

# 2013

**relazione annuale  
delle attività svolte**

**Garante delle persone private della libertà personale**



# Indice

## Uno sguardo d'insieme

Una doverosa riflessione	9
I garanti dei detenuti in Italia	17
I principi da realizzare	21
Il sovraffollamento carcerario dopo la sentenza Torreggiani	26
Il problema della dimensione della cella	31
Parliamo di	39
Importanza del diritto al lavoro delle persone detenute	39
Detenute donne e donne madri in carcere	43
La questione carcere e gli stranieri	52
La valenza dei servizi linguistici per le persone ristrette	58
Dalla realtà della detenzione all'ipotesi di giustizia riparativa	69
Informazione dal e sul carcere	78
La Garante informa	81
Diritto di cittadinanza: garantire il diritto di voto ai detenuti	83
I diritti dei detenuti: a chi competono?	88

## La vigilanza sulle condizioni di privazione della libertà personale

Rapporto con la popolazione detenuta	98
Le segnalazioni collettive	99
Casa circondariale di Bologna	100
Istituti penitenziari di Parma	105
Casa circondariale di Modena	113
Casa circondariale di Rimini	118
Istituti penali di Reggio nell'Emilia	123
Casa circondariale di Ravenna	132
Casa circondariale di Piacenza	134
Casa circondariale di Ferrara	136
Casa circondariale di Forlì	138
La questione relativa al taglio dei dirigenti penitenziari anche in Emilia-Romagna	141

La casa di lavoro di Castelfranco Emilia	
Territorializzare le misure di sicurezza detentive	149
I numeri sulle misure di sicurezza personali detentive	157
I centri di identificazione ed espulsione	169
La chiusura dei CIE di Modena e Bologna	169
Alcuni numeri esemplificativi	173
Il CIE di Modena	175
La nuova disciplina in materia di espulsione degli stranieri	177
L'istituto penale minorile e le strutture residenziali del centro di giustizia minorile	193
Le attività svolte all'interno dell'Istituto	194
Il centro di prima accoglienza e la comunità ministeriale - Il centro di giustizia minorile per l'Emilia-Romagna	196

## La rete, i progetti e le partecipazioni

L'accordo con UNIBO e la rete delle relazioni	211
La Garante regionale e l'università di Bologna	211
La rete delle relazioni	218
Tutela e promozione dei diritti	224
Dentro e fuori: altre iniziative pubbliche	229
Interventi e partecipazioni nel 2013	240

## Appendice

Numeri e statistiche	
Misure alternative alla detenzione	251
Eventi critici negli istituti penitenziari	261
Detenuti lavoranti e formazione	262
Detenute madri e figli in carcere	268
Allegati	
Quesito al Ministro dell'Interno su art. 17 nei C.I.E.	271
L. 10/2014 di conversione del D.L. 146/2013	273
Lettera al Presidente della Repubblica su Garante Nazionale	286
I Garanti in Italia	289
Umanizzazione della pena - Circolare PRAP Emilia Romagna	296
Sentenza della Corte Costituzionale n. 135 - 7 giugno 2013	322
Corte Costituzionale ordinanza n. 46/2012	333
Ricorso n. 12/2012 del Magistrato di Sorveglianza di Roma	337
Decreto 8 marzo 2013 - Requisiti Case famiglia	345
Circolare n. 6/2013 Ministero dell'Interno - Elezioni 2013	347
Elezioni 2013 - fac simile	351
Campagna 3leggi - fac simile	352
C.G.M. - analisi dei flussi d'utenza 2013	353
Corte Costituzionale - sentenza n. 279/2013	367







# Parte prima

uno sguardo d'insieme



# Una doverosa riflessione

## e la necessità di un adeguamento della legge istitutiva

Al termine del secondo anno di mandato quale Garante delle persone private della libertà personale per la Regione Emilia-Romagna non si può prescindere da alcuni dati di modifica normativa già avvenuta e in corso, con riferimento particolare alla istituzione della figura del Garante nazionale, perché suggeriscono una revisione della legge regionale istitutiva del garante regionale.

**Il Parlamento italiano ha provveduto con la legge n°195/2012 ad autorizzare la ratifica e ad adottare l'ordine di esecuzione al Protocollo opzionale sulla tortura** La L. 9 novembre 2012, n.195, di ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti stipulato a New York il 18 dicembre 2002, ha determinato quale effetto che dal 20 novembre 2012 il testo del Protocollo costituisca norma vigente.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 del Protocollo, per "privazione della libertà" s'intende "ogni forma di detenzione o imprigionamento o collocazione di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente, su ordine di un'autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo".

Tra le altre norme il Protocollo prevede un sistema di visite periodiche nei luoghi in cui si trovano persone private della libertà personale, effettuate da organismi indipendenti internazionali e nazionali, con la previsione che ogni Stato Parte a livello nazionale istituisca, designi o gestisca uno o più organi con poteri di visita incaricati di prevenire la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti entro un anno dalla ratifica, riconoscendo all'**art.17 che possono essere qualificati quali meccanismi nazionali di prevenzione anche organismi istituiti a livello locale, purché rispondano ai requisiti richiesti dal Protocollo.**

**Questo è un punto ineludibile, che connota i Garanti già istituiti a livello locale per la funzione di vigilanza che devono svolgere sui luoghi di detenzione, compresi i CIE.**

I Centri di Identificazione ed espulsione sono senza dubbio luoghi di privazione della libertà personale, secondo quanto descritto nel Protocollo sopra citato, e alla luce della modifica normativa in oggetto l'ingresso dei Garanti parrebbe non essere più subordinato ad autorizzazione amministrativa, come avviene attualmente (e in tal senso questo Garante ha già posto il quesito alle autorità competenti (all. 1).

A ciò si aggiunge che è chiara l'indicazione, oggi diritto vivente, di configurare un organo di vigilanza (ma

non solo), che abbia carattere di specialità e settorialità (oltreché di autonomia), con buona pace dei tentativi di accorpate in unica figura competenze ed interventi in settori che possono addirittura entrare in contrasto tra di loro in ragione dei diversi diritti e interessi da tutelare.

I **luoghi di privazione della libertà** personale richiedono competenze specifiche, e non possono essere trattati da una unica figura, come accade ancora, per ragioni di riduzione di spese, in alcuni enti, sia pure in percentuale modestissima, nella quale vengono accorpate le competenze del difensore civico, del garante dei detenuti e dell'infanzia.

Nel corso della redazione di questa introduzione è stata promulgata la legge 21 febbraio 2014 n.10 di conversione del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146 (all.2) che prevede finalmente l'istituzione del Garante delle persone private della libertà personale, assolvendo così ad obblighi di carattere internazionale, naturale coronamento e riconoscimento del percorso intrapreso in via di sperimentazione a livello territoriale con i **Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale** a livello comunale, provinciale e regionale, che rappresenta la vera novità degli ultimi anni in materia penitenziaria.

La positività dell'esperienza aveva ottenuto pieno riconoscimento con la modifica dell'articolo 67 dell'Ordinamento penitenziario (L.354/75), per effetto della legge 27 febbraio 2009, n.14 (conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2008, n.207), che prevede anche il Garante, con riferimento al territorio di cui l'ente che l'ha istituito è espressione, fra quei soggetti che, laddove istituiti, possono visitare gli istituti penitenziari senza necessità di preventiva autorizzazione, alla stregua dei membri del Parlamento nonché con la modifica dell'articolo 18 dell'Ordinamento penitenziario, che prevede i colloqui da parte del Garante con le persone detenute anche al fine di compiere atti giuridici.

Nel corso degli anni sono state presentate varie proposte di legge, ed anche i Garanti territoriali hanno predisposto un proprio testo nell'ambito del quale, fra i tratti salienti dell'organismo di vigilanza e monitoraggio munito del potere di accedere in maniera incondizionata ai luoghi di privazione della libertà personale, emergono i requisiti della collegialità e dell'indipendenza, essendo prevista una designazione di tipo parlamentare, con la previsione di un continuo raccordo con i Garanti territoriali presenti nelle realtà locali. Per questo, pur ritenendo importante la nuova previsione, molti Garanti hanno espresso preoccupazione per l'istituzione con decreto legge di un ufficio istituito presso il Ministero di Giustizia, e di componenti, compreso il Garante nazionale, nominati dal Consiglio dei Ministri, in violazione del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 10 dicembre 1984, fatto a New York il 18.12.2002 sopra richiamato perché delinea la figura di un Garante non autonomo, non terzo, non indipendente (all.3) e sono stati presentati emendamenti in tal senso.

Ciò detto, e arrivando alla ricaduta locale, appare utile la revisione della legge istitutiva del Garante regionale, ed in particolare dell'art.21 LR 27 settembre 2011, n.13 per la miglior indicazione delle caratteristiche della figura, tenendo conto di quelle che saranno gli sviluppi della introduzione della figura del Garante nazionale, nonché del recepimento della normativa internazionale.

Altra ragione importante di modifica della legge istitutiva, che richiama sul punto gli art. 10, 11, 12 co. 1 e art. 13 della regionale n.9 del 2005, che aveva istituito il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza, è la mancata equiparazione del Garante delle persone private della libertà personale (e di quello dell'infanzia e dell'adolescenza) al difensore civico, che non appare giustificabile, in considerazione dell'attività svolta (di cui ultra), della delicatezza dei temi trattati e dei diritti fondamentali della persona oggetto di tutela, della visibilità della funzione e della avvertita necessità della stessa (solo alla newsletter dell'ufficio del Garante sono iscritte 280 persone, dato rilevato il 14 febbraio 2014, tra magistrati, avvocati, direttori di carcere, personale degli enti locali, studenti e vari altri).

Se queste considerazioni non potevano avere ingresso prima dell'istituzione delle diverse figure di garanzia, oggi non appare più sostenibile la differenziazione ancora esistente.

Ancora, appare opportuno segnalare, anche per il futuro, la difficoltà ad operare senza autonomia di bilancio, e non potendo utilizzare le risorse destinate all'ufficio a seconda delle necessità che l'ufficio stesso individua. Il carcere e i temi collaterali impongono tempi e ragioni di intervento che non possono essere disciplinate, almeno in parte, con una programmazione annuale.

Il mutare continuo degli scenari legislativi e di condizioni di vita delle persone private della libertà personale, le emergenze che come tali non sono prevedibili, impongono una diversa libertà di azione dell'ufficio del Garante, così meglio tutelato nell'autonomia del suo agire.

Forse non è superfluo ricordare che nel **2010** la **Presidenza del Consiglio dei ministri ha dichiarato lo stato di emergenza delle carceri**, non cessato, e che a breve l'Italia verrà chiamata a rispondere di quanto fatto per risolvere la drammatica situazione delle carceri dopo la sentenza della CEDU dell'8 gennaio 2013 (Torreggiani ed altri).

**Ultima considerazione:** questo Garante ha chiesto e chiede di superare la precarietà della composizione dell'ufficio: l'assemblea legislativa, la regione, ma soprattutto gli utenti, possono trarre beneficio dalla presenza di personale della regione dedicato ai temi del carcere e della pena.

Lo straordinario personale che ha seguito questo Garante dall'ufficio del Comune, in presenza di un bando interno a cui non si è potuto dare seguito, è destinato a cessare, per ragioni pensionistiche e di conclusione dell'incarico.

Sarebbe importante che tutto il lavoro di costruzione dell'ufficio e il patrimonio di conoscenze e di esperienze maturato potesse essere "tragheggiato" ad un futuro Garante, con risparmio di energie e risorse. Spero che questo succeda.

**In sintesi** l'Ufficio del garante ha dedicato energie prevalenti al tema della **vigilanza**, per le ragioni sopraesposte e in forza del suo mandato, al fine di verificare in concreto gli effettivi interventi dell'Amministrazione penitenziaria per assicurare il miglioramento delle condizioni di vita delle persone ristrette negli istituti della Regione Emilia-Romagna e per segnalare disservizi, violazioni dei diritti, problemi di ordine strutturale.

In particolare a ciò si aggiunge la necessità di verificare e monitorare quali misure fossero via via adottate per ottemperare al dettato della sentenza CEDU (cd Torreggiani) che di fatto condanna il nostro Paese per violazione dell'art.3 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, con riferimento alla perdurante presenza

di **trattamenti inumani e degradanti**, specie per gli spazi di reclusione al di sotto del minimo considerato vitale (3 mq), ma non solo.

L'attività di vigilanza e monitoraggio si estende, come si vedrà, alla verifica della attuazione delle disposizioni impartite con nota del Provveditore regionale alle carceri in tema di umanizzazione della pena.

A questo proposito utile è stata la costante **interlocazione con l'Amministrazione penitenziaria** nelle sue varie articolazioni (provveditorato; direttori degli istituti; commissari e agenti di polizia penitenziaria; educatori e responsabili delle aree educative) e con i magistrati di sorveglianza competenti per territorio.

L'Ufficio si è impegnato a verificare le **condizioni igienico-sanitarie** nei luoghi di detenzione, grazie anche all'ormai rodato scambio di informazioni tra Garante e ASL che si concretizza con la trasmissione dei verbali delle visite ispettive effettuate con cadenza semestrale dalle aziende sanitarie territoriali.

In alcuni casi il permanere di situazioni di degrado e cattive condizioni igienico-sanitarie ha portato a segnalazioni e sollecitazioni da parte di questo Ufficio ai vertici dell'Amministrazione penitenziaria.

(si reinvia alla lettura del capitolo "Vigilanza sulle condizioni di privazione della libertà personale", pag 97)

Sul tema della salute, spesso oggetto di richieste di intervento da parte dei detenuti in particolare dal carcere di Parma e Castelfranco, è importante e proficua l'interlocazione con l'assessorato competente, molto attento al tema del carcere, nonché con i referenti medici presenti nelle strutture carcerarie e nei reparti detentivi nelle strutture ospedaliere pubbliche.

Per approfondire si reinvia alla lettura della circolare n.15 del 2012 a cura della Direzione generale sanità e politiche sociali della Regione Emilia-Romagna:

[http://www.saluter.it/documentazione/leggi/regionali/circolari1/circolare%20n%20%2015\\_2012\\_Percorso%20clinico%20detenuti.pdf/view?searchterm=il percorso clinico assistenziale per le persone detenute.](http://www.saluter.it/documentazione/leggi/regionali/circolari1/circolare%20n%20%2015_2012_Percorso%20clinico%20detenuti.pdf/view?searchterm=il percorso clinico assistenziale per le persone detenute)

L'Ufficio ha lavorato per garantire il principio, tuttora non compiutamente attuato, dell'effettiva **territorializzazione della pena** ai sensi dell'art. 42 O.P., attraverso un servizio agli utenti detenuti che consiste nella segnalazione e il sostegno, anche attraverso la ricerca della necessaria documentazione, delle domande dei detenuti che chiedono di potersi avvicinare alle famiglie (spesso impossibilitate anche economicamente ad andare a trovare i propri congiunti) o di essere trasferiti in istituti dove ci siano più opportunità di studio o lavoro. Sulle domande di trasferimento decide il Provveditore a livello regionale, mentre è competente il DAP se la richiesta riguarda un istituto fuori regione.

Mentre le risposte dal Provveditorato giungono in tempi del tutto accettabili, le risposte che arrivano dall'Amministrazione centrale, quando arrivano, non si possono definire tempestive.

I Garanti hanno chiesto al Presidente del DAP di poter avere, su un tema così importante, un interlocutore dedicato .

L'Ufficio si è occupato di favorire l'esplicazione dei **diritti di cittadinanza, agevolando il diritto al voto e la raccolta di firme per la sottoscrizione dei referendum popolari**. La complessità dei luoghi, la carenza di informazioni e le procedure burocratiche fanno sì che pochi sappiano o riescano ad esprimere il proprio

voto, diritto fondamentale per la partecipazione alla vita politica del nostro Paese di persone che hanno bisogno di sentire riconosciuto il **diritto di cittadinanza**. Per questo l'Ufficio, nel corso del 2013, è intervenuto per agevolare le operazioni di voto e la sottoscrizione delle proposte delle **3leggi** di iniziativa popolare per la giustizia e diritti nelle carceri regionali. La buona riuscita delle iniziative si è potuta realizzare grazie alla collaborazione del Provveditorato, delle direzioni degli istituti, della polizia penitenziaria e del volontariato. (per approfondire si reinvia alla lettura a pag. 83)

Tra i servizi resi alla popolazione detenuta, ma non solo, va menzionata l'attività di **distribuzione degli opuscoli informativi** in più lingue in tutte le carceri della Regione (e oltre), con gli aggiornamenti normativi via via determinati dai continui mutamenti legislativi, distribuzione che va incontro alle esigenze di informazione della popolazione detenuta, e che continua ad essere richiesta e sollecitata dagli operatori.

**Carcere & dintorni**, l'opuscolo in italiano e nelle 5 lingue in cui è tradotto (albanese, arabo, francese, inglese, spagnolo), è consultabile nel sito al link:

<http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/detenuti/attivita/Progetti-interventi/i-progetti/dentro-e-fuori>

Buona l'interlocuzione con la **Conferenza regionale del volontariato giustizia** e con le associazioni di riferimento e i singoli volontari. La relazione grandemente virtuosa consente un reciproco flusso di informazioni utili ad intervenire fattivamente nei casi critici e nella complessità delle richieste che giungono da coloro che spesso voce non hanno.

Come proficuo è il raccordo e la collaborazione fattiva con gli altri **Garanti territoriali** presenti in regione, in particolare con i garanti dei Comuni di Piacenza, Ferrara e da ultimo con il neo incaricato Garante di Parma (l'elenco completo dei Garanti presenti in Italia e in regione con i loro riferimenti per contatti sono all'all.4), ai quali vengono inviate le istanze dei detenuti del carcere di riferimento, fermo restando l'intervento dell'Ufficio regionale quando richiesto o che comunque riguarda le problematiche di ordine generale (sanità, umanizzazione della pena, condizioni degli istituti, denunce da parte dei detenuti di situazioni di particolare delicatezza, ecc), anche per il necessario raccordo con gli assessori competenti.

In particolare, dalla Casa circondariale di Bologna è stato richiesto lo specifico intervento della Garante regionale, a cui è stata data positiva risposta (per esempio in occasione di prolungati scioperi della fame di singoli detenuti).

Prosegue con grande impegno e reciproca soddisfazione il positivo rapporto con l'Università di Bologna, nato nel mese di Settembre 2012, quando il Garante regionale per le persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale ha siglato un **Accordo di collaborazione con il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna** per lo svolgimento di attività di consulenza, ricerca e studio su tematiche riguardanti l'esecuzione delle pene e delle altre misure restrittive della libertà, (per i dettagli si reinvia alla lettura del capitolo "L'accordo con l'Unibo e la rete delle relazioni", da pag. 211).

## PROTOCOLLO OPZIONALE ALLA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE CONTRO LA TORTURA O PENE CRUDELI, INUMANE O DEGRADANTI

PROTOCOLLO INTERNAZIONALE 18 DICEMBRE 2002

RATIFICATO CON L.9 NOVEMBRE 2012, N.195 E PUBBLICATO NELLA G.U. 19 NOVEMBRE 2012,  
N.270

(...)

PARTE I

Principi generali

Art.1

Lo scopo del presente Protocollo è l'istituzione di un sistema di visite regolari svolte da organismi indipendenti nazionali e internazionali nei luoghi in cui le persone sono private della libertà, al fine di prevenire la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

(...)

PARTE IV

Meccanismi nazionali di prevenzione

Art.17

Ciascuno Stato Parte mantiene, costituisce o crea, al massimo entro un anno dall'entrata in vigore del presente Protocollo o dal momento della sua ratifica o adesione, uno o più meccanismi nazionali indipendenti di prevenzione della tortura a livello interno. Possono essere qualificati quali meccanismi nazionali di prevenzione ai fini del presente Protocollo anche organismi istituiti a livello locale, purché rispondano ai requisiti fissati dal presente Protocollo.

Art. 18

1. Gli Stati Parti garantiscono l'indipendenza funzionale dei meccanismi nazionali di prevenzione, nonché l'indipendenza del personale di cui essi si avvalgono.
2. Gli Stati Parti adottano i provvedimenti necessari per assicurare che gli esperti che compongono i meccanismi nazionali di prevenzione abbiano le competenze e le conoscenze professionali richieste. Essi dovranno sforzarsi di raggiungere un equilibrio tra i generi e fare in modo che vi siano rappresentate adeguatamente le minoranze etniche e gli altri gruppi minoritari presenti nel paese.
3. Gli Stati Parti si impegnano a mettere a disposizione dei meccanismi nazionali di prevenzione le risorse necessarie al loro funzionamento.
4. Nell'istituire i meccanismi nazionali di prevenzione, gli Stati Parti terranno in debita considerazione i Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani.

**Art. 19**

Ai meccanismi nazionali di prevenzione saranno garantiti almeno i seguenti poteri:

- a) sottoporre a regolare esame il trattamento di cui sono oggetto le persone private della libertà nei luoghi di detenzione, come definiti al precedente art. 4, allo scopo di rafforzare, se necessario, la protezione loro prestata verso la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti;
- b) formulare raccomandazioni alle autorità competenti al fine di migliorare il trattamento e le condizioni in cui versano e persone private della libertà e di prevenire la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, tenendo nella dovuta considerazione le norme in materia adottate dalle Nazioni Unite;
- c) sottoporre proposte e osservazioni relativamente alla legislazione in vigore e ai progetti di legge.

**Art. 20**

Allo scopo di mettere i meccanismi nazionali di prevenzione in condizione di espletare il loro mandato, gli Stati Parti del presente Protocollo si impegnano a garantire loro:

- a) accesso ad ogni informazione circa il numero di persone private della libertà nei luoghi di detenzione come definiti dall'art. 4, nonché sul numero di tali luoghi e sulla loro dislocazione;
- b) accesso ad ogni informazione circa il trattamento di tali persone e circa le loro condizioni di detenzione;
- c) accesso a tutti i luoghi di detenzione e alle relative installazioni e attrezzature;
- d) la possibilità di avere colloqui riservati con le persone private della libertà, senza testimoni, direttamente o tramite un interprete se ritenuto necessario, nonché con qualunque altra persona che i meccanismi nazionali di prevenzione ritengano possa fornire informazioni rilevanti;
- e) la libertà di scegliere i luoghi che intendono visitare e le persone con cui avere un colloquio;
- f) il diritto ad avere contatti con il Sottocomitato sulla prevenzione, di trasmettergli informazioni e di avere incontri con esso.

**Art. 21**

1. Nessuna autorità o funzionario pubblico può ordinare, applicare, permettere o tollerare una sanzione contro una persona o un'organizzazione per aver comunicato ai meccanismi nazionali di prevenzione qualunque informazione, vera o falsa; tale individuo o organizzazione non subirà alcun altro tipo di pregiudizio.

2. Le informazioni riservate raccolte dai meccanismi nazionali di prevenzione sono protette. Nessun dato personale può essere reso pubblico senza il consenso espresso dell'interessato.

**Art. 22**

Le autorità competenti dello Stato Parte esaminano le raccomandazioni dei meccanismi nazionali di prevenzione e entrano in dialogo con loro circa le possibili misure di attuazione.

**Art. 23**

Gli Stati Parti del presente Protocollo si impegnano a pubblicare e a diffondere i rapporti annuali elaborati dai meccanismi nazionali di prevenzione.

**DECRETO-LEGGE 23 DICEMBRE 2013, N. 146**  
**MISURE URGENTI IN TEMA DI TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DEI DETENUTI E DI**  
**RIDUZIONE CONTROLLATA DELLA POPOLAZIONE CARCERARIA**  
**convertito con modifiche L. 10 del 21 febbraio 2014**

(...)

Art. 7 - Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

1. E' istituito, presso il Ministero della giustizia, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, di seguito denominato «Garante nazionale».
2. Il Garante nazionale e' costituito in collegio, composto dal presidente e da due membri, i quali restano in carica per cinque anni non prorogabili. Essi sono scelti tra persone, non dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani, e sono nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del **Presidente del Repubblica**, sentite le competenti commissioni parlamentari.
3. I componenti del Garante nazionale non possono ricoprire cariche istituzionali, anche elettive, ovvero **incarichi di responsabilità in partiti politici**. Sono immediatamente sostituiti in caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico, grave violazione dei doveri inerenti all'ufficio, ovvero nel caso in cui riportino condanna penale definitiva per delitto non colposo. Essi non hanno diritto ad indennità od emolumenti per l'attività prestata, fermo restando il diritto al rimborso delle spese.
4. Alle dipendenze del Garante nazionale, che si avvale delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministro della giustizia, e' istituito un ufficio composto da personale dello stesso Ministero, scelto in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante. La struttura e la composizione dell'ufficio sono determinate con successivo regolamento del Ministro della giustizia, da adottarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.
5. Il Garante nazionale, oltre a promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i Garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie:
  - a) vigila, affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti;

- b) visita, senza necessità di autorizzazione, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, nonché, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive;
- c) prende visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o di privazione della libertà;
- d) richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture indicate alla lettera b) le informazioni e i documenti necessari; nel caso in cui l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa il magistrato di sorveglianza competente e può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione;
- e) verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli articoli 20, 21, 22, e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale;
- f) formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta violazioni alle norme dell'ordinamento ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti ai sensi dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354.  
L'amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni;
- g) trasmette annualmente una relazione sull'attività svolta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia.

## I garanti dei detenuti in Italia

L'elenco aggiornato è consultabile nel sito del Garante al link:

<http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/detenuti/rete/il-coordinamento-nazionale-dei-garanti>

oppure in questa relazione nella sezione allegati, al n.4

Comunicato stampa 14/06/2013

### Incontro Garanti regionali e Capo Dipartimento Amministrazione Penitenziaria

*Il giorno 11 giugno 2013 si è svolto l'incontro dei Garanti Regionali di diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale con il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Giovanni Tamburino. All'incontro, avvenuto a Roma alla sede del DAP, erano presenti i Garanti di Campania, Adriana Tocco; Emilia-Romagna, Desi Bruno; Lazio, Angiolo Marroni; Marche, Italo Tanoni; Sicilia, Salvo Fleres; Toscana, Alessandro Margara.*

*Nello spirito della costruttiva collaborazione tra amministrazione penitenziaria e organi di garanzia si sono espresse le difficoltà derivanti da una mancata uniformità di interpretazione in merito all'accesso dei collaboratori dei Garanti negli Istituti penitenziari e le possibilità di colloquio con i detenuti in attesa di giudizio, ricordando il positivo riconoscimento dell'istituzione della figura dei Garanti dei diritti delle persone private della libertà che, per effetto della modifica dell'art.67 dell'O.P., possono visitare gli istituti penitenziari senza necessità di preventiva autorizzazione.*

*I Garanti decentrati sono riconosciuti come importante punto di riferimento per l'intera comunità penitenziaria, recentemente evidenziato dalla ratifica del "Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti e pene crudeli, inumani o degradanti" che all'art.17 definisce l'istituzione di un o più meccanismi indipendenti, sia nazionali che a livello locale di vigilanza all'interno degli Istituti.*

*Per la complessità delle situazioni e la molteplicità delle sedi di carcere sui singoli territori regionali, considerato che i rapporti con l'Amministrazione penitenziaria, i Provveditorati regionali e le singole Direzioni degli Istituti si vanno sempre più caratterizzando per la loro stabilità, è importante facilitare l'incontro tra domanda delle persone detenute e attività degli uffici di garanzia dei diritti delle persone ristrette.*

*E' stato anche rimarcato, con rincrescimento, la mancata risposta alle istanze rivolte all'Ufficio detenuti e trattamento che andrebbero date, anche nel caso di un esito negativo dell'istanza proposta, anche al fine di garantire il principio condiviso di territorialità della pena.*

*E' stata rilevata, sempre per voce dei Garanti, la mancanza di un numero adeguato di educatori e psicologi ed è stata richiesta maggior trasparenza nella gestione della cassa ammende e potenziamento degli Uffici di Esecuzione penale esterna, oltre ad adeguata copertura delle sedi vacanti di Direttori, una delle attuali criticità dal punto di vista gestionale degli istituti penitenziari.*

*Sulla carenza di opportunità lavorative, dentro e fuori il carcere, dal Garante della Sicilia, Senatore Salvo Fleres, è venuta la proposta, sulla base di una precedente esperienza, di istituire un fondo per il microcredito a detenuti, che possano così mettere in piedi attività personali.*

*Il Dott. Tamburino si è impegnato a seguire i punti relativi all'omogeneità interpretative della legge per l'accesso dei collaboratori dei Garanti e alle mancate risposte alle istanze inviate presso gli Uffici, ma non ha potuto che confermare l'impossibilità di nuove assunzioni tranne che per la Polizia*

Penitenziaria. Da parte del dipartimento c'è stata, comunque, espressione di impegno a trovare una soluzione che vada verso il superamento a breve delle attuali direzioni multiple e degli interim. Ha ribadito l'importanza del sistema di razionalizzazione dei circuiti penitenziari, con la costituzione in ogni regione di almeno un istituto a custodia attenuata. I Garanti hanno evidenziato altresì in alcune situazioni la problematicità derivante dall'ipotesi di realizzazione di speciali istituti in Alta sorveglianza. Il Garante del Lazio, Angiolo Maroni, ha ricordato, come esempio, le persone detenute con percorsi di lavoro e studio proficuamente avviati e consolidati al carcere di Rebibbia che, se spostati in virtù della realizzazione dei circuiti speciali, vedrebbero vanificati i progetti di rieducazione e integrazione intrapresi.

I Garanti sollecitano tutte le iniziative volte a dare esecuzione alla sentenza "Torreggiani" che è divenuta definitiva e quindi esecutiva. L'Italia dovrà adeguarsi a quanto stabilito in quella sentenza, entro un anno, adottando tutte le misure strutturali necessarie a fronteggiare la situazione delle nostre carceri classificata come trattamento inumano e degradante.

In attesa di valutare i provvedimenti che si auspica a breve il Governo metta in campo per allentare lo stato drammatico di sovraffollamento, si sono condivise la modalità di lavoro e la necessità di proseguire gli incontri a cadenza periodica.

Comunicato stampa 23/12/2013

### **Carcere. Nota dei Garanti territoriali: bene il Garante nazionale ma mai dipendente dall'esecutivo**

*"Non possiamo che esprimere sconcerto e imbarazzo per l'iniziativa legislativa, tanto attesa e voluta dai Garanti regionali e locali, di istituire il Garante nazionale delle persone private della libertà personale con caratteristiche diverse da quelle che impongono le convenzioni internazionali ed ancor prima la logica.*

*Tra i tratti salienti dell'organismo di vigilanza e monitoraggio ricordiamo il potere di accedere in maniera incondizionata ai luoghi di privazione della libertà personale, e l'indipendenza e autonomia dal potere politico.*

*Il Parlamento italiano ha provveduto con la legge 195/2012 ad autorizzare la ratifica e ad adottare l'ordine di esecuzione al Protocollo opzionale sulla tortura (Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 10 dicembre 1984, fatto a New York il 18.12.2002). Ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 del Protocollo, per "privazione della libertà" s'intende "ogni forma di detenzione o imprigionamento o collocazione di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente, su ordine di un'autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo".*

*All'articolo 1, il Protocollo si prefigge di istituire un sistema di visite periodiche, effettuate da organismi indipendenti internazionali e nazionali, nei luoghi in cui si trovano persone private della*

libertà, allo scopo di prevenire la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. L'articolo 3 prevede, poi, che ogni Stato Parte istituisca, designi o gestisca – a livello nazionale – uno o più organi con poteri di visita incaricati di prevenire la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

L'istituzione di un Garante nazionale, oltre all'assolvimento di obblighi di carattere internazionale, sarebbe il naturale coronamento del percorso intrapreso in via di sperimentazione a livello territoriale con i Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale a livello comunale, provinciale e regionale, che rappresenta la novità degli ultimi anni in materia penitenziaria. Come è noto, la positività dell'esperienza ha ottenuto pieno riconoscimento con la modifica dell'articolo 67 dell'Ordinamento penitenziario (legge 354/75), per effetto della legge 14/2009 (conversione del decreto-legge 207/2008), che prevede anche il Garante, con riferimento al territorio di cui l'ente che l'ha istituito è espressione, fra quei soggetti che, laddove istituiti, possono visitare gli istituti penitenziari senza necessità di preventiva autorizzazione, alla stregua dei membri del Parlamento, nonché con la modifica dell'articolo 18 dell'Ordinamento penitenziario, che prevede i colloqui da parte del Garante con le persone detenute anche al fine di compiere atti giuridici.

Nel corso degli anni sono state presentate varie proposte di legge, e anche i Garanti territoriali hanno predisposto un proprio testo nell'ambito del quale, fra i tratti salienti dell'organismo di vigilanza e monitoraggio munito del potere di accedere in maniera incondizionata ai luoghi di privazione della libertà personale, emergono i requisiti della collegialità e dell'indipendenza, essendo prevista una designazione di tipo parlamentare, con la previsione di un continuo raccordo con i Garanti territoriali presenti nelle realtà locali.

Ora assistiamo all'introduzione con decreto legge di un ufficio istituito presso il Ministero di Giustizia, e di componenti, compreso il Garante nazionale, nominati dal Consiglio dei Ministri. Ciò viola in modo palese il protocollo aggiuntivo Protocollo opzionale sulla tortura (Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 10 dicembre 1984, fatto a New York il 18.12.2002) sopra richiamato e delinea la figura di un Garante non autonomo, non terzo, non indipendente.

Chiediamo che la figura del Garante sia oggetto di una separata iniziativa legislativa, e che vengano assicurati i requisiti già richiamati.

Un Garante dipendente dall'esecutivo svuota di significato il lavoro difficile di questi anni, la assunzione di un ruolo authority, l'affermazione della propria autonomia pur nella incerta genesi e struttura di molti Garanti territoriali".

Sottoscrivono i Garanti delle persone private della libertà personale:

Desi Bruno, Garante Regione Emilia-Romagna; Giorgio Bertazzini Garante Provincia Monza-Brianza; Enrico Formento, Garante Regione Valle D'Aosta; Alberto Gromi, Garante Comune Piacenza; Angiolo Marroni, Garante Regione Lazio; Armando Michelizza, Garante Comune Ivrea; Fabio Nieddu, Garante Comune Pescara; Rosanna Palci, Garante Comune Trieste; Piero Rossi, Garante Regione Puglia; Italo Tanoni, Ombudsman Regione Marche; Sergio Steffenoni Garante Comune di Venezia.

## I principi da realizzare

La gravità e l'urgenza della situazione carceraria è stata riconosciuta anche dal Presidente della Repubblica con un formale messaggio alle Camere ai sensi dell'art. 87 Cost. Con questo messaggio, il Capo dello Stato non si è limitato a impegnare il Parlamento a prendere in mano la situazione ma ha contestualmente fornito anche precise indicazioni operative.

### DAL MESSAGGIO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, GIORGIO NAPOLITANO<sup>1</sup>

Onorevoli Parlamentari,  
(...)

Se mi sono risolto a ricorrere ora alla facoltà di cui al secondo comma dell'articolo 87 della Carta, è per porre a voi con la massima determinazione e concretezza una questione scottante, da affrontare in tempi stretti nei suoi termini specifici e nella sua più complessiva valenza.

Parlo della drammatica questione carceraria e parto dal fatto di eccezionale rilievo costituito dal pronunciamento della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Quest'ultima, con la sentenza - approvata l'8 gennaio 2013 secondo la procedura della sentenza pilota - (Torreggiani e altri sei ricorrenti contro l'Italia), ha accertato, nei casi esaminati, la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea che, sotto la rubrica "proibizione della tortura", pone il divieto di pene e di trattamenti disumani o degradanti a causa della situazione di sovraffollamento carcerario in cui i ricorrenti si sono trovati.

La Corte ha affermato, in particolare, che "la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone" e che "la situazione constatata nel caso di specie è costitutiva di una prassi incompatibile con la Convenzione".

<sup>1</sup> Il testo integrale del messaggio è consultabile sul sito del Quirinale:  
<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2764>

Per quanto riguarda i rimedi al “carattere strutturale e sistemico del sovraffollamento carcerario” in Italia, la Corte ha richiamato la raccomandazione del Consiglio d’Europa “a ricorrere il più possibile alle misure alternative alla detenzione e a riorientare la loro politica penale verso il minimo ricorso alla carcerazione, allo scopo, tra l’altro, di risolvere il problema della crescita della popolazione carceraria”.

In ordine alla applicazione della Convenzione, la Corte ha rammentato che, in materia di condizioni detentive, i rimedi ‘preventivi’ e quelli di natura ‘compensativa’ devono considerarsi complementari e vanno quindi apprestati congiuntamente. Fermo restando che la migliore riparazione possibile è la rapida cessazione della violazione del diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti.

La stessa decisione adottata, con voto unanime, dalla Corte di Strasburgo ha fissato il termine di un anno perché l’Italia si conformi alla sentenza ed ha stabilito di sospendere, in pendenza di detto termine, le procedure relative alle “diverse centinaia di ricorsi proposti contro l’Italia”; ricorsi che, in assenza di effettiva, sostanziale modifica della situazione carceraria, appaiono destinati a sicuro accoglimento stante la natura di sentenza pilota.

Il termine annuale decorre dalla data in cui la sentenza è divenuta definitiva, ossia dal giorno 28 maggio 2013, in cui è stata respinta l’istanza di rinvio alla Grande Chambre della Corte, presentata dall’Italia al fine di ottenere un riesame della sentenza. Pertanto, il termine concesso dalla Corte allo Stato italiano verrà a scadere il 28 maggio del 2014.(...)

**Alcuni dati di riferimento:** alla data del 31 Dicembre 2013 i detenuti presenti negli istituti di pena italiani erano 62.536, di cui 38.471 con almeno una condanna definitiva. Di questi, 23.830 presentavano condanne con pena residua inferiore ai 3 anni, quindi almeno potenzialmente, avrebbero potuto essere destinatari di una misura alternativa alla detenzione.

**In Emilia-Romagna,** su 2.111 detenuti definitivi, a quella data erano 1.344 i detenuti con condanna fino a 3 anni, di cui 1.060 con condanna fino a 2 anni.

## Detenuti presenti per posizione giuridica - Situazione al 31 Dicembre 2013

Regione di detenzione	In attesa di primo giudizio	Condannati non definitivi				Condannati Definitivi	Internati	Da impo stare (**)	Totale
		Appellanti	Ricorrenti	Misto (*)	Totale condannati non definitivi				
<b>Detenuti italiani + stranieri</b>									
Abruzzo	210	87	51	62	200	1.379	146	0	1.935
Basilicata	45	19	31	8	58	339	0	0	442
Calabria	745	262	196	97	555	1.351	0	2	2.653
Campania	1.883	1.006	537	426	1.969	3.885	212	17	7.966
Emilia-Romagna	686	351	270	67	688	2.111	199	3	3.687
Friuli Venezia Giulia	142	57	39	15	111	510	0	0	763
Lazio	1.057	1.042	504	185	1.731	4.088	0	6	6.882
Liguria	380	178	131	36	345	978	0	0	1.703
Lombardia	1.409	799	723	150	1.672	5.399	275	1	8.756
Marche	211	96	64	18	178	683	0	0	1.072
Molise	26	24	16	9	49	379	0	1	455
Piemonte	628	372	316	62	750	3.159	1	4	4.542
Puglia	801	317	259	105	681	2.225	5	10	3.722
Sardegna	196	78	96	10	184	1.644	17	0	2.041
Sicilia	1.415	623	394	183	1.200	4.003	210	0	6.828
Toscana	556	437	228	74	739	2.617	94	2	4.008
Trentino Alto Adige	90	30	16	1	47	267	0	0	404
Umbria	130	64	68	32	164	1.214	0	0	1.508
Valle d'Aosta	10	2	14	2	18	172	0	0	200
Veneto	488	221	127	36	384	2.068	29	0	2.969
<b>Totale nazionale</b>	<b>11.108</b>	<b>6.065</b>	<b>4.080</b>	<b>1.578</b>	<b>11.723</b>	<b>38.471</b>	<b>1.188</b>	<b>46</b>	<b>62.536</b>
<b>Detenuti stranieri</b>									
Abruzzo	54	17	13	8	38	136	12	0	240
Basilicata	7	5	2	0	7	39	0	0	53
Calabria	101	35	25	1	61	165	0	0	327
Campania	282	161	101	23	285	371	21	1	960
Emilia-Romagna	440	234	192	29	455	1.013	39	3	1.950
Friuli Venezia Giulia	107	32	23	6	61	273	0	0	441

Detenuti stranieri									
Lazio	504	597	281	51	929	1.417	0	5	2.855
Liguria	279	121	88	21	230	491	0	0	1.000
Lombardia	811	481	427	55	963	2.127	32	1	3.934
Marche	133	63	34	3	100	250	0	0	483
Molise	1	6	1	2	9	42	0	0	52
Piemonte	291	178	159	18	355	1.521	0	1	2.168
Puglia	177	99	76	8	183	324	0	1	685
Sardegna	33	18	29	0	47	555	6	0	641
Sicilia	303	124	71	16	211	633	22	0	1.169
Toscana	392	318	149	37	504	1.245	21	2	2.164
Trentino Alto Adige	53	24	14	1	39	194	0	0	286
Umbria	85	46	39	12	97	406	0	0	588
Valle d'Aosta	4	2	12	0	14	118	0	0	136
Veneto	354	148	99	15	262	1.102	4	0	1.722
<b>Totale detenuti stranieri</b>	<b>4.411</b>	<b>2.709</b>	<b>1.835</b>	<b>306</b>	<b>4.850</b>	<b>12.422</b>	<b>157</b>	<b>14</b>	<b>21.584</b>

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria – Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo – sezione statistiche

(\*) Nella categoria "misto" 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.

## Detenuti presenti condannati (con almeno una condanna definitiva) per pena residua - Situazione al 31 Dicembre 2013

Regione di detenzione	da 0 a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 5 anni	da 5 a 10 anni	da 10 a 20 anni	oltre 20 anni	ergastolo	Totale
<b>Detenuti italiani + stranieri</b>									
Abruzzo	139	163	169	267	280	130	28	203	1.379
Basilicata	72	63	51	78	45	15	4	11	339
Calabria	277	284	194	231	194	87	13	71	1.351
Campania	980	788	691	138	472	136	25	55	3.885
Emilia-Romagna	665	395	284	266	246	111	27	117	2.111
Friuli Venezia Giulia	182	132	76	54	38	11	2	15	510
Lazio	1.133	864	547	640	511	227	42	124	4.088
Liguria	281	202	188	154	110	33	5	5	978
Lombardia	1.403	1.016	778	884	738	306	53	221	5.399
Marche	160	126	97	95	83	52	9	61	683
Molise	53	62	66	98	67	24	2	7	379
Piemonte	962	608	452	401	357	178	54	147	3.159
Puglia	501	450	343	457	326	106	17	25	2.225
Sardegna	320	306	233	261	247	138	29	110	1.644
Sicilia	906	874	665	738	527	188	35	70	4.003
Toscana	603	466	368	391	411	197	37	144	2.617
Trentino Alto Adige	116	72	46	24	8	1	0	0	267
Umbria	192	200	155	178	207	145	38	99	1.214
Valle d'Aosta	75	41	23	13	10	4	2	4	172
Veneto	549	423	300	283	288	107	24	94	2.068
<b>Totale detenuti Italiani + Stranieri</b>	<b>9.569</b>	<b>7.535</b>	<b>5.726</b>	<b>6.251</b>	<b>5.165</b>	<b>2.196</b>	<b>446</b>	<b>1.583</b>	<b>38.471</b>
<b>Detenuti stranieri</b>									
Abruzzo	42	31	14	29	13	6	1	0	136
Basilicata	11	10	7	7	4	0	0	0	39
Calabria	52	40	24	26	12	9	1	1	165
Campania	120	76	58	69	35	12	0	1	371
Emilia-Romagna	456	230	147	91	58	26	1	4	1.013
Friuli Venezia Giulia	115	78	39	22	17	2	0	0	273

Detenuti stranieri									
Lazio	535	352	176	169	132	41	7	5	1.417
Liguria	169	123	86	57	39	13	2	2	491
Lombardia	754	486	314	280	196	76	13	8	2.127
Marche	90	58	41	29	21	8	1	2	250
Molise	9	7	5	5	12	3	1	0	42
Piemonte	601	342	236	164	125	35	11	7	1.521
Puglia	97	80	46	55	32	12	1	1	324
Sardegna	186	155	91	63	32	23	3	2	555
Sicilia	175	153	103	99	68	22	3	10	633
Toscana	380	283	203	147	137	65	12	18	1.245
Trentino Alto Adige	82	52	35	21	4	0	0	0	194
Umbria	100	94	64	59	54	25	6	4	406
Valle d'Aosta	58	32	16	8	2	0	0	2	118
Veneto	366	247	176	137	124	32	8	12	1.102
<b>Totale detenuti stranieri</b>	<b>4.398</b>	<b>2.929</b>	<b>1.881</b>	<b>1.537</b>	<b>1.117</b>	<b>410</b>	<b>71</b>	<b>79</b>	<b>12.422</b>

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria – Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo – sezione statistiche

## Il sovraffollamento carcerario dopo la sentenza Torreggiani

Dobbiamo ricordare che la sentenza di condanna (per il testo completo si rinvia alla precedente relazione pag. 53 e segg.), emessa in data 8 gennaio 2013 dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nei confronti dello Stato italiano per trattamenti inumani verificatisi negli istituti penitenziari italiani, è diventata esecutiva in data 27 maggio 2013 quando la grande Camera della Corte ha respinto il ricorso dell'Italia. Da quella data è cominciato a decorrere il termine di un anno entro il quale devono essere adottate le soluzioni necessarie a ridurre il sovraffollamento carcerario e a trovare procedure idonee di risarcimento per chi ha subito la **violazione dell'art. 3 CEDU**.

In questo periodo restano sospesi i molteplici procedimenti pendenti presso la Corte europea originati dalla condizione di sovraffollamento carcerario e che riprenderanno vigore se lo Stato italiano non raggiungerà gli standard convenuti per il rispetto dei diritti fondamentali.

La sentenza Torreggiani rappresenta, inevitabilmente, un punto di non ritorno e ha in effetti prodotto nel corso del 2013 mutamenti importanti sia a livello normativo che di attuazione di parte del regolamento penitenziario (D.P.R. 230/2000) attraverso direttive dell'Amministrazione penitenziaria.

Va infatti ricordato che la sentenza Torreggiani ha ricordato allo Stato italiano, pur precisando che la Corte

non può direttamente suggerire agli stati quali disposizioni adottare, che le raccomandazioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa consigliano il ricorso il più possibile alle misure alternative alla detenzione e di orientare la politica penale verso il minimo ricorso alla carcerazione cautelare.

Altro punto è quello di prevedere un apposito rimedio in materia di detenzione in **violazione dell'art.3 CEDU**, capace di garantire una effettiva riparazione per le violazioni subite.

L'intervento normativo con finalità deflattive si è concretizzato con il decreto legge 1 luglio 2013 n.78 convertito nella Legge 8.12.2013 n.94, nel solco dei precedenti interventi normativi, a cominciare dalla l.n.199/2010 che aveva introdotto la cd. detenzione domiciliare speciale, poi riformulata in melius dalla l.n.9/2012 (rimando alla vecchia relazione pag 70 e segg.)

### Scheda di sintesi del D.L. n. 78 del 1 luglio 2013 a cura dell'ufficio del Garante

---

#### Modifiche all'art. 280 c.p.p.

La disposizione riguarda l'applicabilità delle misure cautelari personali coercitive. In particolare, la legge di conversione stabilisce che la custodia cautelare in carcere può essere disposta solo per i delitti – consumati o tentati – per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 5 anni (precedentemente erano 4) e per il delitto di finanziamento illecito dei partiti

1. Quando la pena detentiva, anche se costituente residuo di maggiore pena, non è superiore a 3 anni (o 6, nei casi previsti dagli art. 90 e 94 T.U. stupefacenti), il PM emette l'ordine di esecuzione e contestualmente lo sospende per consentire al condannato di chiedere – dallo stato di libertà – l'applicazione di una misura alternativa.

Il decreto Cancellieri prevede oggi che il PM – prima di emettere l'ordine di esecuzione – trasmetta gli atti al Magistrato di Sorveglianza affinché provveda all'eventuale applicazione della liberazione anticipata. In forza di questo beneficio, al condannato possono essere detratti 45 giorni per ogni singolo semestre di pena scontata.

**Cosa cambia:** la "soglia" dei 3 anni per poter chiedere la misura alternativa dallo stato di libertà si alza di tutti i giorni detratti a titolo di liberazione anticipata.

**Questa regola NON si applica ai condannati ex art. 4 bis O.P.**

2. Il limite dei 3 anni di pena detentiva per la sospensione dell'ordine di esecuzione viene innalzato a 4 anni, nei casi previsti dall'art. 47 ter O.P. comma 1: ovvero nei casi in cui è possibile ottenere la detenzione domiciliare cd. per motivi umanitari (per persona in condizioni di salute particolarmente gravi che richiedono costanti contatti con i presidi sanitari territoriali, ...).

**Cosa cambia:** viene risolta un'aporìa del sistema che prevedeva la possibilità di chiedere la detenzione domiciliare per pene fino a 4 anni, ma la sospensione dell'ordine di esecuzione per chiedere la misura dallo stato di libertà per pene fino a 3 anni. Adesso le due cose vanno di pari passo.

3. La sospensione dell'ordine di esecuzione NON può essere disposta, in alcuni casi individuati al comma 9.

Tra questi, prima del decreto Cancellieri venivano individuati alcuni reati che precludevano la possibilità di sospendere l'ordine di esecuzione (incendio boschivo, furto aggravato, ...).

#### Modifiche all'art. 656 c.p.p

## Scheda di sintesi del D.L. n. 78 del 1 luglio 2013 a cura dell'ufficio del Garante

Inoltre, la sospensione dell'ordine di esecuzione non era ammessa nei confronti dei condannati ai quali fosse stata applicata la recidiva reiterata.

**Cosa cambia:** il catalogo dei reati ostativi alla sospensione dell'ordine di esecuzione viene revisionato. Permane l'incendio boschivo e il furto in abitazione e il furto con scasso, ma sparisce il furto aggravato. Vengono poi inseriti altri due reati: quello di maltrattamenti commessi in danno o in presenza di un familiare o convivente minore di anni 18 e quello di atti persecutori commessi nei confronti di minore, donna incinta o disabile ovvero con armi o da persona travisata.

Cade anche la preclusione per i recidivi reiterati.

Il testo del decreto legge sopprimeva anche l'inciso "fatta eccezione per coloro che si trovano agli arresti domiciliari disposti ai sensi dell'articolo 89 T.U. stupefacenti", che fa riferimento agli imputati tossicodipendenti o alcooldipendenti che abbiano in corso programmi terapeutici.

In forza dell'art. 89 T.U. stupefacenti, in corso di processo e quando ricorrerebbero i presupposti per la custodia cautelare, a questi imputati possono essere concessi gli arresti domiciliari: in due ipotesi, anche se si tratta di condannati per uno dei reati di cui all'art. 4 bis O.P. (segnatamente, in caso di rapina aggravata e estorsione aggravata), ovviamente sempre che non sussistano collegamenti con la criminalità organizzata.

Non risultava, pertanto, chiaro se il decreto legge avesse voluto fare un passo indietro rispetto ad una scelta legislativa già consolidata, in contrasto con la politica di decarcerizzazione che ispira l'intero provvedimento. Opportunamente, la legge di conversione mette mano al problema e inserisce nuovamente l'inciso nel testo dell'art. 656 c.p.p.

### Modifiche all'art. 656 c.p.p

1. Viene aggiunto un nuovo comma all'art. 21 O.P., che disciplina il lavoro all'esterno di detenuti e internati, con l'evidente scopo di allargarne le maglie.

**Cosa cambia:** viene previsto che detenuti e internati possono essere assegnati a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività da svolgersi presso lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato.

La legge di conversione inserisce anche la possibilità per i detenuti e gli internati (con la sola eccezione dei condannati per il delitto di associazione di stampo mafioso) di prestare la propria attività – a titolo volontario e gratuito – a sostegno delle famiglie delle vittime dei reati da loro commessi.

2. Con riferimento alla detenzione domiciliare:

a) La detenzione domiciliare cd. per motivi umanitari si applica ai recidivi reiterati con le regole comuni (prima, solo se la pena residua non superava i 3 anni).

b) La detenzione domiciliare biennale (per motivi di deflazione carceraria, in presenza di pena residua non superiore a 2 anni) oggi può essere concessa anche ai recidivi reiterati (prima no).

c) Il testo del decreto legge abrogava la disposizione che prevedeva che "la denuncia per il delitto di evasione importa la sospensione del beneficio e la condanna ne importa la revoca" (art. 47 ter comma 9 O.P.).

Con sentenza n°173/1997, infatti, la Corte Costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui fa derivare automaticamente la sospensione della detenzione domiciliare dalla presentazione di una denuncia per il reato di evasione.

### Modifiche all'ordinamento penitenziario (Legge n.354/1975)

## Scheda di sintesi del D.L. n. 78 del 1 luglio 2013 a cura dell'ufficio del Garante

Il decreto legge, sopprimendo l'intero comma, aveva esteso la regola stabilita dalla Corte Costituzionale anche alla condanna per il delitto di evasione. La legge di conversione torna indietro, stabilendo l'automatica revoca del beneficio in caso di sola condanna per il delitto di evasione, ma "salvo che il fatto non sia di lieve entità".

3. Con riferimento alla semilibertà: i termini per la concessione ai recidivi reiterati diventano gli stessi di quelli previsti per gli altri detenuti (prima erano più alti).

4. Con riferimento ai permessi premio: Rispetto al testo del decreto legge, la legge di conversione introduce ex novo alcune modifiche alla disciplina dei permessi premio, allargandone le maglie:

a) Aumenta la durata dei permessi premio per i minori di età (si passa da 20 a 30 giorni per ogni singolo permesso e da 60 a 100 giorni complessivi in ciascun anno di espiazione).

b) Aumenta la soglia di pena a partire dalla quale i permessi premio possono essere concessi ai detenuti adulti. La concessione dei permessi è oggi ammessa:

- Nei confronti dei condannati all'arresto o alla reclusione non superiore a 4 anni (prima erano 3), anche se congiunta all'arresto.
- Nei confronti dei condannati alla reclusione superiore a 4 anni (prima erano 3), dopo l'espiazione di almeno un quarto della pena e salvo quanto previsto ad hoc per i condannati di cui all'art. 4 bis O.P.

c) Il testo del decreto legge prevedeva l'abrogazione della disposizione in base alla quale la concessione dei permessi premio ai recidivi reiterati era possibile dopo un periodo di tempo maggiore rispetto a quello degli altri detenuti.

La legge di conversione ha però reintrodotta la regola originaria (art. 30 quater O.P.).

5. Il decreto legge faceva cadere la regola che prevedeva che "l'affidamento in prova al servizio sociale, la detenzione domiciliare e la semilibertà non possono essere concessi più di una volta al condannato al quale sia stata applicata la recidiva reiterata" (art. 58 quater comma 7 bis O.P.).

La legge di conversione la reintroduce.

### Modifiche all'ordinamento penitenziario (Legge n.354/1975)

Viene ampliata la possibilità di applicare il lavoro di pubblica utilità in luogo della pena detentiva o della pena pecuniaria quando il reato è commesso da persona tossicodipendente.

**Cosa cambia:** Prima era previsto un catalogo di reati per i quali questa possibilità era ammessa. Oggi è possibile anche nel caso di "reati diversi" commessi da persona tossicodipendente, ad esclusione di alcuni (gravissimi) tassativamente indicati: devastazione, saccheggio e strage; guerra civile, associazione di stampo mafioso, ...

Ma! Rispetto al testo del decreto legge, la legge di conversione limita parzialmente l'operatività della nuova disposizione. Il concetto di "reato diverso", infatti, viene circostanziato:

a) Oltre ai reati, gravissimi, di devastazione, saccheggio e strage, ... NON deve trattarsi nemmeno di reato "contro la persona".

b) Il "reato diverso" deve essere stato commesso "per una sola volta".

c) Il "reato diverso" deve essere stato commesso non solo da persona tossicodipendente, ma anche "in relazione alla propria condizione di dipendenza o di assuntore abituale".

### Modifiche al T.U. stupefacenti (D.P.R. n. 309/1990)

## Scheda di sintesi del D.L. n. 78 del 1 luglio 2013 a cura dell'ufficio del Garante

### Misure per favorire l'attività lavorativa di detenuti e internati

Vengono ampliati gli sgravi contributivi e i crediti di imposta per le imprese che assumono detenuti e internati

### Misure straordinarie

La gestione commissariale per gli interventi straordinari di edilizia penitenziaria viene prorogata al 31.12.2013 ed affidata al dottor Angelo Sinesio.

A ciò si affianca la realizzazione di nuovi posti detentivi. Così si legge nell'ultima relazione del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria: "Nell'ambito del cd **"Piano carceri"** sono stati realizzati e sono in corso di realizzazione complessivamente n.12.324 posti detentivi (5.012 dei quali già consegnati tra il 2012 e il 2013), tra lavori di completamento ed ampliamento, lavori di recupero e realizzazione di nuovi istituti."

Da ultimo, ma non per importanza, la sentenza Torreggiani ha imposto un adeguamento del sistema penitenziario al regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, in gran parte inattuato, come più volte denunciato dai Garanti.

Da una parte si è adottata la strada indicata dall'art.115 D.P.R. 230/2000, che prevede la realizzazione di circuiti penitenziari regionali, dapprima con circolare DAP del 25 novembre 2011 3594-6044 "Modalità di esecuzione della pena. Un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza, accoglienza e rieducazione" in tema di "vigilanza dinamica" (si veda la precedente relazione a pag.84) e poi con circolare 28 maggio 2012, per la valorizzazione di circuiti nei quali la cd. media sicurezza (a cui appartengono la maggior parte dei detenuti) si caratterizzerà per spazi sempre più aperti ed utilizzabili, con incentivazione delle offerte trattamentali e dei rapporti con la comunità esterna, anche per facilitare la concessione delle misure alternative e comunque la presa in carico dei dimittendi.

Anche nella Regione Emilia-Romagna è cominciata così una ridefinizione degli istituti a partire dalla differenziazione, che costituisce "la base essenziale dell'intero programma" che viene definito nella apposita nota del provveditorato regionale **"umanizzazione della pena"** (all. 5). Si legge testualmente che "dall'efficace individuazione di gruppi a diverso potenziale di aggressività, pericolosità e problematicità, dipende il tipo di allocazione, la gestione e l'offerta trattamentale".

(Per la compiuta descrizione della differenziazione dei circuiti penitenziari in regione si rimanda alla precedente relazione Circolare DAP 0206745/2012 e Circolare DAP 0036997/2013 su "Realizzazione circuito regionale ex art.115 d.p.r. 30 giugno 2000 n.230: linee programmatiche", pag. 86 e segg.).

Dall'altra, con un ritardo di oltre 10 anni dall'emanazione del regolamento di esecuzione del 2000, si è cominciato finalmente a darvi attuazione, collocando separatamente le persone in custodia cautelare da quelle in espiazione di pena definitiva, salvo in quelle situazioni dove il sovraffollamento non lo consente o meglio non lo consente in modo totale (si rimanda alle notizie relative ai singoli istituti al capitolo "La vigilanza sulle condizioni di privazione della libertà personale", da pag. 97).

In tutti gli istituti, ad eccezione per i circuiti con detenuti in AS (alta sorveglianza nelle varie specificazioni) e ovviamente in regime di 41 bis, è cominciata l'apertura delle celle per non meno di 8 ore, al fine prima di

tutto di mitigare l'eventuale permanenza di spazi non rispondenti agli standard previsti dalla Corte europea e poi per consentire quella trasformazione anche culturale della concezione della cella non come luogo di vita, ma come zona di pernottamento, che impone, di conseguenza, che le persone fuori dalla cella abbiano attività trattamentali da svolgere, a cominciare da formazione, lavoro, scuola.

## Il problema della dimensione della cella

La L. n°354/1975, in proposito, non fornisce regole precise.

### Art.6 O.P.: Locali di soggiorno e di pernottamento

- I locali nei quali si svolge la vita dei detenuti e degli internati devono essere di ampiezza sufficiente, illuminati con luce naturale e artificiale in modo da permettere il lavoro e la lettura; aerati, riscaldati ove le condizioni climatiche lo esigono, e dotati di servizi igienici riservati, decenti e di tipo razionale. I detti locali devono essere tenuti in buono stato di conservazione e di pulizia.
- I locali destinati al pernottamento consistono in camere dotate di uno o più posti.
- Particolare cura é impiegata nella scelta di quei soggetti che sono collocati in camere a più posti.
- Agli imputati deve essere garantito il pernottamento in camere ad un posto a meno che la situazione particolare dell'istituto non lo consenta.
- Ciascun detenuto e internato dispone di adeguato corredo per il proprio letto.

Come parametro di riferimento della camera di pernottamento, l'Amministrazione penitenziaria ha quindi adottato la misura 'standard' fissata dall'art. 2 del Decreto del Ministero della Salute del 5 luglio 1975, valevole per le sole 'stanze da letto' di civile abitazione: questo, anche se nelle celle si svolge in realtà l'intera vita del detenuto.

### Decreto ministeriale Sanità 5 luglio 1975

Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896, relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione (G.U. n°190 del 18 luglio 1975)

#### Art. 2

Per ogni abitante deve essere assicurata una superficie abitabile non inferiore a mq 14, per i primi 4 abitanti, ed a mq 10, per ciascuno dei successivi.

Le stanze da letto debbono avere una superficie minima di mq 9, se per una persona, e di mq 14, se per due persone.

Ogni alloggio deve essere dotato di una stanza di soggiorno di almeno mq 14.

Le stanze da letto, il soggiorno e la cucina debbono essere provvisti di finestra apribile.

**In materia, è intervenuto il diritto comunitario.**

Il principale riferimento a livello europeo per stabilire quale sia la capienza regolamentare di una cella viene dalle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) che hanno incorporato le raccomandazioni del **Comitato per la Prevenzione della Tortura e delle Pene e Trattamenti Inumani e Degradanti** (CPT: organismo istituito in seno al Consiglio d'Europa in virtù della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, ratificata dall'Italia con Legge 2 gennaio 1989, n. 7).

Sebbene il criterio indicato dal Comitato per la Prevenzione della Tortura e delle Pene o Trattamenti inumani o degradanti nel 2° Rapporto generale del 13.04.1991 sia di almeno 7 mq., inteso come superficie minima "desiderabile" per una cella di detenzione, tuttavia nelle pronunce della Corte Europea dei diritti dell'Uomo (**Sulejmanovic v./Italia del 16 luglio 2009 e Torreggiani v./Italia dell'8 gennaio 2013**), la Corte di Strasburgo ha ritenuto che il parametro dei 3 mq. debba essere ritenuto il minimo consentito al di sotto del quale si avrebbe violazione "flagrante" dell'art. 3 della Convenzione e dunque, per ciò solo, "trattamento disumano e degradante".

Questo, indipendentemente dalle altre condizioni di vita detentiva (afferenti in particolare le ore d'aria disponibili o le ore di socialità, l'apertura delle porte della cella, la quantità di luce e aria dalle finestre, il regime trattamentale effettivamente praticato in istituto).

In sostanza, oggi i giudici di Strasburgo affermano che qualsiasi pena che comporti il sacrificio di altri diritti fondamentali oltre la soglia preventivamente determinata, rende la pena disumana e degradante e quindi illegale nella sua esecuzione.

Su questa nuova linea interpretativa si collocano anche due recenti prese di posizione giurisprudenziali provenienti dagli Stati Uniti (Corte suprema) e dalla Germania (Corte costituzionale federale): in entrambi i casi viene stabilito l'obbligo per lo Stato di rinunciare all'esecuzione della pena in carcere quando lo stesso non sia in grado di garantire nei luoghi di pena condizioni rispettose dei diritti dei detenuti e quindi della dignità umana.

I primi effetti dell'intervento censorio della Corte europea dei diritti dell'uomo sono stati immediati.

A ridosso della sentenza della Corte europea, il Tribunale di Sorveglianza di Venezia con ordinanza del 13.2.2013 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 c.p., nella parte in cui la norma non prevede, tra le ipotesi di differimento facoltativo della pena, il caso in cui questa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità, ma la questione è stata dichiarata inammissibile dalla Consulta con propria sentenza n.279 del 9 ottobre 2013.(All. n. 14)

Attualmente, gran parte delle celle dei nostri Istituti penitenziari sono comprese tra i 7,5 mq e i 9 mq e spesso sono occupate da più di 3 persone.

Innegabile la trasformazione e il senso di sollievo che molte persone detenute hanno manifestato. Ma il recupero dello spazio, spesso poi limitato al passeggio in corridoi, non può non essere riempito dalle attività

che ogni istituto, con l'aiuto del volontariato, dell'associazionismo e degli enti locali, dovrà assicurare, perché molte sono anche le perplessità legate ad una mera apertura delle celle che pone in una situazione a volte improvvisa di promiscuità persone non abituate a stare insieme, a volte timorose di contatti umani che scontano la difficoltà di avvenire comunque in luoghi di detenzione.

L'offerta di lavoro è ancora modesta rispetto a quello che dovrebbe essere, poche le attività davvero imprenditoriali o comunque provenienti dall'esterno, poche le risorse destinate al lavoro alle dipendenze dell'amministrazione.

La differenziazione dei circuiti e quindi la maggior omogeneità delle persone detenute dovrebbe nel tempo consentire di affrontare il tema del trattamento di categorie rispetto alle quali è prevalso un approccio solo securitario, come per i detenuti in regime di alta sicurezza e gli autori di violenza sessuale, non esclusi affatto dall'intervento rieducativo e, i secondi, anche destinatari di una particolare osservazione della personalità.

Da ultimo è intervenuto ancora sul piano normativo il Decreto legge n. 23 dicembre 2013 n. 146, convertito dalla legge 21 febbraio 2014 n.10, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria, con finalità deflattive ma anche di sistema. Questo decreto è, con ogni probabilità, l'ultimo intervento che cercherà di incidere sul sovraffollamento prima del maggio 2014, a meno che non intervenga un provvedimento di amnistia e indulto che appare, nonostante i miglioramenti e la riduzione della popolazione detenuta, l'unica strada per riportare "a norma" il sistema penitenziario con riferimento al numero dei posti disponibili.

Si può però affermare che alcune novità introdotte, anche con la precedente L. n.94/2013, possono far ritenere più difficile un ritorno a livelli di sovraffollamento come in passato.

L'ampliamento della possibilità di ricorrere a misure alternative, ampliando il limite di pena residua da scontare da 3 a 4 anni, come per l'affidamento in prova al servizio sociale, la cancellazione di preclusioni per l'accesso ai tossicodipendenti, la nuova disciplina della sospensione dell'ordine di carcerazione, l'aver mitigato gli effetti preclusivi della recidiva, la nuova disciplina dell'espulsione degli stranieri, l'abbassamento della pena per l'ipotesi di piccolo spaccio sono alcune delle novità che dovrebbero andare nel senso di una riduzione degli ingressi.

In particolare il decreto interviene modificando la **normativa in tema di stupefacenti**, e prevede:

**Art.2 - Modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza. Delitto di condotte illecite in tema di sostanze stupefacenti o psicotrope di lieve entità:**

1. Al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) all'articolo 73, il comma 5 e' sostituito dal seguente comma: "5. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque commette uno dei fatti previsti dal presente articolo che, per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, è di lieve entità, è punito con le pene della reclusione da uno a cinque anni e della multa da euro 3.000

a euro 26.000.”;

b) all'articolo 94, il comma 5 e' abrogato.

1 bis. All'articolo 380, comma 2 lett h), del codice di procedura penale, le parole “salvo che ricorra la circostanza prevista dal comma 5 del medesimo articolo” sono sostituite dalle seguenti: “salvo che per i delitti di cui al comma 5 del medesimo articolo”.

1 ter. All'articolo 19, comma 5, delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n.448, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “,salvo che per i delitti di cui all'articolo 73, comma 5, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n.309, e successive modificazioni”.

Altra modifica importante, che potrebbe avere effetti deflattivi o meglio potrebbe impedire l'ingresso di persone condannate in carcere mediante l'accesso alla misura dell'affidamento in prova al servizio sociale ex art. 47 O.P., riguarda l'innalzamento da tre a quattro anni del limite di pena anche residua per chiedere il beneficio (art. 3 co.8 punto c).

Così la modifica dell'art. 94 D.P.R. 309/1990, introdotta in sede di conversione, di eliminare il divieto di reiterata concessione dell'affidamento “terapeutico” ai tossicodipendenti, tende a favorire la sottoposizione degli stessi ad appropriati programmi di recupero, evitando la carcerizzazione, ancora massiccia, di persone che dovrebbero essere destinatarie prima di tutto di interventi di tipo sanitari e rispetto alle quali non sono state attuate, se non in minima misura, le sezioni a custodia attenuata di cui all'art. 115 co.2 DPR 230 /2000. Da ricordare la stabilizzazione dell'istituto della detenzione domiciliare speciale per pene detentive non superiori a 18 mesi e la previsione della liberazione anticipata speciale per due anni dall'entrata in vigore del decreto. Ai condannati che, a decorrere dal 1 gennaio 2010, abbiano già usufruito della liberazione anticipata, che consiste nella concessione di uno sconto di gg. 45 per ogni semestre di buona condotta, viene riconosciuta una ulteriore detrazione di gg. 30, purché abbiano dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione.

Ancora vanno ricordate le modifiche in tema di legge sull'immigrazione (art. 6) per favorire le espulsioni dei detenuti non appartenenti all'UE, ampliando i casi in cui deve essere disposta dal magistrato di sorveglianza e incidendo sulla celerità delle necessarie procedure di identificazione (si rimanda all'approfondimento il carcere degli stranieri).

Per l'introduzione del **Garante nazionale** si rimanda alla lettura delle proposte di legge contenute nella precedente relazione (pag.29 e segg.); dell'art. 7 del decreto legge 146 del 2013, modificato dalla legge di conversione n.10 del 21 febbraio 2014 (all.2) a quanto rilevato dai Garanti e segnalato al Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano (all.3).

Per le modifiche intervenute in tema di reclamo si reinvia alla lettura del cap.3 - Parliamo di: "i diritti dei detenuti: a chi competono" pag. 88.

Al momento della redazione della relazione il D.L. 146/2013 è stato convertito con L. 21 febbraio 2014 n.10. (all.2)

E' all'esame del Senato il ddl S.925 in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del diritto sanzionatorio in particolare riferimento le disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili. <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/41545.htm>

Il 12 febbraio sono iniziati, in commissione giustizia del Senato, l'esame dei disegni di legge:

S. 20 e connessi in tema di concessione di amnistia e indulto - <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/39317.htm>

S. 10 in merito all'introduzione del reato di tortura nel codice penale - <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/39308.htm>

Sono terminati i lavori delle tre Commissioni ministeriali nominate dal precedente Ministro della Giustizia:

Commissione di Studio "Palma" in tema di interventi in materia penitenziaria – D.M. 13 giugno 2013 - *Documento finale dei lavori della Commissione Ministeriale per le questioni penitenziarie "Palma"*

Commissione di Studio "Palazzo" in tema di sistema sanzionatorio penale – D.M. 10 giugno 2013

*Documento finale dei lavori della Commissione Ministeriale per la riforma del sistema sanzionatorio penale "Palazzo" - Proposta della Commissione "Palazzo" sul superamento dell'ergastolo ostativo*

Commissione di Studio "Giostra" in tema di ordinamento penitenziario e misure alternative – D.M. 2 luglio 2013

*Documento finale dei lavori della Commissione Ministeriale su ordinamento penitenziario e misure alternative "Giostra".*

Comunicato stampa 28/08/2013

### **Carcere. Dichiarazione della Garante regionale in seguito alla conversione in legge del decreto "svuotacarceri"**

*In seguito alla conversione in Legge del D.L. 78/2013, contenente una serie di misure in materia di esecuzione della pena, volte a fronteggiare il sovraffollamento carcerario, Desi Bruno, Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale della Regione Emilia-Romagna, esprime le seguenti valutazioni.*

*"La nuova legge manda indubbiamente dei segnali positivi. Tuttavia custodia cautelare, tossicodipendenza, immigrazione e carenza di risorse restano i nodi ineludibili della questione carceraria. Servono amnistia, indulto e riforme strutturali. L'innalzamento da 4 a 5 anni del limite edittale poter emettere ordinanza di custodia cautelare rappresenta certamente un buon segnale, ma non risolverà l'anomalia tutta italiana di una percentuale di detenuti non definitivi che supera il 40% della popolazione detenuta. Troppo spesso l'utilizzo della custodia cautelare continua ad essere una vera e propria anticipazione di pena, con buona pace della presunzione di non colpevolezza". Secondo la Garante regionale, "occorre un diverso approccio al tema della custodia cautelare". Per quanto riguarda la presenza massiccia di persone tossicodipendenti in carcere (circa il 25% della*

popolazione carceraria), la normativa introdotta in materia di lavori socialmente utili rappresenta una novità solo relativa. Il tema della tossicodipendenza richiede un piano straordinario, certo normativo ma anche di predisposizione di risorse. "Salvo in casi di assoluta eccezionalità, persone che comprovatamente presentano problemi di tossicodipendenza non devono entrare in carcere: o, quantomeno, devono essere collocate altrove il prima possibile".

Un altro punto critico, aggiunge Desi Bruno, è rappresentato dall'immigrazione, acuito in queste settimane dall'esodo doloroso da Egitto e Siria: "Serve, da tempo, una riforma della legge Bossi-Fini che impedisca ab initio la criminalizzazione della persona che entra irregolarmente nel nostro Paese, al fine di evitarne l'ingresso in un circuito penale "segnato". In un'ottica di riduzione del danno si potrebbe ampliare l'istituto dell'espulsione, eliminando incomprensibili preclusioni giuridiche e accompagnando con forme di "rimpatrio assistito" gli stranieri nel loro Paese, laddove possibile: ovvero stringendo accordi con altri Stati che spesso non vogliono riaccogliere i propri concittadini. Dunque, conclude la Garante, "in attesa che la Corte Costituzionale si pronunci sulla questione sollevata meritoriamente dal Tribunale di Sorveglianza di Venezia - relativa alla possibilità di non eseguire pene detentive in Istituti che non garantiscono i parametri minimi di umanità del trattamento e delle condizioni di vita – il numero delle presenze in carcere andrebbe ridimensionato tramite provvedimenti di clemenza che dovrebbero prendere la forma dell'indulto, oltre che dell'amnistia (che non riduce direttamente le presenze in carcere)".

Intervento su newsletter n.1 15.09.2013

### **Basta parlare di provvedimenti di clemenza: è tempo di agire**

---

La legge n°94/2013 (che ha convertito il d.l. n°78/2013) manda indubbiamente dei segnali positivi. Tuttavia custodia cautelare, tossicodipendenza, immigrazione e carenza di risorse restano i nodi ineludibili della questione carceraria. Servono amnistia, indulto e riforme strutturali.

Da poco sono entrate in vigore alcune modifiche in tema di custodia cautelare ed esecuzione penale, la cui incidenza sul tema del sovraffollamento dovrà essere verificata in concreto e con possibili incidenze positive nel medio-lungo periodo.

L'innalzamento del limite edittale previsto dall'art. 280 cpp per poter emettere ordinanza di custodia cautelare (da 4 a 5 anni e a prescindere dall'intervento di sapore demagogico sulla sanzione prevista per il delitto di stalking) rappresenta certamente un buon segnale, ma non risolve l'anomalia tutta italiana di una percentuale di detenuti non definitivi che supera il 40% della popolazione detenuta.

Troppo spesso l'utilizzo della custodia cautelare continua ad essere una vera e propria anticipazione di pena, con buona pace della presunzione di non colpevolezza o – nei casi di brevissime permanenze in carcere per l'immediata (o quasi) liberazione dell'indagato – attesta che la riforma Severino (l. n°9/2012), per molteplici ragioni, non ha avuto ancora l'auspicata incidenza sul "cd.

effetto delle porte girevoli”, dopo un iniziale buon risultato.

Questo è un tema nodale, che richiede certe modifiche normative (soprattutto per restringere le ipotesi di reato che consentono la privazione della libertà personale in corso di indagini e per porre limiti all’emanazione dei provvedimenti di libertà a distanza anche di anni dalla commissione del reato), ma, soprattutto, occorre un diverso approccio al tema della custodia cautelare, che già con la normativa vigente potrebbe di molto contenere.

Per quanto riguarda la presenza massiccia di persone tossicodipendenti in carcere (circa il 25% della popolazione carceraria in percentuale pressoché costante da molti anni), la normativa introdotta – che individua la previsione dei lavori socialmente utili quando i reati sono stati commessi da persona tossicodipendente, ad eccezione di alcuni più gravi esclusi – rappresenta una novità solo relativa.

Per “il piccolo spaccio” punito dall’art. 73 comma 5 del T.U. stupefacenti (DPR. n°309/1990) esisteva già la possibilità di ricorrere ai lavori socialmente utili come sanzione per le persone tossicodipendenti diversa dal carcere: ma si trattava di un istituto di fatto mai utilizzato.

Al di là delle lodevoli intenzioni, occorre rendersi conto che il tema della tossicodipendenza richiede un piano straordinario, certo normativo ma anche di predisposizione di risorse. Salvo in casi di assoluta eccezionalità, persone che comprovatamente presentano problemi di tossicodipendenza non devono entrare in carcere o, quantomeno, devono essere collocate altrove il prima possibile.

Occorrono strutture a disposizione già al momento dell’arresto ed è altresì fondamentale la possibilità di ricorrere ai servizi territoriali già nella fase delle indagini, prima ancora che nella fase di cognizione e in quella dell’esecuzione. In altre parole, la magistratura deve poter contare sulla rete di risorse territoriali fin dai primi contatti del tossicodipendente con il sistema penale.

Se si considera che l’ordinamento penitenziario prevede sezioni di custodia attenuata che non sono mai state veramente realizzate (se non in proporzioni modestissime), si può comprendere come il tema non sia affrontabile con il ricorso ai lavori socialmente utili (che comunque presuppongono un sostegno parallelo per la precarietà di molte di queste esistenze).

Certo si può lavorare (e si deve!) sul dato normativo, ma prima ancora è indispensabile assicurare il diritto alla cura, condizione imprescindibile per realizzare un effettivo abbassamento della recidiva. Non ci sono altre strade, pur essendo nota la difficoltà in cui versano servizi territoriali e comunità terapeutiche.

Bisogna essere chiari sul punto: nemmeno il sacrosanto ritorno ad una distinzione, con conseguente riduzione delle pene previste, tra droghe “leggere” e droghe “pesanti” risolverebbe radicalmente il dramma delle presenze di tossicodipendenti in carcere.

E per quelli che comunque vi fanno ingresso a causa della commissione di altri reati vanno rese operative le apposite Sezioni per far prevalere il diritto alla cura, come faticosamente si tenta di fare nelle poche – troppo poche – strutture esistenti (l’art. 115 comma 4 O.P. parla “di trattamento intensificato”).

Altro nodo è certamente rappresentato dall’immigrazione.

Serve, da tempo, una riforma della legge Bossi-Fini che impedisca ab initio la criminalizzazione della persona che entra irregolarmente nel nostro Paese, al fine di evitarne l’ingresso in un circuito penale

“segnato”.

Ma l'abolizione – a seguito dell'entrata in vigore della “direttiva rimpatri” 2008/115/CE – di alcune norme penali che punivano gravemente le persone non appartenenti all'Unione europea e prevedevano l'arresto obbligatorio per il mero fatto di disobbedire all'ordine di allontanarsi, di fatto non ha risolto il problema. Un problema che è – e rimane – estremamente complesso perché deriva in gran parte dalle condizioni di miseria e sofferenza di molte persone in fuga da situazioni di estrema povertà e guerra.

In questi giorni assistiamo all'inizio dell'esodo doloroso da Egitto e Siria. Come risponderemo? In un'ottica di riduzione del danno si potrebbe ampliare l'istituto dell'espulsione, eliminando incomprensibili preclusioni giuridiche e accompagnando con forme di “rimpatrio assistito” gli stranieri nel loro Paese, laddove possibile: ovvero stringendo accordi con altri Stati che spesso non vogliono riaccogliere i propri concittadini.

Per gli stranieri comunitari esistono oggi strumenti giuridici ad hoc affinché l'esecuzione della pena possa avvenire nei Paesi di provenienza, il cui livello di civiltà giuridica si assume simile al nostro. Ma per gli stranieri non comunitari la strada spesso invocata di rimandare “tutti a casa a scontare la pena” non è praticabile né secondo il diritto né secondo morale.

Sul punto, è bene sgombrare il campo da qualunque possibile equivoco.

E dunque oggi questo carcere sempre più povero e sempre più misero, totalmente fuori dai parametri di legalità costituzionale e convenzionale e in attesa che la Corte Costituzionale si pronunci sulla questione sollevata meritoriamente dal Tribunale di Sorveglianza di Venezia con ordinanza 13.02.2013 (relativa alla possibilità di non eseguire pene detentive in istituti che non garantiscono i parametri minimi di umanità del trattamento e delle condizioni di vita) merita doverosamente di essere ridimensionato nei numeri da provvedimenti di clemenza che specificamente dovrebbero prendere la forma della l'indulto (perché l'amnistia aiuta a realizzare le riforme del sistema penale e giudiziario, ma non riduce le presenze in carcere).

Le riforme, pure parziali, degli ultimi anni danno il segno di un qualche ripensamento dell'idea del carcere come sanzione centrale del sistema penale, nonostante i compromessi che spesso avvengono in sede di definizione politica delle stesse.

La legge n°94/2013 appena entrata in vigore ha inciso, sia pure in modo parziale, sul sistema costruito sulla recidiva. Bisogna proseguire su questa strada: introdurre la messa alla prova, arrivare alla riforma del sistema penale... e così via.

Ma non si può accettare un provvedimento di clemenza? Si tratterebbe di una resa dello Stato? Forse la realtà descritta dalla sentenza Torreggiani della CEDU (8.01.2013) o dall'ordinanza del Tribunale di Sorveglianza di Venezia e quella che quotidianamente caratterizza gli istituti di pena italiani cosa rappresentano, se non la resa dello Stato di fronte alla impossibilità di garantire un livello minimo di dignità delle persone?

L'elemento decisivo che giustifica il provvedimento chiesto anche dall'attuale Ministro di Giustizia è dato proprio dalla consapevolezza che, in nessun altro modo, si potrà ottemperare alla sentenza Torreggiani e al limite temporale imposto per la messa a norma del sistema penitenziario.

E allora si faccia, senza ipocrisia: senza attendere il sacrificio di altre vite umane

## Parliamo di ...

### Importanza del diritto al lavoro per le persone detenute

Il lavoro è ciò che chiede e di cui ha bisogno la grande maggioranza della popolazione detenuta, che per estrazione sociale è poverissima.

La questione del lavoro è un passaggio determinante per il percorso di un detenuto, non semplicemente in termini di occupazione e retribuzione ad esso legati, ma proprio in termini di assunzione di responsabilità e di valore nella ricostruzione di una persona.

Il sistema carcere, anche al fine di dare attuazione al dettato costituzionale sulla funzione della pena, deve avere la capacità di accompagnamento al lavoro e di reinserimento nel tessuto sociale e produttivo.

Apprendere capacità lavorative è una forma di educazione alla legalità e avere una professionalità da spendere sul mercato del lavoro, una volta fuori dal carcere, sarà la prima forma di protezione dal pericolo di recidiva e quindi anche fonte di sicurezza collettiva.

Per questo il diritto al lavoro delle persone detenute va salvaguardato e potenziato, come vuole anche l'art. 20 dell'O.P., che ne fa il fulcro del trattamento penitenziario.

E, ciò nonostante, oggi la situazione è drammatica, perché esiguo è il numero delle persone che hanno l'opportunità di lavorare.

I dati ufficiali forniti dal DAP, aggiornati al 30 giugno 2013 registrano, a fronte di **66.028 detenuti presenti** negli istituti italiani, sono **11.579 lavoratori alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria** e **2.148 non dipendenti** ovvero sia lavoratori in proprio o alle dipendenze di imprese e cooperative.

Alla stessa data, nella **Regione Emilia Romagna** – a fronte di 3800 presenze complessive nelle carceri – risultavano **748 i detenuti lavoratori**, di cui **621 alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria**.

**Detenuti lavoranti - Serie storica - anni 1991 - 2013**

Rilevazione	Detenuti presenti	Lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria	% Lavoranti alle dipendenze sul totale lavoranti	Lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria	% Lavoranti non alle dipendenze sul totale lavoranti	Totale	% Lavoranti sui detenuti presenti
20/06/1991	31.053	9.594	89,66	1.106	10,34	<b>10.700</b>	34,46
31/12/1991	35.469	9.615	88,19	1.287	11,81	<b>10.902</b>	30,74
30/06/1992	44.424	10.698	91,21	1.031	8,79	<b>11.729</b>	26,40
31/12/1992	47.316	9.766	88,68	1.247	11,32	<b>11.013</b>	23,28
30/06/1993	51.937	9.861	88,34	1.301	11,66	<b>11.162</b>	21,49
31/12/1993	50.348	9.398	87,35	1.361	12,65	<b>10.759</b>	21,37
30/06/1994	54.616	9.995	86,98	1.496	13,02	<b>11.491</b>	21,04
31/12/1994	51.165	10.061	87,59	1.426	12,41	<b>11.487</b>	22,45
30/06/1995	51.973	9.979	83,83	1.925	16,17	<b>11.904</b>	22,90
31/12/1995	46.908	10.351	86,59	1.603	13,41	<b>11.954</b>	25,48
30/06/1996	48.694	9.989	85,11	1.747	14,89	<b>11.736</b>	24,10
31/12/1996	47.709	10.222	85,41	1.746	14,59	<b>11.968</b>	25,09
30/06/1997	49.554	10.156	84,45	1.870	15,55	<b>12.026</b>	24,27
31/12/1997	48.495	10.033	85,68	1.677	14,32	<b>11.710</b>	24,15
30/06/1998	50.578	10.691	86,55	1.661	13,45	<b>12.352</b>	24,42
31/12/1998	47.811	10.356	87,47	1.483	12,53	<b>11.839</b>	24,76
30/06/1999	50.856	10.253	85,66	1.717	14,34	<b>11.970</b>	23,54
31/12/1999	51.814	10.421	87,55	1.482	12,45	<b>11.903</b>	22,97
30/06/2000	53.537	10.978	87,19	1.613	12,81	<b>12.591</b>	23,52
31/12/2000	53.165	11.121	86,85	1.684	13,15	<b>12.805</b>	24,09
30/06/2001	55.393	11.784	85,30	2.031	14,70	<b>13.815</b>	24,94
31/12/2001	55.275	11.784	85,25	2.039	14,75	<b>13.823</b>	25,01
30/06/2002	56.277	12.110	84,36	2.245	15,64	<b>14.355</b>	25,51
31/12/2002	55.670	11.213	83,22	2.261	16,78	<b>13.474</b>	24,20
30/06/2003	56.403	11.198	82,16	2.432	17,84	<b>13.630</b>	24,17
31/12/2003	54.237	11.463	83,23	2.310	16,77	<b>13.773</b>	25,39
30/06/2004	56.352	11.951	84,08	2.263	15,92	<b>14.214</b>	25,14
31/12/2004	56.068	12.152	82,75	2.534	17,25	<b>14.686</b>	26,19
30/06/2005	59.125	11.824	81,01	2.771	18,99	<b>14.595</b>	24,68
31/12/2005	59.523	12.723	81,68	2.853	18,32	<b>15.576</b>	26,17
30/06/2006	61.264	12.591	81,23	2.910	18,77	<b>15.501</b>	25,30
31/12/2006	39.005	10.483	87,21	1.538	12,79	<b>12.021</b>	30,82
30/06/2007	43.957	11.005	87,29	1.603	12,71	<b>12.608</b>	28,68
31/12/2007	48.693	11.717	87,93	1.609	12,07	<b>13.326</b>	27,37

Rilevazione	Detenuti presenti	Lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria	% Lavoranti alle dipendenze sul totale lavoranti	Lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria	% Lavoranti non alle dipendenze sul totale lavoranti	Totale	% Lavoranti sui detenuti presenti
30/06/2008	55.057	11.633	86,73	1.780	13,27	<b>13.413</b>	24,36
31/12/2008	58.127	12.165	86,95	1.825	13,05	<b>13.990</b>	24,07
30/06/2009	63.630	11.610	86,59	1.798	13,41	<b>13.408</b>	21,07
31/12/2009	64.791	12.376	86,72	1.895	13,28	<b>14.271</b>	22,03
30/06/2010	68.258	12.058	85,42	2.058	14,58	<b>14.116</b>	20,68
31/12/2010	67.961	12.110	85,44	2.064	14,56	<b>14.174</b>	20,86
30/06/2011	67.394	11.508	83,60	2.257	16,40	<b>13.765</b>	20,42
31/12/2011	66.897	11.700	83,80	2.261	16,20	<b>13.961</b>	20,87
30/06/2012	66.528	10.979	82,69	2.299	17,31	<b>13.278</b>	19,96
31/12/2012	65.701	11.557	83,70	2.251	16,30	<b>13.808</b>	21,02
30/06/2013	66.028	11.579	84,35	2.148	15,65	<b>13.727</b>	20,79

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

## **Appello all'imprenditoria della città di Modena della Garante regionale delle persone private della libertà personale Desi Bruno, dopo la sua visita al carcere di Modena**

*Sono stata di recente al carcere di Modena. Questi sono i numeri: 568 detenuti di cui 330 condannati in via definitiva, 392 gli stranieri, 200 i tossicodipendenti, 22 gli ammessi al lavoro all'esterno, 7 i semiliberi, mensilmente lavorano all'interno dell'istituto 58 persone (50 impegnati nei lavori domestici, 8 nel tenimento agricolo). Questi numeri già dicono tutto sul disagio sociale, e non solo, della popolazione detenuta. Il nuovo padiglione, aperto per migliorare le condizioni di sovraffollamento, è certamente più idoneo, le celle (rectius camere di pernottamento) sono più ampie ed in regola con i parametri europei. Ha circa 200 reclusi lì collocati, molti con la speranza di poter svolgere attività lavorative, mentre gli altri presenti nel vecchio edificio non svolgono alcuna attività lavorativa, che adesso non ci sono, fulcro del trattamento penitenziario e di ogni processo di riabilitazione.*

*Nel carcere di Modena, come nelle altre regioni d'Italia, manca il lavoro, se non quello "a singhiozzo", per il disbrigo delle ordinarie occupazioni all'interno degli istituti (chi si occupa della spesa, chi delle pulizie, chi del sopravvitto). Ora Modena è città che, nonostante tutto, e al tempo della crisi, può dare qualche risposta. Certo Modena ha la casa circondariale, ha il Centro d'identificazione ed espulsione (ora chiuso), ha la Casa di lavoro di Castelfranco Emilia (dove appunto il lavoro non c'è) e conosce un concentrato raro di situazioni complesse di privazioni della libertà personale. Certo si può dire, e si dice, che i detenuti vengono dopo, devono pagare così i loro errori, fuori tanta gente è disoccupata, sta male, soffre la crisi. Perché pensare al lavoro in carcere?*

*Vero, ma il lavoro in carcere rappresenta un investimento per tutti, anche per la collettività in termini di sicurezza: perché il lavoro può abbattere la recidiva; perché gli stranieri potrebbero imparare un mestiere e non tornare sui barconi; perché i detenuti sono persone che hanno famiglia, hanno figli e quel che è capitato a loro non può essere del tutto separato da noi. E allora è possibile che non ci siano imprenditori che vogliono scommettere su un progetto di lavoro in carcere? Gli spazi ci sono, ci sono sgravi fiscali, una manodopera meno costosa e con voglia di fare, in modo che non venga sacrificato l'utile dell'impresa che così potrebbe svolgere anche la funzione sociale che la Costituzione le assegna.*

*A Bologna si sono messi insieme tre colossi, Ima, Gd e Marchesini, che assieme alla Fondazione Aldini Valeriani hanno dato vita ad un'impresa sociale ed hanno aperto con ottimi risultati un'officina in carcere, dando lavoro ad una dozzina di detenuti che eseguono lavori di carpenteria, assemblaggio e montaggio di componenti meccanici. Se qualche imprenditore volesse provarci, basta bussare alla porta della tenace direttrice del carcere di Modena.*

## Detenute donne e madri in carcere

In Italia, la percentuale di donne sul totale della popolazione carceraria oscilla fra il **4 e il 5%**.

In **Emilia-Romagna**, sono cinque gli Istituti penitenziari con sezioni femminili, con un dato complessivo, al 30.06.2013, di **157 donne detenute, 93 definitive**: Bologna (66), Modena (28), Reggio Emilia (10), Piacenza (15) e Forlì (17).

Oltre il 50% è di nazionalità straniera, **82**.

Le presenze sono legate innanzitutto allo spaccio di droga, alla prostituzione e a reati contro il patrimonio. Una esigua minoranza di donne deve scontare la pena per reati di sangue (delitti contro la persona).

Non ci sono ragazze ristrette presso l'Istituto penale minorile del Pratello.

(altri dati statistici sulla detenzione al femminile si reinvia alla sezione Numeri e statistiche pag. 268)

La modestia del numero, in questa fase di continua riduzione dei finanziamenti, rende spesso poco appetibile la predisposizione di **corsi di istruzione superiore e formazione professionale o l'avvio di attività lavorative**: le forme più efficaci affinché la pena proceda ad un'effettiva azione di recupero e reinserimento.

Per quanto riguarda le donne ammesse a **misure alternative o sostitutive alla detenzione** la percentuale cambia a favore delle donne italiane (al 30.6.2013 su 174 donne solo 46 erano straniere, di cui 4 da stati appartenenti all'UE), essendoci per le stesse maggiori possibilità di inserimento in ambito familiare e sociale. Per numeri assoluti e per caratteristiche le donne detenute pongono minori problemi di vigilanza e si è attuato nei loro confronti, con largo anticipo rispetto alla maggioranza delle persone in detenzione, il regime cd. di **"celle aperte"**, previsto dalle più recenti circolari del DAP Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, per incidere sugli effetti negativi del sovraffollamento carcerario e sulle possibili conseguenze derivate dalla mancata ottemperanza della sentenza CEDU Torreggiani dell'8 gennaio 2013.

Alle donne detenute si associano frequentemente situazioni di abbandono dei figli, fino al rischio della perdita della potestà genitoriale, con la necessità di rendere concrete le varie forme di custodia attenuata, previste dalla legislazione più recente.

I **bambini che vivono nelle carceri italiane**, attualmente, sono **circa 50**: la legge li lascia insieme alle madri per non interrompere questo fondamentale legame genitoriale, ma comunque si tratta di una **condizione inaccettabile, che rischia di incidere negativamente sullo sviluppo psico-fisico dei minori**.

Sbarre, blindati, una socialità incompatibile con le esigenze di sviluppo del minore: questo è il quotidiano dei minori in carcere, a cui da tempo si cerca una **soluzione alternativa** per consentire alle madri detenute di poter allevare i figli fuori dal carcere.

In alcune carceri ci sono anche degli **asili**, come a Roma Rebibbia, nel tentativo di assicurare qualcosa che assomigli a quello che è fuori.

Si registra il **dato nazionale** di oltre **venti donne in gravidanza** e il funzionamento di **16 asili nido** all'interno degli istituti penitenziari e uno nuovo in allestimento.

La **legge n. 40 del 2001** ha cercato di porre rimedio a questa situazione, imponendo di non applicare la

custodia cautelare in carcere alle donne incinte o con prole di età inferiore a tre anni e allargando le maglie delle misure alternative.

In realtà molto spesso restano in carcere con i figli **soprattutto le donne straniere**: spesso recidive, (come nel caso delle nomadi, che vengono ritenute socialmente pericolose) o perché non hanno possibilità di alloggio. E' infatti l'**art. 275 co.4 cpp** che non consente l'attenuazione cautelare anche per donne detenute con prole se sussistono esigenze cautelari di eccezionale rilevanza.

#### **Art. 275 c.p.p.: Criteri di scelta delle misure.**

**co4.:** *Quando imputati siano donna incinta o madre di prole di età non superiore a sei anni con lei convivente, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, non può essere disposta né mantenuta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza. Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando imputato sia persona che ha superato l'età di settanta anni<sup>2</sup>*

2. Comma prima sostituito dall'art. 1, comma 1-bis, D.L. 9 settembre 1991, n. 292 e dall'art. 5, L. 8 agosto 1995, n. 332, poi modificato dall'art. 1, L. 12 luglio 1999, n. 231 (Gazz. Uff. 19 luglio 1999, n. 167) e, infine, così sostituito dal comma 1 dell'art. 1, L. 21 aprile 2011, n. 62 con i termini di applicabilità previsti dal comma 4 dell'art. 1 della citata legge n. 62 del 2011.

Il testo del presente comma applicabile fino al termine previsto dal suddetto comma 4 è il seguente: «4. Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando imputati siano donna incinta o madre di prole di età inferiore a tre anni con lei convivente, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, ovvero persona che ha superato l'età di settanta anni.»

Il testo in vigore prima delle modifiche disposte dalla L. 12 luglio 1999, n. 231 era il seguente: «4. Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando imputati siano donna incinta o madre di prole di età inferiore a tre anni con lei convivente, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, ovvero persona che ha superato l'età di settanta anni o che si trovi in condizioni di salute particolarmente gravi incompatibili con lo stato di detenzione e comunque tali da non consentire adeguate cure in caso di detenzione in carcere.»

Il testo in vigore prima della sostituzione disposta dalla L. 8 agosto 1995, n. 332 era il seguente: «4. Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando imputata è una persona incinta o che allatta la propria prole o che ha oltrepassato l'età di settanta anni, ovvero una persona che si trova in condizioni di salute particolarmente gravi che non consentono le cure necessarie in stato di detenzione.»

Da ultimo la legge n. **62 del 2011** ha portato ad **anni 6** il limite di età dei minori **previsto perché possano rimanere con le madri**, e il giudice può disporre – ma si tratta di una facoltà – la custodia cautelare presso istituti a custodia attenuata, sempre che non ci sia un giudizio di pericolosità sociale.

Oggi, in Italia, esiste solo un istituto di tal genere, a Milano, con personale non penitenziario all'interno: la legge citata prevede che a decorrere dal **1 gennaio 2014** siano presenti **istituti a custodia attenuata** per ospitare madri e figli e si dia impulso alle attività delle case famiglia presenti nel territorio con stipula di convenzioni specifiche.

**Art. 1 L. 21 aprile 2011, n. 62 : Misure cautelari**

3. Dopo l'articolo 285 del codice di procedura penale e' inserito il seguente: «Art. 285-bis. - (Custodia cautelare in istituto a custodia attenuata per detenute madri). - 1. Nelle ipotesi di cui all'articolo 275, comma 4, se la persona da sottoporre a custodia cautelare sia donna incinta o madre di prole di età non superiore a sei anni, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, il giudice può disporre la custodia presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri, ove le esigenze cautelari di eccezionale rilevanza lo consentano».
4. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano a far data dalla completa attuazione del piano straordinario penitenziario, e comunque a decorrere dal 1° gennaio 2014, fatta salva la possibilità di utilizzare i posti già disponibili a legislazione vigente presso gli istituti a custodia attenuata.

**Art. 4 L. 21 aprile 2011, n. 62 : Individuazione delle case famiglia protette**

1. Con decreto del Ministro della giustizia, da adottare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, d'intesa con la Conferenza Stato-città' ed autonomie locali, sono determinate le caratteristiche tipologiche delle case famiglia protette previste dall'articolo 284 del codice di procedura penale e dagli articoli 47-ter e 47-quinquies della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificati, rispettivamente, dagli articoli 1, comma 2, e 3 della presente legge.
2. Il Ministro della giustizia, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, può stipulare con gli enti locali convenzioni volte ad individuare le strutture idonee ad essere utilizzate come case famiglia protette.

In realtà alla data indicata le nuove **ICAM** non sono presenti sul territorio, ma risultano conclusi alcuni protocolli con gli enti locali, come previsto dal **Decreto Ministeriale marzo 2013 – Requisiti delle case famiglia protette** (all.9) il cui dispositivo prevede che il Ministro di giustizia possa stipulare convenzioni con gli enti locali volti a individuare le strutture idonee ad essere utilizzate come case protette, necessarie per la piena applicazione della L.262/2011 e per evitare l'ingresso in carcere di bambini anche in situazioni cautelari di particolare gravità.

**In Emilia-Romagna**, fortunatamente, è molto raro il passaggio di detenute madri con figli.

Al 30 giugno 2013 risultavano essere presenti 3 donne in stato di gravidanza e una madre con minori di età inferiore ai tre anni.

Ma il tema dei bambini in carcere tocca anche la realtà di tutti quei **minori che vanno a colloquio** con i genitori detenuti, in prevalenza uomini.

Ambienti spesso spersonalizzanti, attese a volte di ore e un carico di dolore e di speranza che certo non trova conforto in quegli incontri difficili eppure così importanti, dove i bambini toccano con mano una separazione che si rinnova e che spesso è difficile spiegare.

Non è raro, infatti, che i genitori che hanno in custodia bambini con genitori detenuti decidano di interromperne il rapporto.

