - DATI DI FLUSSO**

Ufficio di VERCELLI

Soggetti in carico per misure alternative alla detenzione nell'anno 2019, secondo lo stato del soggetto. (4)

		Stato del soggetto	maschi	femmine	Totale
Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	Condannati dallo stato di libertà	66	8	74
		Condannati dallo stato di detenzione	12	5	17
		Condannati da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	0	1	1
		Condannati in misura provvisoria dalla detenzione	4	0	4
		Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di libertà	8	0	8
		Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di detenzione	18	1	19
		Condannati tossico/alcooldipendenti da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	4	1	5
		Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria dalla detenzione	7	1	8
		Condannati affetti da AIDS da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	2	0	2
	Detenzione domiciliare	Condannati dallo stato di libertà	66	16	82
		Condannati dallo stato di detenzione	65	5	70
		Condannati in misura provvisoria dalla libertà	2	0	2
		Condannati in misura provvisoria dalla detenzione	3	1	4
		Condannati in misura provvisoria ex art. 656 c.p.p.	12	2	14
		Condannati madri/padri dallo stato di detenzione	0	1	1
	Semilibertà	Condannati dallo stato di libertà	2	1	3
		Condannati dallo stato di detenzione	3	0	3

(4) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

Per ogni soggetto sono considerati gli incarichi emessi nel periodo o attivi da periodi precedenti. I dati riferiti alle diverse misure alternative, così come quelli relativi allo stato del soggetto, non possono essere sommati, in quanto i soggetti per i quali è stata disposta l'esecuzione di più misure sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna misura e stato che li ha riguardati.



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