Il volontariato fa molto per preparare questi incontri e, in molte carceri, vengono allestiti appositi spazi, pensati per la presenza dei bambini e per rendere il luogo dell'incontro meno "prigione" possibile e organizzare giornate per le famiglie in spazi verdi attrezzati.

Sono venuti meno in regione tutti i "divisori" che separavano fisicamente i detenuti dai familiari durante i colloqui, ad eccezione del carcere di Parma per ragioni riconducibili alla tipologia di detenuti ristretti in quegli istituti.

Esiste un apposito progetto di supporto alla genitorialità dei detenuti di cui si occupa in particolare la Conferenza regionale del volontariato, il cui modello di accoglienza si concretizza nello **spazio giallo**. Nell'ottobre 2013 è stata inaugurata presso la casa circondariale di Piacenza la sala di aspetto del settore rilascio colloqui, completamente rinnovata con mobili e colori alle pareti a misura di bambino, tra i promotori l'associazione Oltre il Muro e il Garante delle persone private della libertà della città. Successivamente quello di Modena. L'Ufficio del Garante, proprio in ragione della marginalità dello spazio di studio e di attenzione dedicato alla detenzione di genere ha promosso una **ricerca-azione**, avviata e i cui risultati saranno disponibili entro la prima metà di questo anno, che possa aiutare non solo a conoscere il fenomeno dal punto di vista quantitativo, ma anche a comprendere e dare voce alle differenze e alle necessità proprie delle donne detenute. La ricerca è svolta, in collaborazione con il PRAP, dall'associazione Con-tatto.

Va altresì ricordato, come dato normativo positivo, la possibilità, già introdotta ex lege 40/2001, di ammettere le detenute madri all' **assistenza all'esterno** nel caso di figli minori con età inferiore ad anni 10, e la possibilità di **assistere e visitare il minore infermo** prevista dall'art.2ter L.354/75 come introdotto dalla L.62/2011.

**21bis L. N°354/1975: Assistenza all'esterno dei figli minori.**

1. Le condannate e le internate possono essere ammesse alla cura e all'assistenza all'esterno dei figli di età non superiore agli anni dieci, alle condizioni previste dall'articolo 21.
2. Si applicano tutte le disposizioni relative al lavoro all'esterno, in particolare l'articolo 21, in quanto compatibili.
3. La misura dell'assistenza all'esterno può essere concessa, alle stesse condizioni, anche al padre detenuto, se la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre<sup>3</sup>.

**21 TER. L. N°354/1975: Visite al minore infermo.**

1. In caso di imminente pericolo di vita o di gravi condizioni di salute del figlio minore, anche non convivente, la madre condannata, imputata o internata, ovvero il padre che versi nelle stesse condizioni della madre, sono autorizzati, con provvedimento del magistrato di sorveglianza o, in caso di assoluta urgenza, del direttore dell'istituto, a recarsi, con le cautele previste dal regolamento, a visitare l'infermo. In caso di ricovero ospedaliero, le modalità della visita sono disposte tenendo conto della durata del ricovero e del decorso della patologia.
2. La condannata, l'imputata o l'internata madre di un bambino di età inferiore a dieci anni, anche se con lei non convivente, ovvero il padre condannato, imputato o internato, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, sono autorizzati, con provvedimento da rilasciarsi da parte del giudice competente non oltre le ventiquattro ore precedenti alla data della visita e con le modalità operative dallo stesso stabilite, ad assistere il figlio durante le visite specialistiche, relative a gravi condizioni di salute<sup>4</sup>

3. Articolo aggiunto dall'art. 5, L. 8 marzo 2001, n. 40

4. Articolo aggiunto dal comma 1 dell'art. 2, L. 21 aprile 2011, n. 62

Comunicato stampa 08/08/2013

### Mai più neonati in carcere come è successo alla Dozza

*La vicenda accaduta in questi giorni a Bologna dimostra che anche un singolo caso impone l'urgenza di porre fine, una volta per tutte, alla presenza di donne e bambini in carcere.*

*In Italia, la percentuale di donne sul totale della popolazione carceraria oscilla fra il 4 e il 5%. In Emilia-Romagna, sono cinque gli istituti penitenziari con sezioni femminili, con un dato complessivo, al 30.06.2013, di 157 donne detenute: Bologna (76), Modena (32), Reggio Emilia (9), Piacenza (20) e Forlì (20). Al 31 dicembre 2012 erano 132. Circa il 50% della nazionalità è straniera.*

*Le presenze sono legate innanzitutto allo spaccio di droga, alla prostituzione e a reati contro il patrimonio. Una esigua minoranza di donne deve scontare la pena per reati di sangue (delitti contro la persona). Non ci sono ragazze ristrette presso l'Istituto penale minorile del Pratello.*

*Molte delle donne detenute sono sieropositive e/o tossicodipendenti: con il passaggio delle prestazioni al Servizio sanitario regionale, la situazione è migliorata e si stanno incrementando le attività di prevenzione e cura. Ma in una fase di continua riduzione dei finanziamenti, la situazione delle donne detenute va peggiorando rispetto alle opportunità di istruzione superiore, formazione professionale e attività lavorative: le forme più efficaci affinché la pena proceda ad un'effettiva azione di recupero e reinserimento. Alle donne detenute si associano frequentemente situazioni di abbandono dei figli, fino al rischio della perdita della potestà genitoriale.*

*Per numeri assoluti e per caratteristiche, infatti, le donne detenute pongono minori problemi di vigilanza.*

*41 i bambini presenti nelle carceri italiane al 31 dicembre, ultimo dato disponibile. La legge li lascia insieme alle madri per non interrompere questo fondamentale legame genitoriale, ma comunque si tratta di condizione inaccettabile.*

*In alcune carceri ci sono anche degli asili, come a Roma Rebibbia, nel tentativo di assicurare qualcosa che assomigli a quello che è fuori. La legge n.40 del 2001 ha cercato di porre rimedio a questa situazione, imponendo di non applicare la custodia cautelare in carcere alle donne incinte o con prole di età inferiore a tre anni e allargando le maglie delle misure alternative. In realtà molto spesso restano in carcere con i figli soprattutto le donne straniere: spesso recidive, (come nel caso delle nomadi, che ritenute socialmente pericolose) o perché non hanno possibilità di alloggio.*

*Da ultimo la legge n.62 del 2011 ha portato ad anni sei il limite di età dei minori previsto perché possano rimanere con le madri, e il giudice può disporre – ma si tratta di una facoltà – la custodia cautelare presso istituti di custodia attenuata, sempre che non ci sia un giudizio di pericolosità sociale.*

*Oggi, in Italia, esiste solo un istituto di tal genere, a Milano, con personale non penitenziario all'interno: la legge citata prevede che solo a decorrere dal 1 gennaio 2014 si darà vita a istituti di custodia attenuata per ospitare madri e figli. In Emilia-Romagna, fortunatamente, è molto raro il*

passaggio di detenute madri con figli. Talvolta è accaduto a Bologna, mai si sono registrate più di una o due presenze, ma le vicende di questi giorni dimostrano appunto che anche un singolo caso impone l'urgenza di porre fine alla presenza di donne e bambini in carcere. Al momento, nella nostra regione, non esiste una struttura dedicata.

Alla data del 1 gennaio 2014 il problema dovrebbe essere superato con la costruzione di appositi istituti. Ma a che punto è la costruzione di queste case? Dove sono? La preoccupazione è che ancora una volta ciò che è previsto non venga realizzato e che nulla cambi all'interno del carcere e all'esterno del carcere, nemmeno per quei bambini dietro le sbarre che provocano sdegno.

Il volontariato fa molto per preparare questi incontri e, in molte carceri, vengono allestiti appositi spazi, pensati per la presenza dei bambini e per rendere il luogo dell'incontro meno "prigione" possibile e organizzate giornate per le famiglie in spazi verdi attrezzati.

## Altri riferimenti in tema di detenzione al femminile

### 146 C.P.: Rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena.

L'esecuzione di una pena, che non sia pecuniaria, è differita [c.p. 148; c.p.p. 684] :

- 1) se deve aver luogo nei confronti di donna incinta;
- 2) se deve aver luogo nei confronti di madre di infante di età inferiore ad anni uno;
- 3) se deve aver luogo nei confronti di persona affetta da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria accertate ai sensi dell'articolo 286-bis, comma 2, del codice di procedura penale, ovvero da altra malattia particolarmente grave per effetto della quale le sue condizioni di salute risultano incompatibili con lo stato di detenzione, quando la persona si trova in una fase della malattia così avanzata da non rispondere più, secondo le certificazioni del servizio sanitario penitenziario o esterno, ai trattamenti disponibili e alle terapie curative<sup>5</sup>.

Nei casi previsti dai numeri 1) e 2) del primo comma il differimento non opera o, se concesso, è revocato se la gravidanza si interrompe, se la madre è dichiarata decaduta dalla potestà sul figlio ai sensi dell'articolo 330 del codice civile, il figlio muore, viene abbandonato ovvero affidato ad altri, sempreché l'interruzione di gravidanza o il parto siano avvenuti da oltre due mesi<sup>6</sup>

5. La Corte costituzionale, con sentenza 8-23 ottobre 2009, n. 264 (Gazz. Uff. 28 ottobre 2009, n. 43 - Prima serie speciale), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità del presente numero, in riferimento agli articoli 2, 3, 27, primo e terzo comma, Cost.

6. Articolo così sostituito dall'art. 1, L. 8 marzo 2001, n. 40. Il testo precedentemente in vigore, in cui il n. 3 era stato aggiunto dall'art. 2, D.L. 14 maggio 1993, n. 139 e sostituito dall'art. 6, L. 12 luglio 1999, n. 231, così disponeva:

«Rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena.

L'esecuzione di una pena, che non sia pecuniaria, è differita:

1. se deve avere luogo contro donna incinta;
2. se deve avere luogo contro donna che ha partorito da meno di sei mesi;

3. Se deve aver luogo nei confronti di persona affetta da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria accertate ai sensi dell'articolo 286-bis, comma 2, del codice di procedura penale, ovvero da altra malattia particolarmente grave per effetto della quale le sue condizioni di salute risultano incompatibili con lo stato di detenzione, quando la persona si trova in una fase della malattia così avanzata da non rispondere più, secondo le certificazioni del servizio sanitario penitenziario o esterno, ai trattamenti disponibili e alle terapie curative. Nel caso previsto dal n. 2 il provvedimento è revocato, qualora il figlio muoia o sia affidato a persona diversa dalla madre, e il parto sia avvenuto da oltre due mesi.».

Il testo del n. 3 in vigore prima della modifica disposta dalla citata legge n. 231 del 1999, era il seguente: «3. se deve aver luogo nei confronti di persona affetta da infezione HIV nei casi di incompatibilità con lo stato di detenzione ai sensi dell'articolo 286-bis, comma 1, del codice di procedura penale». Di tale formulazione la Corte costituzionale, con sentenza 18-18 ottobre 1995, n. 438 (Gazz. Uff. 25 ottobre 1995, n. 44 - Prima serie speciale), aveva dichiarato l'illegittimità nella parte in cui prevedeva che il differimento avesse luogo anche quando l'espiazione della pena potesse avvenire senza pregiudizio della salute del soggetto e di quella degli altri detenuti. Precedentemente la stessa Corte, con sentenza 5-24 maggio 1979, n. 25 (Gazz. Uff. 30 maggio 1979, n. 147), aveva dichiarato non fondata la questione di legittimità del n. 2, in riferimento all'art. 3 Cost.; con sentenza 21 febbraio - 3 marzo 1994, n. 70 (Gazz. Uff. 9 marzo 1994, n. 11, Prima serie speciale), aveva dichiarato: a) la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del primo comma nel testo aggiunto dall'art. 4, D.L. 12 novembre 1992, n. 431 (non convertito in legge) in riferimento agli artt. 2 e 3, primo comma, Cost.; b) non fondata la questione di legittimità costituzionale del primo comma nel testo aggiunto dall'art. 2, D.L. 14 maggio 1993, n. 139 convertito, con modificazioni, dalla L. 14 luglio 1993, n. 222, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 27, terzo comma, 32, primo comma, e 111, primo comma, Cost. e, con sentenza 6-15 luglio 1994, n. 308 (Gazz. Uff. 3 agosto 1994, n. 32 Prima serie speciale), aveva dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 212, 147 e 146 c.p., in riferimento agli artt. 3, 32 e 27 Cost.

### 147.c.p.: Rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena<sup>7</sup>

L'esecuzione di una pena può essere differita:

1. se è presentata domanda di grazia [c.p. 174] , e l'esecuzione della pena non deve esser differita a norma dell'articolo precedente;
2. se una pena restrittiva della libertà personale deve essere eseguita contro chi si trova in condizioni di grave infermità fisica<sup>8</sup>;
3. se una pena restrittiva della libertà personale deve essere eseguita nei confronti di madre di prole di età inferiore a tre anni<sup>9</sup>.

Nel caso indicato nel n.1, l'esecuzione della pena non può essere differita per un periodo superiore complessivamente a sei mesi, a decorrere dal giorno in cui la sentenza è divenuta irrevocabile [c.p.p. 648] , anche se la domanda di grazia è successivamente rinnovata.

Nel caso indicato nel numero 3) del primo comma il provvedimento è revocato, qualora la madre sia dichiarata decaduta dalla potestà sul figlio ai sensi dell'articolo 330 del codice civile, il figlio muoia, venga abbandonato ovvero affidato ad altri che alla madre<sup>10</sup>.

Il provvedimento di cui al primo comma non può essere adottato o, se adottato, è revocato se sussiste il concreto pericolo della commissione di delitti<sup>11</sup>

7. Per quanto riguarda l'esecuzione delle pene sostitutive della semidetenzione e della libertà controllata, vedi gli artt. da 62 a 66, L. 24 novembre 1981, n. 689, che modifica il sistema penale.

8. Vedi l'art. 70, L. 26 luglio 1975, n. 354, sull'ordinamento penitenziario.

La Corte costituzionale, con sentenza 25 luglio-6 agosto 1979, n. 114 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 589, comma quinto, c.p.p., nella parte in cui, nel caso previsto dall'art. 147, comma primo, n. 2, c.p., attribuisce al Ministero della giustizia il potere di sospendere l'esecuzione della pena, quando l'ordine di carcerazione del condannato sia già stato eseguito.

La stessa Corte, con sentenza 23-31 maggio 1990, n. 274, ha dichiarato, fra l'altro, l'illegittimità dell'art. 589, terzo comma nel testo originario del c.p.p. 1930, nella parte in cui, nel caso previsto dall'art. 147, primo comma, n. 1, c.p., attribuisce al Ministero di Grazia e Giustizia e non al Tribunale di sorveglianza il potere di differire l'esecuzione della pena.

9. Numero così sostituito dall'art. 1, L. 8 marzo 2001, n. 40. Il testo precedentemente in vigore era il seguente: «3. se una pena restrittiva della libertà personale deve essere eseguita contro donna, che ha partorito da più di sei mesi ma da meno di un anno, e non vi è modo di affidare il figlio ad altri che alla madre».

10. Comma così sostituito dall'art. 1, L. 8 marzo 2001, n. 40. Il testo precedentemente in vigore era il seguente: «Nel caso indicato nel n. 3, il provvedimento è revocato, qualora il figlio muoia o sia affidato ad altri che alla madre».

11. Comma aggiunto dall'art. 1, L. 8 marzo 2001, n. 40. La Corte costituzionale, con sentenza 6-15 luglio 1994, n. 308 (Gazz. Uff. 3 agosto 1994, n. 32 - Prima serie speciale), ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 212, 147 e 146 c.p., in riferimento agli artt. 3, 32 e 27 Cost.

**47quinquies L. 354/1975: Detenzione domiciliare speciale.**

1. Quando non ricorrono le condizioni di cui all'articolo 47-ter, le condannate madri di prole di età non superiore ad anni dieci, se non sussiste un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti e se vi è la possibilità di ripristinare la convivenza con i figli, possono essere ammesse ad espiare la pena nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e alla assistenza dei figli, dopo l'espiazione di almeno un terzo della pena ovvero dopo l'espiazione di almeno quindici anni nel caso di condanna all'ergastolo, secondo le modalità di cui al comma 1-bis<sup>12</sup>.

1-bis. Salvo che nei confronti delle madri condannate per taluno dei delitti indicati nell'articolo 4-bis, l'espiazione di almeno un terzo della pena o di almeno quindici anni, prevista dal comma 1 del presente articolo, può avvenire presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri ovvero, se non sussiste un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti o di fuga, nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e all'assistenza dei figli. In caso di impossibilità di espiare la pena nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, la stessa può essere espiata nelle case famiglia protette, ove istituite<sup>13</sup>.

2. Per la condannata nei cui confronti è disposta la detenzione domiciliare speciale, nessun onere grava sull'amministrazione penitenziaria per il mantenimento, la cura e l'assistenza medica della condannata che si trovi in detenzione domiciliare speciale.

3. Il tribunale di sorveglianza, nel disporre la detenzione domiciliare speciale, fissa le modalità di attuazione, secondo quanto stabilito dall'articolo 284, comma 2, del codice di procedura penale, precisa il periodo di tempo che la persona può trascorrere all'esterno del proprio domicilio, detta le prescrizioni relative agli interventi del servizio sociale. Tali prescrizioni e disposizioni possono essere modificate dal magistrato di sorveglianza competente per il luogo in cui si svolge la misura. Si applica l'articolo 284, comma 4, del codice di procedura penale.

4. All'atto della scarcerazione è redatto verbale in cui sono dettate le prescrizioni che il soggetto deve seguire nei rapporti con il servizio sociale.

5. Il servizio sociale controlla la condotta del soggetto e lo aiuta a superare le difficoltà di adattamento alla vita sociale, anche mettendosi in relazione con la sua famiglia e con gli altri suoi ambienti di vita; riferisce periodicamente al magistrato di sorveglianza sul comportamento del soggetto.

6. La detenzione domiciliare speciale è revocata se il comportamento del soggetto, contrario alla legge o alle prescrizioni dettate, appare incompatibile con la prosecuzione della misura.

7. La detenzione domiciliare speciale può essere concessa, alle stesse condizioni previste per la madre, anche al padre detenuto, se la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre<sup>14</sup>.

8. Al compimento del decimo anno di età del figlio, su domanda del soggetto già ammesso alla detenzione domiciliare speciale, il tribunale di sorveglianza può:

- a) disporre la proroga del beneficio, se ricorrono i requisiti per l'applicazione della semilibertà di cui all'articolo 50, commi 2, 3 e 5;

b) disporre l'ammissione all'assistenza all'esterno dei figli minori di cui all'articolo 21-bis, tenuto conto del comportamento dell'interessato nel corso della misura, desunto dalle relazioni redatte dal servizio sociale, ai sensi del comma 5, nonché della durata della misura e dell'entità della pena residua <sup>15</sup>.

---

12. Comma così modificato dalla lettera a) del comma 2 dell'art. 3, L. 21 aprile 2011, n. 62.

13. Comma aggiunto dalla lettera b) del comma 2 dell'art. 3, L. 21 aprile 2011, n. 62.

14. La Corte costituzionale, con sentenza 08 - 09 luglio 2009, n. 211 (Gazz. Uff. 15 luglio 2009, n. 28, 1ª Serie speciale), ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 47-quinquies, comma 7, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 30, primo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione.

15. Articolo aggiunto dall'art. 3, L. 8 marzo 2001, n. 40.

## La questione carcere e gli stranieri

Nel nostro Paese, ormai da diversi anni, è presente una massa di persone detenute per le quali la pena rieducativa, a prescindere da quello che si possa pensare sulla validità dell'opzione ideologica che la sottende, appare un concetto non conforme alla realtà.

Si tratta, è evidente, della popolazione straniera, quasi tutta irregolare, priva di radicamento legale con il territorio e destinata, una volta espiata la pena, ad essere espulsa comunque, a prescindere dal percorso maturato nel corso della detenzione.

È noto che il flusso relativo alla presenza degli stranieri è stato per lungo tempo inarrestabile, per il continuo flusso migratorio, le difficoltà di ingresso ed inserimento nel paese di arrivo, i meccanismi legislativi che impediscono (salve rare eccezioni) la regolarizzazione di chi è entrato senza permesso di soggiorno.

A ciò si aggiunge che i periodi di detenzione per molti stranieri sono più lunghi: per mancanza di un'adeguata difesa, perché spesso i magistrati basano il giudizio di pericolosità sociale sulla condizione di irregolarità, sull'assenza di documenti, casa, lavoro, a volte per difetto di comprensione di quello che sta succedendo, per l'assenza di un numero sufficiente di mediatori culturali e socio-sanitari.

Negli anni '80 la presenza degli stranieri in carcere era quasi marginale, poi sono cresciuti in modo costante fino a raggiungere nel 2007 il 37,48% delle presenze (18.252 su 48.693 detenuti) e il 48,50 % degli ingressi.

Il dato nazionale delle presenze in carcere è al 31.12.2013 pari a 62.536 presenze, di cui 21.854 stranieri ( pari al 34.94%).

Il dato relativo ai **detenuti stranieri in Emilia-Romagna** (per lo più non appartenenti all'Unione europea) è di **1.950** presenze e si attesta **su una misura superiore al 50%**, come ormai in tutto il Nord Italia, a fronte di una modesta presenza di **cittadini nati in regione**, che **non superano il 10%**.

Ora, se vale la finalità tendenzialmente rieducativa della pena ai sensi dell'art.27 Cost. (e deve valere, è ovvio, per tutti), bisogna constatare che per un numero crescente e assai considerevole di persone quella finalità non può essere perseguita o, nella migliore delle ipotesi, può essere perseguita solo in modo differente. Si impone quindi una riflessione sulla effettiva composizione della popolazione detenuta e sulla attualità degli strumenti – anche normativi – che regolano la vita in carcere di una popolazione sradicata dal contesto sociale

ed impossibilitata ad un reinserimento sociale.

Basti pensare che in un carcere come quello di Bologna il dato delle presenze straniere si attesta intorno al 60%, a fronte di una percentuale del 35% su scala nazionale. Nel resto della Regione il dato non è uniforme, ma comunque si segnala per un livello di gran lunga superiore alla media nazionale.

Le misure alternative al carcere quali la semilibertà, l'affidamento in prova al servizio sociale, la detenzione domiciliare e il lavoro all'esterno presuppongono relazioni sociali, un'occupazione (e quindi un regolare permesso di soggiorno), un domicilio, con qualche eccezione nella normativa che aiutava fiscalmente le imprese che assumono detenuti in corso di esecuzione della pena – anche stranieri – per i quali, per il tempo del contratto, si deroga alla regolarità della permanenza sul territorio. In ogni caso, anche percorsi rieducativi ad esito positivo non salvano dall'esito scontato dell'espulsione.

Siamo di fronte ad un nuovo scenario, impensabile ai tempi della nascita dell'Ordinamento penitenziario nel 1975 e ancora lontano nel 1986 ai tempi della legge Gozzini.

Questa realtà impone la necessità di ripensare il senso e le forme di attuazione del principio costituzionale che vuole una pena rieducativa, capace di reinserire nel circuito sociale, forse oggi da riferire anche alle società di provenienza verso cui gli stranieri vengono poi rimandati.

Ci si deve porre la domanda se sia possibile ipotizzare la rieducazione di chi verrà espulso e quali forme differenziate di trattamento si possono utilizzare, atteso che l'elemento centrale, per chi è in carcere, dovrebbe essere quel lavoro che non c'è e che diventa una meta sospirata anche per un periodo brevissimo da parte di molti poveri della terra.

E quando si dice che bisogna ridurre il sovraffollamento sembra ignorarsi che si è formato da tempo un doppio binario nell'esecuzione della pena e che la possibilità di contenere il numero dei detenuti non può riguardare, se non in una minima percentuale, gli stranieri, a meno che già residenti e socialmente inseriti.

Questo è il dato oggettivo, da cui bisogna partire per un ragionamento sulla possibilità di ridurre la immane presenza di stranieri nelle carceri italiane, assicurando i diritti fondamentali della persona.

Fino a quando una modifica radicale della legge attuale sull'immigrazione non determinerà anche uno scenario diverso delle condotte penalmente rilevanti (ma va registrato che la Direttiva comunitaria n. 115/2008 ha già portato alla depenalizzazione di alcune condotte legate alla mera irregolarità sul territorio), la strada da seguire può essere quella di strutturare progetti di "rimpatrio assistito" utilizzando la previsione normativa contenuta nell'art. 16 comma 5 T.U. immigrazione (DLgs. N°286/1998) e magari reintroducendo la previsione di espulsione facoltativa a richiesta dell'interessato.

Si ricordi che l'**art.16 comma 5 T.U. immigrazione** prevede che gli stranieri non appartenenti all'Unione europea condannati in via definitiva per un numero rilevante di reati (con l'eccezione di quelli più gravi) debbano essere espulsi quando mancano due anni al fine pena.

Tabella di confronto tra l'art. 16 co. 5 e modifiche apportate dall'art. 6 D.L. 146/2013 e dalle modifiche in sede di conversione con legge 21 febbraio 2014 n.10	
Decreto legge 25 luglio 1998, n.286 Testo Unico sull'Immigrazione	Decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146 Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria
<p>Art. 16<sup>16</sup>  <b>Espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione.</b>                      (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 14)</p> <p>(...)</p> <p>5. Nei confronti dello straniero, identificato, detenuto, che si trova in taluna delle situazioni indicate nell'articolo 13, comma 2, che deve scontare una pena detentiva, anche residua, non superiore a due anni, è disposta l'espulsione. Essa non può essere disposta nei casi in cui la condanna riguarda uno o più delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, ovvero i delitti previsti dal presente testo unico.</p>	<p>Art. 6.  <b>Modifiche al testo unico in materia di immigrazione</b></p> <p>1. All'articolo 16 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 sono apportate le seguenti modificazioni:</p> <p>a) al comma 5, il secondo periodo è sostituito dal seguente periodo:                      "Essa non può essere disposta nei casi di condanna per i delitti previsti dall'art.12, commi 1, 3, 3bis e 3ter, del presente testo unico, ovvero per uno o più delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a) del codice di procedura penale, fatta eccezione per quelli consumati o tentati di cui agli articoli 628, terzo comma e 629, secondo comma, del codice penale.";</p> <p>b) al comma 5, dopo il secondo periodo è aggiunto il seguente:                      "In caso di concorso di reati o di unificazione di pene concorrenti, l'espulsione è disposta anche quando sia stata espiata la parte di pena relativa alla condanna per reati che non la consentono.";</p> <p>c) dopo il comma 5 sono aggiunti i seguenti commi:                      "5 -bis . Nei casi di cui al comma 5, all'atto dell'ingresso in carcere di un cittadino straniero, la direzione dell'istituto penitenziario richiede al questore del luogo le informazioni sulla identità e nazionalità dello stesso. Nei medesimi casi, il questore avvia la procedura di identificazione interessando le competenti autorità diplomatiche e procede all'eventuale espulsione dei cittadini stranieri identificati. A tal fine, il Ministro della giustizia ed il Ministro dell'interno adottano i necessari strumenti di coordinamento.                      5 -ter . Le informazioni sulla identità e nazionalità del detenuto straniero sono inserite nella cartella personale dello stesso prevista dall'articolo 26 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230.";</p>

16. Articolo così sostituito dalla Legge 30 luglio 2002, n. 189

Tabella di confronto tra l'art. 16 co. 5 e modifiche apportate dall'art. 6 D.L. 146/2013 e dalle modifiche in sede di conversione con legge 21 febbraio 2014 n.10	
Decreto legge 25 luglio 1998, n.286 Testo Unico sull'Immigrazione	Decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146 Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria
6. Competente a disporre l'espulsione di cui al comma 5 è il magistrato di sorveglianza, che decide con decreto motivato, senza formalità, acquisite le informazioni degli organi di polizia sull'identità e sulla nazionalità dello straniero. Il decreto di espulsione è comunicato allo straniero che, entro il termine di dieci giorni, può proporre opposizione dinanzi al tribunale di sorveglianza. Il tribunale decide nel termine di venti giorni.	d) il comma 6 è sostituito dal seguente comma: "6. Salvo che il questore comunichi che non è stato possibile procedere all'identificazione dello straniero, la direzione dell'istituto penitenziario trasmette gli atti utili per l'adozione del provvedimento di espulsione al magistrato di sorveglianza competente in relazione al luogo di detenzione del condannato. Il magistrato decide con decreto motivato, senza formalità. Il decreto è comunicato al pubblico ministero, allo straniero e al suo difensore, i quali, entro il termine di dieci giorni, possono proporre opposizione dinanzi al tribunale di sorveglianza. Se lo straniero non è assistito da un difensore di fiducia, il magistrato provvede alla nomina di un difensore d'ufficio. Il tribunale decide nel termine di 20 giorni".

Questa misura presuppone che la persona sia identificata e che il paese di provenienza la accolga. Molti detenuti stranieri fanno resistenza per non tornare indietro accompagnati da sconfitta totale del progetto migratorio che li aveva portati in Italia. Bisogna poi lavorare con i paesi d'origine perché riconoscano i loro cittadini e per creare le basi di un rientro assistito, pensare a percorsi di preparazione e di formazione, dotare le persone che rientrano di competenze da spendere nel paese di provenienza (competenze lavorative soprattutto, ma anche un contributo economico che ne faciliti la permanenza).

Anche i più refrattari a questo tema possono apprezzare il significativo risparmio di risorse, atteso il costo delle persone detenute per le casse dello Stato.

Nello stesso tempo, sarebbe così possibile perseguire l'obiettivo di diminuire i rientri clandestini nello spazio Schengen e soprattutto in Italia (con la successiva e inevitabile carcerizzazione), contribuendo ad alleggerire la popolazione detenuta e a sottrarre persone al circuito criminale.

Certo si può obiettare che non si tratta della migliore soluzione possibile: ma, almeno, in tal modo si potrebbe rendere la attuale misura dell'espulsione non un mero strumento deflattivo, peraltro scarsamente utilizzato, ma anche una possibilità di reinserimento e contenimento della recidiva, incentivandone l'utilizzo.

Questa è una risposta concreta, che dovrebbe coinvolgere consolati, enti locali, amministrazioni penitenziarie, magistratura di sorveglianza, associazioni che si occupano di immigrazione e volontariato.

**Nessuna espulsione** invece continuerà ad essere possibile per chi, rientrando nel proprio paese, rischia di subire persecuzioni per motivi di razza, sesso, religione, opinioni politiche, ecc., così come non è possibile che il detenuto straniero possa rientrare nel proprio paese e lì scontare la propria pena, se non in presenza di apposite convenzioni che assicurino – almeno sulla carta – il rispetto, nell'esecuzione penitenziaria, di norme fondamentali di dignità e salvaguardia dell'individuo.

Così i cittadini dei paesi che aderiscono al Consiglio d'Europa possono utilizzare la Convenzione di Strasburgo del 1984 e di recente, con il D.Lgs. n.161/2010, viene agevolato il trasferimento all'estero di cittadini stranieri però appartenenti all'Unione europea per scontare all'estero la pena inflitta in altro paese.

Qualcosa, comunque, sta già cambiando. Basta confrontare i dati del 2007 con quelli del 2012.

Per il momento, nulla di vistoso, ma comunque di già rilevabile dalle statistiche: i detenuti stranieri stanno diminuendo.

Possiamo già parlare di inversione di tendenza? E a cosa potrebbe essere dovuta?

Tante le ipotesi possibili: dagli effetti della politica dei respingimenti, attuata soprattutto tra il 2008 e il 2011, a quelli della crisi economica che ha reso l'Italia meno attrattiva e ridotto del 40% l'affluenza complessiva degli stranieri.

Né va dimenticato il fondamentale ruolo giocato, su questo versante, dalla riformulazione dell'art.14 commi 5ter e quater T.U. immigrazione che, recependo la cd. "**direttiva rimpatri**", ha provveduto ad eliminare dall'ordinamento la previsione della pena detentiva sia per **la mancata ottemperanza all'ordine di allontanamento ordinato dal Questore** che per **la mancata ottemperanza all'ordine di espulsione per violazione dell'ordine di allontanamento adottato dal Questore**.

Resta però il dato di fatto di una presenza numerosa e spesso priva di effettive risorse.

Soprattutto gli immigrati, che sono nella quasi totalità irregolari senza legami familiari sul territorio possono ritrovarsi a non poter disporre di un cambio di biancheria, di un dentifricio o di un sapone.

Succede anche che non si abbiano i soldi per fare una telefonata e che si possano perdere le tracce dei propri familiari, troppo lontani o in condizioni economiche a loro volta così precarie da non consentire visite ai propri congiunti.

Da diverso tempo, a seguito di un costante ridimensionamento dei fondi destinati al pianeta carcere (persino la carta igienica ed i prodotti per la pulizia degli ambienti sono razionati), l'Amministrazione Penitenziaria si trova a non poter garantire il minimo indispensabile: anche ciò che per legge sarebbe obbligata ad assicurare alla propria utenza.

Al fine di sopperire a questo genere di lacuna risulta prezioso e insostituibile l'apporto della società civile (associazioni di volontariato, fondazioni, enti locali e istituzioni in genere), nella consapevolezza che una società che si ritiene economicamente e culturalmente avanzata si misura anche dalla capacità di farsi carico e occuparsi dei più deboli.

Il carcere sovraffollato e disumano di questi tempi è ormai abitato dai diseredati di quest'epoca, per lo più stranieri, costretti a vivere in pochi metri quadrati la condizione di privazione di una libertà spesso compromessa già all'esterno da emarginazione e debolezza.

Anche negli **istituti penali minorili è importante la presenza di minori stranieri**, soprattutto nel Nord Italia. Ad oggi, per esempio, nell'istituto penale minorile di Bologna, sono presenti solo stranieri.

Anche i **Centri di Identificazione ed Espulsione** (CIE, prima denominati Centri di Permanenza Temporanea: CPT), dove sono ristrette le persone straniere destinate all'allontanamento dallo Stato italiano presentano caratteristiche simili, se non ancora più marcate.

Le persone subiscono una restrizione della libertà personale che può raggiungere i 18 mesi ex lege n.129/2011 non per effetto della commissione di reati (come stabilisce l'art.13 Cost., che sancisce l'inviolabilità della libertà personale e i casi in cui la persona può esserne privata), ma **per la mera irregolare presenza sul territorio**, qualunque sia la causa pregressa che ha determinato tale irregolarità.

Si tratta di una condizione di privazione difficilmente accettata dalle persone che la subiscono: sia che provengano dal carcere (e che quindi abbiano già scontato la pena inflitta per i reati eventualmente commessi), sia che si trovino all'interno del CIE perché non in possesso di un regolare permesso soggiorno o perché lo stesso è scaduto e non è stato più rinnovato (anche solo per la perdita di un lavoro).

A ciò si accompagna quasi sempre il **fallimento del progetto migratorio** che aveva accompagnato l'abbandono del paese d'origine, con tutto ciò che consegue ad un rientro non desiderato.

Di recente l'ampliamento dei termini di permanenza nei CIE sino a 18 mesi, al fine di assicurare l'effettività delle espulsioni che – come è noto – si realizzano soprattutto se ed in quanto esistano e siano operanti gli accordi di riammissione con i paesi interessati, hanno trasformato le strutture esistenti in luoghi di detenzione a tutti gli effetti e hanno provocato un netto peggioramento del clima all'interno dei CIE, con incremento degli atti di autolesionismo e aumento della conflittualità.

**Quale è la composizione della popolazione trattenuta nei Centri di identificazione ed espulsione?** Persiste un'elevata presenza di persone provenienti da uno stato di detenzione in carcere.

Trattasi, nella quasi totalità di uomini, che hanno alle spalle condanne in materia di stupefacenti o di reati contro il patrimonio.

Costante è la **presenza di donne colf e badanti** sul territorio provenienti principalmente dall'Est Europa e dall'America Latina, spesso in Italia da molto tempo, al pari di stranieri presenti sul territorio dello Stato da moltissimi anni e che hanno perso il permesso di soggiorno per mancato rinnovo o revoca. Anche con riferimento a questa categoria di persone, la loro presenza nei CIE suscita notevoli perplessità in quanto trattasi non di rado di persone che hanno un radicamento in Italia (a volte una famiglia), incensurate ed in relazione alle quali una minore rigidità della legislazione attualmente in vigore permetterebbe una pronta regolarizzazione.

Spesso sono **presenti stranieri tossicodipendenti** o affetti da patologie di dubbia compatibilità con la detenzione, mentre la gran parte delle **donne straniere trattenute provengono dal mondo della prostituzione e dello sfruttamento sessuale**.

Difficile descrivere la condizione e i comportamenti di coloro che hanno perso o stanno per perdere tutto: le persone trattenute, specie quelle che sono solamente irregolari e non hanno alle spalle neppure una storia di devianza, subiscono il peso di una competizione sociale di cui sono vittime, che le ha escluse dal mondo del lavoro e da ogni forma di inclusione e riconoscimento sociale e dalla possibilità stessa di essere socialmente competitivi.

In questi luoghi fondamentale, ma ancor più delicato, è il **ruolo dei mediatori culturali**, che hanno un rapporto di dipendenza con l'ente gestore, che è soggetto privato che si è aggiudicato un appalto, e che agiscono quindi non in autonomia, ma in rapporto di subordinazione con il controllore. L'esperienza di questi anni dimostra come il livello di rispetto dei diritti fondamentali delle persone trattenute sia stato in molti centri estremamente basso.

## La valenza dei servizi linguistici per le persone ristrette

Come si è detto, le persone straniere private della libertà personale vivono una situazione di oggettivo svantaggio .

Difficile spesso è comprendere sia il significato di quel che accade loro da un punto di vista processuale, sia con riferimento all'ambiente e ai luoghi dove sono reclusi.

Dall'inizio, cioè dal momento dell'arresto che può avvenire anche prima dell'ingresso in carcere o al momento dell'accompagnamento in un CIE, **le persone hanno bisogno non solo dell'interprete**, imposto dalle Convenzioni internazionali (si veda per tutte l'art. 6 CEDU che prevede il diritto all'interpretazione e alla traduzione), dall'art. 111 della Cost. in tema di giusto processo, dalla normativa vigente, ma anche della possibilità di avere conoscenza delle regole di vita del luogo in cui si trovano, dei diritti che possono esercitare, **del contatto con un mediatore culturale** con cui poter stabilire una relazione di fiducia, in un contesto che spesso è incomprensibile per diversità di lingua, di cultura.

**Nelle carceri dell'Emilia Romagna**, ma oggi ormai in tutti gli istituti detentivi, anche a seguito dell'emanazione di specifiche disposizioni contenute in circolari da parte dell'Amministrazione penitenziaria, si presta particolare attenzione al cd. Servizio per i "nuovi giunti", cioè a coloro che entrano in carcere dalla libertà, a volte per la prima volta, perché questo è il momento di maggior rischio suicidario e, nel caso di persone straniere, è fondamentale avere a disposizione dei mediatori culturali per affrontare il caso.

Va anche detto che altrettanto importante è avere a disposizione dei **mediatori socio-sanitari**, che aiutino i medici presenti a convincere le persone, soprattutto se straniere, a sottoporsi a screening per la verifica delle condizioni di salute, con particolare riferimento alla presenza di malattie infettive (tubercolosi, scabbia, ecc.), che potrebbero diffondersi con facilità stante anche la limitatezza degli spazi e la eterogeneità delle presenze. La differenza culturale e, spesso, l'emarginazione, oltre che la differenza linguistica, in questi anni hanno imposto agli enti locali di garantire la presenza di **mediatori culturali**, e quindi di prestazioni linguistiche qualificate, soprattutto di lingua araba, che vanno oltre il servizio di interpretariato, peraltro assente negli istituti, ma mai sufficienti a far fronte all'enormità dei problemi che una popolazione detenuta così imponente e così variegata impone (solo nel carcere di Bologna sono spesso presenti stranieri provenienti da oltre 50 paesi diversi).

La **mediazione sanitaria**, fondamentale anche a fronte di una popolazione straniera che a volte non ha avuto neppure contatti con strutture o figure mediche, viene oggi assunta dal servizio sanitario nazionale, che dal 2008 (DPCM 1 aprile) ha la gestione della medicina in carcere.

Tornando al tema della conoscenza e comprensione delle ragioni della detenzione il nostro codice di rito prevede all'art.94 delle disp. Att. che, all'ingresso in istituto penitenziario, il direttore o un delegato accerti che l'interessato abbia precisa conoscenza del provvedimento cautelare anche con l'ausilio di un interprete, norma poco applicata ma superata nel tempo quantomeno dall'obbligo di tradurre in lingua nota il provvedimento stesso ex art. 143 cod. proc. pen..

**Non esiste nel sistema penitenziario un servizio interno agli istituti di interpretariato** che aiuti i detenuti nella vita da ristretto, anche se nell'ordinamento penitenziario è previsto all'art. 69 co.2 DPR 30 giugno 2000 n.

230, intitolato informazioni sulle norme e sulle disposizioni che regolano la vita penitenziaria, che, all'ingresso è consegnato, a ciascun detenuto o internato, un estratto delle principali norme che riguardano i diritti e doveri dei detenuti e dove è possibile consultare i testi integrali, tradotti nelle lingue più diffuse degli stranieri.

Di recente il Ministero di Giustizia ha indicato alle direzioni delle carceri di distribuire una guida sui diritti e doveri dei detenuti predisposta dal ministero stesso.

Lo stesso ufficio del Garante della Regione Emilia Romagna ha predisposto un **vademecum in più lingue** (arabo, albanese, rumeno, francese, inglese oltre all'italiano) per fornire strumenti di conoscenza e aiutare i detenuti a conoscere le norme relative al processo, alle misure alternative al carcere e alla vita penitenziaria. Vale la pena ricordare anche che l'art.35 del regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario (DPR 230/2000) riconosce l'esistenza di detenuti e internati stranieri e prescrive che si tenga conto delle loro difficoltà linguistiche e delle differenze culturali e che siano favoriti i contatti con le autorità consolari del paese di provenienza e che sia favorito l'intervento di operatori di mediazione culturale.

L'art. 42 indica poi di tener conto delle esigenze della popolazione straniera nell'organizzazione di corsi di formazione professionale.

In realtà l'esigenza più avvertita è quella di **corsi di alfabetizzazione per l'insegnamento della lingua italiana**. Il problema esiste ed è avvertito, tanto che la raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa 2012(12), dedicata ai detenuti stranieri, riconosce le difficoltà che gli stessi incontrano a causa di fattori quali diversità linguistiche, culturali, mancanza di legami familiari e di contatti con il mondo esterno e tra i principi base pone quello del rispetto dei diritti umani dei detenuti stranieri, della considerazione della peculiarità della loro situazione e, tra gli altri, al n. 8 specifica che ai "detenuti stranieri che lo richiedono sarà dato un adeguato accesso ai servizi di interpretariato e di traduzione e la possibilità di imparare una lingua che consentirà loro di comunicare più efficacemente".

Ancora si specifica che non solo al detenuto straniero deve essere assicurata l'informazione sulla detenzione e status, il patrocinio per l'assistenza legale e l'assistenza per poter accedere al beneficio, ma anche l'accesso all'interpretariato per comunicare con il difensore e la presenza di un interprete nei procedimenti disciplinari. Questa ultima indicazione appare di particolare importanza, per la delicatezza delle vicende disciplinari carcerarie e per il riflesso che possono avere sulla vita del detenuto.

E' importante in questa fase che l'interprete presente sia persona diversa dal mediatore culturale presente nel luogo di detenzione per la necessaria terzietà in capo all'interprete e per evitare commistioni di ruoli in chi svolge una funzione altra dall'interpretariato, anche se spesso chiamato a svolgere servizi di tipo linguistico. Ancora di interesse è l'attenzione posta al punto 31.4 alla comunicazione, laddove per facilitare l'assistenza sanitaria si richiede la presenza di interprete accettato dal detenuto straniero e capace di rispettare la riservatezza medica .

**L'accettazione dell'interprete** da parte del detenuto straniero e **la riservatezza** dello stesso sono questioni di grande attualità all'interno degli istituti penitenziari, risolvibili solo assicurandone la massima professionalità e indipendenza .

Utili pertanto i criteri indicati per selezionare le persone che lavorano con detenuti stranieri, che devono essere selezionate in base a criteri coinvolgenti sensibilità culturale, capacità di interazione e abilità linguistiche.

Ancora di particolare interesse, in ragione anche del vincolo giuridico che pone agli Stati membri che devono adeguarsi entro il 27 ottobre 2013, è la Direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali che, richiamando il principio del reciproco

riconoscimento delle decisioni in materia penale, l'art.6 CEDU e, l'art.47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, affronta in modo compiuto il **diritto all'interpretazione** in tutte le sue implicazioni, al fine di **garantire un giusto processo**, compresa, tra l'altro, la necessaria assistenza sin dal primo atto del processo, sino alla previsione della traduzione in lingua di tutti gli atti considerati fondamentali per garantire il diritto di difesa e l'obbligo per gli Stati membri di apprestare rimedi in caso di contestazione sulla qualità dell'interpretazione se non ritenuta sufficiente a tutelare l'equità del procedimento.

Si tratta di indicazioni che, una volta divenute cogenti, potrebbero davvero segnare una svolta in punto di qualità del servizio linguistico con riferimento ai diritti delle persone detenute straniere.

### **Detenuti stranieri presenti distribuiti per nazionalità e sesso\* Situazione al 31 dicembre 2013**

Nazione	Donne	Uomini	Totale	% su totale stranieri
Afghanistan	0	25	25	0,1
Albania	32	2.813	2.845	13,00
Algeria	1	540	541	2,5
Argentina	3	28	31	0,1
Bangladesh	2	58	60	0,3
Belgio	4	11	15	0,1
Bolivia	3	19	22	0,1
Bosnia e Erzegovina	52	137	189	0,9
Brasile	35	122	157	0,7
Bulgria	44	232	276	1,3
Burkina Faso	1	25	26	0,1
Burundi	2	14	16	0,1
Ceca repubblica	4	27	31	0,1
Cile	10	104	114	0,5
Cina	18	267	285	1,3
Colombia	21	113	134	0,6
Congo	2	14	16	0,1
Costa d'Avorio	2	87	89	0,4
Croazia	27	90	117	0,5
Cuba	6	51	57	0,3
Domenicana repubblica	35	184	219	1,0
Ecuador	13	193	206	0,9
Egitto	2	510	512	2,3
El Salvador	3	44	47	0,2
Eritrea	1	26	27	0,1
Etiopia	1	12	13	0,1
Filippine	10	63	73	0,3
Francia	8	111	119	0,5

Nazione	Donne	Uomini	Totale	% su totale stranieri
Gabon	1	116	117	0,5
Gambia	2	130	132	0,6
Georgia	5	211	216	1,0
Germania	5	74	79	0,4
Ghana	9	158	167	0,8
Gran Bretagna	3	21	24	0,1
Grecia	1	80	81	0,4
Guinea	0	43	43	0,2
India	0	130	130	0,6
Iran	1	41	42	0,2
Iraq	0	61	61	0,3
Israele	1	19	20	0,1
Kenia	3	8	11	0,1
Lettonia	3	10	13	0,1
Libano	0	18	18	0,1
Liberia	5	70	75	0,3
Libia	0	40	40	0,2
Lituania	6	78	84	0,4
Macedonia	4	114	118	0,5
Mali	0	48	48	0,2
Marocco	45	4.015	4.060	18,6
Mauritania	0	16	16	0,1
Messico	2	10	12	0,1
Moldova	10	231	241	1,1
Montenegro	1	12	13	0,1
Niger	0	21	21	0,1
Nigeria	91	774	865	4,0
Olanda	3	25	28	0,1
Pakistan	2	119	121	0,6
Paraguay	9	23	32	0,1
Perù	25	198	223	1,0
Polonia	17	164	181	0,5
Portogallo	2	26	28	0,1
Romania	287	3.217	3.504	16,0
Russia federazione	12	53	65	0,3
Senegal	3	364	367	1,7
Serbia	13	107	120	0,5
Soerra Leone	1	29	30	0,1
Siria	0	47	47	0,2
Slovacchia repubblica	4	23	27	0,1
Slovenia	1	26	27	0,1
Somalia	3	83	86	0,4

Nazione	Donne	Uomini	Totale	% su totale stranieri
Sri Lanka	1	50	51	0,2
Stati Uniti	2	15	17	0,1
Sudan	0	35	35	0,2
Svizzera	0	26	26	0,1
Tanzania repubblica	6	55	61	0,3
Territori autonomia palestinese	1	58	59	0,3
Togo	1	12	13	0,1
Tunisia	17	2.610	2.627	12,00
Turchia	0	76	76	0,3
Ucraina	22	168	190	0,9
Ungheria	8	26	34	0,2
Uruguay	6	17	23	0,1
Venezuela	11	33	44	0,2
Yugoslavia	52	325	377	1,7
Non definita	3	12	15	0,1
Altre nazionalità < 10 presenze	9	173	182	
<b>Totali</b>	<b>1.079</b>	<b>20.775</b>	<b>21.854</b>	<b>100</b>

(\*) Sono stati presi in considerazione i dati con rilevanza numerica superiore a 10 stranieri

Nota: la cittadinanza del detenuto straniero viene registrata al momento del suo ingresso dalla libertà in Istituto penitenziario, pertanto l'elenco può comprendere Paesi non più corrispondenti all'attuale assetto geografico

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

## Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione - Situazione al 31 Dicembre 2013

Regione di detenzione	Numero istituti	Capienza Regolamentare (*)	Detenuti Presenti		di cui Stranieri	Detenuti presenti in semilibertà (**)	
			Totale	Donne		Totale	Stranieri
Abruzzo	8	1.534	1.953	71	240	11	0
Basilicata	3	441	442	20	53	2	0
Calabria	13	2.481	2.653	50	327	22	0
Campania	17	5.850	7.966	362	960	218	3
Emilia-Romagna	12	2.390	3.687	133	1.950	44	6
Friuli Venezia Giulia	5	548	763	18	441	20	6
Lazio	14	4.797	6.882	489	2.855	65	10
Liguria	7	1.042	1.703	78	1.000	28	5
Lombardia	19	5.892	8.756	536	3.934	74	9
Marche	7	847	1.072	27	483	3	0
Molise	3	391	455	0	52	2	0
Piemonte	13	3.849	4.542	158	2.168	38	8
Puglia	11	2.444	3.722	192	685	84	2
Sardegna	12	2.586	2.041	42	641	21	0
Sicilia	26	5.530	6.828	138	1.169	100	3
Toscana	18	3.286	4.008	160	2.164	71	20
Trentino Alto Adige	2	280	404	23	286	5	3
Umbria	4	1.342	1.508	58	588	15	0
Valle d'Aosta	1	181	200	0	136	2	1
Veneto	10	1.998	2.969	139	1.722	31	4
<b>Totale nazionale</b>	<b>205</b>	<b>47.709</b>	<b>62.536</b>	<b>2.694</b>	<b>21.854</b>	<b>856</b>	<b>80</b>

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria – Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo – sezione statistiche

(\*) 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.

**Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari  
regione Emilia-Romagna - Italiani e stranieri  
Situazione al 31 Dicembre 2013**

Istituto	Tipo	Capienza regolamentare	Detenuti presenti		di cui stranieri
			Totale	Donne	
Bologna	CC	501	886	62	530
Ferrara	CC	257	392	0	200
Forlì	CC	148	154	23	81
Castelfranco Emilia	CR	139	94	0	15
Modena	CC	221	556	32	382
Piacenza	CC	192	308	11	183
Parma	CC	160	261	0	166
Parma	CR	278	344	0	58
Ravenna	CC	59	110	0	66
Reggio Emilia	CC	167	238	3	140
Reggio Emilia	OPG	132	180	0	44
Rimini	CC	136	164	0	85
<b>Totali</b>			<b>3.687</b>	<b>133</b>	<b>1.950</b>

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

## Misure alternative alla detenzione - Dati ripartiti per cittadinanza- Anno 2013

Tipologia	Italiani	Stranieri comunitari	Stranieri extra comunitari	Non rilevato	Totale
<b>Affidamento in prova</b>					
Condannati dallo stato di libertà	8.955	319	1.298	1	10.573
Condannati dallo stato di detenzione	4.095	200	835	-	5.130
Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di libertà	1.783	11	103	6	1.903
Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di detenzione	3.222	29	251	5	3.507
Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria	1.006	15	110	-	1.131
Condannati affetti da aids	81	2	30	-	113
<b>Totale</b>	<b>19.142</b>	<b>576</b>	<b>2.627</b>	<b>12</b>	<b>22.357</b>
<b>Semilibertà</b>					
Condannati dallo stato di libertà	128	4	16	-	148
Condannati dallo stato di detenzione	1.241	34	155	38	1.468
<b>Totale</b>	<b>1.369</b>	<b>38</b>	<b>171</b>	<b>38</b>	<b>1.616</b>
<b>Detenzione domiciliare</b>					
Condannati dallo stato di libertà	7.804	245	939	10	8.998
Condannati dallo stato di detenzione (*)	8.695	594	2.272	24	11.585
Condannati in misura provvisoria	4.445	278	1.259	6	5.988
Condannati affetti da aids	83	3	9	-	95
Condannati madri/padri	24	2	7	1	34
<b>Totale</b>	<b>21.051</b>	<b>1.122</b>	<b>4.486</b>	<b>41</b>	<b>26.700</b>

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

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria – Direzione generale dell'esecuzione penale esterna – Osservatorio delle misure alternative

## Approfondimento

**Art. 14 commi 5 ter e 5 quater D.lgs. n°286/1998 (T.U. immigrazione): tra inerzia del legislatore nazionale e obblighi comunitari.**

### La sintesi

Inseriti dall'art.13 comma 1 lett. b) della legge n°189/2002, i commi 5ter e 5quater dell'art. 14 T.U. immigrazione sono stati sostituiti dall'art. 3 comma 1 lett. d), n°5 del D.L. n°89 del 23 giugno 2011 convertito (con modificazioni) nella l. 2 agosto 2011, n°129, in recepimento della direttiva 2008/115/CE (cd. "direttiva rimpatri").

Nel mezzo, non poche questioni.

### La vicenda

La **Direttiva 16-12-2008 n. 2008/115/CE** (recante **norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare**) disponeva – in particolare nei suoi art.15 e 16 – l'obbligo per gli Stati membri di conformarsi entro il 24 dicembre 2010.

Il termine di recepimento della direttiva, tuttavia, scade nell'inerzia del legislatore nazionale.

Si viene dunque a porre la questione della compatibilità della normativa comunitaria (secondo alcuni dotata di diretta efficacia nell'ordinamento interno) con la disciplina nazionale contenuta nel T.U. immigrazione.

In particolare, il dibattito è emerso in giurisprudenza in sede di applicazione dell'art.14 comma 5ter d.lgs. n.286/1998, il quale puniva con la reclusione da 1 a 4 anni lo straniero che, senza giustificato motivo, permane illegalmente nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore ai sensi del comma 5bis del medesimo decreto legislativo. Per una parte della giurisprudenza, infatti, la previsione di siffatto reato si sarebbe posta in contrasto con le norme della direttiva che, invece, non solo non contemplano sanzioni penali in conseguenza del mancato rimpatrio, ma disciplinano il trattenimento presso i centri di permanenza temporanea quale extrema ratio, sottoponendoli a restrittive condizioni ed a determinati termini di durata massima.

In attesa di una presa di posizione da parte del legislatore nazionale, vengono proposte diverse soluzioni interpretative.

Secondo una parte della giurisprudenza, il giudice nazionale sarebbe stato obbligato a disapplicare la norma interna contrastante con quella comunitaria (con il risultato processuale di una sentenza di assoluzione perché il fatto non costituisce reato). Secondo altri, al contrario, il citato contrasto non avrebbe avuto alcun rilievo, concludendo per la piena applicabilità della norma penale nel nostro ordinamento nonostante l'intervento della disciplina comunitaria.

Nell'ambito dei diversi orientamenti emersi non è poi mancato chi, prudentemente, ha ritenuto più opportuno sospendere il giudizio e rinviare gli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art.267 TFUE, affinché il giudice comunitario chiarisse il dubbio in ordine all'interpretazione degli artt.15 e 16 dir. 115/2008/CE.

Ciò sulla base della valutazione per cui l'incompatibilità tra la disciplina comunitaria e le norme nazionali non discenderebbe tout court dal dato letterale degli articoli 15 e 16 della direttiva, bensì da un'argomentazione

che fa leva sul principio dell'“effetto utile”, alla luce dello scopo di tutela della libertà personale dello straniero perseguito dalla direttiva.

Questa è stata la tesi posta a fondamento dell'ordinanza di rinvio della **Corte d'appello di Trento, alla quale ha puntualmente risposto la Corte di Giustizia con la sentenza del 28 aprile 2011, C 61/11 PPU, concludendo definitivamente per l'incompatibilità della norma incriminatrice nazionale con i principi enunciati dalla direttiva rimpatri.**

A seguito di questa pronuncia, il **3 maggio 2011 il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione** – in una nota indirizzata ai Procuratori generali presso le Corti d'Appello – preso atto che le fattispecie incriminatrici di cui all'art. 14 commi 5ter e 5quater del T.U. sull'immigrazione non possono più trovare applicazione non essendo il fatto più previsto come reato, **invita ad attivare la procedura ex art. 673 c.p.p.** (revoca della sentenza per abolizione del reato).

Al fine di una rapida individuazione degli scarcerandi viene interessato anche il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

**Nel giugno successivo, il legislatore nazionale finalmente mette un punto alla vicenda, sostituendo la previsione della pena detentiva con quella della multa.**

Se pur sempre di reato si tratta, quantomeno oggi viene punito con la sola pena pecuniaria.

#### **DIRETTIVA 16-12-2008 N. 2008/115/CE**

#### **DIRETTIVA 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.**

Pubblicata nella G.U.U.E. 24 dicembre 2008, n. L 348.

#### CAPO IV

#### TRATTENIMENTO AI FINI DELL'ALLONTANAMENTO

#### **Articolo 15 : Trattenimento**

1. Salvo se nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive, gli Stati membri possono trattenere il cittadino di un paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento, in particolare quando:

- a) sussiste un rischio di fuga o il cittadino del paese terzo evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento.
- b) Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio.

2. Il trattenimento è disposto dalle autorità amministrative o giudiziarie. Il trattenimento è disposto per iscritto ed è motivato in fatto e in diritto.

Quando il trattenimento è disposto dalle autorità amministrative, gli Stati membri:

- c) prevedono un pronto riesame giudiziario della legittimità del trattenimento su cui decidere entro il più breve tempo possibile dall'inizio del trattenimento stesso,
- d) oppure accordano al cittadino di un paese terzo interessato il diritto di presentare ricorso per sottoporre ad un pronto riesame giudiziario la legittimità del trattenimento su cui decidere entro

il più breve tempo possibile dall'avvio del relativo procedimento. In tal caso gli Stati membri informano immediatamente il cittadino del paese terzo in merito alla possibilità di presentare tale ricorso.

Il cittadino di un paese terzo interessato è liberato immediatamente se il trattenimento non è legittimo.

3. In ogni caso, il trattenimento è riesaminato ad intervalli ragionevoli su richiesta del cittadino di un paese terzo interessato o d'ufficio. Nel caso di periodi di trattenimento prolungati il riesame è sottoposto al controllo di un'autorità giudiziaria.
4. Quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi o che non sussistono più le condizioni di cui al paragrafo 1, il trattenimento non è più giustificato e la persona interessata è immediatamente rilasciata.
5. Il trattenimento è mantenuto finché perdurano le condizioni di cui al paragrafo 1 e per il periodo necessario ad assicurare che l'allontanamento sia eseguito. Ciascuno Stato membro stabilisce un periodo limitato di trattenimento, che non può superare i sei mesi.
6. Gli Stati membri non possono prolungare il periodo di cui al paragrafo 5, salvo per un periodo limitato non superiore ad altri dodici mesi conformemente alla legislazione nazionale nei casi in cui, nonostante sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo, l'operazione di allontanamento rischia di durare più a lungo a causa:
  - a) della mancata cooperazione da parte del cittadino di un paese terzo interessato, o dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai paesi terzi.

#### **Articolo 16: Condizioni di trattenimento**

1. Il trattenimento avviene di norma in appositi centri di permanenza temporanea. Qualora uno Stato membro non possa ospitare il cittadino di un paese terzo interessato in un apposito centro di permanenza temporanea e debba sistemarlo in un istituto penitenziario, i cittadini di paesi terzi trattenuti sono tenuti separati dai detenuti ordinari.
2. I cittadini di paesi terzi trattenuti hanno la possibilità - su richiesta - di entrare in contatto, a tempo debito, con rappresentanti legali, familiari e autorità consolari competenti.
3. Particolare attenzione è prestata alla situazione delle persone vulnerabili. Sono assicurati le prestazioni sanitarie d'urgenza e il trattamento essenziale delle malattie.
4. I pertinenti e competenti organismi ed organizzazioni nazionali, internazionali e non governativi hanno la possibilità di accedere ai centri di permanenza temporanea di cui al paragrafo 1, nella misura in cui essi sono utilizzati per trattenere cittadini di paesi terzi in conformità del presente capo. Tali visite possono essere soggette ad autorizzazione.
5. I cittadini di paesi terzi trattenuti sono sistematicamente informati delle norme vigenti nel centro e dei loro diritti e obblighi. Tali informazioni riguardano anche il loro diritto, ai sensi della legislazione nazionale, di mettersi in contatto con gli organismi e le organizzazioni di cui al paragrafo 4.

## Dalla realtà della detenzione all'ipotesi della giustizia riparativa (\*)

### Del sovraffollamento carcerario

Il libro di Gherardo Colombo pone numerose questioni relative al tema della pena nell'ordinamento e nella realtà del nostro Stato, con particolare riferimento alla concezione retributiva della stessa, al principio rieducativo e alla giustizia riparativa.

L'occasione di questo intervento, nel quale si intendono approfondire le questioni dell'utilità della retribuzione e del surplus di sofferenza che viene inflitto nell'attuale sistema di esecuzione della pena detentiva, trova spunto in una lettera giunta negli scorsi giorni all'Ufficio del Garante Regionale dell'Emilia-Romagna. Si tratta di un documento scritto e sottoscritto dai detenuti ristretti presso il carcere di Parma, con il quale si chiedono più controlli sanitari, interventi che consentano ai detenuti di non trascorrere la maggior parte del loro tempo (della loro vita!) oziando, la possibilità di essere alimentati in un modo più sano, di avere adeguate forniture per la pulizia personale e degli ambienti, che attualmente mancano per carenza di risorse. E' un «grido di aiuto per non giungere alla disperazione», al quale si aggiunge, da molti istituti penitenziari della Regione, quello contro la condizione di sovraffollamento e le sue conseguenze: condizione di cui si discute da molto tempo, ma almeno fino ad ora, inutilmente.

Questa vicenda fotografa fedelmente la situazione del carcere in Italia e aggancia il tema della retribuzione della pena alla problematica della condizione di vita negli istituti penitenziari.

La questione del sovraffollamento viene ancora affrontata come se si trattasse di uno stato di emergenza temporaneo, destinato ad esaurirsi con il tempo e – comunque – in fase di superamento. In linea con questo atteggiamento si pone anche il provvedimento del 2010 del Presidente del Consiglio dei Ministri, con il quale è stato dichiarato lo stato di emergenza delle carceri e i cui effetti sono stati procrastinati fino alla fine del 2012 (ma la gestione commissariale continuerà ancora per un altro anno).

In verità, la problematica del sovraffollamento accompagna la storia della penalità italiana da molto tempo, con un'interruzione legata alla legge di concessione dell'indulto nel 2006: provvedimento che ha scatenato numerose polemiche perché ha avuto un indubbio effetto deflattivo, ma non è stato accompagnato né dalla messa a disposizione dei fondi necessari ad una effettiva presa in carico di coloro che uscivano dal carcere, né dalle annunciate riforme che avrebbero dovuto impedire il ripresentarsi, di lì a breve, dell'identico problema.

In questo stato di costante emergenza, il nostro carcere è spesso strutturalmente fatiscente e i detenuti vivono in condizioni contrarie a tutti gli standard internazionali, individuati secondo le indicazioni del Comitato Europeo contro la tortura e della Corte Europea dei diritti dell'uomo (quest'ultima, a volte addirittura più restrittiva del primo nell'indicare i parametri di riferimento).

(\*) Intervento della Garante al secondo ciclo di incontri ferraresi "Nuovi libri dietro le sbarre"  
Dal volume "Volte e maschere della pena - OPG e carcere duro, muri della pena e giustizia riparativa"(a cura di Franco Corleone e Andrea Pugiotto - Casa Editrice Ediesse)

In queste condizioni, la pena, consistente nella privazione della libertà personale, si accompagna alla privazione di una serie di altri diritti che, secondo la nostra Costituzione, dovrebbero invece essere garantiti che non costituiscono contenuto specifico di sanzione. Se è vero, infatti, che la pena detentiva porta inevitabilmente con sé la limitazione di altre libertà (aspetto sul quale, peraltro, si dovrebbe discutere più approfonditamente, per capire quale sia il limite oltre cui tale compressione diventa davvero trattamento inumano e degradante, al di là della previsione di standard necessari ma a volte insufficienti rispetto al dato di realtà), la situazione attuale non può che lasciarci sgomenti.

Le persone vivono ammassate in pochi metri quadri, obbligate a convivenze impossibili, a volte nella incapacità di poter stare in piedi nella cella, soffocate nella restrizione per oltre venti ore in un luogo che dovrebbe essere solo di pernottamento, impossibilitate ad avere un refettorio, un bagno degno di questo nome, portatrici di una sofferenza che spinge all'autolesionismo e al suicidio, protagoniste di un dramma che coinvolge anche il personale di polizia penitenziaria (che vede aumentare il numero dei suicidi) e tutti gli operatori e i volontari, che sopperiscono alle esigenze primarie dei detenuti attraverso un nuovo – e di fatto necessitato – sistema di welfare che garantisce la sopravvivenza di un apparato incapace di provvedere a se stesso.

La pena in carcere, infatti, oggi risulta contraria in particolare all'articolo 27, comma 2, Cost. e ai principi del diritto internazionale, risolvendosi in un trattamento inumano e degradante. Sotto altro profilo, la funzione rieducativa della pena, a cui dovrebbe tendere il nostro sistema penitenziario, esce indebolita, se non compromessa, da quanto appena detto.

Tuttavia, non si prevedono progetti di riforma che potrebbero incidere su tale condizione (quali ad esempio la limitazione degli ingressi in carcere), ma si ritiene di poter risolvere o, quanto meno, contenere il problema costruendo nuove carceri e nuovi padiglioni, come in questa Regione, che potranno forse avere l'effetto di ridurre nell'immediato i numeri del sovraffollamento e migliorare le condizioni di spazio dei detenuti, ma che, in assenza di radicali cambiamenti, non rappresentano affatto una soluzione.

Così l'introduzione dell'istituto dell'esecuzione della pena presso il domicilio prevista dalla legge n. 199 del 2010 (che prevede la possibilità di uscire dal carcere in presenza di un'abitazione o comunque di un luogo di accoglienza nell'ultimo anno di detenzione, in un secondo tempo innalzato a 18 mesi), ha ormai esaurito i suoi effetti deflattivi, avendo incontrato una applicazione a "macchia di leopardo" da parte della magistratura di sorveglianza e scarsa disponibilità all'accoglienza dei detenuti, soprattutto stranieri.

Bisogna ricordare che, oggi, le nostre carceri potrebbero ospitare 47.000 persone e ne contengono circa 20.000 di più.

Quale, dunque, il senso della pena carceraria?

### **Della concezione retributiva della pena e del suo radicamento sociale**

La concezione retributiva della pena impone che ad un male si risponda con un male adeguato e proporzionato. Tuttavia, la condizione attuale del nostro carcere determina che ad un male si risponda con un surplus di male, uscendo così dal perimetro disegnato dal principio di adeguatezza e

proporzionalità della pena. La concezione retributiva della pena non sembra tenere in considerazione la tipologia delle persone che entrano in carcere, il perché e quali siano i comportamenti rilevanti da sanzionare con la pena detentiva.

La domanda dunque è se il carcere – e in particolare questo carcere – risulti adeguato rispetto all'effettivo disvalore dei fatti puniti. In che misura, poi, la collettività acquista in sicurezza? Quali gli elementi migliorativi del vivere collettivo si ricavano dalla pena detentiva?

La risposta la si può trovare nei dati tracciati dal Ministero, che fotografano una situazione preoccupante quanto alla recidiva, pari quasi all'80%, per chi ha vissuto la pena esclusivamente come retribuzione. La percentuale di recidiva, infatti, si abbassa notevolmente sino a sotto il 20% per coloro che hanno svolto un percorso riabilitativo e rieducativo attraverso misure alternative, ad esempio recuperando un rapporto con gli enti locali, il territorio e l'amministrazione penitenziaria, che porti al reinserimento nella società.

Quanto descritto rappresenta la cartina di tornasole del fatto che la concezione retributiva della pena, se soddisfa la comprensibile ansia di "giustizia individuale" delle vittime e sembra rispondere al panico sociale attraverso la minaccia di sanzioni esemplari, non comporta nessun cambiamento individuale (salvo le eccezioni sempre possibili) e non apporta nessun miglioramento alle oggettive condizioni di sicurezza della collettività.

La popolazione carceraria è per la maggior parte composta da portatori di un disagio psichico sempre crescente, da tossicodipendenti e da extra-comunitari, per i quali continuano a mancare risposte efficaci sul piano sanitario e sociale. In relazione al tema degli immigrati irregolari, per la verità, si deve ricordare che si sono registrati miglioramenti, nel senso che il numero degli stranieri presenti nelle nostre carceri quantomeno non aumenta: ciò grazie alla direttiva europea n. 115 del 2008 in materia di rimpatri che, andando ad incidere sull'art. 14, comma 5 ter e quater del Testo Unico sull'immigrazione, ha fatto venir meno l'arresto in flagranza e comunque la reclusione come sanzione per i cittadini non appartenenti all'Unione Europea arrestati e giudicati per inottemperanza all'ordine del questore di allontanarsi dal territorio entro 5 giorni.

Il dato nazionale di tali reclusi è pari circa al 30%, mentre quello regionale è molto più alto e in molti istituti supera la metà delle presenze. Tuttavia, si continua a ritenere che il disagio sia un problema di ordine pubblico, senza considerare quanto sarebbe più produttivo se le risorse destinate alla detenzione e al costo quotidiano per mantenerne il complesso apparato fossero investite almeno in parte per avviare i detenuti a percorsi di rieducazione o anche, per gli stranieri impossibilitati a regolarizzarsi sul territorio, a progetti di rimpatrio assistito.

Ma perché i progetti di riforma, ai quali fa riferimento anche Gherardo Colombo nel suo libro, non riescono a trovare una aperta condivisione? Perché ci si accanisce ancora sui corpi e non si considera il detenuto come persona nella sua interezza? Perché la concezione retributiva della pena è così radicata nella coscienza collettiva? Perché nel corso delle legislature sono stati presenti plurimi progetti di legge per la riforma del codice penale con particolare riferimento al catalogo delle sanzioni, senza mai arrivare ad una completa riforma?

Negli ultimi anni, in particolare, due progetti – quello elaborato dalla Commissione Nordio e quello

della Commissione Pisapia – molto simili nell'approccio culturale e condivisi in maniera trasversale da politici e studiosi, hanno fatto sperare nell'introduzioni di sanzioni "altre" rispetto al carcere, introducendo misure interdittive, prescrittive, ablativo, pecuniarie, meglio adeguate al caso concreto e all'effettivo disvalore delle condotte.

Eppure quei progetti sono rimasti nel cassetto e anche i timidi tentativi di introdurre alcune novità legislative sono rimasti al palo: è il caso, da ultimo, del disegno di legge presentato dal Ministro Severino relativo all'istituto della sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato e all'introduzione della reclusione domiciliare come sanzione autonoma irrogabile dal giudice del fatto per i delitti puniti con la reclusione non superiore nel massimo a 4 anni. E' vero, quelle modifiche avrebbero avuto scarsa incidenza sull'attuale numero dei detenuti, ma potevano influire in maniera positiva sulla diminuzione, in futuro, degli ingressi in carcere e, comunque, rappresentare un primo passo per la modifica del catalogo delle sanzioni.

La revisione della legislazione in materia di stupefacenti, immigrazione e recidiva – che incidono fortemente sul numero delle presenze in carcere – rappresenta una richiesta sempre più pressante da parte di addetti ai lavori, associazioni e volontari. Del resto, la presenza costante di persone tossicodipendenti all'interno degli istituti dimostra, inequivocabilmente, che il tema non può essere affrontato senza prendere in considerazione il diritto alla salute del soggetto, avendo come unico riferimento il profilo securitario, il quale semmai subisce le conseguenze della mancata presa in carico di persone non avviate a seri programmi di recupero destinati, per questo, a sicura ricaduta in comportamenti devianti.

Sul fronte dell'immigrazione la necessità di rivedere i meccanismi normativi di ingresso e di regolarizzazione degli stranieri presenti sul territorio, soprattutto se titolari di un contratto di lavoro (anche in "nero"), eviterebbe l'ineluttabilità dell'ingresso di molti nel circuito della devianza per ragioni di mera sopravvivenza, con inevitabile approdo alle nostre carceri.

### **Dell'intreccio tra misure alternative e giustizia riparativa**

Non si può ragionare di giustizia riparativa se non ci si libera dell'idea della pena come detenzione a tutti i costi.

Sarebbe necessario invertire la rotta e, per arrivare a parlare con completezza e fondamento di giustizia riparativa, bisognerebbe liberarsi dall'ossessione del carcere ad ogni costo, invocato in presenza di qualunque comportamento deviante e spesso al limite del penalmente "significativo", cominciando anche ad applicare le norme che sono attualmente presenti nel nostro ordinamento, in primis quelle che riguardano i rigorosi presupposti in tema di applicazione della custodia cautelare per gli imputati. In Italia il numero delle persone imputate in carcere è pari al 40%, contro la media europea che nel biennio 2009/2010 si è assestata sul 24%.

Per quale motivo l'opinione pubblica guarda altresì con sospetto le pene alternative al carcere, la riflessione sulle quali rappresenta il passaggio obbligato per poter affrontare la tematica della giustizia riparativa?

A questa domanda, durante un convegno sull'esecuzione penale, è stato risposto che tali misure sono

considerate come figlie illegittime della pena carceraria, perché si confonde il principio di certezza della pena con quello della flessibilità della pena in fase esecutiva.

La certezza della pena si realizza in fase di commisurazione della pena stessa, all'interno della quale viene operato uno "scambio negativo": ad un reato specifico corrisponde una determinata pena, e viceversa. Nella fase esecutiva, invece, viene operato uno "scambio positivo": l'intensità della sofferenza legale corrisponde alla buona o cattiva condotta carceraria, ai progressi compiuti nel corso del trattamento, alla collaborazione o meno con la giustizia. La pena "nei fatti" può essere, dunque, fortemente rimodulata in fase esecutiva in relazione ad una valutazione personologica del condannato.

In quest'ottica, l'ordinamento attribuisce un ruolo fondamentale alle cosiddette misure alternative al carcere, che – aiutando il reinserimento nella società – producono un effetto deflattivo sul sovraffollamento e facilitano la creazione di una linea di comunicazione tra la collettività e le persone detenute.

In molti casi le misure alternative evitano che le persone condannate entrino in carcere, anche per pochi mesi: esperienza con effetti devastanti sulla vita di chi, dopo la commissione del reato, potrebbe condurre una vita normale non rappresentando più una minaccia. Laddove si utilizzano tali misure, i risultati ottenuti sono importanti, eppure esse non trovano adeguata applicazione. Negli ultimi anni, anzi, il ricorso alle misure alternative ha subito una regressione, come se non fossero considerate parte integrante del sistema. Il percorso di sviluppo di tali misure, poi, è frenato dalla carenza di risorse che vengono destinate ai necessari interventi sul piano sociale e al personale dedicato. Emblematiche sono le vicende legate al progressivo svuotamento dei c.d. SER.T. per i programmi terapeutici per le persone tossicodipendenti da seguire sul territorio, o la carenza di personale degli UEPE, gli uffici dell'esecuzione penale esterna che si occupano delle misure alternative al carcere.

Il tema delle misure alternative si intreccia, dunque, al tema della giustizia riparativa. Con una necessaria precisazione, riguardante tutti gli interventi orientati ad attivare percorsi alternativi o modificativi della detenzione. Il percorso riparativo, che porti alla comprensione degli errori fatti e al desiderio di rendersi pronti a restituire alla collettività qualcosa che sia di ristoro, avviene sì nel momento in cui viene posta in essere la condotta riparatrice, ma deve poter maturare in un momento precedente.

Il processo di "liberazione" o, comunque, di responsabilizzazione del detenuto nasce da una pena equa, da condizioni di vita dignitose e dal lavoro. In assenza di tali elementi una consapevole partecipazione a percorsi riparativi rimane un'evoluzione estremamente difficile, lasciata a percorsi individuali, che possono maturare a prescindere da qualunque contributo esterno di riflessione.

### **Della confusione tra diritto al lavoro del detenuto e giustizia riparativa**

L'esperienza dei lavori di pubblica utilità è uno strumento certamente utile per avvicinare le persone detenute alla società, ma è un tema di giustizia riparativa non ancora ben delineato. Le persone che hanno commesso un reato si devono prima di tutto liberare da una situazione individuale spesso di

povertà ed emarginazione insopportabili, e tali misure riparatorie non risolvono le necessità primarie. E' possibile affrancarsi e iniziare percorsi di restituzione alla collettività soltanto in condizioni dignitose di vita.

Per questo il diritto al lavoro delle persone detenute va salvaguardato e potenziato, come vuole anche l'art. 20 dell'ord. penit., che ne fa il fulcro del trattamento penitenziario. Ciò nonostante, oggi i detenuti che hanno l'opportunità di lavorare sono un numero esiguo. Il lavoro rappresenta nella maggior parte dei casi il vero strumento di cambiamento, perché fa sentire le persone utili e capaci, ancora in grado di provvedere a sé e a volte alla famiglia, anche se in misura minima. Questo è ciò che chiede con forza la generalità dei detenuti che incontro. Il resto, tutto il resto, viene dopo, perché senza la dignità del lavoro ogni altro percorso diventa difficile, a volte incomprensibile, se non nell'ottica di poter uscire dal carcere per attenuare il peso di una detenzione insopportabile.

E certo, in questo momento, ogni strada in questo senso praticabile deve essere perseguita con senso di umanità, così da trarne il convincimento ulteriore che questo carcere davvero va superato. I dati ufficiali forniti dal DAP, aggiornati al 31 dicembre 2011, registrano, a fronte di 66.897 detenuti presenti negli istituti, 11.700 lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria e 2.261 non dipendenti: ovvero lavoratori in proprio o alle dipendenze di imprese e cooperative. Il dato della Regione Emilia-Romagna indica, a fronte di 4000 presenze complessive nelle carceri, 685 detenuti lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria e 108 non dipendenti.

Per questo è necessario fare chiarezza e non confondere presupposti, finalità, ambiti di applicazione del lavoro come occupazione retribuita e i lavori socialmente utili o di pubblica utilità, che appartengono all'ambito della c.d. "giustizia riparativa", di cui si è molto parlato anche con riferimento alla possibilità, poi diventata realtà, di impiegare detenuti volontari in attività di aiuto alle popolazioni colpite dal terremoto.

Come è noto, recenti riforme legislative - ed è questo un terzo profilo di ragionamento - hanno introdotto la possibilità di applicare la pena del lavoro di pubblica utilità, consistente nella prestazione di attività non retribuita in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le Regioni, le Province o i Comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato.

L'introduzione dei lavori di pubblica utilità nel nostro sistema rappresenta un tentativo, sia pure timido, di introdurre sanzioni che abbiano senso riparatorio e restitutorio, abbinando la finalità rieducativa del singolo al miglioramento del rapporto con la società lesa da un comportamento antisociale, allontanandosi sempre di più da una concezione meramente retributiva della pena, come è anche nei progetti di riforma del codice penale. Ciò ricordato, il favor per il lavoro volontario, del tutto condiviso e condivisibile anche in prospettiva di riforma della legislazione esistente, non deve far ritenere che il tema del lavoro retribuito per le persone detenute sia oggi abdicabile, in tempi di risorse sempre più precarie per il carcere e di disoccupazione dilagante nella società esterna. E che sia sostituibile con l'offerta di lavoro volontario, il quale deve seguire un percorso diverso attinente alla scelta individuale delle persone condannate, sia quando diventa sanzione "altra", sia soprattutto quando indica una volontà di riparazione maturata a seguito di un personale e diverso approccio al proprio vissuto.

Dei pericoli di una contrapposizione tra finalità risocializzatrice della pena e giustizia riparativa È opportuno aggiungere un'ultima considerazione connessa alle questioni sin qui analizzate. Riguarda il ruolo determinante delle istituzioni e dell'opinione pubblica nel percorso di restituzione del singolo detenuto alla collettività.

Emblematica a riguardo è la reazione che si è avuta di fronte alla decisione di ammettere uno dei condannati per omicidio, per la vicenda della "Uno bianca" al regime di semilibertà. Tale decisione è stata presa nel pieno rispetto della legge, la quale prevede che un condannato all'ergastolo, scontati 20 anni in carcere, possa essere ammesso al regime di semilibertà, in presenza di determinati presupposti. Nonostante la coerenza con la prescrizione legislativa, contro tale posizione si è verificata una feroce levata di scudi, alla quale ho reagito con un intervento nel quale chiedevo coerenza da parte delle istituzioni: non si può, da una parte, chiedere che la pena sia scontata in modo non inumano né degradante e affermare che si crede al cambiamento di chi commesso reati e, dall'altra, contestare e rifiutare la concessione dei benefici previsti dalla legge.

Se questa è la reazione di fronte al rispetto della legge, forse bisogna ammettere che per determinati reati, in particolare quelli contro la persona, non si crede al cambiamento. Ben sapendo però che, da qui alla idea della pena di morte, il passo è breve. E non è un'esagerazione.

Il possibile rapporto tra vittima e autore del reato, su cui punta la giustizia riparativa, è una prospettiva, non automatica e forse nemmeno percorribile in molti casi, che apre una finestra di forte problematicità nell'ambito della questione della pena. È un orizzonte che richiede coerenza da parte delle istituzioni: soltanto così si indirizza l'opinione pubblica verso la comunicazione con il reo. All'opposto, un atteggiamento ostile alla possibilità di cambiamento dell'individuo può far scattare un meccanismo di chiusura di fronte alla possibilità di fare scelte differenti.

Bisogna, allora, interrogarsi su che cosa si vuole che sia il carcere per gli autori dei reati più gravi. E dire apertamente se davvero si vuole tornare indietro di decenni, a prima dell'introduzione della riforma carceraria del 1975, quando la violenza aveva connotati tragici, quando il carcere era in mano, da una parte, a detenuti potenti e, dall'altra, a uomini senza speranza perché non c'era nessuna prospettiva, anche remota, di poter un giorno uscire di galera.

Quando si uccide la speranza c'è posto solo per la violenza cieca. La possibilità di accedere ai benefici penitenziari ha salvato molte vite, di detenuti e di operatori penitenziari. Lo Stato, almeno una volta, ha scelto secondo Costituzione e per il bene collettivo. Peraltro è notorio quale sia in generale l'effetto benefico, in termini di abbassamento di recidiva, quando si accede alle misure alternative. Ricordo che qualche tempo fa, era successo qualcosa di simile alla scarcerazione di un altro componente della "Uno Bianca", dopo avere scontato tutta la pena inflitta dallo Stato. Qualcuno ha detto e scritto che non aveva diritto di uscire neppure a fine pena: nonostante il pentimento, la lunga detenzione, il risarcimento delle vittime. Nessuna pena, neanche quella di morte, lenisce il dolore delle vittime e cancella il delitto, specie se contro la vita. Per alcune è stato di conforto il cambiamento interiore dell'autore del reato, recuperato ad una dimensione di umanità, non per tutte. Ma nessuno strazio può legittimare la non applicazione delle misure alternative, qualora ne ricorrano i presupposti.

Certo le leggi si possono cambiare, ma va detto con chiarezza che chi oggi chiede di condannare migliaia di persone alla morte civile, come avviene per gli ergastolani c.d. ostativi, abolendo almeno per certi reati l'accesso alle misure alternative, si assume una responsabilità gravissima nei confronti della collettività, a cominciare da coloro che in carcere vivono e operano. Altro è chiedere assoluto rigore nella concessione delle stesse. Dunque occorre sobrietà nell'affrontare temi così delicati, senza fomentare o rinfocolare drammi individuali e ferite insanabili e al contempo cercando di garantire anche il diritto, almeno parziale, a quell'oblio a cui molti detenuti aspirano, per sopportare in silenzio il macigno della loro vita, che c'è ancora ma non è più la stessa.

Così il cammino verso la giustizia riparativa non può che passare dal riconoscimento che, prima di tutto, il carcere deve essere considerato come extrema ratio e che ogni sforzo deve essere garantito per mutare la centralità della detenzione carceraria nel sistema sanzionatorio, il quale deve invece caratterizzarsi per una molteplicità di alternative. Da qui la risoluzione del tema del sovraffollamento e della offesa continua alla dignità delle persone reclusi.

Va poi riconosciuto che, per le persone che eseguono la pena in carcere, deve essere assicurato il rispetto dell'ordinamento penitenziario ed ancor di più, se possibile, quello del suo regolamento attuativo, che disciplina in modo compiuto quale regime di vita dovrebbe caratterizzare la detenzione, assicurando lavoro, istruzione, rapporti con la famiglia, ecc. Siamo molto lontani, in un corpo normativo inattuato e che risale all'anno 2000, dal superamento delle celle di 3 mq., considerato lo spazio minimo vitale da assicurare ai detenuti e la cui violazione ai sensi dell'art. 3 della CEDU è stato oggetto di sanzione da parte della Corte EDU.

Ancora, va accettato che la flessibilità in tema di esecuzione della pena non vanifica la certezza della pena inflitta, ma va incontro al cambiamento delle persone con il trascorrere del tempo e con gli opportuni interventi trattamentali.

Infine, va rivista la differenziazione dei reati per i quali è possibile accedere o meno alle misure alternative al carcere, i presupposti per la concessione di queste: mi riferisco al tema delicato della collaborazione richiesta a chi è condannato per reati di particolare gravità, o più semplicemente al meccanismo infernale della recidiva qualificata della legge Cirilli n. 251 del 2005, che riporta in carcere persone anche a distanza di tempo e per fatti modesti.

### **Dei primi segnali ordinamentali di giustizia riparativa**

Già in questa sede l'ordinamento ha voluto inserire "pillole" di giustizia riparativa, perché in tema di affidamento in prova al servizio sociale (una delle misure alternative previste dalla legge penitenziaria) è previsto dall'art. 47, comma 7, che l'affidato si adoperi per quanto possibile in favore delle vittime del reato. Così come in tema di osservazione della personalità è prevista dall'art. 27 del regolamento penitenziario che venga avviata una riflessione sulla possibile riparazione delle conseguenze del reato (analogamente, si veda anche l'art. 118 del medesimo regolamento).

Ancora spunti di giustizia riparativa si ritrovano nell'istituto della messa alla prova nel processo minorile, nella sospensione condizionale della pena subordinata all'eliminazione delle conseguenze dannose del reato, nella previsione dell'estinzione del reato per intervenuta condotta riparatoria

davanti al giudice di pace. Dei lavori socialmente utili si è detto. Sono alcuni degli esempi possibili, che denotano la ricerca, anche dentro il processo, di strumenti di superamento della ineluttabilità della sanzione con soddisfacimento delle ragioni delle parti offese, siano essi singoli o la collettività. Ma la giustizia riparativa, l'incontro e il perdono devono essere una possibilità, soprattutto laddove i fatti di reato sono modesti e risulta possibile sanare il contrasto e la lesione del diritto, con utili conseguenze anche in termini di estinzione della pena. Come accade davanti al giudice di pace, o come potrebbe avvenire ampliando il novero dei reati perseguibili a querela, con effetti anche deflattivi per il sistema giustizia.

Nel 2002 venne insediata una apposita commissione presso il DAP sul tema della giustizia riparativa e della mediazione penale. Dopo avere fatto una ricognizione delle fonti normative internazionali sull'argomento, indicò le linee guida da seguire e definì la giustizia riparativa un modello di giustizia che coinvolge - nella ricerca di soluzioni agli effetti del conflitto generato dal fatto delittuoso - oltre al reo, anche la vittima e la comunità, al fine di promuovere la riparazione del danno, la riconciliazione fra le parti e il rafforzamento del sentimento collettivo.

Sul punto bisogna ricordare che sia per le Nazioni Unite che per il Consiglio d'Europa ogni attività riparativa si fonda sulla libertà, consensualità, spontaneità dell'autore del fatto e che la mancanza di consenso non può mai giustificare una condanna più severa nel procedimento penale. Oltre alla imprescindibile affermazione della dignità della persona e all'assenza di trattamenti inumani e degradanti quanto a condizione detentiva per chi viene ad essere sollecitato ad attività riparatorie, è necessario che il rapporto tra autore del reato e vittima non interferisca in malam partem sul cammino del primo.

Non sempre quell'incontro è possibile e a volte forse non va neppure cercato. Altri possono essere i segnali di un cambiamento delle persone. Ma soprattutto non può assurgere a presupposto della concessione di benefici, come nel caso delle misure alternative alla detenzione, il consenso delle vittime, come alcuni vorrebbero introdurre. Non è mancanza di considerazione per chi ha sofferto, a volte atrocemente, per l'altrui illecita condotta. E', semmai, ribadire che solo presupposti certi e validi erga omnes possono garantire una corretta applicazione delle leggi. Quando i giudici decidono sulla base del sentimento popolare, o per andare incontro a istanze umanamente comprensibili delle persone offese, spesso agiscono, senza volerlo, proprio negando la valenza della giustizia riparativa, una delle strade possibili in un sistema complesso, quale è quello della giustizia penale.

## Informazione dal e sul carcere

L'informazione sul carcere continua ad essere a volte grossolana, a volte enfatica, quasi sempre non oggettiva, e cioè non rispondente ai canoni propri della cronaca, che deve essere oggettiva, continente nell'esposizione e ad avere un rilievo sociale. Nonostante il tema del sovraffollamento carcerario abbia imposto all'attenzione dell'opinione pubblica la questione del diritto ad una esistenza dignitosa anche all'interno degli istituti penitenziari e l'interrogativo sul senso attuale di una pena così afflittiva, continuiamo ad essere invasi dalle immagini di persone arrestate, da processi paralleli svolti sui media nel tentativo di influenzare chi giudica e di trovare spesso una realtà già confezionata, all'esibizione scandalosa di atti coperti da segreto, a dispetto della mai davvero condivisa presunzione di non colpevolezza degli indagati/imputati. Oggi (in parte come avvenne ai tempi di "Manipulite"), la crisi economica e sociale istiga tanto al compiacimento per gli arresti eccellenti quanto alla "caccia" allo straniero di fronte a crimini efferati. Il carcere vuoto e senza senso si allontana così dalla prospettiva di un ragionamento compiuto, chi parla di misure alternative alla pena e dei buoni risultati delle stesse al di fuori degli addetti ai lavori, e non tutti, viene visto con sospetto.

Si invoca la certezza della pena che già c'è, si rifiuta il concetto di flessibilità della stessa e di riconoscimento dei cambiamenti posti in essere dall'essere umano detenuto. Tutto e il contrario di tutto. Mai veramente applicati i canoni deontologici delle carte dei giornalisti, piene di buone intenzioni ma di rare e per questo preziose applicazioni.

I temi su cui insistere sono ancora gli stessi: rispetto della presunzione di innocenza e del diritto di difesa, bisogna prestare massima attenzione all'inviolabilità dei diritti umani - e l'Ufficio del Garante lo fa -, verità oggettiva delle condizioni di vita in carcere e sui risultati delle misure alternative, diritto all'oblio, attenzione alla funzione rieducativa della pena, completezza dell'informazione.

### LA CARTA DI MILANO - DEL CARCERE E DELLA PENA

Protocollo per un codice etico/deontologico per giornalisti e operatori dell'informazione che trattano notizie concernenti cittadini privati della libertà o ex-detenuati tornati in libertà

#### Premessa

Con le presenti norme di autoregolamentazione l'Ordine dei Giornalisti della Lombardia fa propria la necessità di sostenere, anche con l'informazione, la lotta ai pregiudizi e all'esclusione sociale delle persone condannate a pene intra o extra murarie.

Ricorda il criterio deontologico fondamentale del «rispetto della verità sostanziale dei fatti osservati» contenuto nell'articolo 2 della Legge istitutiva dell'Ordine e sollecita il costante riferimento alle leggi che disciplinano il procedimento penale e l'esecuzione della pena e ai principi fissati dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, dalla Costituzione Italiana e dalla legge sull'Ordinamento Penitenziario (n.354 del 1975) con le relative modifiche apportate dalla cosiddetta legge Gozzini (n. 663 del 1986).

**A tal proposito invita i giornalisti a:**

- a) Osservare la massima attenzione nel trattamento delle informazioni concernenti i cittadini privati della libertà in quella fase estremamente difficile e problematica di reinserimento nella società.
- b) Tenere presente che il reinserimento sociale è un passaggio complesso che può avvenire a fine pena oppure gradualmente, come previsto dalle leggi che consentono l'accesso al lavoro esterno, i permessi ordinari, i permessi-premio, la semi-libertà, la liberazione anticipata e l'affidamento in prova ai servizi sociali.
- c) Usare termini appropriati in tutti i casi in cui un detenuto usufruisce di misure alternative al carcere o di benefici penitenziari evitando di sollevare un ingiustificato allarme sociale e di rendere più difficile un percorso di reinserimento sociale che avviene sotto stretta sorveglianza.  
Le misure alternative non sono equivalenti alla libertà, ma sono una modalità di esecuzione della pena.
- d) Tenere conto dell'interesse collettivo, ricordando, quando è possibile, dati statistici che confermano la validità delle misure alternative e il loro basso margine di rischio
- e) Fornire, laddove è possibile, dati attendibili e aggiornati che permettano una corretta lettura del contesto carcerario.
- f) Considerare sempre che il cittadino privato della libertà è un interlocutore in grado di esprimersi e raccontarsi, ma può non conoscere le dinamiche mediatiche e non essere quindi in grado di valutare tutte le conseguenze e gli eventuali rischi dell'esposizione attraverso i media.
- g) Tutelare il condannato che sceglie di parlare con i giornalisti, adoperandosi perché non sia identificato con il reato commesso, ma con il percorso che sta facendo.
- h) Garantire al cittadino privato della libertà di cui si sono occupate le cronache, la stessa completezza di informazione qualora sia prosciolto.
- i) Usare termini appropriati quando si parla del personale in divisa delle carceri italiane: poliziotti, agenti di polizia penitenziaria o personale in divisa.
- l) Riconoscere il diritto dell'individuo privato della libertà o ex-detenuto tornato in libertà a non restare indeterminatamente esposto ai danni ulteriori che la reiterata pubblicazione di una notizia può arrecare all'onore e alla reputazione: il diritto all'oblio rientra tra i diritti inviolabili di cui parla l'art.2 della Costituzione e può essere ricondotto anche all'art.27, co3°, Cost., secondo cui "Le pene [...]"

devono tendere alla rieducazione del condannato”.

Sono ammesse ovvie eccezioni per quei fatti talmente gravi per i quali l'interesse pubblico alla loro riproposizione non viene mai meno. Si pensi ai crimini contro l'umanità, per i quali riconoscere ai loro responsabili un diritto all'oblio sarebbe addirittura diseducativo. O ad altri gravi fatti che si può dire abbiano modificato il corso degli eventi diventando Storia.

E' evidente che nessun problema di riservatezza si pone quando i soggetti potenzialmente tutelati dal diritto all'oblio forniscono il proprio consenso alla rievocazione del fatto.

### **Direttive**

1. Tutte le norme elencate riguardano anche il giornalismo on-line, multimediale e altre forme di comunicazione giornalistica che utilizzino innovativi strumenti tecnologici per i quali dovrà essere tenuta in considerazione la loro prolungata disponibilità nel tempo;
2. Tutti i giornalisti sono tenuti all'osservanza di tali regole per non incorrere nelle sanzioni previste dalla legge istitutiva dell'Ordine.
3. L'Ordine dei Giornalisti della Lombardia raccomanda ai direttori e a tutti i redattori di aprire con i lettori un dialogo capace di andare al di là della semplice informazione per far maturare una nuova cultura del carcere che coinvolga la società civile. Sottolinea l'opportunità che l'informazione sia il più possibile approfondita e corredata da dati, in modo da assicurare un approccio alla "questione criminale" che non si limiti all'eccezionalità dei casi che fanno clamore, ma che approfondisca – con inchieste, speciali, dibattiti - la condizione del detenuto e le sue possibilità di reinserimento sociale.
4. Raccomanda inoltre di promuovere la diffusione di racconti di esperienze positive di reinserimento sociale, che diano il senso della possibilità, per un ex detenuto, di riprogettare la propria vita, nella legalità.

### **L'ordine dei giornalisti della Lombardia si impegna a:**

5. Individuare strumenti e occasioni formative che promuovano una migliore cultura professionale;
6. Proporre negli argomenti dell'esame di Stato per l'iscrizione all'Albo professionale un capitolo relativo al carcere e all'esecuzione penale;
7. Promuovere seminari di studio sulla rappresentazione mediatica del carcere;
8. Richiamare i responsabili delle reti radiotelevisive, i provider, gli operatori di ogni forma di multimedialità a una particolare attenzione ai temi della carcerazione anche nelle trasmissioni di intrattenimento, pubblicitarie e nei contenuti dei siti Internet;
9. Promuovere l'istituzione di un osservatorio sull'informazione relativa al carcere;
10. Istituire un premio annuale per i giornalisti che si sono distinti nel trattare notizie relative a persone detenute o al carcere in generale.

Comunicato stampa 04/06/2013

## **Carcere. I detenuti e i loro diritti, in tutti gli istituti distribuito opuscolo in cinque lingue voluto dalla Garante regionale**

*Disponibile l'opuscolo dal titolo "Carcere e dintorni. Prontuario della normativa di riferimento", redatto dall'ufficio del Garante regionale delle persone private della libertà personale, guidato da Desi Bruno.*

*La pubblicazione compendia la normativa e le prassi vigenti in materia penitenziaria ed è destinata ad operatori, volontari e detenuti. Con un'attenzione particolare per le persone straniere, che spesso faticano a comprendere la realtà che li circonda e non riescono ad esercitare i diritti loro riconosciuti dall'ordinamento. Per questo motivo, l'opuscolo è stato tradotto in cinque lingue: albanese, arabo, inglese, francese e spagnolo. Non va dimenticata nemmeno la peculiarità della situazione dei "nuovi giunti", perché i primi momenti della - sia nella fase cautelare che in quella della esecuzione della pena - sono particolarmente delicati. Come peraltro viene segnalato anche dal Dipartimento di amministrazione penitenziaria, subito dopo l'ingresso in istituto è particolarmente importante "informare correttamente i ristretti sulle regole che scandiscono la vita detentiva".*

*Proprio in questi giorni è iniziata la diffusione della versione cartacea in tutti gli istituti della regione, con la collaborazione del Provveditorato dell'Amministrazione penitenziaria dell'Emilia-Romagna.*

*Per tutti gli interessati, l'opuscolo è consultabile anche online*

## **La Garante informa**

Occuparsi dei detenuti e del loro rapporto col sistema carcerario per renderlo più vivibile e tollerabile e per garantire il rispetto dei diritti e della dignità delle persone anche quando sono in una situazione di privazione o di limitazione della libertà personale. E' questo uno dei compiti che la legge istitutiva attribuisce alla Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale dell'Emilia-Romagna. Fondamentale, in questo quadro, è l'attività di informazione che la Garante Desi Bruno svolge per informare i detenuti sui loro diritti e sulle opportunità previste dall'ordinamento italiano. Rispondono a questo obiettivo il recente **vademecum informativo**, tradotto in cinque lingue, strumento per chi vive e opera all'interno e intorno al carcere, gli opuscoli e i materiali cartacei messi a disposizione di detenuti, volontari ed operatori.

Altrettanto importante la funzione di informazione e sensibilizzazione che la Garante svolge rispetto al 'fuori'. Un'attività di conoscenza sul ruolo, le funzioni e le possibilità di intervento di una figura di garanzia ancora nuova nel panorama nazionale, che trova nel **sito internet** dedicato un efficace strumento di comunicazione

con pubblici diversi. Semplici cittadini, familiari di detenuti, volontari, operatori, studenti ed esperti che nel sito trovano informazioni aggiornate, notizie e approfondimenti, ma anche link alla normativa di riferimento e segnalazioni di eventi.

Incoraggianti i **dati** relativi al numero di visite (oltre 8300 nel solo 2013) e di pagine visitate. Al sito della Garante i cittadini arrivano soprattutto tramite ricerca sui principali motori, ma anche tramite accesso diretto dalla home page del portale dell'Assemblea e di altri siti regionali. Numerose anche le visite a sezioni e pagine mirate (le più viste quelle relative all'attività di garanzia dei diritti, molto seguite anche quelle relative a progetti e altre iniziative) e il numero dei download di materiali e documenti, a conferma della presenza tra i navigatori di utenti "qualificati", come studenti ed esperti. A dimostrarlo anche i flussi in uscita: molto frequente il passaggio a Normativa e ad altre banche dati. Informazione e approfondimento sembrano dunque essere le due principali caratteristiche del sito. **Naviga il sito della garante**

[www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/detenuti](http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/detenuti)

**Notizie dal Garante**, la newsletter della Garante di detenuti, unitamente al sito web, è lo strumento privilegiato sia per essere informati sull'attività di questo istituto di garanzia che per conoscere e farsi una personale opinione sul mondo del carcere e della pena superando i classici luoghi comuni del "chi sbaglia paga" indipendentemente dalla condizioni di vita quotidiana in cui ci si trova a pagare.

Approfondimenti, eventi e informazioni arrivano con cadenza mensile direttamente sulle caselle di posta degli oltre 280 iscritti alla newsletter della Garante.

Il primo numero è stato inviato il 15 settembre 2013 e ormai è diventato un appuntamento fisso che, con cadenza mensile, raggiunge direttamente nelle caselle di posta elettronica gli oltre 280 iscritti.

[www.assemblea.emr.it/garanti/newsletter/archivio-newsletter-notizie-garante](http://www.assemblea.emr.it/garanti/newsletter/archivio-newsletter-notizie-garante)

- *Notizie dal garante del 15 settembre 2013*
- *Notizie dal garante del 10 ottobre 2013*
- *Notizie dal garante del 6 novembre 2013*
- *Notizie dal garante del 28 novembre 2013*
- *Notizie dal garante del 18 dicembre 2013*

Per ricevere la newsletter è sufficiente iscriversi usando il form disponibile online:

*Iscriviti alla newsletter*

[www.assemblea.emr.it/garanti/newsletter/iscriviti-alla-newsletter](http://www.assemblea.emr.it/garanti/newsletter/iscriviti-alla-newsletter)

## Diritto di cittadinanza: garantire il voto ai detenuti

Anche le persone detenute, sia in custodia cautelare che in esecuzione di pena, possono votare, a condizione che siano cittadini italiani e non abbiano comminata una condanna definitiva con pena accessoria dell'interdizione dagli uffici pubblici.

La Legge 136/1976 (articoli 8 e 9) dispone che le persone detenute al momento della consultazione elettorale possano esercitare il diritto di voto nel luogo di reclusione tramite la costituzione di un seggio elettorale speciale. L'esercizio di tale diritto è però subordinato ad alcuni adempimenti che richiedono tempo e che non possono essere esercitati se non informati per tempo. In particolare il detenuto deve far pervenire al Sindaco del Comune nelle cui liste elettorali è iscritto, una dichiarazione della propria volontà di esprimere il voto nel luogo in cui si trova, con in calce l'attestazione del Direttore dell'Istituto comprovante la sua detenzione; a quel punto, il Sindaco potrà iscrivere il richiedente nell'apposito elenco e gli fornirà la tessera elettorale; se questa fosse andata smarrita, se ne può chiedere il duplicato. La richiesta può pervenire al Sindaco non oltre il terzo giorno antecedente la votazione.

In occasione delle ultime elezioni politiche il Ministero degli Interni, Direzione centrale dei servizi territoriali, con propria circolare urgentissima 6/2013 indica ai Prefetti e ai Commissari di Governo le procedure da attivare per l'esercizio del diritto di elettorato attivo da parte dei detenuti e per il relativo funzionamento dei seggi. (all.10)

La complessità del luogo, la carenza di informazioni e le procedure burocratiche fanno sì che pochi sappiano o riescano ad esprimere il proprio voto, diritto fondamentale per la partecipazione alla vita politica del nostro Paese di persone che hanno bisogno di sentire riconosciuto il diritto di cittadinanza. Per renderlo esigibile è indispensabile una capillare informazione sui documenti da presentare al seggio, con particolare riferimento alla tessera elettorale. In vista della tornata elettorale del 24 e 25 febbraio 2013, la Garante ha inviato una lettera agli undici Direttori degli istituti penitenziari di questa regione con una richiesta di collaborazione "affinché possa essere pienamente garantito il diritto di voto delle persone detenute in possesso dei requisiti di legge per esercitarlo" con l'affissione di cartelli informativi in tutte le sezioni degli istituti, per facilitare loro il compito ne ha predisposto un fac-simile (all.11).

	CC Bologna	II PP Parma	CC Ferrara	CC Forlì	CC Modena	CC Piacenza	CC Reggio E.	OPG Reggio Emilia	CC Rimini	CC Ravenna	CR Castelfranco Emilia	Totale	Detenuti presenti 31/12/13
Emilia-Romagna	11	3	13	8	8	6	3	2	15	23	0	92	3513

Analogamente in occasione della campagna di sottoscrizione delle **3leggi di iniziativa popolare per la giustizia e i diritti**, promosse da un ampio Comitato, a cui ha aderito il Coordinamento dei Garanti dei diritti dei detenuti, l'Ufficio si è attivato per consentire ai detenuti di poter soddisfare la richiesta, giunta da più parti, di partecipazione attiva da parte delle persone ristrette, tra le prime destinatarie dei progetti di legge proposti.

Tre proposte distinte che si proponevano di ripristinare la legalità internazionale e costituzionale, di contrastare in modo sistemico il sovraffollamento agendo su quelle leggi che producono carcerazione senza produrre sicurezza.

L'Ufficio ha chiesto la collaborazione del Provveditorato, che ha tempestivamente risposto con nota diretta alle direzioni degli istituti, per le necessarie autorizzazioni per l'accesso degli organizzatori e degli autenticatori le firme, rendendo possibile la sottoscrizione da parte dei detenuti aventi diritto. Anche in questo caso l'Ufficio ha predisposto un volantino contenente le principali indicazioni in affissione nelle sezioni degli istituti. (all.12)

Grazie ai promotori regionali, tra cui le Camere penali dell'Emilia-Romagna, in tutti gli istituti, ad eccezione di Parma, si sono, per la prima volta in questa regione, effettuate le operazioni di **raccolta firme per una legge di iniziativa popolare**. La stessa Garante è stata presente alle due giornate di raccolta firme, il 26 giugno e l'11 luglio, nella Casa circondariale della Dozza, dove sono state raccolte complessivamente 392 firme, così suddivise: tortura 131; carceri 130; droghe 131.

Nonostante gli impegni profusi e, per la prima volta, la sottoscrizione avvenuta nei luoghi della privazione della libertà le tre proposte di legge non hanno raggiunto il numero delle firme necessarie per l'iscrizione ai lavori parlamentari.

Per problemi unicamente organizzativi dovuti alla mancanza di tempi tecnici i detenuti dell'AS della Casa circondariale della Dozza di Bologna non hanno potuto aderire alla **campagna referendaria per i nuovi diritti umani e la giustizia giusta** promossa dal Partito radicale, pur avendone espressa la volontà. Tra i 13 quesiti da sottoscrivere alcuni riguardavano temi di grande interesse per la popolazione reclusa quali: l'abolizione della pena dell'ergastolo, l'introduzione di limiti al ricorso della custodia cautelare, la decarcerizzazione per i reati di droga di lieve entità. La Garante si è recata alla Dozza per incontrare sette persone, in rappresentanza dei detenuti in "alta sicurezza", per spiegare loro le difficoltà riscontrate nella gestione della procedura e accogliere le richieste di chiarimento in proposito.

Compresa la situazione, i detenuti hanno espresso l'intenzione di scrivere, in maniera collettiva, una lettera di adesione alla campagna referendaria: un modo per esserci, comunque, anche da dietro le sbarre.

Comunicato stampa 24/06/2013

## **Carcere. 26 giugno, nella giornata contro la tortura, raccolta di firme negli istituti penitenziari su 3 leggi di iniziativa popolare**

---

*Nella Giornata internazionale contro la tortura, mercoledì 26 giugno, è prevista una raccolta di firme a sostegno della sottoscrizione di tre proposte di legge d'iniziativa popolare per la giustizia e i diritti. Le Camere penali dell'Emilia-Romagna, in collaborazione con la Garante regionale delle persone private della libertà personale, promuovono e organizzano questa raccolta di firme all'interno degli istituti penitenziari di questo territorio, allo scopo di permettere anche ai detenuti di esercitare il diritto di partecipazione e cittadinanza.*

*I tre progetti di legge di iniziativa popolare riguardano:*

- 1) introdurre il reato di tortura nel Codice Penale;*
- 2) per la legalità e il rispetto della Costituzione nelle carceri: modifiche alla legge "ex Cirielli" sulla recidiva; introduzione del "numero chiuso" degli ingressi in carcere; istituzione del Garante nazionale; abolire il reato di clandestinità;*
- 3) modificare la Legge sulle droghe.*

*Per approfondire i temi delle proposte di legge: <http://www.3leggi.it/>*

*Nel sottolineare il senso della sua adesione, la Garante dei detenuti, Desi Bruno, rivolge un ringraziamento al Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria, ai Direttori degli Istituti, alla Magistratura di Sorveglianza, ai Garanti territoriali di Bologna, Ferrara e Piacenza, al volontariato e a coloro che si sono resi disponibili come autenticatori delle firme per il buon esito dell'organizzazione.*

*Nella stessa giornata, a Bologna, il Comitato promotore la campagna "3 leggi per" allestirà un banchetto di raccolta firme in via D'Azeglio, in prossimità del Tribunale.*

Comunicato stampa 04/07/2013

## **Carcere. Raccolte oltre 1300 firme fra i detenuti, l'11 luglio seconda giornata per la giustizia e i diritti dietro le sbarre**

---

*Nella Giornata internazionale contro la tortura, lo scorso mercoledì 26 giugno, nelle carceri dell'Emilia-Romagna è stata effettuata una raccolta di firme a sostegno della sottoscrizione di tre proposte di legge d'iniziativa popolare per la giustizia e i diritti. L'iniziativa è stata promossa dalle Camere penali dell'Emilia-Romagna, in collaborazione con la Garante regionale delle persone private della libertà personale, Desi Bruno, allo scopo di permettere anche ai detenuti di esercitare il diritto di partecipazione e cittadinanza.*

*I tre progetti di legge di iniziativa popolare sono relativi a:*

- 1) introdurre il reato di tortura nel Codice penale;*
- 2) per la legalità e il rispetto della Costituzione nelle carceri: modifiche alla legge "ex Cirielli" sulla recidiva; introduzione del "numero chiuso" degli ingressi in carcere; istituzione del Garante nazionale; abolire il reato di clandestinità;*
- 3) modificare la legge sulle droghe.*

*<http://www.3leggi.it/>*

*Su richiesta di molti detenuti, per agevolare le attività utili per la sottoscrizione, a Bologna e Piacenza, giovedì 11 luglio verrà effettuata una seconda giornata di raccolta delle firme. Ecco alcuni dati provvisori sulla raccolta delle firme in carcere avvenuta il 26 giugno scorso, per complessive 1.328 firme. A Ravenna sono state raccolte 96 firme così suddivise:*

*(31) Introduzione del reato di tortura, (33)*

*Legalità e rispetto della Costituzione nelle carceri, (32)*

*Modifica alla legge sulle droghe; solo i detenuti definitivi hanno potuto sottoscrivere i moduli.*

*A Forlì, le firme raccolte sono state 215 (73; 71; 71).*

*A Bologna, 168 (56 per ogni proposta di legge).*

*A Ferrara, 243 (81 per ogni proposta).*

*A Rimini, 129 (43 per ogni proposta).*

*A Piacenza, 150 (50 per ogni proposta).*

*A Reggio Emilia, 120 (40 per ogni proposta).*

*A Modena, 207 (69 per ogni proposta).*

*Negli istituti di Bologna e Reggio Emilia, i volontari hanno provveduto a raccogliere le firme anche di detenuti non residenti in Italia: in alcuni casi, hanno sottoscritto le proposte di legge anche agenti della Polizia penitenziaria.*

*Dalla Garante regionale, viene un ringraziamento al Provveditore regionale, alle Direzioni e agli agenti di polizia penitenziaria, per aver facilitato l'organizzazione che ha reso possibile la buona riuscita dell'iniziativa. Un ulteriore ringraziamento va alle Camere penali territoriali e ai Garanti di*

Piacenza, Alberto Gromi, e Ferrara, Marcello Marighelli, per l'impegno alla migliore diffusione delle informazioni, consentendo ai detenuti di esercitare il diritto alla partecipazione e alla cittadinanza.

Comunicato stampa 18/07/2013

### **Carcere. Raccolte altre 400 firme fra i detenuti, nella seconda giornata per la giustizia e i diritti dietro le sbarre**

---

Lo scorso mercoledì 26 giugno - Giornata internazionale contro la tortura - nelle carceri dell'Emilia-Romagna venne effettuata una raccolta di firme a sostegno di tre proposte di legge d'iniziativa popolare per la giustizia e i diritti. I tre progetti di legge sono relativi a:

- 1) introdurre il reato di tortura nel Codice penale;
- 2) per la legalità e il rispetto della Costituzione nelle carceri: modifiche alla legge "ex Cirielli" sulla recidiva; introduzione del "numero chiuso" degli ingressi in carcere; istituzione del Garante nazionale; abolire il reato di clandestinità;
- 3) modificare la legge sulle droghe.

La raccolta firme dietro le mura del carcere - promossa dalle Camere penali dell'Emilia-Romagna, in collaborazione con la Garante regionale delle persone private della libertà personale - è stata replicata l'11 luglio, negli istituti di Bologna e Piacenza, con il seguente esito:

-a Bologna sono state raccolte 392 firme, di cui 221 non residenti (stranieri) e 171 residenti (italiani), così suddivise, tortura: 74 (stranieri) + 57 (italiani); carceri: 73 + 57; droghe: 74 + 57;  
-a Piacenza sono state raccolte altre 69 firme - 23 su ognuna delle tre proposte - da parte di 13 stranieri e 10 italiani, ed è stata finalmente coinvolta anche la sezione femminile, dove hanno firmato 6 donne.

La Garante regionale, Desi Bruno, rinnova il suo ringraziamento al provveditore regionale, alle Direzioni e agli agenti di polizia penitenziaria, per aver facilitato l'organizzazione che ha reso possibile la buona riuscita dell'iniziativa. Un ulteriore ringraziamento va alle Camere penali territoriali e al Garante di Piacenza, Alberto Gromi, per l'impegno a consentire ai detenuti di esercitare il diritto alla partecipazione e alla cittadinanza.

## I diritti dei detenuti: a chi competono?

Le decisioni del **Magistrato di Sorveglianza** devono ricevere concreta applicazione" nelle situazioni in cui "sono rese su reclami proposti da detenuti a tutela dei propri diritti e secondo la procedura contenziosa ex art.14ter dell'ordinamento penitenziario", e pertanto "non possono essere private di effetti pratici da provvedimenti dell'amministrazione penitenziaria o di altre autorità", comprese "Ministro della Giustizia e ad alcun organo di Governo".

A sancirlo è una sentenza della Corte costituzionale del 7 giugno 2013 "sulla questione dell'inottemperanza dei provvedimenti giudiziari del Magistrato di Sorveglianza concernenti i diritti dei detenuti". La decisione dei giudici arriva dopo che "il Magistrato di Sorveglianza di Roma, con ricorso dell'11 novembre 2011, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Governo della Repubblica al fine di sentir dichiarare che non spetta al ministro della Giustizia e ad alcun organo di Governo disporre che non venga data esecuzione ad un provvedimento del Magistrato di Sorveglianza, con il quale sia stato dichiarato che un determinato comportamento dell'amministrazione penitenziaria è lesivo di un diritto in danno del detenuto reclamante".

Il pronunciamento da una parte si rivela importantissimo perché conferisce ulteriore effettività al reclamo ex art.14ter dell'ordinamento penitenziario, già riconosciuto come generale strumento di tutela dei diritti dei detenuti, ma dall'altra "lascia in consegna un problema non risolto", dal momento che stabilisce come condizione necessaria che "il reclamo diretto al magistrato di sorveglianza riguardi la pretesa lesione di un diritto e non si risolva in una semplice doglianza su aspetti generali o particolari dell'organizzazione e del funzionamento dell'istituto penitenziario", senza considerare però che "non risulta chiara la linea di demarcazione tra lesione di un diritto e semplice doglianza su aspetti generali o particolari dell'organizzazione e del funzionamento dell'istituto penitenziario", con il rischio quindi di "appesantire ulteriormente l'attività della Magistratura di sorveglianza".

## La scheda ricostruttiva dell'ufficio del Garante

### Sulla questione dell'inottemperanza dei provvedimenti giudiziari del Magistrato di Sorveglianza concernenti i diritti dei detenuti

Corte Costituzionale, 7 Giugno 2013, sentenza n°135

#### La sintesi

Il Magistrato di Sorveglianza di Roma, con ricorso dell'11.11.2011, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Governo della Repubblica al fine di sentir dichiarare che – ai sensi degli articoli 2, 3, 24, 110 e 113 della Costituzione – non spetta al Ministro della Giustizia e ad alcun organo di Governo disporre che non venga data esecuzione ad un provvedimento del Magistrato di Sorveglianza, assunto a norma degli artt.14ter, 35 e 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354, con il quale sia stato dichiarato che un determinato comportamento dell'Amministrazione penitenziaria è lesivo di un diritto in danno del detenuto reclamante.

#### Il fatto

Oggetto del ricorso è un provvedimento assunto dal Ministro della Giustizia, in data 14 luglio 2011, con il quale era stato disposto che non fosse data esecuzione ad una ordinanza del Magistrato di Sorveglianza di Roma deliberata il 9 maggio 2011 (e non impugnata dall'Amministrazione penitenziaria).

La decisione giudiziale aveva accolto il reclamo di un detenuto, con cui si denunciava l'asserita illegittimità di un provvedimento che aveva precluso, riguardo alle persone soggette al regime di cui all'art.41bis O.P., la possibilità di assistere a programmi televisivi trasmessi dalle emittenti «Rai Sport» e «Rai Storia».

Il Magistrato di Sorveglianza, con riferimento alle due emittenti in questione, aveva ritenuto ingiustificato il provvedimento assunto dall'Amministrazione, mancando la prova dell'esigenza di cautela che avrebbe dovuto giustificarlo (cioè la trasmissione, nel corso dei programmi televisivi, di messaggi scritti inviati dal pubblico, con la possibilità che si trattasse di comunicazioni dirette ai detenuti in regime speciale di reclusione).

Per altro verso, il giudice del reclamo aveva ritenuto che il provvedimento implicasse una compressione – illegittima per le ragioni appena indicate – del pieno esercizio di un diritto soggettivo, cioè quello all'informazione, presidiato dall'art.21 Cost. e ribadito dagli artt.18 e 18bis O.P.

Per quanto non avesse impugnato l'ordinanza giudiziale, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria aveva proposto al Ministro di non dare esecuzione all'ordine di ripristinare il segnale televisivo fruibile dal reclamante, sulla base di argomenti critici circa il merito della decisione: ed in tal senso il Ministro aveva disposto.

Secondo il Magistrato di Sorveglianza di Roma, ricorrente, il decreto impugnato postula in capo al Ministro della Giustizia ed all'Amministrazione Penitenziaria il potere di non dare corso alle decisioni assunte dal Magistrato di Sorveglianza a tutela dei diritti soggettivi dei detenuti.

L'attribuzione di tale potere, tuttavia, priverebbe la tutela giudiziale dei diritti di ogni effettività, in contrasto con i parametri costituzionali sopra indicati.

Alla Corte Costituzionale viene dunque richiesto di dichiarare che l'inottemperanza dei provvedimenti giudiziari concernenti i diritti dei detenuti finisce per menomare le attribuzioni costituzionali del potere giudiziario, e

conseguentemente di annullare il decreto ministeriale in questione.

### La decisione

Il ricorso viene dichiarato fondato nel merito.

A più riprese, la Corte Cost. si è pronunciata sulla necessità, costituzionalmente garantita, che vi sia una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'Amministrazione Penitenziaria ritenuti lesivi dei diritti dei detenuti (cfr. sentenza n°26/1999 e n°526/2000).

Se il procedimento e la conseguente decisione del Magistrato di Sorveglianza si configurano come esercizio della funzione giurisdizionale, in quanto destinati ad assicurare la tutela di diritti, si impone la conclusione che quest'ultima sia effettiva e non condizionata a valutazioni discrezionali di alcuna autorità.

In tal senso si è espressa anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella famosa sentenza *Torreggiani v. Italia*, che ha censurato la prassi italiana di non rendere "effettivo nella pratica" il reclamo rivolto al Magistrato di Sorveglianza, ai sensi degli artt.35 e 69 O.P.

Del resto, anche il Governo italiano ha sostenuto, davanti alla Corte di Strasburgo, che "il procedimento davanti al magistrato di sorveglianza costituisce un rimedio pienamente giudiziario, all'esito del quale l'autorità adita può prescrivere all'Amministrazione penitenziaria misure obbligatorie volte a migliorare le condizioni detentive della persona interessata" (punto 41 della sentenza sopra citata).

Si deve osservare in proposito che la Corte Costituzionale aveva già riconosciuto alle "disposizioni" adottate dal Magistrato di Sorveglianza ex art.69, comma 5 O.P. (il Magistrato di Sorveglianza può impartire "disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati") la natura di "prescrizioni od ordini, il cui carattere vincolante per l'Amministrazione penitenziaria è intrinseco alle finalità di tutela che la norma stessa persegue" (sentenza n°266/2009).

Il reclamo proposto ai sensi dell'art. 14ter O.P. assume pertanto "il carattere di rimedio generale", esperibile anche da detenuti assoggettati a regimi di sorveglianza particolare, "quale strumento di garanzia giurisdizionale": così si esprime la sentenza n°190/2010, sulla scia della sentenza della Cassazione a Sezioni Unite del 26 febbraio 2003, n°25079.

Quest'ultima, rispondendo ad una sollecitazione della stessa Corte Costituzionale ad individuare all'interno dell'ordinamento penitenziario il rimedio per "concretizzare il principio affermato" nella sentenza n°26/1999, aveva individuato proprio nel reclamo avverso il provvedimento che dispone o proroga il regime di sorveglianza particolare ex art.14ter O.P. il procedimento giurisdizionale utilizzabile dal Magistrato di Sorveglianza per l'accertamento di eventuali lesioni dei diritti dei detenuti da parte dell'Amministrazione Penitenziaria: e questa soluzione era stata riconosciuta anche da una successiva pronuncia della Corte Costituzionale, la n°2666/2009.

Nella pronuncia in esame, la Corte Costituzionale prosegue il suo ragionamento dichiarando che il rimedio giurisdizionale di cui all'art.14ter O.P. non risulta uno strumento giurisdizionale idoneo solo nel caso di coinvolgimento di terzi estranei all'organizzazione carceraria (quali i datori di lavoro, nell'ipotesi di insorgenza di controversie con detenuti-lavoratori) perché in tal modo verrebbe estromessa indebitamente dal contraddittorio davanti al Magistrato di Sorveglianza una delle parti del rapporto sostanziale.

Del resto, proprio per questa ragione e considerata l'insussistenza di esigenze di sicurezza che impediscano l'applicazione del rito del lavoro (che presenta specificità e garanzie legate alla particolare natura dei soggetti e dei rapporti coinvolti anche alle controversie di cui sono parte i detenuti), la Corte Costituzionale ha dichiarato

l'illegittimità costituzionale dell'art.69, sesto comma, lettera a), dell'O.P., che stabiliva proprio l'applicabilità della procedura ex art.14ter O.P. ai reclami dei detenuti e degli internati in materia di "attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede e la remunerazione, nonché lo svolgimento delle attività di tirocinio e di lavoro e le assicurazioni sociali" (cfr. sentenza n°341/2006).

Alla luce delle norme e della giurisprudenza prima ricordate, la Corte Costituzionale conclude che le decisioni del Magistrato di Sorveglianza – rese su reclami proposti da detenuti a tutela dei propri diritti e secondo la procedura contenziosa di cui all'art.14ter O.P. – devono ricevere concreta applicazione e non possono essere private di effetti pratici da provvedimenti dell'Amministrazione Penitenziaria o di altre autorità.

Poiché il reclamo ex art.14ter O.P. è stato riconosciuto come generale strumento di garanzia dei diritti dei detenuti, questa sentenza è evidentemente è destinata a produrre effetti anche al di fuori della materia del 41 bis O.P. e contribuisce a dare effettività a quel rimedio.

In trasparenza, tuttavia, l'articolato della sentenza lascia in consegna un problema non risolto: "quando il reclamo diretto al Magistrato di Sorveglianza riguarda la pretesa lesione di un diritto e non si risolve in una semplice doglianza su aspetti generali o particolari dell'organizzazione e del funzionamento dell'istituto penitenziario, il procedimento che si instaura davanti al suddetto magistrato assume natura giurisdizionale...". In particolare, non risulta chiara la linea di demarcazione tra "lesione di un diritto" e "semplice doglianza su aspetti generali o particolari dell'organizzazione e del funzionamento dell'istituto penitenziario". Come selezionare – dando ad esse una riferibilità pratica – le ipotesi di doglianze sul funzionamento dell'istituto penitenziario che non si traducano in lesioni di diritti dei detenuti? Si tratta di una questione che, se non risolta, rischia di appesantire ulteriormente l'attività della Magistratura di Sorveglianza.

Allegati: 6) La sentenza della Corte costituzionale; 7) L'ordinanza di ammissibilità della Corte costituzionale  
8) Il ricorso del Magistrato di sorveglianza di Roma

(\*)Nelle more sono intervenute le importanti modifiche in tema di reclamo.

In particolare l'art.3 lett.b decreto legge n. 146/2013, convertito con legge 21 febbraio 2014 n.10 (all.2), ha introdotto l'art. 35bis O.P., che amplia i casi di reclamo giurisdizionale al magistrato di sorveglianza

art.3 lett.b) dopo l'articolo 35 e' aggiunto il seguente:

**"35-bis. (Reclamo giurisdizionale)**

1. *Il procedimento relativo al reclamo di cui all'articolo 69, comma 6, si svolge ai sensi degli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale. Salvi i casi di manifesta inammissibilità della richiesta a norma dell'articolo 666, comma 2, del codice di procedura penale, il magistrato di sorveglianza fissa la data dell'udienza e ne fa dare avviso anche all'amministrazione interessata, che ha diritto di comparire ovvero di trasmettere osservazioni e richieste.*
2. *Il reclamo di cui all'articolo 69, comma 6, lettera a) è proposto nel termine di dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento.*
3. *In caso di accoglimento, il magistrato di sorveglianza, nelle ipotesi di cui all'articolo 69, comma 6, lettera a), dispone l'annullamento del provvedimento di irrogazione della sanzione disciplinare. Nelle ipotesi di cui all'articolo 69, comma 6, lettera b), accertate la sussistenza e l'attualità del pregiudizio, ordina all'amministrazione di porre rimedio entro il termine indicato dal giudice.*
4. *Avverso la decisione del magistrato di sorveglianza è ammesso reclamo al tribunale di sorveglianza nel termine di quindici giorni dalla notificazione o comunicazione dell'avviso di deposito della decisione stessa.*
- 4bis. *La decisione del tribunale di sorveglianza è ricorribile per cassazione per violazione di legge nel termine di quindici giorni dalla notificazione o comunicazione dell'avviso di deposito della decisione stessa.*
5. *In caso di mancata esecuzione del provvedimento non più soggetto ad impugnazione, l'interessato o il suo difensore munito di procura speciale possono richiedere l'ottemperanza al magistrato di sorveglianza che ha emesso il provvedimento. Si osservano le disposizioni di cui agli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale.*
6. *Il magistrato di sorveglianza, se accoglie la richiesta:*
  - a) *ordina l'ottemperanza, indicando modalità e tempi di adempimento, tenuto conto del programma attuativo predisposto dall'amministrazione al fine di dare esecuzione al provvedimento, sempre che detto programma sia compatibile con il soddisfacimento del diritto;*
  - b) *dichiara nulli gli eventuali atti in violazione o elusione del provvedimento rimasto ineseguito;*
  - c) *soppressa;*
  - d) *nomina, ove occorra, un commissario ad acta.*
7. *Il magistrato di sorveglianza conosce di tutte le questioni relative all'esatta ottemperanza, ivi comprese quelle inerenti agli atti del commissario.*
8. *Avverso il provvedimento emesso in sede di ottemperanza è sempre ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge.";*

Va altresì ricordato che l'art.3 lett.a del decreto legge 146/2013 ha modificato l'art.35 della legge 26 luglio 1975 n. 354 inserendo anche la figura del garante nazionale, regionale o locale tra i destinatari di reclami:

art.3 lett.a) - l'articolo 35 è così sostituito:

**“Art. 35. (Diritto di reclamo)**

*I detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa:*

1. *al direttore dell'istituto, al provveditore regionale, al capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e al Ministro della giustizia;*
2. *alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto;*
3. *al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti;*
4. *al presidente della giunta regionale;*
5. *al magistrato di sorveglianza;*
6. *al Capo dello Stato”;*





# Parte seconda

**vigilanza nei luoghi  
di privazione della libertà**



## Vigilanza nei luoghi di privazione della libertà

L'Ufficio del Garante esercita la funzione di vigilanza sulle condizioni di vita carcerarie attraverso visite periodiche negli istituti penitenziari regionali, secondo quanto previsto dalla legge regionale istitutiva, al fine di concorrere ad assicurare il rispetto delle dignità delle persone private della libertà personale e dei diritti riconosciuti anche durante la privazione della libertà personale.

La Garante effettua colloqui individuali ed anche con rappresentanze di detenuti e/o internati che richiedano un suo intervento o abbiano fatto espressa richiesta in tal senso o su iniziativa, anche a seguito di segnalazioni di operatori, volontari, educatori ed altre figure ecc.

Positivo è il confronto con i rappresentanti dell'Amministrazione penitenziaria.

L'Ufficio del Garante ha un flusso comunicativo costante con i rappresentanti delle realtà politico-istituzionali e dell'associazionismo, che si occupano di carcere nello specifico territorio (enti locali, associazionismo, volontariato sociale, avvocatura, cappellani del carcere, esponenti politici), e ciò ha agevolato la costituzione di una rete di rapporti utili tanto al monitoraggio delle condizioni di detenzione negli istituti di riferimento, quanto alla valorizzazione delle realtà stesse. Per questa via sono stati instaurati rapporti costanti di comunicazione e aggiornamento in ordine alle criticità delle singole realtà penitenziarie.

All'attività di vigilanza segue in ambito regionale l'attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e delle istituzioni sui temi del rispetto dei diritti umani e dell'umanizzazione della pena e quella di raccordo fra il "dentro" e il "fuori", stimolando il territorio a farsi carico della popolazione detenuta e riconoscere alla stessa pieno diritto di cittadinanza.

Nelle pagine seguenti sono tratteggiate le caratteristiche principali di quelle che sono le realtà penitenziarie regionali, con particolare riguardo all'attività espletata nel corso del 2013.<sup>17</sup>

---

17. Per il dettaglio sull'assistenza sanitaria erogata negli istituti penitenziari regionali, tema a cui spesso si fa riferimento, il rimando è alla "Relazione sulla situazione penitenziaria in Emilia-Romagna nell'anno 2012", ad opera della Giunta regionale, consultabile on-line sul sito [www.sociale.regione.emilia-romagna.it](http://www.sociale.regione.emilia-romagna.it) (anche per quanto riguarda il dettaglio delle attività lavorative e dei corsi di formazione attivati nelle carceri regionali). Si veda, di recente, sempre in riferimento all'assistenza sanitaria nelle carceri regionali, la circolare della Direzione generale Sanità e politiche sociali n. 15 del 9 novembre 2012 che contiene il documento "Il percorso clinico-assistenziale per le persone detenute dall'ingresso all'uscita. Attività e prestazioni rivolte alle persone detenute negli istituti penitenziari della Regione Emilia-Romagna", che detta specifiche indicazioni operative e la descrizione del percorso assistenziale da erogare al detenuto.

## Rapporto con la popolazione detenuta

L'Ufficio del Garante ha effettuato, con riferimento alle sole segnalazioni di casi individuali aventi ad oggetto la vicenda detentiva di persone private della libertà personale, **218 prese in carico**, a cui sono seguiti diversi contatti con il ristretto e diversi interventi.

Nei primi due mesi dell'anno l'attività dell'Ufficio ha già assunto in carico **57 nuove questioni individuali**.

Va rimarcata la complessità della presa in carico delle persone detenute, che spesso significa stabilire contatti con molteplici figure, dai familiari agli avvocati, dal magistrato di sorveglianza alla direzione del carcere, dal medico referente ai volontari, ai servizi pubblici variamente interessati, e così via. Di particolare complessità è la presa in carico di soggetti con disturbi psichici, con storie suicidarie o di autolesionismo, con patologie fisiche di particolare gravità, oppure con vicende detentive importanti come le persone condannate in via definitiva all'ergastolo.

Alcune di queste segnalazioni sono giunte anche da carceri extra-regionali.

Le segnalazioni sono state prodotte nelle forme più varie: direttamente dalla persona detenuta per via epistolare; per il tramite di familiari, volontari carcerari, educatori, avvocati, altri garanti ecc., che hanno telefonato in ufficio o scritto un'e-mail all'indirizzo istituzionale di posta elettronica. Sovente, ricevuta la segnalazione, la Garante si è appositamente recata nel carcere di riferimento allo scopo di effettuare il colloquio individuale con il detenuto che aveva richiesto l'intervento.

Sono poi seguiti, nell'ambito della peculiarità dell'attività del Garante, e con riferimento alle vicende detentive segnalate, interventi di:

- richiesta di informazioni alle amministrazioni competenti;
- segnalazione alle amministrazioni competenti di eventuali violazioni di diritti riconducibili alle loro attività, nonché fattori di rischio o di danno, anche formulando inviti e/o sollecitazioni presso il servizio competente.

A seguito dell'attività ispettiva ci sono poi le segnalazioni, raccomandazioni, inviti formulati alle competenti autorità su iniziativa dell'Ufficio (descritti nelle pagine che seguono).

Di seguito le questioni individuali, portate all'attenzione della Garante, che hanno comportato una presa in carico, riguardando:

- **condizioni detentive e/o internamento** – rapporti con l'Amministrazione penitenziaria – dalla richiesta di lavoro e/o attività alle condizioni di detenzione a causa del sovraffollamento, dal diritto allo studio ai rapporti con il personale dell'istituto (Direzione/Area Trattamentale, Polizia penitenziaria) ecc.;
- **richieste di trasferimento** – essendo il principio di territorialità della pena grandemente disapplicato

i detenuti chiedono di essere assegnati principalmente ad una sede penitenziaria vicina al luogo di residenza delle famiglie;

- **questioni sanitarie;**
- **questioni giuridiche;**
- **rapporti con la Magistratura di Sorveglianza;**
- **questioni altre** – rapporti con i familiari, contatti all'esterno del carcere in vista del fine pena ecc.

Sono costanti, pressochè quotidiani e di rilievo, i contatti che l'Ufficio del Garante ha con i familiari dei detenuti e i rappresentanti dell'associazionismo, nell'ottica di un continuo aggiornamento circa le vicende detentive delle persone prese in carico.

## Le segnalazioni collettive

I detenuti delle carceri regionali hanno talvolta prodotto appelli e lettere collettive indirizzate alla Garante al fine di segnalare criticità che attengono alla loro condizione detentiva.

Le richieste formulate e le doglianze segnalate, tutte oggetto di doveroso approfondimento e mai di acritica ricezione, denotano comunque l'assunzione di responsabilità nello scrivere e sottoscrivere i documenti.

La Garante, sulla base dell'espressa richiesta, ha poi valutato l'attivazione dell'intervento più opportuno presso il soggetto/istituzione competente con riguardo alla criticità segnalata.

Rimane fermo l'impegno della Garante ad incentivare una visibilità dei detenuti senza timore di trasferimenti o comunque di conseguenze negative, di "convincere" a non avere timore della verità, ma anche di aiutarli a ritrovare la capacità di essere oggettivi e propositivi e a dare senso al diritto di cittadinanza anche durante la detenzione. Non è stato e non sarà un percorso semplice, condizionato in parte dalla sensibilità degli operatori penitenziari e dalla attenzione della comunità esterna, ma l'aver promosso e promuovere momenti di riflessione collettiva e di assunzione di responsabilità è senza dubbio uno dei contenuti che l'attività del Garante si deve dare.

L'Ufficio del Garante, intervenendo d'ufficio o a seguito di segnalazione, ha preso in carico **29 questioni aventi natura di interesse collettivo** dei detenuti delle carceri regionali concernenti, fra gli altri:

- **esercizio del diritto di voto;**
- **modalità di svolgimento dei colloqui;**
- **rapporti con Magistratura di Sorveglianza;**
- **accesso ai servizi e alle prestazioni INPS;**
- **criticità strutturali e/o carenze igienico-sanitarie degli edifici penitenziari;**
- **raccolta di materiale scolastico;**
- **richiesta di lavoro per i detenuti e/o internati;**
- **distribuzione di materiale informativo;**
- **questioni sanitarie;**
- **rinnovo patenti dei detenuti;**

- prezzi del sopravvitto;
- rapporti con Amministrazione penitenziaria – condizioni detentive;
- territorializzazione delle misure di sicurezza;
- tagli a dirigenza penitenziaria;
- accesso agli istituti da parte dei collaboratori del Garante;
- caratteristiche e/o requisiti del Garante nazionale.

## Casa circondariale di Bologna

Bisogna constatare che, rispetto ai drammatici numeri che la struttura in questione ha conosciuto negli anni passati, con picchi anche di oltre 1200 presenze, allo stato c'è un oggettivo miglioramento delle condizioni detentive, pur permanendo un notevole tasso di affollamento, anche perché la riduzione del numero (842 persone alla data dell'ultima visita del 6 febbraio 2014) è stata coniugata con l'ampliamento progressivo degli orari di apertura delle celle.

Infatti, anche in ragione dell'applicazione delle indicazioni contenute nella nota del Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria – "Umanizzazione della pena"- del 23 luglio 2013, dal 10 febbraio 2014 l'apertura delle celle è garantita, per i detenuti cd. di media sicurezza, a partire da un minimo di 8 ore giornaliere.

Il regime di massima apertura vige, fino ad oltre 9 ore giornaliere, al reparto penale (dove sono collocati i condannati in via definitiva alla reclusione a 5 o più anni); nella sezione 1B Pegaso; 2A Orizzonte; e per le donne condannate in via definitiva.

Alla data dell'ultima visita il dettaglio, su 842 persone, del numero dei detenuti era così caratterizzato: 65 donne; 502 stranieri; 444 i condannati in via definitiva; 74 in alta sicurezza; 15 in semilibertà; 402 i tossicodipendenti; 46 nella sezione "protetti".

Nodale resta la questione del lavoro in carcere, fra i bisogni più impellenti della popolazione detenuta. Lo stesso percorso di umanizzazione della pena che si va definendo in ambito regionale prevede che ad una maggiore apertura delle celle, con la possibilità di stare al di fuori di esse, corrisponda la necessaria implementazione delle attività con l'impiego utile del tempo a disposizione.

Circa 130 detenuti lavorano, per lo più a rotazione mensile, alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in mansioni cd. domestiche.

Per effetto di una convenzione tra Ausl e Direzione della casa circondariale, la gestione delle pulizie dei locali, in uso all'Azienda per le prestazioni sanitarie, è svolta da detenuti, retribuiti con borse-lavoro erogate dall'Ausl.

Continua l'attività della sartoria della sezione femminile, dove le detenute realizzano borse e capi di vestiario, che poi commercializzano in alcune situazioni pubbliche, a Bologna (4 le detenute impegnate di cui una all'esterno).

Tre detenuti (1 assunto e 2 in borsa-lavoro) che lavorano al progetto 'Rae', con attività di recupero di rifiuti di apparecchiatura elettrica ed elettronica.

Una nota particolarmente positiva è rappresentata dalla prosecuzione dell'attività dell'officina meccanica "Fare impresa in Dozza", all'interno del carcere, fortemente voluta da un cartello di imprese che operano nel nostro territorio (Ima-Marchesini e Gd, con la collaborazione della Fondazione Aldini Valeriani e della Direzione della casa circondariale): attualmente vi lavorano, assunti con regolare contratto da dipendenti, 10 detenuti; inoltre, alcuni ex detenuti, che avevano lavorato nell'officina durante il periodo detentivo, una volta scarcerati sono stati poi assunti dalla medesima impresa.

Permane allo stato la chiusura della tipografia, che non ha avuto modo né di ripartire né di essere riqualificata, anche essendo tramontato il progetto relativo alla riutilizzazione di quegli spazi per un call center di Hera.

Sono attivati corsi scolastici che vanno dall'alfabetizzazione ai corsi di ragioneria, con le richieste di frequenza provenienti dalla popolazione detenuta che sono superiori ai posti disponibili.

Procede l'organizzazione del Polo Universitario regionale nella sede penitenziaria di Bologna con l'intento di renderlo pienamente funzionale con l'inizio del prossimo anno accademico.

Insieme alla Camere Penali dell'Emilia-Romagna, che hanno promosso l'iniziativa, la Garante è stata chiamata a collaborare per agevolare la raccolta delle firme nelle carceri regionali a sostegno della sottoscrizione di tre proposte di legge di iniziativa popolare per la giustizia e diritti, che prevedevano: introduzione del reato di tortura; modifiche alla legge "ex Cirielli" sulla recidiva; introduzione del "numero chiuso" degli ingressi in carcere; introduzione del Garante nazionale dei detenuti; abolizione del reato di clandestinità; modifica della legge sulle droghe.

A Bologna le firme raccolte sono state 392 complessivamente (per approfondimenti vedere la scheda sul diritto di voto pag. 83). Il Provveditorato ha reso possibile la raccolta delle firme con grande celerità e sensibilità per una iniziativa che, al di là del merito delle proposte, rendeva possibile l'esercizio del diritto di sottoscrizione di proposte di legge e quindi consentiva l'esplicazione, laddove possibile, del diritto di cittadinanza.

In questo senso va letta l'adesione dell'Ufficio del Garante.

Con riferimento ai referendum proposti dal Partito Radicale (che prevedevano anche l'abolizione dell'ergastolo e l'introduzione di limiti al ricorso della custodia cautelare), la Direzione del carcere comunicava alla Garante che i detenuti dell'alta sicurezza avevano espresso la volontà di procedere alla sottoscrizione, con modalità analoghe alla precedente raccolta di firme, ma problemi organizzativi legati alla tardiva attivazione della procedura non consentivano l'operazione.

La Garante, a tal proposito, dando conto dei problemi organizzativi riscontrati nella gestione della procedura (sarebbe stato necessario reperire i certificati elettorali di ogni singolo detenuto presso i Comuni di residenza, mancando tempi adeguati rispetto al termine previsto di lì a pochi giorni per la consegna in Corte di Cassazione delle firme autenticate e certificate), incontrava una rappresentanza dei detenuti dell'alta sicurezza che, compresa la situazione, esprimeva l'intenzione di scrivere una lettera collettiva di adesione alla campagna

referendaria.

Risulta costante la comunicazione con il mondo del volontariato penitenziario locale.

A Bologna è presente il Garante del Comune, Elisabetta Laganà, alla quale vengono inoltrate le segnalazioni relative al carcere di competenza, salvo che l'Ufficio non venga richiesto di un intervento non ritenuto delegabile o per il quale è stata richiesta la presenza della Garante regionale (così è stato nell'intervento per convincere due detenuti ad interrompere un prolungato sciopero della fame che stava mettendo a rischio la sopravvivenza degli stessi).

Comunicato stampa 26/07/2013

### Carcere Bologna. Sabato 27, Garante regionale dei detenuti in visita con alcuni Parlamentari

*Sabato 27 luglio, alle 10, la Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, Desi Bruno, visiterà la Casa Circondariale di Bologna, al fine di verificare le condizioni delle persone ristrette e le principali criticità dell'Istituto. La visita sarà effettuata insieme alla direttrice dell'istituto penitenziario, Claudia Clementi, alcuni parlamentari bolognesi.*

Comunicato stampa 25/09/2013

### Carcere Bologna. Garante alla Dozza: Problemi organizzativi non consentono di sottoscrivere i referendum. Incontro con detenuto in sciopero della fame

*Desi Bruno - Garante delle persone private della libertà personale della Regione – si è recata alla Casa Circondariale di Bologna. Molto particolare l'occasione che ne ha motivato la visita: i detenuti delle sezioni di "alta sicurezza" dell'Istituto hanno recentemente espresso la volontà di sottoscrivere i referendum su cui è in corso la raccolta di firme promossa dal Partito Radicale. Fra i dodici referendum proposti, alcuni rivestono un'importanza cruciale per i reclusi: abolizione della pena dell'ergastolo, introduzione di limiti al ricorso della custodia cautelare, decarcerizzazione per i reati di droga di lieve entità.*

*Entro il 30 settembre dovranno essere consegnate in Corte di Cassazione almeno 500.000 firme autenticate e certificate. Nonostante la volontà di dare risposta al desiderio espresso da alcuni detenuti - che peraltro corrisponde al preciso diritto a prendere parte alla vita democratica del Paese - problemi organizzativi ne hanno finora impedito la soddisfazione. Oltre alla raccolta in carcere delle firme, alla presenza di un autenticatore, sarebbe stato necessario reperire i certificati elettorali di ogni singolo detenuto presso i Comuni di residenza: tutto questo entro il termine massimo del 25*

settembre. Tempi assolutamente inadeguati per garantire tutti questi passaggi.

La Garante si è recata alla Dozza per dare conto di tutto questo: ha incontrato sette persone, in rappresentanza dei detenuti in "alta sicurezza", per spiegare di persona le difficoltà riscontrate nella gestione della procedura e accogliere le richieste di chiarimento in proposito.

Compresa la situazione, i detenuti hanno espresso l'intenzione di scrivere - in maniera collettiva - una lettera di adesione alla campagna referendaria: un modo per esserci, comunque, anche da dietro le sbarre.

Nell'occasione, all'attenzione della Garante è stata anche posta la situazione di una persona detenuta in gravissime condizioni di salute. Si tratta di un trentenne da due mesi in sciopero della fame: ha già perso 18 kg e per muoversi ha bisogno dell'ausilio di una carrozzella. Si tratta di una forma di protesta pacifica che questo detenuto sta praticando perché chiede di essere interrogato dal Pubblico ministero.

Durante il colloquio con la Garante, il detenuto ha accettato di assumere una bustina di zucchero: "Un fatto che certamente non risolve la situazione, ma che testimonia del bisogno di attenzione che questo ragazzo sta disperatamente esprimendo", ha detto Desi Bruno. La Garante si è immediatamente attivata per cercare di sbloccare la situazione: il Pubblico ministero interessato ha garantito che si recherà quanto prima alla Dozza.

Comunicato stampa 07/02/2014

### **Carcere. Garante regionale detenuti visita Casa Circondariale di Bologna: "Miglioramento condizioni di vita generali, il problema resta il lavoro"**

La Garante regionale dei detenuti, Desi Bruno, nella visita alla casa circondariale di Bologna di giovedì scorso, ha potuto rilevare un miglioramento delle condizioni di vita generali dei detenuti, derivante dalla combinazione di due fattori: la riduzione del numero delle presenze e l'ampliamento progressivo degli orari di apertura delle celle.

Alla data del 6 febbraio, nella casa circondariale di Bologna risultano essere presenti 842 detenuti (di cui 65 donne, 502 stranieri); 444 i condannati in via definitiva; 74 in alta sicurezza; 15 in semilibertà; 402 i tossicodipendenti; 46 nella sezione 'protetti'.

Di particolare rilievo il numero degli stranieri e dei detenuti tossicodipendenti su cui potrebbe incidere il decreto legge 'svuota carceri' in corso di conversione; quest'ultimo provvedimento sta invece avendo un "apparente lieve impatto sulle scarcerazioni", con particolare riferimento alla liberazione anticipata: 23 le persone scarcerate a fronte di 296 istanze inoltrate, alcune delle quali restano in attesa di risposta del Magistrato di sorveglianza.

In riferimento all'applicazione delle indicazioni contenute nella nota del provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria - "Umanizzazione della pena" - del 25 luglio 2013, dal 10 febbraio l'apertura delle celle sarà garantita in ogni sezione fino a 8 ore.

Più adeguati gli ambienti del reparto penale (dove sono collocati i condannati in via definitiva alla reclusione a 5 o più anni), in cui i detenuti (ad oggi 93) sono 2 per cella, in regime aperto (con apertura delle celle fino ad oltre 9 ore giornaliere: tale regime di massima apertura vige anche nella sezione 1B Pegaso; 2A Orizzonte; e per le donne condannate in via definitiva.

Per lo più garantita la separazione degli imputati dai condannati in via definitiva, "risultando davvero modesta- sottolinea Desi Bruno- la percentuale delle situazioni detentive in cui non viene garantita, in ragione di oggettiva impossibilità dovuta al tasso di affollamento".

E' stata poi istituita la sezione per detenuti "dimittendi", dove vengono collocate le persone nell'imminenza della scarcerazione.

A giudizio della Garante, "il lavoro resta il bisogno più impellente della popolazione detenuta, in particolare per quelle sezioni in cui si lavora, a rotazione, esclusivamente in mansioni cosiddette domestiche alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria (alta sicurezza e sezione protetti)".

Il percorso di umanizzazione della pena che si va definendo in ambito regionale "va nel senso della necessaria implementazione delle attività a cui i detenuti possono dedicarsi, coniugando l'apertura delle celle con l'impiego utile del tempo a disposizione".

Un contesto, però, nel quale "non ha ancora avuto modo di ripartire o di essere riqualificata quella che era stata l'esperienza delle tipografia interna. Anche il progetto che pensava di riutilizzare quegli spazi, impiantando un call center di Hera, pare sia tramontato".

Continua positivamente, invece, l'esperienza dell'officina meccanica interna: 10 i detenuti che attualmente vi lavorano, regolarmente assunti; inoltre, alcuni ex detenuti, che avevano lavorato nell'officina durante il periodo detentivo, sono stati poi assunti dalla medesima impresa.

3 detenuti (1 assunto e 2 in borsa-lavoro) lavorano al progetto 'Raee', con attività di recupero di rifiuti di apparecchiatura elettrica ed elettronica.

4 le donne impegnate nella sartoria (di cui una all'esterno).

Procede l'organizzazione del Polo universitario regionale nell'intento di renderlo pienamente funzionale con l'inizio del prossimo anno accademico.

Ancora, "permane la criticità legata al mancato utilizzo delle camere di sicurezza della Polizia di Stato" a seguito della dichiarazione di "non conformità" delle camere di sicurezza esistenti presso la Questura di Bologna: "Così gli arrestati in flagranza di reato dalla Polizia, nei cui confronti si procede per giudizio direttissimo, vengono consegnati alla casa circondariale e poi condotti innanzi al giudice monocratico (circa 176 i casi)". In questo modo, specifica Desi Bruno, "si favorisce in parte il ripristino di quell'effetto 'porta-girevole' relativo agli ingressi in carcere per tempi limitati, a cui la legge 9/2012 aveva tentato di porre rimedio, distogliendo all'Amministrazione penitenziaria risorse umane e materiali". L'auspicio è che "in tempi ragionevoli venga attuato un intervento di messa a norma degli ambienti delle camere di sicurezza della Polizia di Stato, così da consentire l'attuazione della legge 9/2012, come già richiesto in apposita nota dell'Ufficio del Garante nell'ottobre 2012, inviata tra gli altri al Questore di Bologna".

Nel corso del sopralluogo alla casa circondariale di Bologna, la Garante ha infine avuto modo di effettuare numerosi colloqui individuali.

## Istituti penitenziari di Parma

Nella struttura sono presenti la Casa di Reclusione e la Casa Circondariale.

Si segnala inoltre la presenza del Centro Diagnostico Terapeutico (CDT), gestito dall'Ausl di Parma, di una sezione per paraplegici e di una sezione per minorati fisici, soggetti a continui nuovi ingressi anche di provenienza extraregionale. Il CDT è un presidio per il trattamento di patologie in fase acuta o cronica in fase di scompenso.

Alla data dell'ultima visita - 16 dicembre 2013 - erano presenti 600 detenuti, tutti uomini (la capienza regolamentare è di 385 posti, quella "tollerata" di 652), di cui 429 condannati in via definitiva, 395 i detenuti comuni, 16 gli ammessi al lavoro all'esterno, 243 stranieri. 27 i ricoverati al Centro diagnostico e terapeutico, 9 nella sezione per tetraparaplegici.

Del circuito dell'alta sicurezza fanno parte 128 detenuti; 52 in regime di 41 bis, 76 gli ergastolani, di cui molti cd. ostativi, che allo stato non hanno alcuna prospettiva di fuoriuscita dal carcere. Trattasi cioè di persone che trascorreranno effettivamente tutta la vita in carcere.

La varietà di tipologie di detenuti sintetizza la complessità del carcere di Parma, che nel progetto dipartimentale di realizzazione dei circuiti regionali verrà sempre più a caratterizzarsi per la presenza di detenuti classificati in "alta sicurezza".

Permane, quindi, un certo tasso di sovraffollamento, ma si riscontra una situazione meno drammatica che in altri Istituti, anche per la buona manutenzione assicurata alla struttura.

La peculiarità della detenzione parmense, con un numero importante di detenuti che richiedono livelli di sorveglianza massimamente incisivi, fa risultare più grave la carenza di personale di polizia.

Negli spazi adibiti alla Casa di Reclusione si è ampliato l'orario giornaliero di apertura delle celle per alcune ore al giorno in una sezione detentiva – Sezione Alfa con circa 50 persone per lo più impegnate nel disbrigo delle ordinarie occupazioni interne all'istituto -, dove sono collocati detenuti "comuni" con un grado di pericolosità di lieve significatività che hanno siglato un patto trattamentale con la Direzione.

Con il 2014 ci sarà anche l'ampliamento degli orari di apertura delle celle negli spazi adibiti alla Casa Circondariale – Sezione Aurora.

Con riferimento ai colloqui con i familiari, si registra la permanenza del bancone divisorio in una sala-colloquio, utilizzata quando le esigenze organizzative e di sicurezza lo richiedono.

La permanenza di questo divisorio è oggetto di plurime segnalazioni da parte dei detenuti.

Di recente, grazie al contributo di una cooperativa sociale, è stata installata una pensilina nello spazio

antistante all'ingresso della sala d'aspetto dove i familiari dei detenuti sostano nell'attesa di fare ingresso in carcere per effettuare i colloqui, offrendo così riparo e rendendo meno disagiata l'attesa all'aperto – vicenda che la Garante aveva già avuto modo di segnalare al Sindaco del Comune di Parma e alla Direzione, a seguito delle sollecitazioni provenienti dalla popolazione detenuta, chiedendo che si valutasse opportunità di contribuire all'installazione/costruzione di una pensilina che fosse idonea ad offrire riparo ai familiari dei detenuti nell'attesa del colloquio -.

Particolarmente accogliente la sala riservata ai giochi per i bambini, gestita dai volontari di un'associazione locale, che garantiscono la loro presenza in diverse giornate della settimana durante l'orario dei colloqui.

Sul finire del 2013 il nuovo padiglione ha visto l'avvio dei lavori, seguiti direttamente dal Commissario delegato al Piano carceri, che dovranno essere ultimati entro 450 giorni, e potrà ospitare 200 detenuti.

Nella forma della segnalazione collettiva, in forma scritta e firmata, da parte dei detenuti, sono state poste all'attenzione della Garante diverse questioni, a cui è seguita l'attivazione di interventi presso le istituzioni competenti (dal Ministro della Giustizia, alla Direzione degli II.PP. di Parma, alla Direzione Generale dell'Ausl di Parma), segnalando le criticità riscontrate ed informando delle istanze provenienti dai detenuti.

Queste le più segnalate:

- la ritenuta violazione del diritto allo studio, rappresentata in particolare da appartenenti al circuito differenziato dell'alta sicurezza (tra cui anche ergastolani cd. ostativi), alcuni dei quali sono già iscritti a corsi universitari, altri hanno intenzione di farlo appena conseguita la licenza superiore, che lamentano condizioni di estrema difficoltà per studiare, non esistendo ovviamente la possibilità di frequentare i corsi, ed essendo assai rari i contatti con i professori; quando sono disponibili degli appositi spazi all'interno degli Istituti, lo sono per limitate fasce orarie; la solitudine nel percorso di studio è solo in parte ridotta grazie all'aiuto che i volontari prestano durante la preparazione degli esami; infine, i detenuti subiscono forti limitazioni nella possibilità di utilizzare la strumentazione che è nella normale disponibilità di qualsiasi studente in stato di libertà (dal computer, anche senza collegamento ad internet, alla stampante, alla calcolatrice scientifica), la cui autorizzazione all'utilizzo è vagliata caso per caso dalla Direzione del carcere;
- la presenza di un numero eccessivo di persone portatrici di gravi patologie (con conseguente inidonea allocazione di persone malate negli ambienti delle sezioni comuni), determinata dalla presenza del Centro diagnostico e terapeutico, con personale medico ritenuto idoneo e sufficiente per affrontare gravi problematiche sanitarie, in spazi non congrui a far fronte al numero delle persone lì collocate, che vengono assegnate agli II.PP. di Parma, per scelta dipartimentale, con provenienza da tutto il territorio nazionale, nell'attesa di fare ingresso al Centro diagnostico e terapeutico o di essere collocati nella sezione per tetraparaplegici e minorati fisici – verosimilmente anche per questo dal carcere di Parma si registra il maggior numero di segnalazioni, indirizzate alla Garante, aventi ad oggetto criticità di ordine sanitario. In questo senso, provvedendo alla segnalazione della criticità, veniva redatta, in data 27 giugno 2013, una nota indirizzata all'Assessore regionale alle Politiche per la Salute e al Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria. Tale segnalazione,

- in data 5 dicembre 2013, in una nota complessiva sulle criticità degli II.PP. di Parma, veniva indirizzata, tra gli altri, al Ministro della Giustizia e ai vertici dell'Amministrazione penitenziaria;
- la condizione delle persone condannate all'ergastolo, molte delle quali in regime di ostatività, rispetto alle quali sarebbe necessario valutare l'opportunità di assicurare spazi detentivi ad uso esclusivo, con particolare riguardo al pernottamento in camere singole: una soluzione che, ritenuta anche dalla Corte di Cassazione oggetto di una mera aspettativa, in concreto pare necessaria nel percorso di "umanizzazione della pena" intrapreso con grande vigore dal Provveditore alle carceri dell'Emilia-Romagna.  
Oggi la permanenza nelle celle singole non è possibile in assenza di spazi adeguati, ma l'apertura del nuovo padiglione potrebbe possa consentire questa soluzione;
  - l'erogazione di prestazioni sanitarie: per alcuni mesi si è verificata la sospensione delle visite specialistiche urologiche, dermatologiche e cardiologiche, non essendovi professionisti applicati presso gli II.PP. di Parma per rispondere alla domanda di salute all'interno della struttura, anche perché le dinamiche di turnover del personale medico incidono notevolmente rispetto ad una crescente esigenza di disponibilità professionali stabili. La Garante provvedeva a trasmettere, in data 10 maggio 2013, alla Direzione Generale dell'Ausl di Parma la segnalazione della criticità, che rispondeva puntualizzando che di recente erano state assegnate ore di medicina specialistica nella disciplina odontoiatrica ed in quella dermatologica, e che la Direzione si stava impegnando a trovare soluzione alle necessità di specialisti urologi e cardiologi, attraverso la pubblicazione di graduatorie di specialistica ambulatoriale o nell'ambito degli accordi convenzionali con l'Azienda Ospedaliero-Universitaria di Parma e/o altre strutture ospedaliere.

Allo stato risulta avere trovato una soluzione la criticità relativa alla mancanza del cardiologo, persistendo quella relativa all'urologo, nonostante le plurime iniziative ad opera della Direzione generale dell'Ausl di Parma volte all'acquisizione della professionalità in questione, non reperendosi, nei fatti, un urologo disposto ad accettare l'incarico.

Si precisa che carenze di questo genere vengono compensate, stante anche i solleciti dell'Amministrazione Penitenziaria di Parma a contemperare le scelte di carattere di carattere sanitario con le esigenze di sicurezza correlate al sistema penitenziario, prevedendo il ricorso a visite specialistiche all'esterno dell'istituto penitenziario, previo approntamento della scorta per la traduzione del detenuto, laddove il servizio sanitario all'interno degli II.PP. di Parma ne ravvisi la necessità sanitaria e nel caso in cui lo specialista manchi all'interno.

### Esempio di intervento su un caso individuale

*Un esempio di intervento, posto in essere dall'Ufficio del Garante, adito dal difensore di fiducia del detenuto in questione, ha riguardato la vicenda detentiva di una persona straniera, già detenuta a Bologna, le cui condizioni di salute erano di una certa gravità, in regime di custodia cautelare (un altro detenuto gli faceva da cd. piantone, offrendo materialmente assistenza, non essendo*

*autosufficiente e impossibilitato nei movimenti): tale era la mancanza di una rete di riferimenti all'esterno (anche i parenti non avevano dato la disponibilità all'accoglienza) che, nonostante fossero venute meno le esigenze cautelari, il detenuto, nell'impossibilità di reperire un'indicazione alloggiativa idonea ad accoglierlo, permaneva nello stato di custodia in carcere.*

*La Garante investiva espressamente della questione la rete del volontariato carcerario di Parma che si adoperava per trovare una soluzione che venisse incontro alle esigenze di assistenza del detenuto, anche segnalando alle Autorità locali la vicenda e promuovendo operazioni di sensibilizzazione della società civile attraverso l'utilizzo dei mass-media.*

*Si trovavano, così, risposte all'esigenza alloggiativa, ma non rispetto alla possibilità di fornire assistenza. L'autorità giudiziaria, all'esito del giudizio di primo grado, riteneva essere venute meno le esigenze cautelari disponendo la scarcerazione del detenuto.*

*Nell'immediatezza della scarcerazione il detenuto trovava ospitalità presso una parrocchia, lasciando poi la città di Parma per recarsi presso il domicilio di suoi parenti in Italia, infine disposti ad accoglierlo.*

Con il volontariato carcerario locale si è sviluppato un costante flusso comunicativo.

Con l'inizio dell'anno in corso si è insediato il Garante dei detenuti del Comune di Parma, Roberto Cavalieri, con il quale sono in essere, anche in ragione della complessità degli II.P.P. di Parma, continue forme di raccordo e collaborazione.

Comunicato stampa 06/02/2013

### **Carcere. Bruno (Garante regionale) su evasione detenuti a Parma: Fatto grave da non minimizzare, ma aprire riflessione**

*La recente evasione di due detenuti dal carcere di Parma, "è un fatto grave", da non "minimizzare". Lo afferma la Garante regionale per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. "Né ha senso - prosegue - collegare l'evasione al tema del sovraffollamento e ripetere, in questo caso, che ci vogliono più pene alternative o la 'depenalizzazione', che non ha nulla a che vedere con l'eccesso di presenze in carcere, né può incidere su questa emergenza ormai cronica, salvo il periodo post-indulto".*

*Anche nel carcere di Parma - sottolinea Bruno - c'è sovraffollamento: "All'ultima visita erano presenti 617 persone su una capienza regolamentare di 429, ma la situazione è maggiormente sotto controllo che altrove. Anche qui - segnala la Garante - troppi stranieri, troppe persone in custodia cautelare, troppe con problemi di tossicodipendenza. Ma ci sono anche molti ergastolani, alcuni che hanno davvero 'il fine pena mai'. Ci sono poi decine di detenuti in alta sicurezza, decine di persone sottoposte al regime del 41 bis, c'è una sezione per detenuti paraplegici ed è presente il centro*

diagnostico terapeutico sempre pieno di malati gravi, a volte gravissimi, anche provenienti da altre parti del paese, spesso con situazioni giuridiche di estrema complessità”.

Tutti questi dati fanno del carcere di Parma “una realtà di complessità inaudita”, che pone “molti interrogativi - spiega Bruno - sul senso dell’ergastolo o comunque sull’abisso di sofferenza che porta con sé”, che conduce al “non avere più nulla da perdere anche con una evasione”.

Di qui, la sollecitazione della Garante ad “aprire una riflessione su questa complessità senza demagogia, ma con rispetto per tutte le ragioni in campo”. “Attualmente, - conclude - in Emilia-Romagna l’amministrazione penitenziaria sta pensando a riorganizzare in modo omogeneo i circuiti penitenziari: senza dubbio l’ottimo provveditore alle carceri guarderà anche a Parma”.

Comunicato stampa 04/04/2013

### Carcere le valutazione della Garante dopo la visita agli Istituti di Parma

Allo scopo di effettuare colloqui con le persone private della libertà personale che avevano richiesto l’intervento dell’Ufficio, Desi Bruno, Garante regionale delle persone private della libertà personale, si è recata nei giorni scorsi presso gli istituti penitenziari di Parma. Nel corso della visita ha potuto effettuare un sopralluogo negli ambienti dedicati ai colloqui con i familiari, che sono apparsi adeguati, permanendo tuttavia un sala-colloquio provvista di bancone divisorio, utilizzata quando le esigenze organizzative e di sicurezza lo richiedono. Particolarmente accogliente la sala riservata ai giochi per i bambini, gestita dai volontari di un’associazione locale, che garantiscono la loro presenza in diverse giornate della settimana durante l’orario dei colloqui.

Quanto al mantenimento dei rapporti con la famiglia e all’organizzazione dei colloqui, ecco cosa è emerso dalla narrazione delle persone detenute.

La mancanza di condizioni idonee di riparo crea forte disagio ai familiari e alle persone in attesa di poter accedere ai colloqui; si tratta spesso di persone anziane e bambini, i quali, recandosi sin dal primo mattino in carcere, sono costretti a lunghe ore d’attesa, quando ancora non è aperta la sala d’aspetto, restando all’addiaccio, in balia delle intemperie fino a quando non viene consentito di entrare. In questo scenario, l’installazione di una pensilina nello spazio antistante alla sala d’attesa renderebbe più confortevole la permanenza all’aperto, offrendo qualche riparo in condizioni climatiche avverse.

Permane il dato del sovraffollamento, anche se meno aggressivo rispetto ad altre situazioni. Fra Casa circondariale e Casa di reclusione risultano presenti complessivamente 650 persone su una capienza regolamentare di 429. Sono 418 i condannati in via definitiva, di cui 13 semiliberi e 14 lavoratori all’esterno.

Dato caratteristico delle presenze negli istituti penitenziari di Parma è la complessità delle diverse tipologie di detenuti, distribuiti nei diversi settori in base al circuito detentivo di appartenenza.

Convivono negli stessi istituti penitenziari detenuti sottoposti al regime del 41bis (68), ergastolani

(77), centinaia di detenuti in alta sicurezza, paraplegici e minorati fisici (18), ricoverati nel Centro Diagnostico e Terapeutico (33; si tratta di un presidio per il trattamento di patologie in fase acuta o cronica in fase di scompenso), continui nuovi ingressi anche di provenienza extra-regionale, e ancora detenuti cosiddetti "protetti" (autori di reati sessuali), e infine molti stranieri.

Fra gli ergastolani, molti sono i cosiddetti "ostativi", per i quali è previsto davvero un "fine pena mai", non avendo alcuna prospettiva di accesso alle misure alternative alla detenzione: la loro principale richiesta è quella di poter scontare la detenzione in maniera dignitosa, se possibile con un'occupazione lavorativa stabile.

L'auspicio della Garante è che la cosiddetta "rivoluzione normale" che sta attuando l'Amministrazione penitenziaria - con la previsione di riorganizzare in modo omogeneo i circuiti penitenziari - possa al più presto garantire effetti positivi anche sulle due realtà carcerarie di Parma, garantendo un salto di qualità sia delle risorse trattamentali che della qualità della vita detentiva.

Comunicato stampa 03/07/2013

### **Carcere Parma. La Garante incontra i detenuti e raccoglie le loro segnalazioni**

Effettuare colloqui con i detenuti firmatari di lettere collettive indirizzate al suo ufficio: a questo scopo, Desi Bruno - Garante regionale delle persone private della libertà personale - ha visitato gli Istituti Penitenziari di Parma. A fronte di una capienza regolamentare di 385 ed una "tollerata" di 652, alla data del 24 giugno erano presenti 643 detenuti, di cui 420 condannati in via definitiva, 58 in regime di 41bis, 85 in "alta sicurezza"; 191 gli stranieri. 18 i detenuti ammessi a lavorare all'esterno. Il personale di Polizia penitenziaria è di 382 unità effettivamente in servizio, a fronte di 406 assegnazioni, su una pianta organica di 479 dipendenti.

Fra le questioni sottoposte alla Garante, è risultata di particolare rilievo quella del diritto allo studio, rappresentata da appartenenti al circuito differenziato dell'alta sorveglianza, alcuni dei quali ergastolani cosiddetti "ostativi", per i quali è previsto davvero un "fine pena mai", non avendo alcuna prospettiva di accesso alle misure alternative. Costoro hanno posto l'attenzione sulla centralità degli studi universitari nell'ambito del loro percorso di rieducazione e/o responsabilizzazione, e come strumento di riscatto personale; alcuni sono già iscritti a corsi universitari, altri hanno intenzione di farlo appena conseguita la licenza superiore. Le condizioni in cui cercano di studiare sono difficili: non esiste ovviamente la possibilità di frequentare i corsi, e sono assai rari i contatti con i professori; quando sono disponibili degli appositi spazi all'interno degli Istituti, lo sono per limitate fasce orarie; la solitudine nel percorso di studio è solo in parte ridotta grazie all'aiuto che i volontari prestano durante la preparazione degli esami; infine, i detenuti subiscono forti limitazioni nella possibilità di utilizzare la strumentazione che è nella normale disponibilità di qualsiasi studente in stato di libertà (dal computer, anche senza collegamento ad

internet, alla stampante, alla calcolatrice scientifica), la cui autorizzazione all'utilizzo è vagliata caso per caso dalla Direzione del carcere.

Altro tema posto da una segnalazione collettiva di ergastolani condannati in via definitiva (inviata anche ad altre istituzioni), è quello della difficoltà della convivenza con molte persone portatrici di patologie anche gravi, presenti non solo come ricoverati al Centro diagnostico terapeutico (Cdt), ma in tutto l'Istituto; questa convivenza forzata provoca un peggioramento delle condizioni di vita complessive, con profili di inidoneità delle sezioni comuni a far fronte alle esigenze delle persone malate. L'esistenza del Cdt ha forza attrattiva di molte persone malate, che non hanno però collocazione nel centro ospedaliero.

Dagli ergastolani è poi venuta la richiesta di scontare la reclusione in cella singola. La giurisprudenza sul punto è controversa. E anche le prassi dell'Amministrazione penitenziaria non sono uniformi: in alcuni casi i detenuti provengono da istituti, come Spoleto e Carinola, in cui veniva assicurata la cella singola, mentre a Parma, per le condizioni di sovraffollamento, ciò non è possibile.

L'auspicio della Garante è che nell'ambito della riorganizzazione dei circuiti penitenziari regionali, alcune sedi penitenziarie possano caratterizzarsi con la previsione di spazi appositamente dedicati a queste persone, al fine di consentire condizioni di vita più dignitose.

Comunicato stampa 20/12/2013

### **Carcere. Valutazioni della Garante dopo la visita agli istituti di Parma**

Lunedì scorso, la Garante regionale dei detenuti, Desi Bruno, ha visitato gli Istituti penitenziari di Parma.

Questi i numeri: 600 detenuti presenti (la capienza regolamentare è di 385 posti, quella "tollerata" di 652), di cui 429 condannati in via definitiva, 395 i detenuti comuni, 16 gli ammessi al lavoro all'esterno, 243 stranieri. 27 i ricoverati al Centro diagnostico e terapeutico, 9 nella sezione per tetraparaplegici. Del circuito dell'alta sicurezza, fanno parte 128 detenuti (52 in regime di 41 bis, 76 gli ergastolani). La varietà di tipologie di detenuti sintetizza la complessità del carcere di Parma, che nel progetto dipartimentale di realizzazione dei circuiti regionali verrà sempre più a caratterizzarsi per la presenza di detenuti classificati in "alta sicurezza".

Negli spazi adibiti alla Casa di Reclusione si è proceduto ad "aprire" le celle per alcune ore al giorno in una sezione detentiva – Sezione Alfa: circa 50 persone per lo più impegnate nel disbrigo delle ordinarie occupazioni interne all'istituto -, dove sono allocati detenuti "comuni" con un grado di pericolosità di lieve significatività che hanno siglato un patto trattamentale con la Direzione. Andrà invece a regime con l'inizio del 2014 l'apertura della sezione detentiva negli spazi adibiti alla Casa Circondariale – Sezione Aurora. Il nuovo padiglione ha visto proprio nei giorni scorsi l'avvio dei lavori, seguiti direttamente dal Commissario delegato al Piano carceri, che dovranno essere ultimati

entro 450 giorni, e potrà ospitare 200 detenuti.

Ponendo l'attenzione sulle criticità negli Istituti Penitenziari di Parma, la Garante ha sottoposto all'attenzione delle istituzioni competenti e in particolare al Ministro di Giustizia, la inadegua allocazione di persone malate negli ambienti delle sezioni comuni, con un peggioramento delle condizioni di vita complessive: si registra, infatti, la presenza di un numero eccessivo di persone portatrici di gravi malattie provenienti da tutto il territorio nazionale che, per scelta dipartimentale, vengono assegnate a Parma in ragione della presenza del Centro diagnostico e terapeutico, con personale medico ritenuto idoneo e sufficiente per affrontare gravi problematiche sanitarie, in spazi però non congrui a far fronte al numero delle persone lì collocate.

È stata ancora segnalata la condizione delle persone condannate all'ergastolo, molte delle quali in regime di ostatività, rispetto alle quali sarebbe necessario valutare l'opportunità di assicurare spazi detentivi a uso esclusivo, con particolare riguardo al pernottamento in camere singole: una soluzione che, ritenuta anche dalla Corte di Cassazione oggetto di una mera aspettativa, in concreto pare necessaria nel percorso di "umanizzazione" della pena intrapreso con grande vigore dal Provveditore alle carceri dell'Emilia-Romagna.

Oggi la permanenza nelle celle singole non è possibile in assenza di spazi adeguati, ma l'apertura del nuovo padiglione potrebbe consentire questa soluzione.

Di recente, grazie al contributo di una cooperativa sociale, è stata installata una pensilina nello spazio antistante all'ingresso della sala d'aspetto dove i familiari dei detenuti sostano nell'attesa di fare ingresso in carcere per effettuare i colloqui, offrendo così riparo e rendendo meno disagiata l'attesa all'aperto.

In prossimità delle feste natalizie i detenuti e loro famiglie, anche quelli in alta sicurezza, potranno effettuare i colloqui negli spazi della palestra, preparata per l'occasione.

Comunicato stampa 22/01/2014

### **Carcere. Due morti in pochi giorni nei penitenziari dell'Emilia-Romagna, Desi Bruno (Garante regionale detenuti): "Emergenza continua"**

"Le due morti di persone detenute avvenute in pochi giorni in Emilia-Romagna - la prima per suicidio nel carcere di Parma e la seconda per malattia (come risulterebbe dai primi riscontri presumibilmente per infarto) nel carcere della Dozza di Bologna - impongono una continua e costante attenzione alle problematiche connesse alle condizioni di vita in carcere, sia per quanto riguarda la salute, sia per il rischio suicidario, particolarmente presente nelle persone in stato di custodia cautelare". E' quanto afferma la Garante regionale dei detenuti, Desi Bruno.

"Nonostante gli interventi normativi posti in essere - prosegue Bruno - e la flessione delle presenze negli istituti penitenziari, peraltro contenuta, siamo ancora lontani dal ritenere superata l'emergenza

*carceraria, acuita dalle risorse umane e materiali insufficienti a rispondere ai bisogni primari delle persone presenti negli istituti, detenute e non”.*

Comunicato stampa 03/02/2014

### **Carcere. Garante regionale incontra nuovo Garante dei detenuti del Comune di Parma**

*La Garante regionale dei detenuti, Desi Bruno, ha incontrato nel suo ufficio in Assemblea legislativa, a Bologna, Roberto Cavalieri, Garante dei detenuti del Comune di Parma, nominato di recente. Nel porre le basi per un’utile collaborazione, anche in ragione della complessità del carcere di Parma, i due Garanti hanno condiviso la necessità di agevolare ogni forma di scambio e comunicazione, con particolare riguardo alle peculiarità del loro mandato istituzionale: svolgere attività di vigilanza sulle condizioni detentive nell’istituto penitenziario; svolgere attività di sensibilizzazione dell’opinione pubblica e delle istituzioni sui temi del rispetto dei diritti umani e dell’umanizzazione della pena; svolgere un ruolo di raccordo fra il “dentro” e il “fuori”, stimolando il territorio a farsi carico della popolazione detenuta e riconoscere alla stessa pieno diritto di cittadinanza.*

## **Casa circondariale di Modena**

Alla data dell’ultima visita (13 dicembre 2013) erano presenti 568 detenuti, di cui 330 condannati in via definitiva, 112 in attesa di primo giudizio, 200 tossicodipendenti (15 in terapia metadonica), 22 gli ammessi al lavoro all’esterno, 7 i semiliberi, 32 le donne.

È sempre molto alta, prossima al 70%, la presenza di stranieri (392).

È attivo il servizio di accoglienza dei nuovi giunti con spazi dedicati (13 celle per due persone ognuna) per le persone condotte in carcere, in attesa di effettuare uno screening sanitario prima dell’assegnazione alle sezioni detentive; parimenti attiva, la sezione per dimittendi (con spazi dedicati alla scuola e ai corsi di formazione), dove vengono assegnate le persone quando resta da scontare un breve periodo detentivo.

La direzione del carcere di Modena ha da tempo proceduto ad “aprire” le celle, o meglio le camere di pernottamento: le sezioni detentive risultano ormai tutte “aperte”, a parte una (per motivi di incolumità personale, quella in cui sono allocati i detenuti cosiddetti “protetti promiscui”), e i detenuti passano parte della giornata fuori dalla cella.

Nel vecchio edificio non ci sono tendenzialmente più di due detenuti per cella, con gli imputati separati dai condannati.

Il nuovo padiglione del carcere di Modena, è andato pienamente a regime, ha una capienza di circa 200 unità, distribuite su tre piani; gli ambienti appaiono congrui dal punto di vista degli spazi e della luminosità;

le celle sono disposte su tre sezioni (ospitano quattro detenuti), una per ogni piano, in regola con i parametri europei.

Un ampio spazio per la socialità e le attività ricreative dei detenuti è previsto in ogni sezione.

Si registra la mancanza di uno spazio appositamente adibito a refettorio, non previsto nella progettazione, in cui i detenuti possano consumare insieme i pasti.

Questa nuova ala viene a caratterizzarsi per l'adozione nelle sue sezioni del cosiddetto "regime aperto", agevolando l'uso degli spazi comuni in modo che i detenuti vi possano trascorrere una parte significativa della giornata.

La vigilanza è garantita da un sistema di videosorveglianza contiguo, ma esterno alla sezione, con l'intervento del personale a chiamata del detenuto, attraverso un citofono, ovvero quando se ne ravvisi l'opportunità.

Nel nuovo padiglione sono presenti circa 200 reclusi "comuni", condannati in via definitiva, lì collocati con la speranza di poter svolgere attività lavorative. Molti di questi, infatti, hanno risposto ad un interpello dell'Amministrazione penitenziaria regionale chiedendo di essere trasferiti a Modena, nella speranza che il progetto relativo all'offerta trattamentale del nuovo padiglione, con possibilità di partecipare a corsi di formazione e di espletare attività lavorative, potesse compiutamente dispiegarsi. Ma la situazione ad oggi è ben lontana da potersi considerare soddisfacente. Per quanto riguarda i dati del lavoro si lamenta la mancanza di risorse e opportunità per i detenuti.

Nonostante gli sforzi della Direzione, lavorano all'interno dell'Istituto 58 persone: 50 impegnati nei lavori domestici, per brevi periodi non continuativi, e per il disbrigo delle ordinarie occupazioni all'interno della struttura, e 8 nella tenuta agricola.

Inoltre, se in un primo momento, nell'ambito della riorganizzazione degli istituti che l'Amministrazione penitenziaria sta operando, era previsto che al nuovo padiglione venissero assegnate le persone condannate in via definitiva con residuo pena minimo di 5 anni, anche tossicodipendenti, che non avessero possibilità di accedere alle misure alternative alla detenzione, con il tempo si è verificato che venissero lì collocate persone anche non in possesso di tali requisiti, talvolta venendo anche lì assegnati detenuti a seguito di sfollamenti da altre carceri extra-regionali.

In riferimento alla criticità legata alla carenza di lavoro all'interno del carcere, la Garante ha fatto un appello all'imprenditoria modenese, pubblicato integralmente sulla Gazzetta di Modena, nel quale si auspicano investimenti nel lavoro in carcere.

Sempre buono il riscontro che si è avuto da parte dei detenuti sull'attività dei volontari presenti in modo efficace all'interno del carcere, con i quali sono in essere continui raccordi e collaborazioni.

La Garante, agli inizi del 2014, ha ricevuto una segnalazione collettiva della 1<sup>a</sup> sezione "protetti", avente ad oggetto le condizioni detentive, che ha provveduto doverosamente a trasmettere alla Direzione, richiedendo ogni più opportuno approfondimento.

La Direzione forniva riscontro in data 6 febbraio 2014.

Comunicato stampa 19/02/2013

### **Carcere Modena. La Garante visita il nuovo padiglione: "Serva a ridurre il sovraffollamento"**

*"Sicuramente questo padiglione rappresenta un miglioramento per le condizioni detentive delle persone. L'auspicio è che contribuisca a ridurre il sovraffollamento regionale e non venga, invece, col tempo, riempito oltre la capienza regolamentare".*

*È quanto ha dichiarato Desi Bruno, Garante delle persone private delle libertà personale della Regione Emilia-Romagna, dopo la visita al padiglione di nuova costruzione nel carcere di Modena, aperto ma non ancora pienamente a regime. Il sopralluogo è avvenuto insieme al provveditore regionale alle carceri, Pietro Buffa, alla direttrice dell'istituto, Rosa Alba Casella, e al personale della Polizia penitenziaria.*

*Il nuovo padiglione ha una capienza di circa 200 unità, distribuite su tre piani; gli ambienti appaiono congrui dal punto di vista degli spazi e della luminosità; le celle sono disposte su tre sezioni, una per ogni piano. Un ampio spazio per la socialità e le attività ricreative dei detenuti è previsto in ogni sezione.*

*Attualmente sono ristrette 46 persone allocate al primo piano, 62 al secondo, mentre il terzo non è in funzione; nel complesso della struttura penitenziaria risultano presenti 382 detenuti, di cui 157 condannati in via definitiva.*

*Al piano terra vi sono i locali in cui è prevista la nuova ubicazione degli uffici della Polizia penitenziaria, quelli per i colloqui con gli operatori, un ampio spazio per attività in comune delle sezioni detentive, la cucina. Si registra la mancanza di uno spazio appositamente adibito a refettorio, non previsto nella progettazione, in cui i detenuti possano consumare insieme i pasti.*

*Nell'ambito della riorganizzazione degli istituti che l'Amministrazione penitenziaria sta operando, questa nuova ala viene a caratterizzarsi per l'adozione nelle sue sezioni del cosiddetto "regime aperto", agevolando l'uso degli spazi comuni in modo che i detenuti vi possano trascorrere una parte significativa della giornata. Vi saranno destinate le persone condannate in via definitiva a cui restino da espiare 5 anni, anche tossicodipendenti, che non abbiano possibilità di accedere alle misure alternative alla detenzione. La vigilanza sarà garantita da un sistema di videosorveglianza contiguo, ma esterno alla sezione.*

Comunicato stampa 26/07/2013

## **Carcere Modena. Le valutazioni della Garante Regionale dei detenuti dopo l'ultima visita alla casa circondariale**

*Accompagnata dalla direttrice, Rosa Alba Casella, e dal comandante della Polizia penitenziaria, la Garante regionale dei detenuti, Desi Bruno, ha visitato la Casa Circondariale di Modena.*

*Alla data del 24 luglio, risultano essere presenti 511 detenuti. Negli ultimi mesi il dato risulta stabile, e senza prospettive di diminuzione, così come l'alta percentuale di stranieri che caratterizza la struttura modenese (circa il 70%); le donne sono 30; ai acuisce il dato relativo al passaggio dal carcere al momento dell'arresto in flagranza, risultando meno praticata la custodia nelle strutture nella disponibilità della polizia giudiziaria.*

*Le sezioni detentive risultano ormai tutte "aperte", a parte una, potendo i detenuti passare parte della giornata fuori dalla cella; non ci sono tendenzialmente più di due detenuti per cella; gli imputati sono separati dai condannati.*

*Mancano risorse adeguate da destinare al lavoro dei detenuti: i posti-lavoro sono circa 60, e si assiste a un progressivo taglio delle retribuzioni; per la Garante è auspicabile un maggior coinvolgimento degli Enti Locali e dell'imprenditoria, per sostenere progetti che tendano a favorire un reale reinserimento nella società. Sebbene l'Ufficio del Garante ritenga che il tema del lavoro retribuito per le persone detenute non sia abdicabile, di fronte alla crisi sociale in atto, è opportuno riconoscere che anche il lavoro volontario (se deriva da una scelta individuale del detenuto frutto di una chiara volontà di riparazione) può avere una notevole valenza rieducativa.*

*Applicando il protocollo d'intesa firmato un anno fa da Anci e Dap (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria), volto alla promozione territoriale di lavori di pubblica utilità, il carcere ha avviato una positiva collaborazione, con alcuni detenuti che si recano a lavorare all'esterno nell'ambito di progetti di lavoro volontario in attività a favore delle comunità locali.*

*La visita della Garante ha contemplato anche gli ambienti del nuovo padiglione, aperto all'inizio del 2013, in cui sono attualmente ristrette circa 180 detenuti "comuni", con le celle disposte su 3 sezioni su 3 piani. L'apertura del nuovo padiglione ha rappresentato un concreto tassello della realizzazione del "circuito regionale", con relativa riorganizzazione degli Istituti, secondo le indicazioni dipartimentali: è stato adottato un "regime aperto", relativamente alle celle, che restano aperte per una parte significativa della giornata, e i detenuti possono utilizzare gli spazi comuni presenti. La vigilanza è garantita da un sistema di videosorveglianza contiguo ma esterno alla sezione, con l'intervento del personale a chiamata, attraverso un citofono, del detenuto, ovvero quando se ne ravvisi l'opportunità.*

*Desi Bruno conferma dopo questa visita l'assoluta congruità degli ambienti dal punto di vista degli spazi, con il rispetto della capienza regolamentare, e della luminosità, ma segnala alcune criticità: allo stato risulta essere stato parzialmente disatteso l'orientamento originario che prevedeva di*

agevolare in questa sede il percorso trattamentale dei detenuti con la possibilità di partecipare a corsi di formazione e di espletare attività lavorative; gli stessi detenuti rilevano la condizione detentiva alienante nella quale si trovano, non avendo possibilità di impiegare utilmente il loro tempo. L'auspicio è che dopo l'estate il progetto relativo all'offerta tratta mentale del nuovo padiglione possa compiutamente dispiegarsi.

Comunicato stampa 20/12/2013

### Carcere. La Garante visita l'istituto di Modena e lancia un appello all'imprenditoria locale

La Garante regionale dei detenuti, Desi Bruno, il 13 dicembre scorso ha visitato la Casa circondariale di Modena.

La situazione si riassume innanzitutto in questi numeri: 568 i detenuti presenti, di cui 330 condannati in via definitiva, 112 in attesa di primo giudizio, 200 tossicodipendenti (15 in terapia metadonica), 22 gli ammessi al lavoro all'esterno, 7 i semiliberi. È sempre molto alta, prossima al 70%, la presenza di stranieri (392).

È attivo il servizio di accoglienza dei nuovi giunti con spazi dedicati (13 celle per due persone ognuna) per le persone condotte in carcere, in attesa di effettuare uno screening sanitario prima dell'assegnazione alle sezioni detentive; parimenti attiva, la sezione per dimittendi (con spazi dedicati alla scuola e ai corsi di formazione), dove vengono assegnate le persone quando resta da scontare un breve periodo detentivo.

La direzione del carcere di Modena aveva da tempo proceduto a "aprire" le celle, o meglio le camere di pernottamento: le sezioni detentive risultano ormai tutte "aperte", a parte una (per motivi di incolumità personale, quella in cui sono allocati i detenuti cosiddetti "protetti promiscui"), e i detenuti passano parte della giornata fuori dalla cella. Nel vecchio edificio non ci sono tendenzialmente più di due detenuti per cella, con gli imputati separati dai condannati.

Permangono le criticità legate al nuovo padiglione, sebbene si siano finalmente risolte le problematiche relative al malfunzionamento dell'impianto idraulico, che non ha fornito per diverso tempo l'acqua calda.

Aperto circa un anno fa per migliorare le condizioni di sovraffollamento, il nuovo padiglione è più idoneo, con camere di pernottamento più ampie (ospitano quattro detenuti) e in regola con i parametri europei. Il controllo è garantito da un sistema di videosorveglianza esterno alla sezione, con l'intervento del personale a chiamata del detenuto, attraverso un citofono, ovvero quando se ne ravvisi l'opportunità.

Nel nuovo padiglione sono presenti circa 200 reclusi "comuni", condannati in via definitiva, lì collocati con la speranza di poter svolgere attività lavorative. Molti di questi, infatti, hanno chiesto espressamente di essere trasferiti a Modena, auspicando che il progetto relativo all'offerta trattamentale del nuovo padiglione, con possibilità di partecipare a corsi di formazione e di espletare

*attività lavorative, potesse compiutamente dispiegarsi. Ma la Garante registra che la situazione è ben diversa. Nonostante gli sforzi della Direzione, lavorano all'interno dell'Istituto 58 persone: 50 impegnati nei lavori domestici, per brevi periodi non continuativi, e per il disbrigo delle ordinarie occupazioni all'interno della struttura, e 8 nella tenuta agricola.*

*Desi Bruno rivolge un pressante appello all'imprenditoria locale, sul modello di quanto già avvenuto nel carcere di Bologna. Il lavoro in carcere rappresenta un investimento per tutti, anche per la collettività in termini di sicurezza: solo il lavoro, infatti, può abbattere la recidiva. Chiede agli imprenditori di scommettere su un progetto di lavoro in carcere: ci sono gli spazi, gli sgravi fiscali, una manodopera meno costosa e con voglia di fare... Ricorda che a Bologna si sono messi insieme tre grandi imprese industriali (Ima, Gd e Marchesini) e assieme alla Fondazione Aldini Valeriani hanno dato vita a un'impresa sociale, aprendo un'officina in carcere che sta dando ottimi risultati e impegna una dozzina di detenuti in lavori di carpenteria, assemblaggio e montaggio di componenti meccanici. L'auspicio è che qualche imprenditore modenese voglia fare altrettanto.*

## Casa circondariale di Rimini

Alla data dell'ultima visita (23 gennaio 2014) si è potuto constatare un miglioramento delle condizioni strutturali e igieniche del carcere di Rimini, rispetto ai precedenti sopralluoghi.

Infatti nella visita del 31 maggio 2013 la Garante aveva rilevato una situazione di violazione degli standard minimi di vivibilità, in particolare nella parte vecchia della struttura, con il permanere delle criticità strutturali più volte segnalate alle Autorità competenti, già oggetto di un intervento dell'Ausl per la situazione di degrado complessivo e per le pessime condizioni igienico-sanitarie: il grave di tasso di affollamento era dovuto alla chiusura per inagibilità della Seconda sezione, con gravi condizioni igienico-sanitarie nella Prima sezione - crepe nei muri scrostati, infissi fatiscenti, infiltrazioni di acqua dal tetto - nella quale, in quella data erano collocate 22 persone in 4 celle (le altre erano state chiuse dalla Direzione in quanto inagibili), risultando indifferibili interventi di ristrutturazione delle celle.

Nella recente visita, invece, pur restando innegabile un certo tasso di sovraffollamento anche a causa di spazi detentivi non utilizzati (sono in corso lavori di ristrutturazione della II e della VI sezione), compensato in parte dall'apertura delle celle, è risultato evidente un deciso miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie nella Prima sezione, con muri tinteggiati, lavori di ristrutturazione del solaio (tuttora in essere), e diminuzione dell'affollamento nelle relative celle, come anche segnalato nell'ultimo rapporto semestrale dell'Ausl di Rimini (5 dicembre 2013).

Sono in via di ultimazione i lavori nella Seconda sezione, la cui ristrutturazione permetterà di recuperare circa 30 posti; così anche per i lavori della Sesta sezione, in cui verranno collocati (7 posti) i transessuali, nell'ambito della piena realizzazione del circuito penitenziario regionale.

Nell'ultima visita risultavano essere presenti 166 detenuti (di cui 79 stranieri, di 20 nazionalità diverse); 63 i condannati in via definitiva; 77 in attesa della sentenza di primo grado; 11 in custodia attenuata; 6 in semilibertà.

Risulta sotto-utilizzata la sezione Andromeda a custodia attenuata, in cui vengono collocati i detenuti tossicodipendenti o alcolodipendenti, selezionati dalla direzione e dell'Ausl, in attesa dell'accesso a misure alternative alla detenzione con finalità terapeutiche.

In riferimento all'applicazione delle indicazioni contenute nella nota del provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria – "Umanizzazione della pena" – del 25 luglio 2013, risulta già ampiamente operativa l'apertura delle celle, in alcune sezioni fino a 9 ore al giorno.

Per una serie di oggettive impossibilità - legate tanto alla carenza di spazi detentivi quanto anche al sottodimensionamento del numero del personale della polizia penitenziaria - altre indicazioni rischiano di restare inapplicate: in particolare, a causa dell'esiguità degli spazi detentivi a disposizione, non si riesce sempre a garantire la separazione degli imputati dai condannati in via definitiva, che talvolta risultano allocati nei medesimi ambienti detentivi; in secondo luogo, non è istituita una sezione per detenuti dimittendi.

A seguito dei colloqui effettuati, su espressa sollecitazione dei detenuti, la Garante, pur nella consapevolezza delle difficoltà organizzative che sta attraversando l'Ufficio di Sorveglianza di Bologna, ha provveduto alla doverosa trasmissione al Magistrato di Sorveglianza territorialmente competente delle segnalazioni raccolte, con particolare riguardo a:

- lunghi tempi di attesa per le risposte, con particolare riguardo alle istanze volte ad ottenere la liberazione anticipata e i permessi;
- lunghi tempi di attesa per la fissazione delle camere di consiglio per la concessione delle misure alternative alla detenzione.

## Casa Madre del Perdono

E' una struttura d'accoglienza per detenuti della Comunità Papa Giovanni XXIII, che la Garante ha avuto modo di visitare, in data 14 febbraio 2013, che accoglie detenuti comuni non tossicodipendenti e propone un progetto educativo e rieducativo che fonda le sue radici nella formazione umana e religiosa dell'individuo, attraverso il lavoro e una rigorosa analisi della propria esperienza.

Gli ospiti erano una ventina: una parte agli arresti domiciliari, una parte in affidamento in prova al servizio sociale.

Casa Madre del Perdono è una delle 3 strutture di accoglienza in regione per l'azione 1) del progetto A.CE. RO

Il luogo d'accoglienza ha destato una positiva impressione.

Comunicato stampa 18/02/2013

### La Garante dei detenuti visita il carcere di Rimini: "Spostare le persone dalla prima sezione"

*Desi Bruno, Garante regionale delle persone private della libertà personale, ha visitato la "Casa Madre del Perdono", struttura d'accoglienza per detenuti della comunità Papa Giovanni XXIII, accompagnata da Giorgio Pieri, responsabile del servizio.*

*Nel pomeriggio, la Garante ha raggiunto la Casa Circondariale di Rimini, accompagnata da Gloria Lisi, vicesindaco di Rimini con delega alle politiche socio-sanitarie.*

*"L'uomo non è il suo errore" è il motto che campeggia all'ingresso della "Casa Madre del Perdono".*

*La struttura accoglie detenuti comuni non tossicodipendenti e propone un progetto educativo e rieducativo che fonda le sue radici nella formazione umana e religiosa dell'individuo, attraverso il lavoro e una rigorosa analisi della propria esperienza. Complessivamente, sono una ventina le persone presenti: una parte agli arresti domiciliari (quelli in attesa di giudizio), e poi ci sono i condannati definitivi, in affidamento in prova al servizio sociale.*

*"La positiva impressione riscontrata durante l'incontro, il risultato riferito di abbattimento della recidiva fino al 10% per le persone che accettano di impegnarsi in progetti di autentico cambiamento personale e vengono avviate al lavoro, dimostra l'utilità delle misure alternative al carcere e la possibilità di ridurre al minimo il ricorso al carcere. Invece di impegnare risorse faraoniche nel cosiddetto 'piano carceri', sarebbe doveroso costruire luoghi di accoglienza e di recupero su tutto il territorio, creare opportunità di crescita personale, di formazione, lavoro e di dialogo. Questo consentirebbe – secondo Desi Bruno - di ridurre davvero il sovraffollamento, rendendo un servizio alla collettività in termini di maggior sicurezza, accompagnando le persone che escono dal carcere ad una esistenza normale, evitando inutili sofferenze e condizioni di vita disumane in carcere".*

*Dopo il pranzo comunitario con gli ospiti della Casa, gli operatori e i volontari, la Garante si è recata alla Casa Circondariale di Rimini. Si tratta della terza visita, dall'inizio del suo mandato. Insieme alla vicesindaco Gloria Lisi, alla direttrice del carcere e al comandante di Polizia penitenziaria, Bruno ha visitato la sezione "Andromeda", destinata a persone tossicodipendenti in regime di custodia attenuata senza vigilanza notturna (attualmente 16), dal riconosciuto valore trattamentale. Subito dopo, l'ispezione alla Prima sezione, già oggetto di un intervento dell'Asl per la situazione di degrado complessivo e di pessime condizioni igienico sanitarie.*

*"A seguito della chiusura di alcune celle per inagibilità da parte della direttrice Maria Benassi, alla data della visita la Prima sezione ospita 38 persone: il numero delle persone presenti è stato dimezzato, ma permane una situazione caratterizzata da gravi condizioni igienico-sanitarie, che ne consiglierebbero caldamente la totale chiusura, e di sovraffollamento delle celle ancora in uso". La vicesindaco e la Garante "auspicano e chiedono al Provveditore regionale e al Dap che le persone ancora presenti vengano collocate in luoghi più idonei, in modo da consentire la chiusura*

della sezione. A breve, tra l'altro, dovrebbero iniziare i lavori di ristrutturazione di un'altra sezione, la Seconda, già da tempo chiusa per inagibilità, e questa potrebbe essere La Garante dei detenuti visita il carcere di Rimini: "l'occasione per rimettere a norma anche la Prima sezione. Realizzare contestualmente tutte le opere necessarie sarebbe sicuramente utile e logisticamente efficace", conclude Desi Bruno.

Comunicato stampa 04/06/2013

### **Carcere Rimini. Visita Garante regionale detenuti: "Gravi condizioni di sovraffollamento, violati standard minimi vivibilità"**

Venerdì 31 maggio, alla Casa Circondariale di Rimini, risultavano essere presenti 168 detenuti (di cui 74 stranieri); 70 i condannati in via definitiva.

Accompagnata dalla direttrice Palma Mercurio e dal comandante della Polizia penitenziaria, la Garante regionale dei detenuti, Desi Bruno, alla seconda visita all'istituto penitenziario dall'inizio dell'anno, ha verificato che permangono "gravi condizioni di sovraffollamento": in ogni sezione ci sono circa il doppio delle presenze rispetto alla capienza regolamentare, e il problema è destinato ad acuirsi nel periodo estivo. In luglio e agosto, vengono effettuati circa il 50% degli arresti annuali. La Polizia penitenziaria, sotto-organico di circa 40 unità (108 effettivi, rispetto a una pianta organica di 148), trarrebbe giovamento da un'integrazione di personale di 10 unità.

Le celle delle sezioni di più recente ristrutturazione risultano essere decorose negli arredi e ampiamente illuminate, con uno spazio apposito per il lavabo e con un bagno con doccia, ma vi sono rinchiusi 6-7 persone in 12-13 metri quadrati, con letti a castello a 3 piani.

In tutte le sezioni, vige un cosiddetto "sistema aperto": ai detenuti viene consentito di restare fuori dalle celle per passare ore all'aria aperta e momenti di socializzazione con gli altri detenuti.

Non è assicurata la separazione degli imputati dai condannati in via definitiva, che risultano allocati nei medesimi ambienti detentivi.

Nella sezione a custodia attenuata denominata Andromeda, risultano presenti 13 detenuti: si tratta di tossicodipendenti o alcolodipendenti, selezionati dalla Direzione e dell'Ausl, in attesa dell'accesso a misure alternative alla detenzione con finalità terapeutiche; 5 i transessuali, detenuti in una sezione ad hoc.

La Garante ha poi visitato la parte vecchia della Casa Circondariale, nella quale permangono le più volte segnalate criticità strutturali, già oggetto di un intervento dell'Ausl per la situazione di degrado complessivo e per le pessime condizioni igienico-sanitarie.

In riferimento alla ristrutturazione della Seconda sezione, da tempo chiusa per inagibilità, l'appalto è già stato aggiudicato e si attendono alcuni adempimenti burocratici per l'avvio dei lavori.

Sempre gravi le condizioni igienico-sanitarie della Prima sezione - crepe nei muri scrostati, infissi fatiscenti, infiltrazioni di acqua dal tetto - nella quale, al momento, sono allocate 22 persone

in 4 celle (le altre sono state chiuse dalla Direzione in quanto inagibili). Da tempo appaiono indifferibili interventi di ristrutturazione delle celle, in alternativa alla totale chiusura della sezione. Il Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria sta procedendo a interventi ordinari di sanificazione, quali la tinteggiatura delle celle; tale soluzione, idonea a ripristinare i parametri di salubrità nell'immediato, non può che essere interlocutoria, essendo necessario provvedere con urgenza al rifacimento della copertura del tetto.

L'auspicio della Garante è che i lavori sulla Seconda sezione comincino al più presto, e possano poi proseguire nella Prima, ponendo rimedio "a una situazione in palese violazione degli standard minimi di vivibilità".

### **Carcere Rimini, Garante in visita: Sensibili miglioramenti strutturali, resta il problema sovraffollamento**

Insieme alla direttrice Palma Mercurio e alla comandante della Polizia penitenziaria Rosangela Varcasia, la Garante regionale dei detenuti, Desi Bruno, accompagnata da personale del suo ufficio, ha potuto constatare un miglioramento delle condizioni strutturali e igieniche del carcere di Rimini, rispetto ai precedenti sopralluoghi: un certo tasso di sovraffollamento resta innegabile, anche a causa di spazi detentivi non utilizzati (sono in corso lavori di ristrutturazione della II e della VI sezione), compensato in parte dall'apertura delle celle.

Alla data del 23 gennaio, nella casa circondariale di Rimini, risultano essere presenti 166 detenuti (di cui 79 stranieri, di 20 nazionalità diverse); 63 i condannati in via definitiva; 77 in attesa della sentenza di primo grado; 11 in custodia attenuata; 6 in semilibertà.

Come segnalato nell'ultimo rapporto semestrale dell'Ausl di Rimini (5 dicembre 2013), vi è stato un deciso miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie nella I sezione, con muri tinteggiati, lavori di ristrutturazione del solaio (tuttora in essere), e diminuzione dell'affollamento nelle relative celle. Sono in via di ultimazione i lavori nella II sezione, la cui ristrutturazione permetterà di recuperare circa 30 posti; così anche per i lavori della VI sezione, in cui verranno collocati (7 posti) i transessuali, nell'ambito della piena realizzazione del circuito penitenziario regionale.

Risulta sotto-utilizzata la sezione Andromeda a custodia attenuata, in cui vengono collocati i detenuti tossicodipendenti o alcolodipendenti, selezionati dalla direzione e dell'Ausl, in attesa dell'accesso a misure alternative alla detenzione con finalità terapeutiche.

In riferimento all'applicazione delle indicazioni contenute nella nota del provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria – "Umanizzazione della pena" – del 25 luglio 2013, risulta già ampiamente operativa l'apertura delle celle, in alcune sezioni fino a 9 ore al giorno.

Per una serie di oggettive impossibilità - legate tanto alla carenza di spazi detentivi quanto anche al sottodimensionamento del numero del personale della polizia penitenziaria - altre indicazioni rischiano di restare inapplicate: in particolare, a causa dell'esiguità degli spazi detentivi a

*disposizione, non si riesce sempre a garantire la separazione degli imputati dai condannati in via definitiva, che talvolta risultano allocati nei medesimi ambienti detentivi; in secondo luogo, non è istituita una sezione per detenuti dimittenti.*

*Nel corso del sopralluogo, la Garante ha avuto modo di effettuare numerosi colloqui individuali. È emersa la segnalazione di varie, specifiche criticità: per quanto riguarda i detenuti tossicodipendenti, viene denunciata una difficoltà di comunicazione con il servizio tossicodipendenze interno; per quanto riguarda i rapporti con il magistrato di sorveglianza, si lamentano lunghi tempi di attesa per le risposte e per la fissazione delle camere di consiglio per la concessione delle misure alternative.*

*Al termine della visita, la Garante Desi Bruno ha avuto un momento di confronto con il responsabile dell'area trattamentale, Vincenzo Di Pardo.*

## Istituti penali di Reggio nell'Emilia

### Casa circondariale e ospedale psichiatrico giudiziario

Alla data dell'ultima visita (2 dicembre 2013) risultavano essere presenti complessivamente **487 persone** all'interno delle strutture: 168, su 217 in carico, presso l'Opg e 289 (5 donne) presso la casa circondariale. Di questi ultimi, i condannati in via definitiva sono circa la metà, 145, i tossicodipendenti 89 e gli stranieri 169, mentre sono 34, tra i 29 ammessi al lavoro all'esterno e i 5 in regime di semilibertà.

La Garante ha constatato il permanere di **precarie condizioni igienico-sanitarie e strutturali del carcere**, la cui carenza è stata a più riprese segnalata sia nei rapporti semestrali a cura dell'Ausl di Reggio Emilia sia direttamente dalla Garante stessa all'amministrazione competente, a causa delle infiltrazioni di acqua dal soffitto in alcune sezioni detentive, nelle camere di pernottamento stesse in cui sono allocati i detenuti e nella cucina.

Risultava essere ancora irrisolta la questione relativa al malfunzionamento dell'impianto di riscaldamento, con i termosifoni che in alcune parti degli istituti penali non sono funzionanti affatto, anche a causa della carenza di personale tecnico che possa far fronte al cattivo funzionamento.

A seguito della visita la Garante provvedeva, in data 11 dicembre 2013, a segnalare in forma scritta le criticità riscontrate ai vertici dell'Amministrazione penitenziaria e alle sue articolazioni periferiche, e, tra gli altri, al Sindaco di Reggio nell'Emilia, preso atto del permanere delle precarie condizioni igienico-sanitarie, in particolare in due reparti detentivi (che ospitavano un centinaio di persone), sollecitando ogni più opportuna iniziativa per la tutela del diritto alla salute delle persone reclusi e degli operatori, anche ipotizzando l'utilizzo del nuovo padiglione di Piacenza per ospitarvi i detenuti in questione per il periodo necessario ai lavori di ripristino di una situazione di normalità.

Con nota del 9 gennaio 2014 il Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria rispondeva che a

seguito di apposito sopralluogo da parte di personale tecnico veniva adottato un provvedimento deflattivo per n. 10 detenuti definitivi, atteso che 12 sono risultate le camere di pernottamento delle 50 esistenti, interessate da macchie di umidità e che gli eventuali occupanti delle quali in caso di necessità avrebbero potuto trovare temporanea sistemazione presso un'altra sezione destinata a soggetti con diversa posizione giuridica ove si è rilevata possibilità ricettiva, ovvero, ancorchè soluzione non auspicabile, nelle altre camere delle stesse sezioni garantendo 3 mq. di spazio (oltre il bagno).

Trova puntuale applicazione il cosiddetto regime aperto, come previsto dalle indicazioni contenute nella nota del provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria – "Umanizzazione della pena" – del 25 luglio 2013, con le celle e le camere di pernottamento che restano aperte per più di 8 ore al giorno, dalle 8.30 alle 16 e dalle 16.30 alle 21.00, per i detenuti di due sezioni, circa 50 persone a sezione tutte con pena definitiva, per lo più in due in cella, la cui tipologia rientra fra quelli con un livello di pericolosità non significativo.

In particolare, secondo le regole di comportamento in sezione aperta spiegate e consegnate ai detenuti, in quella fascia oraria si potrà: andare nella saletta ricreativa, sostare nel corridoio della sezione, andare ai cortili per il passeggio negli orari in cui sono aperti, fare la doccia (nelle fasce orarie 9-12 e 16.30-19.30), entrare nella stanza di un compagno di detenzione (con i gruppi che non devono superare però le 4 persone), telefonare, prelevare gli alimenti dal frigo comune e andare a frequentare i corsi nei quali si è inseriti.

È poi particolarmente significativo il dato numerico relativo ai detenuti ammessi al lavoro all'esterno anche grazie alle convenzioni stipulate con il Comune di Reggio nell'Emilia ed i Comuni limitrofi: sono 29 i detenuti che vengono impiegati per 4 ore al giorno in attività quali la manutenzione del verde, delle scuole, e nella tinteggiatura degli alloggi comunali a fronte di un rimborso spese corrisposto dal Comune tra i 100 e i 150 euro al mese.

**Con riferimento all'ospedale psichiatrico giudiziario**, si precisa che i ricoverati nell'ospedale psichiatrico giudiziario, ai sensi dell'art. 222 del codice penale, sono persone che sono state prosciolte per infermità psichica, ovvero per intossicazione cronica da alcool o da sostanze stupefacenti, ovvero per sordomutismo. Sono anche assegnati agli opg: i condannati in caso di sopravvenuta infermità psichica, ai sensi dell'art. 148 del codice penale, se la pena non è differita o sospesa; gli imputati a cui è applicata in via provvisoria la misura di sicurezza in luogo della custodia cautelare ai sensi dell'art. 206 del codice penale; gli inviati per accertamento delle infermità psichiche per i quali è richiesta attività di osservazione psichiatrica (che non può durare più di 30 giorni) ai sensi dell'articolo 112 del D.P.R. n.230/2000.

Con il superamento dell'opg l'attività di osservazione psichiatrica dovrà essere svolta negli appositi reparti istituiti presso gli istituti penitenziari (già in questo senso si veda il Reparto di Osservazione Psichiatrica - R.O.P.- della Casa circondariale di Piacenza, istituito con specifico progetto regionale).

Il giudice può adottare in luogo del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario una misura di sicurezza prevista dalla legge idonea ad assicurare adeguate cure all'infermo e a far fronte alla pericolosità sociale, in

virtù della sentenza della Corte costituzionale n.253 del 18 luglio 2003.

La struttura risulta suddivisa su tre piani, nei quali vigono regimi differenziati a seconda del grado di "compensazione" del paziente. Quando risulta una buona attitudine alla vita di comunità, i pazienti vengono ospitati in Sezioni con le celle aperte dalle 8.00 alle 20.00, assistiti esclusivamente da personale sanitario (sono i reparti sanitarizzati a regime attenuato).

Il personale di polizia penitenziaria interviene solo nelle emergenze, su chiamata.

Per le persone che non presentano attitudine alla vita di comunità, è invece presente un'apposita sezione (la "Centaurò") nella quale le celle sono prevalentemente chiuse.

Nel corso delle visite ispettive la Garante ha sostenuto colloqui individuali con gli internati che ne avevano fatto espressa richiesta.

Rispetto al completamento del processo di superamento dei manicomi giudiziari si profila, a livello nazionale, un'ulteriore proroga del termine (ad oggi previsto per l'1 aprile 2014). Ma, come noto, il progetto dell'Ausl di Reggio Emilia per la realizzazione ex novo della "Residenza sanitaria per l'esecuzione della misura di sicurezza" ha già ricevuto pareri positivi dal Ministero della Salute.

## Casa Zacchera

La Garante, in data 10 settembre 2013, ha anche avuto modo di visitare Casa Zacchera, sulle colline di Sadurano, frazione di Castrocaro (Forlì), **residenza sanitaria psichiatrica** di tipo socio-riabilitativo che accoglie pazienti, residenti nel territorio regionale, provenienti dagli ospedali psichiatrici giudiziari.

I pazienti, persone con una pericolosità sociale medio-bassa, vengono inseriti dopo un'adeguata valutazione e su disposizione della Magistratura di sorveglianza, in regime di licenza finale di esperimento, fase propedeutica alle dimissioni dall'OPG (Ospedale Psichiatrico Giudiziario) e in regime di libertà vigilata.

Casa Zacchera, i cui ambienti e spazi sono risultati particolarmente adeguati, è concepita come struttura di transito o comunque "a tempo" - ogni progetto individualizzato dura non più di 2 anni - e l'inserimento presuppone il collegamento e la collaborazione con il Dipartimento di Salute Mentale territoriale, al fine di rendere possibile una reale presa in carico da parte del territorio nel quale si auspica che il paziente possa venire riaccolto.

Risulta sorprendente l'accoglienza e la straordinaria ricettività con cui il territorio limitrofo, dai cittadini alle istituzioni, sta consentendo al progetto di esplicitarsi: i pazienti che ne hanno la capacità, durante la mattina lavorano presso aziende e cooperative del luogo, in borsa-lavoro erogata dall'Ausl, accompagnati da personale della struttura sul posto di lavoro.

Per ulteriori informazioni su Casa Zacchera si rimanda alla "Relazione sulla situazione penitenziaria in Emilia-Romagna nell'anno 2012", ad opera della Giunta regionale, consultabile on-line sul sito [www.sociale.regione.emilia-romagna.it](http://www.sociale.regione.emilia-romagna.it).

Comunicato stampa 28/02/2013

## **Carcere. La Garante regionale in visita alla casa circondariale e all'ospedale psichiatrico giudiziario di Reggio Emilia**

*Desi Bruno, Garante delle persone private delle libertà personale della Regione, si è recata ieri in visita alla Casa Circondariale e all'OPG (Ospedale Psichiatrico Giudiziario) di Reggio Emilia, accompagnata dal Direttore dei due Istituti, Paolo Madonna, e dalla Comandante di Polizia penitenziaria.*

*La Casa Circondariale ospita 253 detenuti, a fronte di una capienza regolamentare di 132: di questi, 151 sono i condannati in via definitiva (fra cui 6 donne) e 102 quelli in attesa di giudizio. In alcune Sezioni e nella cucina ci sono da tempo infiltrazioni di acqua dal soffitto, aggravatesi dopo le recenti nevicate. Questa situazione ha imposto la chiusura di diciannove celle per inagibilità, con la conseguente collocazione dei detenuti in spazi già occupati. Di fatto, questo impedirà di togliere dalle celle il terzo letto, come si proponeva di fare la Direzione.*

*Dovrebbero essere effettuati notevoli interventi strutturali (al tetto e all'impianto di riscaldamento), ma lo stanziamento di un milione e cinquantamila euro previsto dal DAP (Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria) potrà garantire solo un terzo dei lavori necessari. Fra le altre criticità, "il fatto che i termosifoni siano appena tiepidi e che in alcune celle non funzionino proprio. Nei corridoi occorre spesso tenere le finestre aperte per far circolare l'aria satura di fumo di sigaretta. Se i termosifoni funzionassero correttamente, la situazione sarebbe tutto sommato sotto controllo. Ma così la dispersione termica è notevolissima", commenta Desi Bruno.*

*Attualmente gli internati in carico all'OPG sono 222 (166 presenti fisicamente, 7 assenti perché in licenza e 49 in licenza di esperimento finale); di questi, 53 avevano residenza o domicilio in Emilia-Romagna prima dell'ingresso nel circuito penitenziario.*

*La struttura risulta suddivisa su tre piani, nei quali vigono regimi differenziati a seconda del grado di "compensazione" del paziente. Quando risulta una buona attitudine alla vita di comunità, i pazienti vengono ospitati in Sezioni con le celle aperte dalle 8.00 alle 20.00, assistiti esclusivamente da personale sanitario (sono i reparti sanitarizzati a regime attenuato). Il personale di polizia penitenziaria interviene solo nelle emergenze, su chiamata.*

*Per le persone che non presentano attitudine alla vita di comunità, è invece presente un'apposita Sezione (la "Centaurò") nella quale le celle sono prevalentemente chiuse.*

Comunicato stampa 16/09/2013

## **Carcere. A Sadurano (FC) un esempio su come superare l'ospedale psichiatrico giudiziario, dice la Garante**

*La Garante Desi Bruno ha visitato Casa Zacchera, sulle colline di Sadurano, frazione di Castrocaro (Forlì), residenza sanitaria psichiatrica di tipo socio-riabilitativo che accoglie pazienti, residenti nel territorio regionale, provenienti dagli ospedali psichiatrici giudiziari. La struttura è gestita dalla cooperativa sociale "Generazioni", che si avvale di figure professionali (psichiatri, psicoterapeuti, psicologi, infermieri) che curano il progetto curativo-riabilitativo. Si tratta di un'esperienza pilota, nata nel 2007, che ha ottenuto l'accreditamento sanitario in Regione nel 2009 per 18 posti (la scelta attuale è ospitarne 16): i pazienti, persone con una pericolosità sociale medio-bassa, vengono inseriti dopo un'adeguata valutazione e su disposizione della Magistratura di sorveglianza, in regime di licenza finale di esperimento, fase propedeutica alle dimissioni dall'OPG (Ospedale Psichiatrico Giudiziario) e in regime di libertà vigilata.*

*Casa Zacchera - vecchio podere ristrutturato con grandi spazi verdi a disposizione - è concepita come struttura di transito o comunque "a tempo" - ogni progetto individualizzato dura non più di 2 anni - e l'inserimento presuppone il collegamento e la collaborazione con il Dipartimento di Salute Mentale territoriale, al fine di rendere possibile una reale presa in carico da parte del territorio nel quale si auspica che il paziente possa venire riaccolto. La costruzione del progetto di transito s'incardina sul riapprendimento delle capacità e potenzialità relazionali e di socializzazione, passando per la possibilità di un lavoro, l'aria aperta e il vivere in una casa. Dei sedici ospiti, alcuni svolgono attività all'interno della casa, altri escono per andare a lavorare, il pranzo è presso il ristorante della struttura e la sera ciascuno rientra nella propria camera (doppia o singola). Nella convinzione che "si cura nel bello", grande attenzione è prestata all'estetica, ritenendosi strategica anche in chiave terapeutica, la cura degli ambienti, con gli arredi che richiamano elementi naturali. Risulta sorprendente l'accoglienza e la straordinaria ricettività con cui il territorio limitrofo, dai cittadini alle istituzioni, sta consentendo al progetto di esplicitarsi, con forme uniche di coesione sociale ed impegno civile: i pazienti che ne hanno la capacità, durante la mattina lavorano presso aziende e cooperative del luogo, in borsa-lavoro erogata dall'Ausl, accompagnati da personale della struttura sul posto di lavoro. A giudizio della Garante, la struttura di Sadurano può rappresentare un esempio a livello nazionale. Già oggi, è apparsa soddisfare molti dei requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi fissati dal decreto del Ministro della Salute del 1 ottobre 2012 nell'ambito del processo di superamento degli OPG.*

*Il D.L. 211/2011 convertito in Legge 9/2012 aveva previsto il superamento degli OPG entro il 31 marzo 2013; termine poi prorogato al primo aprile 2014 con D.L. 24/2013, convertito in Legge 57/2013. Rispetto a questa scadenza, che porterà alla chiusura dell'OPG di Reggio Emilia, la Regione Emilia-Romagna ha provveduto ad inviare nei tempi stabiliti il programma preliminare di*

realizzazione della struttura residenziale a cura della Azienda Usl di Reggio Emilia, con contestuale individuazione delle strutture residenziali destinate ad accogliere le persone a cui sono applicate le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico e dell'assegnazione alla casa di lavoro e custodia, le cosiddette REMS (Residenze Esecuzione Misure di Sicurezza).

Comunicato stampa 06/12/2013

### **Carceri. Garante regionale a Reggio Emilia: Condizioni igienico sanitarie molto negative, bene iniziative per detenuti.**

Da una parte "il permanere di precarie condizioni igienico-sanitarie e strutturali", come "infiltrazioni di acqua dal soffitto" e "termosifoni che in alcune parti degli istituti penali non sono funzionanti affatto", dall'altra però "il regime cosiddetto aperto" e "un significativo dato numerico relativo ai detenuti ammessi al lavoro all'esterno": è fatto di luci e ombre il giudizio di Desi Bruno, Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale, sulla Casa circondariale e sull'Ospedale psichiatrico giudiziario di Reggio Emilia, strutture che la Garante ha visitato lunedì 2 dicembre accompagnata dal direttore e dalla comandante di reparto della Polizia penitenziaria.

Alla data della visita risultavano essere presenti complessivamente 487 persone all'interno delle strutture: 168, su 217 in carico, presso l'Opg e 289 presso la casa circondariale. Di questi ultimi, i condannati in via definitiva sono circa la metà, 145, i tossicodipendenti 89 e gli stranieri 169, mentre sono 34, tra i 29 ammessi al lavoro all'esterno e i 5 in regime di semilibertà, i detenuti che possono attraversare i cancelli delle strutture.

Di forte impatto negativo, riporta la Garante, è stata la constatazione del permanere di precarie condizioni igienico-sanitarie e strutturali del carcere, la cui carenza è stata a più riprese segnalata sia nei rapporti semestrali a cura dell'Ausl di Reggio Emilia sia direttamente da parte di Bruno all'amministrazione competente, a causa delle infiltrazioni di acqua dal soffitto in alcune sezioni detentive, nelle camere di pernottamento stesse in cui sono allocati i detenuti e nella cucina, con il rischio concreto che andando avanti con la stagione invernale le condizioni possano letteralmente degenerare. Al momento risulta essersi completata la procedura di aggiudicazione dell'appalto per il rifacimento della copertura del tetto, ma i lavori restano ancora in attesa dell'avvio: ragione per la quale è del tutto verosimile prevedere che anche questo inverno verrà passato da molti detenuti in condizioni ambientali che non si caratterizzano certo per salubrità e che destano serie perplessità di poter rispettare i parametri di agibilità. Ancora irrisolta poi, segnala la Garante, la questione relativa al malfunzionamento dell'impianto di riscaldamento, con i termosifoni che in alcune parti degli istituti penali non sono funzionanti affatto, anche a causa della carenza di personale tecnico che possa far fronte al cattivo funzionamento.

Ma se da un lato le condizioni della struttura hanno destato parecchie preoccupazioni, dall'altro però si è constatato il positivo avvio dell'applicazione, iniziata proprio in quella giornata, da parte

delle Direzione dell'istituto penitenziario delle indicazioni contenute nella nota del Provveditorato regionale volta a perseguire l'obiettivo della "umanizzazione" della pena nei penitenziari regionali: si prevede il cosiddetto regime aperto, con le celle e le camere di pernottamento che restano aperte per più di 8 ore al giorno, dalle 8.30 alle 16 e dalle 16.30 alle 21.00, per i detenuti di due sezioni, circa 50 persone a sezione tutte con pena definitiva, per lo più in due in cella, la cui tipologia rientra fra quelli con un livello di pericolosità non significativo.

In particolare, secondo le regole di comportamento in sezione aperta spiegate e consegnate ai detenuti, in quella fascia oraria si potrà: andare nella saletta ricreativa, sostare nel corridoio della sezione, andare ai cortili per il passeggio negli orari in cui sono aperti, fare la doccia (nelle fasce orarie 9-12 e 16.30-19.30), entrare nella stanza di un compagno di detenzione (con i gruppi che non devono superare però le 4 persone), telefonare, prelevare gli alimenti dal frigo comune e andare a frequentare i corsi nei quali si è inseriti.

È poi particolarmente significativo, commenta la Garante, il dato numerico relativo ai detenuti ammessi al lavoro all'esterno anche grazie alle convenzioni stipulate con il Comune di Reggio nell'Emilia ed i Comuni limitrofi: sono 29 i detenuti che vengono impiegati per 4 ore al giorno in attività quali la manutenzione del verde, delle scuole, e nella tinteggiatura degli alloggi comunali a fronte di un rimborso spese corrisposto dal Comune tra i 100 e i 150 euro al mese.

Al termine della visita la Garante ha effettuato colloqui con tre internati dell'Ospedale psichiatrico giudiziario che ne avevano fatto espressa richiesta. Rispetto al completamento del processo di superamento dei manicomi giudiziari si profila, a livello nazionale, un'ulteriore proroga del termine (ad oggi previsto per l'1 aprile 2014). Ma, come noto, il progetto dell'Ausl di Reggio Emilia per la realizzazione ex novo della "Residenza sanitaria per l'esecuzione della misura di sicurezza" ha già ricevuto in fase istruttoria un primo parere positivo dal ministero della Salute.

da Ristretti orizzonti 30/01/2014

## **Giustizia: le Regioni chiedono il rinvio al 2017 della chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari** di Stefano Cecconi, Giovanna Del Giudice (Comitato StopOpg)

La Conferenza delle Regioni ha proposto un emendamento alla legge "Mille proroghe" con cui chiede di rinviare al 1 aprile del 2017 la chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari. La motivazione ufficiale in sintesi: non sono pronte le Rems, i cosiddetti mini Opg regionali, le Residenze in cui eseguire le misure di sicurezza detentive. Rinviare ancora una volta la chiusura degli Opg - luoghi "indegni per un paese civile", come li ha definiti il Presidente Napolitano - è grave in sé, ma riteniamo sia intollerabile con una simile motivazione.

Ribadiamo che il problema non è il ritardo nella costruzione delle REMS, quanto piuttosto il fatto che così facendo la chiusura degli attuali Opg determinerebbe solo la "regionalizzazione" degli stessi.

Per di più nelle REMS programmate dalle regioni sono previsti mille posti, più degli attuali internati.

Pur convinti che senza modifiche del Codice Rocco, alla base della misura di sicurezza detentiva in Opg, non si possa affermare sconfitta la logica del doppio binario, che separa il destino del "folle reo" dai "sani" (come al tempo dei manicomi), sappiamo che oggi il problema va affrontato:

- attraverso il rafforzamento di una cultura della responsabilità e della presa in carico delle persone internate, da parte dei dipartimenti di salute mentale, insieme ad una aumento delle risorse verso gli stessi.

- attraverso l'applicazione da parte della magistratura delle sentenze della Corte Costituzionale del 2003 e 2004 che favoriscono le misure alternative all'internamento.

Per questo stopOPG insiste nel chiedere lo spostamento del finanziamento della Legge 9/2012 e dell'attenzione dei programmi regionali a favore dei "percorsi terapeutico - riabilitativi", che assicurino il diritto alle cure e al reinserimento sociale. Questo significa orientare i finanziamenti verso i Dipartimenti di Salute Mentale nei budget di salute. Ecco perché una ulteriore proroga della chiusura degli Opg è inaccettabile senza introdurre precisi vincoli di legge che favoriscano le dimissioni e le misure alternative alla detenzione e pongano fine alle proroghe delle misure di sicurezza spesso motivate dalla mancanza di presa in carico da parte dei servizi nel territorio.

Emendamento ex Opg

"Al comma 4 dell'articolo 3-ter della legge 17 febbraio 2012, n. 9, sono apportate le seguenti modificazioni: le parole: "1 aprile 2014" sono sostituite dalle seguenti: "1 aprile 2017".

Motivazione

L'art. 3-ter della L. n. 9/2012 stabiliva il 1 febbraio 2013 quale termine ultimo per il completamento del processo di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari. Con la legge n. 57/2013 (art. 1 comma 1 lett. b) del decreto-legge 25 marzo 2013, n. 24) il termine di cui sopra è stato sostituito stabilendo altresì che "Dal 1° aprile 2014 gli ospedali psichiatrici giudiziari sono chiusi...".

*Nonostante il fatto che le Regioni abbiano presentato, entro i ristretti termini assegnati (15 maggio 2013), i programmi per la realizzazione delle strutture sanitarie alternative agli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, le stesse non saranno in grado di poter nemmeno avviare nei pochi mesi rimasti, le procedure di gara per la scelta del progettista e dell'impresa esecutrice dei lavori. Per tale motivo risulta necessaria una proroga di almeno quattro anni per realizzare le strutture alternative agli ex O.P.G. consentendo la chiusura definitiva di quest'ultimi.*

## Casa circondariale di Ravenna

Al 31.12.13 i dati ministeriali registravano 110 detenute (di cui 66 stranieri).

Il carcere risulta essere sovraffollato, ma in buone condizioni, da ritenersi una delle situazioni meno problematiche a livello regionale, anche in ragione delle sue ridotte dimensioni e della capacità e dallo spirito di collaborazione fra i soggetti più direttamente coinvolti (Direzione, Polizia penitenziaria, Comune, volontariato).

Nel corso dei colloqui effettuati dalla Garante durante le visite, i detenuti hanno potuto illustrare le condizioni della loro detenzione e non vi sono state lamentele nei confronti dell'operato della Direzione o del personale civile e della Polizia penitenziaria, anche essendoci un riconoscimento da parte dei detenuti stessi di un dialogo con la Direzione ed il personale.

Si registra che negli ultimi anni siano molto diminuiti i fenomeni di autolesionismo.

Nella positiva sinergia fra carcere e città i detenuti hanno trovato modo di essere parte attiva in progetti culturali (anche in collaborazione con le scuole del ravennate) e spettacoli che avevano la loro location nel carcere stesso con la possibilità di partecipare da parte della società esterna.

In occasione delle visite all'istituto penitenziario la Garante ha avuto modo di sostenere colloqui individuali e collettivi con i detenuti che avevano fatto espressa richiesta. In particolare in un'occasione, dopo aver ricevuto una lettera collettiva firmata dai detenuti condannati in via definitiva, ne ha incontrato rappresentanza: hanno lamentato, con riferimento ai rapporti con il Magistrato di Sorveglianza territorialmente competente, i lunghi tempi di attesa per le risposte alle istanze volte ad ottenere la liberazione anticipata, talvolta anche relativamente all'ultimo semestre maturato; i lunghi tempi di attesa per la fissazione delle camere di consiglio per la concessione delle misure alternative alla detenzione, anche rilevando un atteggiamento di particolare chiusura nella valutazione delle singole vicende detentive con particolare riguardo alla concessione di misure alternative alla detenzione. Quindi su espressa sollecitazione dei detenuti, la Garante ha provveduto, pur nella consapevolezza delle difficoltà organizzative che sta attraversando l'Ufficio di Sorveglianza di Bologna, alla doverosa trasmissione al Magistrato di Sorveglianza territorialmente competente delle segnalazioni raccolte.

L'Ufficio del Garante ha partecipato, in data 21 settembre 2013, all'iniziativa "Dante in carcere – La Speranza" presso il cortile passeggi del carcere, nell'ambito della rassegna "Settembre Dantesco 2013", che ha visto coinvolto, nella lettura e nella condivisione delle proprie personali considerazioni sul tema della Speranza, un gruppo di detenuti e studenti del Liceo Classico "Dante Alighieri" di Ravenna, con intermezzi musicali a cura del coro di voci bianche "Ludus Vocalis".

L'evento è giunto alla seconda edizione ed è entrato a far parte del Cartellone del Comune di Ravenna, prevedendo anche la partecipazione della società esterna, la cui affluenza è stata notevole.

La Garante ha partecipato all'incontro pubblico del 17 febbraio 2014, "Verso l'umanizzazione della pena: il punto sulla situazione carceraria", tenutosi nell'ambito di una seduta di commissione consiliare a cui erano presenti il Sindaco di Ravenna, il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria, il Prefetto, il Questore, l'Assessora alle politiche sociali, la Direttrice della Casa Circondariale.

Comunicato stampa 14/02/2014

### **Carceri. Garante regionale dei detenuti lunedì 17 febbraio visita la casa circondariale di Ravenna**

*La Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale, Desi Bruno, nella mattinata di lunedì 17 febbraio si recherà nuovamente a visitare la Casa Circondariale di Ravenna, (in via Port'Aurea 57).*

*Dopo la visita effettuata il 4 ottobre scorso, Bruno intende tra l'altro verificare con quali modalità siano state applicate le indicazioni per "l'umanizzazione della pena" riportate nella nota del Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria, trasmessa nel luglio scorso anche a seguito della sentenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo che ha condannato l'Italia per le condizioni di detenzione riscontrate nel sistema carcerario. Nella nota, tra l'altro, si prevede per i detenuti "non pericolosi" un ampliamento degli orari di apertura delle celle fino a 8 ore e più con un corrispondente aumento delle attività nelle quali possono essere coinvolti, la separazione degli imputati dai condannati in via definitiva e anche l'istituzione di una sezione per detenuti prossimi alla scarcerazione. Al termine della visita Bruno effettuerà i colloqui con i detenuti che ne hanno fatto richiesta.*

*Nel pomeriggio, sempre a Ravenna, dalle ore 16.30, nella sede del Comune, la Garante parteciperà ad una iniziativa pubblica sui temi dell'umanizzazione della pena e delle condizioni delle carceri che vede come relatori Carmela de Lorenzo, direttrice della casa circondariale di Ravenna, Pietro Buffa, provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria, e Giovanna Piaia, assessore alle politiche sociali del Comune di Ravenna.*

## Casa circondariale di Piacenza

Il dato ministeriale relativo al numero dei detenuti al 31.12.2013 è di 308 persone (di cui 11 donne e 183 stranieri).

La Garante ha visitato il carcere in data 19 aprile insieme al Garante dei Detenuti del Comune di Piacenza, Alberto Gromi. A quella data i detenuti risultavano essere 315 (295 uomini e 20 donne), di cui circa il 45% con problemi di tossicodipendenza. Un solo detenuto godeva del regime della semilibertà, altri 4 ammessi al lavoro all'esterno (peraltro realizzato entro le mura dell'istituto).

Nell'occasione della visita si riscontravano criticità in ordine alle condizioni igienico-sanitarie dei locali delle docce di sezione, necessitanti di interventi di ristrutturazione e/o sanificazione, nonché in ordine alle precarie condizioni strutturali del lastrico solare, dal quale entrava l'acqua piovana.

Tali criticità venivano poi segnalate ai vertici dell'Amministrazione penitenziaria, con nota scritta a firma congiunta dei due Garanti, sollecitando interventi considerati non più procrastinabili.

Nel corso della visita si rilevava la presenza di parti del carcere attualmente adibite a magazzino o comunque sottoutilizzate, che potrebbero essere sfruttate come officine o adibite ad attività lavorative interne, aumentando le possibilità di occupazione intramuraria dei detenuti.

Nel frattempo è giunta a termine la costruzione di un nuovo padiglione detentivo la cui capienza è di 200 detenuti, che si auspica possa essere destinato a ridurre il tasso di sovraffollamento regionale.

E' attivato il reparto di osservazione psichiatrica, struttura preposta alla osservazione dei detenuti con problemi psichiatrici e alla diagnosi dei disturbi, che per prassi è stata svolta presso gli OPG.

Tale reparto, dotato di 5 celle singole, può accogliere i detenuti presenti negli Il.PP. della regione per i quali il Servizio sanitario abbia rilevato l'esigenza di osservazione psichiatrica e di diagnosi dei disturbi, per non più di trenta giorni.

Con riguardo alle istanze provenienti dalla popolazione detenuta del carcere di Piacenza si segnala il costante e puntuale raccordo con il Garante del Comune di Piacenza, Alberto Gromi.

Nell'ambito della rassegna "Piacenza e il carcere", in data 23 maggio 2013, la Garante ha partecipato ad un momento pubblico di approfondimento, incontrando studenti delle scuole superiori.

Ancora la Garante è intervenuta, in data 7 novembre 2013, al convegno "Lavorare per una pena utile", con la partecipazione, fra gli altri, del Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria.

Comunicato stampa 22/04/2013

### **Carcere. Piacenza, visita Garante detenuti a casa circondariale: sovraffollamento ma anche segnali positivi**

*Desi Bruno e Alberto Gromi -Garanti delle persone private delle libertà personale della Regione e del Comune di Piacenza - venerdì 19 aprile hanno effettuato una visita alla Casa circondariale di Piacenza, accompagnati dalla direttrice dell'istituto, Caterina Zurlo.*

*La situazione del sovraffollamento appare ancora critica, nonostante nell'ultimo anno si sia registrato un lieve calo delle presenze, e nelle celle vivano attualmente non più di due persone.*

*Ecco alcuni dati aggiornati. Le persone presenti sono 315 (295 uomini e 20 donne), a fronte di una capienza regolamentare di 178; 214 (202 uomini e 12 donne), i detenuti con condanna definitiva; 101 (8 donne), gli imputati, gli stranieri (quasi esclusivamente uomini) rappresentano oltre il 55% delle presenze (43 provengono dal Marocco, 35 dalla Tunisia, 33 dalla Romania e 22 dall'Albania). Ancora, il 45% delle persone detenute ha problemi di tossicodipendenza. Un solo detenuto gode del regime della semilibertà, altri 4 sono ammessi al lavoro all'esterno (peraltro realizzato entro le mura dell'istituto).*

*Fra le criticità riscontrate, si segnalano le condizioni igienico-sanitarie dei locali delle docce di sezione, che necessitano di interventi di ristrutturazione, nonché quelle del lastrico solare, dal quale entra l'acqua piovana. Non sono previsti gli stanziamenti necessari a fronteggiare la situazione: il Garante regionale e quello comunale ritengono prioritario sollecitare l'Amministrazione penitenziaria ad adottare queste misure non più procrastinabili.*

*Non mancano, comunque, i segnali positivi. Le condizioni della sezione femminile appaiono migliori e a breve dovrebbe partire la sperimentazione di un regime di custodia attenuata, con apertura delle celle per gran parte della giornata.*

*Positiva è anche la presenza del Servizio sanitario regionale, con servizio medico e infermieristico presente 24 ore su 24, e la collaborazione di mediatori sanitari di supporto ai medici. Inoltre, è attivo un reparto di osservazione psichiatrica con cinque posti letto, in grado di ospitare persone detenute che necessitano di un periodo di osservazione specialista non superiore a 30 giorni. Questo reparto (vuoto al momento della visita) serve l'intera utenza regionale e presenta un'importanza decisiva perché consente a questi detenuti di evitare il passaggio dall'Opg (Ospedale psichiatrico giudiziario). I due Garanti segnalano, infine, l'ipotesi di attivare un reparto specificamente destinato ad ospitare sex offenders.*

*È ormai prossima l'apertura di un nuovo padiglione, che potrà ospitare fino a 200 persone detenute: si tratta di un fatto positivo, ma permane la preoccupazione che venga utilizzato per ospitare detenuti di altre sedi, in assenza di un contestuale incremento di personale e risorse.*

*Nel corso della visita sono state valutate parti del carcere attualmente adibite a magazzino o*

*comunque sottoutilizzate; questi ambienti, a parere dei due Garanti, potrebbero essere sfruttati come officine o adibite ad attività lavorative interne, aumentando le possibilità di occupazione intramuraria dei detenuti.*

*L'auspicio è che il mondo dell'impresa e della cooperazione entrino nel carcere di Piacenza per verificare la fattibilità di lavorazioni interne; a questo scopo, Desi Bruno e Alberto Gromi valutano positivamente l'intenzione dell'Ente locale di organizzare al più presto un'iniziativa sul tema del lavoro in carcere e verificare concrete disponibilità.*

## **Casa circondariale di Ferrara**

La Direzione della Casa Circondariale è da qualche mese assunta dalla Direttrice della Casa Circondariale di Ravenna.

Il dato ministeriale relativo al numero dei detenuti al 31.12.2013 è di 392 persone (di cui 200 stranieri). Alla data della visita ispettiva (18 settembre 2013), effettuata insieme al Garante dei Detenuti del Comune di Ferrara, Marcello Marighelli, nell'istituto erano ristretti 400 detenuti.

L'istituto ha due specificità: la presenza di una sezione riservata ai collaboratori di giustizia e di un'altra sezione problematica, quella riservata a chi ha compiuto crimini sessuali, rispetto ai quali è da registrare la mancanza di un progetto terapeutico-trattamentale al fine di abbattere la recidiva.

Nel corso della visita sono stati effettuati colloqui individuali con i detenuti che ne avevano fatto espressa richiesta.

Risulta che abbiano trovato progressiva applicazione le indicazioni contenute nella nota del provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria – "Umanizzazione della pena" – del 25 luglio 2013.

A oggi, continua a non essere agibile lo spazio della zona del laboratorio teatrale, danneggiato dagli eventi sismici degli anni scorsi.

È prevista la costruzione di un nuovo padiglione, che potrà ospitare circa 200 detenuti.

L'Ufficio del Garante regionale condivide le critiche espresse dal Garante di Ferrara in ordine alla scelta onerosa del cd. " Piano Carceri " di implementare il numero dei posti detentivi in assenza di un aumento del personale di polizia penitenziaria e trattamentale.

Ai volontari è affidata la gestione di un piccolo emporio per la distribuzione dell'abbigliamento ai detenuti indigenti.

Le segnalazioni provenienti dai detenuti del carcere ferrarese vengono inoltrate al Garante del Comune di Ferrara, Marcello Marighelli, con cui è stabilita una proficua collaborazione, salva la valutazione dell'Ufficio regionale di verificare in prima persona la situazione denunciata.

Ancora a Ferrara, la Garante ha introdotto il secondo incontro, nell'ambito dell'iniziativa "Libri galeotti. Carcere, pena (e dintorni) nelle pagine di recenti volumi", organizzato dal professor Andrea Pugiotto, ordinario di Diritto costituzionale dell'Università di Ferrara, dal titolo "Le prigioni degli altri: i centri d'identificazione e di espulsione", in cui è stata trattata la tematica del Cie grazie al libro di Caterina Mazza "La prigione degli stranieri. I centri di identificazione e di espulsione" (Ediesse, 2013).

Comunicato stampa 23/09/2013

### **Carcere Ferrara. Visita Garante regionale: 400 detenuti (capienza di 250) Via ciclo di incontri pubblici nel capoluogo estense**

*La Garante regionale dei detenuti, Desi Bruno, insieme al Garante del Comune di Ferrara, Marcello Marighelli, si è recata in visita alla Casa circondariale del capoluogo estense. I Garanti hanno avuto modo di confrontarsi con la direttrice Carmela De Lorenzo, che regge temporaneamente l'istituto penitenziario, oltre ad avere in pianta stabile la titolarità del carcere di Ravenna. Tanto in Emilia-Romagna (ci sono altri casi di attribuzioni plurima di direzioni) quanto su tutto il territorio nazionale, è in atto la tendenza all'accorpamento di più istituti sotto una direzione unica: il rischio concreto è che l'assenza della titolarità della direzione, con i conseguenti disagi per chi riveste ruolo direttivo nell'organizzare la vita dell'istituto e assicurare la fondamentale presenza all'interno, possa comportare una caratterizzazione della detenzione in termini prevalentemente custodiali.*

*Alla data del 18 settembre, erano circa 400 i detenuti presenti a fronte di una capienza regolamentare di 250. Si è dunque progressivamente esaurito l'effetto legato agli eventi sismici del maggio 2012, quando alcune sezioni erano state chiuse per inagibilità, con conseguente trasferimento dei detenuti in altre sedi.*

*A oggi, continua a non essere agibile lo spazio della zona del laboratorio teatrale, storica esperienza di questo carcere. Risulta essere in programma, anche alla luce del recente intervento legislativo (D.L. 78/2013, convertito in Legge 94/2013), l'avvio di un confronto con il Comune di Ferrara per la stipula di una convenzione che possa prevedere la possibilità per i detenuti di lavorare all'esterno del carcere, prestando la propria attività a titolo volontario e gratuito nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità.*

*Ancora a Ferrara, la Garante regionale è intervenuta alla conferenza stampa di presentazione dell'iniziativa "Libri galeotti. Carcere, pena (e dintorni) nelle pagine di recenti volumi", organizzato dal professor Andrea Pugiotto, ordinario di Diritto costituzionale dell'Università di Ferrara. L'iniziativa fa parte di un ciclo di quattro incontri, ogni venerdì, dal 20 settembre all'11 ottobre. Si partirà da un libro per approfondire alcuni temi con l'autore ed esperti del tema (giuristi, filosofi, magistrati, Garanti dei detenuti).*

*Desi Bruno introdurrà poi il secondo incontro, che si svolgerà venerdì 27 settembre alle 17.30, che si intitola "Le prigioni degli altri: i centri d'identificazione e di espulsione", in cui verrà trattata*

*la tematica del Cie grazie al libro di Caterina Mazza "La prigione degli stranieri. I centri di identificazione e di espulsione" (Ediesse, 2013); a discutere con l'autrice, Andrea Pugiotto e Alberto Burgio, ordinario di Storia della filosofia dell'Università di Bologna, e Giuditta Brunelli, ordinario di Diritto costituzione dell'Università di Ferrara. Promossa dall'Università di Ferrara, in collaborazione con il Garante dei diritti dei detenuti di Ferrara, il Garante delle persone private della libertà della Regione Emilia-Romagna, il Difensore civico della Regione e la scuola forense dell'Ordine degli avvocati di Ferrara, l'iniziativa ha avuto il patrocinio di Comune e Provincia, della Fondazione forense e dello Iuss Ferrara 1391.*

## Casa circondariale di Forlì

Si è potuta constatare una situazione di sovraffollamento contenuta.

Alla data dell'ultima visita (28 novembre 2013) si è verificato che il numero dei detenuti presenti (157) è leggermente diminuito, mentre è sempre elevato (87) quello degli stranieri. Quelli con condanna definitiva (58) erano meno degli imputati (64); 32 i tossicodipendenti, 23 le donne recluse.

La struttura carceraria si presenta molto vecchia e dovrà essere dismessa.

Il carcere dovrebbe essere trasferito nel 2015 in un'area periferica della città, uscendo così dall'area urbana (una condizione che ha fin qui favorito una forte presenza del volontariato e della società civile).

All'interno, invece, gli ambienti mostrano un certo decoro, anche grazie al contributo del lavoro dei detenuti.

Le celle non sono tutte a norma quanto a dimensioni e a ciò va incontro, come è noto, il regime di apertura delle celle per alcune ore al giorno (regime in parte già sperimentato a Forlì).

E' previsto il ripristino della sezione di custodia attenuata per persone tossicodipendenti, che era stata chiusa per la necessità di lavori di ristrutturazione, e di cui l'Ufficio del Garante aveva sollecitato la riapertura, in considerazione del numero dei tossicodipendenti reclusi.

E' inoltre presente una sezione a custodia attenuata per persone in semilibertà e per chi è in procinto di essere dimesso, a regime aperto, con un sistema di videosorveglianza.

Si sono potuti registrare grande condivisione di intenti e particolare sinergia fra la Direzione, lo staff dei responsabili delle varie aree e le associazioni di volontariato, che concretamente si traduce nell'organizzazione di molte attività a favore delle persone detenute: per esempio attività lavorative come attività di assemblaggio elettrico e di riciclo della carta in due laboratori interni; attività culturali come un laboratorio di pittura; e trattamentali di gruppo come il teatro.

Si segnala ancora un progetto, promosso dal volontariato, rivolto all'accoglienza dei familiari in attesa di

colloquio.

Si registra inoltre il coinvolgimento dei detenuti nell'attivazione del progetto RAEE per lo smaltimento dei rifiuti elettronici, consistente nello smontaggio e pretrattamento di piccoli elettrodomestici, con la sede del laboratorio all'esterno del carcere, gestito da una cooperativa sociale, che assume e remunera i detenuti, in collaborazione con un'agenzia formativa.

L'intenso lavoro della Direzione, già da tempo orientato a caratterizzare la pena in termini di umanizzazione, ha comportato negli anni la progressiva riduzione degli episodi di autolesionismo.

L'Ufficio del Garante si è inoltre recato presso l'istituto penitenziario di Forlì al fine di sostenere colloqui individuali con i detenuti. Gran parte delle segnalazioni hanno riguardato i rapporti con il Magistrato di Sorveglianza territorialmente competente, con particolare riguardo: ai lunghi tempi di attesa per le risposte alle istanze volte ad ottenere la liberazione anticipata, talvolta anche relativamente all'ultimo semestre maturato e per i permessi; ai lunghi tempi di attesa per la fissazione delle camere di consiglio per la concessione delle misure alternative alla detenzione.

Comunicato stampa 05/12/2013

### Carcere. Dati aggiornati e valutazioni della Garante dopo la visita all'istituto di Forlì

*Nei giorni scorsi Desi Bruno, Garante delle persone sottoposte a limitazioni della libertà personale, ha effettuato una delle sue periodiche visite alla struttura penitenziaria di Forlì, verificando che il numero dei detenuti presenti (157) è leggermente diminuito, mentre è sempre elevato (87) quello degli stranieri. Quelli con condanna definitiva (58) sono meno degli imputati (64); 32 i tossicodipendenti, 23 le donne reclusi.*

*Dal punto di vista strutturale, il carcere di Forlì è un edificio molto fatiscente all'esterno; all'interno, invece, gli ambienti mostrano un certo decoro, anche grazie al contributo del lavoro dei detenuti. Di recente, si sono prodotti miglioramenti per i lavori alla cucina, mentre permangono evidenti criticità nella zona delle docce. Il carcere dovrebbe essere trasferito nel 2015 in un'area periferica della città, uscendo così dall'area urbana (una condizione che ha fin qui favorito una forte presenza del volontariato e della società civile). Il responsabile dell'Azienda Usl ha sottolineato come da anni non si verificano né suicidi né atti di autolesionismo. È evidente che gli istituti di piccole dimensioni favoriscono l'attenzione per le persone e aiutano a prevenire certi rischi. Le celle non sono tutte a norma quanto a dimensioni e a ciò va incontro, come è noto, il regime di apertura delle celle per alcune ore al giorno (regime in parte già sperimentato a Forlì).*

*Permangono le situazioni critiche rispetto all'organico della polizia penitenziaria, destinato, pare, ad una ulteriore riduzione, che sembrerebbe in contrasto con la riapertura della sezione a custodia*

*attenuata. Da tempo, per la mancata sostituzione del medico titolare, manca anche una parte dell'assistenza psicologica prevista. Presto dovrebbero partire i lavori per il ripristino della sezione di custodia attenuata per persone tossicodipendenti, che registra il favore degli operatori del Ser.T. e del personale dell'area trattamentale e della sicurezza.*

*La sezione di custodia attenuata era stata chiusa per la necessità di lavori di ristrutturazione e l'ufficio del Garante regionale aveva sollecitato la riapertura, in considerazione del numero dei tossicodipendenti reclusi, persone che devono vedere affermato il diritto alla cura. Lo stesso Dpr 230/2000 (Regolamento di attuazione dell'Ordinamento penitenziario) prevede all'art. 115 l'istituzione di sezioni a custodia attenuata per detenuti affetti da problemi di tossicodipendenza e alcol dipendenza: norma da sempre disattesa o solo parzialmente attuata.*

*Proprio su questo argomento, il 28 novembre si è svolta un'iniziativa - voluta dalla direttrice del carcere, Palma Mercurio, in collaborazione con il Ser.T. - che si è occupata del rapporto tra cura e pena. Originale, la forma scelta: la simulazione di un processo. La domanda essenziale a cui la giuria è stata chiamata è: in che misura l'efficacia della pena è legata all'efficacia della cura? La giuria era formata da funzionari delle istituzioni, rappresentanti della stampa, rappresentanti dei detenuti, dei sindacati, degli operatori sanitari e delle forze dell'ordine.*

## La questione relativa al taglio dei dirigenti penitenziari anche in Emilia-Romagna

La Garante, attraverso comunicati stampa e note, anche a firma congiunta degli altri Garanti dei Detenuti, indirizzate, tra gli altri, ai Ministri della Giustizia e dell'Economia, ha espresso la forte contrarietà a provvedimenti che abbiano ad oggetto la riduzione del numero dei dirigenti penitenziari, paventandosi l'applicabilità della cd. spending review anche al personale della carriera dirigenziale.

Già allo stato c'è una carenza di personale direttivo, con anche il dato regionale che certifica che è in atto l'accorpamento di più istituti sotto una direzione unica.

Al riguardo, infatti, si ricordano in particolare le esperienze delle sedi penitenziarie di Bologna, Rimini, Ferrara, dove sono applicate figure dirigenziali che già avevano la pregressa titolarità di un altro istituto.

Ciò comporta disagi per chi riveste ruolo direttivo nell'organizzare la vita dell'istituto e assicurare la fondamentale presenza all'interno in termini di propulsione, controllo e coordinamento della varie aree, a maggior ragione nell'attuale momento storico in cui l'Amministrazione penitenziaria si sta adoperando per operare una razionalizzazione del sistema, con un auspicato miglioramento delle condizioni detentive e delle iniziative trattamentali per la popolazione detenuta.

Appare di tutta evidenza l'impatto negativo sulla riorganizzazione in corso che verrebbe ad avere una scelta politico-amministrativa volta alla riduzione del numero dei dirigenti – o al mantenimento dello status quo, quando invece il numero andrebbe aumentato, bandendo un nuovo concorso (l'ultimo risale ad oltre 20 anni fa).

**La lettera a firma congiunta dei Garanti dei Detenuti  
sui tagli alla dirigenza penitenziaria**

*Ministro della Giustizia  
Annamaria Cancellieri  
Via Arenula, 70  
00186 ROMA*

*Ministro dell'Economia e delle Finanze  
Fabrizio Saccomanni  
Via XX settembre, 97  
00187 ROMA*

*Presidente 2<sup>^</sup> Commissione permanente (Giustizia) del Senato della Repubblica  
Nitto Francesco Palma  
Piazza dei Caprettari, 79  
00186 ROMA*

*Presidente II Commissione (Giustizia) della Camera dei deputati  
Donatella Ferranti  
Palazzo Montecitorio – Piazza Montecitorio  
00186 ROMA*

*Presidente Commissione ministeriale di studio in tema di interventi in materia penitenziaria istituita  
c/o l'Ufficio di Gabinetto del Ministro della Giustizia  
Mauro Palma  
Via Arenula, 70  
00186 ROMA*

*Bologna, 8 novembre 2013*

**Oggetto: tagli a dirigenza penitenziaria**

*All'Autorità in indirizzo,*

*i Garanti dei diritti dei detenuti condividono le preoccupazioni delle sigle sindacali dei dirigenti di istituto penitenziario e di esecuzione penale esterna, paventandosi l'applicabilità della cd. spending review, così come prevista dall'art. 2 comma 1 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, anche al personale*

della carriera dirigenziale penitenziaria, secondo quanto emerso nel dibattito politico delle ultime settimane.

Già durante il precedente Governo, i Garanti dei diritti dei detenuti, in un'apposita lettera a firma congiunta indirizzata al Ministro della Giustizia, avevano stigmatizzato il riesame della spesa dell'Amministrazione Penitenziaria, ed oggi ribadiscono con forza la contrarietà a provvedimenti che abbiano ad oggetto la riduzione del numero dei dirigenti penitenziari.

Una scelta orientata in tal senso non sarebbe funzionale al progetto che nell'attuale momento storico l'Amministrazione Penitenziaria sta perseguendo, dandosi una nuova forma di organizzazione, ed operando tanto in termini di razionalizzazione del sistema detentivo quanto in termini di umanizzazione della pena, con auspicato miglioramento delle condizioni detentive e delle iniziative trattamentali a favore della popolazione detenuta, anche per mettere a norma un sistema penitenziario ritenuto a più riprese *contra legem* in sede internazionale ad opera della Corte Edu. Si consideri infatti che entro il 28 maggio 2014 l'Italia è tenuta a conformarsi alle indicazioni della Corte Edu, con riguardo alle condizioni inumane e degradanti che caratterizzano l'espiazione della pena negli istituti penitenziari, in particolare adottando misure e azioni in grado di porre rimedio al sovraffollamento carcerario.

E se entro tale termine l'Italia non avrà sanato la propria posizione, saranno inevitabili ulteriori condanne.

In un siffatto contesto operativo appare privo di razionalità, e destituito di ogni fondamento, un intervento che miri a porre in essere tagli alla dirigenza penitenziaria – già di per sé depauperata in termini di risorse professionali, essendo presenti su tutto il territorio nazionale casi di attribuzioni plurime di direzioni, con la tendenza in atto all'accorpamento di più istituti sotto una direzione unica -. Infatti la presenza quotidiana di un direttore titolare, le cui funzioni sono di propulsione, controllo e coordinamento tra le varie aree del carcere, è il perno essenziale attorno al quale ruota l'organizzazione della vita dell'istituto penitenziario, con il rischio concreto che l'assenza di singole titolarità delle direzioni possa comportare una caratterizzazione della detenzione in termini prevalentemente custodiali.

Così la paventata riduzione del personale della carriera dirigenziale penitenziaria non sarebbe strategica, ma disfunzionale, rispetto all'obiettivo che l'Amministrazione Penitenziaria si pone, venendosi, di fatto, a rendere non attuabili forme di riorganizzazione del sistema penitenziario.

Tutto ciò premesso, si auspica pertanto che il sistema penitenziario, la cui tenuta ha già dato patenti segni di compromissione, come ampiamente certificato in sede internazionale, non venga ulteriormente provato da discutibili, se non incaute, scelte politico-amministrative orientate alla riduzione dei dirigenti penitenziari, ma bensì che si inizi a valutare l'opportunità politica di porre in essere prioritariamente azioni volte al potenziamento dell'Amministrazione Penitenziaria in termini di nuove risorse professionali.

Ringraziando sin d'ora per l'attenzione, porgo distinti saluti.

*I Garanti dei Detenuti:*

*Desi Bruno – Regione Emilia-Romagna*

*Angiolo Marroni – Regione Lazio*

*Armando Michelizza – Comune di Ivrea*

*Giorgio Bertazzini – Provincia di Monza Brianza*

*Alberto Gromi – Comune di Piacenza*

*Piero Rossi – Regione Puglia*

*Sergio Steffenoni – Comune di Venezia*

*Italo Tanoni – Regione Marche*

*Emilio Santoro per l'associazione "L'altro diritto"- Comune di San Gimignano*

*Margherita Forestan – Comune di Verona*

*Carlo Mele – Provincia di Avellino*

*Francesco Racchetti – Comune di Sondrio*

*Alessandra Naldi – Comune di Milano*

*Franco Corleone – Regione Toscana*

*Enrico Formento – Regione Valle d'Aosta*

*Emilio Quaranta – Comune di Brescia*

*Fabio Nieddu – Comune di Pescara*

*Maria Pia Brunato – Comune di Torino*

*Marcello Marighelli – Provincia e Comune di Ferrara*

**I ringraziamenti del Sindacato Direttori Penitenziari**

*(giunti l'11.11.2013 via e-mail all'indirizzo di posta elettronica istituzionale)*

*La prego di voler presentare alla Garante Desi Bruno, a nome mio personale e dei dirigenti penitenziari, il più vivo ringraziamento per la sensibilità mostrata relativamente alla delicata questione, con preghiera di estendere il ringraziamento a tutti i Garanti delle persone private della libertà personale che vi hanno aderito.*

*Con i più cordiali saluti.*

*Rosario Tortorella*

*(Segretario Nazionale Si.Di.Pe. - Sindacato Direttori Penitenziari)*

Comunicato stampa 20/02/2013

## **Carceri. Garante regionale detenuti: no al taglio dei dirigenti penitenziari anche in Emilia-Romagna**

*Una serie di sigle sindacali ha proclamato lo stato di agitazione dei dirigenti di istituto penitenziario e di esecuzione penale esterna. Sulla vicenda interviene Desi Bruno, Garante regionale per le persone private della libertà personale.*

*“Esprimo solidarietà alle OO.SS. del personale della carriera dirigenziale penitenziaria che hanno proclamato lo stato di agitazione in riferimento alle problematiche della categoria, con particolare riguardo alla prossima emanazione di un decreto del Governo volto ad operare una riduzione del numero dei dirigenti penitenziari.*

*Già nei mesi scorsi, insieme ai garanti dei diritti dei detenuti, in un'apposita lettera a firma congiunta indirizzata alla Ministra Severino, avevo stigmatizzato il riesame della spesa dell'Amministrazione penitenziaria, e oggi ribadisco con forza la contrarietà a provvedimenti che abbiano ad oggetto la riduzione del numero dei dirigenti penitenziari, paventando, in particolare, che in quelle carceri dove è assente la titolarità della direzione possa prevalere un'organizzazione della vita dell'istituto caratterizzata in termini di contenzione.*

*In verità, già allo stato c'è una carenza di personale direttivo, tanto in Emilia-Romagna quanto su tutto il territorio nazionale, il che comporta attribuzioni plurime delle direzioni. Anche nella nostra regione è in atto l'accorpamento di più istituti sotto una direzione unica. Ciò comporta disagi per chi riveste ruolo direttivo nell'organizzare la vita dell'istituto e assicurare la fondamentale presenza all'interno. Non va dimenticato che è il direttore che svolge funzione di sintesi e di coordinamento tra le varie aree (della sicurezza, educativa, contabile) che si occupano del carcere.*

*Nell'attuale momento storico in cui l'Amministrazione penitenziaria si accinge ad effettuare la sua “rivoluzione normale” – così come è stata definita dal Capo Dipartimento la realizzazione dei circuiti regionali -, consistente in una razionalizzazione del sistema della detenzione per implementarne l'efficienza e l'efficacia, con un auspicato miglioramento delle iniziative trattamentali per la popolazione detenuta, appare privo di logicità un intervento orientato a privare alcuni istituti penitenziari della figura di un direttore titolare, la cui funzione fondamentale è di propulsione, controllo e coordinamento dell'istituto, venendosi così, di fatto, a rendere non attuabile la riorganizzazione”.*

*Desi Bruno conclude così la sua presa di posizione: “Si ritiene che il Governo, ad una manciata di giorni dal finire della legislatura, non possa ulteriormente provare un sistema penitenziario ridotto ai minimi termini, riducendo anche il numero dei direttori, ma debba prioritariamente valutare l'opportunità politica di bandire un nuovo concorso per l'assunzione di figure direttive, risalendo l'ultimo ad oltre 20 anni fa”.*

Comunicato stampa 11/11/2013

### Carcere. La Garante contro i paventati tagli alla dirigenza penitenziaria

*I Garanti dei detenuti, fra cui Desi Bruno - che svolge questa funzione per la Regione Emilia-Romagna - hanno inviato una lettera ai ministri della Giustizia, Annamaria Cancellieri, e dell'Economia, Fabrizio Saccomanni, e ai presidenti delle Commissioni Giustizia di Camera e Senato. Oggetto: le forti preoccupazioni manifestate dai sindacati dei dirigenti di istituto penitenziario e di esecuzione penale esterna, in vista di una nuova spending review che possa ridurre il numero dei dirigenti penitenziari.*

*Nella lettera - indirizzata anche a Mauro Palma, Presidente della commissione ministeriale di studio in tema di interventi in materia penitenziaria - sta scritto che i Garanti condividono queste preoccupazioni. Una scelta di questo tipo, infatti, "non sarebbe funzionale al progetto che l'Amministrazione Penitenziaria sta perseguendo, dandosi una nuova forma di organizzazione ed operando tanto in termini di razionalizzazione del sistema detentivo quanto in termini di umanizzazione della pena". Non si può dimenticare, scrivono i Garanti regionali, provinciali e comunali, che occorre mettere a norma un sistema penitenziario ripetutamente colpito da valutazioni europee per le condizioni inumane e degradanti che caratterizzano l'espiazione della pena negli istituti di reclusione. Entro il 28 maggio 2014, l'Italia è tenuta a conformarsi alle indicazioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, adottando azioni in grado di porre rimedio al sovraffollamento; se entro quel termine, l'Italia non avrà sanato la propria posizione, saranno inevitabili ulteriori condanne.*

*Perciò, eventuali tagli alla dirigenza penitenziaria - in un contesto già segnato da attribuzioni plurime di direzioni - non sarebbe strategica, ma disfunzionale, scrivono i Garanti a Ministri e presidenti delle Commissioni parlamentari. Sarebbe un fatto assai negativo, perché la presenza quotidiana di un direttore titolare "è il perno essenziale attorno al quale ruota l'organizzazione della vita dell'istituto penitenziario, con il rischio concreto che l'assenza di singole titolarità delle direzioni possa comportare una caratterizzazione delle detenzione in termini prevalentemente custodiali".*

## La casa di lavoro di Castelfranco Emilia: la dimenticata questione delle misure di sicurezza detentive per imputabili

Sono tre le case di lavoro attualmente presenti in Italia: una a Vasto, una Favignana e la terza a Castelfranco Emilia, nel modenese.

Nella provincia di Modena era ospitata, fino alla primavera del 2012, anche un'altra casa di lavoro, quella di Saliceta San Giuliano: due delle quattro case di lavoro presenti sul territorio nazionale si trovavano, pertanto, nella sola Emilia-Romagna.

Gli eventi sismici del 2012 hanno però imposto l'evacuazione della struttura di Saliceta San Giuliano, dichiarata inagibile dai Vigili del Fuoco.

Castelfranco Emilia è tecnicamente una casa di Reclusione con annessa casa di Lavoro, ma attualmente ospita più di 90 persone in regime di internamento, mentre quelle detenute si contano sulle dita di una mano.

Il problema più rilevante riguarda la scarsissima possibilità di lavorare, nonostante il fatto che proprio il lavoro dovrebbe rappresentare il contenuto caratterizzante di questa misura di sicurezza.

Gli internati svolgono attività lavorativa a turno, solo per periodi limitati e con retribuzioni bassissime.

La struttura, però, presenterebbe notevoli potenzialità: basti pensare alle decine di ettari di terreno non curati e quindi non utilizzati per le colture, nonché ai 2.000 metri quadrati di spazi interni, praticamente inutilizzati.

Nel 2013 l'Ufficio del Garante si è inoltre a più riprese recato presso l'istituto penitenziario di Castelfranco Emilia al fine di sostenere colloqui con gli internati e/o detenuti.

Sono stati mantenuti buoni rapporti con il volontariato carcerario locale.

I resoconti nei comunicati stampa.

Nelle case di lavoro sono internate quelle persone che hanno commesso reati (la quasi totalità degli internati ha già scontato la pena detentiva) a cui il magistrato ha applicato questa ulteriore misura di sicurezza perché considerate socialmente pericolose<sup>18</sup>.

---

18. Si vedano gli artt.216, 217, 218 C.P.

Art.216 – Assegnazione a una colonia agricola o a una casa di lavoro - Sono assegnati a una colonia agricola o a una casa di lavoro;

1. coloro che sono stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza (102 ss.);

2. coloro che, essendo stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza (102 ss.), e non essendo più sottoposti a misura di sicurezza, commettendo un nuovo delitto, non colposo (43), che sia nuova manifestazione della abitudine, della professionalità o della tendenza a delinquere;

3. le persone condannate o prosciolte, negli altri casi indicati espressamente nella legge (212, 215, 223, 226, 231)

Art.217 – Durata minima – La assegnazione a una colonia agricola o ad una casa di lavoro (216) ha la durata minima di un anno. Per i delinquenti

Si tratta per lo più di persone in condizione di fortissimo disagio sociale, molte di loro hanno problemi psichiatrici, alcune delle quali con doppia diagnosi.

Questa misura di sicurezza ha come obbligo il lavoro come mezzo per arrivare al reinserimento sociale, ma, nella realtà, mancano progetti di lavoro effettivo e remunerato, così l'internamento in queste strutture penitenziarie risulta spesso essere a tutti gli effetti senza un termine certo, potendo essere prorogate fino a che il giudice di sorveglianza non ritenga cessata la pericolosità sociale.

A questo proposito si può parlare di "ergastolo bianco", proprio perché l'internamento/detenzione in queste strutture può diventare a tempo indeterminato: di qui nasce la protesta dei detenuti che sostengono di preferire un raddoppio della pena in carcere, piuttosto che essere destinati alla casa di lavoro.

Gli internati sono per lo più persone senza riferimenti sociali, abitativi, di lavoro e spesso hanno perduto anche i legami familiari dopo una vita trascorsa in carcere. E questo è ancora più vero se si tratta di stranieri, spesso privi di documenti, il che crea difficoltà ancora più evidenti di reinserimento sociale.

Tale misura di sicurezza è prevista dal Codice Rocco ed è un fatto che non stia più funzionando, perché non assicura un lavoro, né il reinserimento sociale attraverso specifici progetti che non si riescono a realizzare.

Risulta difficilissimo l'inserimento di persone raramente residenti sul territorio per cui sarebbe opportuno che le persone internate venissero collocate in istituti penitenziari, tenendo conto del principio di territorialità, avvicinando così gli internati ai luoghi di provenienza, di ultima residenza e dove hanno mantenuto una qualche forma di legame, anche familiare.

A Castelfranco Emilia, per quanto attiene alla condizione degli internati, esiste la criticità legata alla mancanza di congrui percorsi trattamentali con riferimento alla programmazione di corsi di formazione e opportunità di lavoro durante l'internamento, non essendo garantito alcun progetto che metta, come necessario, il lavoro al centro della condizione dell'internamento (poche le persone impegnate nell'azienda agricola; sono rare le borse lavoro messe a disposizione dagli enti locali – 1 o 2 all'anno – con tutti gli altri internati che sono occupati 10/15 giorni al mese, per lo più svolgendo mansioni domestiche dentro l'Istituto).

Dagli internati viene perciò una pressante richiesta di lavoro, in quanto la rotazione in queste mansioni cosiddette "domestiche", ha riscontri economici assai modesti.

La situazione risulta essere complessa anche per la magistratura di sorveglianza, talvolta "costretta" alla proroga della misura di sicurezza, risultando difficile reperire e porre in essere progetti orientati al reinserimento nella società di queste persone.

L'assenza di una rete all'esterno crea un "circolo vizioso" che costringe i giudici a prorogare l'internamento anche a fronte di regolare condotta.

---

abituali (102 – 104), la durata minima è di due anni, per i delinquenti professionali (105) di tre anni, ed è di quattro anni per i delinquenti per tendenza (108).

Art. 218 - Esecuzione – Nelle colonie agricole e nelle case di lavoro i delinquenti abituali (da 102 a 104) o professionali e quelli per tendenza (108) sono assegnati a sezioni speciali.

Il giudice stabilisce se la misura di sicurezza debba essere eseguita in una colonia agricola, ovvero in una casa di lavoro, tenuto conto delle condizioni e delle attitudini della persona a cui il provvedimento si riferisce. Il provvedimento può essere modificato nel corso della esecuzione (680 c.p.p.).

Gli internati, in esecuzione della misura di sicurezza della casa di lavoro in forza di un giudizio di pericolosità sociale operato dalla magistratura di sorveglianza, al fine del reinserimento nella società necessiterebbero di progettazione con il lavoro che dovrebbe stare al centro del percorso trattamentale. Ma il lavoro non c'è, se non alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, comunque non è sufficiente per chi è in condizioni di lavorare e lo richiede con forza. Così senza lavoro non restano praticamente possibilità di fornire alla magistratura di sorveglianza elementi idonei per esprimere un giudizio di cessata pericolosità sociale, provvedendo conseguentemente alla revoca della misura di sicurezza. In questo contesto, anche a fronte di una regolare condotta serbata durante il periodo di internamento, la misura verrà prorogata, in un kafkiano circolo vizioso.

La considerazione, quindi, tanto realistica quanto amara è che gran parte di questi internati presenta le caratteristiche della cosiddetta detenzione sociale, si tratti di poveri, emarginati, alcool o tossicodipendenti, portatori di disagio psichico: moltissimi di loro sono cresciuti in una subcultura criminale ed hanno avuto accesso al circuito penitenziario anche perché svantaggiati nell'accesso alla disponibilità di risorse sociali e lavorative. Così l'applicazione della misura di sicurezza detentiva diviene la risultante di condizioni di fortissimo disagio sociale.

Alcuni di questi internati hanno anche età anagrafiche particolarmente elevate rispetto alle quali sarebbe talvolta opportuno iniziare a ragionare nei termini di una fisiologica cessata pericolosità sociale per raggiunti limiti di età, con conseguente revoca della misura detentiva.

Occorre, altresì, registrare, che talvolta i percorsi trattamentali di alcuni internati non vanno a buon fine per oggettiva mancanza di collaborazione da parte degli stessi, che non sempre riescono a rispettare le prescrizioni imposte nei percorsi all'esterno, anche in ragione di condizioni personali particolarmente critiche.

Particolarmente complessa appare la situazione degli internati stranieri senza permesso di soggiorno, i cui percorsi di regolarizzazione sono difficili e la cui mancanza di una rete di riferimento all'esterno è ancor più acuta.

Se una rete di riferimento all'esterno è una delle condizioni necessarie per il giudizio di cessata pericolosità sociale da parte della magistratura di sorveglianza, è necessario che le autorità competenti considerino anche i casi, che purtroppo spesso si incontrano nei Centri di Identificazione ed Espulsione, di chi non è riconosciuto dal Paese di provenienza e per cui è dunque impossibile ogni forma di regolarizzazione.

## **Territorializzare le misure di sicurezza detentive**

Concludendo, in attesa di auspicate riforme legislative (in tal senso già nel 2010 è stato presentato alle Camere un disegno di legge di iniziativa dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna per abrogare le norme del Codice penale che prevedono l'assegnazione alla casa di lavoro o alla colonia agricola), è necessario che venga valutata l'opportunità di territorializzare le misure di sicurezza detentive, agevolando, laddove possibile e utile, il rientro e l'avvicinamento ai luoghi di residenza o comunque di frequentazione abituale, favorendo la presa in carico da parte dei servizi anche attraverso la quale possono darsi elementi concreti alla magistratura di sorveglianza per fondare un giudizio di cessata pericolosità sociale. Percorso

peraltro già individuato con riferimento alla misura di sicurezza detentiva per non imputabili dell'OPG. A questo fine, potrebbero essere utilizzati appositi spazi degli istituti penitenziari esistenti, soluzione consentita dall'ordinamento penitenziario; va ricordato che una parte degli internati sfollati a causa del terremoto da Saliceta San Giuliano (Mo) è stata assegnata in via definitiva in una apposita sezione del carcere di Padova. La questione è già stata posta all'attenzione del DAP ed è utile riportarla, anche perché temporalmente di poco successiva al suicidio di un giovane affetto da gravi problemi psichiatrici:

09.05.2013

### **Lettera ai vertici D.A.P e Provveditore di segnalazione di gravi criticità**

Gentilissimi,

ritengo doveroso segnalare quanto segue.

*Nell'ultima visita effettuata in data 6 maggio u.s. alla Casa di reclusione/casa di lavoro di Castelfranco Emilia, pochi giorni dopo il suicidio di N.C., erano presenti 90 persone, di cui 8 detenuti in custodia attenuata e 82 internati (in realtà 108 il numero reale, con 18 internati in licenza).*

Certamente la vicenda suicidiaria del giovanissimo internato ha creato ulteriori tensioni e "scatenato", in modo tangibile, pensieri suicidari in alcuni internati con problematiche psichiatriche.

La Casa di lavoro di Castelfranco Emilia, in questo momento appare più simile ad una casa di cura e custodia (se non a un OPG).

Circa 40 gli internati presi in carico per problemi psichiatrici a fronte dell'attività di una psichiatra con un incarico di sole 23 ore al mese. Questa situazione verrà segnalata alla competente autorità sanitaria regionale.

Ciò che preme sottolineare è che la Casa di lavoro si va sempre più caratterizzando per una presenza psichiatrica importante, al limite del necessario ricovero in strutture più adeguate, come nel caso di N.C.

Si segnala la preoccupazione che la chiusura dell'OPG di Reggio Emilia aumenti "naturalmente" il numero di internati già portatori di problemi psichiatrici, collocati in luogo comunque inadeguato per mancanza di personale dedicato.

A ciò si aggiunge il problema annoso della mancanza di lavoro, avvertito soprattutto in quella parte della popolazione internata che potrebbe essere utilmente impegnata in una attività realmente lavorativa, e quindi risocializzante.

Per quanto si avvertano gli sforzi per impegnare di più gli internati con alcuni progetti, è necessario che vengano dedicate risorse, se la Casa di lavoro dovesse rimanere "in vita", anche per le particolari caratteristiche del posto ad essere ben utilizzato.

Ancora: nessun internato ha residenza in regione (e solamente uno vi è nato!).

Viene naturale chiedersi se, in attesa di future e auspiccate riforme legislative, non sia opportuno pensare a "territorializzare" le misure di sicurezza detentive, anche in considerazione del numero ristretto di quelle in essere, agevolando, laddove possibile e utile, il rientro e l'avvicinamento ai luoghi

di residenza, o comunque di frequentazione abituale, consentendo ai servizi sociali una reale “presa in carico”, e rendendo così possibile una diminuzione dei casi di proroga delle misure.

Potrebbero essere utilizzati appositi spazi negli istituti penitenziari esistenti, soluzione consentita dall’ordinamento penitenziario.

Questo favorirebbe una migliore destinazione dell’intero complesso immobiliare, la cui mancata completa utilizzazione appare sempre più come una perdita in termini di spazi e di risorse.

La questione è stata poi affrontata nella **giornata di studi organizzata** insieme al PRAP dell’Emilia-Romagna e al Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università di Bologna che si è svolta il **25 ottobre 2013, proprio al fine di richiamare l’attenzione su una realtà penitenziaria poco conosciuta** e la proposta di territorialità della misura di sicurezza è stata presentata dal Provveditorato regionale dell’Emilia Romagna al Presidente del DAP Dott. Tamburino, presente ai lavori .

Ad oggi, purtroppo, non ci sono ancora segnali concreti in tal senso, nonostante la disponibilità espressa dal capo del DAP a valutare quella indicazione e la situazione di Castelfranco Emilia resta pressoché identica.

Molte le criticità lamentate dagli internati oggetto poi di apposito intervento dell’Ufficio del Garante. Se ne indicano alcune :

**la prima richiesta riguarda il lavoro:** gli internati lamentano di lavorare a rotazione in mansioni che hanno riscontri economici alquanto modesti, con i lavori più remunerativi che sarebbero ad esclusivo appannaggio dei detenuti in custodia attenuata (il cui numero delle presenze è grandemente inferiore). Si registra, inoltre che, secondo quanto riferito, un certo numero di internati sarebbe disponibile a prestare attività nell’ambito della struttura anche su base volontaria, ma tale richiesta, a detta degli internati, non verrebbe presa in adeguata considerazione;

**rigidità del regolamento:** gli internati lamentano che viene loro applicato lo stesso regolamento dei detenuti calibrato sulla particolare condizione dei detenuti tossicodipendenti in custodia attenuata, traducendosi nell’atto pratico, a titolo di esempio, nel divieto di poter utilizzare il fornello a gas per cucinare i pasti – secondo quanto riferito sarebbe consentito l’uso del fornello a gas solo per il caffè, latte e thè;

questione legata alla **ridotta utilizzazione degli spazi – ridotta utilizzazione campo per ora d’aria:** l’ora d’aria verrebbe passata solo una volta a settimana nel campo e per un orario limitato, dalle ore 13,30 alle 15,00, e per il resto in un cortile di cemento. Fatte salve le esigenze di sicurezza, in prossimità della bella stagione, gli internati auspicerebbero di usufruire maggiormente degli ampi spazi comuni.

Questione relativa a **malfunzionamento della caldaia**, motivo per cui mancava spesso l’acqua calda per la doccia dei ristretti, nonché alla **rottura del centralino telefonico** della Casa di reclusione, motivo per cui gli internati non erano in condizioni di comunicare con l’esterno, aggiungendo disagio e sconforto. Questa doglianza, segnalata al provveditorato in data 9 maggio 2013, risulta poi superata .

09.05.2013

**All' Assessore alla Sanità Lusenti e alla direzione ASL Modena rappresentazione delle criticità con riferimento al tema della tutela della salute e dell'allarme di carattere psichiatrico che si avverte tra la popolazione degli internati nella Casa di lavoro.**

Nello specifico si evidenziava che nella Casa di lavoro di Castelfranco Emilia la presenza di molti internati presi in carico per problemi psichiatrici.

Alla data della segnalazione, ma la situazione resta uguale, la Casa di reclusione di Castelfranco Emilia appariva più simile ad una casa di cura e custodia (se non a un OPG) andandosi sempre più caratterizzando per una presenza psichiatrica importante, al limite del necessario ricovero in strutture più adeguate, come nel caso del giovane suicida .

Si segnalava, inoltre, la preoccupazione che la chiusura dell' OPG di Reggio Emilia potesse aumentare "naturalmente" il numero di internati già portatori di problemi psichiatrici, collocati in luogo comunque inidoneo per mancanza di personale dedicato, e ciò benché nessun internato avesse la residenza in regione ( e solamente uno vi era nato!).

11.11.2013

**Informativa all'assessore alle politiche sociali, Marzocchi**

Dopo il convegno realizzato nella CdR di Castelfranco referenti sanitari della struttura hanno avanzato la proposta di un progetto di assistenza residenziale per gli internati, con il coinvolgimento del Comune di Modena, del Ceis, Regione Emilia-Romagna, ecc.. Il progetto ritenuto di interesse troverà la collaborazione dell'Ufficio del Garante, come richiesto, per quanto riguarda gli aspetti di propria competenza

14.11.2013

**Segnalazione a Provveditore regionale su varie questioni**

Un altro tentativo di suicidio (simulato secondo alcuni). L'internato è poi rientrato dall'ospedale.

Lamentele degli internati che segnalano di essere molto "chiusi" e il reparto pedagogico (alternativo alla cella) viene spesso "chiuso".

Altra lamentela è quella relativa agli spazi inidonei per chi va a scuola

02.12.2013

**La risposta del Direttore dott. Candiano su orari apertura celle**

In riferimento alla nota n. 0046979 del 26/11/2013 – ALRER, si comunica che per la tipologia dei ristretti presenti in questa struttura (internati e detenuti a custodia attenuata) nelle sezioni detentive si applica, da sempre, il regime aperto; infatti le camere detentive vengono aperte dalle ore 8,30 e in seguito vengono chiuse alle 19,00, precisando che alle ore 11,30 vi è una chiusura di circa 30 minuti e un'ulteriore chiusura dalle ore 15,30 alle ore 16,30, con la possibilità, per chi ne faccia richiesta, di poter effettuare la socialità serale con le camere chiuse fino alle 22,00.

25.10.2013

## **L'editoriale redatto in occasione del seminario sulle misure di sicurezza detentive - Casa di reclusione Castelfranco Emilia**

### **Poveri o pericolosi?**

La crisi delle misure di sicurezza personali detentive per autori di reato imputabili e pericolosi Case lavoro e non lavoro. Case lavoro al tempo del non-lavoro. Quale lavoro per le case lavoro? ... meri artifici sintattici o espressioni che esprimono qualcosa di più?

Credo che oggi sia molto importante tenere alta l'attenzione sul tema delle misure di sicurezza per imputabili.

Sicuramente perché non si tratta di un tema "alla moda", nemmeno tra gli addetti ai lavori anche perché rimanda a contraddizioni perennemente presenti (e mai risolte) del nostro sistema penale.

Il punto di partenza è forse scontato: l'internamento in casa lavoro segue l'espiazione della pena detentiva e concettualmente si fonda sulla permanenza, in capo al reo, di una condizione di Pericolosità sociale.

Potremmo dirlo altrimenti, con termini ruvidi: se, a fine pena, il soggetto finisce in casa lavoro perché considerato socialmente pericoloso, questo significa che la pena ha fallito il suo scopo. Non ha assolto alla funzione per la quale era stata irrogata perché non è stata in grado di consentire una prognosi favorevole di non recidività: nonostante la sua flessibilità in fase esecutiva, determinata da valutazioni che non riguardano più il "fatto" di reato ma il suo "autore".

Certo, all'epoca del welfare, il delinquente pericoloso faceva meno paura di oggi. Qualcuno se ne sarebbe occupato, in qualche modo. Qualcuno "fuori", in un virtuoso processo di presa in carico della fragilità sociale che vedeva coinvolte contestualmente dimensione pubblica e privata.

Oggi, molto più di allora, la categoria del delinquente pericoloso torna ad aver fortuna, suo malgrado.

La persona internata in casa lavoro non lavora (se non sporadicamente): vivacchia, esattamente come in carcere.

Con la differenza che, nella normalità dei casi, la detenzione in carcere – prima o poi – finisce. Dalla casa lavoro, in virtù di quel meccanismo che consente proroghe su proroghe della misura, rischia di non uscire più. D'altra parte, il Magistrato di sorveglianza di quali strumenti potrebbe disporre per decidere diversamente? Su cosa potrebbe basare la revoca della misura se, nel frattempo, nulla è cambiato nella "persona" dell'internato?

A proposito della "pena" qualcuno ha avanzato un'immagine altamente esaustiva.

Ha parlato di "paradosso dell'offerta" per spiegare un fenomeno molto particolare. La pena inclusiva, quella che abbraccia il mito della rieducazione, si fonda concettualmente su un modello esplicativo chiaro: delinque colui "che ha meno". Da questo punto di vista, la pena "giusta" (in quanto pena "utile") è quella in grado di ridurre il deficit attraverso un'offerta trattamentale mirata.

Bene, ci viene detto: ma possibile che un soggetto segnato dal deficit debba passare dal carcere, perché lo Stato finalmente gli offra occasioni di sostegno sociale?

Questo è il “paradosso dell’offerta”, che in maniera esponenziale si ripropone per gli internati in casa lavoro: se nemmeno la pena ha contribuito al loro reinserimento sociale, quale speranza possiamo nutrire nel fatto che questo si realizzerà nel contesto di una misura di sicurezza?

Come comportarci, di fronte a questo scenario? Legittimando autentiche pratiche di neutralizzazione sul presupposto della condizione di pericolosità sociale?

Certo, è fondamentale una riflessione sulle pratiche volte a governare, in concreto, le criticità del fenomeno, ma questo non ci impedisce di continuare a interrogare la nostra coscienza critica.

In prima battuta, potremmo ripartire da una seria riflessione sull’opportunità politica di mantenere in vita una misura di sicurezza che si traduce, nei fatti, nel rischio di una detenzione sine die.

La Regione Emilia-Romagna, nel corso della VII Legislatura, ha presentato una proposta per abrogare (“abrogare”, non “superare”!) le norme del codice penale che prevedono l’assegnazione alle Case di lavoro o alle colonie agricole. Nello stesso andavano anche i progetti di riforma Grosso, Nordio e Pisapia. Tante proposte, ma nulla di fatto, in buona sostanza.

Perché accettare seriamente un’ipotesi questo genere significa inevitabilmente confrontarsi con la necessità di rivisitare l’idea stessa della categoria della “pericolosità sociale”.

Saremo in grado di accettare questa sfida così impegnativa?

Su queste tematiche il mio ufficio sta organizzando una giornata di studi insieme al PRAP dell’Emilia-Romagna e al Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università di Bologna, prevista per il prossimo 25 ottobre.

25.10.2013

### **La voce degli internati**

#### **L’intervento dell’internato in rappresentanza dei reclusi in casa lavoro**

*Buongiorno e grazie per avermi dato la possibilità di parlare e questo è già una conquista per noi internati. In questo periodo in cui si sente tanto parlare di carcere e mai di Casa di lavoro, noi non ci speravamo.*

*Abbiamo visto il titolo del convegno e, credo, che dica già molto.*

*Poveri qui ce ne sono tanti, i pochi che avevano delle possibilità economiche per potere essere adeguatamente assistiti da un punto di vista legale e per avere contatti per procurarsi un lavoro e una casa, non sono più qui.*

*Potrei raccontare il mio caso, ma quello che mi interessa è di rappresentare i miei compagni internati e parlerò di come noi viviamo la Casa di lavoro.*

*Noi siamo reduci da anni di carcere e abbiamo visto molte realtà di questo tipo, ma quando, scontata la pena, ci hanno assegnati a una Casa di lavoro, non ci saremmo mai aspettati di ritrovarci di nuovo in carcere. Lo potete chiamare come volete, ci potete chiamare internati, ma noi non notiamo nessuna differenza dal carcere: stessi agenti, stessi ritmi, le scorte, i controlli, le celle, le manette e la totale mancanza di libertà. Quanto al lavoro, molti di noi ne hanno avuto di più in certe carceri. Non sto ad elencare quanto di negativo comporti questa nostra detenzione, perché tutti conoscete la realtà carceraria, di rieducativo c’è molto poco e anche qui, non è diverso.*

Alcune cose, però, vengono notate immediatamente. Innanzi tutto il numero relativamente basso dei compagni di sventura. Ma dove sono tutti quelli che erano in carcere con noi, che avevano fatto più o meno i nostri stessi reati, con più o meno le stesse recidive? Molti di noi hanno l'impressione di essere stati estratti a sorte, poi, parlando, ci rendiamo conto che proveniamo stranamente dalle stesse regioni, Campania, Veneto e Lombardia. Forse in Emilia-Romagna e nelle altre regioni non ci sono persone socialmente pericolose e delinquenti professionali? Noi un'idea ce la siamo fatta e pensiamo che molti magistrati siano consapevoli dell'inutilità di questa misura di sicurezza.

Altra differenza che, purtroppo, scatena in noi una rabbia e una frustrazione che facciamo fatica a descrivervi, è l'incertezza del fine pena.

Noi guardiamo i pochi detenuti presenti qui a Castelfranco con una certa invidia. Loro usciranno quando avranno scontato la pena, nessuno chiederà loro dove andranno e cosa faranno. Noi dovremo, invece, dimostrare di avere un lavoro e una casa. Con i pregiudizi che ci riguardano, ma chi ce lo dà un lavoro e una casa dopo anni di detenzione? A parte pochi, gli altri o per età (ci sono internati di più di 70 anni) o per disastrose situazioni familiari o perché sono extracomunitari, o perché proprio il lavoro non lo trovano, difficilmente avranno questi requisiti.

E qui scatta una conseguenza che noi temiamo molto: la proroga. Sono mesi e anni in più. E' una ingiustizia, è una disperazione che non riusciamo a descrivervi, è la consapevolezza che siamo intrappolati in una situazione che non possiamo gestire né cambiare. Ce la prendiamo con il Magistrato, con gli educatori, con chiunque. Forse vi aspettereste che lo facessimo anche in questa occasione. Ma sappiamo che è assolutamente inutile, c'è una legge, bisogna applicarla.

Certo le cose si possono migliorare, ma noi non abbiamo bisogno solo di un posto più bello, con tanto lavoro, con assistenti sociali, educatori e psicologi numerosi e, magari, anche vicino alle nostre famiglie, noi avremmo bisogno che qualcuno si accorgesse che stiamo subendo un'enorme ingiustizia, che dopo avere pagato il nostro debito, abbiamo diritto di avere la nostra libertà.

Avremmo bisogno che qualcuno cancelli questa legge.

E se torneremo a sbagliare, pagheremo ma in un carcere e non in una casa di lavoro.

16 aprile 2013

### **Lettera di 23 internati a Papa Francesco**

Reverendissimo Papa Francesco,

siamo un gruppo di detenuti ed internati nella Casa di reclusione e Casa di lavoro di Castelfranco Emilia (Modena).

L'abbiamo vista in televisione mentre lavava e baciava i piedi ai ragazzi del carcere minorile. Molti di noi sono stati al minorile ma adesso ...siamo ancora qui! Forse se l'avessimo incontrata prima, avremmo cambiato vita.

Il fatto che Lei abbia pensato ai carcerati in una delle prime uscite, ci ha spinto a scriverLe.

Come avrà notato, ci siamo definiti detenuti ed internati. Purtroppo è proprio questa ultima parola che ci fa sentire gli ultimi della terra.

Essere internati significa essere degli ex- detenuti che continuano a scontare anni di carcere come

“misura di sicurezza detentiva”. Quando eravamo solo detenuti, sapevamo che ci sarebbe stato un fine pena. Ma, per una legge italiana che nessuno vuole cancellare, per noi ci sarà un fine pena solo se lo deciderà un Magistrato in base a dei criteri che, per noi ex-detenuti, sono difficilissimi da raggiungere.

Chi siamo? Siamo, in gran numero, ex-tossicodipendenti con reati legati a questa situazione, siamo persone che hanno perso, per la maggior parte, ogni riferimento familiare, ma soprattutto siamo persone che hanno sbagliato ma che hanno già pagato con periodi più o meno lunghi di detenzione, i loro errori. Siamo solo poche centinaia perché esistono solo due Case di lavoro e una Colonia agricola in Italia.

Molti ci chiedono perché siamo qui. Non sappiamo, nemmeno noi, rispondere.

Forse è stata solo la sfortuna di incontrare dei Magistrati che hanno applicato una legge che altri non applicano perché sono consapevoli della sua assurdità.

Forse perché la maggioranza di noi, non ha avuto i mezzi per pagare un buon avvocato.

Forse perché non siamo nessuno, perché dal minorile in poi è stato tutto un susseguirsi di errori, anni di carcere in cui la parola rieducazione, prevista dalla Costituzione, non esiste.

Ma adesso siamo ancora in carcere, perché la Casa di lavoro è un carcere con tutti i problemi del carcere : sovraffollamento, mancanza di lavoro, povertà.

Ma una differenza c'è : i detenuti possono godere di benefici di legge, dall'amnistia all'indulto, delle misure alternative al carcere, possono cancellare sul calendario ogni giorno che passa e sperare che il fine pena si avvicini. Noi, no. Non siamo più detenuti, siamo “internati”, siamo in una Casa di lavoro che è anche Casa di reclusione, insieme ai detenuti e trattati allo stesso modo.

Di lavoro ce n'è pochissimo, la giornata passa, per la maggior parte, nell'ozio, pieni di rancore per una situazione che, per molti, non vede soluzione.

Potremo tornare in libertà solo se troveremo un lavoro, una casa, dei legami familiari. Per pochissimi sarà possibile, per altri significherà una parola terribile : “proroga”. Sono mesi e, purtroppo, anni in più che vengono dati in applicazione di una norma. Non è colpa del Magistrato che la applica anche se noi, spesso, lo odiamo. Noi subiamo quello che viene definito “ergastolo bianco”.

Abbiamo scritto a tutti, si sono fatti dei convegni, le conclusioni sono unanimi : norma assurda, forse anche anticostituzionale ma nessuno vuole cancellarla.

A chi può interessare di difendere i “socialmente pericolosi”, i “delinquenti abituali o professionali” come veniamo definiti? Chi ha interesse a togliere una norma che, agli occhi della società, metterebbe in libertà delle persone indegne? Non sono bastati, evidentemente, gli anni di carcere che abbiamo scontato, a giusta punizione, per quanto abbiamo fatto.

Per questo, Reverendissimo Padre, ci rivolgiamo a Lei , perché ci aiuti con le Sue preghiere, perché, anche solo una Sua parola, potrebbe fare scoprire la nostra esistenza ignorata da molti e faccia ravvedere chi è preposto alla giustizia che protegge i potenti ma calpesta i deboli.

Lei dice che bisogna guardare agli ultimi, noi ci sentiamo tali.

Ci benedica Padre

Tutti i dati e i materiali forniti sono consultabili nel sito al link:

<http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/detenuti/attivita/Progetti-interventi/i-convegni-e-i-seminari/poveri-o-pericolosi-la-crisi-delle-misure-di-sicurezza-personali-detentive-per-autori-di-reato-imputabili-e-pericolosi>

## I numeri sulle misure di sicurezza personali detentive

### Misure di sicurezza personali detentive in Italia Situazione al 30.9.2013

Regione	Istituto	Tipo	Numero internati
Abruzzo	Vasto	CL	170
Campania	Avellino Bellizzi	CC	1
	Aversa Saporito	OPG	140
	Napoli Poggioreale Salvia	CC	2
	Napoli Sant'Eframo c/o Secondigliano	OPG	69
	Napoli Secondigliano	CC	7
	Santa Maria Capua a Vetere N.C.	CC	1
Emilia-Romagna	Castelfranco Emilia	CR	80
	Reggio Emilia	OPG	116
Lazio	Roma Rebibbia N.C. 1	CC	1
Lombardia	Castiglione delle Stiviere	OPG	270
	Milano San Vittore	CC	1
	Monza	CC	1
	Opera I.C.R.	CR	4
Piemonte	Torino Lorusso e Cutugno	CC	1
Puglia	Lecce N.C.	CC	1
Puglia	Trani	CRF	3
Sardegna	Isili	CR	12
Sardegna	Nuoro	CC	1
Sardegna	Sassari	CC	1
Sicilia	Barcellona Pozzo di Gotto	OPG	147
Sicilia	Favignana Giuseppe Barraco	CC	46
Sicilia	Messina	CC	2
Sicilia	Palermo Pigliarelli	CC	1

Regione	Istituto	Tipo	Numero internati
Sicilia	Palermo Ucciardone	CC	1
Sicilia	Trapani	CC	2
Toscana	Firenze Sollicciano	CC	3
Toscana	Montelupo Fiorentino	OPG	83
Veneto	Padova N.C.	CR	33
Veneto	Venezia Giudecca	CRF	6
<b>Totale</b>			<b>1206</b>
Di cui stranieri			155

Fonte: Dap - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - Sezione statistica  
- Rapporto mensile sulla popolazione detenuta

### Detenuti internati ristretti negli istituti penitenziari dell'Emilia-Romagna distinti per regine di nascita - Situazione al 31.8.2013

Regione	Castelfranto Emilia	Reggio Emilia	Totale
Calabria	1	2	3
Campania	14	6	20
Emilia-Romagna	1	13	14
Lazio	1	5	6
Liguria	1	1	2
Lombardia	20	13	33
Marche	2	7	9
Piemonte	9	3	12
Puglia	4	3	7
	-	1	1
Sicilia	12	4	16
Trentino Alto Adige	2	3	5
Veneto	2	23	25
Stato estero	10	31	41
<b>Totale</b>	<b>80</b>	<b>117</b>	<b>197</b>

Fonte: Dap - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - Sezione statistica  
- Rapporto mensile sulla popolazione detenuta

## Detenuti internati ristretti negli istituti penitenziari dell'Emilia-Romagna distinti per fasce d'età - Situazione al 31.8.2013

Istituto di detenzione	18-20	21-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-59	60-69	70-oltre	Totale
Castelfranco Emilia	-	-	2	6	15	15	17	18	4	3	80*
Reggio Emilia	3	4	12	19	15	25	14	17	6	2	117
<b>Totale</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>25</b>	<b>30</b>	<b>40</b>	<b>31</b>	<b>35</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>19</b>

Fonte: Dap - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - Sezione statistica  
\* Dall'inizio dell'anno a luglio 2013 le proroghe delle misure di sicurezza sono state 32.

## Detenuti internati ristretti negli istituti penitenziari dell'Emilia-Romagna distinti per tipologia di reato - Situazione al 31.8.2013

Tipologia di reato	Castelfranco Emilia			Reggio Emilia		
	Straniera	Italiana	Totale	Straniera	Italiana	Totale
Associazione di stampo mafioso (416 bis)	-	-	-	1	-	1
Legge droga	10	1	11	3	1	4
Legge armi	2	-	2	2	1	3
Ordine pubblico	-	-	-	1	-	1
Contro il patrimonio	41	4	45	24	6	30
Contro la pubblica amministrazione	7	-	7	21	9	30
Incolunità pubblica	-	-	-	8	4	12
Fede pubblica	3	-	3	-	2	2
Moralità pubblica	2	-	2	1	-	1
Contro la famiglia	3	-	3	14	2	16
Contro la persona	12	2	14	63	23	86
Contro l'amministrazione della giustizia	9	2	11	2	-	2
Contravvenzioni	7	-	7	4	-	4
Contro il sentimento e la pietà dei defunti	-	-	-	1	-	1
Altri reati	6	1	7	-	-	-

Fonte: Dap - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - Sezione statistica

NOTA: La numerosità indicata per ogni categoria di reato corrisponde esattamente al numero di soggetti con quella tipologia di reato. Nel caso in cui ad un soggetto siano ascritti reati appartenenti a categorie diverse, egli viene conteggiato all'interno di ognuna di esse. Ne consegue che ogni categoria deve essere considerata a sé stante e non risulta corretto sommare le frequenze.

## Detenuti internati ristretti negli istituti penitenziari dell'Emilia-Romagna distinti per nazionalità - Situazione al 31.8.2013

Nazionalità	Castelfranco Emilia	Reggio Emilia	Totale
Albania		4	4
Algeria	2	1	3
Bosnia e Erzegovina	1		1
Brasile	1		1
Burkina Faso		2	2
Croazia		1	1
Egitto		1	1
Ghana		2	2
Grecia		1	1
Irlanda		1	1
Italia	70	90	160
Libano	1		1
Marocco	1	3	4
Montenegro		1	1
Nigeria	1	3	4
Pakistan		1	1
Polonia		1	1
Romania		2	2
Somalia		1	1
Spagna		1	1
Svizzera	1		1
Tunisia	1		1
Yugoslavia	1	1	2
<b>Totale</b>	<b>80</b>	<b>117</b>	<b>197</b>

Fonte: Dap - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - Sessione statistica

## Misure di sicurezza personali non detentive - libertà vigilata dati ripartiti per età - incarichi in corso al 30.9.2013

Tipologia	Numero incarichi						Totale
	18-25 anni	26-35 anni	36-50 anni	51-60 anni	61-69 anni	oltre 70 anni	
Libertà vigilata	59	501	1.445	640	225	87	2.957

Fonte: Dap - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - Sesione statistica

## Dati ripartiti per zone geografiche degli uffici di esecuzione penale esterna - incarichi in corso al 30.9.2013

Tipologia	Numero			Totale
	Nord	Centro	Sud	
Libertà vigilata	1.405	387	1.165	2.957

Fonte: Dap - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - Sesione statistica

## Dati ripartiti per tipologia di reato - incarichi in corso al 30.9.2013

Reati	Numero
Ambiente	2
Amministrazione giustizia	4
Armi	22
Associazione a delinquere	12
Associazione a delinquere di stampo mafioso	84
Associazione a delinquere per traffico di stupefacenti	24
Codice della strada	4
Corruzione minorenni	1
Emissione assegni a vuoto	1
Estorsione	43
Famiglia	65
Furto, ricettazione	142
Incolunità pubblica	6
Lesioni, minacce, ingiurie e diffamazioni	192
Omicidio	298
Peculato concussione corruzione	1
Personalità dello stato	4

Reati	Numero
Rapina	116
Sequestro di persona	13
Sequestro di persona a scopodi estorsione	2
Sfruttamento della prostituzione	3
Spaccio e traffico di stupefacenti	116
Strage	2
Truffa usura	2
Violenza sessuale	75
Altro droga	19
Altro economia	1
Altro moralità	2
Altro ordine pubblico	9
Altro patrimonio	7
Altro pubblica amministrazione	2
Altri reati	1.367
Non rilevato	316
<b>Totale</b>	<b>2.957</b>

Fonte: Dap – Direzione Generale Esecuzione Penale Esterna – Osservatorio Misure Alternative

Comunicato stampa 16/04/2013

### Casa di reclusione di Castelfranco Emilia (Mo): "Situazione critica"

*L'Ufficio del Garante regionale per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale ha effettuato una visita alla casa di reclusione di Castelfranco Emilia, nel modenese. Alla data del 9 aprile, risultano in carico alla struttura 119 persone, di cui 107 internati sottoposti a misure di sicurezza (18 in licenza finale di esperimento), e 12 detenuti con problemi di tossicodipendenza in custodia attenuata.*

*Permane la criticità dovuta alla marcata differenziazione dei percorsi per queste due tipologie di detenuti: quelli in custodia attenuata, all'atto d'ingresso hanno firmato un "patto trattamentale", e a loro è garantito un percorso congruo e puntuale con riferimento alla programmazione di corsi di formazione e opportunità di lavoro durante la detenzione; al contrario, agli internati, in esecuzione della misura di sicurezza della casa-lavoro, non è garantito alcun progetto che metta, come necessario, il lavoro al centro della condizione dell'internamento.*

*Dagli internati viene perciò una pressante richiesta di lavoro, in quanto sono impegnati a rotazione in mansioni cosiddette "domestiche", con riscontri economici assai modesti. È il caso di ricordare che la quasi totalità degli internati ha già scontato la pena detentiva, e si tratta perlopiù di persone in condizione di fortissimo disagio sociale. Inoltre, molti di loro hanno problemi psichiatrici, alcuni dei quali con doppia diagnosi, potendo contare sull'aiuto di una sola operatrice per un complessivo monte ore di 24 ore al mese. La situazione risulta essere complessa anche per la magistratura di sorveglianza, talvolta "costretta" alla proroga della misura di sicurezza, risultando difficile reperire e porre in essere progetti orientati al reinserimento nella società di queste persone.*

*L'auspicio è che l'intervento del Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria - con cui l'Ufficio del Garante e l'Università di Bologna sono in contatto anche al fine di organizzare una giornata di studi sulla condizioni degli internati - "possa contribuire al miglioramento della situazione, con particolare riguardo all'avvio di attività lavorative".*

*A giudizio del Garante, "restano notevoli le potenzialità non espresse della struttura di Castelfranco: ci sono due enormi officine meccaniche in uno stato prossimo all'abbandono; risultano sottoutilizzate anche l'azienda agricola (decine di ettari non curati), l'area pedagogica (oltre 2.000 metri quadrati di fabbricato), la biblioteca, i laboratori e le aule".*

*Dall'Ufficio del Garante viene l'auspicio che nel nuovo Parlamento si possa dare impulso all'iter legislativo del disegno di legge di iniziativa dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna presentato alle Camere, già nel 2010, per abrogare le norme del Codice penale che prevedono l'assegnazione alla casa-lavoro o alla colonia agricola. Con tutta evidenza, queste misure detentive non stanno funzionando, non assicurano un lavoro, né il reinserimento sociale.*

Comunicato stampa 10/05/2013

### Carcere. Castelfranco Emilia (Mo), la situazione nella casa di lavoro dopo il recente suicidio

*A pochi giorni di distanza del suicidio di un giovanissimo internato, Desi Bruno - Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale – ha visitato la Casa di lavoro di Castelfranco Emilia; si è trattato della terza visita dell'ufficio del Garante dall'inizio dell'anno. Desi Bruno ha poi informato della situazione il capo del Dap (Dipartimento amministrazione penitenziaria) e sollecitato alcuni interventi, coinvolgendo anche il Provveditore regionale e l'assessorato alla Sanità della Regione.*

*Alla data del 6 maggio, erano presenti 90 persone, di cui 8 detenuti in custodia attenuata e 82 internati (altri 18 internati risultavano in licenza).*

*Il suicidio ha moltiplicato le tensioni e scatenato, in modo tangibile, pensieri suicidari in alcuni internati con problematiche psichiatriche. A giudizio della Garante, la Casa di lavoro di Castelfranco Emilia appare più simile a una casa di cura e custodia: sono 40 gli internati presi in carico per problemi psichiatrici, a fronte dell'attività di una psichiatra con un incarico di appena 23 ore al mese. Questa situazione, scrive Desi Bruno, sarà immediatamente segnalata anche alla competente autorità sanitaria regionale.*

*Questa Casa di lavoro si va sempre più caratterizzando per una presenza psichiatrica importante, al limite del ricovero in strutture più adeguate, come nel caso del giovane suicida. È forte la preoccupazione che la chiusura dell'Opg di Reggio Emilia possa aumentare il numero di internati già portatori di problemi psichiatrici, collocati in luogo comunque inadeguato per mancanza di personale dedicato.*

*A ciò si aggiunge il problema annoso della mancanza di lavoro, avvertito soprattutto in quella parte della popolazione internata che potrebbe essere utilmente impegnata in una attività lavorativa e risocializzante.*

*Desi Bruno segnala, inoltre, come nessuno degli internati abbia residenza in Emilia-Romagna, e solamente uno vi è nato. In attesa di future e auspiccate riforme legislative, è il caso di chiedersi - prosegue la lettera al capo del Dap - se non sia opportuno "territorializzare" le misure di sicurezza detentive, anche in considerazione del numero ristretto di quelle in essere, agevolando il rientro e l'avvicinamento ai luoghi di residenza o di frequentazione abituale, così da consentire ai servizi sociali una reale presa in carico, unica alternativa ai casi di proroga delle misure cautelari.*

*La Garante ha altresì scritto al Provveditore regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per chiedere di intervenire su due situazioni critiche emerse visitando la struttura di Castelfranco Emilia. La caldaia è mal funzionante, spesso manca l'acqua calda per la doccia; e il centralino della Casa di reclusione risulta rotto, per cui gli internati non sono in condizioni di comunicare con l'esterno: si tratta di due disservizi che aggravano la situazione delle persone ristrette, aggiungendo disagio e sconforto a una situazione già esplosiva.*

Comunicato stampa 19/07/2013

## **Carcere Modena. Castelfranco Emilia, ufficio del Garante in visita: Uno su tre in proroga delle misure di sicurezza, "E' detenzione sociale"**

L'assenza di 'esterno crea un "circolo vizioso" che costringe i giudici a prorogare l'internamento anche a fronte di regolare condotta: è questa la situazione che si è presentata all'Ufficio del Garante regionale per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, che ha effettuato una visita alla casa di reclusione di Castelfranco Emilia, in provincia di Modena, per effettuare colloqui con gli internati. Alla data del 16 luglio, risultavano in carico alla struttura 97 internati, di cui 79 presenti, 4 in licenza e 14 in licenza finale di esperimento: nel complesso sono 25 i senza fissa dimora, con 32 proroghe di misure di sicurezza dall'inizio del 2013. Si assottiglia il numero dei detenuti (5, di tossicodipendenza in custodia attenuata).

Gli internati, in esecuzione della misura di sicurezza della casa-lavoro in forza di un giudizio di pericolosità sociale operato dalla magistratura di sorveglianza, al fine del reinserimento nella società necessiterebbero di progettazione con il lavoro che dovrebbe stare al centro del percorso l'interno, alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, scarseggia e comunque non è sufficiente per chi è in condizioni di lavorare e lo richiede con forza. 'esterno senza lavoro non restano praticamente possibilità di fornire alla magistratura di sorveglianza elementi idonei per esprimere un giudizio di cessata pericolosità sociale, provvedendo conseguentemente alla revoca della misura di sicurezza. E talvolta succede anche che intervengano trasferimenti in altre sedi penitenziarie, a centinaia e centinaia di chilometri di distanza, vanificando di fatto programmi già avviati per la riabilitazione dell'internato. Perché moltissimi degli internati della struttura non hanno una rete di rapporti familiari e sociali, né tantomeno risorse autonome che possano favorire la "fuoriuscita" dalla misura di sicurezza. In questo contesto, anche a fronte di una regolare condotta serbata durante il periodo di internamento, la misura verrà prorogata, in un kafkiano circolo vizioso.

La considerazione, quindi, tanto realistica quanto amara è che gran parte di questi internati presenta le caratteristiche della cosiddetta detenzione sociale, si tratti di poveri, emarginati, alcool o tossicodipendenti, portatori di disagio psichico: moltissimi di loro sono cresciuti in una subcultura criminale ed hanno avuto accesso al circuito penitenziario anche perché svantaggiati nell'accesso alla disponibilità di risorse sociali e lavorative. Così gli internamenti divengono la progettualità riabilitative adeguate da mettere in campo non potranno che esserci proroghe ricorrenti della misura di sicurezza: se il carcere è "l'ultima stanza della società", la casa di lavoro di Castelfranco Emilia è la parte finale, dimenticata, di quella stessa stanza.

Il convinto intendimento dell'Ufficio del Garante è quello di mantenere alta l'attenzione sulla vicenda degli internati, auspicando, da un lato, riforme legislative che prevedano l'abolizione delle case-lavoro (progetti in tal senso sono già stati presentati nelle scorse legislature), nella considerazione che sia venuto meno il senso della loro presenza nel nostro ordinamento giuridico, e, dall'altro,

*nell'immediato, l'avvio di attività lavorative all'interno della struttura anche con il coinvolgimento della società esterna. Come già segnalato in una nota al Dap, sarebbe opportuno anche iniziare a valutare l'opportunità di "territorializzare" le misure di sicurezza detentive, agevolando il rientro e l'avvicinamento ai luoghi di residenza o di frequentazione abituale, così da consentire la presa in carico da parte dei servizi.*

Comunicato stampa 19/08/2013

### **Carcere. La situazione aggiornata nella casa di reclusione di Castelfranco (Mo)**

*L'Ufficio del Garante regionale per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale ha effettuato il 12 agosto un'ulteriore visita alla casa di reclusione di Castelfranco Emilia, per sostenere colloqui con gli internati. L'intervento dell'Ufficio era stato richiesto da un internato per via epistolare, e poco sollecitato dall'Amministrazione penitenziaria, in quanto questi aveva intrapreso a scopo dimostrativo uno sciopero della fame, ora cessato, minacciando anche quello della sete, per richiamare l'attenzione sulla sua vicenda detentiva, richiedendo della possibilità di lavorare per mantenere la famiglia.*

*Durante la visita, si sono poi effettuati colloqui con altri internati che avevano fatto richiesta espressa, e con persone segnalate dall'area educativa stessa.*

*Il motivo ricorrente sta nella concreta impossibilità da parte della Magistratura di Sorveglianza di procedere alla revoca della misura di sicurezza, con contestuale proroga della stessa, per la mancanza di un'adeguata rete di riferimento che possa supportare queste persone all'esterno: spesso non hanno una famiglia, e anche quando c'è, i rapporti si sono nel tempo deteriorati. Mancano anche della possibilità di avere un alloggio; non ci sono concrete opportunità di lavoro; nella progettazione di percorsi all'esterno, risulta difficile la presa in carico da parte dei servizi del territorio, perché molti internati sono senza fissa dimora. Alcuni di questi internati hanno anche età anagrafiche particolarmente elevate rispetto alle quali sarebbe opportuno iniziare a ragionare nei termini di una fisiologica cessata pericolosità sociale per raggiunti limiti di età, con conseguente revoca della misura detentiva. Occorre, altresì, registrare, che talvolta i percorsi trattamentali di alcuni internati non vanno a buon fine per oggettiva mancanza di collaborazione da parte degli stessi, che non sempre riescono a rispettare le prescrizioni imposte nei percorsi all'esterno, anche in ragione di condizioni personali particolarmente critiche.*

*Particolarmente complessa appare la situazione degli internati stranieri senza permesso di soggiorno, i cui percorsi di regolarizzazione sono difficili e la cui mancanza di una rete di riferimento all'esterno è ancor più acuta.*

*Quanto alle pratiche relative ai permessi di soggiorno, si segnala positivamente la recente iniziativa*

del Comune di Castelfranco Emilia, che ha iniziato ad entrare periodicamente in carcere per offrire assistenza a chi ne necessita.

Nei mesi scorsi, l'Ufficio del Garante ha posto formalmente al Dap (Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria) due questioni relative alla struttura modenese.

La prima riguarda il timore che in una struttura che già si caratterizza per una rilevante presenza psichiatrica, con la chiusura dell'Opg di Reggio Emilia possa aumentare il numero degli internati già portatori di problemi psichiatrici, collocati in un luogo comunque inadatto per mancanza di personale dedicato.

La seconda - in attesa di auspiccate riforme legislative - riguarda l'opportunità di pensare a "territorializzare" le misure di sicurezza detentive, agevolando, laddove possibile e utile, il rientro e l'avvicinamento ai luoghi di residenza o comunque di frequentazione abituale, favorendo la presa in carico da parte dei servizi. A questo fine, potrebbero essere utilizzati appositi spazi degli istituti penitenziari esistenti, soluzione consentita dall'ordinamento penitenziario; va ricordato che una parte degli internati sfollati a causa del terremoto da Saliceta San Giuliano (Mo) è stata assegnata in via definitiva in una apposita sezione del carcere di Padova.

Comunicato stampa 09/09/2013

### **Carcere. Garante regionale detenuti: "Pensare a soluzioni per chi non è riconosciuto da paese origine, rischio "girone infernale""**

Se una "rete di riferimento all'esterno" è una delle condizioni necessarie per il giudizio di cessata pericolosità sociale da parte della magistratura di sorveglianza, è necessario che le autorità competenti considerino anche i casi, che "purtroppo spesso si incontrano nei Cie", di chi non è riconosciuto dal Paese di provenienza e per cui è dunque impossibile ogni forma di regolarizzazione. A chiederlo, in una nota firmata dal suo ufficio, è la Garante regionale per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, Desi Bruno, che giovedì 5 settembre ha visitato la casa di reclusione di Castelfranco Emilia, in provincia di Modena, anche per effettuare un colloquio con l'internato che qualche giorno prima aveva tentato il suicidio inalando il gas della bomboletta utilizzata per alimentare il fornello presente in ogni cella.

"Nel corso del colloquio sono emersi i dettagli della sua vicenda personale: l'internato in questione è uno straniero, figlio di padre musulmano e di madre cristiana, originario dei territori della ex Jugoslavia, che durante la guerra nei Balcani degli anni '90 ha disertato perché avrebbe dovuto combattere contro persone della sua stessa famiglia - racconta Bruno -, è in esecuzione della misura di sicurezza della casa lavoro e al momento non ha alcuna rete di supporto all'esterno, né permesso di soggiorno né documenti, né tantomeno risorse autonome".

Secondo quanto riferito alla Garante, l'uomo è dagli anni '90 in Italia, non ha mai regolarizzato

la sua posizione e, già destinatario di un provvedimento di espulsione amministrativa, nel 2008 è transitato dal Centro di identificazione ed espulsione di Lamezia Terme senza che si riuscisse a dare esecuzione all'espulsione perché la Bosnia non lo ha riconosciuto come suo cittadino per la sua condizione di disertore.

“Nell'assenza di percorsi di regolarizzazione, e stante il non riconoscimento da parte del Paese di provenienza, potrebbe concretamente per lui profilarsi un continuo entrare per poi uscire dai Centri di identificazione ed espulsione, in un 'girone infernale' che rende queste persone prive di qualunque riferimento - ragiona Bruno -, ed in un siffatto contesto, come in altri casi analoghi, anche a fronte di una regolare condotta serbata durante il periodo di internamento, senza un percorso di regolarizzazione intrapreso e senza una rete di riferimento all'esterno è altamente probabile che possano mancare alla Magistratura di sorveglianza elementi idonei a fondare un giudizio di cessata pericolosità sociale, con conseguente proroga della misura di sicurezza”.

# I centri di identificazione ed espulsione

## La chiusura dei CIE di Modena e di Bologna

Nel 2013 è avvenuta **la chiusura dei due CIE esistenti nella Regione**, quello di Bologna, chiuso nel marzo per lavori di ristrutturazione e quello di Modena, chiuso in via definitiva con decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze, nel dicembre 2013

Vale la pena ricordare che le persone ristrette nei Centri di Identificazione ed Espulsione sono destinate all'allontanamento dallo Stato italiano e subiscono una restrizione della libertà personale che può raggiungere i 18 mesi (termine di trattenimento così ulteriormente aggravato dal D.L. 23 giugno 2011, n.89, convertito, con modificazioni, nella L. 2 agosto 2011, n.129) non per effetto della commissione di reati, come stabilisce l'art. 13 Cost., che sancisce la inviolabilità della libertà personale e i casi in cui la persona può esserne privata, ma per la mera irregolare presenza sul territorio, qualunque sia la causa pregressa che ha determinato tale irregolarità.

Si tratta di una condizione di privazione difficilmente accettata dalle persone che la subiscono, sia che provengano dal carcere, e che quindi hanno già scontato la pena inflitta per i reati commessi, sia per le persone che sono al CIE per non essere muniti di permesso di soggiorno o perché lo stesso è scaduto e non è stato più rinnovato (anche solo per la perdita di un lavoro). A ciò si accompagna quasi sempre il fallimento del progetto migratorio che aveva accompagnato l'abbandono del paese d'origine, con tutto ciò che comporta di drammatico nel dover ritornare indietro.

Queste le **criticità** riscontrate durante le visite in entrambi i CIE :

- la persistente ed elevata incidenza sulla popolazione ospite di **persone provenienti da uno stato di detenzione in carcere**. Trattasi nella quasi totalità di uomini che hanno alle spalle soprattutto condanne in materia di stupefacenti o di reati contro il patrimonio. La Garante ha sollecitato l'Amministrazione penitenziaria e i Consolati interessati ad adoperarsi affinché siano adottate sin dall'ingresso le procedure di identificazione che consentano l'espulsione di coloro che sono destinati all'allontanamento in tempo utile, evitando il protrarsi della restrizione della libertà personale nei CIE al fine di identificare gli espellendi
- la ricorrente presenza di stranieri presenti sul territorio dello Stato da moltissimi anni e che hanno perso il **permesso di soggiorno per mancato rinnovo o revoca**, anche con riferimento a tale categoria la loro presenza nel CIE suscita notevoli perplessità in quanto trattasi non di rado di persone che hanno un

radicamento in Italia, a volte una famiglia, incensurate ed in relazione alle quali una minore rigidità della legislazione attualmente in vigore permetterebbe una pronta regolarizzazione;

- la presenza significativa di **richiedenti asilo**;
- la non infrequente presenza di **stranieri tossicodipendenti o affetti da patologie** di dubbia compatibilità con la detenzione amministrativa in relazione ai quali l'Ufficio del Garante si è attivato perché fossero svolti tutti gli accertamenti necessari e trovate, se necessario, idonee soluzioni a salvaguardia del diritto alla salute singola e collettiva;
- la provenienza della gran parte delle **donne straniere** trattenute dal mondo della prostituzione e dello sfruttamento sessuale.

A ciò si aggiunge il fatto che la permanenza sino a 18 mesi (termine di trattenimento così ulteriormente aggravato dal D.L. 23 giugno 2011, n.89, convertito, con modificazioni, nella L. 2 agosto 2011, n.129), e ciò avviene quando **la procedura di espulsione non si realizza** per la mancata cooperazione del paese di rimpatrio o per il ritardo nell'ottenimento dei documenti richiesti al paese di provenienza, ha aumentato la conflittualità, i gesti di autolesionismo, i danneggiamenti. Ci sono poi persone, come detto, che **non vengono identificate**, perché il paese di provenienza non le riconosce, e restano al Cie per poi uscire e rientrare, in un "girone infernale" che rende queste persone prive di qualunque riferimento. Queste persone non hanno futuro né qui né altrove.

**Il tempo attuale di possibile permanenza rende i CIE luoghi di detenzione a tutti gli effetti e dovrà essere ripensata la gestione affidata a privati.**

Elemento di drammatico peggioramento delle condizioni di vita nelle due strutture esistenti in Regione è risultato essere la decisione del Ministero dell'Interno di affidare la gestione prima del Centro di Modena e poi quello di Bologna attivando la procedura di assegnazione con un **bando di gara al massimo ribasso**, con un importo a base d'asta di 30 euro per persona. Ciò ha creato scadimento delle condizioni di vita per le persone trattenute e ha suscitato numerosi interventi perché fosse ripensata questa modalità di assegnazione, tenuto conto che la Confraternita della Misericordia, che ha per un decennio gestito i centri, aveva a disposizione euro 75,00 per ogni trattenuto.

La preoccupazione era fondata, e le condizioni di vita delle persone sono scadute a tal punto, che per il CIE di Bologna, l'Ufficio del Garante ha dovuto sollecitare l'intervento della USL per verificare **le condizioni igienico-sanitarie del centro**, richiedendo alla Prefettura di Bologna, che ha dimostrato particolare sensibilità ed attenzione, l'autorizzazione ad una visita ispettiva all'USL. La visita è stata effettuata in data 14 gennaio 2013, confermando la **situazione di inaccettabile degrado** in cui vivevano le persone trattenute, sia per quanto riguarda la necessità di interventi di ristrutturazione dell'immobile, in particolare i servizi igienici, sia per quanto riguardava l'assenza di beni di prima necessità. Per i dettagli degli interventi si vedano i comunicati stampa che seguono.

Analoga richiesta è stata poi inoltrata in data 25 luglio 2013, per il CIE del territorio modenese di Modena, alla Prefettura di Modena, alla USL di Modena e al Sindaco di Modena quale autorità sanitaria locale.

**Fino alla data di chiusura del CIE di Bologna ha continuato ad operare lo sportello legale, in virtù di un pregresso protocollo con la Prefettura di Bologna del maggio 2012, nonché l'attività dell'associazione SOS**

**Donna per dare assistenza alle donne vittime di tratta presenti nella struttura.**

L'attività di informazione e consulenza giuridica dello sportello legale nel 2013 ha visto la **presa in carico di 26 persone trattenute** all'interno dei Centri di Identificazione ed Espulsione rispettivamente di Bologna (22) e Modena (4). Le vicende sanitarie sono quelle che maggiormente hanno interessato l'intervento dell'Ufficio. Dal referente lo sportello è stata altresì costantemente monitorata la situazione dei Centri di identificazione e di espulsione presenti in Italia attesa l'attenzione che gli stessi sollevano da parte delle Istituzioni e delle agenzie che si occupano della difesa dei diritti umani.

**Tavola sinottica delle attività svolte**

Data intervento	Struttura	Destinatari intervento	Contenuti segnalazione e intervento
14.01.2013	CIE Bologna	Prefetto e ASL Bologna	<b>Richiesta</b> visita ispettiva su condizioni igienico sanitarie dopo richiesta della Garante e nulla osta prefettura. Rischio accertato per la salute dei ristretti e degli operatori. Serie carenze strutturali.
18.02.2013	CIE BO	Direzione	<b>Segnalazione</b> di errori nell'assegnazione di spese trattenute dai conti personali degli stranieri. Assegnazioni improprie.
Aprile 2013	CIE Modena	Mittente lettera Direzione Oasi	<b>Incontro con operatore psicoterapeuta e segnalazione a Direzione</b> in merito a interruzione di sportello di assistenza psicologica per mancata corresponsione emolumenti
03.05.2013	Tutti istituti	Provveditore	<b>Sollecito e attenzione</b> in merito a procedure di identificazione dei detenuti extracomunitari in attesa di espulsione già nel periodo detentivo.
11.05.2013	CIE Modena	Ministro Interno Ministro Giustizia Ministro Coop. Internazionale	<b>Segnalazione</b> gravi criticità di ordine igienico-sanitario; in merito a interruzione di prestazioni per mancanza della corresponsione degli emolumenti; mancanza di risorse per assistenza agli stranieri ristretti, cattiva gestione ente gestore
25.07.2013	CIE Modena	Prefetto; Azienda USL; Sindaco	<b>Segnalazione</b> gravi carenze igienico-sanitarie e strutturali nel CIE di Modena. Degradanti condizioni di vita dei ristretti; difficoltà lavorative degli operatori. Richiesta sopralluogo ASL.
19.12. 2013	CIE	Ministero Interni	<b>Quesito</b> in merito a delega collaboratori per i colloqui con i ristretti nei CIE
Dicembre 2013	Diritto Immigrazione	A richiedenti	<b>Espressione parere</b> in merito a rimpatrio volontario degli immigrati
<b>Casi individuali</b>			
11.01.2013	CIE BO	R. M.	<b>Igienico-Sanitario</b>

Casi individuali			
11.01.2013	CIE BO	B. G.	Vicenda Sanitaria
11.01.2013	CIE BO	K. K.	Igienico-Sanitario
11.01.2013	CIE BO	M. F.	Igienico-Sanitario
11.01.2013	CIE BO	M. A.	Vicenda Sanitaria
11.01.2013	CIE BO	R. M.	Riconoscimenti e documenti
28.01.2013	CIE BO	Minorenne	Vicenda Sanitaria
04.02.2013	CIE BO	F. H.	Richiesta asilo politico
04.02.2013	CIE BO	N. O.	Vicenda Sanitaria – richiesta asilo per motivi umanitari
19.02.2013	CIE BO	Medico	Segnalazione problematiche relative all'assistenza sanitaria in CIE e mancata corresponsione emolumenti per attività professionale
27.02.2013	CIE BO	B. K.	Improprio trattenimento
04.03.2013	CIE BO	O. L.	Protesta con cucitura labbra
04.03.2013	CIE BO	R. O.	Protesta con cucitura labbra
04.03.2013	CIE BO	A. B.	Vicenda sanitaria
04.03.2013	CIE BO	R. A.	Vicenda sanitaria e incompatibilità con struttura
04.03.2013	CIE BO	S. A.	Rinnovo PdS
04.03.2013	CIE BO	A. B.	Richiesta asilo
10.03.2013	Ex CIE BO	5 stranieri trasferiti a altri CIE	Segnalazioni varie ad altri garanti territoriali in seguito a trasferimenti per la chiusura CIE Bologna per ristrutturazione
24.05.2013	CIE MO	A. M.	Vicenda sanitaria
12.07.2013	CIE MO	D. M.	Vicenda sanitaria
12.07.2013	CIE MO	D. S.	Vicenda sanitarie e incompatibilità con struttura
11.11.2013	CIE MO	W. S.	Notizie in merito a trasferimento ad altro CIE (TP)

Va sottolineato che dall'entrata in vigore della nuova normativa (termine di trattenimento fino a 18 mesi) si sono registrati più atti di autolesionismo e aumento della conflittualità interna, con scioperi della fame, danneggiamenti e momenti di aperta ribellione. E ciò nonostante, fino ad un recente passato, il CIE di Via Mattei si era strutturato, nel corso del tempo, in modo unico in Italia, dotandosi di un **Progetto sociale** che, in sintonia con gli enti locali e con importanti realtà associative, assicurava maggiore attenzione alle persone, in

una prospettiva di riduzione del danno. Erano forniti servizi di sostegno, dai mediatori culturali agli psicologi, dagli sportelli informativi all'assistenza sanitaria continuativa, fino ai corsi di formazione e alfabetizzazione. Nel mese di dicembre 2012 è avvenuto il passaggio della gestione del centro dalla Confraternita della Misericordia al Consorzio Oasi, vincitore della gara al massimo ribasso con una offerta di Euro 28 e la situazione è precipitata, sono mancati a volte i generi di prima necessità e di assistenza, nonché si è registrato un progressivo scadimento delle prestazioni sanitarie, psicologiche, della mediazione culturale, con riduzione del personale peraltro non regolarmente retribuito e con una gestione del centro sempre più improvvisata e assente. Chi scrive ha dovuto constatare di persona che più persone, malate di scabbia, vivevano in una allarmante promiscuità, con pericolo per gli altri trattenuti e per il personale impiegato a vario titolo.

Per la precisa descrizione di quanto personalmente visto e denunciato si rimanda ai comunicati stampa che fotografano la situazione in divenire.

Per dovere di verità si deve anche rappresentare che lo scadimento delle condizioni di vita all'interno del CIE di Bologna era iniziato negli ultimi mesi di gestione della Misericordia, a cominciare dal cibo somministrato.

Alla data del 7 marzo 2013 il CIE di Bologna è stato temporaneamente chiuso per lavori di ristrutturazione, ma già da mesi il Centro veniva sotto utilizzato e al momento della chiusura erano presenti 25 donne (trasferite a Roma) e 28 uomini (trasferiti a Crotone). Non ha mai riaperto e la Prefettura di Bologna ha revocato l'appalto al Consorzio Oasi. E' possibile che intervenga la riapertura del Centro.

### **Il contrasto all'immigrazione irregolare attraverso i CIE è costoso, inumano e inefficace.**

Solo una quota infinitesimale di stranieri irregolari viene effettivamente espulsa a fronte di risorse economiche importanti che potrebbero essere diversamente investite.

### **Alcuni numeri esemplificativi**

I CIE in Italia sono 12 di cui 5 ancora effettivamente funzionanti.

Nel 2012 le presenze quotidiane sono state in media 925 a fronte di una capienza di 1775 posti.

Il costo altissimo a carico delle casse dello Stato Italiano è di 55 milioni all'anno e 163 euro al giorno il costo per ogni trattenuto nei CIE. Il dato è ricavato dalla ricerca "criminalizzazione dell'immigrazione irregolare" della Scuola superiore Sant'Anna di Pisa e considera i costi di gestione, quelli per l'attività legale, quelli di ricostruzione e ristrutturazione degli edifici.

Tra i costi evidenziati nella ricerca circa 20 milioni di euro l'anno vengono spesi per la gestione complessiva di tutti i CIE italiani, 350 euro il gratuito patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti di convalida davanti al giudice di pace, 10 euro servono per l'emissione di ogni provvedimento di convalida di trattenimento da parte del giudice di pace, 20 euro è il costo del giudice per ogni udienza.

Il trattenimento, che funziona con il sistema delle proroghe fino al limite dei 180 giorni di permanenza, potrebbe avere fino a 4 udienze.

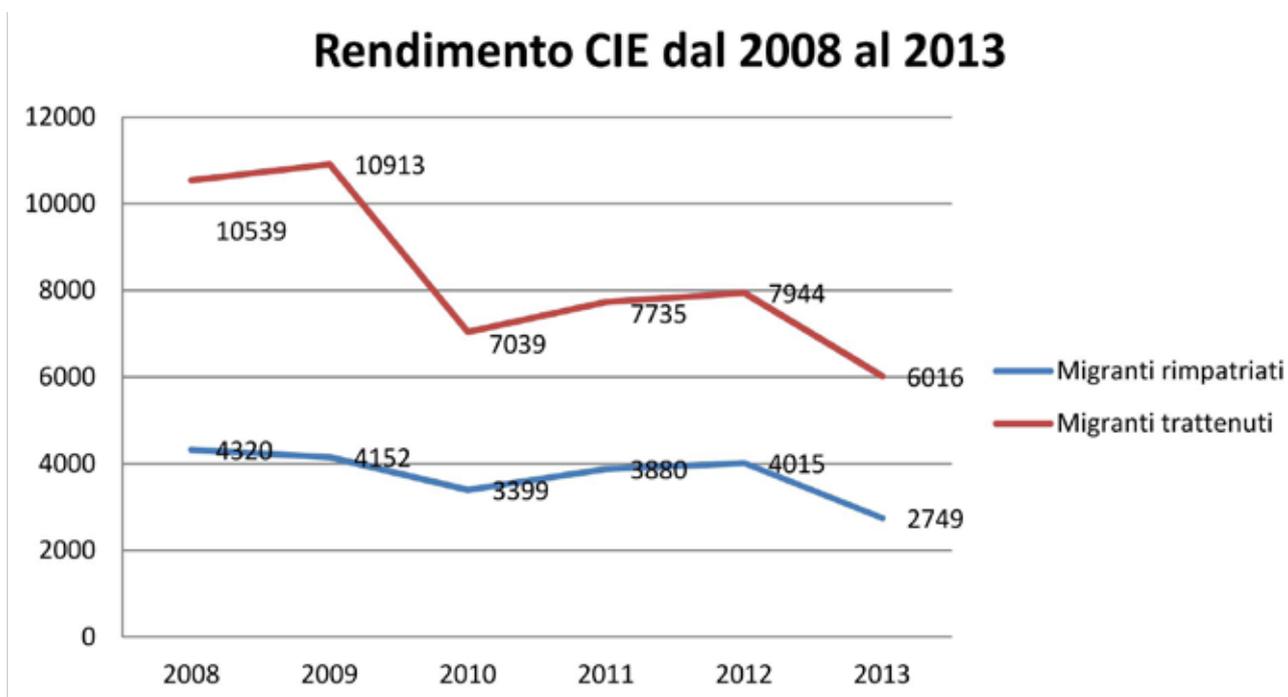
Su 169.126 persone transitate nei CIE tra il 1998 e il 2012 soltanto 78.081 sono state effettivamente rimpatriate (il 46,2%).

E per finire 1.500 tra agenti di polizia e militari sono i numeri delle forze dell'ordine impegnati al controllo o accompagnamento degli stranieri.

I Medici per i diritti umani (MEDU) segnalano, pubblicando e commentando i dati della Polizia di Stato, che nel 2013 i trattenuti sono stati 6.016 (5.431 uomini e 585 donne), ma solo **2.749 (il 45,7%)** è stato rimpatriato. Un tasso di efficacia inferiore a quello, già fallimentare, del 2012, quando la percentuale era del 50,5%.

**E comunque rappresenta meno dell'1% dei 294.000 immigrati che l'ISMU (Istituto per lo Studio della Multiethnicità) stimava fossero presenti in Italia.**

Per approfondire: <http://www.mediciperidirittiumani.org/centri-di-identificazione-ed-espulsione-dati-nazionali/>



Fonte: Medici per i Diritti Umani. Elaborazione su dati della Polizia di Stato

**La chiusura dei CIE di Bologna, che ha capienza di 95 persone, e quello di Modena, capienza 60, consentono di risparmiare risorse oltre 900.000 euro all'anno**, che possono essere utilmente riconvertite in attività di accoglienza e assistenza al rimpatrio volontario degli stranieri irregolari nel nostro Paese, progetti di cooperazione con i paesi terzi in materia di immigrazione. La perdita del lavoro per la crisi produttiva e il non riconoscimento dello "ius soli" continuano ad alimentare la presenza di "irregolari" sul territorio.

## Il CIE di Modena

Struttura con una capienza complessiva pari a 60 posti.

L'8 marzo 2013 erano presenti 47 persone, tutti uomini: 21 dalla Tunisia, 15 dal Marocco, 4 dall'Algeria, 2 dalla Nigeria; solo 1 unità dal Kosovo, Libia, Albania, Perù, Ecuador.

Nel complesso la situazione strutturale era migliore dell'analoga struttura di Bologna, che si ricorda essere stata chiusa per interventi straordinari di manutenzione, registrando però un peggioramento complessivo delle condizioni generali a partire dal luglio 2012, data dell'ingresso del consorzio Oasi come ente gestore.

L'analisi delle tabelle riportate di seguito evidenziano come nel corso dell'anno 2012 sono state lì trattenute 497 (numero in diminuzione a causa di lavori ristrutturazione per danneggiamenti)

La distribuzione per regione di provenienza mette in evidenza come più del 70% dei trattenuti sia proveniente da Tunisia e Marocco.

La maggior parte delle persone trattenute nel CIE risulta espulso, con una percentuale che raggiunge il 74 %, molto al di sopra della media nazionale, ma il dato resta di contenuto significato in rapporto al numero degli irregolari presenti sul territorio.

CIE Modena Raffronto anni	Espulsioni emesse	Transitati al CIE	Accompagnati alla frontiera	% Identificati accompagnati	Trattenuti CIE da questura
2008	564	593	252	42,2%	252
2009	507	597	333	55,5%	228
2010	616	456 (diminuzione causa momentanea riduzione capienza CIE aseguito grave danneggiamento)	304	66,5%	215
2011	363 (diminuzione effetto vuoto normativo direttiva EU)	605	396	65,5%	188
2012	331 (diminuzione effetto nuova normativo)	497 (diminuzione causa momentanea riduzione capienza CIE aseguito grave danneggiamento)	358 dal CIE 17 dal carcere Totale 375	75,45	201

Fonte: Questura di Modena – ufficio immigrazione – sezione rimpatri/espulsioni

**Attività CIE di Modena periodo 1 gennaio – 14 agosto 2013\***

**Trattenuti** 247 di cui 44 provenienti dalla Questura e 5 provenienti dal carcere.

**Rimpatriati** 157 pari al 63,5% dei transiti.

**Tempo medio di permanenza riferito agli effettivi rimpatriati** (157) - giorni 51

**Tempo medio di permanenza per i restanti 90 trattenuti non identificati e non rimpatriati** – mai oltre i sei mesi, non si è reso necessario prolungare il trattenimento fino a 18m come previsto dall'art.14 co5, settimo periodo (ulteriori 12mesi).

**Nazionalità:**

Tunisia 80; Marocco 62; Algeria 31; Albania 21; Egitto 10; Nigeria 9; Romania 7; Cina 4; Serbia 3; Moldavia 2; Georgia 2; Kosovo 2; Perù 2; Ecuador 2; India, Slovacchia, Macedonia, Ucraina, Bangladesh, Colombia, Gambia, Srilanka, Pakistan, Libia 1.

**Attività dell'Ufficio immigrazione anno 2013\***

**Espulsioni** 200

**Ordini** 149

**Trattenimenti** 60 (44 CIE Modena, 16 altri CIE)

**Accompagnamenti immediati** dal 1.1 al 14.8 n. 7; dal 15.8 a fine anno n. 12

**Allontanamenti comunitari** 32 di cui 9 eseguiti con accompagnamento alla frontiera

\*Fonte: *Prefettura di Modena*

**Dall'ingresso del Consorzio Oasi** è certamente peggiorata la qualità della vita all'interno del centro: il personale medico e psicologico è andato sempre più riducendosi, sino alla paradossale situazione di un unico medico a cui è stato chiesto di dirigere il centro, che ha conosciuto un defatigante turn-over di direttori che tali si presentavano, per rimanere un periodo limitato, lasciando così il CIE di fatto con una gestione apparente. Spesso sono mancate medicine, acquistate di tasca propria dal medico, e beni di prima necessità. La qualità del cibo scadente.

In data 2 aprile 2013 è stata comunicata formalmente la cessazione dell'assistenza psicologica, a causa della perdurante inadempienza del Consorzio nel retribuire il personale, e non solo quello medico e psicologico, ma anche i mediatori culturali, inservienti, ecc..

In questo contesto erano presenti anche persone con rilevanti problemi psichici, ripetutamente segnalate a questo Ufficio, che ha ritenuto, nella situazione di abbandono che si era creata, di chiedere aiuto al Servizio sanitario esterno, che ha risposto in modo collaborativo.

Le ragioni di evidente preoccupazione sono state ripetutamente segnalate alle autorità competenti, Ministero compreso .

La chiusura definitiva del CIE di Modena ha aperto la prospettiva di poter utilizzare quella struttura, anche in ragione della vicinanza alla casa circondariale di Modena, per favorire attività produttive e incentivare la possibilità di accesso a misure alternative alla detenzione.

## La nuova disciplina in materia di espulsione degli stranieri

Le modifiche del D.L. 23 dicembre 2013 n.146, convertito con legge del 21 febbraio 2014 n.10, recante misure urgenti in tema di diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria, riguardano anche la materia dell'immigrazione di cui decreto legislativo n. 286/98 e succ. modifiche, ed in particolare l'espulsione dei detenuti stranieri come **sanzione alternativa alla detenzione (art. 6)**.

Secondo i dati riportati nella relazione di accompagnamento del D.L. n. 146/2013, convertito con L. 10 del 21 febbraio 2014, il Ministero di Giustizia stima che al luglio 2013 erano presenti negli istituti penitenziari **22.812** detenuti stranieri non appartenenti all'UE, e pertanto potenzialmente espellibili in presenza delle condizioni richieste ai sensi dell'art. 16 comma 5 D.lgs. n. 286/98.

Le modifiche apportate ampliano la categoria dei reati per cui deve essere disposta l'espulsione quando residuano anni due di reclusione da scontare, ricomprendendo anche quelli meno gravi previsti dal Testo Unico sull'immigrazione e anche quelli di rapina ed estorsione aggravata ex art. 628 co.3 e 629 co.2 c.p.p., prima esclusi.

Inoltre è prevista anche l'espulsione una volta scontati reati ostativi. Questo comporterebbe che, sempre alla data del 30 luglio 2013, il numero delle persone straniere davvero espellibili ammonterebbe a **5.018** unità, con un incremento di circa **1.300** persone in virtù delle modifiche apportate.

La disciplina, come modificata, è importante perché potrebbe incidere sulla presenza di detenuti stranieri non solo negli istituti penitenziari, ma anche nei CIE, soprattutto se andrà a regime la nuova disciplina in tema di identificazione degli stranieri espellibili, da effettuarsi sin dall'ingresso in carcere, in modo che i dati identificativi possano essere trasmessi alla magistratura di sorveglianza per l'adozione del provvedimento di espulsione.

Ovviamente resta fondamentale la collaborazione delle autorità diplomatiche, ma il meccanismo, benché non nuovo, ma previsto solo a livello di circolare, dovrebbe evitare il passaggio dei detenuti espellendi dai CIE, con riduzione di presenze e costi e di una di quelle situazioni di grande tensione che ha caratterizzato la vita all'interno dei centri, costituita dalla presenza di persone provenienti dal carcere, da identificarsi compiutamente, in assenza di procedura di identificazione opportunamente attivata negli istituti penitenziari di provenienza.

La **tabella di confronto** tra il T.U e le modifiche apportate dalla L. n.10 del 21 febbraio 2014, di conversione del D.L. n.146 del 23 dicembre 2013 è riportata nella sezione "La questione carceri e gli stranieri" alla pag. 54.

3.05.2013

### **Nota al Provveditore regionale, Pietro Buffa in merito a procedure di identificazione dei detenuti extracomunitari in attesa di espulsione**

Gentile Provveditore,

in qualità di Garante regionale mi occupo anche delle persone trattenute nei Centri di identificazione ed espulsione di Bologna e Modena, dove sono ristretti i cittadini non appartenenti all'Unione Europea in attesa di espulsione.

Come saprà, per effetto della legge n. 129/2011, il trattenimento può arrivare anche sino a 18 mesi, qualora non si riesca ad identificare tempestivamente la persona da allontanare.

Ad oggi circa la metà delle persone trattenute arrivano dal carcere senza precedente identificazione che, quando possibile, eliminerebbe il passaggio dai CIE, risparmiando a chi esce dal carcere un ulteriore periodo di privazione della libertà personale (difficilmente compreso) e meno difficile la situazione all'interno dei Centri, dove le tensioni sono continue e spesso sfociano in rivolte.

Le chiedo pertanto se è possibile richiedere alla Direzioni degli istituti, per la parte di competenza, di prestare la massima attenzione alle procedure di identificazione degli stranieri, soprattutto laddove le detenzioni sono significative, in tempo utile ad evitare quanto sopra, e secondo le coordinate operative contenute nelle circolari del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria 20 luglio 2000, n.3529/5979 (Attività di identificazione dei detenuti extracomunitari finalizzata all'esecuzione delle misure di rimpatrio previste dal D.L.vo 286/1998) e nella direttiva interministeriale del 25 luglio 2007 Mastella-Amato in materia di procedure di identificazione dei detenuti extracomunitari in attesa di espulsione. Ringraziando sempre per l'attenzione, porgo cordiali saluti.

*Avv. Desi Bruno - Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale - Assemblea Legislativa Regione Emilia-Romagna*

### **La risposta del Dipartimento dell' AP – PRAP Regione Emilia-Romagna**

*Con riferimento alla nota avente prot. N. 0018808 del 3.5.2013, afferente l'oggetto, si comunica che gli istituti penitenziari del distretto di competenza di questo Provveditorato, operano in piena sintonia con le FF.OO. locali nel dare attuazione al D.L.vo 286/1998, in materia di identificazione dei detenuti extracomunitari, ed in osservanza alle disposizioni e direttive emanate dai competenti Uffici dipartimentali, che di seguito si elencano:*

- Circolare n. prot. 576630.13 e n. 3529/5979 del 20.07.2000;
- Circolare n. prot. 502117 del 04.07.2001;
- Nota Ministeriale cod. id. n. 000680 del 07.08.2007 dell'Ufficio del Capo del Dipartimento;
- Nota Ministeriale cod. id. n. 0342379-2007 del 08.01.2008.

Cordiali saluti

*Il Provveditore regionale - Pietro Buffa*

Comunicato stampa del 09/01/2013

## **Carcere. Venerdì 11 la Garante visita il CIE di Bologna**

*Nella mattinata di venerdì 11 gennaio, Desi Bruno, Garante regionale per le persone private della libertà personale, visiterà il Cie (Centro di identificazione e di espulsione) di Bologna.*

*Si tratta della prima visita in via Mattei dopo l'avvio della nuova gestione: dal primo gennaio, il Consorzio Oasi ha sostituito la Confraternita della Misericordia. Nel corso del 2012, sono transitate nel Centro per immigrati circa 600 persone, di 43 nazionalità diverse; nel periodo in cui vengono trattenute – non di rado vicino ai dodici mesi – queste persone non vengono impegnate in attività formative o ricreative.*

*Dopo le ultime visite effettuate al Cie di Bologna, Desi Bruno ha segnalato situazioni a forte rischio igienico-sanitario, e anche la presenza di persone sieropositive. La Garante si è ripetutamente rivolta alle autorità sanitarie e alla Prefettura, chiedendo un rapido accertamento con ispezione igienico-sanitaria sulle condizioni di vivibilità del Cie.*

*L'Azienda Usl non ha mai effettuato visite ispettive, come avviene in carcere, perché il luogo veniva considerato sottratto ai poteri di controllo del servizio pubblico. Ma il 21 novembre scorso, la Prefettura di Bologna ha scritto al direttore del Dipartimento di Sanità pubblica dell'Azienda Usl di Bologna che nulla osta al compimento di questa visita, reputandone l'utilità anche ai fini delle verifiche di competenza della Prefettura.*

*Nella lettera si chiedeva di segnalare i nominativi del personale incaricato, al fine di poter concordare la data di accesso alla struttura, ma non si hanno notizie di una programmazione della visita.*

Comunicato stampa 11/01/2013

## **Carcere. Garante regionale detenuti al CIE di Bologna: situazione degradante, a rischio la salute pubblica. Struttura da chiudere**

*“Non è più rinviabile una visita ispettiva dell'Azienda Usl, la situazione è vistosamente degradante per le persone rinchiuso e può mettere a rischio la salute pubblica. Abbiamo riscontrato almeno tre casi di scabbia, in un contesto di forte promiscuità in cui mancano beni di prima necessità e appaiono necessari vari interventi strutturali, di natura idraulica, muraria, elettrica, igienico-sanitaria. È poi inaccettabile l'insufficienza di beni di prima necessità – carta igienica, sapone, biancheria intima, abbigliamento – a cui sono sottoposte le persone trattenute nel Cie di Bologna”.*

Lo dice Desi Bruno, Garante regionale per le persone private della libertà personale, che ha appena visitato il Centro di identificazione e di espulsione di via Mattei. Si tratta della prima verifica dopo l'avvio della nuova gestione del Centro (dal primo dicembre, il Consorzio Oasi ha sostituito la Confraternita della Misericordia). Oggi sono trattenuti nel Cie 51 persone, 21 donne e 30 uomini. Già dopo le visite precedenti – settembre e novembre 2012 - la Garante aveva denunciato una situazione di forte degrado, con particolare riferimento agli incombenti rischi igienico-sanitari (è costante la presenza di persone sieropositive). Perciò si era rivolta alle autorità sanitarie, alla Prefettura, al sindaco di Bologna e all'assessorato della Regione, chiedendo un'ispezione finalizzata a verificare le condizioni di vivibilità del Cie. In passato, l'Azienda Usl non ha mai effettuato visite ispettive, come avviene solitamente in carcere, perché il luogo veniva considerato alla stregua di una zona militare, dunque sottratto ai poteri di controllo del servizio pubblico. Ma il 21 novembre scorso, la Prefettura di Bologna ha scritto al Direttore del Dipartimento di Sanità pubblica dell'Azienda Usl di Bologna che nulla osta al compimento di questa visita, ravvisandone l'utilità anche ai fini delle verifiche di competenza della Prefettura.

“Sono passati 50 giorni – sottolinea Desi Bruno – e questa visita non è ancora avvenuta”.

Oggi alla Garante è stata consegnata una lettera, sottoscritta da 31 persone trattenute nel Cie e già indirizzata alla Guardia di Finanza: nel testo si elencano le condizioni “disumane” a cui sono sottoposti i reclusi, definite assai peggiori del carcere. “Non abbiamo i nostri minimi diritti di base, per esempio, dentifricio, spazzolino, un cambio di indumenti puliti, un pasto decente, materassi igienici, un cambio di lenzuola, riscaldamento nelle camere e finestre rotte... Mancano medicinali importanti per la nostra salute e non ci sentiamo seguiti bene dal personale medico”. Va ricordato come la nuova società del gestione del Centro, che certo non porta responsabilità per le carenze strutturali, sia subentrata dopo aver vinto una gara al massimo ribasso, al termine della quale da più parti si era segnalata la preoccupazione sul rispetto dei requisiti minimi a garanzia delle persone trattenute nel Cie.

Comunicato stampa 01/02/2013

### **CIE Bologna. Risultati ispezione ASL, Bruno (Garante detenuti)**

**“Confermata gravità situazione igienico sanitaria, struttura da chiudere”**

“La visita ispettiva della Asl del 14 gennaio conferma quanto già riscontrato in occasione delle mie precedenti visite, le condizioni igienico-strutturali sono inaccettabili e le persone trattenute vivono in una situazione degradante, con rischio per la loro salute e per quella degli operatori presenti”: è quanto afferma la Garante regionale delle persone private della libertà personale, Desi Bruno, alla luce di ciò che i funzionari della Asl di Bologna hanno riscontrato all'interno del Cie felsineo.

Consegna regolare di indumenti, biancheria e prodotti per l'igiene per evitare un “rischio gravissimo

di diffusione di patologie infettive”; la definizione di procedure per la corretta gestione dei nuovi ingressi; riunioni periodiche di coordinamento tra tutti i portatori di interesse; un registro di infortuni per un programma di prevenzione degli stessi e l’attivazione di attività ludico-ricreative degli ospiti, “al fine di garantire un clima sociale adeguato e ridurre la conflittualità”: è ciò che l’Asl chiede alla direzione del Centro di identificazione ed espulsione di Bologna nella relazione elaborata dopo la visita ispettiva a lungo richiesta dalla Garante Desi Bruno, che da tempo lamentava come in passato l’Azienda sanitaria non avesse mai effettuato alcun controllo sulla struttura, al contrario di ciò che avviene per il carcere.

Dal punto di vista della gestione delle persone trattenute, gli ispettori sanitari hanno rilevato tra le problematiche principali “l’esplicita richiesta di psicofarmaci da parte di oltre un terzo degli ospiti”, questo per proseguire terapie che avevano iniziato nei periodi di carcerazioni in penitenziario, e “quattro segnalazioni di sospetta scabbia”, per cui, ricorda l’Asl nella sua relazione, “è di fondamentale importanza la gestione corretta della biancheria personale e degli effetti lettereci”.

Per quanto riguarda le condizioni dell’edificio, nel documento si ravvisa come “la struttura necessita di significativi ed urgenti interventi di manutenzione”, dagli “interventi sull’impianto elettrico per il ripristino del funzionamento dei corpi illuminanti e delle parti di impianto non più efficienti” al “rimettere in funzione le parti di raffrescamento disattivate” in previsione dell’estate, passando per “le porte nei bagni e nelle docce e i lavabi mancanti da rimontare”. A ciò si deve aggiungere poi “una pulizia straordinaria in tutto l’edificio”.

Secondo l’Asl, non bisogna poi sottovalutare il tema della gestione degli incendi: di fronte a roghi “a volte deliberatamente provocati all’interno delle stanze dormitorio” (nella relazione si segnala che al momento della visita il personale “stava spegnendo un falò di posate di plastica e pane imbustato che era stato acceso dagli ospiti”), è necessario “individuare procedure atte a consentire di effettuare gli interventi in modo celere e sicuro”, come ad esempio “manichette con sistema a pioggia dai condotti di aereazione”, oltre a “ripristinare le funzionalità dell’impianto di rilevazione fumo”.

“Di fronte alla mancanza di beni di prima necessità e di interventi strutturali di natura idraulica, muraria, elettrica e igienico-sanitaria, ritengo che la struttura sia inadatta tanto per i ristretti quanto per gli operatori- conclude Bruno-, ed è questo quindi il momento opportuno per chiudere definitivamente una struttura ampiamente sottoutilizzata da tempo”.

Comunicato stampa 05/03/2013

### **Immigrati. Desi Bruno (Garante regionale detenuti) "CIE inutili e dannosi, è tempo di chiuderli"**

*"Ho chiesto, ancora con più forza negli ultimi mesi, che il Centro di identificazione e di espulsione di Bologna fosse chiuso. Ma nei sessanta giorni che dovrebbero servire per i lavori necessari a ripristinare strutture e ambienti, occorre ripensare quello che fino a oggi è stato fatto con le trattenute e i trattenuti, rinchiusi senza aver commesso un reato all'interno di un posto che da tutti è considerato peggio di un carcere".*

*Dopo il sollievo per la tanto richiesta chiusura del Cie, non si ammorbidisce la posizione della Garante regionale per le persone private della libertà personale, Desi Bruno.*

*Appena dieci giorni fa, la Garante aveva scritto al Prefetto, all'Asl e al sindaco Merola per denunciare che, dopo un mese dall'ultima visita, le condizioni di degrado in cui sono costretti a vivere i trattenuti erano rimaste immutate: "Magazzini vuoti mentre si cammina in ciabatte nella neve, coperte lasciate per mesi senza ricambio, assenza di biancheria intima, finestre rattoppate con cartone, cibo scadente, servizi igienici rotti, casi di scabbia, tossicodipendenti, persone affette da Hiv. Impossibile stupirsi quando, per protestare contro il trattenimento, un uomo e una donna si sono cuciti le labbra con fili tirati via da maglie e pezzetti di ferro acuminati".*

*Sono tuttora presenti nel Centro di via Mattei 25 donne e 28 uomini, come ha potuto constatare il personale dell'ufficio del Garante nell'ultimo accesso di lunedì scorso. La chiusura, seppure temporanea, "costituisce una buona notizia", ma adesso – ribadisce la Garante – "bisogna ripensare l'intero sistema anche in attesa che a livello comunitario si trovi la strada per chiedere agli Stati più garanzie nei confronti dei cittadini stranieri da rimpatriare".*

*La gravità della situazione è stata ripetutamente e costantemente monitorata dallo sportello di informazione giuridica attivato all'interno del Cie dalla Garante e dal Difensore civico; in alcuni casi, l'intervento del servizio ha consentito il rilascio di persone che non potevano essere trattenute.*

*All'interno del Cie non ci sono attività di volontariato tra i trattenuti. Corsi di italiano, attività sportive, piccole occasioni di lavoro, importanti soprattutto quando la permanenza può durare, di fatto, in alcuni casi anche un anno. La mancanza di servizi alle persone è legata anche alla scelta effettuata negli ultimi mesi di affidare la gestione del Centro secondo parametri al massimo ribasso, che certamente consentono di risparmiare, ma a danno della dignità delle persone. La Garante segnala, inoltre, come i decreti di espulsione che trovano compimento rappresentino solo la metà di quelli che dovrebbero essere effettuati, il calo progressivo delle presenze pone con sempre maggiore insistenza l'interrogativo sul significato di queste strutture nelle quali, con proroghe reiterate, la detenzione si può protrarre fino al limite dei 18 mesi, e spesso senza che alcuna identificazione si compia.*

*"Inutili per le identificazioni e inefficaci per le espulsioni, i Cie sono solo macchine che producono*

insicurezza, tensioni, inumane condizioni di vita per le persone che vi sono ristrette, tagli traumatici dei legami familiari”, conclude la Garante. La stessa allerta viene lanciata per il Cie di Modena, che l’8 marzo la Garante tornerà a visitare, accogliendo l’appello lanciato pubblicamente dalla Cgil, in rappresentanza dei lavoratori da quattro mesi senza stipendio, e dal sindaco Pighi.

Comunicato stampa 06/03/2013

**Immigrati. CIE Bologna, trasferimento persone trattenute.**

**Garante regionale detenuti: preoccupano condizioni donna che necessita cure importanti**

“Si sta concludendo in queste ore il trasferimento dal Cie di Bologna delle trattenute e dei trattenuti. Risulterebbe, infatti, che gli uomini sarebbero già stati inviati in altri Centri, mentre le donne verranno ricevute da altre strutture analoghe nel corso della giornata, conseguenza della decisione della Prefettura di chiudere il Centro per compiere lavori di manutenzione straordinaria e ordinaria. Tra coloro che sono in corso di trasferimento, vi è anche il cittadino straniero che da sabato, cucendosi la bocca con strumenti di fortuna, ha iniziato uno sciopero della fame per potere essere liberato, mentre la donna giunta a scegliere questo percorso di protesta, sembra abbia avuto un peggioramento delle condizioni generali proprio questa mattina”. A parlare è la Garante regionale delle persone private della libertà personale, Desi Bruno, in merito alla situazione che si sta determinando in seguito alla provvisoria chiusura del Centro di identificazione e di espulsione per immigrati di via Mattei, a Bologna.

“Esprimo preoccupazione- prosegue- per la situazione di una trattenuta per la quale come Garante ho cercato, al momento senza esito, la possibilità di un ricovero in una struttura per consentire di portare avanti cure delicate e importanti, in ragione delle quali si ha notizia che fosse stata fissata una visita di controllo la prossima settimana”. La cittadina straniera vista ieri dal referente lo sportello info giuridico era in attesa di un luogo in grado di ospitarla, per permettere l’inoltro della richiesta di permesso di soggiorno per motivi umanitari e il rilascio dal Cie. Per questo, la Garante, che segue da vicino l’evolversi della vicenda, sta valutando la situazione anche per comprendere se sono state assunte tutte le misure necessarie, affinché “l’invio in altre strutture non rechi alle persone trattenute disagi maggiori di quelli dovuti al semplice spostamento, e che siano fatte tutte le comunicazioni necessarie in riferimento alle condizioni di salute delle persone trasferite”.

Comunicato stampa 11/03/2013

## **Immigrati. CIE Modena, gli effetti negativi del bando al massimo ribasso, aprire uno sportello per le persone trattenute**

Dopo la visita di venerdì 8 marzo all'interno del CIE (Centro di Identificazione e di Espulsione) di Modena, il giudizio di Desi Bruno, Garante regionale per le persone private della libertà personale, appare più severo che in passato: "Nel complesso, la situazione del CIE di Modena è certamente migliore dell'analoga struttura di Bologna [appena chiusa per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, ndr], ma è certamente peggiorata da luglio 2012". Da allora, è diventato ente gestore del CIE il Consorzio Oasi, vincitore della gara al massimo ribasso indetta del Ministero degli Interni. La scelta compiuta dal Ministero di indire bandi al massimo ribasso per queste strutture non si è rivelata positiva, come ha evidenziato anche il Sindaco di Modena, Pighi. Anziché risolversi, i problemi denunciati in passato, sono aumentati.

Venerdì si trovavano dentro il CIE di Modena 47 persone, alcune con gravi problemi di salute e per le quali sarebbero necessari accertamenti immediati. Si aggiungano le difficoltà degli operatori non pagati da mesi, lo stesso menù fornito da settimane e di qualità scadente, la presenza di un solo medico. Di una situazione così precaria, fanno le spese anche gli operatori di polizia e i militari costretti a gestire una situazione sempre più incandescente. Sono recenti la richiesta di chiusura del CIE di Modena da parte degli operatori di polizia penitenziaria, e lo sciopero (28 febbraio) dei dipendenti del Consorzio Oasi per il mancato pagamento degli stipendi.

Perciò, la Garante afferma: "Mentre aspettiamo una assunzione di responsabilità per la chiusura definitiva del CIE, dobbiamo intervenire quanto prima per impedire che il disagio diventi velocemente degrado, mettendo a rischio le persone trattenute e i lavoratori".

Una prima misura concreta sarebbe l'apertura dello sportello di informazione giuridica già attivato da maggio 2012 presso il CIE di Bologna. L'autorizzazione ad avviare questo servizio dipende dalla Prefettura; lo sportello consentirebbe di dare consulenza gratuita ai cittadini trattenuti, che spesso non capiscono perché si trovano reclusi senza aver commesso un reato. "Lo sportello di informazione giuridica - conclude Desi Bruno - agirebbe in sinergia con il Comune di Modena, come auspicato dall'assessore alle Politiche sociali, Francesca Maletti, e con il volontariato, che in queste settimane muove i primi passi all'interno del CIE".

Comunicato stampa 12/03/2013

### **Immigrati: Garante regionale detenuti al CIE Modena "Preoccupa nuovo bando affidamento struttura"**

---

*Domani, martedì 13 marzo, la Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale, Desi Bruno, visiterà per la prima volta il Cie (Centro di identificazione ed espulsione) di Modena. Si tratta dell'unico centro aperto in Emilia-Romagna, oltre a quello di Bologna; alla visita saranno presenti la direttrice del Centro, Annamaria Lombardo, e il presidente della "Misericordia" sezione di Modena, Daniele Giovanardi.*

*Scopo della visita è verificare le condizioni di vita delle persone ristrette, i numeri della popolazione esistente, la provenienza dei migranti, le eventuali richieste di asilo, la presenza di sportelli e servizi alla persona, oltre all'assistenza sanitaria.*

*L'Ufficio del garante esprime preoccupazione per il bando, appena uscito, relativo all'affidamento del Cie di Modena, pubblicato con un avviso di gara al massimo ribasso con base d'asta 30 euro a persona. Una cifra che potrebbe provocare un drastico abbattimento dei servizi alle persone e un peggioramento della qualità della vita per i trattenuti. Ciò renderebbe ancora più drammatica la condizione di persone che sono private della libertà personale, in vista dell'espulsione, per effetto di una mera condizione di irregolarità nel territorio.*

Comunicato stampa 24/04/2013

### **Carcere. CIE Modena, è urgente offrire assistenza legale e ripristinare quella psicologica, afferma la Garante**

---

*La situazione all'interno del Centro di Identificazione e di Espulsione di Modena suscita forte preoccupazione in Desi Bruno, Garante regionale delle persone sottoposte a misure limitative della libertà personale.*

*Rispetto all'estate 2012, si evidenziano nuove criticità, almeno in parte collegate al cambiamento dell'ente gestore, il Consorzio Oasi vincitore della gara al massimo ribasso indetta del Ministero degli Interni; si tratta di una valutazione critica che la Garante condivide con il Sindaco di Modena, Pighi, ed espressa prima della "rivolta" del 7 aprile. Secondo gli ultimi dati, le presenze all'interno della struttura sarebbero 37, a fronte di una capienza teorica di 60: si riscontra una sensibile diminuzione, dalle 48 presenze del 7 aprile.*

*Tuttavia, oltre alla presenza di stranieri tossicodipendenti o affetti da patologie di dubbia compatibilità con la detenzione amministrativa, all'elevata incidenza di persone provenienti da*

uno stato di detenzione in carcere e alla non infrequente presenza di persone richiedenti asilo, nelle ultime settimane si registra una novità negativa: l'interruzione dello sportello di assistenza psicologica. Infatti, la psicoterapeuta ha sospeso la sua attività per la mancata corresponsione dei compensi dovuti, come previsto dalla convenzione con il Consorzio Oasi (la Garante ne è stata informata direttamente, nella lettera si fa cenno a vani quanto ripetuti solleciti). Infine, resta ancora in sospeso la più volte sollecitata apertura dello sportello legale, in attesa di un via libera della Prefettura, organo cui compete di concedere il permesso. Lo sportello legale è stato sperimentato all'interno del CIE di Bologna e, secondo Desi Bruno, consentirebbe di dare consulenza ai cittadini trattenuti, che spesso non capiscono perché si trovano reclusi senza aver commesso un reato. Lo sportello di informazione giuridica agirebbe in sinergia con il Comune di Modena, come auspicato dall'assessora alle Politiche sociali, Francesca Maletti, e con il volontariato che in queste settimane muove i primi passi all'interno del CIE.

Comunicato stampa 14/05/2013

### **Cie Modena. Situazione allarmante, sta per mancare l'assistenza medica. Nuova visita Garante regionale detenuti**

---

Il 10 maggio, Desi Bruno, Garante delle persone private della libertà personale della Regione Emilia-Romagna, si è di nuovo recata in visita al Cie di Modena dove la situazione, già critica, sta precipitando.

Dall'inizio della gestione del centro da parte della consorzio L'Oasi (1<sup>o</sup> luglio 2012), a seguito di gara al massimo ribasso, si sono avvicendati diversi direttori, sino alla nomina, sempre come direttore, della dirigente sanitaria già assunta da L'Oasi.

A prescindere dalla straordinarietà del doppio ruolo, che ha creato confusione anche nelle persone trattenute, e dalla riconosciuta abnegazione con cui l'attuale direttrice ha operato, la stessa ha formalmente comunicato le proprie dimissioni irrevocabili a far data dal 9 maggio, anche per il mancato pagamento di alcune mensilità di lavoro.

In questi mesi, per lo stesso motivo, si erano già allontanati i medici e gli psicologi impiegati presso il Cie, rimasto del tutto privo dell'assistenza psicologica adeguata, come invece prevede il capitolato di appalto. Molte delle persone trattenute assumono farmaci (anche metadone), alcuni presentano serie patologie.

Il personale dipendente di L'Oasi ha più volte protestato per il mancato pagamento degli stipendi, e anche oggi attendono di riscuotere le ultime mensilità. A ciò si aggiunge che spesso il Centro è stato sprovvisto di risorse per il soddisfacimento delle necessità elementari delle persone trattenute.

L'attuale direttrice, su richiesta del rappresentante della Prefettura presente alla visita, ha dato la disponibilità a rimanere ancora una settimana e cioè sino a venerdì 17 maggio, per evitare ulteriori

disservizi e scongiurare il fatto che il Centro rimanga del tutto privo di assistenza sanitaria. Desi Bruno, nel segnalare quanto verificato nell'ultima visita, ha scritto alle Autorità competenti che l'ente gestore è stato ripetutamente sollecitato a far fronte a una situazione che mette a repentaglio la sicurezza di tutte le persone presenti - trattenuti e operatori - ma non ha mai dato segnali concreti di buona gestione. Da qui a pochi giorni, potrebbe mancare del tutto l'assistenza sanitaria, dopo la scomparsa di quella psicologica. Di questa situazione sono stati informati mediatori culturali e operatori di polizia presenti alla visita effettuata dalla Garante. Avvertendo tutta la criticità della situazione, la Garante si recherà di nuovo al Cie di Modena il prossimo 17 maggio, venerdì.

Comunicato stampa 12/07/2013

### **CIE Modena. Visita Garante regionale detenuti: "presenza di reclusi con disagio psichico grave, serve intervento servizi territoriali esterni"**

Dopo la sua visita di questa mattina al Centro di identificazione ed espulsione di Modena, la Garante regionale delle persone private della libertà personale, Desi Bruno, non può che definirsi "impressionata dalla presenza di un disagio psichico così grave" tra alcuni dei trattenuti nella struttura, "dove al momento non è presente un servizio psichiatrico interno", e auspica quindi "un intervento dei Servizi territoriali esterni per garantire il diritto alla salute".

Bruno cita in particolare due trattenuti, su un totale di 39 persone ospitate al momento nel Cie, per cui sono già partite le segnalazioni ai Centri di salute mentale competenti. La prima problematica riguarda un ragazzo di soli 21 anni, "pluri-tossicodipendente", come riporta l'ambulatorio della struttura, che "malgrado la terapia di disassuefazione" presenta "atteggiamenti di irrequietezza provocando risse e creando gravi disagi negli altri ospiti": per lui "la richiesta di un Trattamento sanitario obbligatorio" è stata solo "scongiurata" ricorrendo a "una terapia antipsicotica", ma permane il giudizio da parte degli stessi operatori che "per il ragazzo non sia adeguato un trattamento prolungato nel centro". Nel secondo caso, invece, un ragazzo di 29 anni "si è rinchiuso in se stesso rifiutando qualsiasi colloquio con il medico, la psicologa, il mediatore", "non utilizza il bonus che giornalmente gli viene assegnato" e "non socializza, rimane muto, isolato, non si nutre adeguatamente, non accudisce a se stesso": secondo il personale della struttura, chiari sintomi di "uno stato depressivo" che il "Cie aggrava".

La Garante riporta anche un'altra situazione limite all'interno del Cie di Modena: al momento risulta recluso un uomo kosovaro da sei anni in Italia, regolarmente occupato e in attesa del rinnovo di permesso di soggiorno, trasferito al Cie dopo un controllo durante una trasferta da Bergamo, città dove risiede, per conto dell'azienda per cui lavora, e il cui ricorso sarà esaminato dal giudice competente solo il 16 luglio, nonostante l'uomo sia costretto nella struttura dal primo di giugno.

*“È solo uno dei tanti esempi che rendono sempre più urgente la costituzione di uno sportello informativo all’interno del Cie”, commenta Bruno.*

*Permangono poi all’interno del Centro numerose difficoltà legate a problematiche di budget che incidono sulle condizioni di vita dei trattenuti, segnala Bruno. I dipendenti avevano annunciato uno sciopero a partire dallo scorso martedì, ma, per venire incontro alle esigenze di assistenza di molti reclusi durante il periodo del Ramadan, è stato deciso di rimandare la protesta al 22 luglio.*

*Oasi, il consorzio incaricato della gestione del Cie, che ha annunciato anche di aver appena vinto il bando per l’analogha struttura di Milano, a poco più di un mese della revoca da parte del prefetto di Bologna dell’incarico per la gestione del Centro del capoluogo emiliano, attribuisce questo ai ritardi nell’erogazione dei fondi previsti da parte del ministero competente, oltre a segnalare che il mancato riempimento della struttura causa loro notevoli problemi di finanziamento.*

Comunicato stampa 26/07/2013

### **CIE Modena. Dipendenti in sciopero, manca l’assistenza medica: “Degradanti condizioni di vita dei ristretti” denuncia la Garante**

*La Garante regionale delle persone private della libertà personale, Desi Bruno, ha scritto al Prefetto e al sindaco di Modena, al direttore del Dipartimento di sanità pubblica dell’azienda Usl di Modena e all’assessore regionale alla Sanità per denunciare gravi carenze igieniche e strutturali nel Centro di identificazione ed espulsione (Cie) di Modena. Le conseguenze sono “le degradanti condizioni di vita dei ristretti e le difficoltà lavorative degli operatori”.*

*Già lo scorso 11 maggio, la Garante si era rivolta alle autorità competenti per segnalare una serie di gravi disservizi riscontrati all’interno del Cie di via La Marmora. Quella situazione si è ulteriormente aggravata, mettendo a repentaglio sia le condizioni di vita dei reclusi (circa 20, in questi giorni, molti dei quali impegnati nel Ramadan), che la sicurezza degli operatori di polizia e dei dipendenti del Consorzio Oasi.*

*Oltre che per conclamate mancanze del Consorzio aggiudicatario dell’appalto - che si ricorda essere stato vinto su base d’asta 30 euro al massimo ribasso - la sospensione dei servizi ai detenuti si sta determinando anche – scrive Desi Bruno – “per l’esercizio legittimo del diritto di sciopero da parte degli operatori dipendenti, che lamentano continui ritardi nei pagamenti dello stipendio”.*

*Annunciato per il 9 luglio e poi rinviato, lo sciopero è in corso da quattro giorni.*

*Già nelle ultime visite la Garante aveva verificato forti contestazioni da parte dei ristretti in merito a qualità del cibo, assenza di materassi, carenze igieniche, nonché la presenza di gravi casi psichiatrici, a cui la struttura non riesce a far fronte.*

*Per questi motivi, Desi Bruno chiede al Prefetto di Modena di autorizzare al più presto una visita dell’Azienda Usl, affinché controlli tutti gli aspetti igienico-sanitari relativi alla struttura del Cie, come*

già è stato per Bologna, e verifichi se l'attuale situazione sia compatibile con gli standard minimi di rispetto dei diritti umani e della dignità delle persone ristrette anche ai fini della chiusura.

“Di fronte a tutte queste criticità - conclude Bruno- ci si chiede se non sia venuto il momento di ripensare anche alla natura di strutture ampiamente sottoutilizzate, dispendiose” e ribadendo un concetto già più volte espresso la Garante ritiene sia “necessario arrivare al superamento dei centri di detenzione amministrativa, frutto di una legislazione sull’immigrazione all’evidenza inadeguata. Poche le espulsioni, troppe le storie drammatiche, spesso di persone non socialmente pericolose”.

Comunicato stampa 28/12/2013

### Dalle Prefetture disposta la chiusura del Centro per l’identificazione e l’espulsione di Modena

E’ stata disposta il 23 dicembre 2013 – con decreto del ministero dell’interno, di concerto con il ministro dell’Economia e delle Finanze – la soppressione del Centro per l’identificazione e l’espulsione , “La Marmora” di Modena. La prefettura ha, quindi avviato le procedure per la disdetta del contratto di locazione dell’immobile e dei contratti di manutenzione per la gestione degli impianti del Centro.

La struttura che aveva iniziato la sua attività nel novembre del 2002 poteva ospitare fino a sessanta posti. Nell’agosto scorso, tuttavia, era stata disposta la temporanea sospensione della sua attività per consentire lavori di ristrutturazione e di adeguamento.

Comunicato stampa 02/01/2014

### Migranti. Desi Bruno: Doverosa la chiusura del CIE di Modena

“La chiusura del Centro di Identificazione ed Espulsione di Modena ad opera del Ministero degli Interni è un fatto positivo e costituisce – ha detto la Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, Desi Bruno - la presa d’atto di una situazione non più sostenibile per le persone trattenute e per coloro che vi lavoravano”.

Le condizioni di degrado e di violazione dei diritti umani all’interno del CIE in questione, in particolare dopo l’assegnazione all’ultimo ente gestore a seguito di una gara al massimo ribasso con base d’asta fissata in 30 euro pro-capite, che ha provocato un netto peggioramento del clima all’interno, con incremento degli atti di autolesionismo e aumento della conflittualità, impongono, ha rilevato la Garante, una riflessione, che è in atto, sul tema dei migranti e sulla funzione e utilità di questi Centri. Nei CIE, prima denominati CPT (Centri di Permanenza Temporanea), sono ristrette

le persone straniere destinate all'allontanamento dallo Stato italiano e le persone subiscono una restrizione della libertà personale che può raggiungere i 18 mesi ex lege n. 129/2011, non per effetto della commissione di reati, come stabilisce l'art. 13 Cost., che sancisce l'inviolabilità della libertà personale e i casi in cui la persona può esserne privata, ma per la mera irregolare presenza sul territorio, qualunque sia la causa pregressa che ha determinato tale irregolarità. Si tratta di una condizione di privazione, ricorda la Garante, difficilmente accettata dalle persone che la subiscono, sia che provengano dal carcere, e che quindi abbiano già scontato la pena inflitta per i reati eventualmente commessi, sia per le persone che sono al CIE per non essere muniti di permesso di soggiorno o perché lo stesso è scaduto e non è stato più rinnovato (anche solo per la perdita di un lavoro). A ciò si accompagna quasi sempre il fallimento del progetto migratorio che aveva accompagnato l'abbandono del paese d'origine, con tutto ciò che comporta di drammatico il dover ritornare indietro. Allora "è doverosa", sottolinea la Garante, la chiusura del CIE di Modena se a queste persone non si riesce ad assicurare un trattamento umano e rispettoso della dignità (cibo, vestiario, assistenza medica e psicologica, mediazione culturale), come prevede la legge, ma è utile chiedersi quale sia l'utilità di Centri che non sono comunque in grado di espellere una quota infinitesimale di stranieri irregolari rispetto ai numeri complessivi (e nonostante il CIE di Modena avesse la percentuale più alta di espulsioni a livello nazionale), che necessitano di importanti risorse destinate spesso ad improbabili enti di gestione, che sottraggono forze dell'ordine al territorio. Bisogna allora lavorare su altri fronti, come il rimpatrio assistito, la corretta identificazione delle persone da espellere in carcere, come prevede l'ultimo decreto Cancellieri, espulsioni che si realizzano se ed in quanto esistano e siano operanti gli accordi di riammissione con i paesi interessati, ma soprattutto bisogna ripensare il meccanismo di ingresso previsto dalla legge Bossi-Fini, che condanna alla clandestinità e quindi al trattenimento ai CIE nonché dare piena attuazione alla Direttiva UE 115/2008. Sarebbe adesso ragionevole, conclude la Garante, che la struttura, per la vicinanza al carcere, fosse utilizzata per favorire l'accesso a misure alternative mediante la creazione di alloggi o impiegata per attività lavorative.

Comunicato stampa 02/01/2014

### **Chiusura del CIE di Modena. Una riflessione del gruppo Carcere-Città**

Nei giorni di fine anno siamo rimasti positivamente sorpresi da due notizie che riguardano Modena. La prima è la chiusura definitiva del Centro di identificazione e espulsione (CIE). Noi speriamo si tratti di un passo importante verso una diversa soluzione, più rispettosa dei diritti umani, dei problemi dei migranti e di quelli legati alla sicurezza dei cittadini, a partire dall'abolizione del reato di clandestinità.

La seconda è un appello alla città, agli imprenditori della città, da parte della garante regionale

dei diritti dei detenuti, Desi Bruno, a formare una cordata per offrire lavoro alle persone ristrette nel carcere di Modena.

Nell'appello agli imprenditori di scommettere su un progetto di lavoro in carcere Desi Bruno dice: "Ci sono gli spazi, gli sgravi fiscali, una manodopera meno costosa e con voglia di fare..." Noi volontari però sappiamo che "gli spazi" non ci sono. Non sono nemmeno stati pensati nel progetto per il nuovo padiglione. (La direttrice però dice con convinzione: "voi portatemi il lavoro e io gli spazi li trovo"). Ma ora si apre un'opportunità nuova: la struttura ex CIE è molto vicina al carcere. Non è difficile creare un collegamento tra i due edifici, niente si frappone tra loro e "sarebbe ragionevole, dice Desi Bruno, che la struttura fosse utilizzata per favorire l'accesso a misure alternative mediante la creazione di alloggi o impiegata per attività lavorative". Noi appoggiamo con convinzione questa proposta ed esprimiamo la nostra piena solidarietà alla garante per la tempestività e chiarezza del suo intervento.

Con l'attuazione di un progetto articolato di questo tipo, Modena, oltre a recuperare una struttura che altrimenti rischia di andare in rovina, si porrebbe all'avanguardia nella soluzione dei problemi carcerari ormai sentiti dalla parte più avvertita e consapevole della società. Si introdurrebbe nei fatti quella rivoluzione copernicana che da tanto si attende: la pena non più funzionale solo alla punizione del reo, ma soprattutto alla sua presa di coscienza per il pieno reinserimento nella società. Da ultimo un'osservazione che non riteniamo irrilevante: le misure alternative, così come l'affidamento ai servizi, richiedono un luogo dove scontarle; ne possono usufruire quelli che hanno una famiglia alle spalle o mezzi economici sufficienti e questo discrimina in modo pesante i più poveri. "E poiché sempre più poveri, inevitabilmente sempre più pericolosi". Si concludeva infatti così, provocatoriamente, un convegno tenuto nella Casa di lavoro di Castelfranco venerdì 25 ottobre sulla condizione delle persone lì internate.

Introdurre misure di uguaglianza anche nel trattamento delle persone detenute potrebbe rivelarsi molto utile anche per la sicurezza collettiva.

In **Parlamento** sono state presentate diverse interrogazioni riguardanti gli edifici CIE di Modena e Bologna. In questa occasione, si è parlato della ristrutturazione e della manutenzione degli edifici. I contenuti delle interrogazioni sono visibili nel sito al link: <http://www.assemblea.emr.it/garanti/news-fuori/interrogazioni-sui-cie-di-modena-e-bologna-in-parlamento>



## L'istituto penale minorile del Pratello e le strutture residenziali del Centro Giustizia Minorile

L'Istituto "Pietro Siciliani" di Bologna è una struttura carceraria che accoglie **minori o giovani adulti** di sesso maschile sottoposti a provvedimenti di custodia cautelare e/o in espiazione pena. Nell'istituto sono, infatti, ospitati non solo minori tra i 14 e i 18 anni di età, ma anche giovani fino al compimento del 21° anno di età, qualora siano sottoposti ad una misura penale per un reato commesso da minorenni.

Nel contesto della giustizia penale minorile, l'ipotesi del carcere è di natura residuale, da applicarsi come "ultima ratio", istituzione cui ricorrere quando non è possibile applicare ad un minorenne uno dei benefici o delle soluzioni alternative che l'ordinamento italiano prevede.

**Il personale** è composto da polizia penitenziaria ed educatori ministeriali, affiancati da personale sanitario ASL e integrato da altro personale esterno: insegnanti, istruttori/formatori, animatori volontari, ecc.

Per quanto riguarda il personale sia dell'area tecnica che degli agenti di polizia penitenziaria per la prima volta la Direzione segnala l'adeguatezza della consistenza numerica ai bisogni dell'Istituto, pur registrando che ancora non si sono raggiunti i numeri dell'organico completo.

Permane l'annoso problema dell'assegnazione del vicario del comandante. In caso di urgenze o necessità di assentarsi da parte del comandante, al momento, viene mandato un sostituto dal carcere della Dozza.

**La struttura** è utilizzata solo al primo piano e mostra, rispetto agli anni precedenti, indubbi miglioramenti con la tinteggiatura di vari locali, tra cui la palestra e i locali adibiti a aule scolastiche.

Anche la stabilità della direzione del Centro e dell'istituto sembra aver inciso in modo positivo.

Nel corso del 2013 l'Ufficio ha potuto verificare però che le aree comuni cortilive erano ancora ingombre di container e materiali depositati, precludendo ai ragazzi la fruizione degli spazi esterni, con forte compromissione del diritto allo sport, al gioco ed alle altre attività ludiche o formative possibili all'esterno.

Nella visita effettuata all'inizio dell'anno in corso la Direzione ha anticipato che il Dipartimento di giustizia minorile ha finalmente autorizzato i lavori di definitiva pulizia e adeguamento delle aree esterne, verdi e non, per le attività ricreative dei ragazzi.

Non è ancora stato attivato il servizio di cucina interna per cui la ditta, vincitrice del bando per la preparazione pasti all'interno dell'istituto, non è ancora in grado di prepararli, nonostante i lavori di ristrutturazione siano terminati da tempo, come completi sono gli arredi e le attrezzature.

Sono consegnati in monoporzione da una ditta esterna, sia per i minori dell'IPM che della Comunità ministeriale. Il personale usufruisce dei buoni pasto.

Le ultime **relazioni dell'ASL**, a cui è deputata la vigilanza al CGM, hanno evidenziato condizioni generali buone: tinteggiatura rinnovata nei locali adibiti a palestra, della zona ambulatori/infermeria e delle celle occupate al primo piano. Permane l'inagibilità del secondo piano dell'IPM, per un danneggiamento del tetto conseguenza del sisma del maggio 2012, conseguenza ne è che tutte le celle al primo piano sono occupate, comprese le due celle singole deputate all'isolamento in caso di malattie infettive; nel cortile è stato rimosso gran parte del materiale edile e di risulta del cantiere; le aree verdi esterne risultano essere state sfalciate, l'ASL indica necessari interventi di pulizia più ravvicinati nel periodo estivo.

Nel 2013 l'Istituto non ha avuto in sostanza il problema del sovraffollamento, almeno per l'ultimo periodo, a dicembre erano presenti 13 ragazzi (4 in esecuzione di pena e 9 in custodia cautelare) tutti sull'unico piano agibile, e comunque sempre in stanze per quattro persone.

In proposito è possibile apprezzare un trend di decremento, dopo i livelli record di presenze registrati nell'aprile del 2012 (con più di 25 ragazzi detenuti a fronte di una capienza regolamentare di 22).

Dei 13 ragazzi, **tutti stranieri**, 2 sono nati in Italia da genitori stranieri e 11 sono nati all'estero (Marocco, Tunisia, Senegal, Repubblica dominicana, Albania, Moldavia e Romania).

Permane la presenza di "**giovani adulti**" (5 i minorenni e 8 oltre i 18anni) cioè ragazzi che devono scontare pene per reati commessi da minorenni, ma che hanno una età compresa tra i 18 e i 21 anni, e la cui presenza necessiterebbe di spazi dedicati e programmi specifici.

Altra criticità è rappresentata anche dalla presenza, sia pure saltuaria, di giovani con problematiche psichiatriche.

Particolare attenzione è stata dedicata al caso di un giovane rumeno presente in Istituto con problematiche psichiatriche importanti, non dipendenti da uso di sostanze. Il giovane mostrava grande disagio, con rischio di azioni non controllate verso se stesso e verso gli altri.

Colloqui con il medico referente e con la direzione hanno evidenziato, dopo un primo parziale fallimento del progetto di detenzione domiciliare, un progressivo miglioramento della situazione.

Il ragazzo, rientrato in Istituto, viene costantemente seguito da un medico della neuropsichiatria infantile, è stata progressivamente ridotta la terapia farmacologica a fronte di un programma di accompagnamento al momento dell'uscita dall'istituto per fine pena.

## Le attività svolte all'interno dell'Istituto

Tenendo conto delle caratteristiche e delle esigenze di ciascun ragazzo, sono:

**Istruzione scolastica.** Scuola primaria e alfabetizzazione. Scuola secondaria di primo grado.

Nell'anno scolastico 2012/2013 sono transitati 21 ragazzi. Alla fine dell'anno scolastico 4 ragazzi hanno sostenuto l'esame di licenza media tutti con esito positivo.

Nell'anno scolastico in corso è stata inserita tra le materie l'educazione musicale.

**Progetto fai la cosa giusta.** In collaborazione con l'Istituto scolastico sono stati realizzati incontri con l'associazione gli "anni in tasca" per la promozione di educazione alla legalità anche attraverso la proiezione di film selezionati.

**Progetto alfabetizzazione estiva.** Durante il periodo estivo, in coincidenza con la sospensione dell'anno scolastico, un percorso per apprendere le nozioni base della lingua italiana.

**Formazione professionale.** Due sono i corsi uno del settore ristorazione, gestito da FOMAL, suddiviso in moduli (cuoco, pasticceria, gelateria, pizzeria) per un monte di 320 ore di formazione. L'altro è del settore edile, gestito dall'ente IIPLE. Il corso è finanziato dalla Provincia, suddiviso in due moduli "manutenzione e decorazione", "scenotecnica e carpenteria" per un totale di 300 ore.

Durante i moduli di scenotecnica è stato realizzato l'allestimento dello spettacolo teatrale.

Per il 2014 sono state finanziate 360 ore di corso.

**Progetto Caro Amico ti scrivo.** Gennaio-giugno incontri con gli studenti dell'Istituto superiore Salvemini.

**Teatro del Pratello,** diretto dal maestro Paolo Billi, organizza, con cadenza annuale, **spettacoli teatrali** all'interno dell'Istituto e della Comunità con la compagnia del Pratello, composta da ragazzi sia delle residenze del CGM che da studenti degli Istituti superiori e Università; **laboratori propedeutici** per la costruzione dello spettacolo come scenotecnica, **laboratori di teatro-scrittura**, movimento e video; corsi di teatro, lettura e scrittura presso gli istituti superiori con il **progetto Dialoghi** (che ha accolto un contributo della Garante su "La regola" tema del 2013); progetti culturali estivi; progetti di teatro civile; progetti speciali in collaborazione con altre istituzioni culturali della città.

**Attività socio-ricreative-sportive** realizzate con UISP (partite di calcio, di pallavolo, preparazione atletica). Laboratorio espressivo, attività di arte-terapia e creativo. Laboratorio musicale gestito dalla scuola popolare di musica Ivan Illich. **Laboratorio di fotografia e laboratorio video**, il video realizzato nelle attività laboratoriali ha partecipato, e vinto, al concorso "il viaggio di Lucilla è anche il tuo", promosso dalla Regione Emilia-Romagna. **Attività di animazione** con la giocoleria e le attività curate dai volontari dell'associazione Uva passa. **Scout.** In agosto e dicembre due cantieri scout, i ragazzi di questa organizzazione hanno incontrato i ragazzi ristretti proponendo loro attività ludiche condivise. **Altro diritto.** Da settembre 2013 è iniziata in IPM la collaborazione con l'associazione che durante i fine settimana propone laboratori.

**Attività con ASL** di sostegno psicologico di gruppo. Incontri a cadenza quindicinale con spazi di discussione, confronto e scambio di gruppo.

La Garante ha promosso, coinvolgendo il Garante dell'infanzia, con il quale sul tema si è instaurato un reciproco scambio e una proficua collaborazione, il progetto "**Liberiamo i diritti, impariamo a conoscere i nostri doveri**", proposto dall'associazione U.V.a.P.Ass.a e che vede come protagonisti i ragazzi ristretti all'IPM e gli ospiti della Comunità ministeriale. Il percorso si è articolato in quattro incontri tematici alla presenza di esperti, preceduti da attività ludico-formative sui temi del lavoro, del diritto di cittadinanza e permanenza sul territorio, dei diritti e doveri dei minori nella convenzione ONU, dei diritti dei minori oggetto di procedimento penale.

E' in corso di redazione un opuscolo in più lingue, che rientra nel progetto "Liberiamo i diritti, impariamo a conoscere i nostri doveri", per facilitare la comprensione da parte dei minori detenuti del sistema penale minorile.

**Considerata la netta preponderanza di popolazione straniera ristretta nelle residenze del CGM,** si evidenzia l'ulteriore necessità di percorsi formativi, per evitare il rischio di vivere condizioni di marginalità e illegalità

appena usciti, oltre alla necessità di una "presa in carico" dei minori soprattutto stranieri non accompagnati. Questa specifica problematica ha orientato l'Ufficio a sottoscrivere un apposito **protocollo d'intesa** con la direzione del CGM, volta ad assicurare il massimo supporto possibile per la risoluzione di problemi legati al tema dell'immigrazione e della relativa legislazione al fine di garantire reali percorsi di inserimento per i detenuti stranieri (per i contenuti si rinvia alla lettura del protocollo a seguire).

Si sono già svolti i primi incontri con i servizi educativi del USSM e con Area Educativa del IPM.

La Garante ha partecipato, insieme al Magistrato di sorveglianza Luigi Martello, al Direttore dell'Istituto, Alfonso Paggiarino, al Presidente del Tribunale dei minori, Giuseppe Spadaro e al Presidente della Comunità per minori "il villaggio", Giovanni Mengoli, alla Tavola rotonda "Minorenne detenuto immigrato - ostacoli e opportunità del percorso di responsabilizzazione dei minori e giovani adulti ristretti IPM". L'evento tenutosi nelle aule della facoltà di giurisprudenza il 27 novembre 2013 è stato voluto e organizzato dall'associazione Uvapassa in collaborazione con l'Ufficio del Garante e con l'Unibo.

Per le riflessioni sulla attuale sistema penale minorile si rinvia alla precedente relazione.

## **Il Centro di prima accoglienza (CPA) e la Comunità ministeriale - il Centro giustizia minorile per l'Emilia-Romagna (CGM)**

Il **Centro di Prima Accoglienza** (C.P.A.) è una struttura residenziale dell'Amministrazione della Giustizia Minorile che ospita temporaneamente minorenni in stato di arresto, fermo o accompagnamento sino all'udienza di convalida che deve aver luogo entro 96 ore dall'arresto fermo o accompagnamento, assicurando la custodia del minore. Con la collaborazione degli altri Servizi dell'Amministrazione o di quelli del territorio, assicurano all'Autorità Giudiziaria una prima consulenza tecnica sul caso e ai minori ospitati accoglienza, informazione, sostegno e chiarificazione, preparandone anche le dimissioni dal Centro stesso e curandone il rientro in famiglia o l'eventuale invio ad altre strutture. Gli educatori del C.P.A. possono inoltre attuare l'accompagnamento educativo nel corso delle misure cautelari non detentive.

Le **Comunità Ministeriali**, come quelle del privato sociale, accolgono i minori sottoposti alla specifica misura cautelare prevista dall'art.22 del D.P.R.448/88 (collocamento in comunità).

La Comunità ministeriale di Bologna assicura l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria nei confronti di minori autori di reato, a tale scopo viene predisposto un programma educativo individualizzato, con l'adesione del minore, tenendo conto delle risorse personali e familiari dello stesso e delle opportunità offerte dal territorio. In questo modo si avvia il processo detto di responsabilizzazione.

Offre sostegno e accompagnamento verso un inserimento in famiglia o altra comunità, in base a progetti individuali predisposti in équipe interprofessionale e interistituzionale.

Per quanto riguarda la Comunità ministeriale di Bologna, a ottobre del 2013 si contava il passaggio di 32 ragazzi dall'inizio dell'anno, con una presenza media giornaliera di 5,5 minori.

Nel 2012 sono stati 51 i ragazzi passati per la Comunità, di cui 32 stranieri.

Il **personale** dei due servizi è formato da 1 Direttore, 3 funzionari di Area pedagogica (educatori coordinatori); 3 assistenti di area pedagogica; 1 operatore amministrativo con mansioni segretariali e 3 agenti di polizia

penitenziaria in servizio al CPA.

Il **progetto di accoglienza**, sostegno e vigilanza rivolto ai ragazzi collocati in Comunità ministeriale per effetto di provvedimento dell'Autorità giudiziaria si basa su azioni di supporto socio-relazionale, di ascolto, di sviluppo socio-affettivo e di tutela.

Le attività principali svolte nella Comunità sono il laboratorio espressivo (art therapy), laboratorio delle competenze, sostegno scolastico; attività di volontariato da prestare presso il centro volontariato sociale, l'ANT, presso il negozio equo-solidale, al centro Poggeschi, a Fucine vulcaniche (giocoleria e ciclo officina); attività sportive di pesistica e thai boxe; progetti (terra mare, giardinaggio e uscite in barca; video ludoteca alla cineteca di Bologna; laboratorio teatrale con il Teatro del Pratello).

La Comunità e il CPA si sono dotati di un piccolo **vademecum**, che viene distribuito a tutti i ragazzi all'ingresso, contenente la sintesi del regolamento e delle comunicazioni della direzione.

L'**ultima relazione dell'ASL**, a cui è deputata anche la vigilanza del CGM, relativa al 2013 non evidenzia alcuna criticità nelle due strutture, dichiarando buone le condizioni igieniche e l'idoneità delle camere. Al momento della visita, effettuata il 13 dicembre, erano presenti 5 minori in comunità e nessun ragazzo in centro di prima accoglienza.

Alle strutture residenziali del Centro di Giustizia minorile si affiancano gli **Uffici di Servizio Sociale per i minorenni (USSM)**, che seguono i minori in tutte le fasi del procedimento penale, in particolare nell'attuazione dei provvedimenti giudiziari che non comportano una limitazione totale della libertà.

La maggior parte dei minori autori di reato è in carico agli USSM nell'ambito di misure all'esterno; la detenzione, infatti, assume per i minorenni carattere di residualità, per lasciare spazio a percorsi e risposte alternativi, sempre a carattere penale.

Negli ultimi anni si sta assistendo ad una sempre maggiore applicazione del collocamento in comunità, non solo quale misura cautelare, ma anche nell'ambito di altri provvedimenti giudiziari, per la sua capacità di contemperare le esigenze educative con quelle contenitive di controllo.

Per approfondimenti e dati statistici si reinvia la lettura dell'all.13 - Analisi dei flussi di utenza nei servizi della giustizia minorile di Bologna.

Altri dati di carattere nazionale si trovano nella sezione statistica del sito del Dipartimento di Giustizia minorile: <http://www.giustiziaminorile.it/statistica/index.html>

## PROTOCOLLO D'INTESA

**FRA IL CENTRO DI GIUSTIZIA MINORILE PER L'EMILIA-ROMAGNA, IL GARANTE DELLE PERSONE SOTTOPOSTE A MISURE RESTRITTIVE O LIMITATIVE DELLA LIBERTÀ PERSONALE DELL'EMILIA-ROMAGNA PER LO SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ DI SPORTELLO DI INFORMAZIONE GIURIDICA E CONSULENZA EXTRAGIUDIZIALE IN FAVORE DELLE TUTELE DEI DIRITTI DEI MINORENNI STRANIERI E DI CONSULENZA E SUPPORTO ALLE DIREZIONI E AGLI OPERATORI DELLE STRUTTURE DEL CENTRO GIUSTIZIA MINORILE E DI CONSULENZA E SUPPORTO ALLE DIREZIONI E AGLI OPERATORI DELLE STRUTTURE DEL CENTRO DI GIUSTIZIA MINORILE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE**

*Il Direttore del Centro di Giustizia Minorile per l'Emilia Romagna, Paolo Attardo, domiciliato per la sua carica presso la sede del Centro di Giustizia Minorile, in via del Pratello 38/2 - 40122 Bologna*

*e*  
**il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale della Regione Emilia-Romagna, Desi Bruno, domiciliata per la sua carica presso la sede dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, in viale Aldo Moro 50, Bologna;**

*Di seguito denominati le Parti*

### **Visti:**

- *il D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 - Codice del Processo Penale Minorile;*
- *la Legge 26 luglio 1975, n. 354 "Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà";*
- *il DPR 30 giugno 2000, n. 230 "Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà";*
- *la L. 4 agosto 1955, n. 848 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952;*
- *il D.P.R. 14 aprile 1982, n. 217 "Esecuzione del protocollo n. 4 addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che riconosce alcuni diritti e libertà oltre a quelli che già figurano nella detta convenzione e nel suo primo protocollo addizionale, adottato a Strasburgo il 16 settembre 1963";*
- *la L. 27 maggio 1991, n. 176 "Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989" e la L. 11 marzo 2002, n. 46 "Ratifica ed esecuzione dei protocolli opzionali alla Convenzione dei diritti del fanciullo, concernenti rispettivamente la vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini ed il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, fatti a New York il 6 settembre 2000";*
- *Il D.L.vo 25 luglio 1998 n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero";*
- *il D.P.R. 19 ottobre 1999, n. 394 "Regolamento recante norme di attuazione del T.U. delle*

- disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero";
- Tutte le norme complementari al T.U. relative ad asilo politico, cittadinanza, diritto di circolazione e soggiorno, diritto internazionale privato, esecuzione delle sentenze penali, giudice di pace, respingimento ed espulsione;

#### **Premesso che**

con la L.R. 19 febbraio 2008, n. 3 - "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Emilia-Romagna", come successivamente modificata dalla L. R. 27 settembre 2011, n. 13 "Nuove norme sugli Istituti di Garanzia", la Regione Emilia-Romagna ha istituito il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale al fine di contribuire a garantire, in conformità ai principi costituzionali e nell'ambito delle materie di competenza regionali, i diritti delle persone presenti negli Istituti penitenziari, negli Istituti penali per i minori, nelle strutture sanitarie, in quanto sottoposte a trattamento sanitario obbligatorio, nei CIE;

#### **Considerato che**

- La formazione e il trattamento dei minori e giovani adulti collocati nelle aree penali interne ed esterne dei servizi minorili hanno l'obiettivo, per fine espresso della normativa internazionale in materia come recepita dall'ordinamento nazionale, di assicurare la loro assistenza, protezione, educazione e competenza professionale affinché essi siano messi in grado di avere un ruolo costruttivo nella società e che pertanto vanno loro garantiti l'aiuto, la protezione e l'assistenza necessari sul piano sociale, educativo, professionale, psicologico, sociale, sanitario e fisico, avuto riguardo all'età, al sesso, alla personalità e all'esigenze educative degli stessi nell'interesse di una loro crescita armonica;
- In questo quadro, la situazione dei minori e giovani adulti, stranieri – siano essi cittadini di un paese dell'Unione o di un paese terzo, legalmente soggiornanti o in condizione di irregolarità – richiede un'attenzione particolare;
- Il Centro per la Giustizia Minorile di Bologna (di seguito denominato CGM), che è l'organo periferico competente sul territorio regionale del Dipartimento Giustizia Minorile, assicura l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria minorile in ambito penale nei confronti dei minorenni autori di reato e attua una politica di prevenzione e di costruttivo interesse verso il disagio minorile, interagendo con tutti gli Enti locali, prevedendo la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali collaborazione tra CGM e Regione;

#### **Dato atto che**

- Con nota del 11 giugno 2013, il CGM, congiuntamente alle direzioni dei Servizi minorili, ha espresso piena condivisione per gli obiettivi del progetto "Liberiamo i diritti, impariamo a conoscere i nostri doveri!", realizzato in forza di una Convenzione tra i due Garanti, il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale e il Garante dell'Infanzia e Adolescenza, e l'Associazione U.V.A. PAssA, prendendo atto dell'esito positivo degli incontri realizzati;

- Nella stessa nota le Direzioni e gli operatori dei Servizi minorili del CGM - anche alla luce di un progetto di consulenza sperimentato in passato con altri soggetti del territorio e ora terminato – hanno dichiarato l'utilità e espresso la necessità di una consulenza giuridica in merito alla condizione e al trattamento di alcune situazioni di minori stranieri e giovani adulti rispetto all'accesso, e relative procedure, alla richiesta di permesso di soggiorno, all'apertura di tutela per i minori stranieri non accompagnati (di seguito denominati MSNA), alla richiesta di protezione internazionale, umanitaria, temporanea e sociale da realizzarsi attraverso la costituzione di apposito sportello;

#### **Ritenuto inoltre**

- che debba essere garantito il diritto del minore (e, in particolare, del minore straniero) a una piena e completa informazione sulla propria condizione giuridica, in quanto questo costituisce osservanza ineludibile delle garanzie stabilite dal dettato costituzionale;
- che devono pertanto essere compiuti tutti gli sforzi necessari perché sia garantito il rispetto dei diritti fondamentali dei minori e giovani adulti per qualunque ragione collocati nelle strutture dell'area penale interna ed esterna del CGM;
- che l'attività di ciascun Ente sia il risultato della migliore cooperazione tra le Parti e che sia opportuno collaborare reciprocamente alla costituzione presso l'Istituto di uno sportello giuridico-informativo dedicato all'ascolto e all'informazione;

#### **Accogliendo e condividendo**

- i contenuti della proposta, avanzata dal CGM, di prosecuzione della collaborazione con l'attivazione di uno sportello informativo giuridico che possa fornire alle Direzioni e agli operatori dei Servizi minorili una consulenza in merito alla condizione e al trattamento giuridico dei minori di cittadinanza straniera e un supporto operativo per facilitare la comprensione delle procedure per la richiesta di permesso di soggiorno, l'apertura di tutela per i MSNA e la richiesta di protezione internazionale, umanitaria, temporanea e sociale e ogni altra attività afferente all'esigibilità di diritti o opportunità derivanti dalla normativa vigente sulla disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero;

**Tutto ciò premesse e considerato, le Parti convengono quanto segue:**

#### **Art. 1 – Premesse**

Nel rispetto delle rispettive autonomie e competenze le Parti convengono di realizzare le azioni e gli interventi finalizzati al consolidamento dello sportello di informazione giuridica e consulenza extragiudiziale con le modalità definite all'art. 3;

Le premesse son parte integrante del presente atto;

Il presente Protocollo non modifica né interviene sui progetti e sulle attività già in essere presso l'Istituto e non produce effetti sugli accordi o sulle convenzioni che ne sono alla base;

**Art. 2 - Obiettivi**

*Nel rispetto delle rispettive autonomie e competenze le Parti si impegnano a collaborare per la realizzazione degli obiettivi del presente Protocollo.*

*La collaborazione risponde al bisogno di fornire, attraverso lo sportello di informazione giuridica e consulenza extragiudiziale:*

- *supporto ai giovani dell'area penale interna ed esterna, principalmente di cittadinanza straniera, che presentano difficoltà in materia di acquisizione/conservazione del permesso di soggiorno; che richiedono informazioni sulle modalità di acquisizione della cittadinanza italiana o dello status di apolidi; che intendono usufruire del rimpatrio assistito; che richiedono protezione internazionale, umanitaria, temporanea o sociale; o per i quali non è stata avanzata alcuna richiesta di tutela; e ogni altra situazione che faccia riferimento all'esigibilità di diritti o opportunità previste dall'ordinamento vigente e dal T.U. sull'Immigrazione;*
- *consulenza ai Servizi minorili in materia di immigrazione.*

*Lo sportello di informazione giuridica e di consulenza giuridica extra giudiziale diventa strumento fondamentale per la tutela dei diritti soggettivi dei minori anche in considerazione della complessità e della contraddittorietà che emerge tra i dettami della normative per la tutela, la protezione e i diritti dei minori e quella che regola la presenza degli stranieri.*

**Art. 3 - Contenuto e impegni**

*Le Parti si impegnano alla costituzione di uno "Sportello di informazione giuridica e consulenza extragiudiziale" (di seguito denominato "sportello") dedicato alla consulenza sulla materia dell'immigrazione per le Direzioni e operatori dei Servizi minorili del CGM; all'ascolto, informazione e orientamento per i minori e i giovani adulti collocati nell'area penale interna ed esterna del CGM;*

*Le Parti concordano di comune accordo i tempi e le modalità dell'attività dello sportello definendone i seguenti punti salienti utili e necessari per l'attività:*

- *allo sportello operano un avvocato o esperto di diritto dell'immigrazione e, qualora necessario, un mediatore culturale; ad esso gli operatori dei Servizi minorili possono segnalare, con modalità da definire tra le Parti, i casi che presentano particolari difficoltà in merito alle norme sull'immigrazione e per una migliore valutazione del percorso trattamentale da attivare. Lo sportello svolge funzioni di ascolto, informazione e orientamento giuridico extragiudiziale rivolte ai minori o giovani adulti dell'area penale interna e esterna sia italiani che stranieri;*
- *allo sportello possono accedere sia gli operatori dei Servizi minorili, con una modalità facilitata (ad esempio, scambio di mail), che i minori o giovani adulti. L'accesso avviene tramite richiesta verbale o scritta del giovane interessato alla Direzione o direttamente all'Ufficio del garante o su attivazione degli stessi collaboratori del Garante;*
- *verranno effettuati incontri periodici (di massima a cadenza mensile) in cui un avvocato esperto di diritto dell'immigrazione incontra gli operatori organizzati in equipe del trattamento per la valutazione dei casi segnalati;*
- *verrà prestata consulenza per la formulazione delle richieste e assistenza nelle istruttorie in*

*particolare per quanto attiene l'accesso a forme di tutela e protezione, per quanto attiene il diritto;*

- *verrà predisposta la diffusione di materiale di informazione e aggiornamento sulla normativa di riferimento*

*Le Parti individuano una figura di coordinamento che si occuperà del monitoraggio delle attività, verifica dei risultati e predisponga documenti di sintesi.*

*Il Garante, nell'ambito delle attività previste, si impegna ad individuare le figure da impegnare nell'attività di sportello, i cui nominativi, di volta in volta individuati, verranno segnalati alle Direzioni di IPM e CPA al fine di consentirne l'accesso;*

*Il CGM rende disponibile, in caso di necessità e compatibilmente con le risorse disponibili, il servizio di mediazione culturale o, in difetto, servizio di interpretariato;*

*Il CGM si impegna, tramite apposita nota scritta, a diffondere adeguata informazione ai ragazzi della possibilità di accesso allo sportello, indicandone le modalità, in accordo con il Garante;*

*Le Direzioni dei Servizi minorili definiscono gli spazi preposti agli incontri con i minori e giovani adulti ovvero per gli incontri periodici con gli operatori dei Servizi minorili organizzati in equipe del trattamento;*

*All'interno dell'Istituto Penale Minorili e del Centro di Prima Accoglienza/Comunità Ministeriale e per i ragazzi in carico ai servizi minorili, i collaboratori del Garante hanno come riferimento per qualsiasi confronto o scambio di notizie o valutazioni sui singoli casi le rispettive Direzioni e agiscono nel continuo confronto con il Garante e sotto le direttive dello stesso;*

*I dati relativi all'attività di informazione e consulenza rimangono nella disponibilità delle Parti per gli usi conformi ai propri compiti istituzionali;*

*Le Parti possono inoltre concordare e promuovere congiuntamente incontri, convegni ed ogni altra iniziativa ritenuta idonea a favorire una informazione trasparente verso l'esterno per quanto riguarda la condizione dei minori collocati nelle strutture del CGM, così come l'approfondimento della normativa europea ed internazionale in tema di condizione giuridica dei minori italiani e stranieri in istituzione;*

*Le Parti si riuniscono non meno di due volte l'anno al fine di verificare l'andamento delle attività, la programmazione comune e le corrispondenti azioni e attività.*

*La Direzione del CGM e il Garante si impegnano a condividere durante l'attività annuale momenti di formazione congiunta dei loro operatori.*

**Art. 4 – Durata**

*Il presente Protocollo ha durata un anno dall'atto di sottoscrizione, salvo eventuali proroghe da concordare con atto successivo fra le Parti.*

*Letto, approvato e sottoscritto:*

*Paolo Attardo*

*Direttore Centro Giustizia Minorile*

*per l' Emilia-Romagna*

*Desi Bruno*

*Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o*

*limitative della libertà personale della Regione Emilia-Romagna*

*Sottoscritto a Bologna, nella sede del CGM, il 14 ottobre 2013*

**Aristotele, Etica Nicomachea, V, 1, 1129b [10] – 1130a [5]**

*Poiché, come abbiamo detto, chi non rispetta la legge è ingiusto ed è giusto chi, invece, la rispetta, è chiaro che tutto ciò che è conforme alla legge è in qualche modo giusto: infatti, ciò che è definito dalla legislazione è cosa conforme alla legge, e ciascuna delle cose così definite noi diciamo che è giusta. Ora, le leggi, in tutto ciò che prescrivono, mirano o alla comune utilità di tutti i cittadini o a quella dei migliori o di quelli che dominano per virtù, o in qualche altro modo del genere.*

*Sicchè, in uno dei sensi in cui usiamo il termine, chiamiamo giusto ciò che produce e custodisce per la comunità politica la felicità e le sue componenti. Ma la legge comanda di compiere anche le opere dell'uomo coraggioso, per esempio, di non abbandonare il proprio posto di combattimento, di non fuggire e di non gettare le armi, e quelle dell'uomo temperante, per esempio, di non commettere adulterio né violenza carnale, e quelle dell'uomo bonario, per esempio, di non percuotere e di non fare maldicenza; e così via analogamente anche per le altre virtù e per gli altri vizi, imponendo certe cose e proibendone altre, e ciò rettamente se la legge è stabilita rettamente, ma meno bene se la legge è stata fatta in fretta. Questa forma di giustizia, dunque, è virtù perfetta, ma non in sé e per sé, bensì in relazione ad altro. Ed è per questo che spesso si pensa che la giustizia sia la più importante delle virtù, e che né la stella della sera né la stella del mattino siano altrettanto degne di ammirazione. E col proverbio diciamo: "Nella giustizia è compresa ogni virtù". Ed è virtù perfetta soprattutto perché è esercizio della virtù nella sua completezza. Inoltre, è perfetta perché chi la possiede può esercitare la virtù anche verso gli altri e non solo verso se stesso.*

*Aristotele dedica alla "giustizia" un libro intero della sua Etica Nicomachea perché la considera la principale virtù dell'uomo: una virtù addirittura "perfetta" perché chi la possiede è in grado di usarla anche verso gli altri e non solo verso se stesso.*

*L'uomo, infatti, vive all'interno della comunità e davanti alla comunità deve rispondere delle sue azioni, se – agendo ingiustamente – ne ha violato l'equilibrio.*

*Questa idea fonda le proprie basi su un concetto fondamentale: "chiamiamo giusto ciò che produce e custodisce per la comunità politica la felicità e le sue componenti".*

*Lo strumento chiamato a custodire l'integrità e l'equilibrio della collettività è il diritto, la regola "stabilita rettamente".*

*Dunque, la regola è "giusta" solo se si mostra in grado di custodire nella felicità la convivenza degli uomini.*

*Con queste parole, Aristotele ci consegna un messaggio da considerare con attenzione: rispettare il diritto significa in primo luogo garantire la propria felicità, perché la felicità dell'individuo si ha nella comunità.*

*Oggi non abbiamo una particolare dimestichezza con questa prospettiva. Salire sulle spalle dei giganti, come Aristotele, può forse aiutarci a riprendere familiarità con le origini della nostra cultura.*

*Desi Bruno*

*Garante dei diritti delle persone private della libertà personale – Regione Emilia-Romagna*

Comunicato stampa 10/06/2013

### **Diritti e doveri dei minori detenuti**

---

*"Liberiamo i diritti, impariamo a conoscere i nostri doveri", è il titolo del progetto promosso dal Garante per le persone private della libertà personale e dal Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione, rispettivamente Desi Bruno e Luigi Fadiga. Gestito dall'Associazione U.V.A.P.Ass.A. - in collaborazione con il Centro di giustizia minorile dell'Emilia-Romagna, le direzioni dell'Istituto penale minorenni, della Comunità ministeriale e dell'Ufficio servizio sociali minorili – il progetto è finalizzato a sensibilizzare i ragazzi ristretti alla cultura dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione, ma anche al tema dei doveri e delle responsabilità.*

*Venerdì scorso, all'Istituto penale minorile di via del Pratello, a Bologna, Desi Bruno ha parlato dei diritti dei minori detenuti nel contesto del procedimento penale minorile; venerdì prossimo – 14 giugno - la Garante parlerà del medesimo tema ai ragazzi collocati nella Comunità ministeriale e nel Centro di prima accoglienza.*

Alla data del 7 giugno, risultavano essere presenti all'Istituto penale "Pietro Siciliani" 17 ragazzi, di cui 8 giovani adulti (in età compresa fra i 18 e i 21 anni, che hanno commesso il reato da minorenni). Permane la volontà condivisa fra Garante e direzione del Pratello di collaborare ai fini dell'istituzione presso l'Istituto di uno sportello giuridico-informativo dedicato all'ascolto e all'informazione dei ragazzi, con una particolare attenzione alla condizione degli stranieri - per la gran parte senza una solida rete di riferimento e senza un titolo di soggiorno valido - per i quali si pone il problema della difficile regolarizzazione (nell'anno 2012 la percentuale degli ingressi in istituto dei cittadini stranieri è stata del 77,7%, di cui l'88,75% extracomunitario).

Notizie positive sul fronte dei lavori di ristrutturazione dell'area cortiliva e della parte esterna dell'Istituto: dopo un decennio dall'inizio dell'opera di riqualificazione dell'intera struttura, questi lavori non sono ancora completati ma, secondo quanto riferito dal direttore Alfonso Paggiarino, lo saranno alla fine dell'estate.

A margine dell'incontro, i ragazzi del Pratello sono stati premiati con una telecamera: hanno vinto una sezione del "Concorso di idee per non professionisti", ideato e promosso dall'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, con il video "Tracce costituenti", che affronta in maniera originale il tema dei diritti per chi si trova nella condizione di minore privato della libertà personale.

Comunicato stampa 02/10/2013

### **Carcere. Istituto minorile di Bologna, domani firma del protocollo con Garante, ancora ritardi nella ristrutturazione dell'edificio**

Paolo Attardo, direttore del Centro di giustizia minorile per l'Emilia-Romagna, e Desi Bruno, Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, firmeranno domani un importante Protocollo d'intesa. Prenderà avvio uno sportello di informazione giuridica e di consulenza extragiudiziale per i minorenni stranieri e per gli operatori (educatori e assistenti sociali) che operano in via del Pratello 38/2.

Alla data odierna, l'80% delle 24 presenze nell'Istituto Pietro Siciliani è composto da giovani stranieri, e si sono verificate percentuali anche più alte, fino al 100%.

Il Centro per la giustizia minorile (CGM) di Bologna è l'organo periferico competente sul territorio regionale del Dipartimento Giustizia Minorile (DGM) e assicura l'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile in ambito penale nei confronti dei minorenni autori di reato; inoltre, attua una politica di prevenzione verso il disagio minorile, interagendo con gli Enti locali e la Regione. Gli operatori dei servizi minorili del CGM hanno manifestato la necessità di una consulenza giuridica in merito alla condizione e al trattamento di minori stranieri.

Il Protocollo d'intesa ha durata di un anno (eventuali proroghe saranno concordate fra le parti).

Prevede di consolidare la collaborazione fra i due soggetti firmatari attraverso una presenza fissa in orari e giorni all'interno dell'Istituto. Vengono dettagliati i seguenti obiettivi: "supporto ai giovani dell'area penale interna ed esterna, principalmente di cittadinanza straniera, che presentano

difficoltà in materia di acquisizione/conservazione del permesso di soggiorno; che richiedono informazioni sulle modalità di acquisizione della cittadinanza italiana o dello status di apolidi; che intendono usufruire del rimpatrio assistito; che richiedono protezione internazionale, umanitaria, temporanea o sociale; o per i quali non è stata avanzata alcuna richiesta di tutela; e ogni altra situazione che faccia riferimento all'esigibilità di diritti o opportunità previste dall'ordinamento vigente e dal Testo Unico sull'Immigrazione".

Allo Sportello è prevista la presenza di un esperto di diritto dell'immigrazione e, se necessario, di un mediatore culturale; vi potranno accedere sia gli operatori dei Servizi minorili, che i minori o giovani adulti (l'accesso avviene tramite richiesta verbale o scritta del giovane interessato alla Direzione o direttamente all'ufficio del Garante o su attivazione degli stessi collaboratori del Garante). Inoltre, all'interno dell'Istituto Pietro Siciliani verranno effettuati incontri mensili in cui un esperto di diritto dell'immigrazione si confronterà con gli operatori per la valutazione dei casi segnalati; infine, verrà predisposta la diffusione di materiale di informazione e aggiornamento sulla normativa di riferimento. In questi giorni sono iniziati i corsi scolastici: 5 ragazzi risultano iscritti alle scuole elementari e altri 5 alle medie inferiori; è in avvio il corso professionale a indirizzo alberghiero. Va tuttavia segnalato il ritardo con cui si sta provvedendo a rendere agibile l'area cortiliva, ancora occupata da macerie ed erbacce. Il fatto è stato ripetutamente segnalato al Ministero e al Dipartimento Giustizia Minorile dalla Garante Desi Bruno, e da ultimo dalla Azienda Usl di Bologna, in seguito alla visita ispettiva del 20 agosto. Dalla relazione Ausl si ricava, infatti, che il cortile dell'Istituto e le aree verdi esterne sono tuttora resi inagibili da materiali edili e sterpaglie.

Comunicato stampa 16/12/2013

### Minori. Valutazioni della Garante Desi Bruno dopo le ultime visite al Pratello

*Nelle ultime settimane, la Garante regionale dei diritti dei detenuti, Desi Bruno, ha visitato due volte il carcere del Pratello di Bologna; in entrambe le occasioni, ha visto al lavoro i ragazzi ristretti: una prima volta nell'ambito di una cena organizzata, cucinata e servita per una cinquantina di ospiti, una seconda volta all'interno della rappresentazione teatrale "Il patto con il diavolo" diretta dal regista Paolo Billi.*

*"Mi ha fatto particolarmente piacere essere presente, perché queste esperienze ci dimostrano che è possibile offrire a questi ragazzi esperienze professionalizzanti e di crescita personale", commenta Desi Bruno.*

*Certo, i numeri in questo momento aiutano. All'inizio di dicembre, il carcere del Pratello vedeva la presenza di 13 ragazzi detenuti: 4 in esecuzione di una pena definitiva, 9 in custodia cautelare. In proposito è possibile apprezzare un trend di decremento, dopo i livelli record di presenze registrati nell'aprile del 2012 (con più di 25 ragazzi detenuti a fronte di una capienza regolamentare di 22). Per quanto riguarda la Comunità ministeriale di Bologna, a ottobre del 2013 si contava il passaggio di*

32 ragazzi dall'inizio dell'anno, con una presenza media giornaliera di 5,5 minori.

Solo due mesi prima, nella Comunità ministeriale di Bologna si contava il passaggio di 32 ragazzi dall'inizio dell'anno, con una presenza media giornaliera di 5,5 minori. E nel 2012 sono stati 51 i ragazzi passati per la Comunità, di cui 32 stranieri.

Istituto Penale per Minorenni e Comunità ministeriale sono le due strutture sostanzialmente deputate alla custodia dei minori autori di reato. Poi ci sono le strutture convenzionate, il regime cautelare o esecutivo in casa, quello alternativo in stato di libertà... Sono centinaia i ragazzi che, ogni anno, a vario titolo vengono presi in carico dagli Uffici dei Servizi Sociali Minorili (USSM). "Questi dati ci dicono moltissimo dell'attuale sistema di giustizia penale minorile", continua Desi Bruno. La riforma del processo penale minorile operata con il DPR 448/1988, pur non avendo eliminato la possibilità di ricorrere al carcere per i minori di età, sicuramente l'ha però ridotto ad extrema ratio. In questo senso, fondamentale si è rivelata l'introduzione di due istituti (il proscioglimento per irrilevanza del fatto e la sospensione del processo con messa alla prova), che hanno ridimensionato l'intervento penale sui minori e, nel caso della messa alla prova, anche il ricorso al carcere per gravi reati.

Tuttavia la riforma del 1988, all'avanguardia rispetto al trattamento degli imputati minorenni nel resto d'Europa, non si è spinta fino al punto di individuare un diverso sistema sanzionatorio, che ha ancora come termine di confronto e commisurazione la reclusione, né un diverso e specifico ordinamento penitenziario per i minori autori di reato, ai quali si continua ad applicare quello dei maggiorenni. Da questo punto di vista, dunque, si può ancora fare molto. La fuoriuscita dal penitenziario per i minori in qualche modo equipaggiati di capitale sociale (gli italiani, tipicamente) va in parallelo con una detenzione ormai appannaggio quasi esclusivo dei ragazzi stranieri. Non a caso, dei 13 ragazzi detenuti attualmente al carcere del Pratello, 11 sono nati all'estero e gli altri 2 sono nati in Italia da genitori stranieri.

Appare importante dare vita a interventi mirati per la popolazione detenuta straniera, che presenta necessità peculiari. "Da questo punto di vista, il mio Ufficio ha recentemente firmato un protocollo d'intesa insieme al Centro di Giustizia Minorile per la costituzione di uno sportello di informazione giuridica e consulenza extra-giudiziale in favore dei minorenni stranieri dell'area penale interna ed esterna, nonché di consulenza e supporto alle direzioni e agli operatori delle strutture in materia di immigrazione. Credo molto in questo progetto, che considero uno degli interventi necessari per dare effettiva risposta ai problemi indifferibili di questi ragazzi. Il permesso di soggiorno è tipicamente fra questi", prosegue Desi Bruno.

Attualmente il carcere minorile conosce una popolazione detenuta che va dai 14 fino ai 21 anni: chi è entrato in carcere prima del diciottesimo anno di età, infatti, per legge vi rimane fino al compimento del ventunesimo. "Si tratta di una fascia di età eccessivamente ampia, che presenta problemi disomogenei e che necessiterebbe di idonei percorsi differenziati", commenta la Garante regionale dei detenuti.

Dunque, a parere di Desi Bruno, restano aperte alcune sfide che il sistema della giustizia penale minorile è chiamata ad affrontare, anche a Bologna. In particolare, permane la necessità di garantire spazi adeguati alla realizzazione dei percorsi trattamentali: "da questo punto di vista, è necessario che i lavori dell'area cortiliva vengano presto conclusi", è il commento conclusivo della Garante.





# Parte terza

**la rete, i progetti e le partecipazioni**



## L'accordo con Unibo e la rete delle relazioni

La possibilità di migliorare le condizioni di vita dei detenuti e quelle di lavoro degli operatori, il raggiungimento di obiettivi quali la riduzione del sovraffollamento nelle carceri e l'eliminazione dei disservizi passa anche attraverso la creazione di una rete di collaborazione tra tutte quelle realtà istituzionali, del volontariato, del terzo settore e quanti altri si occupano del carcere e dei luoghi di privazione della libertà personale.

### La Garante e l'Università di Bologna

Prosegue con grande impegno e reciproca soddisfazione la relazione nata nel settembre 2012, quando il **Garante regionale per le persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale ha siglato un Accordo di collaborazione con il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna** per lo svolgimento di attività di consulenza, ricerca e studio su tematiche riguardanti l'esecuzione delle pene e delle altre misure restrittive della libertà.

In esecuzione di tale Accordo di collaborazione, sono già state realizzate le seguenti attività:\*

1. Il completamento della **ricerca** già finanziata nel 2012, di studio e di analisi dal titolo: **"Preso in carico dei soggetti devianti** (detenuti, internati, persone sottoposte a misure alternative) **e terzo settore: lo stato attuale nel territorio regionale dell'Emilia Romagna"**.

Obiettivo della ricerca la ricognizione delle risorse del cd. terzo settore nel territorio emiliano romagnolo (con particolare riferimento alla cooperazione sociale e all'associazionismo) e la valutazione qualitativa e quantitativa delle attività realizzate, in particolare nell'ambito delle misure dell'affidamento in prova ordinario e terapeutico.

A conclusione dell'anno di attività è stato prodotto un **rapporto dei risultati** conseguiti. Il rapporto, strutturato in due parti, dedica notevole attenzione all'analisi teorica del contesto di riferimento e alla ricognizione dello stato dell'arte sulla tematica relativa al rapporto tra misure alternative e recidiva, e in sostanza conferma il ruolo decisivo giocato dall'esistenza sul territorio di solide reti di sostegno dei soggetti provenienti dal circuito penale. Nella seconda parte, il rapporto si dedica invece alla descrizione delle attività concretamente promosse dal privato sociale in regione, riportando sotto forma di schede tutte le informazioni concretamente reperite.

\* Per il testo integrale dell'Accordo di collaborazione si reinvia alla Relazione delle attività svolte nell'anno 2012.

La raccolta quantitativa dei dati ha mostrato risultati solo parzialmente inattesi e comunque meritevoli di attenzione, motivo per cui il comitato scientifico ha deciso di approfondire ulteriormente il tema.

L'obiettivo di tale approfondimento è quello di fornire una risposta al quesito **“quale spazio di agibilità oggi per le pratiche trattamentali extra-murarie?”** attraverso una ricerca non meramente teorica ma con precise vocazioni operative procedendo ad una esatta ricognizione e definizione dei “nodi” lasciati scoperti delle pratiche trattamentali con riguardo non solo agli Istituti di Pena, ma anche al fenomeno delle Case di lavoro e dell'OPG.

I risultati attesi sono la formulazione di ipotesi di intervento con riferimento alla peculiarità delle risorse presenti nel territorio.

2. L'ufficio del Garante prosegue nella promozione del **Polo Universitario regionale** all'interno della Casa Circondariale “Dozza” di Bologna, al fine di garantire ed implementare le risorse didattiche in favore della popolazione detenuta e di agevolare la risoluzione delle problematiche di fatto che ostacolano l'effettivo esercizio del diritto allo studio all'interno degli istituti di pena.

Il 18 dicembre 2013 alla Casa circondariale della “Dozza” di Bologna è avvenuta la sottoscrizione del **“Protocollo di intesa tra l'Università di Bologna e il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria”**, atto con cui la costituzione del Polo Universitario Penitenziario può finalmente diventare realtà, dopo una prima fase di elaborazione durata un anno.

Il progetto mira ad offrire ai detenuti interessati, nel medio-lungo periodo, l'opportunità di iscriversi e seguire i corsi di studi presenti nell'offerta formativa dell'Università di Bologna.

Gli interventi proposti si muovono su più fronti e intendono rimuovere tutti gli ostacoli che possono rendere difficoltoso il percorso universitario di uno studente detenuto sia dal punto di vista logistico che didattico e amministrativo.

In particolare l'intento è quello di arrivare alla realizzazione di un reparto espressamente dedicato agli studenti universitari, dotato di una biblioteca con i principali libri di testo e della strumentazione necessaria per consentire ai detenuti di poter accedere a pacchetti di video-lezioni registrate.

E' poi prevista la possibilità di avvalersi di un servizio di assistenza nella preparazione degli esami da parte di tutor.

Il progetto si propone un obiettivo ambizioso: avvicinare i detenuti non solo allo studio universitario, ma all'università in quanto istituzione e luogo del sapere.

3. **Seminario dedicato agli studenti del corso di Diritto Penitenziario sul tema de “Le figure di garanzia dei diritti delle persone private della libertà personale”** realizzato presso la Scuola di Giurisprudenza nel mese di maggio 2013 e articolato in quattro lezioni per un totale di otto ore. Tutte le lezioni, curate dalla Garante, si sono tenute a Palazzo Malvezzi, sede della Scuola. I temi trattati:

**I diritti delle persone private della libertà personale.** L'Ordinamento Penitenziario e il Regolamento di Esecuzione. Le fonti internazionali e comunitarie.

**Le questioni aperte.** Brevi cenni sul sovraffollamento carcerario. La violazione dell'art. 3 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Possibili soluzioni normative. I rimedi messi in campo dall'Amministrazione Penitenziaria, con particolare riferimento alla previsione dei circuiti differenziati e alla cd. vigilanza

dinamica. Il ruolo degli enti locali: le ordinanze contingibili e urgenti, in particolare.

**La tutela dei diritti dei detenuti in Italia. La Magistratura di Sorveglianza:** funzioni e provvedimenti. Il diritto di reclamo ex art.35 O.P. Il problema della natura delle decisioni sul reclamo: l'art.69 comma 6 O.P. Il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale: l'esperienza italiana, anche alla luce di quella internazionale. La riforma dell'art.67 O.P..

**L'attività del garante dei diritti delle persone private della libertà personale.** I luoghi di privazione della libertà personale. La funzione di vigilanza sulle condizioni di vita e sulla legalità negli istituti: il rapporto con la popolazione detenuta o ristretta, le problematiche riscontrate. Rapporti con istituzioni e territorio: la "mediazione" tra "dentro" e "fuori" come strumento di intervento. L'attività di informazione e sensibilizzazione sui temi dei diritti umani e della pena.

4. L'approfondimento di tematiche di rilievo scientifico in tema di esecuzione penitenziaria, con la relativa organizzazione di **convegni e seminari di studio** rivolti a studenti, operatori del settore, nonché alla cittadinanza. In questo contesto, nel corso del 2013 sono stati realizzati i seguenti convegni:

### **Spazio e dignità. Sovraffollamento carcerario... amnistia e indulto?**

Realizzato lo scorso 25 gennaio presso la sede dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna *"Un abisso separa la realtà carceraria di oggi dal dettato costituzionale sulla funzione rieducatrice della pena e sui diritti e la dignità della persona. E' una realtà non giustificabile in nome della sicurezza che ne viene più insidiata che garantita"*.

*E oggi? Cosa è rimasto di quella "prepotente urgenza" di cui parlava il Presidente Napolitano nel giugno 2011? E ancora: è necessario un provvedimento di clemenza per ripristinare lo stato di legalità del carcere e per creare le condizioni per una stagione di riforme nel settore della giustizia?*

Questi i punti interrogativi della tavola rotonda, di cui è possibile trovare i documenti e rintracciare la registrazione integrale sul sito internet del Garante:

[http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/detenuti/attivita/Progetti-interventi/i-convegni-e-i-seminari/Spazio\\_dignita](http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/detenuti/attivita/Progetti-interventi/i-convegni-e-i-seminari/Spazio_dignita)

### **Emergenza carceri: "Pacchetto Severino e prospettive di riforma"**

Tenutosi presso la Scuola di Giurisprudenza di Bologna in data 4 febbraio 2013.

*L'incontro ha fatto il punto sulle misure adottate dal Ministro Severino per fronteggiare la drammatica situazione del sovraffollamento carcerario e su ciò che sarebbe stato possibile fare se la legislatura non si fosse interrotta anticipatamente.*

Nell'ambito di questa iniziativa, particolare attenzione è stata rivolta all'incidenza dell'istituto di cui all'art. 1 della legge n°9/2012 sul cd. "effetto porta girevole", nonché sull'utilizzo e le condizioni delle "camere di sicurezza" nel territorio regionale.

Sul sito internet del garante è possibile reperire il video integrale e i commenti dell'evento, con tutta la documentazione distribuita ai partecipanti:

[http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/detenuti/attivita/Progetti-interventi/i-convegni-e-i-seminari/pacchetto\\_severino](http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/detenuti/attivita/Progetti-interventi/i-convegni-e-i-seminari/pacchetto_severino)



# spazio & dignità

Sovraffollamento  
carcerario...  
amnistia e indulto?

Bologna 25.01.2013

"Un abisso separa la realtà carceraria di oggi dal dettato costituzionale sulla funzione rieducatrice della pena e sui diritti e la dignità della persona. E' una realtà non giustificabile in nome della sicurezza che ne viene più insidiata che garantita". E oggi? Cosa è rimasto di quella "prepotente urgenza" di cui parlava il Presidente Napolitano nel giugno 2011?

E ancora, è necessario un provvedimento di clemenza per ripristinare lo stato di legalità del carcere e per creare le condizioni per una stagione di riforme nel settore della giustizia? Questi gli interrogativi sul tavolo.



## Programma

### Saluti delle autorità

**Monica Donini**

presidente della commissione politiche per la salute e politiche sociali

**Teresa Marzocchi**

assessore alla promozione delle politiche sociali e di integrazione per l'immigrazione, volontariato, associazionismo e terzo settore

### Tavola rotonda

introduce e modera

**Desi Bruno**

garante regionale delle persone private della libertà personale

intervengono

**Filippo Berselli**

presidente della commissione permanente giustizia del Senato della Repubblica - XVI legislatura

**Rita Bernardini**

componente della commissione giustizia della Camera dei deputati - XVI legislatura

**Giovanni Battista Durante**

dirigente SAPPE  
sindacato autonomo polizia penitenziaria

**Letizio Magliaro**

giudice ufficio indagini preliminari  
Tribunale di Bologna

**Massimo Pavarini**

professore ordinario di diritto penale  
Università di Bologna

**Manuela Deorsola**

componente ufficio di presidenza  
Unione camere penali

**Ornella Favero**

direttrice "Ristretti orizzonti"

**Valter Giovannini**

procuratore aggiunto della Repubblica  
Tribunale di Bologna

25.01.2013  
ore 9 - 14

# spazio & dignità

Sovraffollamento  
carcerario...  
amnistia e indulto?

Sala polivalente "Guido Fanti"  
Viale Aldo Moro 50 - Bologna  
[www.assemblea.emr.it/garanti](http://www.assemblea.emr.it/garanti)



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

4 febbraio 2013  
ore 14.00 - 19.00

## EMERGENZA CARCERI: "PACCHETTO SEVERINO" E PROSPETTIVE DI RIFORMA

*Saluti*

**Nicoletta Sarti**  
*presidente Scuola di Giurisprudenza, Università di Bologna*

**Giovanni Luchetti**  
*direttore dipartimento di scienze giuridiche, Università di Bologna*

**Palma Costi**  
*presidente Assemblea legislativa, Regione Emilia-Romagna*

*Presiede*

**Massimo Pavarini**  
*professore ordinario di diritto penale, Università di Bologna*

*Intervengono*

**Desi Bruno**  
*garante regionale delle persone private della libertà personale*

**Luigi Pagano**  
*vice capo dipartimento Amministrazione penitenziaria*

**Bruno Guazzaloca**  
*avvocato - docente di diritto penitenziario, Università di Macerata*

**Vito Zincani**  
*procuratore della Repubblica, Tribunale di Modena*

**Antonietta Fiorillo**  
*presidente Tribunale di sorveglianza di Firenze - membro dell'esecutivo del coordinamento nazionale Magistrati di Sorveglianza*

**Francesco Maisto**  
*presidente Tribunale di sorveglianza di Bologna*

**Emilio Santoro**  
*professore ordinario di teoria e storia del diritto, Università di Firenze - direttore del centro di documentazione "L'altro diritto"*

Sono stati richiesti i crediti formativi all'ordine Forense e all'ordine degli Assistenti sociali dell'Emilia-Romagna

SCUOLA DI GIURISPRUDENZA

Sala delle Armi  
Via Zamboni n. 22 - Bologna

## **Poveri o pericolosi? La crisi delle misure di sicurezza personali detentive per autori di reato imputabili e pericolosi**

Tenutosi all'interno della Casa di reclusione di Castelfranco Emilia, con la partecipazione dei reclusi, il 25 ottobre 2013.

*La casa-lavoro di Castelfranco Emilia, in provincia di Modena, ospita un centinaio di internati ovvero persone che hanno già scontato la loro pena in carcere, ma sono considerati "socialmente pericolosi" e, per effetto di reiterate proroghe, scontano una "nuova pena" senza fine determinato.*

*Se è vero che in carcere finiscono soprattutto persone socialmente svantaggiate, nella casa-lavoro questa selezione sociale si fa ancora più evidente. E siccome la casa-lavoro non offre lavoro, dunque non aiuta a reinserire nella società, è lecito chiedersi quale senso abbia questo tipo di struttura.*

*Questo ed altri interrogativi trattati in un luogo insolito per la realizzazione di un convegno: la stessa casa-lavoro e alla presenza di una importante rappresentanza di internati in quella struttura. A uno di loro, portavoce di tutti, è stato affidato uno spazio di intervento, l'appello è stato rivolto direttamente al Provveditore e al Capo di Dipartimento, presenti tra i relatori.*

Per approfondire il tema delle misure di sicurezza detentive si rinvia alla sezione Vigilanza al capitolo La casa di lavoro di Castelfranco Emilia (pag. 149).

Sul sito internet del Garante è possibile vedere il video servizio a cura dell'ufficio stampa dell'Assemblea legislativa, la registrazione integrale e tutta la documentazione distribuita ai partecipanti. Sono in corso di realizzazione gli atti dell'evento.

<http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/detenuti/attivita/Progetti-interventi/i-convegni-e-i-seminari/poveri-o-pericolosi-la-crisi-delle-misure-di-sicurezza-personali-detentive-per-autori-di-reato-imputabili-e-pericolosi>



Regione Emilia Romagna  
Garante delle persone private della libertà

# poveri pericolosi?

La crisi delle misure di sicurezza personali detentive  
per autori di reato imputabili e pericolosi

## 25.10.2013

dalle ore 8.30 alle ore 15

Casa di reclusione - Castelfranco Emilia  
via Forte Urbano, 1

Saluti

**Gianluca Candiano**  
direttore casa di reclusione  
Castelfranco Emilia

**Barbara Padovan**  
assessore alla sicurezza e legalità  
Comune di Castelfranco Emilia

**Pietro Buffa**  
provveditore regionale  
dell'Amministrazione penitenziaria

Coordina i lavori  
**Massimo Pavarini**

**Fotografia  
dell'esistente**

**Fedora Matini**  
educatrice Casa di reclusione  
introduce un intervento

**Patrizia Tarozzi**  
direttore LIEPE Modena

**Roberto Mazza**  
magistrato di sorveglianza  
di Modena

**Grazia De Carli**  
direttore ufficio misure di sicurezza  
DAP Direzione generale detenuti e  
trattamento

Conclude  
**Giovanni Tamburino**  
capo dipartimento dell'Amministrazione  
penitenziaria

**Quali ipotesi  
riformatrici?**

**Desi Bruno**  
garante regionale delle persone  
private della libertà personale

**Luca Andrea Brezigar**  
componente giunta  
Unione camere penali

Conclude  
**Massimo Pavarini**  
professore ordinario di diritto penale  
Università di Bologna

Iscrizione obbligatoria entro il 19 ottobre 2013 inviando una email a [segreteriagaranti@regione.emilia-romagna.it](mailto:segreteriagaranti@regione.emilia-romagna.it) indicando: nome, cognome, data, luogo di nascita ed estremi di un documento di identità valido  
Per informazioni: Segreteria garanti tel. 051-527 7950

Sono stati richiesti i crediti formativi all'ordine forense di Bologna e all'ordine degli assistenti sociali dell'Emilia-Romagna

## La rete delle relazioni

Tutte le carceri della regione vedono una presenza importante di **associazioni di volontariato sociale**, che svolgono all'interno del sistema un importante e imprescindibile lavoro di supporto alla popolazione carceraria. I rapporti della Garante con le organizzazioni del volontariato sociale, con riferimento alle specifiche realtà carcerarie, si sono caratterizzati in termini di continuo dialogo, confronto e collaborazione, in particolare con la **Conferenza regionale Volontariato Giustizia (CRVG)**. Infatti dall'apporto del volontariato sociale, nell'ambito dell'attuale sistema dell'esecuzione della pena così come strutturato, non si può in alcun modo prescindere, traducendosi in preziose forme, tanto materiali quanto spirituali, di aiuto al detenuto.

Numerosi gli interventi posti in essere dal Garante presso le istituzioni competenti a fronte di segnalazioni provenienti dai volontari in carcere, aventi ad oggetto particolari criticità riguardanti vicende detentive dei ristretti. Non sono mancati momenti in cui il Garante ha orientato la propria attività alla sensibilizzazione delle Autorità preposte all'esecuzione della pena riguardo all'agevolazione dell'autorizzazione all'ingresso in carcere di importanti esperienze di volontariato.

In occasione del 10 dicembre, giornata mondiale della **Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo**, la CRVG ha proposto alle direzioni locali degli istituti penitenziari un momento di conoscenza e riflessione sui temi della Dichiarazione. La proposta ha avuto seguito, per il secondo anno con l'adesione e la promozione da parte dell'Ufficio del Garante (i dettagli al paragrafo "Tutela e promozione dei diritti" a pag. 224).

Continua la relazione con gli Assessorati regionali di riferimento con i quali la Garante ha un rapporto costante di collaborazione attiva, stimolo e condivisione per i temi propri del suo mandato, nel rispetto delle reciproche competenze e autonomie.

In particolare si evidenzia la partecipazione a:

### **Commissione regionale area penale adulti**

La Garante è invitata permanentemente ai lavori della commissione regionale per l'area penale.

Tale commissione ha il compito di render operativo il Protocollo d'intesa sottoscritto nel 1998 tra la Regione e il Ministero di giustizia allo scopo di coordinare gli interventi rivolti ai minori imputati di reato e agli adulti sottoposti a misure penali restrittive della libertà.

Il 27 gennaio 2014 il Ministro della giustizia e il Presidente della Regione hanno sottoscritto un protocollo operativo integrativo per l'attuazione di misure volte all'umanizzazione della pena e al reinserimento sociale delle persone detenute.

Per una lettura completa dei protocolli sottoscritti dalla Regione Emilia-Romagna in materia di interventi per le persone detenute o limitate nella libertà personale si reinvia al sito E-R Sociale:

<http://sociale.regione.emilia-romagna.it/carcere/approfondimenti/norme>

La commissione inoltre svolge un compito di coordinamento tra le diverse realtà territoriali espresse dai Comitati

locali per l'area dell'esecuzione penale.

### **AC.E.RO.(accoglienza e lavoro)**

L'Ufficio del Garante partecipa ai lavori del gruppo tecnico regionale del progetto AC.E.RO., approvato e finanziato dalla Cassa delle Ammende su proposta del Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria e dell'assessorato alle politiche sociali dell'Emilia-Romagna.

Il progetto, la cui fase di sperimentazione ha durata biennale, è al suo primo anno di esecutività, se ne registra un positivo andamento.

È rivolto a persone detenute che possono usufruire delle misure alternative e della semilibertà, italiane o straniere (libere da provvedimenti di espulsione) e residenti nei comuni della regione, è finalizzato all'accoglienza e all'inserimento sociale attraverso percorsi di formazione e lavoro (tirocini formativi). Il progetto si sviluppa in due azioni:

- 1 **Accoglienza:** *detenzione alternativa comunitaria di 45 detenuti ogni anno, in strutture gestite da associazioni e /o dalla cooperazione sociale. Al momento le strutture disponibili individuate sono tre: Casa Madre del Perdono a Rimini; L'Ovile a Reggio Emilia; Viale K a Ferrara.*
- 2 **Lavoro e Formazione:** *finanziata con fondi regionali, comunali e provinciali prevede l'avvio per 90 percorsi di inclusione lavorativa sostenuti da attività di tutoraggio che favoriscano il graduale rientro nel tessuto lavorativo dei destinatari. Tutti i fondi destinati sono stati utilizzati.*

Quattordici gli incontri del gruppo tecnico in corso d'anno, finalizzati all'inserimento per l'azione 1). Sessantanove le schede individuali pervenute e analizzate.

### **La sanità penitenziaria dopo la riforma**

Il modello dell'Emilia-Romagna ed altre esperienze regionali

La Garante ha partecipato alla Tavola rotonda che si è tenuta il 30 maggio 2013 a Bologna. Il convegno organizzato dalla Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con l'Azienda sanitaria di Modena, ha rappresentato l'occasione per ragionare sugli effetti della riforma introdotta dal DPCM del 1 aprile 2008 quando tutte le funzioni sanitarie negli istituti penitenziari sono state trasferite al sistema sanitario nazionale.

Dopo 5 anni dalla riforma la Regione Emilia-Romagna, capofila del gruppo tecnico interregionale sulla sanità penitenziaria, ha presentato in quell'occasione il modello di assistenza sanitaria per le persone detenute.

Momenti di raccordo altrettanto importanti si sono avuti con quegli **enti locali** che hanno attivato e strutturato, all'interno del carcere sportelli volti all'erogazione di servizi a favore della popolazione detenuta: orientamento al lavoro; mediazione culturale; sportello sociale; sportello anagrafico e con i competenti assessorati su specifiche questioni (es. con il **Comune di Modena**, in particolare - ma non solo - per quanto riguarda la situazione del locale CIE prima della risolutiva chiusura).

### **Progetto conCittadini**

Promosso dall'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna per avvicinare i giovani alle istituzioni e rivolto agli studenti di scuole di ogni ordine e grado. Al progetto ha aderito anche il corso superiore dell'Istituto tecnico Keynes all'interno della Casa circondariale della Dozza di Bologna.

Gli studenti insieme agli insegnanti hanno individuato il tema: "la discriminazione della società nei confronti

di chi ritorna alla libertà dopo aver scontato la pena". Il 15 aprile la Garante ha tenuto una lezione su questo tema nella sezione dell'Alta sicurezza del carcere di Bologna

Buona la collaborazione e il raccordo con l'**Assemblea legislativa**, l'**Ufficio di presidenza** e le **Commissioni** di riferimento per l'attività della Garante, come ottima la collaborazione e il sostegno attivo da parte di **tutti i servizi** dell'Assemblea, in particolar modo con il **Servizio Informazione e comunicazione istituzionale** che con grande professionalità e puntualità ha divulgato l'attività dell'Ufficio con comunicati stampa e articoli redatti in occasione delle visite alle strutture penitenziarie e ogniqualvolta novità sul piano normativo o eventi speciali lo abbiano richiesto, news e video servizi dedicati in occasione di particolare iniziative e degli eventi pubblici e con la **Biblioteca dell'Assemblea legislativa**, a cui sono state affidate ricerche specifiche sulla normativa di riferimento, soprattutto per quanto riguarda l'andamento dei lavori dei progetti di legge nelle sedi parlamentari. La biblioteca ha collaborato alla realizzazione delle altre due iniziative pubbliche curate dall'Ufficio, accogliendole e contribuendo attivamente alla loro realizzazione:

### **Presentazione della prima relazione annuale delle attività**

Il **18 giugno 2013** la Garante regionale delle persone private della libertà personale, Desi Bruno, ha presentato all'**Assemblea legislativa la prima relazione annuale delle attività svolte**.

La figura del Garante ha un mandato finalizzato a monitorare l'attività di vigilanza sulle condizioni di vita negli istituti penitenziari della regione, a promuovere l'esercizio dei diritti e le opportunità di partecipazione alla vita civile dei detenuti, a sensibilizzare l'opinione pubblica e le istituzioni sui temi del rispetto dei diritti umani e della umanizzazione della pena.

Il Garante è chiamato ad esercitare le sue funzioni non solo negli istituti di pena per adulti, ma anche sul carcere minorile, sui Cie (Centri di identificazione ed espulsione degli immigrati irregolarmente presenti sul territorio), sugli Opg (Ospedali psichiatrico-giudiziari), sui luoghi nei quali vengono effettuati i trattamenti sanitari obbligatori, sulle camere di sicurezza, sui reparti detentivi (laddove predisposti) degli ospedali civili. A questi compiti, la Garante è chiamata a dare conto all'Assemblea legislativa con cadenza annuale e in Aula ha riassunto le questioni più rilevanti affrontate nel primo anno di attività, evidenziando le varie criticità riscontrate nel corso delle visite ispettive.

Alla presentazione è seguito un costruttivo dibattito a cui sono intervenuti i consiglieri: Franco Grillini (Misto); Antonio Mumolo e Giuseppe Paruolo (Pd); Gianguido Naldi (Sel-Verdi); Monica Donini (Federazione della sinistra); Andrea Pollastri (Pdl); Roberto Corradi (Lega nord) e infine l'assessora alle Politiche sociali, Teresa Marzocchi.

Il **2 luglio 2013** la relazione annuale, pensata e strutturata come uno strumento di consultazione per chiunque intenda approfondire una o più delle numerose problematiche affrontate, **è stata presentata pubblicamente** nei locali della Biblioteca dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, occasione per approfondire le tematiche legate al mondo delle carceri. La Garante ne ha discusso con Massimo Pavarini, professore ordinario di diritto penale presso l'Università di Bologna, e con una platea rappresentativa delle diverse realtà interessate.

La relazione annuale stampata in oltre mille copie è stata distribuita, su richiesta dei detenuti, degli operatori e dei volontari, in tutti gli istituti penitenziari della regione. La carta rimane lo strumento privilegiato, in alcuni casi l'unico, per la conoscenza, consultazione e informazione rivolta alle persone ristrette e agli operatori

# relazione annuale delle attività svolte



*la Garante regionale  
per le persone sottoposte  
a misure restrittive della  
libertà personale*

*presenta la*

# relazione annuale delle attività svolte

*ne discute con*

**Massimo Pavarini**

*professore ordinario di diritto penitenziario  
Università degli Studi di Bologna*

## 2 luglio 2013

dalle 16.30 alle 18.30

Biblioteca dell'Assemblea legislativa  
Regione Emilia-Romagna  
Viale A. Moro 32 - Bologna

all'interno delle istituzioni totali.

La relazione è stato anche strumento utile per la tesi di detenuti che hanno completato gli studi universitari e conseguito la laurea in carcere.

### **Volti e maschere della pena**

La presentazione del volume si è svolta l'undici dicembre 2013 presso la Biblioteca della Assemblea legislativa alla presenza degli autori Franco Corleone, garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale della regione Toscana, e Andrea Pugiotto, professore ordinario di diritto penitenziario presso l'Università di Ferrara che ne hanno discusso con la Garante e con Massimo Pavarini, Professore ordinario di diritto penale presso l'Università di Bologna.

*Di fronte ad una prospettiva di vita che si concretizza in "trattamento inumano e degradante" ci si deve fermare: e non solo (o non tanto) perché quella pena non può rieducare, ma perché uno Stato che non riesce a garantire quei profili minimi di tutela della dignità umana perde la propria legittimazione a punire. In questo contesto, il libro di Pugiotto e Corleone rappresenta un'operazione molto interessante perché mantiene viva l'attenzione non solo sul terribile problema del sovraffollamento carcerario, ma anche su altri aspetti della pena e della sua esecuzione che non possono essere tralasciati se si vuole davvero rimettere mano al sistema penale nel suo complesso: gli ospedali psichiatrici giudiziari, il regime del carcere duro ex art. 41 bis O.P., l'ergastolo, senza dimenticare la necessità di una seria riflessione sulla giustizia riparativa.* Nel libro anche l'intervento della Garante "Dalla realtà della detenzione all'ipotesi della giustizia riparativa" (per la lettura pag. 74).

### **Centro Teatrale Adolescenti**

La Garante è presente al Tavolo di coordinamento del Centro Teatrale adolescenti, come previsto dalla convenzione sottoscritta da Comune di Bologna, Provincia di Bologna, ASP-Irides, Centro Giustizia Minorile e Istituzione Minguzzi con la cooperativa sociale Teatro del Pratello.

L'ufficio del garante ha partecipato ai lavori del Tavolo che ha la sua cabina di regia nel Settore sistema culturale, giovani e università del Comune di Bologna, dove è stato illustrato il programma di attività per l'anno 2013, curato dalla cooperativa sociale Teatro del Pratello, dal titolo "La regola. La povertà e il patto col diavolo - Un teatro d'arte, d'impegno civile e sociale, per le nuove generazioni".

La convenzione in essere è scaduta il 31.12.2013.

### **Teatro Carcere Emilia-Romagna**

La Garante è tra i membri del comitato scientifico dei Quaderni di Teatro carcere, collana diretta da Cristina Valenti e Paolo Billi, ideati e promossi dal coordinamento Teatro Carcere Emilia-Romagna. Rete che unisce sette realtà teatrali attive nelle carceri della regione: Con...tatto, Giolli, Gruppo elettrogeno, le Mani parlanti, Teatro dei venti, Teatro del Pratello, Teatro Nucleo.

Il primo volume, il numero 1 del 2013, è "Mappe ristrette – due anni di teatro carcere in Emilia-Romagna 2011 – 2012". Si tratta di quaderni, appunti di lavoro, di informazione, elaborazione per fissare immagini e pensieri, raccogliere materiali, aprire finestre su attività e risultati poco visibili, condividere e stimolare riflessioni. Contiene scritti di autori vari, protagonisti della stagione teatrale in carcere.

Alla presentazione del volume, l'11 novembre presso la libreria Coop di Piazza Galvani a Bologna, hanno

# Volti e maschere della pena



Saranno presenti

## *Desi Bruno*

Garante delle persone private della libertà personale, Regione Emilia-Romagna

## *Andrea Pugiotto*

Professore ordinario di Diritto Costituzionale, Università di Ferrara

## *Franco Corleone*

Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale, Regione Toscana

Ne discutono con

## *Massimo Pavarini*

Professore ordinario di diritto penale, Università di Bologna

Il volume *"Volti e maschere della pena. Opg e carcere duro, muri della pena e giustizia riparativa"* è a cura di Franco Corleone e Andrea Pugiotto

Edizioni Ediesse, Roma, 2013

All'interno è contenuto, tra gli altri, un intervento di Desi Bruno

**11 dicembre 2013, ore 16.30**

presentazione del libro

# volti e maschere della pena

*Opg e carcere duro, muri della pena e giustizia riparativa*

Biblioteca dell'Assemblea legislativa - Regione Emilia-Romagna  
Viale A. Moro 32 - Bologna

partecipato: Paolo Billi (regista, Teatro del Pratello), Desi Bruno (Garante dei diritti dei detenuti, Regione Emilia-Romagna), Claudia Clementi (Direttrice della Casa circondariale di Bologna), Marco De Marinis (Università di Bologna), Massimo Marino (critico e studioso di teatro), Cristina Valenti (Università di Bologna)

Per approfondire il sito curato dal coordinamento:

<http://www.teatrocarcere-emiliaromagna.it/>

## Tutela e promozione dei diritti

### **Carcere e dintorni (prontuario della normativa di riferimento)**

Per facilitare la comprensione delle **leggi penitenziarie italiane e le regole che disciplinano il regime penitenziario** l'Ufficio del garante ha completato l'attività di aggiornamento di un opuscolo informativo rivolto tanto ai detenuti quanto ai volontari del carcere, ai mediatori culturali ed agli operatori penitenziari.

Le persone ristrette, a maggior ragione quelle straniere, incontrano difficoltà per comprendere la realtà che le circonda, spesso non riescono ad **esercitare i diritti** loro riconosciuti dall'ordinamento. Non vengono a conoscenza di opportunità di studio, formazione e lavoro.

Alla privazione della libertà personale non deve accompagnarsi la perdita di altri diritti, tra cui quello di essere informati.

Per questo, oltre all'edizione in italiano, il prontuario è stato tradotto in **5 lingue: albanese, arabo, inglese, francese, spagnolo**.

Gli aggiornamenti apportati dal D.L. 1 luglio 2013 n.78, come modificato dalla Legge di conversione 9 agosto 2013 n.94, sono contenuti nell'appendice elaborata dall'Ufficio.

In collaborazione con il **Provveditorato e con il prezioso aiuto del volontariato, il prontuario è stato distribuito in tutti gli istituti della Regione Emilia-Romagna**.

In conseguenza delle ulteriori modifiche alla normativa di riferimento apportate dal D.L. 23 dicembre 2013 n.146, così come modificato dalla Legge di conversione 21 febbraio 2014 n.10, l'ufficio curerà una ulteriore integrazione e la renderà disponibile agli stessi interlocutori.

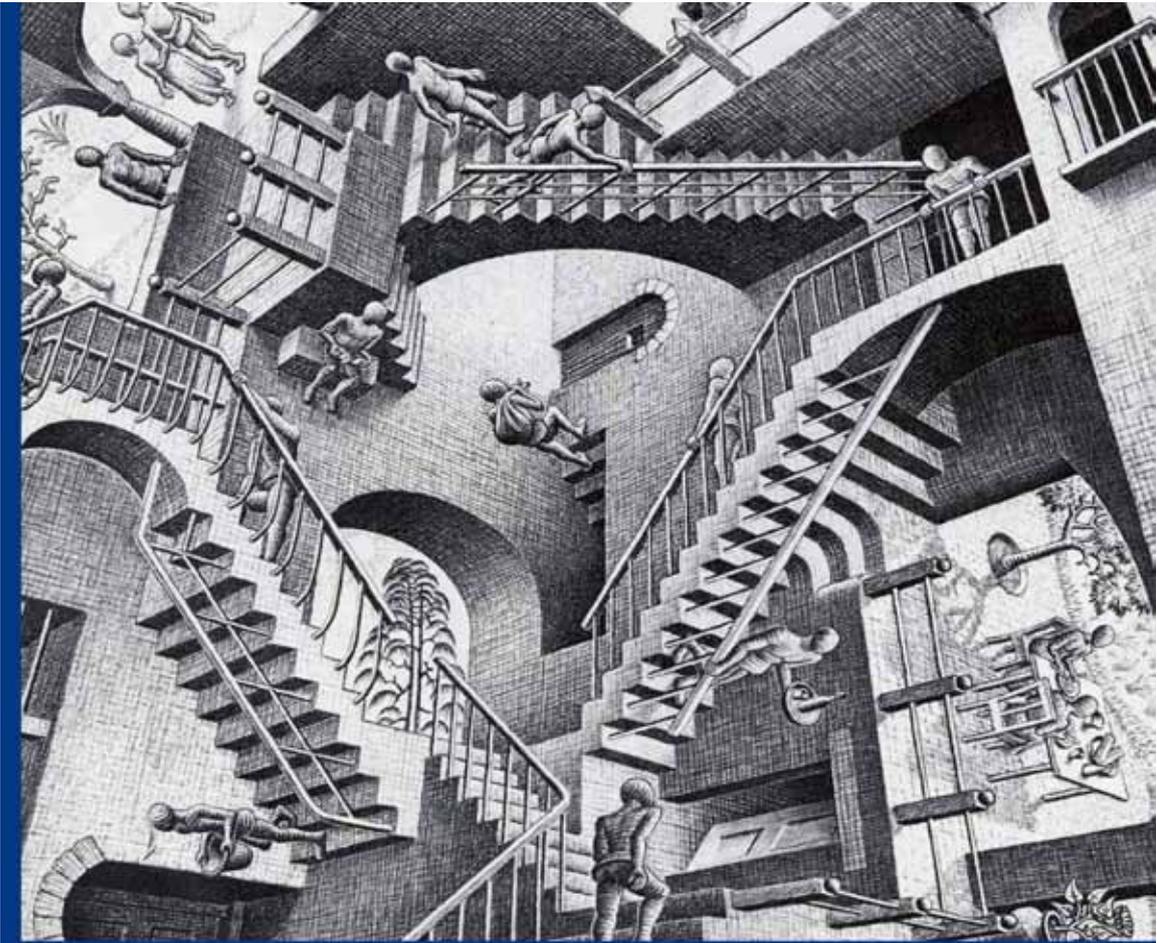
Al fine di favorire la maggiore conoscenza possibile delle condizioni disumane dell'attuale sistema carcerario, prospettare possibili soluzioni e contribuire alla diffusione di una cultura comune dei diritti, la Garante ha promosso e sostenuto progetti, partecipato a iniziative, aderito a iniziative promosse da altri.

### **Liberiamo i diritti, impariamo a conoscere i nostri doveri**

Il progetto "Liberiamo i diritti, impariamo a conoscere i nostri doveri", **proposto e realizzato dall'Associazione U.V.a.P.A.ss.A.**, è promosso congiuntamente dal Garante per le persone private della libertà personale e dal Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza. L'iniziativa, che ha l'obiettivo di sensibilizzare i ragazzi alla cultura dei diritti fondamentali sanciti dalla nostra Costituzione ma anche al tema dei doveri e delle responsabilità, è gestito in collaborazione con il Centro di Giustizia Minorile dell'Emilia-Romagna, le direzioni dell'Istituto penale minorenni, della Comunità ministeriale e dell'Ufficio servizio sociali minorili.

**Tre le fasi del progetto:**

- attività di sensibilizzazione e ludico-ricreativa in preparazione degli incontri frontali;



# carcere e dintorni

prontuario della normativa di riferimento

Garante delle persone private della libertà

 Regione Emilia-Romagna  
Assemblea Legislativa

- incontri con i ragazzi dell'IPM e della Comunità ministeriale e dell'area penale esterna;
- realizzazione, in collaborazione con l'area tecnico-educativa dei servizi minorili della Giustizia, di un vademecum di orientamento ai diritti e alle opportunità disponibili sul territorio rivolto ai ragazzi sottoposti a provvedimento penale.

**Quattro gli incontri** svolti in Comunità ministeriale e in IPM, con la partecipazione di esperti, sui temi:

- Il lavoro come strumento per realizzare la propria libertà;
- Il diritto alla cittadinanza e problematiche connesse alla permanenza sul territorio italiano;
- I diritti e doveri dei minori ristretti nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- I diritti dei minori detenuti nel procedimento penale

In occasione dell'ultimo incontro tenuto dalla Garante il 7 giugno scorso, i ragazzi del Pratello sono stati premiati con una telecamera: hanno vinto una sezione del "Concorso di idee per non professionisti. Il viaggio di Lucilla è anche il tuo", ideato e promosso dall'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, con il video "Tracce costituenti", che affronta in maniera originale il tema dei diritti per chi si trova nella condizione di minore privato della libertà personale.

### **I risultati**

Usando le parole del Presidente dell'associazione, Filippo Maltese, contenute nella prefazione della relazione finale del progetto: *"le attività di questo progetto ci hanno mostrato ancora una volta quali sono le difficoltà che riguardano i ragazzi ed hanno gettato pertanto le basi per il miglioramento del nostro servizio e quindi della loro condizione.*

*Il ruolo che svolge un'organizzazione di volontariato è un'azione di sussidiarietà orizzontale. Si collabora con le istituzioni pubbliche per il miglioramento della società, contribuendovi in modo autonomo ma coordinato. Ed è stato questo, dal nostro punto di vista, il risultato di questa serie di attività. E' stata instaurata una proficua collaborazione tra le istituzioni pubbliche e privati cittadini organizzati, che ha fatto emergere molte problematiche. Questo costituiscono senza dubbio un momento di approfondimento della conoscenza della situazione dei ragazzi autori di reato e del loro percorso di responsabilizzazione. E se si vorrà proseguire la collaborazione, attraverso il coinvolgimento delle Istituzioni che vi hanno partecipato e di altre ancora, allora "Liberiamo i diritti, impariamo a conoscere i nostri doveri!" sarà stata una piccola tessera di un più grande mosaico per il miglioramento del percorso di responsabilizzazione dei minorenni autori di reato. Allora sarà valsa la pena realizzarlo."*

*A conclusione del percorso è stato redatto il vademecum "Get up, standup for your rights", realizzato dall'associazione Uvapassa in collaborazione con l'area tecnico-educativa dei servizi minorili di Giustizia. Il titolo, parole di una canzone del cantautore e attivista per i diritti di origini giamaicane Bob Marley, evoca la voglia di cambiamento e la costruzione di una nuova dignità.*

Il **vademecum**, che sarà tradotto anche in lingua araba, è rivolto ai ragazzi che risiedono nelle strutture del centro di giustizia minorile con lo scopo di aiutarli a capire quali sono i doveri e i diritti esigibili in questa fase particolare della vita, capire come e cosa si può fare per chiederne ed ottenerne il riconoscimento. Risponde all'esigenza di fornire ai giovani presenti all'interno del sistema di giustizia minorile uno strumento di orientamento ai diritti e alle opportunità disponibili sul territorio.

## Dichiarazione universale diritti uomo

L'iniziativa nasce da un progetto ideato dalla **Conferenza Regionale Volontariato Giustizia** e accolto dalla Garante, con l'intento di celebrare il tema dei diritti umani in tutti gli istituti di pena dell'Emilia-Romagna per promuovere una crescita civile e culturale delle persone detenute insieme a tutto l'universo che ruota attorno al mondo dell'esecuzione penale.

Per il secondo anno consecutivo i volontari che operano all'interno degli istituti penitenziari della regione, insieme alle persone detenute, e con il sostegno della Garante, hanno ricordato lo scorso 10 dicembre la proclamazione della **giornata internazionale dei diritti dell'uomo**.

*Lectures comuni, drammatizzazioni, lezioni magistrali, dibattiti, film sono diventati l'occasione per conoscere un pezzo di storia della nostra civiltà, per riflettere su valori, ideali e impegni che dovrebbero fare parte della nostra cultura, del nostro essere cittadini del mondo, così come furono per chi, 65 anni fa, si fece promotore e autore della Carta con un carico di speranze e attese per un mondo migliore.*

*In carcere, dove i diritti delle persone sono spesso misconosciuti e disattesi, i volontari ritengono importante proporre alle persone reclusi di alzare lo sguardo oltre i muri di cinta e sentirsi anch'esse responsabili di un mondo dove i loro e i nostri diritti, i loro e i nostri doveri provano a stare insieme, e si riconoscono reciprocamente.*

*Dal carcere dove spesso mancano i prodotti per l'igiene personale e per pulire la cella, i volontari intendono richiamare l'attenzione dei cittadini sull'importanza di riconoscere dignità anche a chi, con il reato, si è autoescluso.*

*Dal carcere, dove si sconta una pena troppo spesso "inutile" per l'assenza di un progetto capace di offrire reali opportunità di reinserimento sociale e non solo assistenza alle persone detenute; dal carcere dove manca un'idea responsabilizzante del tempo vuoto della giornata che offra concreta possibilità a ogni detenuto di misurarsi con assunzione di impegni, confronto e responsabilità conseguenti, da questo luogo, ancora troppo sconosciuto ai più, i volontari ripropongono nuovamente e con urgenza la necessità di dare umanità, diritti e senso alla pena in aderenza ai dettati dell'ordinamento penitenziario.*

Così al **carcere Dozza di Bologna** è stato l'art. 27 della Costituzione ad essere approfondito con la presentazione in diverse sezioni de "Il posto dell'anima", "Invictus" e alla sezione femminile "We Want Sex", mentre continua il percorso di conoscenza della nostra Costituzione gestito dal monaco Ignazio con particolare riferimento alla popolazione detenuta di lingua islamica.

Anche al **Pratello** i volontari si sono impegnati nella lettura della Dichiarazione Universale dei diritti umani con i giovani ospiti.

La scuola, che opera all'interno degli Istituti della regione, è stata parte attiva in questa giornata e le collaborazioni con i volontari sono state diverse.

Così è stato a **Reggio Emilia, Ravenna, Parma, Castelfranco Emilia e a Modena** dove, dopo una discussione nelle classi sul significato della Carta, gli studenti, circa un centinaio delle sezioni maschili e della sezione femminile, hanno assistito alla proiezione del film "The Help". A seguire un dibattito per le sezioni dei detenuti

definitivi su "Razza, culture, etnie ed altri imbrogli. Un'introduzione antropologica alle politiche dell'identità", molto seguito e partecipato considerata la presenza di culture diverse e la difficile convivenza che queste producono nello spazio ristretto di una sezione.

**Andrea Canevaro**, professore ordinario di didattica e pedagogia speciale presso l'Ateneo di Bologna è stato docente alla casa circondariale di **Rimini** e anche la redazione del giornalino interno è stata coinvolta con interviste e articoli sulla conferenza e sul dibattito che ne è seguito.

Ancora film e un excursus sul tema dei diritti umani come si sono evoluti nella nostra storia con l'aiuto di un docente universitario a Forlì.

In collaborazione con l'Università Cattolica i volontari **a Piacenza** hanno organizzato un importante seminario di studio, presso i locali dell'Università, dove si è affrontato il tema del diritto ad essere genitori anche se in carcere e del diritto del bambino ad avere un padre anche se in carcere. "Genitori reclusi, genitori comunque". Aula magna affollata di studenti e docenti.

A **Ferrara**, insieme al Garante dei diritti per le persone reclusi, è stato organizzato un concerto di musica rock del cantautore Leonardo Veronesi con altri gruppi musicali della città e che ha segnato l'avvio di altri importanti momenti di festa all'interno con canti corali e festa di Natale con le famiglie.

Copie della Dichiarazione universale dei diritti umani, tradotta in più lingue, fornite dall'ufficio della Garante, sono state distribuite dai volontari in ogni Istituto.

### **Detenzione al femminile**

Il progetto, che è in fase di attuazione, è frutto di una convenzione tra l'Ufficio del Garante con l'associazione Con-tatto per la realizzazione di una ricerca-azione sul tema della detenzione al femminile, volta a indagare la condizione delle donne detenute all'interno degli istituti penitenziari della regione (Piacenza, Modena, Bologna e Forlì) e a proporre modalità alternative o migliorative dell'esecuzione della pena, in linea con le previsioni normative.

La ricerca è composta di 6 momenti di indagine e approfondimento:

- fase 1.** individuazione dei riferimenti normativi e analisi dell'evoluzione nella filosofia dell'approccio alla detenzione al femminile;
- fase 2.** ricerca sul contesto dell'indagine: determinazione del problema nella sua dimensione regionale con dati quali-quantitativi forniti, su richiesta, dal PRAP, dalla Magistratura di Sorveglianza, dai referenti degli Enti locali;
- fase 3.** stesura degli strumenti di rilevazione per la raccolta dei dati qualitativi;
- fase 4.** raccolta dei dati attraverso la somministrazione di interviste.

Questa fase, in avvio da gennaio di quest'anno, ha avuto un oggettivo rallentamento, indipendente dalla volontà e possibilità sia dell'Ufficio che dell'Associazione, dovuta alla necessità di presentare il progetto al Provveditorato regionale e ottenere le autorizzazioni per le attività previste all'interno degli istituti penitenziari. Autorizzazioni inderogabili per la realizzazione della fase che ha come obiettivo la

raccolta dei dati con la somministrazione di interviste da sottoporre sia alle donne ristrette che con gli operatori penitenziari (direttori, polizia penitenziaria, personale sanitario, volontari);

**fase 5.** stesura del rapporto di ricerca: elaborazione di dati e analisi al fine di organizzare e interpretare la lettura dei risultati.

Comparazione con le esperienze/altre ricerche nazionali;

**fase 6.** restituzione dei risultati agli interlocutori significativi, che passa dalla preventiva validazione autorizzazione alla diffusione dei risultati da parte del Provveditorato.

La conclusione delle attività è prevista per il 30 giugno 2014.

### **L'ufficio ha inoltre aderito come associate partner a progetti di valenza europea:**

per il programma "Criminal Justice 2007-2013" partecipanti il Call for proposal just/2013jpen/AG:

- **Legal interpreting in Italy** - capofila Università di Bologna – Dipartimento di lingue e letterature e culture moderne

- **Prison litigation network** - capofila Università di Firenze

L'attività di associate partner ha la caratteristica di non partecipare alla suddivisione dei fondi erogati, nel caso in cui i progetti siano selezionati, e l'accordo con i proponenti prevede unicamente l'attività di consulenza o docenza della Garante.

Non sono impiegate risorse dirette né indirette dell'Ufficio e nel caso in cui venga richiesta la presenza della Garante in sedi diverse le trasferte sono a carico dei capofila i progetti.

Ad oggi ci è stata comunicata l'accettazione di finanziamento da parte della Commissione europea per il progetto "Prison litigation network" che ha come capofila l'Università di Firenze e l'avvio dei lavori sarà a maggio di quest'anno.

## **Dentro e fuori: altre iniziative pubbliche**

Qui si indicano sinteticamente le iniziative pubbliche organizzate dall'ufficio, o a cui l'ufficio ha dato collaborazione e patrocinio, di particolare rilevanza per la diffusione della cultura dei diritti fondamentali delle persone private a qualsiasi titolo della libertà.

### **Libri Galeotti**

Promosso e organizzato dall'Università di Ferrara con la collaborazione dell'ufficio del Garante regionale insieme al Difensore civico regionale, al Garante dei diritti delle persone private di libertà di Ferrara ed altri. La rassegna, già alla terza edizione affronta il tema del carcere, della pena (e dintorni) attraverso un **ciclo di presentazioni-discussione di 4 libri** di recente pubblicazioni e di indubbia attualità, dedicati ai temi del reato della tortura, del trattenimento degli stranieri nei centri di identificazione e di espulsione, della carta dei diritti e dei doveri dei detenuti, del sovraffollamento carcerario e dei suoi possibili rimedi.

In questo quadro l'intervento della Garante, che ha partecipato al secondo incontro: "Le prigioni degli altri, i centri di identificazione ed espulsione", titolo del libro di Caterina Mazza, ha offerto l'occasione per approfondire il tema dei CIE e delle sanzioni amministrative. Da sempre la Garante ha manifestato

preoccupazione e sollecitato interventi risolutivi .

Tutti gli incontri in programma sono stati aperti e chiusi da letture sceniche sul tema trattato a cura dell'attore Marcello Brondi.

L'intero programma dell'iniziativa, le registrazioni degli eventi nel sito: <http://www.assemblea.emr.it/garanti/notizie/libri-galeotti>

### **Interpretazione e mediazione linguistica in ambito giudiziario**

Organizzato e promosso da Unibo con il gratuito patrocinio dell'ufficio del Garante

Il 23 aprile 2013 si è svolta la seconda giornata, in forza del recepimento della Direttiva 2010/64/UE, sul diritto di interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali: un'occasione per assicurare pieno accesso alla giustizia di tutti i cittadini non italofofoni.

L'Ufficio del garante ha aderito con il proprio patrocinio gratuito e un contributo seminariale da parte della Garante su "l'importanza dei servizi linguistici a tutela dei diritti delle persone private della libertà personale nella Regione Emilia-Romagna".

Sono in corso di realizzazione gli atti del seminario.

### **Fine pena mai. 5 dialoghi oltre le mura del carcere**

Promosso da associazione Progrè con il patrocinio non oneroso dell'ufficio del Garante

Il **detenuto, la cella, il "non reato" di tortura, il reinserimento sociale, i dialoghi nelle scuole. Sono questi i 5 percorsi** che hanno animato le due settimane di discussioni e approfondimenti sul tema delle carceri di "**Fine Pena Mai**", l'iniziativa promossa dall'Associazione Progrè con il patrocinio del Garante, si è tenuta a Bologna dal 15 al 30 novembre. Ciascun argomento è stato approfondito da esperti in materia e supportato da testimonianze e video. Si è trattato del **profilo sociale del detenuto** con l'intento di fornire risposte a domande quali "Chi finisce oggi in carcere? Per quali reati? Per quanto tempo?", partendo dal presupposto che oggi le **carceri italiane** sono prevalentemente **affollate dagli ultimi** e dagli emarginati della società.

Altro tema è stato quello della **cella** e del rapporto del detenuto con uno spazio spesso troppo ristretto ed angusto, che non offre condizioni per una vita dignitosa.

Il progetto "**FINE PENA: MAI**" ha trovato un momento di riflessione anche sul diritto del detenuto al **reinserimento sociale**, sancito dall'art. 27 della Costituzione e disatteso nella pratica, e del "non reato di tortura", una lacuna tutta italiana dal momento che il nostro Paese, pur avendo aderito ad una Convenzione internazionale e al relativo Protocollo opzionale, non ha ancora adeguato il suo ordinamento.

Il **futuro dei minorenni** presenti all'interno dell'Istituto Penale di Bologna è stato il tema dell'ultimo incontro. Per sensibilizzare la cittadinanza è stato portato in scena lo spettacolo "Il patto col diavolo", prodotto dal Teatro del Pratello e diretto da Paolo Billi, replicato fino al 14 dicembre.

Il Garante delle persone private della libertà personale, Desi Bruno è stata presente all'iniziativa di apertura e ha preso parte alla Tavola Rotonda sul tema "**Vita quotidiana in carcere: spazi ristretti e sovraffollamento**", realizzata il 29 novembre nei locali della Biblioteca Sala Borsa.

In apertura dei lavori è stato proiettato il filmato "**Se tu vivessi in una cella: una video-inchiesta di Progrè**" a cui sono seguiti gli interventi del Ministro della Giustizia, del Garante Desi Bruno, del Presidente della Commissione parlamentare per la tutela e la promozione dei diritti umani, Pietro Marcenaro e della direttrice di Ristretti Orizzonti di Padova, Ornella Favero.

## **Fuori e dentro. Un altro sguardo sul carcere**

Organizzato dalla rete volontariato carcere Bologna

10 giorni di iniziative a Bologna per portare i cittadini a contatto con l'umanità dei detenuti attraverso chi li conosce, nel tentativo di svelare che dietro al reato c'è una persona che ha commesso un errore, talvolta grave, ma che non può essere privata dei suoi diritti fondamentali e della sua dignità. Teatro, cinema, letterature e tavole rotonde, cucina e sport: momenti di cultura e dialogo che si aprono alla città.

La Garante ha **partecipato** ad alcune di queste iniziative organizzate dal 20 novembre al 1 dicembre:

### **21 novembre - Vol special**

A cura dell'associazione SoS Donna

Proiezione del film documentario al cinema Chaplin

La Garante insieme al Responsabile del Progetto Sociale interno al Centro di Identificazione ed Espulsione di Bologna, Franco Pilati, ha curato l'introduzione alla proiezione del documentario "Vol special" che tratta di quelle persone che ogni anno, in Italia come in Svizzera, vengono incarcerati senza processo né condanna.

### **22 novembre – Tutti dentro**

A cura dell'associazione Uvapassa

Cena al carcere minorile, cucina e allestimento a cura dei ragazzi del Pratello.

Il Dialogo si costruisce con le parole e con il lavoro, con attività che possano risvegliare nei ragazzi la creatività e la libertà, la bellezza del fare qualcosa con e per gli altri.

Questa l'idea da cui è partita l'iniziativa della cena curata dai ragazzi e dai volontari a cui sono state invitate quaranta persone, tra le quali molte che i ragazzi non vedono.

Grazie a Paolo e Clara, pittori e scultori che trasformano i rifiuti in nuove creazioni, i ragazzi del Pratello hanno realizzato anche i menù, gli inviti, le tovaglie, le decorazioni e i segnaposto. Quella sera non c'erano detenuti, ma ragazzi creativi che con passione hanno organizzato una intera cena.

### **27 novembre – Minorenne detenuto immigrato**

A cura dell'associazione Uvapassa

Tavola rotonda su ostacoli, opportunità nel percorso di responsabilizzazione di minori e giovani adulti presso gli Istituti penali per minorenni – Unibo - scuola di Giurisprudenza

Introdotta e moderata dalla Garante, con gli interventi di Luigi Martello, Magistrato di Sorveglianza del Tribunale per i minorenni di Bologna, Alfonso Paggiarino, Direttore dell'IPM di Bologna, Giuseppe Spadaro, Presidente del Tribunale di Sorveglianza per i minorenni di Bologna, Giovanni Mengoli, Presidente della comunità per minori "Il villaggio", ha voluto approfondire e aprire una riflessione sui temi della detenzione minorile, soprattutto riguardo alla tutela dei diritti degli stranieri che rappresentano la stragrande maggioranza dei giovani negli istituti.

Comunicato stampa 04/02/2013

## **Carcere. Accordo Università Bologna-Garante regionale detenuti. Palma Costi: emergenza grave, serve progetto organico di riforma**

---

*Il Garante regionale per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale e il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Bologna hanno sottoscritto un accordo di collaborazione, che è stato presentato oggi alla Scuola di Giurisprudenza (via Zamboni 22) da Desi Bruno, Garante regionale, e Massimo Pavarini, ordinario di Diritto penale presso l'Università di Bologna. A seguire, si è svolto un convegno dedicato alla "Emergenza carceri: Pacchetto Severino e prospettive di riforma", nel quale è intervenuta anche la presidente dell'Assemblea legislativa regionale, Palma Costi.*

*L'accordo di collaborazione stipulato da Università e Garante dei detenuti parte dal presupposto che la Regione sia ormai l'articolazione fondamentale del processo di apertura del sistema penale penitenziario alle opportunità del territorio; ciò alla luce delle nuove competenze in materia di sanità penitenziaria, di territorializzazione della pena, di assistenza post-penitenziaria, nonché quelle riferite all'offerta di occasioni lavorative per l'esecuzione di pene sostitutive e misure alternative al carcere. Finalità e obiettivi dell'accordo si sostanziano nella produzione di consulenza, ricerca e studio da parte del Dipartimento universitario a supporto delle attività istituzionali degli uffici del Garante regionale.*

*Presso l'Alma Mater Studiorum, sono da tempo oggetto di studio e approfondimento le questioni giuridiche concernenti la pena carceraria e, in generale, l'esecuzione della pena, sia attraverso la docenza di discipline specialistiche (Diritto penitenziario, Diritto dell'esecuzione penale), che di attività di ricerca. Già da alcuni anni la Facoltà di Giurisprudenza dell'ateneo bolognese si è fatta interprete della necessità di rivolgere la propria attenzione nell'investimento di risorse didattiche in favore della giovane popolazione carceraria; è stato individuato l'obiettivo di implementare l'offerta di corsi di laurea in materie giuridiche all'interno delle carceri, anche grazie al contributo degli enti locali e del volontariato.*

*L'accordo prevede, fra l'altro, il finanziamento di una borsa di studio (o assegno di ricerca) in favore di un laureato in Giurisprudenza per una ricerca finalizzata alla ricognizione a livello regionale delle risorse del volontariato in tema di assistenza penitenziaria e post-penitenziaria, nonché per una ricerca finalizzata alla ricognizione e all'analisi dello stato dell'attuale sistema della legislazione penale, con riferimento alla misura di sicurezza detentiva della casa di lavoro e ai progetti di legge per l'abolizione della stessa. È poi indicato l'impegno a finanziare un'altra borsa di studio (o assegno di ricerca) in favore di un giovane dottorando, che presenti un progetto di ricerca su una tematica preventivamente individuata di interesse per le attività dell'ufficio del Garante regionale. Si prevede, inoltre, un impegno diretto di docenti di discipline penal-penitenziarie, a coordinare tesi di laurea su argomenti che siano di interesse per le attività di cui all'ufficio del Garante.*

*Nel suo intervento, Palma Costi ha segnalato la forte attenzione al tema delle carceri da parte*

dell'Assemblea legislativa, manifestato con l'approvazione di vari atti, coerenti con quanto affermato dal presidente della Repubblica, secondo cui le condizioni di vita nelle carceri costituiscono un fondamentale indicatore di civiltà di un Paese. L'Assemblea, inoltre, ha approvato un progetto di legge nazionale, inviato alle Camere, per arrivare a un rapido superamento delle case lavoro.

Comunicato stampa 17/05/2013

### **Carcere. Diritti detenuti. Garante regionale docente a scuola Giurisprudenza Ateneo di Bologna**

Si è concluso in mattinata il Seminario dedicato alle figure di garanzia dei diritti delle persone private della libertà personale riservato agli studenti del corso di Diritto penitenziario della Scuola di Giurisprudenza di Bologna. Un percorso articolato in quattro lezioni, affidato alla docenza della Garante dei diritti dei detenuti della Assemblea legislativa Emilia-Romagna, Desi Bruno.

L'attività si inserisce nell'ambito della Convenzione tra Garante dei detenuti e il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Alma Mater, allo scopo di favorire una più puntuale conoscenza delle figure che l'ordinamento pone a presidio dei diritti delle persone che, a qualunque titolo, si trovano a vivere all'interno di una istituzione totale. Anche se la pena detentiva dovrebbe privare il condannato esclusivamente della libertà di locomozione, nei fatti tutti gli altri diritti fondamentali della persona risultano compromessi dall'esperienza della reclusione. Da qui, l'esigenza di figure di garanzia dotate di indipendenza e degli adeguati strumenti giuridici per garantire una piena vigilanza sulle condizioni di vita e sul rispetto della legalità nei luoghi di privazione della libertà personale.

Il corso si è quindi concentrato sulle funzioni e sui provvedimenti della Magistratura di Sorveglianza, per poi passare alla presentazione della figura del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale nell'esperienza italiana. Interessante il taglio proposto, che ha saputo alternare alla presentazione degli elementi teorici (come il diritto di reclamo e il problema della natura delle decisioni sul reclamo per la modifica dell'articolo dell'Ordinamento penitenziario che ha consentito anche ai Garanti la visita agli istituti penitenziari senza necessità di preventiva autorizzazione) anche svariate suggestioni derivanti dal lavoro quotidiano a contatto con le persone private della libertà personale. Con particolare riferimento al ruolo del Garante, poi, notevole importanza è stata riservata alla sua dimensione di "mediazione" tra "dentro" e "fuori" come fondamentale strumento di intervento e alla costante attività di informazione e sensibilizzazione sui temi dei diritti umani e della pena.

"Ho trovato negli studenti degli interlocutori particolarmente attenti e interessati alle tematiche esposte, è importante che anche in ambito accademico venga promossa una cultura della legalità che non si traduca esclusivamente nella conoscenza della normativa, ma che sappia mettere in luce tutte le contraddizioni del sistema, per superarle - spiega Bruno -: magistratura di sorveglianza, garanti, rappresentanti delle istituzioni, società civile, ognuno nel rispetto del proprio ruolo e delle

*proprie prerogative, lavorano tutti con un obiettivo comune, e cioè assicurare anche agli ultimi della società il rispetto di quei diritti fondamentali che non possono essere negati a nessuno, qualunque sia la colpa commessa”.*

Comunicato stampa 31/05/2013

### Come si curano i malati in carcere

*“La sanità penitenziaria dopo la riforma. Il modello dell’Emilia-Romagna ed altre esperienze regionali” è stato il tema di un convegno organizzato giovedì 30 maggio dalla Regione Emilia-Romagna in collaborazione con l’Azienda USL di Modena. La riforma è quella introdotta dal Decreto del presidente dei Ministri del 1° Aprile 2008, che ha trasferito al Servizio sanitario nazionale tutte le funzioni sanitarie fino a quel momento svolte dal dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria e dal dipartimento della Giustizia minorile del ministero della Giustizia.*

*La giornata di studi ha rappresentato l’occasione per ragionare sugli effetti di questa riforma epocale, a 5 anni di distanza. Anche Desi Bruno, oggi Garante delle persone private della libertà personale della Assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna è intervenuta sul punto. “Quando quel decreto fu emanato, io ero Garante dei detenuti del Comune di Bologna e quindi ho assistito di persona alle prime reazioni, che furono di letterale sgomento. Non c’era comunicazione tra detenuti e Ssn e il personale sanitario non era ancora adeguatamente formato alle specificità del carcere. Insomma, le difficoltà erano moltissime e il mio ufficio veniva ripetutamente investito del problema”, è il ricordo di Desi Bruno. Le difficoltà erano avvertite, in particolare, con riferimento ai “nuovi giunti”, persone provenienti dalla libertà oppure trasferiti da un altro istituto, che “all’atto dell’ingresso nell’istituto sono sottoposti a visita medica generale allo scopo di accertare eventuali malattie fisiche o psichiche”.*

*La visita del nuovo giunto rappresenta, infatti, il primo approccio per il detenuto con l’assistenza primaria in carcere. Considerando l’alto numero di soggetti immigrati che vengono condotti in carcere, poi, spesso costituisce uno dei primi contatti in assoluto con il personale del sistema sanitario. Si tratta, quindi, di un momento estremamente delicato, che richiede la capacità di accogliere il detenuto e di dare ascolto al suo dramma personale. “Dopo quei primi momenti di inevitabile spaesamento, oggi si avverte un cambiamento positivo importante. Il Ssn ha preso in carico non solo le persone, ma il luogo: oggi è riconosciuto come sistema autonomo ed indipendente dall’Istituzione. Certo: molto ancora si può fare, ma ci si sta muovendo nel senso voluto dalla riforma”, continua Desi Bruno. Alcune resistenze residue permangono, ad esempio quando si tratta delle visite mediche da effettuare all’esterno dell’Istituto. Salve tutte le mediazioni possibili, comunque, è importante che le plurime esigenze di governo della quotidianità carceraria non vengano a pregiudicare il fondamentale diritto alla salute di tutti i cittadini, anche detenuti. In chiusura del suo intervento, la Garante ha poi segnalato alcune criticità presenti in Regione e*

riscontrate nel corso delle visite ispettive e delle segnalazioni provenienti soprattutto da due istituti: la Casa di reclusione di Parma e la Casa di lavoro di Castelfranco Emilia. Nel primo, proprio a causa della presenza di personale sanitario riconosciuto come particolarmente qualificato, si è creata di una situazione di autentico "ingorgo sanitario", con tutto quello che questo può comportare in termini di efficacia e tempestività del servizio. Nel secondo, la situazione appare estremamente complessa perché – a fronte delle 100 persone presenti – 40 presentano delle patologie psichiatriche: di questi, peraltro, nessuno risulta residente in Regione. "I problemi ci sono e non vanno taciuti. Ma la nostra Regione ha mezzi e volontà per proseguire nel virtuoso cammino già intrapreso", è la battuta conclusiva dell'intervento della Garante.

Nel corso del convegno è stato poi presentato il modello di assistenza sanitaria per le persone detenute negli Istituti penitenziari regionali, che propone un percorso clinico-assistenziale dal suo ingresso in carcere fino all'uscita, mettendo al centro l'assistenza primaria quale nucleo centrale intorno a cui ruota tutto il sistema di servizi sanitari. E' inoltre stato descritto il nuovo software predisposto per la cartella clinica informatizzata negli Istituti di pena. Un lavoro complesso, che vede impegnata in prima linea la nostra Regione, già capofila del Gruppo tecnico interregionale della sanità penitenziaria.

Comunicato stampa 10/06/2013

### Diritti e doveri dei minori detenuti

"Liberiamo i diritti, impariamo a conoscere i nostri doveri", è il titolo del progetto promosso dal Garante per le persone private della libertà personale e dal Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione, rispettivamente Desi Bruno e Luigi Fadiga.

Gestito dall'Associazione U.V.A.PAss.A. - in collaborazione con il Centro di giustizia minorile dell'Emilia-Romagna, le direzioni dell'Istituto penale minorenni, della Comunità ministeriale e dell'Ufficio servizio sociali minorili – il progetto è finalizzato a sensibilizzare i ragazzi ristretti alla cultura dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione, ma anche al tema dei doveri e delle responsabilità.

Venerdì scorso, all'Istituto penale minorile di via del Pratello, a Bologna, Desi Bruno ha parlato dei diritti dei minori detenuti nel contesto del procedimento penale minorile; venerdì prossimo – 14 giugno - la Garante parlerà del medesimo tema ai ragazzi collocati nella Comunità ministeriale e nel Centro di prima accoglienza.

Alla data del 7 giugno, risultavano essere presenti all'Istituto penale "Pietro Siciliani" 17 ragazzi, di cui 8 giovani adulti (in età compresa fra i 18 e i 21 anni, che hanno commesso il reato da minorenni). Permane la volontà condivisa fra Garante e direzione del Pratello di collaborare ai fini dell'istituzione presso l'Istituto di uno sportello giuridico-informativo dedicato all'ascolto e

*all'informazione dei ragazzi, con una particolare attenzione alla condizione degli stranieri - per la gran parte senza una solida rete di riferimento e senza un titolo di soggiorno valido - per i quali si pone il problema della difficile regolarizzazione (nell'anno 2012 la percentuale degli ingressi in istituto dei cittadini stranieri è stata del 77,7%, di cui l'88,75% extracomunitario).*

*Notizie positive sul fronte dei lavori di ristrutturazione dell'area cortiliva e della parte esterna dell'Istituto: dopo un decennio dall'inizio dell'opera di riqualificazione dell'intera struttura, questi lavori non sono ancora completati ma, secondo quanto riferito dal direttore Alfonso Paggiarino, lo saranno alla fine dell'estate.*

*A margine dell'incontro, i ragazzi del Pratello sono stati premiati con una telecamera: hanno vinto una sezione del "Concorso di idee per non professionisti", ideato e promosso dall'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, con il video "Tracce costituenti", che affronta in maniera originale il tema dei diritti per chi si trova nella condizione di minore privato della libertà personale.*

Comunicato stampa 18/06/2013

### Carceri Emilia-Romagna: sovraffollamento cronico, il 40% dei reclusi in attesa di giudizio

*È stata presentata all'Assemblea legislativa la prima relazione annuale delle attività svolte dal Garante regionale delle persone private della libertà personale, Desi Bruno. Istituita dalla legge regionale 13/2011, modificando la L.R. 3/2008, la figura del Garante ha un mandato finalizzato a monitorare l'attività di vigilanza sulle condizioni di vita negli istituti penitenziari della regione, a promuovere l'esercizio dei diritti e le opportunità di partecipazione alla vita civile dei detenuti, a sensibilizzare l'opinione pubblica e le istituzioni sui temi del rispetto dei diritti umani e della umanizzazione della pena.*

*Il Garante è chiamato ad esercitare le sue funzioni non solo negli istituti di pena per adulti, ma anche sul carcere minorile, sui Cie (Centri di identificazione ed espulsione degli immigrati irregolarmente presenti sul territorio), sugli Opg (Ospedali psichiatrico-giudiziari), sui luoghi nei quali vengono effettuati i trattamenti sanitari obbligatori, sulle camere di sicurezza, sui reparti detentivi (laddove predisposti) degli ospedali civili. A questi compiti, il Garante è chiamato a dare conto all'Assemblea legislativa con cadenza annuale.*

*La relazione 2012*

*Desi Bruno ha riassunto in Aula le questioni più rilevanti affrontate nel primo anno di attività, evidenziando le varie criticità riscontrate nel corso delle visite ispettive.*

*Dalla relazione emerge una situazione piena di contraddizioni, restituendo l'idea di quella che - al 31 marzo 2013 - è la situazione dei luoghi di disperazione della nostra regione. Grande rilevanza viene data all'analisi delle problematiche di ordine generale, con le forti ripercussioni sulle strutture regionali, a partire dalla cronica situazione di sovraffollamento: documentata con un ampio repertorio statistico, ci parla di 3.469 detenuti presenti in questa regione, a fronte di una capienza*

regolamentare di 2.462 persone. Appaiono “largamente insufficienti” le misure assunte per svuotare gli istituti penitenziari, come dimostra la condanna in sede europea per il “trattamento inumano e degradante” delle nostre carceri. Una condanna che concede all’Italia poco tempo - marzo 2014 - prima di tramutarsi in pesanti conseguenze finanziarie.

In Emilia-Romagna, il 40% dei reclusi è in attesa di giudizio, circa il 30% è tossicodipendente, oltre il 50% è straniero: ognuno di questi tre dati - ha sottolineato Desi Bruno - si colloca ben oltre la media nazionale. La Garante ha poi evidenziato lo stato di scarsa applicazione delle misure alternative alla detenzione; la cronica assenza di lavoro (al 31 giugno 2012, in Emilia-Romagna si contavano 587 detenuti lavoratori alle dipendenze dell’Amministrazione Penitenziaria e 225 non dipendenti).

La relazione evidenzia i principali eventi critici registrati negli istituti (suicidi, tentati suicidi, aggressioni ad agenti di Polizia Penitenziaria, danneggiamenti di celle e strutture, manifestazioni di protesta): in Emilia-Romagna, nel 2012 sono stati contati 101 tentati suicidi, di cui 12 nel carcere della Dozza di Bologna.

La relazione annuale è stata pensata e strutturata come uno strumento di consultazione per chiunque intenda approfondire una o più delle numerose problematiche affrontate. Il materiale è copioso: dai comunicati stampa che hanno fatto seguito alle visite negli Istituti, all’indicazione dei progetti già realizzati e in corso di realizzazione; dall’Accordo di collaborazione con il Dipartimento di Scienze giuridiche dell’Università di Bologna, all’istituzione di uno sportello di informazione legale all’interno del Cie di Bologna; dal sostegno a un progetto di mediazione penale, fino alla realizzazione di un opuscolo informativo tradotto in 5 lingue: “Carcere e dintorni. Prontuario della normativa di riferimento”. Questo opuscolo raccoglie la normativa e le prassi vigenti in materia penitenziaria, è destinato ad operatori, volontari e detenuti, nella consapevolezza che alla privazione della libertà personale non deve accompagnarsi anche la perdita di altri diritti, tra cui quello di essere informati. Per questo motivo, l’opuscolo è stato tradotto in albanese, arabo, inglese, francese e spagnolo.

#### Il dibattito

Per Franco Grillini (Misto) la legislazione italiana è profondamente distorta e classista, e porta a riempire le carceri con gli individui più poveri e meno istruiti, mentre si sono depenalizzati reati ad alto impatto sociale come il falso in bilancio. È ormai improrogabile agire per riformare leggi come quella sulle tossicodipendenze e sull’immigrazione.

Apprezzamento per il lavoro svolto dall’ufficio del Garante è stato espresso da Antonio Mumolo (Pd), che ha segnalato gli effetti concreti di alcuni interventi sulla vita delle persone reclusi. Ha poi sottolineato il valore di progetti finalizzati all’inclusione sociale, e quanto possa essere utile costruire e rafforzare reti con l’Università, il volontariato, gli Enti locali. Quella del carcere è un situazione assai critica, ha detto Antonio Paruolo (Pd), che chiede conto alla politica affinché offra soluzioni concrete a tante dichiarazioni di principio sull’esigibilità dei diritti; la relazione del Garante mostra quanto scarto vi sia con le condizioni di vita di chi è privato della libertà personale e tocca alla politica porvi rimedio. Apprezzamento al Garante anche da Gianguido Naldi (Sel-Verdi), che ha ribadito come la legislazione italiana tenda ad accanirsi sui più deboli. È sua convinzione che l’insufficiente numero del personale di sorveglianza aggravi le condizioni di vita dei detenuti, costretti a restare in cella per 18-20 ore al giorno. Per Naldi sono maturi i tempi per arrivare alla chiusura del Cie di Bologna e va sviluppato

*l'impegno delle istituzioni per offrire opportunità di lavoro ai detenuti, e contrastare così la reiterazione dei reati.*

*L'attività appassionata della garante ha già consentito di rendere meno opache le condizioni di vita nei luoghi della reclusione, ha detto Monica Donini (Federazione della sinistra). È decisivo verificare come la Regione, per le sue competenze dirette, stia adempiendo ai suoi impegni in materia sanitaria, e vanno rapidamente approfondite le soluzioni per arrivare nei tempi previsti alla chiusura dell'Ospedale psichiatrico di Reggio Emilia.*

*Il rispetto della legalità e la garanzia della sicurezza dei cittadini onesti vanno affiancati dalla massima umanità nell'afflizione della pena, ha detto Andrea Pollastri (Pdl), secondo cui il sovraffollamento è innanzitutto conseguenza di una miopia nazionale, con i mancati investimenti sulla manutenzione e l'adeguamento delle infrastrutture carcerarie. Alla Garante ha riconosciuto il merito di aver attirato l'attenzione sui problemi più scottanti nel territorio regionale.*

*Da Roberto Corradi (Lega nord) è venuto un richiamo alle gravi conseguenze, anche di natura economica, che l'Italia rischia di pagare in seguito alla sentenza europea sul trattamento inumano e degradante a cui sono sottoposti i detenuti, molti dei quali - in attesa di giudizio - si scopriranno innocenti. Al Governo va chiesto di stipulare accordi con altri Stati per il rimpatrio assistito, affinché gli stranieri possano scontare la pena nel Paese d'origine.*

*Infine, l'assessore alle Politiche sociali, Teresa Marzocchi, ha ringraziato il Garante per il contributo alla presa di coscienza di quanto c'è da fare; una consapevolezza che va estesa dall'Assemblea legislativa all'intera società regionale, per favorire percorsi di cambiamento che vadano nella direzione di tutelare i diritti delle persone private della libertà personale.*

*L'assessore ha poi manifestato la speranza che l'azione del nuovo Provveditore regionale, finalizzato a riorganizzare il circuito delle carceri secondo criteri di maggiore efficienza e razionalità, porti in breve a miglioramenti significativi.*

Comunicato stampa 29/11/2013

### **Carcere. "Trattamento inumano e degradante", quando "è lo stato a violare la legge". Garante regionale detenuti a "Fine pena mai"**

---

*Alla data del 31 ottobre, negli istituti di pena italiani si registrava la presenza di 64.323 detenuti: duemila in meno rispetto al mese di giugno, ma la capienza regolamentare delle nostre carceri si attesta sulle 47.000 unità. Il sovraffollamento, con le sue conseguenze drammatiche, è dunque il sintomo di una malattia ormai cronica. E il dato numerico, di per sé, esprime la necessità di rimettere mano a un insieme di riforme in grado di dare conto di una diversa visione del carcere e della pena. Tossicodipendenza, immigrazione, recidiva e custodia cautelare (oltre alla carenza di risorse) costituiscono i nodi ineludibili della questione carceraria italiana.*

Di questo si è parlato oggi pomeriggio nel quarto di cinque appuntamenti raccolti sotto il titolo "Fine pena: mai", organizzati dall'associazione Progrè all'auditorium Enzo Biagi (Biblioteca Sala Borsa, Bologna). "Qual è il risultato di un sistema che non permette alcuna risocializzazione, fallendo il suo primo e più importante scopo? Come si può pensare che la pena finisca uscendo da quelle mura, se chi ne esce è quasi sempre destinato a rientrarci": sono le domande su cui si sono confrontati l'ex presidente della commissione parlamentare per la tutela dei diritti umani, Pietro Marcenaro, la Garante regionale delle persone private della libertà personale, Desi Bruno, e Ornella Favero, direttrice di "Ristretti orizzonti", la più nota fra le pubblicazioni realizzate all'interno delle carceri italiane.

All'ultimo momento, per impegni istituzionali, è venuta a mancare la presenza del ministro della Giustizia, Annamaria Cancellieri, e questo ha privato certe domande e certe sollecitazioni di risposte immediate. Ma per Desi Bruno la prima necessità è insistere sul tema dei diritti come limite invalicabile del potere punitivo. Esistono alcuni diritti elementari dell'individuo che vengono prima di qualsiasi esigenza di difesa sociale: profili minimi sui quali non si può venire a patti, sui quali non si può transigere. Dopo la "Sentenza Torreggiani", con la quale la Corte di giustizia europea ha condannato l'Italia per violazione dei diritti umani, di fronte al permanere di una prospettiva di vita che si concretizza in quello che è stato definito come "trattamento inumano e degradante", "non ce la si può cavare con piccoli correttivi: una pena così congegnata - sottolinea la Garante - non potrà mai essere rieducativa, e uno Stato che non riesce a soddisfare quelle garanzie minime di tutela della dignità umana non può punire". Di questa opinione anche Marcenaro, che ha ricordato le sentenze delle Corti supreme di Stati Uniti e Germania, assai simili nell'affermare che se uno Stato non può garantire una detenzione dignitosa, deve rinunciare alla detenzione. Marcenaro ha aggiunto che va condotta una battaglia culturale per rompere un'ottusa equivalenza, "quella che non sa distinguere fra pena e carcere, mentre invece si tratta di ricorrere al carcere solo in condizioni estreme. Perciò, la politica, oggi, deve trovare il coraggio di sfidare l'impopolarità puntando a modificare le leggi che contribuiscono gravemente al sovraffollamento". Marcenaro e Favero hanno convenuto sul fatto che chi ha avuto la possibilità di entrare in un carcere e di vedere come vivono i detenuti, il più delle volte rimane scioccato ed è costretto ad abbandonare certi pregiudizi.

Dalla Garante regionale, infine, la duplice sottolineatura sulla gravità di una situazione in cui, come stabiliscono ripetute sentenze, "è lo Stato italiano a violare la legalità. Non basterà aumentare i metri quadrati pro-capite, né portare a otto ore al giorno l'apertura delle celle per rispondere all'ultima, pesante sentenza della Corte Europea". Questi obiettivi quantitativi vanno senz'altro perseguiti, ha detto Desi Bruno, "perché è in gioco la dignità elementare della persona detenuta, ma risulteranno inadeguati se non vi sarà un investimento sull'umanizzazione della pena, offrendo al detenuto occasioni di attività (studio, lavoro, socializzazione)". E a proposito di umanizzazione della pena, il Parlamento potrebbe dare un segnale immediato, modificando la disciplina dei colloqui con i familiari, così da consentire quel minimo di intimità che oggi manca in quasi tutte le carceri italiane

## Interventi e partecipazioni nel 2013

**15 gennaio** – Bologna Istituto penale minorile – Partecipazione a incontro sul tema “Lavoro come strumento per realizzare la propria libertà”, nell’ambito del progetto “Liberiamo i diritti, impariamo a conoscere i nostri doveri” promosso congiuntamente dal Garante per le persone private della libertà personale e il Garante per l’infanzia e l’adolescenza della regione Emilia-Romagna e realizzato dall’associazione UVA Passa.

**17 gennaio** – Bologna sede Regione Emilia-Romagna – Relatrice alla giornata “Volontariato Giustizia e Istituzioni locali, un’occasione per crescere insieme” nell’ambito del progetto Cittadini Sempre promosso da Conferenza regionale del volontariato, Assessorato alle politiche sociali della regione, Provincia di Bologna

**19 gennaio** – Milano – Relatrice alla giornata di studio “Lo stato e le prospettive dei diritti civili: il ruolo propulsivo degli enti locali” organizzata da Giuristi democratici

**25 gennaio** – Bologna – sede della Regione Emilia-Romagna – “Spazio e dignità, sovraffollamento carcerario... amnistia e indulto?” evento organizzato da Ufficio del garante in collaborazione con Unibo dipartimento di Giurisprudenza nell’ambito dell’accordo di collaborazione triennale

**4 febbraio** - Bologna PRAP – I° incontro di insediamento e programmazione lavori del gruppo tecnico regionale del progetto AC.E.RO (Accoglienza e Lavoro e formazione) come ufficio componente il gruppo di lavoro

**4 febbraio** – Bologna Unibo Scuola di Giurisprudenza – “Emergenza Carceri: Pacchetto Severino e prospettive di riforma” evento organizzato da Ufficio del garante in collaborazione con Unibo dipartimento di Giurisprudenza nell’ambito dell’accordo di collaborazione triennale

**6 febbraio** – Bologna Liceo Minghetti – Incontro con gli studenti del liceo classico sul tema “cause e conseguenze della privazione della privazione dei diritti: nel carcere, nei C.I.E.; situazione e casi emblematici” nell’ambito del ciclo “coloritura carcere e giustizia” organizzata dal liceo Minghetti e dai volontari dell’associazione Poggeschi per il carcere

**13 febbraio** – Bologna PRAP – II° incontro del gruppo tecnico regionale del progetto AC.E.RO come ufficio componente il gruppo di lavoro

**19 febbraio** – Bologna Unibo – Incontro gruppo di lavoro su realizzazione Polo Universitario come componente il gruppo di lavoro.

**22 febbraio** – Bologna PRAP – III° incontro del gruppo tecnico regionale del progetto AC.E.RO come ufficio componente il gruppo di lavoro

**5 marzo** – Modena Casa circondariale – Partecipazione Ufficio garante all’ Open day alla casa circondariale, conferenza stampa e concerto dell’orchestra “Spira mirabilis”

**6 marzo** – Bologna PRAP – IV° incontro del gruppo tecnico regionale del progetto AC.E.RO come ufficio componente il gruppo di lavoro

**6 marzo** – Bologna Comune – Presentazione del libro “Una via d’uscita” di De mattos. Partecipazione Ufficio garante

**12 marzo** – Bologna Istituto penale minorile – Partecipazione all’ incontro sul tema “Diritto alla cittadinanza” e dei problemi che quotidianamente un minore straniero deve affrontare per restare in Italia, nell’ambito del progetto “Liberiamo i diritti, impariamo a conoscere i nostri doveri” promosso congiuntamente dal Garante per le persone private della libertà personale e il Garante per l’infanzia e l’adolescenza della regione Emilia-Romagna e realizzato dall’associazione UVA Passa.

**14 marzo** – Bologna PRAP – V° incontro del gruppo tecnico regionale del progetto AC.E.RO come ufficio componente il gruppo di lavoro

**20 marzo** – Ferrara – Relatrice alla conferenza su Carcere e diritto alla salute organizzata da ELSA (European Law Students’ Association) sezione di Ferrara

**5 aprile** – Bologna PRAP – VI° incontro del gruppo tecnico regionale del progetto AC.E.RO come ufficio componente il gruppo di lavoro. Incontro con gli UEPE regionali

**8 aprile** – Bologna Regione Emilia-Romagna – Inaugurazione esposizione opeRAEE, esercizi artistici nei laboratori RAEE in Carcere per il recupero degli apparecchi elettrici ed elettronici. Saluti e intervento della Garante.

**08 aprile** – Bologna Bar della Linea – Partecipazione a conferenza stampa di apertura alla campagna di sottoscrizione delle 3leggi di iniziativa popolare per la giustizia e i diritti promosse da un ampio comitato a cui ha aderito il coordinamento dei garanti dei diritti dei detenuti.

**10 aprile** – Roma – Conferenza nazionale dei Garanti regionali

**12 aprile** – Bologna Sala Borsa - Partecipazione all’iniziativa Promigrè, festival delle migrazioni e delle genti. Intervento alla sessione Carceri nere: la sovra-rappresentazione dei migranti.

**15 aprile** – Bologna Casa circondariale – Progetto con-cittadini, promosso dalla Regione Emilia-Romagna. Incontro con i detenuti del reparto Alta sicurezza sul tema “la discriminazione della società nei confronti di chi ritorna alla libertà dopo avere scontato la pena”, a cura dell’Istituto superiore Keynes di Castelmaggiore.

**18 aprile** – Bologna Assessorato regionale alle politiche sociali - I° incontro della costituenda commissione prevista dall' art.13, comma 1 del D.Lgs. 28.7.1989 n. 272.

**19 aprile** – Firenze Consiglio regionale – Le persone, gli spazi - Convegno sulla chiusura degli OPG, organizzato da Fondazione Michelucci. Partecipazione Ufficio garante.

**23 aprile** – Bologna Unibo Scuola di Lingue e letterature, traduzione e interpretazione – Seconda giornata di studio sull'interpretazione e la mediazione linguistico-culturale in ambito giudiziario. Recepimento direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali: un'occasione per assicurare pieno accesso alla giustizia a tutti i cittadini non italofofoni. Intervento seminariale della Garante su "Importanza dei servizi linguistici a tutela dei diritti delle persone private della libertà nella Regione Emilia-Romagna".

**7 maggio** - Bologna PRAP – VII° incontro del gruppo tecnico regionale del progetto AC.E.RO come ufficio componente il gruppo di lavoro.

**13 maggio** – Bologna PRAP – VIII° incontro del gruppo tecnico regionale del progetto AC.E.RO come ufficio componente il gruppo di lavoro

**9, 10, 16 e 17 maggio** – Bologna Unibo Scuola di Giurisprudenza - Seminario tenuto dalla Garante su "le figure di garanzia dei diritti delle persone private della libertà personale" riservato agli studenti del corso di Diritto penitenziario della Scuola di Giurisprudenza di Bologna.

**15 maggio** – Pianoro (Bo) Centro giovanile – Rassegna DOC in tour, proiezione del documentario "I giorni scontati" di Germano Maccioni (2012). La Garante ha partecipato alla conferenza dibattito sui temi proposti dal docfilm.

**20 maggio** - Bologna PRAP – IX° incontro del gruppo tecnico regionale del progetto AC.E.RO come ufficio componente il gruppo di lavoro. Focus group.

**22 maggio** – Bologna Unibo – Tavolo sulla realizzazione del Polo Universitario regionale. Partecipazione Ufficio garante

**23 maggio** – Piacenza varie sedi – Rassegna "Piacenza e il carcere" 2013, organizzata da associazione Oltre il muro. Per l'edizione 2013 gli organizzatori hanno proposto alle scuole la visione di alcuni film, uno per ogni scuola, e in seguito una mattinata di discussione sugli stessi film con esperti. La garante è stata invitata a commentare il film "La parola ai giurati" Sidney Lumet sul tema della colpevolezza e dell'innocenza con i ragazzi dell'Istituto superiore Romagnosi.

**29 maggio** – Bologna Regione Emilia-Romagna. Presentazione in commissione IV e VI della relazione Carceri 2012 da parte degli assessorati Politiche sociali e sanità della Regione Emilia-Romagna. Partecipazione della

Garante.

**30 maggio** – Bologna Regione Emilia-Romagna. Convegno “La Sanità penitenziaria dopo la riforma. Il modello dell’Emilia-Romagna ed altre esperienze regionali”, organizzato da assessorato regionale alla salute e azienda sanitaria locale di Modena. Partecipazione della Garante alla Tavola rotonda: un nuovo approccio alla sanità penitenziaria. Opportunità e criticità.

**20 maggio** - Bologna PRAP – X° incontro del gruppo tecnico regionale del progetto AC.E.RO come ufficio componente il gruppo di lavoro

**7 giugno** – Bologna Istituto penale minorile – Ultimo incontro del progetto “Liberiamo i diritti impariamo a conoscere i nostri doveri” dell’associazione Uvapassa. La garante è intervenuta sul tema: “i diritti dei minori detenuti nel procedimento penale minorile”. Al termine dell’incontro premiazione dei ragazzi del Pratello: hanno vinto, con il video “**tracce costituenti**”, una sezione del “Concorso di idee per non professionisti. Il viaggio di Lucilla è anche il tuo”.

**7 giugno** – Firenze sede della Regione Toscana – “Mai dire mai, le iniziative in Italia con l’ergastolo”. Partecipazione dell’ufficio.

**11 giugno** – Roma DAP – Incontro dei garanti regionali con i vertici del dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria.

**14 giugno** – Bologna Assessorato regionale alle politiche sociali – II° incontro della costituenda commissione prevista dall’ art.13, comma 1 del D.Lgs. 28.7.1989 n. 272. Ordine del giorno: piano di lavoro per l’applicazione del Protocollo operativo per il coordinamento degli interventi rivolti ai minori imputati di reato; presentazione attività del Comune di Bologna in rapporto con il Centro di Giustizia Minorile.

**14 giugno** – Bologna Centro di prima accoglienza e della comunità per i minorenni - Ultimo incontro del progetto “Liberiamo i diritti impariamo a conoscere i nostri doveri” dell’associazione Uvapassa. La garante è intervenuta sul tema: “i diritti dei minori detenuti nel procedimento penale minorile”.

**18 giugno** – Bologna Regione Emilia-Romagna - Presentazione all’Assemblea legislativa della relazione sul primo anno di attività dell’Ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale.

**21 giugno** – Bologna Assessorato regionale alle politiche sociali. Partecipazione alla Commissione area penale adulti.

**26 giugno** – Bologna Casa circondariale – Raccolta firme 3 leggi di iniziativa popolare per la giustizia e i diritti.

**27 giugno** – Bologna PRAP – XII° incontro del gruppo tecnico regionale del progetto AC.E.RO come ufficio

componente il gruppo di lavoro.

**27 giugno** – Forlì Casa circondariale – Spettacolo teatrale “Cupe Vampe di uomini.libri e uomini.liberi” liberamente ispirato a Farheneith 451 di Ray Bradbury, organizzato da associazione Con...tatto e Direzione della Casa circondariale. Partecipazione dell’Ufficio.

**1 luglio** – Bologna Regione Emilia-Romagna. Incontro con la Ministra Cecile Kyenge.

**2 luglio** – Bologna Biblioteca dell’Assemblea regionale – Presentazione della relazione del primo anno di attività dell’Ufficio del Garante.

**5 giugno** – Bologna Commissioni consiliari del Comune – Udienda conoscitiva della V° commissione per la presentazione della relazione del primo anno di attività ai consiglieri comunali.

**10 luglio** – Bologna Settore cultura del Comune - Riunione tavolo coordinamento del Centro teatrale adolescenti. Partecipazione Ufficio garante.

**11 luglio** – Bologna Casa circondariale – Seconda giornata per la prosecuzione della raccolta firme 3 leggi di iniziativa popolare per la giustizia e i diritti.

**14 luglio** – Bologna Centro Giustizia minorile – Incontro con la direzione del CGM su: 1) consuntivo attività del progetto “liberiamo i diritti impariamo a rispettare i nostri doveri” dell’associazione Uvapassa; 2) avvio delle attività per la stesura del protocollo di collaborazione per lo svolgimento di attività di sportello di informazione giuridica e consulenza extra-giudiziale in favore della tutela dei minorenni stranieri.

**7 settembre** – Bologna Corte della sede del Quartiere Saragozza – Rassegna Teatri mirabili di povertà. Partecipazione allo spettacolo “La scena dei miserabili” de La compagnia del Pratello, regia Paolo Billi.

**18 settembre** – Ferrara libreria IBS – Conferenza stampa di presentazione della rassegna “Libri Galeotti”. Partecipazione della Garante.

**27 settembre** – Reggio Emilia aula magna Università di Modena e Reggio. Nell’ambito della VIII settimana della salute mentale, convegno “Fare a meno dell’OPG. Cittadini, istituzioni e servizi in vista del superamento degli OPG”. Partecipazione Ufficio Garante.

**27 settembre** – Ferrara libreria IBS – Rassegna “Libri galeotti” organizzata da Unife, partecipazione a “le prigionie degli altri: i CIE”.

**3 ottobre 2013** – Firenze Assemblea regionale – Coordinamento dei garanti territoriali. Partecipazione Ufficio garante.

**3 ottobre** – Bologna parco della Montagnola – festa delle Matricole, invito all’iniziativa “identità di genere all’interno delle carceri”. Intervento richiesto su maternità e bambini in carcere.

**24 ottobre** - Bologna Assessorato regionale alle politiche sociali. Partecipazione alla Commissione area penale adulti.

**25 ottobre** – Bologna Casa di reclusione di Castelfranco Emilia – Convegno “Poveri o pericolosi? La crisi delle misure di sicurezza personali detentive per autori di reato imputabili e pericolosi” realizzato dall’Ufficio del Garante in collaborazione con Unibo – Scuola di Giurisprudenza e PRAP.

**30 ottobre** – Bologna Casa circondariale – Rassegna Stanze di Teatro in carcere 2013 - Spettacolo teatrale “La verità salvata da una menzogna” de la Compagnia teatrale del Pratello con la partecipazione dei detenuti della sezione penale della CC. Partecipazione della Garante e dell’Ufficio Garante.

**30 ottobre** - Bologna PRAP – XIII° incontro del gruppo tecnico regionale del progetto AC.E.RO come ufficio componente il gruppo di lavoro.

**6 novembre** – Bologna Ufficio Garante regionale – incontro con i garanti territoriali della Regione Emilia-Romagna su circolare Prap su “Umanizzazione della pena”.

**7 novembre** – Piacenza Auditorium Fondazione Piacenza e Vigevano – Convegno “Lavorare per una pena utile” organizzato dal Garante di Piacenza. Partecipazione della Garante, intervento su “Carcere e lavoro. Lo stato della questione”.

**11 novembre** – Bologna Libreria Coop Zanichelli – Rassegna Stanze di Teatro in carcere 2013 – Presentazione di Mappe ristrette – I° volume dei Quaderni di teatro in carcere. Partecipazione Ufficio Garante.

**21 novembre** – Bologna Tribunale di Bologna – Convegno “Persona, famiglia e carcere” organizzato da AMI, intervento della Garante su “Minori e detenuti, la tutela dei più deboli”.

**21 novembre** – Bologna cinema Chaplin – Rassegna “Fuori Dentro: un altro sguardo sul carcere” organizzata da Volabo – Iniziativa realizzata da SoS donna: Proiezione del film Vol special. Introduzione della Garante.

**22 novembre** – Bologna Istituto penale minorile - Rassegna “Fuori Dentro: un altro sguardo sul carcere” organizzata da Volabo. Partecipazione alla cena realizzata dai ragazzi del Pratello con l’Associazione UvaPassa.

**27 novembre** – Bologna Unibo Scuola di Giurisprudenza - Rassegna “Fuori Dentro: un altro sguardo sul carcere” organizzata da Volabo. Iniziativa realizzata da Uvapassa “Minorenne detenuto immigrato: ostacoli e opportunità nel percorso di responsabilizzazione di minori e giovani adulti ristretti presso gli Istituti penali per

minorenni". Introduce e modera la Garante.

**29 novembre** – Bologna Biblioteca Sala Borsa - Rassegna "Fine Pena Mai" organizzata da Progré. Proiezione del film-doc "Se tu vivessi in una cella", partecipazione alla Tavola rotonda su "Vita quotidiana in carcere spazi ristretti e sovraffollamento".

**29 novembre** – Bologna sede IPM - Rassegna "Fine Pena Mai" organizzata da Progré, debutto dello spettacolo "Il patto con il diavolo" de la Compagnia teatrale del Pratello. Partecipazione della Garante.

**3 dicembre** – Bologna CDLM – Convegno nazionale "Fuori i migranti dai CIE, fuori i CIE dall'ordinamento" organizzato da CGIL nazionale e regionale. Partecipazione della Garante alla tavola rotonda, intervento sulla situazione dei CIE in Emilia-Romagna

**11 dicembre** – Bologna Biblioteca dell'Assemblea legislativa – Presentazione del volume "Volte e maschere della pena. Opg e carcere duro, muri della pena e giustizia riparativa". Organizzazione a cura dell'Ufficio del Garante.

**14 dicembre** – Bologna Casa circondariale – Concerto coristico a cura dell'orchestra Mozart, progetto coro Papageno. Partecipazione della Garante.

**17 dicembre** – Bologna Fondazione Forense – Evento formativo su "Sovraffollamento carcerario e le modifiche introdotte dalla legge 9 agosto 2013 n.94". Intervento della Garante su "attuale situazione carceraria, la creazione dei circuiti regionali, la vigilanza dinamica degli istituti e la nuova legge: quali aspettative per le persone condannate?".

**18 dicembre** – Bologna Casa circondariale – Firma del protocollo d'Intesa tra Unibo e Amministrazione penitenziaria per la realizzazione del Polo Universitario regionale. Partecipazione della Garante.

**19 dicembre** - Firenze Assemblea regionale – Coordinamento dei garanti territoriali. Partecipazione Ufficio garante.

**19 dicembre** – Bologna Istituto comprensivo n. 10 – Conferenza teatro "Leila della tempesta" a cura di LABù, organizzata da IC n.10 in collaborazione con AVOC. Partecipazione della garante alla discussione scaturita dai temi proposti dalla lettura teatrale del testo di padre Ignazio de Francesco.

**20 dicembre** – Firenze Sede della regione – Convegno "Il carcere a giudizio: la condizione detentiva in Italia e la condanna della CEDU" organizzato dal garante regionale dei detenuti della regione Toscana. Partecipazione dell'Ufficio Garante.







# Parte quarta

appendice



## Misure alternative alla detenzione

### Misure alternative alla detenzione - Dati nazionali per tipologia - Anno 2013

Tipologia	in corso al 1/1/2013	pervenute nel periodo	totali nel periodo	in corso al 31/12/2013
<b>Affidamento in prova</b>				
Condannati dallo stato di libertà	4.405	6.168	10.573	5.123
Condannati dallo stato di detenzione	2.389	2.741	5.130	2.605
Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di libertà	976	927	1.903	983
Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di detenzione	1.810	1.697	3.507	1.918
Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria	378	753	1.131	427
Condannati affetti da aids dallo stato di libertà	-	3	3	2
Condannati affetti da aids dallo stato di detenzione (*)	37	73	110	51
<b>Totale</b>	<b>9.995</b>	<b>12.362</b>	<b>22.357</b>	<b>11.109</b>
<b>Semilibertà</b>				
Condannati dallo stato di libertà	65	83	148	67
Condannati dallo stato di detenzione	788	680	1.468	778
<b>Totale</b>	<b>853</b>	<b>763</b>	<b>1.616</b>	<b>845</b>
<b>Detenzione domiciliare</b>				
Condannati dallo stato di libertà	2.732	6.266	8.998	3.209
Condannati dallo stato di detenzione (*)	4.413	7.172	11.585	4.636
Condannati in misura provvisoria	1.879	4.109	5.988	2.251
Condannati affetti da aids dallo stato di libertà	13	19	32	16
Condannati affetti da aids dallo stato di detenzione (*)	30	33	63	38
Condannati madri/padri dallo stato di libertà	6	4	10	6
Condannati madri/padri dallo stato di detenzione (*)	13	11	24	17
<b>Totale</b>	<b>9.086</b>	<b>17.614</b>	<b>26.700</b>	<b>10.173</b>

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

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria – Direzione generale dell'esecuzione penale esterna – Osservatorio delle misure alternative

Misure alternative alla detenzione - Revoche - Anno 2013

Misure alternative alla detenzione	In esec. nel periodo	Motivi di chiusura incarico										Totale		
		Per andamento negativo		Per nuova posiz. giur. per assenza di requisiti giuridico penali previsti		Per commissione di reati durante la misura		Per irreperibilità		Per altri motivi				
		Revoche	%	Revoche	%	Revoche	%	Revoche	%	Revoche	%	Revoche	%	
Affidamento in prova al servizio sociale	Condannati dallo stato di libertà	10573	209	1,98	44	0,42	49	0,46	8	0,08	16	0,15	326	3,08
	Condannati dallo stato di detenzione(*)	5130	91	1,77	25	0,49	34	0,66	15	0,29	13	0,25	178	3,47
	Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di libertà	1903	108	5,68	7	0,37	17	0,89	1	0,05	4	0,21	137	7,20
	Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di detenzione(*)	3507	258	7,36	32	0,91	44	1,25	25	0,71	15	0,43	374	10,66
	Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria	1131	74	6,54	12	1,06	9	0,80	15	1,33	5	0,44	115	10,17
	Condannati affetti da AIDS dallo stato di libertà	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Condannati affetti da AIDS dallo stato di detenzione(*)	110	4	3,64	1	0,91	0	0	0	0	0	0	5	4,55
	<b>Subtotale</b>	<b>22357</b>	<b>744</b>	<b>3,33</b>	<b>121</b>	<b>0,54</b>	<b>153</b>	<b>0,68</b>	<b>64</b>	<b>0,29</b>	<b>53</b>	<b>0,24</b>	<b>1135</b>	<b>5,08</b>
Semilibertà	Condannati dallo stato di libertà	148	6	4,05	2	1,35	3	2,03	2	1,35	5	3,38	18	12,16
	Condannati dallo stato di detenzione(*)	1468	54	3,68	19	1,29	21	1,43	10	0,68	21	1,43	125	8,51
	<b>Subtotale</b>	<b>1616</b>	<b>60</b>	<b>3,71</b>	<b>21</b>	<b>1,30</b>	<b>24</b>	<b>1,49</b>	<b>12</b>	<b>0,74</b>	<b>26</b>	<b>1,61</b>	<b>143</b>	<b>8,85</b>
Detenzione domiciliare	Condannati dallo stato di libertà	8998	288	3,20	112	1,24	90	1,00	85	0,94	52	0,58	627	6,97
	Condannati dallo stato di detenzione(*)	11585	421	3,63	171	1,48	159	1,37	190	1,64	66	0,57	1007	8,69
	Condannati in misura provvisoria	5988	139	2,32	120	2,00	41	0,68	64	1,07	57	0,95	421	7,03
	Condannati affetti da AIDS dallo stato di libertà	32	3	9,38	1	3,13	0	0	0	0	0	0	4	12,50
	Condannati affetti da AIDS dallo stato di detenzione(*)	63	1	1,59	2	3,17	0	0	1	1,59	3	4,76	7	11,11
	Condannati madri/padri dallo stato di libertà	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Condannati madri/padri dallo stato di detenzione(*)	24	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	<b>Subtotale</b>	<b>26700</b>	<b>852</b>	<b>3,19</b>	<b>406</b>	<b>1,52</b>	<b>290</b>	<b>1,09</b>	<b>340</b>	<b>1,27</b>	<b>178</b>	<b>0,67</b>	<b>2066</b>	<b>7,74</b>
<b>Totale Misure alternative</b>	<b>50673</b>	<b>1656</b>	<b>3,27</b>	<b>548</b>	<b>1,08</b>	<b>467</b>	<b>0,92</b>	<b>416</b>	<b>0,82</b>	<b>257</b>	<b>0,51</b>	<b>3344</b>	<b>6,60</b>	

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

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria – Direzione generale dell'esecuzione penale esterna – Osservatorio delle misure alternative

## Misure alternative, lavoro di pubblica utilità, misure di sicurezza e sanzioni sostitutive - Situazione al 31/12/2013

	Numero
Affidamento in prova al servizio sociale	11.109
Semilibertà	845
Detenzione domiciliare	10.173
Lavoro di pubblica utilità	4.409
Libertà vigilata	3.002
Libertà controllata	194
Semidetenzione	9
Sospensione condizionale della pena	6
<b>Totale generale</b>	<b>29.747</b>

### Prospetti di dettaglio

Tipologia	Numero	
<b>Affidamento in prova al servizio sociale</b>		
Condannati dallo stato di libertà	5.123	
Condannati dallo stato di detenzione	2.605	
Condannati alcool/tossicodipendenti dallo stato di libertà	983	
Condannati alcool/tossicodipendenti dallo stato di detenzione	1.918	
Condannati alcool/tossicodipendenti in misura provvisoria	427	
Condannati affetti da AIDS dallo stato di libertà	2	
Condannati affetti da AIDS dallo stato di detenzione	51	
<b>Totale</b>	<b>11.109</b>	
<b>Semilibertà</b>		
Condannati dallo stato di libertà	67	
Condannati dallo stato di detenzione	778	
<b>Totale</b>	<b>845</b>	
<b>Detenzione domiciliare</b>		<b>Di cui L. 199/2010</b>
Condannati dallo stato di libertà	3.209	620
Condannati dallo stato di detenzione	4.636	1.869
Condannati in misura provvisoria	2.251	
Condannati affetti da AIDS dallo stato di libertà	16	
Condannati affetti da AIDS dallo stato di detenzione	38	
Condannati madri/padri dallo stato di libertà	6	
Condannati madri/padri dallo stato di detenzione	17	
<b>Totale</b>	<b>10.173</b>	<b>2.489</b>

Tipologia	Numero
<b>Lavori di pubblica utilità</b>	
Lavoro di pubblica utilità	230
Lavoro di pubblica utilità - violazione del codice della strada	4.179

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

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria – Direzione generale dell'esecuzione penale esterna – Osservatorio delle misure alternative

### Misure alternative, lavoro di pubblica utilità, misure di sicurezza e sanzioni sostitutive - Anno 2013

	In corso al 1/1/2013	Pervenute nel periodo	In esecuzione nel periodo	In corso al 31/12/2013
Affidamento in prova	9.995	12.362	22.357	11.109
Semilibertà	853	763	1.616	845
Detenzione domiciliare	9.086	17.614	26.700	10.173
Lavoro di pubblica utilità	2.550	8.903	11.453	4.409
Libertà vigilata	2.914	1.653	4.567	3.002
Libertà controllata	163	281	444	194
Semidetenzione	8	18	26	9
Sospensione condizionale della pena	7	2	9	6
<b>Totale generale</b>	<b>25.576</b>	<b>41.596</b>	<b>67.172</b>	<b>29.747</b>

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria – Direzione generale dell'esecuzione penale esterna – Osservatorio delle misure alternative

## Condannati sottoposti a misure alternative alla detenzione, a misure di sicurezza non detentiva, a sanzione sostitutiva della pena detentiva - Anni 2006-2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Misure pervenute nel corso dell'anno</b>								
<b>Affidamento in prova al servizio sociale</b>								
Condannati dallo stato di libertà	9.240	1.771	3.124	4.069	5.437	5.477	5.973	7.098
Condannati dallo stato di detenzione (b)	2.741	1.552	2.269	3.147	4.090	4.028	4.226	4.511
<b>Totale</b>	<b>11.981</b>	<b>3.323</b>	<b>5.393</b>	<b>7.216</b>	<b>9.527</b>	<b>9.505</b>	<b>10.199</b>	<b>11.609</b>
<b>Semilibertà</b>								
Condannati dallo stato di libertà	221	46	122	173	159	130	72	83
Condannati dallo stato di detenzione (b)	1.014	697	681	683	849	782	754	680
<b>Totale</b>	<b>1.235</b>	<b>743</b>	<b>803</b>	<b>856</b>	<b>1.008</b>	<b>912</b>	<b>826</b>	<b>763</b>
<b>Detenzione domiciliare</b>								
Condannati dallo stato di libertà	2.934	868	1.518	2.410	3.093	4.398	5.203	6.289
Condannati dallo stato di detenzione (b)	1.403	804	1.171	1.818	2.697	6.568	7.639	7.216
Condannati in misura provvisoria	1.044	558	631	1.011	3.220	3.556	3.756	4.109
<b>Totale</b>	<b>5.391</b>	<b>2.230</b>	<b>3.320</b>	<b>5.239</b>	<b>9.010</b>	<b>14.522</b>	<b>16.598</b>	<b>17.614</b>
Altre misure (c)	1.490	1.654	1.807	1.746	1.949	1.910	1.982	1.952
<b>Totale misure pervenute</b>	<b>20.087</b>	<b>7.950</b>	<b>11.323</b>	<b>15.057</b>	<b>21.494</b>	<b>26.849</b>	<b>29.605</b>	<b>31.938</b>
<b>Misure concluse nel corso dell'anno</b>								
<b>Affidamento in prova al servizio sociale</b>								
Condannati dallo stato di libertà	20.687	1.322	1.748	2.715	3.654	5.117	5.608	6.371
Condannati dallo stato di detenzione (b)	5.191	1.075	1.226	1.944	2.685	3.543	3.915	4.173
<b>Totale</b>	<b>25.878</b>	<b>2.397</b>	<b>2.974</b>	<b>4.659</b>	<b>6.339</b>	<b>8.660</b>	<b>9.523</b>	<b>10.544</b>
<b>Semilibertà</b>								
Condannati dallo stato di libertà	520	36	66	115	126	147	102	81
Condannati dallo stato di detenzione (b)	1.848	650	507	522	638	769	754	690
<b>Totale</b>	<b>2.368</b>	<b>686</b>	<b>573</b>	<b>637</b>	<b>764</b>	<b>916</b>	<b>856</b>	<b>771</b>
<b>Detenzione domiciliare</b>								
Condannati dallo stato di libertà	5.467	843	939	1.646	2.293	3.797	4.869	5.809
Condannati dallo stato di detenzione (b)	2.357	774	692	1.147	1.712	5.061	6.414	6.981
Condannati in misura provvisoria	1.512	686	419	740	1.766	3.085	3.690	3.737
<b>Totale</b>	<b>9.336</b>	<b>2.303</b>	<b>2.050</b>	<b>3.533</b>	<b>5.771</b>	<b>11.943</b>	<b>14.973</b>	<b>16.527</b>

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Altre misure (c)	1.372	1.328	1.050	1.143	1.231	1.705	1.737	1.832
<b>Totale misure concluse</b>	<b>38.954</b>	<b>6.714</b>	<b>6.647</b>	<b>9.972</b>	<b>14.105</b>	<b>23.224</b>	<b>27.089</b>	<b>29.674</b>
<b>Misure revocate <sup>(a)</sup> nel corso dell'anno</b>								
<b>Affidamento in prova al servizio sociale</b>								
Condannati allo stato di libertà	764	96	177	267	325	415	406	463
Condannati dallo stato di detenzione (b)	405	147	241	338	448	477	621	557
<b>Totale</b>	<b>1.169</b>	<b>243</b>	<b>418</b>	<b>605</b>	<b>773</b>	<b>892</b>	<b>1.027</b>	<b>1.020</b>
<b>Semilibertà</b>								
Condannati dallo stato di libertà	69	8	12	21	24	16	16	18
Condannati dallo stato di detenzione (b)	308	164	90	93	119	99	158	125
<b>Totale</b>	<b>377</b>	<b>172</b>	<b>114</b>	<b>114</b>	<b>143</b>	<b>115</b>	<b>174</b>	<b>143</b>
<b>Detenzione domiciliare</b>								
Condannati dallo stato di libertà	460	98	140	189	242	405	582	631
Condannati dallo stato di detenzione (b)	257	116	108	157	203	634	866	1.014
Condannati in misura provvisoria	212	99	52	88	192	407	426	421
<b>Totale</b>	<b>929</b>	<b>313</b>	<b>300</b>	<b>434</b>	<b>637</b>	<b>1.446</b>	<b>1.874</b>	<b>2.066</b>
Altre misure (c)	312	366	264	258	256	375	343	356
<b>Totale misure revocate</b>	<b>2.787</b>	<b>1.094</b>	<b>1.084</b>	<b>1.411</b>	<b>1.809</b>	<b>2.828</b>	<b>3.418</b>	<b>3.585</b>
<b>Misure in corso al 31 dicembre</b>								
<b>Affidamento in prova al servizio sociale</b>								
Condannati allo stato di libertà	1.055.	1.505	2.649	3.690	5.076	5.421	5.364	6.108
Condannati dallo stato di detenzione (b)	763	1.243	2.002	2.825	3.702	4.209	4.252	4.574
<b>Totale</b>	<b>1.818</b>	<b>2.748</b>	<b>4.651</b>	<b>6.515</b>	<b>8.778</b>	<b>9.630</b>	<b>9.616</b>	<b>10.682</b>
<b>Semilibertà</b>								
Condannati dallo stato di libertà	22	32	72	105	113	96	65	67
Condannati dallo stato di detenzione (b)	627	674	708	738	804	820	793	778
<b>Totale</b>	<b>649</b>	<b>706</b>	<b>780</b>	<b>843</b>	<b>917</b>	<b>916</b>	<b>858</b>	<b>845</b>
<b>Detenzione domiciliare</b>								
Condannati dallo stato di libertà	698	725	1.087	1.604	2.090	2.703	2.745	3.231
Condannati dallo stato di detenzione (b)	622	654	966	1.411	2.125	3.675	4.471	4.691
Condannati in misura provvisoria	298	169	285	407	1.533	1.993	1.923	2.251
<b>Totale</b>	<b>1.618</b>	<b>1.548</b>	<b>2.338</b>	<b>3.422</b>	<b>5.748</b>	<b>8.371</b>	<b>9.139</b>	<b>10.173</b>
Altre misure (c)	1.848	2.177	2.451	2.636	2.992	3.184	3.012	3.205
<b>Totale misure in corso</b>	<b>5.933</b>	<b>7.179</b>	<b>10.220</b>	<b>13.416</b>	<b>18.435</b>	<b>22.101</b>	<b>22.625</b>	<b>24.905</b>

(a) misure revocate per commissione di reato o per irreperibilità (b) provenienti da: Istituti penali; arresti domiciliari (art. 656 c 10 c.p.p.); detenzione domiciliare (c) libertà vigilata; libertà controllata; semidetenzione

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative

**Misure alternative, sostitutive e di sicurezza nella regione  
Emilia-Romagna con distinzione per provincia  
In corso al 31 dicembre 2013**

	Reggio Emilia	Parma	Piacenza	Modena	Bologna	Ferrara	Forlì-Cesena	Ravenna	Rimini	Totali
Affidati in prova al servizio sociale art.47 L. 354	57	45	29	41	114	39	36	35	56	<b>452</b>
Affidati in prova tossicodipendenti art. 94 TU 309	13	22	17	13	57	12	17	30	86	<b>267</b>
Detenuti domiciliari art. 47 L. 354/75	46	60	28	57	99	49	41	53	60	<b>493</b>
Semiliberi art. 48 L. 354/75	5	11	1	6	6	3	0	1	5	<b>38</b>
<b>Totale Misure Alternative</b>	<b>121</b>	<b>138</b>	<b>75</b>	<b>117</b>	<b>276</b>	<b>103</b>	<b>94</b>	<b>119</b>	<b>207</b>	<b>1250</b>
Liberi vigilati	25	11	11	57	52	22	77	10	12	<b>277</b>
Lavori di pubblica utilità	5	3	37	10	41	4	33	77	7	<b>217</b>
<b>Totali</b>	<b>151</b>	<b>152</b>	<b>123</b>	<b>184</b>	<b>369</b>	<b>129</b>	<b>204</b>	<b>206</b>	<b>226</b>	<b>1744</b>

Fonte dati rilevati dall'Ufficio Esecuzione Penale Esterna del Provveditorato regionale dell'Emilia-Romagna

**Detenzione domiciliare art. 47 L. 354/75 ed esecuzione della pena a domicilio ex lege 199/2010**  
**In corso al 31 dicembre 2013 con distinzione per provincia**

Tipologia	Bologna	Ferrara	Forlì - Cesena	Ravenna	Rimini	Modena	Reggio Emilia	Parma	Piacenza	Totale regione
Detenuti domiciliari provenienti dallo stato di LIBERTA	25	14	4	7	16	11	10	4	5	96
Detenuti domiciliari provenienti dallo stato di DETENZIONE *	47	24	17	20	14	25	18	23	12	200
Detenuti domiciliari art. 47 L.354/75 e art. 656 co. 10 c.p.p. in MISURA PROVVISORIA	26	11	20	26	29	21	17	32	11	193
Detenuti domiciliari art. 47 L.354/75 provenienti AFFETTI da AIDS dallo stato di LIBERTA'	0		0		0	0	0			
Detenuti domiciliari art. 47 L.354/75 provenienti AFFETTI da AIDS dallo stato di DETENZIONE*	1		0		0	0	1			2
Detenuti domiciliari art. 47 L.354/75 provenienti MADRI/PADRI dallo stato di LIBERTA'	0		0		1	0	0			1
Detenuti domiciliari art. 47 L.354/75 provenienti MADRI/PADRI dallo stato di DETENZIONE	0		0		0	0	0	1		1
<b>Totale</b>	<b>99</b>	<b>49</b>	<b>41</b>	<b>53</b>	<b>60</b>	<b>57</b>	<b>46</b>	<b>60</b>	<b>28</b>	<b>493</b>

\*provenienti dallo stato di detenzione, dagli arresti domiciliari art. 656 c.p.p. co 10, da misura alternativa provvisoria  
 N.B. tramite le banche dati utilizzati dagli UEPE e da questo Ufficio EP, per quanto attiene le prime due tipologie di detenzioni domiciliari non è possibile differenziare i dati fra i detenuti domiciliari ex art. 47 ter L. 354/75 e le cosiddette 'esecuzioni della pena a domicilio' ex lege n. 199/2010

Fonte D.G.P.E. elaborato da Ufficio dell'EPE - Provveditorato regionale dell'Emilia-Romagna

## Detenuti usciti dagli istituti penitenziari per effetto della legge 199/2010 - aggiornamento al 31 dicembre 2013

Regione di detenzione	Detenuti usciti ex L. 199/2010		di cui Stranieri	
	totale	donne	totale	donne
Abruzzo	491	30	49	3
Basilicata	71	10	7	2
Calabria	354	13	41	2
Campania	1101	90	76	13
Emilia-Romagna	406	40	201	16
Friuli Venezia Giulia	179	14	51	3
Lazio	1218	51	360	30
Liguria	382	23	152	12
Lombardia	1890	175	815	112
Marche	161	5	40	
Molise	110		6	
Piemonte	1127	71	479	32
Puglia	980	42	78	12
Sardegna	622	31	170	16
Sicilia	1480	44	152	7
Toscana	1149	82	556	37
Trentino Alto Adige	166	16	60	5
Umbria	259	20	73	7
Valle d'Aosta	53		22	
Veneto	845	83	373	27
<b>Totale nazionale</b>	<b>13.044</b>	<b>840</b>	<b>3.791</b>	<b>336</b>

Nota: il dato comprende il numero complessivo di usciti dagli istituti penitenziari per adulti ai sensi della legge 199/2010 e successive modifiche (Esecuzione presso il domicilio delle pene detentive) dall'entrata in vigore della stessa. Non comprende, invece, i casi in cui il beneficio sia concesso dallo stato di libertà. Nel numero complessivo vengono conteggiati gli usciti per i quali la pena risulta già scontata e i casi di revoca (ad esempio per commissione di reati o irreperibilità).

I dati relativi agli usciti sono soggetti ad assestamento, pertanto eventuali piccoli scostamenti nel tempo dai valori inizialmente forniti non devono essere considerati imprecisioni.

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria – Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo – sezione statistiche

**Detenuti per durata della pena residua - Anni 2005 - 2013**

Anno	fino a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 4 anni	da 4 a 5 anni	da 5 a 6 anni	da 6 a 7 anni	da 7 a 8 anni	da 8 a 9 anni	da 9 a 10 anni	da 10 a 20 anni	oltre 20 anni	ergastolo	Totale
2005	10193	7072	5199	3491	2225	1511	1056	803	611	481	2311	499	1224	36676
2006	2724	2179	1659	1384	1099	855	707	576	430	388	1821	409	1237	15468
2007	5510	3108	2190	1585	1029	782	576	474	400	321	1399	298	1357	19029
2008	8526	5075	3391	2140	1355	940	699	604	427	318	1411	293	1408	26587
2009	10662	6492	4484	2801	1733	1229	921	682	475	378	1516	311	1461	33145
2010	11224	7520	5151	3338	2179	1500	1141	819	567	397	1740	344	1512	37432
2011	10430	7667	5406	3559	2428	1648	1151	914	578	480	1868	366	1528	38023
2012	10106	7558	5834	3867	2396	1716	1222	860	640	562	1922	392	1581	38656
2013	9569	7535	5726	3757	2494	1761	1243	894	730	537	2196	446	1583	38471

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria – Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo – sezione statistiche

## Eventi critici negli istituti penitenziari - Anni 1992 - 2013

Anni	Presenza media detenuti (*)	Detenuti in custodia nel corso dell'anno (presenti al 1° gennaio o entrati dalla libertà (**))	Suicidi			Decessi per cause naturali		
			valore assoluto	ogni 10.000 detenuti mediamente presenti	ogni 10.000 detenuti in custodia nel corso dell'anno	valore assoluto	ogni 10.000 detenuti mediamente presenti	ogni 10.000 detenuti in custodia nel corso dell'anno
1992	44.134	128.797	47	10,6	3,6	89	20,2	6,9
1993	50.903	145.435	61	12,0	4,2	111	21,8	7,6
1994	52.641	148.593	50	9,5	3,4	86	16,3	5,8
1995	50.448	139.580	50	9,9	3,6	79	15,7	5,7
1996	48.528	134.557	45	9,3	3,3	78	16,1	5,8
1997	49.306	136.014	55	11,2	4,0	67	13,6	4,9
1998	49.559	135.629	51	10,3	3,8	78	15,7	5,8
1999	51.072	135.673	53	10,4	3,9	83	16,3	6,1
2000	53.338	133.211	56	10,5	4,2	104	19,5	7,8
2001	55.193	131.814	69	12,5	5,2	108	19,6	8,2
2002	56.431	136.460	52	9,2	3,8	108	19,1	7,9
2003	56.081	137.460	57	10,2	4,1	100	17,8	7,3
2004	56.064	136.512	52	9,3	3,8	104	18,6	7,6
2005	58.817	145.955	57	9,7	3,9	115	19,6	7,9
2006	51.748	150.237	50	9,7	3,3	81	15,7	5,4
2007	44.587	129.446	45	10,1	3,5	76	17,0	5,9
2008	54.789	141.493	46	8,4	3,3	96	17,5	6,8
2009	63.087	146.193	58	9,2	4,0	100	15,9	6,8
2010	67.798	149.432	55	8,1	3,7	108	15,9	7,2
2011	67.405	144.943	63	9,3	4,3	102	15,1	7,0
2012	66.449	129.917	56	8,4	4,3	97	14,6	7,5
2013	65.070	125.091	42	6,5	3,4	111	17,1	8,9

(\*) media aritmetica dei detenuti presenti a fine mese

(\*\*) il flusso degli entrati dalla libertà può includere più volte lo stesso individuo

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

## Detenuti lavoranti e formazione

### Detenuti lavoranti suddivisi per regione di detenzione Situazione al 30 giugno 2013

Regione di detenzione	alle dipendenze dell'Amministrazione		non alle dipendenze dell'Amministrazione		Totale lavoranti	
	Numero detenuti	di cui donne	numero detenuti	di cui donne	numero detenuti	di cui donne
<b>italiani + stranieri</b>						
Abruzzo	424	15	60	1	484	16
Basilicata	86	2	5	0	91	2
Calabria	478	15	29	2	507	17
Campania	1.073	44	222	10	1.295	54
Emilia-Romagna	621	17	127	7	748	24
Friuli Venezia Giulia	95	0	45	1	140	1
Lazio	1.266	138	205	0	1.471	138
Liguria	220	19	69	3	289	22
Lombardia	1.584	142	426	47	2.010	189
Marche	199	4	22	3	221	7
Molise	82	0	10	0	92	0
Piemonte	988	22	164	4	1.152	26
Puglia	809	64	93	14	902	78
Sardegna	752	12	53	0	805	12
Sicilia	1.139	36	139	0	1.278	36
Toscana	954	54	148	7	1.102	61
Trentino Alto Adige	100	5	15	0	115	5
Umbria	294	7	27	0	321	7
Valle d'Aosta	34	0	14	0	48	0
Veneto	381	32	275	32	656	64
<b>Totale italiani + stranieri</b>	<b>11.579</b>	<b>628</b>	<b>2.148</b>	<b>131</b>	<b>13.727</b>	<b>759</b>
<b>stranieri</b>						
Abruzzo	90	3	9	0	99	3
Basilicata	16	1	0	0	16	1
Calabria	93	3	8	0	101	3
Campania	215	11	6	1	221	12
Emilia-Romagna	292	11	37	2	329	13
Friuli Venezia Giulia	64	0	11	0	75	0
Lazio	478	68	31	0	509	68
Liguria	121	8	21	1	142	9
Lombardia	742	88	141	32	883	120

Regione di detenzione	alle dipendenze dell'Amministrazione		non alle dipendente dell'Amministrazione		Totale lavoratori	
	Numero detenuti	di cui donne	numero detenuti	di cui donne	numero detenuti	di cui donne
<b>stranieri</b>						
Marche	70	1	8	1	78	2
Molise	7	0	0	0	7	0
Piemonte	497	12	66	4	563	16
Puglia	161	21	2	2	163	23
Sardegna	412	3	8	0	420	3
Sicilia	281	11	13	0	294	11
Toscana	497	37	41	1	538	38
Trentino Alto Adige	74	3	5	0	79	3
Umbria	114	4	2	0	116	4
Valle d'Aosta	26	0	7	0	33	0
Veneto	204	19	122	17	326	36
<b>Totale stranieri</b>	<b>4.454</b>	<b>304</b>	<b>538</b>	<b>61</b>	<b>4.992</b>	<b>365</b>

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

## Detenuti lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria - Situazione al 30 giugno 2013

Regione di detenzione	Lavorazioni	Colonie agricole	Servizi d'istituto	Manutenzione ordinaria fabbricati	Servizi extramurari (ex art. 21 L. 354/75) (*)	Totale
Abruzzo	7	0	380	21	16	424
Basilicata	0	0	78	5	3	86
Calabria	1	0	397	34	46	478
Campania	44	0	908	94	27	1.073
Emilia-Romagna	23	0	540	34	24	621
Friuli Venezia Giulia	0	0	87	4	4	95
Lazio	57	0	1.104	67	38	1.266
Liguria	0	0	201	15	4	220
Lombardia	16	0	1.443	69	56	1.584
Marche	6	0	164	16	13	199
Molise	0	0	73	7	2	82
Piemonte	9	0	899	41	39	988
Puglia	11	0	729	49	20	809
Sardegna	16	263	340	54	79	752
Sicilia	104	0	915	77	43	1.139
Toscana	107	16	702	67	62	954
Trentino Alto Adige	0	0	94	4	2	100
Umbria	35	0	230	21	8	294
Valle d'Aosta	0	0	27	1	6	34
Veneto	0	0	334	28	19	381
<b>Totale</b>	<b>436</b>	<b>279</b>	<b>9.645</b>	<b>708</b>	<b>511</b>	<b>11.579</b>

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

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

## Detenuti lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria - Situazione al 30 giugno 2013

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	1	8	46	0	5	60
Basilicata	0	3	2	0	0	5
Calabria	1	14	10	4	0	29
Campania	3	194	19	0	6	222
Emilia-Romagna	3	44	41	20	19	127
Friuli Venezia Giulia	0	26	14	0	5	45
Lazio	3	69	38	2	93	205
Liguria	4	29	20	6	10	69
Lombardia	3	45	34	151	193	426
Marche	0	7	12	0	3	22
Molise	0	2	2	0	6	10
Piemonte	1	39	57	0	67	164
Puglia	1	66	5	4	17	93
Sardegna	0	20	30	0	3	53
Sicilia	5	73	42	0	19	139
Toscana	5	70	61	0	12	148
Trentino Alto Adige	0	7	0	0	8	15
Umbria	0	13	10	0	4	27
Valle d'Aosta	0	3	5	0	6	14
Veneto	0	31	25	0	219	275
<b>Totale</b>	<b>30</b>	<b>763</b>	<b>473</b>	<b>187</b>	<b>695</b>	<b>2.148</b>

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

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

**Corsi professionali - Serie storica semestrale - anni 1992 - 2013**

Periodo di Rilevazione	Detenuti presenti alla fine del semestre	Corsi attivati			Corsi terminati			
		N.ro Corsi attivati	Detenuti iscritti	% iscritti su presenti	N.ro Corsi terminati	Detenuti iscritti	Detenuti promossi	% promossi su iscritti ai corsi terminati
I sem. 1992	44.424	230	3.697	8,32	133	1.724	631	36,60
II sem. 1992	47.316	205	2.998	6,34	83	979	479	48,93
I sem. 1993	51.937	241	3.604	6,94	105	1.393	752	53,98
II sem. 1993	50.348	256	3.239	6,43	94	1.088	595	54,69
I sem. 1994	54.616	289	3.707	6,79	158	1.986	975	49,09
II sem. 1994	51.165	274	3.702	7,24	132	1.501	765	50,97
I sem. 1995	51.973	289	4.011	7,72	168	2.097	1.039	49,55
II sem. 1995	46.908	283	3.619	7,72	135	1.603	797	49,72
I sem. 1996	48.694	310	4.063	8,34	174	1.981	928	46,85
II sem. 1996	47.709	237	2.961	6,21	144	1.724	882	51,16
I sem. 1997	49.554	288	4.008	8,09	136	1.719	919	53,46
II sem. 1997	48.495	278	3.383	6,98	126	1.509	1.053	69,78
I sem. 1998	50.578	306	4.038	7,98	137	1.635	1.001	61,22
II sem. 1998	47.811	281	3.705	7,75	117	1.466	1.043	71,15
I sem. 1999	50.856	240	2.959	5,82	121	1.407	873	62,05
II sem. 1999	51.814	256	3.018	5,82	144	1.859	1.192	64,12
I sem. 2000	53.537	292	3.624	6,77	186	2.138	1.556	72,78
II sem. 2000	53.165	255	3.598	6,77	156	1.810	1.237	68,34
I sem. 2001	55.393	353	4.235	7,65	252	2.971	1.926	64,83
II sem. 2001	55.275	246	2.892	5,23	192	2.167	1.459	67,33
I sem. 2002	56.277	364	4.461	7,93	199	2.324	1.617	69,58
II sem. 2002	55.670	311	3.802	6,83	163	1.933	1.337	69,17
I sem. 2003	56.403	361	3.879	6,88	266	3.030	1.706	56,30
II sem. 2003	54.237	223	2.688	4,96	211	2.435	1.684	69,16
I sem. 2004	56.532	367	4.132	7,31	274	3.236	2.189	67,65
II sem. 2004	56.068	305	3.760	6,71	220	2.615	1.691	64,67
I sem. 2005	59.125	309	3.541	5,99	213	2.567	1.803	70,24
II sem. 2005	59.523	295	3.417	5,74	215	2.416	1.699	70,32
I sem. 2006	59.523	316	3.569	6,00	231	2.847	1.909	67,05
II sem. 2006	39.005	213	2.227	5,71	162	1.877	1.143	60,90
I sem. 2007	43.957	317	3.667	8,34	168	1.975	1.261	63,85

Periodo di Rilevazione	Detenuti presenti alla fine del semestre	Corsi attivati			Corsi terminati			
		N.ro Corsi attivati	Detenuti iscritti	% iscritti su presenti	N.ro Corsi terminati	Detenuti iscritti	Detenuti promossi	% promossi su iscritti ai corsi terminati
II sem. 2007	48.693	239	2.798	5,75	158	2.474	1.209	48,87
I sem. 2008	55.057	293	3.570	6,48	180	2.219	1.568	70,66
II sem. 2008	58.127	224	2.959	5,09	223	2.812	1.997	71,02
I sem. 2009	63.630	351	3.864	6,07	208	2.622	1.830	69,79
II sem. 2009	64.791	278	3.228	4,98	228	2.624	1.915	72,98
I sem. 2010	68.258	297	3.584	5,25	207	2.657	1.898	71,43
II sem. 2010	67.961	279	3.592	5,29	228	2.670	2.178	81,57
I sem. 2011	67.394	279	3.508	5,21	149	1.952	1.355	69,42
II sem. 2011	66.897	211	2.434	3,64	142	1.707	1.368	80,14
I sem. 2012	66.528	237	2.974	4,47	179	2.254	1.684	74,71
II sem. 2012	65.701	267	2.983	4,54	212	2.340	1.972	84,27
I sem. 2013	66.028	251	2.989	4,53	173	2.109	1.711	81,13

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

## Detenute madri e figli in carcere

### Detenuti madri e asili nido - Serie storica - anni 1993 - 2013

Data di rilevazione	Asili nido funzionanti e istituti di custodia attenuata per detenute madri	Asili nido non funzionanti	Detenute madri con figli in istituto	Bambini minori di 3 anni in istituto	Detenute in gravidanza
30/06/1993	18	7	59	61	n.r.
31/12/1993	17	6	55	57	n.r.
30/06/1994	13	9	62	62	n.r.
31/12/1994	18	5	32	35	n.r.
30/06/1995	16	7	46	47	n.r.
31/12/1995	16	5	31	31	n.r.
30/06/1996	15	6	42	45	n.r.
31/12/1996	16	6	44	46	n.r.
30/06/1997	17	6	47	49	n.r.
31/12/1997	17	3	51	52	8
30/06/1998	15	3	44	49	7
31/12/1998	14	4	41	42	4
30/06/1999	17	4	66	70	21
31/12/1999	14	1	58	60	13
30/06/2000	13	0	56	58	15
31/12/2000	15	0	70	78	33
30/06/2001	17	2	79	83	21
31/12/2001	18	3	61	63	15
30/06/2002	16	2	57	60	28
31/12/2002	15	1	56	60	16
30/06/2003	15	2	43	47	8
31/12/2003	15	2	53	56	25
30/06/2004	15	2	69	71	17
31/12/2004	15	2	56	60	24
30/06/2005	14	3	44	45	38
31/12/2005	15	2	64	64	31
30/06/2006	15	2	59	63	15

Data di rilevazione	Asili nido funzionanti e istituti di custodia attenuata per detenute madri	Asili nido non funzionanti	Detenute madri con figli in istituto	Bambini minori di 3 anni in istituto	Detenute in gravidanza
31/12/2006	14	2	48	51	17
30/06/2007	16	2	43	45	22
31/12/2007	18	1	68	70	23
30/06/2008	16	1	58	58	36
31/12/2008	18	1	53	55	18
30/06/2009	16	5	72	75	5
31/12/2009	18	0	70	73	11
30/06/2010	17	2	53	55	14
31/12/2010	17	1	42	43	6
30/06/2011	17	1	53	54	18
31/12/2011	17	3	51	54	13
30/06/2012	16	1	57	60	16
31/12/2012	16	2	40	41	5
30/06/2013	16	1	51	52	23
31/12/2013	17	6	40	40	17

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



## Allegato n. 1

Quesito al Ministro dell'Interno su art. 17 nei C.I.E.



Bologna, 18 dicembre 2013

Avv. Angelino Alfano  
Ministro degli Affari Interni

On. Filippo Bubbico  
Viceministro degli Affari Interni

Dott. Domenico Manzione  
Sottosegretario delegato per le materie di competenza del  
Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione  
Ministero degli Affari Interni  
Piazza del Viminale, 1 – 00184 Roma

p.c. dr.ssa Cecile Kienge  
Ministra per l'Integrazione  
Largo Chigi, 19 – 00187 Roma

Ai Garanti delle persone private della libertà personale:

Regione Lazio  
Regione Lombardia  
Regione Puglia  
Regione Sicilia  
Provincia di Gorizia  
Comune di Milano  
Comune di Torino

**Oggetto: quesito al Ministro degli Interni dalla Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale della Regione Emilia-Romagna**

Gentile Ministro,

Viale Aldo Moro, 50 - 40127 Bologna  
tel. 051 527.5999 - fax 051 527.5461  
E-mail: [Garantedetenuti@regione.emilia-romagna.it](mailto:Garantedetenuti@regione.emilia-romagna.it)  
Posta Certificata: [Garantedetenuti@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:Garantedetenuti@postacert.regione.emilia-romagna.it)  
Web: <http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/detenuti/>

la L. 9 novembre 2012, n.195, di ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti stipulato a New York il 18 dicembre 2002, ha determinato quale effetto che dal 20 novembre 2012 il testo del Protocollo costituisca norma vigente.

Tra le altre norme il Protocollo prevede un sistema di visite periodiche nei luoghi in cui si trovano persone private della libertà personale, effettuate da organismi indipendenti internazionali e nazionali, con la previsione che ogni Stato Parte a livello nazionale istituisca, designi o gestisca uno o più organi con poteri di visita incaricati di prevenire la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti entro un anno dalla ratifica, riconoscendo all'art.17 che **possono essere qualificati quali meccanismi nazionali di prevenzione anche organismi istituiti a livello locale, purché rispondano ai requisiti richiesti dal Protocollo.**

I Centri di Identificazione ed espulsione sono senza dubbio luoghi di privazione della libertà personale, secondo quanto descritto nel Protocollo sopra citato, e alla luce della modifica normativa in oggetto l'ingresso dei Garanti parrebbe non essere più subordinato ad autorizzazione amministrativa, come avviene attualmente.

Auspicando una riflessione e un pronunciamento sul punto, mi permetto infine di allegare la parte della mia relazione annuale dedicata specificamente a quanto svolto nel corso del 2012 nei due Centri di Identificazione e di Espulsione di Bologna e Modena, al momento chiusi, come contributo alla conoscenza di ciò che è accaduto nei due centri, per ogni opportuna valutazione.

Rimanendo in attesa di una sua nota su quanto esposto, porgo i migliori saluti

Avv. Desi Bruno

Garante regionale per le persone private della  
libertà personale per la Regione Emilia-Romagna

## Allegato n. 2

L. 10/2014 di conversione del D.L. 146/2013

LEGGE 21 febbraio 2014, n. 10

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria.**

(14G00022)

(GU Serie Generale n.43 del 21-2-2014)

note: Entrata in vigore del provvedimento: 22/02/2014

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Promulga la seguente legge:

Art. 1

1. Il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge.

2. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Roma, addì 21 febbraio 2014

NAPOLITANO

Letta, Presidente del Consiglio dei ministri

Alfano, Vicepresidente del Consiglio dei ministri e Ministro dell'interno

Cancellieri, Ministro della giustizia

Visto, il Guardasigilli: Cancellieri

Avvertenza : Il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, e' stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 300 del 23 dicembre 2013.

A norma dell'art. 15, comma 5, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), le modifiche apportate dalla presente legge di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

Il testo del decreto-legge coordinato con la legge di conversione e' pubblicato in questa stessa Gazzetta Ufficiale alla pag. 130.

Allegato - Modificazioni apportate in sede di conversione al decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146

All'articolo 2:

dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti:

«1-bis. All'articolo 380, comma 2, lettera h), del codice di procedura penale, le parole: "salvo che ricorra la circostanza prevista dal comma 5 del medesimo articolo" sono sostituite dalle seguenti: "salvo che per i delitti di cui al comma 5 del medesimo articolo".

1-ter. All'articolo 19, comma 5, delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: ", salvo che per i delitti di cui all'articolo 73, comma 5, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni"».

All'articolo 3: al comma 1: alla lettera a), capoverso Art. 35, numero 1), le parole: «al direttore dell'ufficio ispettivo,» sono soppresse;

alla lettera b), capoverso Art. 35-bis: al comma 3

sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «entro il termine indicato dal giudice»;

il comma 4 è sostituito dai seguenti:

«4. Avverso la decisione del magistrato di sorveglianza è ammesso reclamo al tribunale di sorveglianza nel termine di quindici giorni dalla notificazione o comunicazione dell'avviso di deposito della decisione stessa.

4-bis. La decisione del tribunale di sorveglianza e' ricorribile per cassazione per violazione di legge nel termine di quindici giorni dalla notificazione o comunicazione dell'avviso di deposito della decisione stessa»;

al comma 6: la lettera c) è soppresa; alla lettera e),

le parole: «su proposta del direttore dell'ufficio di esecuzione penale esterna, dal magistrato di sorveglianza, anche in forma orale nei casi di urgenza» sono sostituite dalle seguenti: «nei casi di urgenza, dal direttore dell'ufficio di esecuzione penale esterna, che ne dà immediata comunicazione al magistrato di sorveglianza e ne riferisce nella relazione di cui al comma 10»;

dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. In attesa dell'espletamento dei concorsi pubblici finalizzati alla copertura dei posti vacanti nell'organico del ruolo dei dirigenti dell'esecuzione penale esterna, per un periodo di tre anni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, in deroga a quanto previsto dagli articoli 3 e 4 del decreto legislativo 15 febbraio 2006, n. 63, le funzioni di dirigente dell'esecuzione penale esterna possono essere svolte dai funzionari inseriti nel ruolo dei dirigenti di istituto penitenziario».

All'articolo 4:

al comma 1 sono premesse le seguenti parole: «Ad esclusione dei condannati per taluno dei delitti previsti dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni,»;

il comma 4 è soppresso;

al comma 5 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, ne' ai condannati che siano stati ammessi all'esecuzione della pena presso il domicilio o che si trovino agli arresti domiciliari ai sensi dell'articolo 656, comma 10, del codice di procedura penale».

All'articolo 6: al comma 1, lettera a), capoverso, 1

e parole: «previsti dal presente testo unico, per i quali è stabilita la pena detentiva superiore nel massimo a due anni» sono sostituite dalle seguenti:

«previsti dall'articolo 12, commi 1, 3, 3-bis e 3-ter, del presente testo unico».

All'articolo 7: al comma 2, secondo periodo,

le parole: «decreto del presidente del Consiglio dei ministri» sono sostituite dalle seguenti: «decreto del Presidente della Repubblica»;

al comma 3, primo periodo,

le parole: «non possono assumere cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi di responsabilità in partiti politici» sono sostituite dalle seguenti:

«non possono ricoprire cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi in partiti politici».

**DECRETO-LEGGE 23 dicembre 2013, n. 146**

**Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria**

---

13G00190) (GU n.300 del 23-12-2013)

note: Entrata in vigore del provvedimento: 24/12/2013

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

**Ritenuta** la straordinaria necessità ed urgenza di adottare misure per ridurre con effetti immediati il sovraffollamento carcerario, in particolare, sul versante della legislazione penale in materia di modalità di controllo degli arresti domiciliari, di reati concernenti le sostanze stupefacenti, di misure alternative alla detenzione, della misura sostitutiva dell'espulsione del condannato cittadino extracomunitario, di esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi;

**Ritenuta**, altresì, la necessità di introdurre misure straordinarie e temporanee, complementari ai predetti interventi, in materia di liberazione anticipata;

**Ritenuta** la necessità di rafforzare la tutela dei diritti delle persone detenute attraverso l'introduzione di un nuovo procedimento giurisdizionale davanti al magistrato di sorveglianza ed attraverso l'istituzione della figura del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o comunque private della libertà personale;

**Ritenuta** la necessità di introdurre misure di semplificazione nella trattazione di alcune materie devolute alla cognizione della magistratura di sorveglianza;

**Ritenuta** la necessità di chiarire che l'ammontare massimo dei crediti di imposta mensili concessi ai datori di lavoro in favore di detenuti ed internati è riferito, per l'anno 2013, a tutti i mesi;

**Ritenuta** altresì la necessità di prorogare il termine per l'adozione del regolamento di attuazione della legge 22 giugno 2000, n. 193, e successive modificazioni, e della legge 8 novembre 1991, n.381, e successive modificazioni, in modo da assicurare la concedibilità, anche per l'anno 2013, dei benefici e degli sgravi concessi ai datori di lavoro in favore di detenuti ed internati, in considerazione della particolare importanza che il lavoro assume nel percorso rieducativo e trattamentale;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 17 dicembre 2013;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, del Vicepresidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'economia e delle finanze;

## **E m a n a**

il seguente decreto-legge:

### **Art. 1**

#### **Modifiche al codice di procedura penale**

1. Al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n.447, di approvazione del codice di procedura penale, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 275-bis, comma 1, primo periodo, le parole "se lo ritiene necessario" sono sostituite dalle seguenti parole: "salvo che le ritenga non necessarie".

b) all'articolo 678, il comma 1 è sostituito dal seguente:

"1. Salvo quanto stabilito dal successivo comma 1-bis, il tribunale di sorveglianza nelle materie di sua competenza, e il magistrato di sorveglianza, nelle materie attinenti ai ricoveri previsti dall'articolo 148 del codice penale, alle misure di sicurezza e alla dichiarazione di abitualità o professionalità nel reato o di tendenza a delinquere procedono, a richiesta del pubblico ministero, dell'interessato, del difensore o di ufficio, a norma dell'articolo 666. Tuttavia, quando vi è motivo di dubitare dell'identità fisica di una persona, procedono a norma dell'articolo 667 comma 4.";

c) all'articolo 678, dopo il comma 1 e' aggiunto il seguente comma:

"1-bis. Il magistrato di sorveglianza, nelle materie attinenti alla rateizzazione e alla conversione delle pene pecuniarie, alla remissione del debito e alla esecuzione della semidetenzione e della libertà controllata, ed il tribunale di sorveglianza, nelle materie relative alle richieste di riabilitazione ed alla valutazione sull'esito dell'affidamento in prova al servizio sociale, anche in casi particolari, procedono a norma dell'articolo 667 comma 4.".

2. L'efficacia della disposizione di cui al comma 1, lettera a), è differita al giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana della legge di conversione del presente decreto.

### **Art. 2**

#### **Modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza. Delitto di condotte illecite in tema di sostanze stupefacenti o psicotrope di lieve entità**

1. Al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n.309 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 73, il comma 5 è sostituito dal seguente comma:

“5. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque commette uno dei fatti previsti dal presente articolo che, per i mezzi, la modalità o le circostanze dell’azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, è di lieve entità, è punito con le pene della reclusione da uno a cinque anni e della multa da euro 3.000 a euro 26.000.”;

b) all’articolo 94, il comma 5 e’ abrogato.

### **Art. 3**

#### **Modifiche all’ordinamento penitenziario**

1. Alla legge 26 luglio 1975, n. 354 sono apportate le seguenti modificazioni:

#### **a) l’articolo 35 è così sostituito:**

“Art. 35. (Diritto di reclamo). - I detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa:

- 1) al direttore dell’istituto, al provveditore regionale, al direttore dell’ufficio ispettivo, al capo del dipartimento dell’amministrazione penitenziaria e al Ministro della giustizia;
- 2) alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all’istituto;
- 3) al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti;
- 4) al presidente della giunta regionale;
- 5) al magistrato di sorveglianza;
- 6) al Capo dello Stato”;

#### **b) dopo l’articolo 35 e’ aggiunto il seguente:**

“35-bis (Reclamo giurisdizionale).

1. Il procedimento relativo al reclamo di cui all’articolo 69, comma 6, si svolge ai sensi degli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale. Salvi i casi di manifesta inammissibilità della richiesta a norma dell’articolo 666, comma 2, del codice di procedura penale, il magistrato di sorveglianza fissa la data dell’udienza e ne fa dare avviso anche all’amministrazione interessata, che ha diritto di comparire ovvero di trasmettere osservazioni e richieste.

2. Il reclamo di cui all’articolo 69, comma 6, lettera a) è proposto nel termine di dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento.

3. In caso di accoglimento, il magistrato di sorveglianza, nelle ipotesi di cui all’articolo 69, comma 6, lettera a), dispone l’annullamento del provvedimento di irrogazione della sanzione disciplinare. Nelle ipotesi di cui all’articolo 69, comma 6, lettera b), accertate la sussistenza e l’attualità’ del pregiudizio, ordina all’amministrazione di porre rimedio.

4. Avverso la decisione del magistrato di sorveglianza è ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge, nel termine di quindici giorni dalla notificazione o comunicazione dell’avviso di deposito.

5. In caso di mancata esecuzione del provvedimento non più soggetto ad impugnazione, l’interessato o il suo difensore munito di procura speciale possono richiedere l’ottemperanza al

magistrato di sorveglianza che ha emesso il provvedimento. Si osservano le disposizioni di cui agli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale.

6. Il magistrato di sorveglianza, se accoglie la richiesta:

- a) ordina l'ottemperanza, indicando modalità e tempi di adempimento, tenuto conto del programma attuativo predisposto dall'amministrazione al fine di dare esecuzione al provvedimento, sempre che detto programma sia compatibile con il soddisfacimento del diritto;
- b) dichiara nulli gli eventuali atti in violazione o elusione del provvedimento rimasto ineseguito;
- c) se non sussistono ragioni ostative, determina, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dall'amministrazione per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento, entro il limite massimo di 100 euro per ogni giorno. La statuizione costituisce titolo esecutivo;
- d) nomina, ove occorra, un commissario ad acta.

7. Il magistrato di sorveglianza conosce di tutte le questioni relative all'esatta ottemperanza, ivi comprese quelle inerenti agli atti del commissario.

8. Avverso il provvedimento emesso in sede di ottemperanza è sempre ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge.”;

**c) all'articolo 47, dopo il comma 3, è aggiunto il seguente comma:**

“3-bis. L'affidamento in prova può, altresì, essere concesso al condannato che deve espiaire una pena, anche residua, non superiore a quattro anni di detenzione, quando abbia serbato, quantomeno nell'anno precedente alla presentazione della richiesta, trascorso in espiazione di pena, in esecuzione di una misura cautelare ovvero in libertà, un comportamento tale da consentire il giudizio di cui al comma 2.”;

**d) all'articolo 47, il comma 4 è sostituito dal seguente comma:**

“4. L'istanza di affidamento in prova al servizio sociale è proposta, dopo che ha avuto inizio l'esecuzione della pena, al tribunale di sorveglianza competente in relazione al luogo dell'esecuzione. Quando sussiste un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione, l'istanza può essere proposta al magistrato di sorveglianza competente in relazione al luogo di detenzione. Il magistrato di sorveglianza, quando sono offerte concrete indicazioni in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'ammissione all'affidamento in prova e al grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione e non vi sia pericolo di fuga, dispone la liberazione del condannato e l'applicazione provvisoria dell'affidamento in prova con ordinanza. L'ordinanza conserva efficacia fino alla decisione del tribunale di sorveglianza, cui il magistrato trasmette immediatamente gli atti, che decide entro sessanta giorni.”;

**e) all'articolo 47, comma 8, infine e' aggiunto il seguente periodo:**

“Le deroghe temporanee alle prescrizioni sono autorizzate, su proposta del direttore dell'ufficio di esecuzione penale esterna, dal magistrato di sorveglianza, anche in forma orale nei casi di urgenza.”;

**f) all'articolo 47-ter, il comma 4-bis e' abrogato;**

**g) l'articolo 51-bis è così sostituito:**

"51-bis (Soppravvenienza di nuovi titoli di privazione della libertà).

1. Quando, durante l'attuazione dell'affidamento in prova al servizio sociale o della detenzione domiciliare o della detenzione domiciliare speciale o del regime di semilibertà, sopravviene un titolo di esecuzione di altra pena detentiva, il pubblico ministero informa immediatamente il magistrato di sorveglianza, formulando contestualmente le proprie richieste. Il magistrato di sorveglianza, se rileva, tenuto conto del cumulo delle pene, che permangono le condizioni di cui al comma 1 dell'articolo 47 o ai commi 1 e 1-bis dell'articolo 47-ter o ai commi 1 e 2 dell'articolo 47-quinquies o ai primi tre commi dell'articolo 50, dispone con ordinanza la prosecuzione della misura in corso; in caso contrario, ne dispone la cessazione.

2. Avverso il provvedimento di cui al comma 1 è ammesso reclamo ai sensi dell'articolo 69-bis.";

**h) dopo l'articolo 58-quater e' aggiunto il seguente articolo:**

"58-quinquies (Particolari modalità di controllo nell'esecuzione della detenzione domiciliare).

1. Nel disporre la detenzione domiciliare, il magistrato o il tribunale di sorveglianza possono prescrivere procedure di controllo anche mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, conformi alle caratteristiche funzionali e operative degli apparati di cui le Forze di polizia abbiano l'effettiva disponibilità. Allo stesso modo può provvedersi nel corso dell'esecuzione della misura. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 275-bis del codice di procedura penale.".

i) all'articolo 69 sono apportate le seguenti modificazioni:

1) al comma 5, le parole "nel corso del trattamento" sono soppresse;

2) il comma 6 e' sostituito dal seguente:

"6. Provvede a norma dell'articolo 35-bis sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti:

a) le condizioni di esercizio del potere disciplinare, la costituzione e la competenza dell'organo disciplinare, la contestazione degli addebiti e la facoltà di discolpa; nei casi di cui all'articolo 39, comma 1, numeri 4 e 5, è valutato anche il merito dei provvedimenti adottati;

b) l'inosservanza da parte dell'amministrazione di disposizioni previste dalla presente legge e dal relativo regolamento, dalla quale derivi al detenuto o all'internato un attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti.".

2. L'efficacia della disposizione contenuta nel comma 1, lettera h), capoverso 1,

è differita al giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana della legge di conversione del presente decreto.

#### **Art. 4**

##### **Liberazione anticipata speciale**

1. Per un periodo di due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la detrazione di

pena concessa con la liberazione anticipata prevista dall'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n.354 e' pari a settantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena scontata.

2. Ai condannati che, a decorrere dal 1° gennaio 2010, abbiano già usufruito della liberazione anticipata, è riconosciuta per ogni singolo semestre la maggiore detrazione di trenta giorni, sempre che nel corso dell'esecuzione successivamente alla concessione del beneficio abbiano continuato a dare prova di partecipazione all'opera di rieducazione.

3. La detrazione prevista dal comma precedente si applica anche ai semestri di pena in corso di espiazione alla data dell'1° gennaio 2010.

4. Ai condannati per taluno dei delitti previsti dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 la liberazione anticipata può essere concessa nella misura di settantacinque giorni, a norma dei commi precedenti, soltanto nel caso in cui abbiano dato prova, nel periodo di detenzione, di un concreto recupero sociale, desumibile da comportamenti rivelatori del positivo evolversi della personalità.

5. Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano ai condannati ammessi all'affidamento in prova e alla detenzione domiciliare, relativamente ai periodi trascorsi, in tutto o in parte, in esecuzione di tali misure alternative.

## **Art. 5**

### **Esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi**

1. All'articolo 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199, modificata dall'articolo 3 del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9, le parole: "Fino alla completa attuazione del piano straordinario penitenziario nonché in attesa della riforma della disciplina delle misure alternative alla detenzione e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2013," sono soppresse.

## **Art. 6**

### **Modifiche al testo unico in materia di immigrazione**

1. All'articolo 16 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 sono apportate le seguenti modificazioni:

#### **a) al comma 5, il secondo periodo e' sostituito dal seguente periodo:**

"Essa non può essere disposta nei casi di condanna per i delitti previsti dal presente testo unico, per i quali è stabilita la pena detentiva superiore nel massimo a due anni, ovvero per uno o più delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a) del codice di procedura penale, fatta eccezione per quelli consumati o tentati di cui agli articoli 628, terzo comma e 629, secondo comma, del codice penale.";

**b) al comma 5, dopo il secondo periodo e' aggiunto il seguente:**

"In caso di concorso di reati o di unificazione di pene concorrenti, l'espulsione è disposta anche quando sia stata espiata la parte di pena relativa alla condanna per reati che non la consentono.";

**c) dopo il comma 5 sono aggiunti i seguenti commi:**

"5-bis. Nei casi di cui al comma 5, all'atto dell'ingresso in carcere di un cittadino straniero, la direzione dell'istituto penitenziario richiede al questore del luogo le informazioni sulla identità e nazionalità dello stesso. Nei medesimi casi, il questore avvia la procedura di identificazione interessando le competenti autorità diplomatiche e procede all'eventuale espulsione dei cittadini stranieri identificati. A tal fine, il Ministro della giustizia ed il Ministro dell'interno adottano i necessari strumenti di coordinamento.

5-ter. Le informazioni sulla identità e nazionalità del detenuto straniero sono inserite nella cartella personale dello stesso prevista dall'articolo 26 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230.";

**d) il comma 6 e' sostituito dal seguente comma:**

"6. Salvo che il questore comunichi che non e' stato possibile procedere all'identificazione dello straniero, la direzione dell'istituto penitenziario trasmette gli atti utili per l'adozione del provvedimento di espulsione al magistrato di sorveglianza competente in relazione al luogo di detenzione del condannato. Il magistrato decide con decreto motivato, senza formalità. Il decreto è comunicato al pubblico ministero, allo straniero e al suo difensore, i quali, entro il termine di dieci giorni, possono proporre opposizione dinanzi al tribunale di sorveglianza. Se lo straniero non è assistito da un difensore di fiducia, il magistrato provvede alla nomina di un difensore d'ufficio. Il tribunale decide nel termine di 20 giorni".

**Art. 7**

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

1. E' istituito, presso il Ministero della giustizia, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, di seguito denominato «Garante nazionale».

2. Il Garante nazionale è costituito in collegio, composto dal presidente e da due membri, i quali restano in carica per cinque anni non prorogabili. Essi sono scelti tra persone, non dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani, e sono nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, sentite le competenti commissioni parlamentari.

3. I componenti del Garante nazionale non possono assumere cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi di responsabilità in partiti politici. Sono immediatamente sostituiti in caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico, grave violazione dei doveri inerenti all'ufficio, ovvero nel caso in cui riportino condanna penale definitiva per delitto non

colposo. Essi non hanno diritto ad indennità od emolumenti per l'attività prestata, fermo restando il diritto al rimborso delle spese.

4. Alle dipendenze del Garante nazionale, che si avvale delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministro della giustizia, è istituito un ufficio composto da personale dello stesso Ministero, scelto in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante. La struttura e la composizione dell'ufficio sono determinate con successivo regolamento del Ministro della giustizia, da adottarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

5. Il Garante nazionale, oltre a promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie:

a) vigila, affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti;

b) visita, senza necessità di autorizzazione, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, nonché, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive;

c) prende visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o di privazione della libertà;

d) richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture indicate alla lettera b) le informazioni e i documenti necessari; nel caso in cui l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa il magistrato di sorveglianza competente e può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione;

e) verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli articoli 20, 21, 22, e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n.394, e successive modificazioni, presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, e successive modificazioni, accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale;

f) formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta violazioni alle norme dell'ordinamento ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti ai sensi dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n.354. L'amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni;

g) trasmette annualmente una relazione sull'attività svolta ai Presidenti del Senato della Repubblica e

della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia.

## **Art. 8**

### **Disposizioni di proroga per l'adozione dei decreti relativi alle agevolazioni e agli sgravi per l'anno 2013 da riconoscersi ai datori di lavoro in favore di detenuti ed internati**

1. E' prorogato per un periodo massimo di sei mesi, a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, il termine per l'adozione, per l'anno 2013, dei decreti del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previsti dall'articolo 4 della legge 22 giugno 2000, n.193, come successivamente modificata, e dall'articolo 4, comma 3-bis, della legge 8 novembre 1991, n.381, come successivamente modificata, ai fini rispettivamente della determinazione delle modalità e dell'entità delle agevolazioni e degli sgravi fiscali, concessi per l'anno 2013 sulla base delle risorse destinate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in attuazione dell'articolo 1, comma 270, della legge 24 dicembre 2012, n.228, in favore delle imprese che assumono lavoratori detenuti o internati, anche ammessi al lavoro all'esterno, e per l'individuazione della misura percentuale della riduzione delle aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale dovute alle cooperative sociali per la retribuzione corrisposta ai lavoratori detenuti o internati, anche ammessi al lavoro all'esterno, o ai lavoratori ex degenti degli ospedali psichiatrici giudiziari.

2. L'ammontare massimo dei crediti di imposta mensili concessi a norma dell'articolo 3 della legge 22 giugno 2000, n.193, e successive modificazioni, deve intendersi esteso all'intero anno 2013.

## **Art. 9**

### **Copertura finanziaria**

1. All'attuazione delle disposizioni del presente decreto si provvede mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

## **Art. 10**

### **Entrata in vigore**

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 23 dicembre 2013

NAPOLITANO

Letta, Presidente del Consiglio dei ministri

Alfano, Vicepresidente del Consiglio dei ministri e Ministro dell'interno

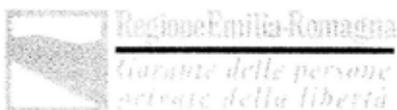
Cancellieri, Ministro della giustizia

Sacomanni, Ministro dell'economia e delle finanze

Visto, il Guardasigilli: Cancellieri

## Allegato n. 3

Lettera al Presidente della Repubblica su Garante Nazionale



Assemblea Leg. Regione Emilia-Romagna



Prot. 0051867-23/12/2013-ALRER

Bologna, 23 dicembre 2013

Al Presidente della Repubblica Italiana  
Giorgio Napolitano  
Palazzo del Quirinale  
00100 Roma

Al Ministro della Giustizia  
Annamaria Cancellieri  
Via Arenula, 70  
00186 Roma

Al Presidente del Senato della Repubblica  
Pietro Grasso  
Piazza Madama  
00186 Roma

Al Presidente della Camera dei Deputati  
Laura Boldrini  
Palazzo Montecitorio  
00186 Roma

Oggetto: istituzione garante nazionale

Si trasmette la nota allegata a firma di vari Garanti con la richiesta di massima attenzione.

Con i migliori saluti

Des/ Bruno  
Garante delle persone sottoposte a misure  
restrittive o limitative della libertà personale  
Regione Emilia-Romagna

Viale Aldo Moro, 50 - 40127 Bologna  
tel. 051 527.5999 - fax 051 527.5461

E-mail: [Garante@regione.emilia-romagna.it](mailto:Garante@regione.emilia-romagna.it)

Posta Certificata: [Garante@regione.emilia-romagna.it](mailto:Garante@regione.emilia-romagna.it)

Web: [http://www.assemblea.emr.it/garanti/vita-e-societa\\_get.php/f](http://www.assemblea.emr.it/garanti/vita-e-societa_get.php/f)

## BENE IL GARANTE NAZIONALE MA MAI DIPENDENTE DALL'ESECUTIVO

Non possiamo che esprimere sconcerto e imbarazzo per l'iniziativa legislativa, tanto attesa e voluta dai Garanti regionali e locali, di istituire il Garante nazionale delle persone private della libertà personale con caratteristiche diverse da quelle che impongono le convenzioni internazionali ed ancor prima la logica.

Tra i tratti salienti dell'organismo di vigilanza e monitoraggio ricordiamo il potere di accedere in maniera incondizionata ai luoghi di privazione della libertà personale, e l'indipendenza ed autonomia dal potere politico.

**Il Parlamento italiano ha provveduto con la legge n°195/2012 ad autorizzare la ratifica e ad adottare l'ordine di esecuzione al Protocollo opzionale sulla tortura (Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 10 dicembre 1984, fatto a New York il 18.12.2002).**

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 del Protocollo, per "privazione della libertà" s'intende "ogni forma di detenzione o imprigionamento o collocazione di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente, su ordine di un'autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo".

All'articolo 1, il Protocollo si prefigge di istituire un sistema di visite periodiche, effettuate da organismi indipendenti internazionali e nazionali, nei luoghi in cui si trovano persone private della libertà, allo scopo di prevenire la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

L'articolo 3 prevede, poi, che ogni Stato Parte istituisca, designi o gestisca – a livello nazionale – uno o più organi con poteri di visita incaricati di prevenire la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

L'istituzione di un Garante nazionale, oltre all'assolvimento di obblighi di carattere internazionale, sarebbe il naturale coronamento del percorso intrapreso in via di sperimentazione a livello territoriale con i **Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale** a livello comunale, provinciale e regionale, che rappresenta la novità degli ultimi anni in materia penitenziaria.

Come è noto la positività dell'esperienza ha ottenuto pieno riconoscimento con la modifica dell'articolo 67 dell'Ordinamento penitenziario (l.354/75), per effetto della legge 27 febbraio 2009, n.14 (conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2008, n.207), che prevede anche il Garante, con riferimento al territorio di cui l'ente che l'ha istituito è espressione, fra quei soggetti che, laddove istituiti, possono visitare gli istituti penitenziari senza necessità di preventiva autorizzazione, alla stregua dei membri del Parlamento nonché con la modifica dell'articolo 18 dell'Ordinamento penitenziario, che prevede i colloqui da parte del Garante con le persone detenute anche al fine di compiere atti giuridici.

Nel corso degli anni sono state presentate varie proposte di legge, ed anche i Garanti territoriali hanno predisposto un proprio testo nell'ambito del quale, fra i tratti salienti dell'organismo di vigilanza e monitoraggio munito del potere di accedere in maniera incondizionata ai luoghi di privazione della libertà personale, emergono i requisiti della collegialità e dell'indipendenza, essendo prevista una designazione di tipo parlamentare, con la previsione di un continuo raccordo con i Garanti territoriali presenti nelle realtà locali.

Ora assistiamo all'introduzione con decreto legge di un ufficio istituito presso il Ministero di Giustizia, e di componenti, compreso il Garante nazionale, nominati dal Consiglio dei Ministri.

Ciò viola in modo palese il protocollo aggiuntivo Protocollo opzionale sulla tortura (Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 10 dicembre 1984, fatto a New York il 18.12.2002) sopra richiamato e delinea la figura di un Garante non autonomo, non terzo, non indipendente.

Chiediamo che la figura del Garante sia oggetto di una separata iniziativa legislativa , e che vengano assicurati i requisiti già richiamati.

Un Garante dipendente dall'esecutivo svuota di significato il lavoro difficile di questi anni, la assunzione di un ruolo authority , la affermazione della propria autonomia pur nella incerta genesi e struttura di molti garanti territoriali .

**Sottoscrivono i Garanti delle persone private della libertà personale:**

**Desi Bruno** Garante Regione Emilia-Romagna  
**Giorgio Bertazzini** Garante Provincia Monza-Brianza  
**Enrico Formento** Garante Regione Valle D'Aosta  
**Alberto Gromi** Garante Comune Piacenza  
**Angiolo Marroni** Garante Regione Lazio  
**Armando Michelizza** Garante Comune Ivrea  
**Fabio Nieddu** Garante Comune Pescara  
**Rosanna Palci** Garante Comune Trieste  
**Piero Rossi** Garante Regione Puglia  
**Sergio Steffenoni** Garante del Comune di Venezia  
**Italo Tanoni** Ombudman Regione Marche

## I garanti dei diritti dei detenuti in Italia

### REGIONALI

- **Campania**  
Denominazione: Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale  
Garante: Adriana Tocco  
Sede: presso il Consiglio regionale Regione Campania - Centro Direzionale Isola F8 - 80143 Napoli  
Tel: 081.778.3852/3132 - Fax: 081.778.3872  
mail: garante.detenuti@consiglio.regione.campania.it
- **Emilia Romagna**  
Denominazione: Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale  
Garante: Desi Bruno  
Sede: Regione Emilia-Romagna – Viale Aldo Moro, 50 - 40127 Bologna  
Tel: 051.5275999 - Fax: 051.5275461  
Mail: Garantedetenuti@Regione.Emilia-Romagna.it  
Sito internet: <http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/detenuti>
- **Lazio**  
Denominazione: Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale  
Garante: Angiolo Marroni  
Sede: Via Pio Emanuelli, 1 - 00143 Roma  
Tel: 06.51531120 - Fax: 06.5041634  
mail: [info@garantedetenutilazio.it](mailto:info@garantedetenutilazio.it)  
sito: [www.garantedetenutilazio.it](http://www.garantedetenutilazio.it)
- **Lombardia**  
Denominazione: Difensore civico regionale con funzioni di garante dei detenuti  
Garante: Donato Giordano  
Sede: Via Giuseppina Lazzaroni, 3 - 20124 Milano  
Tel: 02.67482.465/467 - Fax: 02.67482.487  
mail: [info@difensorecivico.lombardia.it](mailto:info@difensorecivico.lombardia.it)  
sito: [www.difensorecivico.lombardia.it](http://www.difensorecivico.lombardia.it)
- **Marche**  
Denominazione: Ombudsman delle Marche – Autorità per la garanzia dei diritti degli adulti e dei bambini  
Garante: Italo Tanoni  
Sede: Corso Stamira, 49 - 60122 Ancona  
Tel: 071.2298.483 - Fax: 071.2298.264  
mail: [difensore.civico@regione.marche.it](mailto:difensore.civico@regione.marche.it)  
sito: [www.consiglio.marche.it/difensorecivico](http://www.consiglio.marche.it/difensorecivico)
- **Piemonte**  
Garante: in attesa di nomina

- **Puglia**  
Denominazione: Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale  
Garante: Pietro Rossi  
E-mail: uffgarantelibert@consiglio.puglia.it
- **Sardegna**  
Garante: in attesa di nomina
- **Sicilia**  
Denominazione: Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale  
Garante: carica vacante
- **Toscana**  
Denominazione: Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale  
Garante: Franco Corleone  
Sede: Via dei Pucci, 4 – 50122 Firenze  
Tel: 055.2387806 - Fax: 055.2387808  
E-mail: garante.detenuti@consiglio.regione.toscana.it; f.corleone@consiglio.regione.toscana.it
- **Umbria**  
Denominazione - Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale  
Garante: In attesa di nomina
- **Consiglio regionale della Valle d'Aosta**  
Denominazione - Difensore civico con funzioni di Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale  
Garante: Enrico Formento Dojot  
Sede: Ufficio del Difensore civico della Regione autonoma Valle d'Aosta  
Via Bonifacio Festaz, 52 (4° piano) - 11100 Aosta  
Tel: 0165-238868 / 262214 - Fax: 0165-32690  
E-mail: difensore.civico@consiglio.regione.vda.it; eformento@consiglio.regione.vda.it  
Sito: www.consiglio.regione.vda.it

## PROVINCIALI

- **Avellino**  
Denominazione: Garante de diritti delle persone private della libertà personale  
Garante: Carlo Mele  
Sede: Piazza Libertà, 23 – 83100 Avellino  
Tel e Fax: 0825.760571  
E-mail: carit\_av@inopera.it
- **Enna**  
Denominazione: Garante per i diritti delle persone limitate nella libertà personale  
Garante: in attesa di nomina
- **Ferrara**  
Competenza assorbita nella figura di garanzia del comune: Marcello Marighelli  
Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale  
Garante: Paolo Muzzi  
Sede: Via Fanfulla, 14 - 26900 Lodi  
Tel: 0371.442.287 - Fax: 0371.442.362  
E-mail: garantedeidetenuti@provincia.lodi.it

- **Gorizia**  
Denominazione: Garante delle persone limitate nella libertà personale  
Garante: don Alberto de Nadai  
Sede: Via San Michele, 38 – 34170 Gorizia  
Tel: 0481.22012 - Fax: 0481.22388  
E-mail: garante@provincia.gorizia.it; conferenzafriuli@email.it
  
- **Massa Carrara**  
Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale  
Garante: Umberto Moise  
Sede: Piazza Aranci, Palazzo Ducale – 54100 Massa Carrara  
Tel: 0585.816252 - Fax: 0585.816214  
E-mail: garantedeidetenuti@provincia.ms.it
  
- **Milano**  
Denominazione: Difensore civico territoriale  
Garante: Fabrizia Berneschi  
Sede: Via Vivaio, 1 - 20122 Milano  
Tel.: 02.7740.2993 - Fax: 02.77402728  
E-mail: difensorecivicoterritoriale@provincia.milano.it
  
- **Monza e Brianza**  
Denominazione: Garante delle persone limitate nella libertà personale  
Garante: Giorgio Bertazzini  
Sede: Via Tomaso Gross, 9 - 20900 Monza  
Tel: 039.9752999  
E-mail: garante.personedetenute@provincia.mb.it
  
- **Padova**  
Denominazione: Difensore civico territoriale  
Garante: Gianfranco Parolin  
Sede: Piazza Antenore, 3 - 35121 Padova  
Tel: 049.8201131 - Fax: 049.8201247  
E-mail: difensore.civico@provincia.padova.it  
Sito: <http://www.provincia.pd.it/index.php?page=difensore-civico-3>
  
- **Pavia**  
Denominazione: Garante delle persone private della libertà personale  
Garante: Moreno Baggini
  
- **Roma**  
Competenza assorbita dal garante della regione Lazio: Angiolo Marroni
  
- **Trapani**  
Denominazione: Garante dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale  
Garante: Lillo Fiorello  
Sede: c/o Palazzo Riccio di Morana – Via Garibaldi, 89 – Trapani.  
E-mail: garante@provincia.trapani.it  
Sito internet: <http://garante.provincia.trapani.it>
  
- **Trento**  
Denominazione: Direttore dell'ufficio del Difensore civico  
Nominativo: Maria Ravelli  
E-mail: ravellim@consiglio.provincia.tn.it

## COMUNALI

- **Bergamo**  
Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale  
Garante: Paola Bianchi Cassina  
Sede: Municipio – Piazza Matteotti, 27 – 24122 Bergamo  
Tel: 035.399.190 - Fax: 035.399.257  
E-mail: [garantedetenuti@comune.bg.it](mailto:garantedetenuti@comune.bg.it)
- **Bologna**  
Denominazione: Garante per i diritti delle persone private della libertà personale  
Garante: Elisabetta Loganà  
Sede: Piazza Roosevelt, 3 - 40126 Bologna  
Tel: 051.219.4715/3327 - Fax: 051.219.4366  
E-mail: [garantedirittilibertapersonale@comune.bologna.it](mailto:garantedirittilibertapersonale@comune.bologna.it)  
Sito: [www.comune.bologna.it/garante-detenuiti](http://www.comune.bologna.it/garante-detenuiti)
- **Bolzano:**  
Denominazione: Garante per i diritti dei detenuti  
Garante: Franca Berti  
Sede: Municipio Bolzano – Vicolo Gumer, 7 – 39100 Bolzano  
Tel: 0471.997111  
E-mail: [francaberti@yahoo.it](mailto:francaberti@yahoo.it)
- **Brescia**  
Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale  
Garante: Emilio Quaranta  
Sede: Via Fratelli Lombardi, 2 - 25121 Brescia  
Tel e Fax: 030.2977885  
E-mail: [garantedeiristretti@comune.brescia.it](mailto:garantedeiristretti@comune.brescia.it) ; [equaranta@comune.brescia.it](mailto:equaranta@comune.brescia.it);  
Sito: [www.comune.brescia.it](http://www.comune.brescia.it)
- **Ferrara**  
Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale (comune e provincia)  
Garante: Marcello Marighelli  
Sede: Piazza Fausto Beretta, 19 – 44100 Ferrara  
Tel. 0532.419.709 - Fax: 0532.419.704  
E-mail: [garantedetenuti@comune.fe.it](mailto:garantedetenuti@comune.fe.it)
- **Firenze**  
Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale  
Garante: in attesa di nomina
- **Ivrea:**  
Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale  
Garante: Armando Michelizza  
Sede: Vicolo Grosso, 9 – 10010 Palazzo Canavese (TO)  
Tel: 0125.4101  
E-mail: [garante@comune.ivrea.to.it](mailto:garante@comune.ivrea.to.it)
- **Livorno**  
Denominazione: Garante delle persone private della libertà personale  
Garante: Marco Solimano  
Sede: Via Marradi, 118 – 57126 Livorno  
Tel: 0586.820074 – 0586.820148 - Fax: 0586 518073  
E-mail: [garantedetenuti@comune.livorno.it](mailto:garantedetenuti@comune.livorno.it)

- **Milano**  
Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale  
Garante: Alessandra Naldi  
Sede: Via Silvio Pellico, 6 – 20100 Milano  
E-mail: [alessandra.naldi@comune.milano.it](mailto:alessandra.naldi@comune.milano.it)
- **Nuoro**  
Denominazione: Garante delle persone private della libertà personale  
Garante: Gianfranco Oppo  
Sede: Via Dante, 44 - 08100 Nuoro  
Tel: 0784.216.750/742 - Fax: 0784.231103  
E-mail: [garante.detenuti@comune.nuoro.it](mailto:garante.detenuti@comune.nuoro.it)
- **Parma**  
Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale  
Garante: Roberto Cavalieri  
Sede: c/o assessorato al welfare – Largo Torello de Strada, 11/a – 43121 Parma  
E-mail: [garante.detenuti@comune.parma.it](mailto:garante.detenuti@comune.parma.it)
- **Pescara**  
Denominazione: Garante delle persone private della libertà personale  
Garante: Fabio Nieddu  
Sede: Viale Marconi, 375 - 65126 Pescara  
Tel/Fax: 085.6922640  
E-mail: [fabio.nieddu@tin.it](mailto:fabio.nieddu@tin.it)
- **Piacenza**  
Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale  
Garante: Alberto Gromi  
Sede: Piazza Cavalli, 2 – 29121 Piacenza  
Tel: 0523.492177  
E-mail: [alberto.gromi@comune.piacenza.it](mailto:alberto.gromi@comune.piacenza.it)
- **Pisa**  
Denominazione: Garante per i diritti delle persone private della libertà  
Garante: Andrea Callaioli  
Sede: Via S. Maria, 19 – 56125 Pisa  
Tel: 050.25005/28168 - Fax: 050.2206100  
E-mail: [garante.reclusi@comune.pisa.it](mailto:garante.reclusi@comune.pisa.it)
- **Pistoia**  
Denominazione - Garante dei diritti delle persone private della libertà personale  
Garante: Antonio Sammartino  
Sede: Via Duomo, 2 - 51100 Pistoia  
Tel: 0573.371252 - Fax: 0573.371354  
E-mail: [garantedetenuti@comune.pistoia.it](mailto:garantedetenuti@comune.pistoia.it)  
sito: <http://garantedetenutipistoia.blogspot.it/>
- **Prato**  
Denominazione - Garante dei diritti delle persone private della libertà personale  
Garante: Ione Toccafondi
- **Reggio Calabria**  
Denominazione: Garante dei diritti dei cittadini detenuti o privati della libertà personale  
Garante: Giuseppe Tuccio  
Sede: Palazzo del Municipio - Piazza Italia, s.n. - 89127 Reggio Calabria  
Tel. 0965.324632

E-mail: [garantedetenuti@comune.reggio-calabria.it](mailto:garantedetenuti@comune.reggio-calabria.it)  
Sito: <http://www.reggiocal.it/on-line/Home/Amministrazione/Garantedeidirittidelsoggettoprivatodellalibertapersonale.html>

- **Roma**  
Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale  
Garante: Filippo Pegorari  
Sede: Lungotevere de' Cenci, 5  
Tel: 06.67106344  
E-mail: [garante.detenuti@comuneroma.it](mailto:garante.detenuti@comuneroma.it)
- **Rovigo**  
Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale  
Garante: Sebastiano Rizzioli  
Sede: Viale Trieste, 18 - 45100 Rovigo  
Tel: 0425.206475 - Fax: 0425.206476  
E-mail: [garantedetenuti@comune.rovigo.it](mailto:garantedetenuti@comune.rovigo.it)
- **San Gimignano**  
Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale  
Garante: Associazione "Altro diritto" di Firenze, di cui è Presidente Emilio Santoro.  
Sito: [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it)
- **San Severo**  
Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale  
Garante: Maria Rosa Lacerenza  
Sede: Piazza del Municipio, 1 – 71016 San Severo (FG)  
Tel: 0882.339.205/206  
E-mail: [garantedet.sansevero@alice.it](mailto:garantedet.sansevero@alice.it), [segreteria.sindaco@comune.san-severo.fg.it](mailto:segreteria.sindaco@comune.san-severo.fg.it);
- **Sassari**  
Denominazione: Garante delle persone private della libertà personale  
Garante: Cecilia Sechi  
E-mail: [garante\\_detenuti@comune.sassari.it](mailto:garante_detenuti@comune.sassari.it)
- **Sondrio**  
Denominazione: Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà personale  
Garante: Francesco Racchetti  
Sede: Piazza Campiello, 1 – 23100 Sondrio  
Tel: 0342.526425  
E-mail: [garantediritti@comune.sondrio.it](mailto:garantediritti@comune.sondrio.it)
- **Sulmona (AQ)**  
Garante: carica vacante
- **Torino**  
Denominazione: garante dei diritti delle persone private della libertà personale  
Garante: Maria Pia Brunato  
Sede: Via Palazzo di Città, 1 – 10122 Torino  
Tel: 011.442.3771 - Fax: 011.422.2711  
E-mail: [mariapia.brunato@comune.torino.it](mailto:mariapia.brunato@comune.torino.it)  
Sito: [www.comune.torino.it/consiglio/servizi/garantedetenuti.shtml](http://www.comune.torino.it/consiglio/servizi/garantedetenuti.shtml)
- **Trieste**  
Denominazione: garante dei diritti dei detenuti  
Garante: Rosanna Palci

Sede: Piazza Unità d'Italia, 4 – 34121 Trieste  
Tel: 040.6758372 - Fax: 040.6758084  
E-mail: garante detenuti@comune.trieste.it

- **Udine**

Denominazione: Garante dei diritti dei detenuti e delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale  
Garante: Maurizio Battistutta  
E-mail: maubatti@alice.it

- **Venezia**

Denominazione: garante dei diritti delle persone private o limitate nella libertà personale  
Garante: Sergio Steffenoni  
E-mail: garante.detenuti@comune.venezia.it

- **Verona**

Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale  
Garante: Margherita Forestan  
Sede: Palazzo Barbieri - Piazza Bra, 1 – 37121 Verona  
Tel.: 045.8078516  
E-mail: garante.detenuti@comune.verona.it  
Sito web: [http://www.comune.verona.it/nqcontent.cfm?a\\_id=24258](http://www.comune.verona.it/nqcontent.cfm?a_id=24258)

- **Vicenza**

Denominazione: Garante dei diritti delle persone private della libertà personale  
Garante: in attesa di nomina

## Allegato n. 5

Umanizzazione della pena - Circolare PRAP Emilia Romagna



# *Ministero della Giustizia*

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria  
Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

Prot. nr. 22003 =

Bologna li, 25 LUG. 2013

Al Sig. Direttore dell'Ufficio Detenuti e Trattamento  
Dr. Armando Reho  
SEDE

Al Sig. Direttore dell'Ufficio Esecuzione Penale Esterna  
Dr.ssa Maria Paola Schiaffelli  
SEDE

Ai Sigg Direttori degli II.PP.  
Loro sedi

Ai Sigg. Direttori degli U.E.P.E.  
Loro sedi

E per l'opportuna conoscenza

Al Sig. Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria  
Pres. Giovanni Tamburino

Al Sig. Vice Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria  
Dr. Luigi Pagano

Al Sig. Direttore della Direzione Generale Ufficio Detenuti e Trattamento  
Cons. Calogero Roberto Piscitello

Al Sig. Direttore della Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna  
Dr. Emilio Di Somma

Oggetto: Umanizzazione della pena.



# Ministero della Giustizia

## Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

### § 1. Premessa

Come noto, in data 27 maggio u.s., la Grande Camera della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (C.E.D.U.) ha respinto il ricorso alla sentenza di condanna nei confronti dell'Italia per trattamento inumano e degradante emessa l'8 gennaio di quest'anno e riguardante il ricorso presentato da sette persone detenute<sup>1</sup>. Con tale decisione la sentenza originaria assume carattere definitivo e pertanto, ai sensi della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, l'Italia ha, da questa data, un anno esatto per trovare soluzioni idonee atte a ridurre il sovraffollamento carcerario e porre in essere le procedure di risarcimento.

Questo, da un punto di vista giudiziario ma anche sostanziale, segna un **punto di non ritorno** considerate le conseguenze di tale pronunciamento. In verità l'Amministrazione penitenziaria ha già affrontato l'argomento, da un lato proponendo al Legislatore misure deflattive<sup>2</sup>, peraltro accolte, in materia di divieto di conduzione in carcere degli arrestati in flagranza di reato o l'innalzamento dapprima a 12 e poi a 18 mesi del limite di pena utile per la fruizione della detenzione domiciliare. Tali misure hanno effettivamente ridotto le presenze, seppure in misura minore rispetto alle aspettative. In questo filone si inserisce, ancora di recente, il d.l. 1 luglio 2013, n. 78. Parallelamente è altresì nota la previsione di un Piano straordinario per aumentare il numero dei posti letto attraverso l'edificazione di nuovi istituti e l'ampliamento di alcuni già in funzione. Al di là di tali azioni è ormai copiosa la produzione di direttive, da parte dell'Amministrazione centrale, finalizzate all'umanizzazione della pena detentiva che, peraltro, non fanno che richiamare e rimarcare i contenuti dell'ordinamento penitenziario.

Tra queste direttive, quella relativa alla realizzazione dei circuiti previsti dall'articolo 115 del regolamento di esecuzione, quale presupposto strutturale su cui fondare un processo di umanizzazione, è quella che investe direttamente le responsabilità delle articolazioni regionali e locali.

Da tale sintetica premessa consegue che in capo all'Amministrazione, in ogni sua componente, grava l'onere della realizzazione di quanto è, almeno dal 1975, suo dovere

<sup>1</sup> Torreggiani e altri vs Italia; ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10.

<sup>2</sup> Vedasi a tal proposito quanto riportato nella nota del Capo del Dipartimento n. 0445330 del 24.11.2011.



# Ministero della Giustizia

## Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

per realizzare il principio costituzionale e di conseguenza ordinamentale del rispetto dell'umanità e della dignità della persona in carcere.

L'attività della C.E.D.U. rende tale obbligo esigibile e il mancato rispetto delle regole sanzionabile. In tal senso quella responsabilità sancita normativamente comporta, a questo punto, oneri ben precisi. Per inciso occorre far notare che, in alcuni istituti italiani, sono state presentate istanze, ben argomentate ed articolate sulla base dei principi e delle regole citate nelle sentenze di condanna della C.E.D.U., indirizzate al direttore dell'istituto. Esse sono volte ad ottenere l'applicazione concreta di tali principi. È evidente che l'inerzia di fronte a tali istanze potrebbe dare spazio a richieste di risarcimento non più genericamente rivolte allo Stato italiano, bensì ai responsabili amministrativi coinvolti.

Tutto ciò posto si ritiene opportuno ripercorrere gli elementi salienti della censura della C.E.D.U. al fine di delineare, con precisione, i confini ritenuti formalmente inumani e degradanti per poi elencare le azioni di contrasto necessarie.

### § 1.1. Inumano e degradante

Si premette che la questione dell'umanità, evidentemente, non si esaurisce nello spazio messo a disposizione ad una persona in carcere. Certamente da questo occorre partire per allargare lo spettro delle criticità e per individuare le più idonee misure migliorative. È questo il pensiero della Corte laddove esclude qualsiasi automatismo per quanto riguarda il rapporto tra la dimensione delle celle e il numero dei detenuti ivi ristretti. Tuttavia, nelle sue valutazioni, essa prende spunto dagli standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (C.P.T.)<sup>3</sup>. Secondo quest'ultimo, lo spazio auspicabile è di 7 metri quadrati per detenuto con una distanza di 2 metri tra le pareti e di 2.50 metri tra il pavimento e il soffitto. Per altro verso la C.E.D.U. considera evidente violazione dell'articolo 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la permanenza in una cella in cui l'individuo abbia a disposizione meno di 3 metri quadrati a testa.

<sup>3</sup> In particolare gli standard del Comitato sono consultabili sul sito [www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int)



# Ministero della Giustizia

## Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

Tra i 3 e i 7 metri quadrati a disposizione la disumanità è inversamente proporzionale al grado di implementazione di una serie di **fattori compensativi**. Il primo tra tutti è contemplato nei citati standard del C.P.T. secondo cui "l'obiettivo dovrebbe essere quello di **assicurare che i detenuti negli istituti di custodia cautelare possano trascorrere una ragionevole parte della giornata – 8 ore o più – fuori dalla cella, occupati in attività motivanti di vario tipo. Negli istituti per condannati, ovviamente, i regimi dovrebbero essere di livello ancora più elevato**"<sup>4</sup>.

Tra gli altri fattori di cui tener conto, la Corte, nella sentenza Sulejmanovic vs Italia<sup>5</sup>, contempla: la durata della privazione della libertà, le possibilità di accesso all'aria aperta, le condizioni mentali e/o fisiche del detenuto, la possibilità di usare privatamente i servizi igienici, l'areazione della cella, l'accesso alla luce e all'aria naturali, la qualità del riscaldamento, il rispetto delle esigenze sanitarie di base, le condizioni stabilite dalle regole europee<sup>6</sup> e, aggiungiamo noi, quelle italiane<sup>7</sup>.

Più in generale, nella valutazione della disumanità, la giurisprudenza consolidata della C.E.D.U. afferma che l'articolo 3 della Convenzione pone a carico delle autorità penitenziarie un obbligo positivo consistente nel fare in modo che le modalità di esecuzione detentive "non sottopongano l'interessato ad uno stato di sconforto né ad una prova d'intensità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente"<sup>8</sup>.

Ad ulteriore corollario pare importante citare le considerazioni espresse in calce alla citata sentenza dal giudice Sajò che afferma "l'inumanità della situazione risiede nel fatto che lo Stato non ha dimostrato di avere adottato **misure compensative supplementari** per attenuare le condizioni estremamente gravose derivanti dalla sovrappopolazione del carcere. Esso avrebbe potuto prestare particolare attenzione alla situazione, ad esempio, concedendo altri vantaggi ai detenuti. Ciò sarebbe servito a far passare loro il messaggio

<sup>4</sup> Standard CPT, parte II, Detenzione, art. 47 2° comma.

<sup>5</sup> Sulejmanovic Vs Italia ricorso n. 22635/03.

<sup>6</sup> In particolare vedasi l'articolo 18 della Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee.

<sup>7</sup> In particolare gli artt. 6 o.p. e 6 e 7 r.e.

<sup>8</sup> Sulejmanovic vs Italia ricorso n. 22635/03.



# Ministero della Giustizia

## Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

che lo Stato, pur dovendo far fronte ad un'improvvisa crisi carceraria, non era indifferente alla sorte dei detenuti e intendeva creare condizioni detentive che, tutto sommato, non facessero pensare al detenuto come a nient'altro che un corpo da dover sistemare da qualche parte"<sup>9</sup>.

Le citazioni, a parere dello scrivente, ben descrivono lo spirito che ci deve guidare nell'opera di umanizzazione per il tramite della gestione quotidiana del regime penitenziario e delle attività trattamentali. Così si esprime anche l'Istituto Superiore di Studi Penitenziari laddove afferma che le direttive emanate, almeno dal 2011, hanno avviato un cambiamento strategico, organizzativo e gestionale dell'Amministrazione penitenziaria teso a recuperare compiutamente il senso della norma, costituzionale ed ordinamentale, richiamato anche dalle direttive europee e dalle stesse sentenze della C.E.D.U.<sup>10</sup>.

In altre parole quanto efficacemente condensato nel sintetico slogan che individua nelle direttive e nelle azioni poste in essere e, soprattutto, in quelle che verranno una **"Rivoluzione normale"**.

### **§ 1.2. Umanizzazione e gestione del rischio penitenziario**

Nell'ottica dell'umanizzazione è necessario prendere in considerazione i rischi connessi ai livelli di pericolosità tipici della popolazione ristretta negli istituti penitenziari. A tal proposito soccorrono le previsioni della Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee, secondo cui "le condizioni di alloggio dei detenuti devono soddisfare le misure di sicurezza meno restrittive possibili e proporzionali al rischio che gli interessati evadano, si feriscano o feriscano altre persone"<sup>11</sup>. Analogamente lo stesso Legislatore italiano aveva già previsto nell'ordinamento penitenziario che il mantenimento dell'ordine e della sicurezza interna agli istituti

<sup>9</sup> Sulejmanovic vs Italia ricorso n. 22635/03.

<sup>10</sup> I.S.S.Pe, La via del cambiamento attraverso un modo d'essere diverso. La sorveglianza dinamica – Linee guida per gli operatori penitenziari, aprile 2013.

<sup>11</sup> Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee, art. 18.10.



# Ministero della Giustizia

## Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

penitenziari non possa determinare l'adozione di restrizioni non giustificabili o non indispensabili ai fini giudiziari nei confronti degli imputati<sup>12</sup>.

In tal senso è opportuno sottolineare che le direttive dipartimentali, e quelle che seguono, si riferiscono espressamente ed esclusivamente al circuito della c.d. media sicurezza rimanendo escluso, pertanto, tutto il circuito afferente alla c.d. alta sicurezza e alla gestione dei detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41bis dell'ordinamento penitenziario.

D'altra parte la potenziale pericolosità va affrontata e gestita con uno spirito di prevenzione del rischio e non di vessazione. In tal senso, oltre alle questioni relative allo spazio a disposizione, occorre tener presente anche una serie di altri elementi, propri del regime di vita e di relazione.

L'Amministrazione, da parte sua, ha più volte impartito varie direttive tese al miglioramento di questi aspetti. Ci si riferisce, in particolare, ad una serie di note circolari che, dapprima, hanno avuto un valore transitorio e si sono riferite all'esigenza di compensare le maggiori difficoltà connesse alla stagione estiva<sup>13</sup>. Successivamente si è ritenuto di stabilizzare tali misure al di là della contingenza estiva. In particolare si è auspicata la possibilità di garantire le docce più frequentemente, l'intensificazione delle giornate e degli orari dedicati ai colloqui e alle telefonate, l'apertura dei blindati anche nelle ore notturne e l'incremento dei momenti di socialità.

Parallelamente si sono date indicazioni per ottenere una maggiore presenza del volontariato e dei contatti con la comunità esterna.

Si è infine rimarcato, nel solco del principio della differenziazione, l'attivazione di reparti dedicati all'accoglienza e al trattamento di persone in via di dimissione<sup>14</sup>.

### § 2. Differenziazione

<sup>12</sup> Art. 1, 3° comma o.p.

<sup>13</sup> In particolare si ricordano le circolari: D.A.P. n. 3620/6070 del 06.07.09, D.A.P. n. 0177644 del 26.04.10, D.A.P. D.G. Detenuti e Trattamento n. 290895 del 08.07.10, D.A.P. – Ufficio Capo del Dipartimento n. 293197 del 28.07.11;

<sup>14</sup> Si prenda in considerazione il combinato disposto di cui agli artt. 13, 14 o.p. e 88 r.e.



# Ministero della Giustizia

## Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

**La differenziazione costituisce la base essenziale dell'intero programma che si va prospettando.** Dall'efficace individuazione di gruppi a diverso potenziale di aggressività, pericolosità e problematicità, dipende il tipo di allocazione, la gestione e l'offerta trattamentale. In tal senso, come abbiamo già visto, la stessa C.E.D.U. rimanda al principio di proporzionalità tra il rischio e il livello di restrizione<sup>15</sup>, sancito dalle norme europee e nazionali<sup>16</sup>.

Proprio le citate indicazioni per l'attivazione delle sezioni dimittenti introducono una delle prime griglie di valutazione dei detenuti in termini di pericolosità<sup>17</sup>.

Alla fine del 2011 il Capo del Dipartimento ha emanato ulteriori direttive, ancor più stringenti, in tema di differenziazione<sup>18</sup>. Uno degli obiettivi che si pone la direttiva in questione è specificatamente quello di **disciplinare le modalità di detenzione con riferimento alla media sicurezza.** Se tale circuito era stato previsto sin dal 1993<sup>19</sup> la sua disciplina non era mai stata tentata prima. Tale obiettivo si intreccia con un secondo, costituito dall'intenzione di **superare, nell'ambito del suddetto circuito, quella che viene definita una "sostanziale dicotomia" tra i concetti e la pratica di sicurezza e quelli del**

<sup>15</sup> Sulejmanovic pag 4

<sup>16</sup> Vedi note 11 e 12.

<sup>17</sup> Circ. n. 290895 del 08.07.10. Peraltro si tenga conto del combinato disposto di cui agli artt. 13, 14 o.p e dell'art. 88 r.e. In particolare le direttive individuavano quali destinatari di tali opportunità:

- detenuti comuni;
- prossimi alla liberazione con un residuo pena non superiore ad un anno;
- che, nel corso della detenzione, non abbiano dato adito a comportamenti sanzionati disciplinarmente;
- che non siano portatori di patologie psichiatriche o di precarie condizioni di salute che richiedano assistenza e cure mediche particolari;

Tale circuito è stato reso inaccessibile a soggetti classificati come pericolosi in ragione dei reati a loro ascritti e ricompresi tra quelli rubricati all'articolo 4bis dell'ordinamento penitenziario, afferenti al circuito A.S., o in ragione della loro condotta penitenziaria. Tra questi si segnalano, in particolare, coloro i quali sono o sono stati interessati dal regime di sorveglianza particolare ex articolo 14bis o.p.

<sup>18</sup> Circ. D.A.P. – Ufficio Capo del Dipartimento n. 0445330 del 24.11.2011: Modalità di esecuzione della pena. Un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza, accoglienza e rieducazione.

<sup>19</sup> Circ. D.A.P. n. 3359/5809: Regime penitenziario. Impiego del Personale di Polizia penitenziaria. Gestione decentrata democratica e partecipata dell'Amministrazione penitenziaria.



# Ministero della Giustizia

## Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

**trattamento.** Tale logica si fonda sull'analisi del rischio specifico del singolo sulla base del grado di pericolosità del reato commesso, desunto dal titolo del reato stesso e dall'affiliazione ad organizzazioni criminali, dalla condotta intramurale, dall'atteggiamento nei confronti della proposta trattamentale e nei rapporti con il personale e i compagni. La combinazione di tali variabili determina valutazioni prognostiche ed un regime detentivo diverso nelle modalità e nei tempi di inserimento.

La stessa direttiva da indicazioni precise rispetto alla procedura di analisi e alle precise responsabilità in capo ai vari operatori coinvolti. In tal senso:

- Il **comandante del reparto** formula una proposta contenente l'elenco nominativo dei detenuti potenzialmente inseribili al regime aperto.
- L'organo preposto alla decisione finale è individuata nell'**équipe** presieduta dal **direttore dell'istituto**.
- È prevista la possibilità di **rivedere il giudizio prognostico in senso positivo o negativo**. In tal senso sono previste riunioni periodiche di rivalutazione sulla base dell'evoluzione dei dati di conoscenza riportati nella direttiva stessa.

### **§3. Le azioni da porre in essere**

Alla luce di tutto quanto premesso si indicano le azioni necessarie per procedere, **sin da subito**, all'implementazione di un programma di umanizzazione nell'ambito del Distretto dell'Emilia Romagna.

#### **§ 3.1. Valutazione e differenziazione**

Considerato che si è già disposta<sup>20</sup> la separazione tra condannati e non condannati, è necessario, a partire da questa, proseguire con la differenziazione della popolazione detenuta appartenente alla media sicurezza utilizzando, in particolare, i criteri e le

<sup>20</sup> Nota PRAP n. 48 del 15.01.2013: Circuito penitenziario regionale.



# Ministero della Giustizia

## Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

modalità operative su indicate così come prospettati nella citata circolare<sup>21</sup> alla quale, in ogni modo, si rimanda seppur con le precisazioni contenute nella successiva direttiva in ordine alla soppressione della terminologia classificatoria utilizzata che, tuttavia, lascia impregiudicati gli elementi di valutazione<sup>22</sup>.

Trattandosi di un'attività di selezione che opera all'interno di contesti che vedono situazioni gestionali e trattamentali già definite, si raccomanda il consueto buon senso e l'uso del giusto equilibrio al fine di non pregiudicare tali situazioni se non in palese contrasto con lo spirito delle direttive impartite.

In ogni caso, si sottolinea la fondamentale utilità che, dopo l'attività istruttoria, le valutazioni vengano adeguatamente sviluppate all'interno dell'equipe e che risultino oggettivamente gli elementi salienti e quindi le motivazioni che hanno supportato le scelte adottate.

Se dal punto di vista dei presenti l'attività si fonderà su dati ed elementi di conoscenza già acquisiti, si pone il problema dei futuri ingressi. Rispetto a questi ultimi soggetti, di cui ovviamente non è valutabile il comportamento intramurario, né il grado di adesione alle proposte trattamentali, varrà la valutazione relativa al titolo di reato, ai precedenti penali e alla conoscenza comportamentale relativa ad eventuali pregresse carcerazioni. È appena il caso di sottolineare l'importanza di tener in debito conto delle note di allertamento specifiche inviate dal D.A.P. e da questo Ufficio rispetto a rischi individuali di vario genere.

In ogni modo, così come previsto dalle direttive dipartimentali, si renderà necessario, ad ogni modifica sostanziale delle caratteristiche giuridiche o comportamentali, rivalutare la posizione espressa, per confermarla o meno, con una periodicità che verrà stabilita a livello locale.

<sup>21</sup> Circ. D.A.P. – Ufficio Capo del Dipartimento n. 0445330 del 24.11.2011: Modalità di esecuzione della pena. Un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza, accoglienza e rieducazione.

<sup>22</sup> Circolare Ufficio Capo del Dipartimento n. 206745 del 30.05.2012: Realizzazione circuito regionale ex art. 115 d.p.r. 30 giugno n. 230: linee programmatiche.



# Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria  
Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

In appendice si prospetta una tavola sinottica in modo da facilitare la valutazione.

### **§ 3.2. Graduale implementazione dei regimi differenziati**

Premesso che la differenziazione e, di conseguenza, l'implementazione di regimi diversi deve rispondere, come già accennato, ad una logica ispirata alla prevenzione e non alla penalizzazione delle categorie ritenute meno affidabili, **mano a mano che l'equipe di osservazione e trattamento avrà individuato i soggetti ritenuti non portatori di una pericolosità altamente significativa, essi verranno gradualmente allocati nelle sezioni caratterizzate da regime aperto.**

La restante parte, valutata a maggior rischio gestionale pur rimanendo nel circuito di media sicurezza, permarrà in sezioni a regime chiuso. In un caso come nell'altro occorre sottolineare che dovrà essere garantito il rispetto dei parametri di vivibilità citati in premessa. Per comodità si riportano nella tabella che segue gli elementi gestionali che indicativamente possono **distinguere i due regimi differenziati nell'ambito del circuito di media sicurezza.** Tali elementi devono supportare la progettazione del regime che viene lasciata alla conoscenza diretta delle strutture e alla competenza dei sigg. Direttori e dei Loro Collaboratori. Il progetto elaborato verrà inviato a questo Ufficio, in modo che possa essere esaminato, e successivamente integrato nel progetto d'istituto. Di tutto questo sarà necessario tener conto anche nell'aggiornamento del Regolamento d'istituto.



# Ministero della Giustizia

## Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

	Livello di pericolosità	
	Non significativo	Significativo
	Regime aperto	Regime chiuso
Apertura cella	> 8ore	= 8 ore
Apertura blindati	Illimitata nel corso di tutto l'anno	Illimitata dal 15/6 al 15/9
Docce	Accessibile nel corso dell'apertura delle camere di pernottamento.	Accessibile nel corso dell'apertura delle camere di pernottamento.
Lavoro	Possibilità di accesso ai lavori domestici intra ed extra sezione. Possibilità di accesso ai lavori per conto terzi. Possibilità di accesso ad attività lavorative esterne all'istituto in regime ex art. 21 o.p. Possibilità di accesso ad attività lavorative esterne al settore detentivo ma all'interno del plesso penitenziario con o senza accompagnamento.	Possibilità di accesso solo ai lavori intra sezione, salvo casi adeguatamente valutati. Tendenzialmente si esclude la possibilità di accesso ad attività lavorative esterne all'istituto in regime ex art. 21 o.p. o in attività lavorative esterne al settore detentivo ma all'interno del plesso penitenziario, con o senza accompagnamento.
Attività scolastico – formative	Possibilità di accesso a tutte le iniziative.	Possibilità di accesso solo dopo attenta valutazione
Attività sportive	Vigilanza indiretta <sup>23</sup>	Vigilanza diretta
Attività ricreative e culturali	Possibilità di accesso a tutte le iniziative.	Possibilità di accesso solo dopo attenta valutazione
Movimentazione interna	Anche senza accompagnamento	Solo con accompagnamento
Passeggio	Sei ore al giorno accesso libero e vigilanza indiretta	Quattro ore al giorno vigilanza diretta

#### § 4. Circuito regionale e gestione del patrimonio trattamentale

<sup>23</sup> Circa i concetti di vigilanza diretta o indiretta vedasi lo specifico paragrafo § 5 e rimandasi alla Circolare del Sig. Capo del Dipartimento n. 3649/6099 del 22.07.2013 "Realizzazione circuito regionale ex art. 115 d.p.r. 30 giugno 2000, n. 230: linee guida sulla sorveglianza dinamica"



# Ministero della Giustizia

## Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

Come noto il circuito regionale è dotato di un patrimonio trattamentale costituito da iniziative lavorative, scolastico - formative, universitarie, culturali e sportive e di un sottocircuito a custodia attenuata destinato a tossicodipendenti. Alla luce della valenza trattamentale di tali iniziative e progetti e tenuto conto del fatto che la rimodulazione del regime detentivo qui prospettato si fonda, ovviamente, non solo sulla mera riparametrazione degli spazi detentivi ma, soprattutto, sull'offerta di occasioni di impegno, diventa essenziale fare in modo di saturare tutte le opportunità trattamentali già presenti e di svilupparne e consolidarne di nuove. A tal fine si invita il Sig. Direttore dell'Ufficio Detenuti e Trattamento di questo Ufficio a provvedere ad aggiornare il censimento delle attività trattamentali già attive negli istituti dipendenti, a verificare e fissare, in accordo con i Sigg. Direttori, la capienza massima per ogni iniziativa, i requisiti di accesso e, se previsto, l'inizio e il termine delle attività. Alla luce di tale aggiornamento verificherà periodicamente la disponibilità di posti e, in caso positivo, stimolerà le Direzioni del distretto a sfruttare tale disponibilità, anche attraverso bandi regionali e conseguente trasferimento degli aderenti.

I Sigg. Direttori avranno altresì cura di comunicare a questo Ufficio ogni nuova iniziativa attivata e le caratteristiche su indicate in modo da consentirne la pubblicizzazione all'intero distretto.

### **§ 4.1. Istituzione reparti dedicati a condannati dimittendi**

Alla luce delle specifiche direttive emanate nel tempo<sup>24</sup>, considerato il combinato disposto degli artt. 13, 14 o.p. ed 88 r.e, considerato altresì lo scarso utilizzo dei reparti di semilibertà e la volontà dal Dipartimento volta al pieno utilizzo di tali reparti, si dispone che i Sigg. Direttori elaborino i provvedimenti e le azioni necessarie per ivi collocare detenuti aventi le seguenti caratteristiche:

- Condannati definitivi con pena residua non superiore a sei mesi o, se già fruitori di permessi ex art. 30 ter, non superiore ad un anno;

<sup>24</sup> In particolare vedasi la già citata circolare D.A.P. n. 290895 del 08.07.10



# *Ministero della Giustizia*

## Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

- Valutati positivamente dall'Equipe di Osservazione e Trattamento in ragione del livello di pericolosità così come già indicato;
- Che non siano portatori di patologie psichiatriche o di precarie condizioni di salute che richiedano assistenza e cure mediche particolari;
- Gli ammessi al lavoro all'esterno ex art. 21 o.p.;

E' appena il caso di rammentare che l'eventuale inserimento presso le sezioni "dimittendi" non dovrà pregiudicare le attività trattamentali eventualmente già svolte dal soggetto e che, pertanto, si avrà cura di rendere compatibili entrambe le cose con il buon senso dovuto.

Considerata la necessità che il periodo in questione sia effettivamente utilmente impiegato per decomprimere la persona dopo il periodo di detenzione e in vista della sua scarcerazione, si rende opportuno che siano ricercate ed agevolate tutte le collaborazioni necessarie per ristabilire i contatti con il mondo esterno in modo che il momento dell'uscita sia più inclusivo possibile. In tal senso si rende necessario che i Sigg. Direttori degli Istituti e degli U.E.P.E., congiuntamente prendano contatti con gli Uffici pubblici che possono contribuire a tale scopo (es. Anagrafe, Uffici del Lavoro, Comuni, ecc.) e verifichino altresì la possibilità di ottenere disponibilità alla pronta accoglienza abitativa da parte del Volontariato per far fronte alle prime esigenze di coloro i quali versano nelle condizioni più indigenti.

Laddove non sia ipotizzabile una misura alternativa alla detenzione si tenga conto che l'introduzione, nell'ambito del citato d.l. 1 luglio 2013, n. 78, l'articolo 2 comma 1 lettera a), della possibilità di inserire soggetti detenuti in attività volontarie di utilità pubblica apre una vasta gamma di opportunità per generare un circolo virtuoso proprio per i soggetti in dimissione. A tal fine i Sigg. Direttori degli Istituti e degli U.E.P.E avranno cura di prendere i dovuti contatti con gli Uffici dello Stato e degli Enti Locali presenti sul territorio di propria competenza per sviluppare i progetti più idonei all'applicazione della norma citata. Analogamente sarà svolto da questo Ufficio a livello Regionale.



# *Ministero della Giustizia*

## Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

Si tenga altresì conto che l'interpretazione della norma lascia intendere la possibilità di impiegare i detenuti anche presso le strutture penitenziarie purché in attività esterne alla zona detentiva e se configurabili di pubblica utilità.

### **§ 4.2. Recupero degli spazi**

L'istituzione delle predette sezioni dimittendi introduce il più vasto argomento del recupero di spazi detentivi oggi scarsamente o per nulla utilizzati. È evidente che l'umanizzazione della pena passa anche attraverso l'allargamento degli spazi a disposizione nelle camere di pernottamento. Si coglie l'occasione per informare che questo Ufficio ha valutato che attraverso l'esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria, il pieno utilizzo delle sezioni di semilibertà e l'apertura del nuovo blocco in consegna presso la Casa circondariale di Piacenza si renderebbe possibile, nell'arco di pochi mesi, il recupero di oltre 500 posti, con una evidente ricaduta positiva per l'intero sistema penitenziario regionale. Questo Ufficio ha già rappresentato tale possibilità ai vertici dell'Amministrazione penitenziaria e alla Commissione presieduta dal Prof. Mauro Palma, voluta dal Sig. Ministro della Giustizia. Sarà cura di proporre operativamente quanto necessario per concretizzare tale obiettivo.

### **§ 4.3. Telefonate e colloqui**

Il processo di umanizzazione, ovviamente, non si esaurisce semplicemente nella differenziazione e nella maggiore o minore restrizione detentiva ma si completa attraverso l'attenzione ai vari aspetti connessi al regime penitenziario e alle relazioni interne ed esterne che la persona può mantenere nel corso della detenzione. Di seguito si prenderanno quindi in esame alcune questioni che si ritengono strategiche e nei confronti delle quali è necessario adottare modalità comuni ed ispirate al predetto senso di umanità seppur nel rispetto delle norme e delle esigenze di sicurezza.



# Ministero della Giustizia

## Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

Le **telefonate e i colloqui** costituiscono una delle componenti più importanti nel processo in questione. A tal fine diventa necessario adottare i seguenti accorgimenti, peraltro già ampiamente normati, estendendoli in modo omogeneo su tutti gli istituti del distretto.

In primis deve **cessare la prassi di interrompere il flusso delle telefonate e dei colloqui a causa della modifica della posizione giuridica o del trasferimento amministrativo da altro istituto**. In quest'ultimo caso si sottolinea l'importanza che **la scheda colloqui sia sempre allegata al fascicolo del detenuto** in modo da essere prontamente consultata nell'istituto di destinazione e che **la posizione AFIS sia sempre costantemente alimentata ed aggiornata** in modo da evitare la sospensione o il ritardo nel mantenimento dei contatti con l'esterno. Omissioni od inerzie sul punto non potranno che essere considerate negativamente. Tornando alla raccomandazione finalizzata a garantire la continuità delle valutazioni e decisioni degli istituti si intende qui ribadire, con chiarezza, che il trasferimento di un detenuto da uno ad altro istituto non deve comportare **in alcun modo** una modifica del regime dei colloqui e delle telefonate che deve restare quello dell'istituto di provenienza che può solo essere modificato solamente in senso migliorativo.

Le valutazioni che supportano le autorizzazioni, infatti, provengono da organi penitenziari o giudiziari e non si intravede motivo per la loro modificazione. Devono restare ferme anche in quello di nuova assegnazione **salvo che la direzione di quest'ultimo non rilevi con intervento motivato, l'erroneità delle concessioni precedenti**<sup>25</sup>.

In secondo luogo si rammenta che, nel caso di trasferimento, ricorrendo evidentemente quei motivi di particolare rilevanza previsti dall'ordinamento penitenziario<sup>26</sup>, il detenuto avrà diritto ad effettuare una telefonata straordinaria in modo che lo stesso possa informare i familiari della nuova allocazione evitando così incertezze e disagi. Analogamente si procederà in caso di rientro da licenze o permessi.

<sup>25</sup> In particolare vedasi circolare D.A.P. n. 3478/5928 del 8 luglio 1998.

<sup>26</sup> Art. 39, 2° comma D.P.R. 30 giugno 230.



# Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria  
Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

Laddove il detenuto abbia prole inferiore ai dieci anni sarà consentita la possibilità di ottenere ulteriori telefonate.

Per inciso si vuole sottolineare che l'Ordinamento penitenziario, nel suo complesso, offre notevoli opportunità di ampliamento delle ordinarie opportunità di contatto con l'esterno e che, quindi, si auspica una maggiore attenzione in tal senso<sup>27</sup>.

#### § 4.4. la responsabilizzazione del detenuto

La citata circolare del 24 novembre 2011<sup>28</sup> offre i primi spunti di riflessione sul concetto di responsabilità che si declina su tre piani distinti ed interconnessi. In questo senso si parla di una responsabilità verso l'istituzione penitenziaria cui deve rispondere la persona detenuta rispettando le regole imposte dal trattamento penitenziario; una responsabilità verso le offerte trattamentali che ogni istituto prevede; una responsabilità nei confronti della vittima e la società.

<sup>27</sup> Oltre a quanto previsto dall' art 39 r.e. in materia di corrispondenza telefonica si intendono sottolineare le tre categorie che legittimano il Direttore, con provvedimento motivato, a concedere ulteriori telefonate oltre le quattro mensili:

- Motivi d'urgenza o di particolare rilevanza: le circostanze legate ad una previsione così generica consentono l'interpretazione più ampia rimessa al solo prudente apprezzamento del Direttore (cifr circolare 3533/5983 del 3 novembre 2000: "Colloqui e corrispondenza telefonica dei detenuti e degli internati, articoli 37 e 39 del D.P.R. 30 giugno, n. 230). In tale fattispecie la lettera circolare 26 aprile 2010 "Nuovi interventi per ridurre il disagio derivante dalla condizione di privazione della libertà e per prevenire i fenomeni auto aggressivi", fa rientrare la possibilità di autorizzare telefonate con i difensori, senza che queste vengano considerate ai fini del rispetto dei termini numerici previsti dal comma 2 dell' art 39 r.e.;

- Rapporti con i figli di età inferiore ai 10 anni: il dpr 230 /2000 ha voluto rendere possibile il mantenimento di un valido rapporto con i figli specie in età minore, rispettando il principio costituzionale del *favor familiae* sancito dall' art. 29 e 31 Cost. Per tale ragione e' stata prevista ulteriore possibilità di concedere telefonate oltre i limiti consentiti per il rispetto a tale principio ricomprendendovi anche la famiglia di fatto;

- Trasferimento del detenuto: la lettera circolare del 26 aprile 2010 a cura del Direttore della Direzione Generale Detenuti e trattamento fa rientrare in questa fattispecie l' autorizzazione ad effettuare conversazioni telefoniche con il difensore, senza che queste vengano considerate nel rispetto dei limiti numerici previsti dal comma 2 dell' art 39 r.e.;

<sup>28</sup> Circ: D.A.P.: Ufficio-Capo del Dipartimento n. 0445330 del 24.11.2011: Modalità di esecuzione della pena. Un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza, accoglienza e rieducazione.



# *Ministero della Giustizia*

## Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

Occorre ricordare che lo stesso regolamento di esecuzione cita la responsabilità della persona in carcere in più punti<sup>29</sup>, laddove prevede la possibilità di affidare, a coloro i quali ne hanno le capacità compiti di animazione nelle attività di gruppo di carattere culturale, ricreativo e sportivo, nonché di assistenza nelle attività di lavoro in comune.

Per altro verso il capitolo delle ricompense apre un ulteriore scenario relativo alla responsabilità dimostrata ed apprezzata rispetto all'impegno sul lavoro e nello studio così come nell'assistenza ai propri compagni, nell'organizzazione di attività e in occasione di momenti critici per l'ordinata vita dell'istituto.

L'obiettivo dell'umanizzazione si fonda anche sulla possibilità di responsabilizzare le persone detenute con riferimento a questi piani e su questo si fonderà l'impegno delle Direzioni di ricercare, implementare e gestire, risorse ed iniziative da proporre alla popolazione detenuta al fine di coinvolgerla positivamente. Da parte sua, questo Ufficio provvederà ad elaborare le linee guida finalizzate all'elaborazione di un **patto di responsabilità** che dovrà non solo essere fatto sottoscrivere, quanto reso edotto nei suoi contenuti in modo da rendere consapevole la pattuizione e la sua caratteristica non tanto di strumento di governo quanto di relazione e di reciproco impegno.

Alla luce delle anticipate linee guida, che seguiranno, le Direzioni dipendenti avranno cura di redigere i patti di responsabilità attagliandoli al contesto locale, proponendoli a tutti i detenuti valutati quali soggetti con livelli di pericolosità scarsamente significativi. La sottoscrizione del patto e il suo mantenimento costituirà presupposto per l'inserimento nei reparti aperti e il grado di coerenza tra quanto ivi contenuto e il comportamento effettivamente adottato, rappresenterà valido materiale di conoscenza per la valutazione periodica dei predetti livelli di pericolosità.

<sup>29</sup> In particolare gli artt. 71 e 76 r.e..



# Ministero della Giustizia

## Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

### **§ 4.5. Coordinamento e finalizzazione delle iniziative e delle risorse**

Pare opportuno sottolineare che, avendo l'Amministrazione dettato precise direttive gestionali, questo Ufficio e le Direzioni dipendenti, sia degli istituti che degli U.E.P.E., avranno, d'ora in poi, la massima cura di proporre in ogni sede istituzionale tale linea con il preciso intento di finalizzare le richieste ed accogliere le opportunità indirizzandole al raggiungimento degli obiettivi correlati alle direttive di cui sopra.

In tal senso diventa necessario che codeste Direzioni aggiornino i Comitati locali, previsti dal Protocollo d'Intesa Regionale firmato il 5 marzo 1998 e tuttora vigente, delle presenti linee guida e dei suoi obiettivi invitando le varie componenti a riferire su quali e quante azioni di supporto possono essere coerentemente programmate congiuntamente.

Con particolare riferimento al Volontariato penitenziario, tenuto conto della sua importante azione di aiuto e supporto e considerata la necessità di raggiungere la massima sinergia e coordinamento possibile onde evitare la perdita o, a contrario, la sovrapposizione di opportunità, si invitano le Direzioni degli istituti a prevedere riunioni periodiche con i rappresentanti locali delle Associazioni al fine di addivenire ad un programma condiviso orientato al raggiungimento degli obiettivi fissati nella presente direttiva.

Le Direzioni avranno altresì cura di trasmettere i verbali delle suddette riunioni in modo da poter monitorare l'andamento dei lavori e la diffusione a livello regionale delle buone prassi.

### **§5. Umanizzazione e sicurezza: un nuovo modo di operare tra obiettivi e responsabilità**

L'esito delle sentenze C.E.D.U. e il loro riferimento a standard detentivi diversi da quelli storicamente e prevalentemente applicati, inducono il sistema penitenziario italiano a ripensare alle sue modalità operative nella gestione delle persone ad esso affidate e della



# Ministero della Giustizia

## Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

sicurezza interna. Per la verità occorre riconoscere che in molti settori di una parte degli istituti penitenziari italiani si constata già l'applicazione concreta di modalità gestionali caratterizzate da maggiore apertura alle quali corrispondono modalità operative più flessibili e snelle anche se per questo non allentate e meno attente.

L'individuazione di differenti soglie di pericolosità, seppure all'interno della c.d. media sicurezza (cfr § 2.), e la prospettazione di corrispondenti e graduate attenzioni ed opportunità, (cfr §3.2.) seppure in un quadro di più generale apertura, consentono di progettare e attivare nuove modalità di gestione operativa della sicurezza anche prendendo spunto dalle citate esperienze e specificatamente dalle direttive emanate in questi giorni dal Sig. Capo del Dipartimento alle quali si rimanda<sup>30</sup>. Considerata la proporzionalità che deve intercorrere tra la pericolosità del soggetto, le misure di sicurezza applicate e l'assoluto rispetto della dignità umana<sup>31</sup> si ritiene legittimo e ragionevole impartire le seguenti generali direttive che costituiranno gli elementi sui quali fondare la progettazione locale che viene, ovviamente, lasciata alla competenza delle Direzioni degli istituti. In tal senso tali indicazioni non escludono le valutazioni che i Sigg. Direttori vorranno aggiungere secondo lo spirito del quadro delle direttive sin qui richiamato.

I presupposti delle presenti direttive possono così riassumersi:

- Bassa pericolosità di alcuni gruppi di detenuti chiaramente individuabili;
- Necessità e possibilità di delineare esattamente gli obiettivi essenziali qualificanti la sicurezza di un istituto penitenziario;
- Conseguente necessità e possibilità di indicare i nodi che compongono la rete della sicurezza e le procedure operative che la completano e ne garantiscano l'efficienza;

<sup>30</sup> Circolare n. 3649/6099. "Realizzazione circuito regionale ex art. 115 d.p.r. 30 giugno 2000, n. 230: linee guida sulla sorveglianza dinamica.

<sup>31</sup> Si veda, in particolare, quanto previsto in materia di sicurezza dalle Regole 51 e 52 della Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee e si metta questo in relazione ai principi contenuti agli articoli 1 comma 3 e 14 comma 2, dell'Ordinamento penitenziario italiano.



# Ministero della Giustizia

## Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

Del primo punto si è già ampiamente trattato nei paragrafi che precedono e ad essi si rimanda.

Rispetto al secondo punto gli obiettivi essenziali della sicurezza possono essere così elencati:

- a) Prevenire le evasioni;
- b) Prevenire atti di aggressività o violenza nei confronti del Personale e tra la popolazione detenuta;
- c) Prevenire il possesso di oggetti o sostanze non consentite;
- d) Garantire le esigenze di sicurezza prospettate dalle Autorità Giudiziarie in ordine alle necessità di salvaguardare il corretto andamento delle indagini e dell'iter processuale;
- e) Prevenire il rischio auto lesivo e suicidiario;

Dati questi obiettivi, i nodi e le procedure utili a garantirne il raggiungimento si possono schematizzare secondo le griglie che seguono. Ad esse le Direzioni potranno fare riferimento attagliandole al contesto locale e alle risorse a disposizione.

- La **prevenzione dei tentativi di fuga**, in ogni caso, si attua proceduralizzando tempi, frequenza e modalità:
  - Del controllo delle inferriate;
  - Delle operazioni di conta numerica dei detenuti;
  - Delle perquisizioni nelle stanze di pernottamento e nei locali comuni;
  - Della verifica dell'efficacia del controllo delle cinte murarie, sia se dotate di impianti di allarme, sia se esclusivamente affidate al diretto ed esclusivo controllo umano;
  - Di presidio delle portinerie e dei reparti di colloqui;
- La **prevenzione del possesso di oggetti o sostanze non consentite**, in ogni caso, si attua ponendo attenzione ai:
  - Controlli sui beni che fanno ingresso attraverso i colloqui,



# Ministero della Giustizia

## Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

- Controlli da effettuarsi al rientro nelle aree di pernottamento;
- Perquisizioni nelle stanze di pernottamento e nei locali comuni;
- Controlli periodici con l'ausilio di unità cinofile;
- La **prevenzione dell'aggressività** può essere garantita attraverso una seria, oculata e rigorosa valutazione delle caratteristiche comportamentali dei vari soggetti, così come indicato nei paragrafi che precedono.  
 Nei confronti di coloro i quali sono stati valutati al di sopra della soglia di pericolosità altamente significativa, e solo nei loro confronti, saranno da prevedere modalità di controllo più dirette similmente a quanto già avviene con il presidio costante nei reparti e negli spazi da loro occupati.  
 Per tutti coloro che non superano tale soglia significativa secondo le valutazioni delle équipes presieduta dal Direttore dell'istituto, il controllo e la gestione potrà limitarsi alle procedure previste nei due punti precedenti connotandosi, quindi, in modalità più indirette senza la necessità di presidi stabili nei reparti e luoghi di pertinenza<sup>32</sup>.
- Le **esigenze di sicurezza prospettate dalle AA.GG.** saranno garantite seguendo le disposizioni impartite dalle stesse Autorità.
- Rispetto alla **prevenzione del rischio autolesivo e suicidiario** si rimanda alle direttive già impartite<sup>33</sup> e si rimane in attesa dei progetti locali, se non già inviati.

Più in generale, quindi, la progettazione che viene richiesta dovrà prendere in esame la possibilità di sostituire ai tradizionali presidi fissi, che verranno mantenuti in quei posti di servizio ritenuti strategici in quanto considerati snodi di comunicazione e di controllo ineliminabili, o in fasce orarie più delicate, pattuglie itineranti con il compito di svolgere le perquisizioni, l'immissione ai passeggi, le operazioni di conta, le ispezioni. E' questa l'occasione per fissare il numero delle perquisizioni ordinarie e la frequenza delle operazioni di conta ritenute necessarie senza che tutto questo incida oltre i limiti di

<sup>32</sup> Si rimanda ancora alla citata Circolare n. 3649/6099. "Realizzazione circuito regionale ex art. 115 d.p.r. 30 giugno 2000, n. 230: linee guida sulla sorveglianza dinamica.

<sup>33</sup> Circolare PRAP n. 42374 del 05.11.2012.



# Ministero della Giustizia

## Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

apertura che sono stati ricordati all'inizio del presente documento. Con specifico riferimento alla movimentazione interna delle persone valutate a basso indice di pericolosità si renderebbe opportuno sostituire l'accompagnamento ad un presidio del percorso.

Il disegno della riforma deve tener conto che per la parte ritenuta al di sotto della soglia della pericolosità la quotidianità assume un carattere più dinamico e questo comporta la necessità di prevedere una omogenea collocazione tra i diversi gruppi tale da non intralciare lo svolgimento non solo della quotidianità ma anche dell'operato del Personale.

A questo proposito si sottolinea l'importanza di trasporre il progetto in disposizioni di servizio e tabelle di consegna coerenti con il nuovo disegno operativo per le evidenti responsabilità che ne discendono<sup>34</sup>. Nel redigerle si dovrà, in particolare, fare riferimento agli obiettivi che si intende raggiungere con il lavoro così impostato.

Nella consapevolezza dello sforzo organizzativo che i Sigg. Direttori e i loro collaboratori sono chiamati a svolgere, nel rimanere a disposizione per gli eventuali chiarimenti e confronti che si riterranno necessari, siano consentite, in conclusione, le seguenti considerazioni.

Innanzitutto tale sforzo, per i motivi richiamati in premessa, **non è più rinviabile**. Anche per questo motivo si è inteso diramare tali direttive in questo particolare momento dell'anno, ben coscienti che non vede la presenza di tutti. Tuttavia è importante iniziare a prenderne atto, discuterne, prendere i primi contatti, in modo da poter già essere pronti alla fine del periodo estivo.

<sup>34</sup> A tal proposito si sottolinea che questo nuovo modo di procedere non è in contrasto con i compiti riportati e descritti nel Regolamento di servizio del Corpo della Polizia penitenziaria agli artt. 42 e segg. Alla possibilità di deroga, infatti soccorrono, per le c.d. "custodie attenuate" l'art. 115, 3° comma del D.P.R. 230/2000 e per gli istituti ordinari l'art. 34, 3° comma del Capo I (norme generali) che precede la disciplina dei servizi e che prevede che gli stessi siano disciplinati dalle disposizioni contenute nel-Capo II "salvo specifiche diverse disposizioni adottate dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria".



# Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria  
Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

Sarà necessario il coinvolgimento di tutte le componenti interne ed esterne e delle OO.SS., seppur nell'ambito delle precise prerogative contrattuali avendo sempre presente gli oneri e le responsabilità reciproche.

D'altra parte è ragionevole pensare che una volta posto a regime, tale cambiamento sia foriero di un miglioramento della vivibilità complessiva degli istituti. Di questo sia dato conto a tutti.

In ultimo le azioni indicate costituiscono l'avvio di un processo in itinere che necessita dell'acuta, pregnante e motivata interpretazione di tutti gli attori coinvolti e, in particolare, delle SS.LL. dalle quali ci si attendono pareri, consigli, idee, integrazioni ed iniziative utili per il continuo ed incisivo miglioramento ed affinamento del processo stesso.



# Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria  
Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 9202890372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

## APPENDICE

### Elementi di valutazione di massima della pericolosità

Grado di pericolosità	Reato	Appartenenza ad associazioni criminali	Condotta intramurale	Atteggiamento	Regime conseguente
Lieve significatività	Soggetti che hanno commesso reati che non hanno comportato violenza o minaccia alle persone, né consistano in comportamenti prodromici alla commissione di atti violenti o in condotte agevolatrici di comportamenti violenti altrui	Si escludono soggetti che risultano appartenere ad associazioni per delinquere o comunque gravitanti in contesti di criminalità mafiosa	Condotta regolare, non si rilevano violazioni disciplinari rilevanti. Mancano elementi su cui fondare il pericolo di evasione o di turbamento dell'ordine e la sicurezza	Aperto e disponibile nei confronti del personale e dei compagni di detenzione. Partecipano alle proposte trattamentali in modo attivo, non formalistico e strumentale	Aperto
Bassa significatività	Soggetti che hanno commesso anche reati connotati da violenza o minaccia alle persone	Si escludono soggetti che risultano appartenere ad associazioni per delinquere o comunque gravitanti in contesti di criminalità mafiosa	Condotta regolare, non si rilevano violazioni disciplinari rilevanti. Mancano elementi su cui fondare il pericolo di evasione o di turbamento dell'ordine e la	Hanno posto in essere comportamenti dissociati non violenti nel corso della detenzione.	Tendenziale ammissibilità ed auspicabilità all'inserimento al regime aperto tenendo conto della condotta intramuraria. L'inserimento assume il carattere di probation in ragione



# Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria  
 Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

			sicurezza		dell'ipotesi che l'atteggiamento possa essere conseguente alla restrizione degli spazi e da una scarsa offerta tratta mentale. L'ammissione rappresenta una sostanziale messa alla prova e rappresenta una opportunità di migliore adattamento.
Media significatività	Soggetti che hanno commessi reati violenti	Si escludono soggetti che risultano appartenere ad associazioni per delinquere o comunque gravitanti in contesti di criminalità mafiosa	Sono incorsi in violazioni disciplinari. Mancano elementi su cui fondare il pericolo di evasione o di turbamento dell'ordine e la sicurezza	Pur non avendo tenuto comportamenti violenti o pericolosi per l'ordine e la sicurezza interna mantengono atteggiamenti di tipo dissociale.	L'ammissione al regime aperto potrà avvenire solamente dopo una ragionata scelta che tenga conto di altri fattori che siano in grado di escludere il pericolo di evasione o di turbamento dell'ordine e della sicurezza. L'ammissione potrà avvenire solo dopo un apprezzabile



# Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria  
Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.96.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

					lasso di tempo di buona condotta su cui fondare la prognosi favorevole.
Alta significatività	Sono soggetti che hanno commesso reati violenti e/o che si sono resi autori di fatti di violenza in carcere o tentativi di evasione	Risultano appartenere ad associazioni per delinquere o comunque gravitanti in contesti di criminalità mafiosa pur senza essere classificati. A.S.. Sono stati sottoposti al regime di cui all'art. 14bis o.p.			Di regola è esclusa la possibilità di immissione al regime aperto, salvo il manifestarsi di specifiche e rilevanti evidenze in senso contrario e comunque dopo un consistente e lungo periodo di osservazione.

Il Provveditore Regionale

Pietro Buffa

## Allegato n. 6

Sentenza della Corte Costituzionale n. 135 - 7 giugno 2013



**Corte cost., 7 giugno 2013, n. 135, Pres. Gallo, Rel. Silvestri**

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito del provvedimento del Ministro della giustizia del 14 luglio 2011, protocollo numero GDAP-0254681-2011, con il quale è stato disposto di non dare esecuzione all'ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Roma del 9 maggio 2011, n. 3031, promosso dallo stesso Magistrato di sorveglianza di Roma con ricorso notificato il 3 aprile 2012, depositato il 23 aprile 2012 ed iscritto al n. 12 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2011, fase di merito.

*Udito* nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

### RITENUTO IN FATTO

1.– Il Magistrato di sorveglianza di Roma, con ricorso dell'11 novembre 2011, depositato il 14 novembre successivo, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del «Governo della Repubblica, nelle persone del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia», al fine di sentir dichiarare che – ai sensi degli articoli 2, 3, 24, 110 e 113 della Costituzione – non spetta al Ministro della giustizia e ad alcun organo di Governo disporre che non venga data esecuzione ad un provvedimento del magistrato di sorveglianza, assunto a norma degli artt. 14-ter, 35 e 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), con il quale sia stato dichiarato, in via definitiva, che un determinato comportamento dell'Amministrazione penitenziaria è lesivo di un diritto in danno del detenuto reclamante.

1.1.– Il ricorrente premette in fatto che, con provvedimento del 29 ottobre 2010, il competente Direttore generale del Ministero della giustizia aveva disposto che venisse preclusa nella Casa circondariale Rebibbia di Roma, per tutti i detenuti sottoposti a regime di sospensione delle regole trattamentali (art. 41-bis ord. pen.), la visione dei programmi irradiati dalle



emittenti «Rai Sport» e «Rai Storia». Al provvedimento era stata data immediata esecuzione.

Uno dei detenuti interessati aveva proposto, a norma degli artt. 35 e 69 ord. pen., un reclamo innanzi al magistrato di sorveglianza, prospettando l'intervenuta lesione del proprio diritto soggettivo all'informazione. Il giudice investito del reclamo, dopo aver condotto il procedimento regolato dall'art. 14-ter ord. pen., aveva provveduto con ordinanza del 9 maggio 2011, stabilendo che l'oscuramento delle emissioni di «Rai Sport» e di «Rai Storia» aveva leso, in effetti, un diritto soggettivo del detenuto reclamante. Lo stesso giudice, di conseguenza, aveva annullato il provvedimento assunto dall'Amministrazione penitenziaria, ordinando il ripristino della possibilità, per l'interessato, di assistere ai programmi trasmessi dalle emittenti indicate.

In particolare, il Magistrato di sorveglianza aveva affermato sussistere uno specifico diritto soggettivo dei detenuti ad essere informati, promanante dall'art. 21 Cost. ed esplicitamente tutelato dagli artt. 18 e 18-ter ord. pen. L'esercizio di tale diritto potrebbe essere oggetto di particolari restrizioni, nei confronti dei detenuti sottoposti a sospensione delle regole trattamentali, solo nei limiti fissati al comma 2-quater, lettera a), dell'art. 41-bis ord. pen., cioè allo scopo di prevenire contatti tra il detenuto ed i membri delle organizzazioni criminali di riferimento. Nel caso di specie, il giudice del reclamo non aveva accertato alcun nesso concreto tra l'oscuramento del segnale delle due emittenti Rai e l'esigenza di impedire che, attraverso la trasmissione in video di brevi messaggi scritti provenienti dagli spettatori, giungessero ai detenuti indebite comunicazioni. Ciò anche in considerazione del fatto che era rimasta libera, comunque, la ricezione dei programmi di altre sette reti nazionali, mentre le trasmissioni di una ulteriore emittente, effettivamente adusa alla riproduzione in video dei messaggi inviati dal pubblico televisivo, erano già state «oscurate» con un precedente provvedimento, ritenuto legittimo dall'autorità giudiziaria.

Il ricorrente aggiunge che l'ordinanza del Magistrato di sorveglianza era stata comunicata ritualmente all'Amministrazione penitenziaria, la quale non aveva proposto la pur consentita impugnazione.

1.2.– Il Magistrato di sorveglianza di Roma prosegue informando d'essere stato investito, in data 1° luglio 2011, di un ulteriore reclamo del detenuto che aveva promosso il precedente procedimento, dal quale si apprendeva che l'Amministrazione penitenziaria non aveva riattivato il segnale di «Rai Sport» e di «Rai Storia».

La conseguente istruttoria ha posto in luce come il Ministro della giustizia, su proposta del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, avesse disposto, con decreto del 14 luglio 2011, la «non



esecuzione» del provvedimento giudiziale adottato in esito al primo reclamo.

In queste condizioni il Magistrato di sorveglianza non sarebbe in grado di assicurare effettiva tutela al diritto soggettivo la cui lesione è già stata accertata e dichiarata con l'ordinanza che il Ministro della giustizia ha espressamente disposto di non eseguire.

Sarebbe dunque inevitabile, secondo il ricorrente, che venga dichiarato che non spetta al Ministro e ad alcun organo del Governo di stabilire se debba o non essere data esecuzione ad un provvedimento assunto dal magistrato di sorveglianza, quale giudice della tutela dei diritti soggettivi dei detenuti. Ciò anche al fine di procedere, da parte della Corte costituzionale, all'annullamento del citato provvedimento ministeriale del 14 luglio 2011.

1.3.- Il ricorrente, in particolare, prospetta una lesione per menomazione delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute al potere giudiziario, avuto riguardo alla magistratura di sorveglianza quale titolare della giurisdizione in materia di diritti dei detenuti e di eventuali loro violazioni ad opera dell'Amministrazione penitenziaria.

La rilevanza costituzionale della specifica attribuzione sarebbe dimostrata, con immediatezza, dal fatto che la tutela in questione non è regolata da norme positive, ma costituisce il frutto di una «necessità» individuata dalla Corte costituzionale, sul piano generale, con la sentenza n. 26 del 1999, e poi specificamente assicurata, mediante il procedimento per reclamo, in seguito ad una decisione delle Sezioni unite penali della Corte di cassazione (sentenza n. 25079 del 2003) e ad una successiva pronuncia della stessa Corte costituzionale (sentenza n. 266 del 2009).

L'indicata attribuzione, che si connette al disposto degli artt. 2, 3, 24 e 113 Cost., sarebbe pregiudicata dal provvedimento ministeriale di «non esecuzione» del deliberato del Magistrato di sorveglianza di Roma, che pure espressamente accerta la lesione di un diritto soggettivo in capo al detenuto reclamante. La tutela giurisdizionale dei diritti delle persone ristrette in carcere, costituzionalmente necessaria, sarebbe priva di effettività, ove si riconoscesse all'Amministrazione la possibilità di decidere discrezionalmente se dare esecuzione o non ai provvedimenti del magistrato. Dunque il decreto del Ministro della giustizia, implicando un'omissione tale da menomare le attribuzioni del potere confliggente, dovrebbe essere annullato (sono citate le ordinanze n. 228 e n. 229 del 1975, n. 354 del 2005, e la sentenza n. 132 del 1993).

In sostanza, secondo il ricorrente, l'atto impugnato implica una situazione ordinamentale, dal punto di vista della giurisdizione di tutela dei diritti dei detenuti, equivalente a quella in essere prima della pronuncia della Corte costituzionale n. 26 del 1999. Il provvedimento del magistrato



di sorveglianza sarebbe degradato a mera sollecitazione rivolta verso l'Amministrazione, in specifico contrasto con gli approdi più recenti della stessa giurisprudenza costituzionale, la quale avrebbe accreditato un'interpretazione del comma 5 dell'art. 69 ord. pen. nel senso che i provvedimenti giudiziari devono essere eseguiti dall'Autorità penitenziaria (è citata la sentenza n. 266 del 2009).

1.4.- Il Magistrato di sorveglianza considera anche, nel proprio ricorso, il supporto motivazionale del provvedimento impugnato (costituito da un atto del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, asseverato dal Ministro), ove si assume: che l'Autorità penitenziaria potrebbe limitare i diritti dei detenuti sottoposti allo speciale regime di cui all'art. 41-bis ord. pen., compreso il diritto all'informazione; che l'oscuramento del segnale di alcune emittenti televisive era stato disposto dopo aver riscontrato che, nel corso delle relative trasmissioni, «venivano trasmessi sms del pubblico»; che, d'altra parte, l'ottemperanza al provvedimento del magistrato avrebbe implicato l'accesso illimitato a qualunque canale digitale per tutti i detenuti della Casa circondariale.

Il ricorrente osserva, in primo luogo, che gli argomenti evocati nell'atto erano già stati valutati e respinti nel procedimento poi concluso con l'ordine di ripristinare la visione dei canali «Rai Sport» e «Rai Storia», sulla considerazione, tra l'altro, che nessuna prova era emersa circa la trasmissione di messaggi provenienti dal pubblico ad opera delle emittenti indicate (e che la circostanza era stata verificata, semmai, quanto ai programmi di «Rai Due», mai «filtrati» dall'Amministrazione).

Le difficoltà tecniche genericamente addotte per l'esecuzione del provvedimento non sussisterebbero, e sarebbe d'altra parte inaccettabile, a parere del ricorrente, l'argomento per il quale il reclamante avrebbe ottenuto, in caso di adempimento, un trattamento migliore di quello riservato agli altri detenuti in analoga condizione: una pari situazione di offesa per i diritti fondamentali non può legittimare il protrarsi della lesione nei confronti dei singoli che la facciano valere, e spetta semmai all'Amministrazione riconoscere l'illegittimità del proprio agire con un provvedimento a carattere generale.

Il rimettente ricorda, anche in questo passaggio, che l'Amministrazione non si era avvalsa, al momento opportuno, della possibilità di impugnare l'ordinanza giudiziale mediante ricorso per cassazione, determinandone così il carattere di pronuncia definitiva sulla regiudicanda. Il carattere reiterativo, incongruo e infondato delle argomentazioni mirate a giustificare l'inottemperanza darebbe conferma della mera volontà dell'Amministrazione di disconoscere la forza cogente dei provvedimenti assunti dalla magistratura di sorveglianza a tutela dei diritti dei detenuti.



1.5.– Tutto ciò premesso, il giudice ricorrente chiede sia dichiarato che non spetta al Ministro della giustizia non ottemperare ad un provvedimento dato dall’Autorità giudiziaria competente, posta la pertinenza di questo ad un procedimento giurisdizionale, deputato alla difesa di diritti soggettivi della persona, affidato in primo grado al magistrato di sorveglianza ed in grado di legittimità alla Corte di cassazione. Chiede di conseguenza l’annullamento del decreto ministeriale posto ad oggetto del ricorso.

2.– Con ordinanza n. 46 del 2012, la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibile il presente conflitto di attribuzione tra poteri, riconoscendo la legittimazione passiva del solo Ministro della giustizia. Hanno fatto seguito la rituale notifica del provvedimento e del ricorso al citato Ministro, ed il tempestivo deposito degli atti, presso la cancelleria della stessa Corte, a cura del Magistrato ricorrente.

Il Ministro della giustizia non si è costituito nel giudizio.

3.– Il ricorrente ha depositato, in data 27 marzo 2013, una memoria illustrativa con allegata copia di due atti, pertinenti alla vicenda dalla quale è scaturito il conflitto.

3.1.– Si tratta, in primo luogo, della circolare del 31 gennaio 2012 con la quale il Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria ha disposto che fosse assicurata, per tutti i detenuti sottoposti al regime di cui all’art. 41-bis ord. pen., la visione dei programmi irradiati con segnale digitale da una serie di emittenti televisive, tra le quali «Rai Sport» e «Rai Storia».

In secondo luogo, è prodotta la nota dell’11 giugno 2012 con la quale la Direzione della Casa circondariale Rebibbia N.C. ha comunicato al Magistrato di sorveglianza di Roma d’aver dato esecuzione alle nuove disposizioni ministeriali, includendo le emittenti citate tra quelle i cui programmi sono fruibili dai detenuti in regime di sospensione delle regole trattamentali.

3.2.– Ciò premesso, il Magistrato di sorveglianza di Roma insiste per l’accoglimento del proprio ricorso, escludendo in particolare che possa considerarsi cessata la materia del contendere.

Secondo il ricorrente, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che l’indicata cessazione si verifica solo quando l’atto impugnato perda la propria efficacia ex tunc, e non resti controvertibile l’appartenenza del potere contestato (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 74 del 1960, n. 3 del 1962, n. 150 del 1981 e n. 49 del 1998). In particolare – si osserva – la cessazione è stata dichiarata quando lo stesso potere confliggente ha riconosciuto la spettanza alla controparte del potere contestato (sentenza n. 469 del 1999), o quando è



venuta meno la prerogativa sul cui esercizio era fondata la materia del contendere (sentenze nn. 462 e 463 del 1993, relative all'intervenuta modifica, nelle more dei giudizi, dell'art. 68 Cost., nella parte relativa alla prescritta autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari).

Nel caso di specie, l'Amministrazione si sarebbe limitata a modificare un proprio precedente provvedimento, non intervenendo in alcun modo sul decreto del Ministro posto ad oggetto dell'impugnazione, e senza alcuna ammissione, neppure implicita, che non spettava al Ministro medesimo disporre che non fosse data esecuzione al provvedimento giudiziale. D'altra parte, gli effetti dell'atto lesivo si sarebbero esauriti, ma non con efficacia ex tunc, essendo rimasta lungamente preclusa, per il detenuto interessato, la visione dei programmi televisivi di suo interesse.

3.3.- Ribadendo i propri argomenti circa il merito del conflitto, il Magistrato di sorveglianza di Roma segnala la recente pronuncia resa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in data 8 gennaio 2013, nella procedura *Torreggiani v. Italia*.

Si osserva, in primo luogo, come il Governo italiano, nell'intento di documentare l'esistenza nell'ordinamento interno di uno strumento efficace di tutela dei diritti dei detenuti, abbia sostenuto innanzi alla Corte europea che la procedura di reclamo disciplinata dagli artt. 35 e 69 ord. pen. consentirebbe di ottenere «decisioni vincolanti e suscettibili di riparare eventuali violazioni dei diritti dei detenuti». In particolare la Corte, motivando il proprio provvedimento, ha rilevato che «secondo il Governo, il procedimento davanti al magistrato di sorveglianza costituisce un rimedio pienamente giudiziario, all'esito del quale l'autorità adita può prescrivere all'amministrazione penitenziaria misure obbligatorie volte a migliorare le condizioni detentive della persona interessata».

Per un verso, dunque, lo stesso potere confliggente avrebbe (altrove) riconosciuto il fondamento della pretesa fatta valere nel presente giudizio. Per altro verso, la Corte europea avrebbe constatato che il carattere di effettività della procedura di reclamo è pregiudicato da inottemperanze dell'Autorità amministrativa, la quale, nel caso sottoposto al suo giudizio, non ha dato esecuzione al provvedimento del Magistrato di sorveglianza concernente il ricorrente, tanto che sarebbe stato ingiunto allo Stato italiano di apprestare «senza indugio un ricorso che abbia effetti preventivi e compensativi, volti a garantire una effettiva riparazione delle violazioni della Convenzione».

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

1.- Il Magistrato di sorveglianza di Roma ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del «Governo della



Repubblica, nelle persone del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia», al fine di sentir dichiarare che – ai sensi degli articoli 2, 3, 24, 110 e 113 della Costituzione – non spetta al Ministro della giustizia e ad alcun organo di Governo disporre che non venga data esecuzione ad un provvedimento del magistrato di sorveglianza, assunto a norma degli artt. 14-ter, 35 e 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure private e limitative della libertà), con il quale sia stato dichiarato, in via definitiva, che un determinato comportamento dell'Amministrazione penitenziaria è lesivo di un diritto in danno del detenuto reclamante.

Oggetto del ricorso è un provvedimento assunto dal Ministro della giustizia, in data 14 luglio 2011, con il quale era stato disposto che non fosse data esecuzione ad una ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Roma deliberata il 9 maggio 2011, e non impugnata dall'Amministrazione penitenziaria.

La decisione giudiziale aveva accolto il reclamo di un detenuto, con cui si denunciava l'asserita illegittimità di un provvedimento che aveva precluso, riguardo alle persone soggette al regime di cui all'art. 41-bis ord. pen., la possibilità di assistere a programmi televisivi trasmessi dalle emittenti «Rai Sport» e «Rai Storia». Il Magistrato di sorveglianza, con riferimento alle due emittenti in questione, aveva ritenuto ingiustificato il provvedimento assunto dall'Amministrazione, mancando la prova dell'esigenza di cautela che avrebbe dovuto giustificarlo (cioè la trasmissione, nel corso dei programmi televisivi, di messaggi scritti inviati dal pubblico, con la possibilità che si trattasse di comunicazioni dirette ai detenuti in regime speciale di reclusione). Per altro verso, il giudice del reclamo aveva ritenuto che il provvedimento implicasse una compressione – illegittima per le ragioni appena indicate – del pieno esercizio di un diritto soggettivo, cioè quello all'informazione, presidiato dall'art. 21 Cost. e ribadito dagli artt. 18 e 18-bis ord. pen.

Per quanto non avesse impugnato l'ordinanza giudiziale, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria aveva proposto al Ministro di non dare esecuzione all'ordine di ripristinare il segnale televisivo fruibile dal reclamante, sulla base di argomenti critici circa il merito della decisione, ed in tal senso il Ministro aveva disposto.

Secondo il ricorrente, il decreto impugnato postula in capo al Ministro della giustizia ed all'Amministrazione penitenziaria il potere di non dare corso alla decisioni assunte dal magistrato di sorveglianza a tutela dei diritti soggettivi dei detenuti. L'attribuzione di tale potere, tuttavia, priverebbe la tutela giudiziale dei diritti di ogni effettività, in contrasto con i parametri costituzionali sopra indicati. Questa Corte viene dunque richiesta di dichiarare che l'inottemperanza dei provvedimenti giudiziali



concernenti i diritti dei detenuti menoma le attribuzioni costituzionali del potere giudiziario, e di annullare, per l'effetto, il decreto ministeriale in questione.

2.- Il presente conflitto è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 46 del 2012, individuando il soggetto passivo nel solo Ministro della Giustizia. Tale giudizio va integralmente confermato in questa sede, sussistendo in particolare la legittimazione passiva del citato Ministro in forza delle attribuzioni direttamente conferitegli dall'art. 110 Cost. in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, tra i quali sono compresi i servizi pertinenti all'esecuzione delle misure e delle pene detentive (tra le altre, sentenza n. 383 del 1993). Proprio in rapporto all'indicata e diretta legittimazione del Ministro della giustizia, d'altra parte, questa Corte ha ritenuto insussistente la legittimazione, prospettata dal ricorrente in via di subordine, del Presidente del Consiglio dei ministri, quale organo deputato ad esprimere la volontà dell'intero Governo, relativamente ad attribuzioni non altrimenti assegnate in via esclusiva (sentenza n. 379 del 1992).

3.- Per iniziativa dello stesso ricorrente, che ha prodotto la relativa documentazione con una memoria depositata il 27 marzo 2013, si è appreso che il competente Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha revocato, in data 31 gennaio 2012, la disposizione che imponeva l'oscuramento del segnale irradiato dalle emittenti «Rai Storia» e «Rai Sport», e che la Direzione della Casa circondariale Rebibbia di Roma ha dato notizia al Magistrato di sorveglianza, l'11 giugno successivo, dell'intervenuta esecuzione del provvedimento. Può quindi presumersi che il detenuto il quale aveva promosso il procedimento per reclamo, poi definito con l'ordinanza giudiziale cui si riferisce il provvedimento impugnato, abbia recuperato, di fatto, la possibilità di esercitare pienamente il suo diritto.

Deve escludersi, nondimeno, che sia cessata la materia del contendere.

La revoca del provvedimento oggetto del reclamo proposto dal detenuto sottoposto al regime previsto dall'art. 41-bis ord. pen. non ha efficacia ex tunc e non è stata neppure accompagnata da una dichiarazione, del Ministro della giustizia, di riconoscimento dell'efficacia vincolante dei provvedimenti del magistrato di sorveglianza, che decide sui reclami proposti dai detenuti per asserite violazioni dei loro diritti da parte dell'Amministrazione penitenziaria.

Dalle suddette circostanze si deve dedurre la conseguenza che sussiste ancora «un interesse all'accertamento, il quale trae origine dall'esigenza di porre fine [...] ad una situazione di incertezza in ordine al riparto



costituzionale delle attribuzioni» (ex plurimis, sentenza n. 9 del 2013, in conformità al costante indirizzo giurisprudenziale di questa Corte).

4.– Nel merito, il ricorso è fondato.

4.1.– L'art. 35 ord. pen. disciplina in generale il diritto dei detenuti e degli internati di proporre reclamo ad una serie di autorità, tra cui il magistrato di sorveglianza (n. 2); l'art. 69, comma 6, ord. pen. stabilisce che sui reclami il suddetto magistrato «decide con ordinanza impugnabile soltanto per cassazione, secondo la procedura di cui all'art. 14-ter»; quest'ultima disposizione (comma 3) prescrive che il procedimento si svolga con la partecipazione del difensore e del pubblico ministero, mentre l'interessato e l'amministrazione penitenziaria possono presentare memorie.

Questa Corte si è ripetutamente pronunciata sulla necessità, costituzionalmente garantita, che vi sia una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'Amministrazione penitenziaria ritenuti lesivi dei diritti dei detenuti (sentenze n. 26 del 1999 e n. 526 del 2000). Quando il reclamo diretto al magistrato di sorveglianza riguarda la pretesa lesione di un diritto, e non si risolve in una semplice doglianza su aspetti generali o particolari dell'organizzazione e del funzionamento dell'istituto penitenziario, il procedimento che si instaura davanti al suddetto magistrato assume natura giurisdizionale, giacché «non v'è posizione giuridica tutelata di diritto sostanziale, senza che vi sia un giudice davanti al quale essa possa essere fatta valere» (sentenza n. 212 del 1997).

Se il procedimento e la conseguente decisione del magistrato di sorveglianza si configurano come esercizio della funzione giurisdizionale, in quanto destinati ad assicurare la tutela di diritti, si impone la conclusione che quest'ultima sia effettiva e non condizionata a valutazioni discrezionali di alcuna autorità. In tal senso si è espressa la Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha censurato la prassi italiana di non rendere «effettivo nella pratica» il reclamo rivolto al magistrato di sorveglianza, ai sensi degli artt. 35 e 69 ord. pen. (sentenza 8 gennaio 2013, *Torreggiani v. Italia*). Del resto, anche il Governo italiano ha sostenuto, davanti alla Corte di Strasburgo, che «il procedimento davanti al magistrato di sorveglianza costituisce un rimedio pienamente giudiziario, all'esito del quale l'autorità adita può prescrivere all'amministrazione penitenziaria misure obbligatorie volte a migliorare le condizioni detentive della persona interessata» (punto 41 della sentenza sopra citata).

Si deve osservare in proposito che questa Corte aveva già riconosciuto alle «disposizioni» adottate dal magistrato di sorveglianza – in base all'art. 69, comma 5, ord. pen. – la natura di «prescrizioni od ordini, il cui carattere vincolante per l'amministrazione penitenziaria è intrinseco alle finalità di



tutela che la norma stessa persegue» (sentenza n. 266 del 2009). Il reclamo assume pertanto «il carattere di rimedio generale», esperibile, anche da detenuti assoggettati a regimi di sorveglianza particolare, «quale strumento di garanzia giurisdizionale» (sentenza n. 190 del 2010).

Solo nel caso di coinvolgimento di terzi estranei all'organizzazione carceraria – quali i datori di lavoro, nell'ipotesi di insorgenza di controversie con detenuti-lavoratori – il rimedio giurisdizionale di cui sopra non risulta idoneo, in quanto estromette indebitamente una delle parti del rapporto sostanziale – il datore di lavoro appunto – dal contraddittorio davanti al magistrato di sorveglianza. Per tale ragione, e considerata l'insussistenza di esigenze di sicurezza che impedissero l'applicazione del rito del lavoro (che presenta specificità e garanzie legate alla particolare natura dei soggetti e dei rapporti coinvolti) anche alle controversie di cui sono parte i detenuti, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, sesto comma, lettera a), dell'ord. pen. (sentenza n. 341 del 2006).

4.2.– Alla luce delle norme e della giurisprudenza prima ricordate, si deve trarre la conclusione generale che le decisioni del magistrato di sorveglianza, rese su reclami proposti da detenuti a tutela di propri diritti e secondo la procedura contenziosa di cui all'art. 14-ter ord. pen., devono ricevere concreta applicazione e non possono essere private di effetti pratici da provvedimenti dell'Amministrazione penitenziaria o di altre autorità.

5.– Nel caso oggetto del presente conflitto, il Magistrato di sorveglianza di Roma, con ordinanza del 9 maggio 2011, aveva ordinato all'Amministrazione penitenziaria (Casa circondariale Rebibbia di Roma) il ripristino della possibilità per un detenuto – sottoposto al regime di cui all'art. 41-bis ord. pen. – di assistere ai programmi trasmessi dalle emittenti televisive «Rai Sport» e «Rai Storia», in quanto il relativo «oscuramento» aveva leso il diritto soggettivo all'informazione del detenuto medesimo. Non solo l'Amministrazione penitenziaria non aveva provveduto di fatto alla riattivazione dei segnali provenienti dalle suddette emittenti televisive, ma era intervenuto successivamente, in data 14 luglio 2011, un provvedimento del Ministro della giustizia – adottato su conforme proposta del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria – con cui si manifestava formalmente la volontà di «non ottemperare» alla decisione del Magistrato di sorveglianza.

6. – Il confronto tra le conclusioni ricavabili dalle norme e dalla giurisprudenza costituzionale prima richiamate e gli atti che hanno dato origine al presente conflitto non può che avere l'esito di una dichiarazione di non spettanza al Ministro della giustizia del potere di non dare



esecuzione all'ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Roma del 9 maggio 2011. Nel caso di specie, infatti, non viene in rilievo una doglianza su aspetti generali o particolari dell'organizzazione penitenziaria, ma la lesione del diritto fondamentale all'informazione, tutelato dall'art. 21 Cost., che il giudice competente ha ritenuto ingiustificatamente compresso da un provvedimento limitativo dell'Amministrazione penitenziaria. L'estensione e la portata dei diritti dei detenuti può infatti subire restrizioni di vario genere unicamente in vista delle esigenze di sicurezza inerenti alla custodia in carcere. In assenza di tali esigenze, la limitazione acquisterebbe unicamente un valore afflittivo supplementare rispetto alla privazione della libertà personale, non compatibile con l'art. 27, terzo comma, Cost.

Il Magistrato ha adottato la sua decisione dopo aver accertato che non ricorrevano, nella fattispecie, le ragioni giustificative delle speciali restrizioni previste dall'art. 41-bis, mirate a non consentire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento. L'Amministrazione penitenziaria non ha impugnato per cassazione l'ordinanza del giudice – come ad essa era consentito dall'art. 69, comma 1, ord. pen. – ma ha preferito la via della non applicazione ed ha proposto un diniego esplicito di ottemperanza al Ministro della giustizia, ottenendo il suo assenso. Essa ha conseguentemente vanificato un provvedimento di un giudice, adottato nei limiti e con le forme previsti dall'ordinamento. La menomazione delle attribuzioni di un organo appartenente al potere giudiziario ha avuto il risultato di rendere ineffettiva una tutela giurisdizionale esplicitamente prevista dalle leggi vigenti e costituzionalmente necessaria, secondo la giurisprudenza di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* che non spettava al Ministro della giustizia disporre, su conforme proposta del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, che non fosse data esecuzione all'ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Roma n. 3031 del 9 maggio 2011;

*annulla*, di conseguenza, il provvedimento del suddetto Ministro in data 14 luglio 2011, protocollo numero GDAP-0254681-2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2013

## Allegato n. 7

Corte Costituzionale ordinanza n. 46/2012



ORDINANZA N. 46  
ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Franco	GALLO	Giudice
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"
- Giorgio	LATTANZI	"
- Aldo	CAROSI	"
- Marta	CARTABIA	"
- Sergio	MATTARELLA	"
- Mario Rosario	MORELLI	"

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito del provvedimento del Ministro della giustizia del 14 luglio 2011, protocollo numero GDAP-0254681-2011, con il quale è stato disposto di non dare esecuzione all'ordinanza n. 3031, del 9 maggio 2011, del Magistrato di sorveglianza di Roma, promosso dallo stesso Magistrato di sorveglianza di Roma con ricorso depositato in cancelleria il 14 novembre 2011, ed iscritto al n. 12 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2011, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che il Magistrato di sorveglianza di Roma, con ricorso depositato il 14 novembre 2011, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del «Governo della Repubblica, nelle persone del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia», al fine di sentir dichiarare che – ai sensi degli articoli 2, 3, 24, 110 e 113 della Costituzione – non spetta al Ministro della giustizia né ad altro organo di Governo disporre che non venga data esecuzione ad un provvedimento del Magistrato di sorveglianza, assunto a norma degli articoli 14-ter, 35 e 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), con il quale sia stato dichiarato, in via definitiva, che un determinato comportamento dell'Amministrazione penitenziaria è lesivo di un diritto del detenuto reclamante;

che il ricorrente premette in fatto come, con provvedimento del 29 ottobre 2010, il competente Direttore generale del Ministero della giustizia avesse disposto che fosse preclusa, per tutti i detenuti sottoposti a regime di sospensione delle regole trattamentali (art. 41-bis ord. pen.), nella Casa circondariale di Roma, Rebibbia Nuovo Complesso, la ricezione dei programmi televisivi irradiati sui canali «Rai Sport» e «Rai Storia»;



che uno dei detenuti interessati aveva proposto, a norma degli artt. 35 e 69 ord. pen., un reclamo innanzi al Magistrato di sorveglianza, sul presupposto che l'indicato provvedimento avrebbe leso il suo diritto soggettivo all'informazione;

che il Magistrato investito del reclamo, dopo aver condotto il procedimento regolato dall'art. 14-ter ord. pen., aveva provveduto con ordinanza del 9 maggio 2011, stabilendo che l'oscuramento delle emissioni di «Rai Sport» e di «Rai Storia» aveva effettivamente leso un diritto soggettivo del detenuto, ed annullando di conseguenza il provvedimento dell'Amministrazione penitenziaria, con l'ordine di ripristinare la possibilità per il reclamante di assistere ai programmi trasmessi sui canali indicati;

che, in particolare, il Magistrato di sorveglianza aveva affermato sussistere uno specifico diritto soggettivo dei detenuti ad essere informati, promanante dall'art. 21 Cost. ed esplicitamente tutelato dagli artt. 18 e 18-ter ord. pen.;

che l'esercizio di tale diritto, per i detenuti sottoposti a regime di sospensione delle regole trattamentali, potrebbe essere oggetto di particolari limitazioni solo in applicazione del comma 2-quater, lettera a), dell'art. 41-bis ord. pen., cioè allo scopo di prevenire contatti tra gli stessi detenuti ed i membri delle organizzazioni criminali di riferimento;

che il giudice del reclamo, nel caso di specie, non aveva riscontrato alcun nesso tra l'esigenza di precludere l'invio di messaggi ai detenuti in regime speciale e l'oscuramento dei due canali, anche avuto riguardo, per un verso, alla concomitante accessibilità dei programmi irradiati da tutte le principali reti televisive del Paese e, per altro verso, all'inibizione (già da tempo disposta) del segnale di una ulteriore emittente, in effetti adusa alla riproduzione in video del testo di messaggi inviati dai telespettatori;

che l'ordinanza del Magistrato di sorveglianza – sempre secondo il ricorrente – era stata ritualmente comunicata all'Amministrazione penitenziaria, la quale non aveva proposto la pur consentita impugnazione;

che la stessa Amministrazione, per altro, non aveva proceduto alla riattivazione del segnale di «Rai Storia» e di «Rai Sport», tanto che il detenuto interessato, in data 1° luglio 2011, aveva proposto un ulteriore reclamo al fine di ottenere l'accesso effettivo alle relative trasmissioni;

che la conseguente istruttoria, secondo quanto riferito dal ricorrente, ha posto in luce come il Ministro della giustizia, su proposta del Capo del dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, abbia disposto con decreto del 14 luglio 2011 la «non esecuzione» del provvedimento giudiziale adottato in esito al primo reclamo;

che l'opzione compiuta dall'Autorità amministrativa, a parere del Magistrato ricorrente, priva di effettività la tutela del diritto soggettivo leso con l'oscuramento dei citati programmi televisivi;

che sarebbe dunque necessario venga dichiarato come non spetti al Ministro della giustizia né ad alcun organo del Governo stabilire se debba, o non, essere data esecuzione ad un provvedimento assunto dal Magistrato di sorveglianza quale giudice della tutela dei diritti soggettivi dei detenuti;

che il ricorrente osserva, in punto di ammissibilità del conflitto, come non manchi la legittimazione attiva del proprio Ufficio, né difetti la legittimazione passiva del Ministro della giustizia, o comunque del Presidente del Consiglio dei ministri;

che viene richiamata, nella prima prospettiva, la costante giurisprudenza costituzionale che ammette la legittimazione degli organi giurisdizionali, in quanto deputati a dichiarare in via definitiva la volontà del potere cui appartengono;

che non mancano precedenti, per altro verso, quanto alla legittimazione individuale del Ministro della giustizia, avuto riguardo al disposto dell'art. 110 Cost. ed anche in rapporto a conflitti specificamente concernenti la Magistratura di sorveglianza (è citata, a tale ultimo proposito, l'ordinanza della [Corte costituzionale n. 183 del 1993](#); sono citate inoltre le [ordinanze nn. 184 del 1992](#) e [112 del 2003](#));



che il ricorrente comunque, per il caso «si dovesse ritenere il Ministro della giustizia sfornito della legittimazione passiva a resistere nel conflitto», chiede «di considerare come legittimato passivo il Presidente del Consiglio dei ministri», sul presupposto che spetti a quest'ultimo la rappresentanza del potere di governo ove si faccia questione di atti assunti da singoli ministri, privi di autonoma legittimazione (sono citate le ordinanze della [Corte costituzionale nn. 216 del 1995, 521 del 2000 e 61 del 2008](#));

che, sul piano obiettivo, il conflitto avrebbe ad oggetto una lesione per menomazione delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute al potere giudiziario, avuto riguardo in particolare alla magistratura di sorveglianza quale titolare della giurisdizione in materia di diritti dei detenuti e di eventuali loro violazioni ad opera dell'Amministrazione penitenziaria;

che la rilevanza costituzionale dell'attribuzione è dimostrata, secondo il ricorrente, dal fatto che la stessa non si desume da norme espresse, essendo piuttosto il frutto di una «necessità» stabilita dalla Corte costituzionale, sul piano generale, con la [sentenza n. 26 del 1999](#), e poi concretamente assicurata, mediante il procedimento per reclamo, in seguito ad una decisione delle sezioni unite penali della Corte di cassazione (sentenza n. 25079 del 2003) e ad una successiva pronuncia della stessa Corte costituzionale ([sentenza n. 266 del 2009](#));

che l'indicata attribuzione (conferita, secondo la giurisprudenza richiamata, dagli artt. 2, 3, 24 e 113 Cost.) sarebbe pregiudicata dal provvedimento ministeriale di «non esecuzione» dell'ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Roma, che pure espressamente enuncia la lesione di un diritto soggettivo in capo al detenuto reclamante;

che la tutela giurisdizionale dei diritti dei reclusi, costituzionalmente necessaria, sarebbe priva di effettività, ove si riconoscesse all'Amministrazione la possibilità di decidere discrezionalmente se dare esecuzione o non ai provvedimenti del magistrato, e che dunque il provvedimento impugnato, implicando una omissione tale da menomare le attribuzioni del potere confliggente, dovrebbe essere annullato (sono citate le ordinanze della [Corte costituzionale nn. 228 e 229 del 1975, n. 354 del 2005](#), e la [sentenza n. 132 del 1993](#));

che nel merito, sviluppando argomenti già illustrati, il ricorrente afferma che l'impugnato decreto del Ministro della giustizia sarebbe stato adottato in violazione degli artt. 2, 3, 24 e 113 Cost., tanto da determinare in via di fatto, dal punto di vista della tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti, una situazione equivalente a quella che aveva preceduto la pronuncia della [Corte costituzionale n. 26 del 1999](#);

che la stessa Corte costituzionale, ancora di recente, avrebbe negato la possibilità di degradare il provvedimento del magistrato di sorveglianza (assunto in applicazione degli artt. 69 e 14-ter ord. pen.) a mera sollecitazione rivolta verso l'Amministrazione penitenziaria, accreditando una interpretazione del comma 5 dell'art. 69 ord. pen. nel senso che i provvedimenti giudiziari debbono essere eseguiti dall'Autorità penitenziaria (è citata la [sentenza n. 266 del 2009](#));

che non sarebbero accettabili né rilevanti le motivazioni allegate dall'Amministrazione nell'ambito del giudizio principale, secondo cui anche il diritto all'informazione sarebbe suscettibile di compressione per i detenuti sottoposti al regime regolato dall'art. 41-bis ord. pen., e d'altra parte, nella concreta fattispecie, vi sarebbero difficoltà tecniche per l'esecuzione del provvedimento del Magistrato di sorveglianza, che implicherebbe la rimozione di qualunque filtro per le trasmissioni televisive, con riguardo all'intera popolazione carceraria;

che infatti – osserva il ricorrente – gli argomenti in punto di legittimità del decreto di oscuramento del segnale erano già stati valutati e respinti nell'ambito del primo procedimento di reclamo, con provvedimento non impugnato dall'Amministrazione, e comunque non era emersa alcuna prova della trasmissione di messaggi degli spettatori da parte di «Rai Storia» e «Rai Sport» (essendone emerse semmai con riguardo a trasmissioni di «Rai Due», mai filtrate dall'Amministrazione);



b) che, a cura del ricorrente, l'atto introduttivo e la presente ordinanza siano notificati al Ministro della giustizia entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui alla lettera a), per essere successivamente depositati nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni dalla notificazione, secondo quanto previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nel  
la sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2012.

F.to:  
Alfonso QUARANTA, Presidente  
Gaetano SILVESTRI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere  
Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2012.

## Allegato n. 8

## Ricorso n. 12/2012 del Magistrato di Sorveglianza di Roma



Reg. conf. poteri n. 12 del 2011 pubbl. su G.U. del 02/05/2012 n. 18

**Ricorrente**

Magistrato di sorveglianza di Roma

**Resistenti**

Presidente del Consiglio dei Ministri  
Ministro della Giustizia

**Oggetto:**

Ordinamento penitenziario - Provvedimento del Ministro della giustizia in data 14 luglio 2011 con il quale il Ministro dispone di non dare esecuzione all'ordinanza n. 3031 del 9 maggio 2011 del Magistrato di sorveglianza di Roma, non impugnata e divenuta definitiva, di annullamento dell'Atto del Direttore Generale per i detenuti ed il Trattamento del Ministero della giustizia che disponeva che il Direttore della Casa circondariale di Rebibbia inibisse, nei confronti di tutti i soggetti ivi ristretti nel regime detentivo di cui all'art. 41-bis, l. n. 354/1975, la visione dei canali televisivi Rai Sport e Rai Storia - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Magistrato di sorveglianza di Roma contro il Ministro della giustizia - Denunciata violazione di diritto fondamentale della persona - Lesione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa - Violazione del principio costituzionale che limita i poteri del Ministro della giustizia all'organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia - Lesione del principio di tutela giurisdizionale - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza al Ministro della giustizia di stabilire se dare o non dare esecuzione ad un'ordinanza del Magistrato di sorveglianza non impugnata e divenuta definitiva e di annullare per incompetenza il provvedimento con il quale il Ministro della giustizia ha disposto di non dare esecuzione all'ord. n. 3031 del 9 maggio 2011 del Magistrato di sorveglianza di Roma.

**Norme impugnate**

Num.	Autorità	Loc.
Provvedimento 14/07/2011 GDAP-0254681-2011	Ministero della Giustizia	

**Parametri costituzionali**

Num.	Art.	Co.	Nesso
Costituzione	2		
Costituzione	3		
Costituzione	24		
Costituzione	110		
Costituzione	113		

Udienza Pubblica del 07/05/2013 rel. SILVESTRI

**Testo del conflitto**

N. 12 RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE 23 aprile 2012.  
Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 23 aprile 2012.

Ordinamento penitenziario - Provvedimento del Ministro della giustizia in data 14 luglio 2011 con il quale il Ministro dispone di non dare esecuzione all'ordinanza n. 3031 del 9 maggio 2011 del Magistrato di sorveglianza di Roma, non impugnata e divenuta definitiva, di annullamento dell'Atto del Direttore Generale per i detenuti ed il Trattamento del Ministero della giustizia che disponeva che il Direttore della Casa circondariale di Rebibbia inibisse, nei confronti di tutti i soggetti ivi ristretti nel regime detentivo di cui all'art. 41-bis, cod. pen., la visione dei canali televisivi Rai Sport e Rai Storia - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Magistrato di sorveglianza di Roma contro il Ministro della giustizia - Denunciata violazione di diritto fondamentale della persona - Lesione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa - Violazione del principio costituzionale che limita i poteri del Ministro della giustizia all'organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia - Lesione del principio di tutela giurisdizionale - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza al Ministro della giustizia di stabilire se dare o non dare esecuzione ad un'ordinanza del Magistrato di sorveglianza non impugnata e divenuta definitiva e di annullare per incompetenza il provvedimento con il quale il Ministro della giustizia ha disposto di non dare esecuzione all'ord. n. 3031 del 9 maggio 2011 del Magistrato di sorveglianza di Roma.

- Provvedimento Ministero della Giustizia 14 luglio 2011, n. GDAP-0254681-2011.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 110 e 113.

(GU n. 18 del 02.05.2012 )

#### IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Letti gli atti del procedimento n. 21335/2011 SIUS, introdotto, ai sensi degli artt. 14 ter, 35, 69 ord. pen., delle sentt. 26/99, 266/09 della Corte costituzionale e 25079/03 delle SS.UU. della Corte di Cassazione, con atto del giorno 1.7.11 del difensore di Cavallo Giuseppe, nato a Gela il 22.8.79, ha emesso in camera di consiglio la seguente ordinanza

Letto il provvedimento del Ministro della Giustizia del 14.7.11, con il quale l'Autorita' politica dispone di non dare esecuzione all'ordinanza del Magistrato di Sorveglianza di Roma n. 3031/2011, del 9.5.2011;

letti gli artt. 134 Cost., 37 L. 11 marzo 1953, n. 87, 24 norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale;

ritenuta la necessita' di sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del Governo della Repubblica, nelle persone del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro della Giustizia, propone ricorso alla Corte Costituzionale, per conflitto di attribuzione, ai sensi degli artt. 134 Cost., 37 L. 11 marzo 1953, n. 87, 24 norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale, nei confronti del Governo della Repubblica, nelle persone del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro della Giustizia, affinche' la Corte costituzionale dichiari che, ai sensi degli artt. 2, 3, 24, 110, 113 Cost., non spetta al Ministro della Giustizia ne' ad alcun organo del Governo della Repubblica, stabilire se dare esecuzione o non dare esecuzione ad un'ordinanza del Magistrato di Sorveglianza, non impugnata e divenuta definitiva, con la quale il Magistrato di Sorveglianza ai sensi degli artt. 14 ter, 35, 69 ord. pen., ha dichiarato che un atto dell'Amministrazione Penitenziaria ha leso un diritto di un detenuto ed ha annullato tale atto; affinche' la Corte costituzionale annulli per incompetenza il provvedimento emesso dal Ministro della Giustizia in data 14.7.11. con il quale ha disposto di non dare esecuzione all'ordinanza n. 3031 del 9.5.2011 del Magistrato di Sorveglianza di Roma; per i seguenti

#### Motivi

##### 1. Premesse in fatto

Con atto del 29.10.10 il Direttore Generale per i Detenuti ed il Trattamento del Ministero della Giustizia disponeva che il Direttore della Casa Circondariale Rebibbia Nuovo Complesso in Roma inibisse, nei confronti di tutti i soggetti ivi ristretti nel regime detentivo di cui all'art. 41 bis ord. pen., la visione dei canali televisivi Rai Sport e Rai Storia. In pari data, il Direttore dell'Istituto penitenziario romano si e' uniformato a tale disposizione.

Il detenuto Cavallo, ristretto presso l'indicato Istituto penitenziario e sottoposto al regime detentivo speciale, ha proposto reclamo al Magistrato di Sorveglianza ai sensi degli artt. 35 e 69 ord. pen., nel significato di tali disposizioni derivante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 26/99 e nell'interpretazione risultante dalla sentenza delle SS.UU. della Corte di Cassazione, n. 25079 del 26.2.03 e dalla sentenza dichiarativa di inammissibilita' della Corte costituzionale n. 266/09; il reclamante ha lamentato la lesione del proprio diritto soggettivo all'informazione rivolgendosi al Magistrato di Sorveglianza sul presupposto che, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 26/99 e delle due successive citate sentenze delle SS.UU. delle cassazione e della Corte Costituzionale, tale giudice dovesse ritenersi l'organo giurisdizionale cui e' demandata la tutela generale dei diritti soggettivi dei detenuti lesi da atti e provvedimenti dell'Amministrazione Penitenziaria. Il detenuto ha inoltre richiesto che venisse attivata la ricezione del canale MTV.

Il Magistrato di Sorveglianza di Roma, dopo aver dato rituale avviso all'interessato e all'Amministrazione Penitenziaria, che ha presentato memoria il 7.3.11, ha provveduto con ordinanza n. 3031 del 9.5.11, riconoscendo nell'impugnato atto dell'Amministrazione la lesione di un diritto soggettivo del detenuto, annullando l'atto e disponendo il ripristino delle facolta' godute dal detenuto prima del 29.10.10, cioè la visione dei canali televisivi Rai Sport e Rai Storia; ha rigettato l'istanza relativamente al canale MTV.

Ha ritenuto il Magistrato di Sorveglianza: 1) che esista uno specifico diritto soggettivo ad essere informati, promanante dall'art

2) cost. e garantito, a livello di legge ordinaria per i detenuti, dall'art. 18 ord. pen. e, ex adverso, dall'art. 18 ter ord. pen. , che prevede che la limitazione del diritto possa avvenire, per i detenuti, solo previo provvedimento dell'Autorita' Giudiziaria; 2) che tale diritto sia stato di fatto limitato dal provvedimento impugnato che, nell'escludere per un gruppo di detenuti, fra cui il reclamante, l'esercizio di parte delle facolta' a tale diritto inerenti, poneva il problema dell'esistenza di una norma attributiva del potere di incidere sul diritto soggettivo; 3) che l'unica norma potenzialmente attributiva del potere di incidere sul diritto all'informazione dei detenuti sottoposti al regime detentivo speciale fosse rappresentata dal comma 2 quater, lett. a), dell'art. 41 bis ord. pen. , che prevede l'adozione di norme di sicurezza atte ad escludere la possibilita' di contatti con sodali della medesima organizzazione criminale; che tale norma consentisse all'Amministrazione di limitare diritti soggettivi purché con limitazioni funzionali all'esigenza di prevenire i detti contatti; 4) che nel caso di specie l'Amministrazione abbia agito, limitando il diritto soggettivo del ricorrente, fuori dei limiti dettati dall'unica norma avente forza di legge e potenzialmente in grado di porsi in contrasto con il diritto riconosciuto dall'art. 18 ord. pen. , in quanto il provvedimento impugnato, non motivato, appariva come evidentemente sganciato da qualsiasi ragionevole apprezzamento secondo cui la visione dei canali Rai Sport e Rai Storia potesse costituire il veicolo per il mantenimento di contatti con il gruppo criminale di appartenenza dell'interessato, specie in un'ottica di comparazione con i sette canali consentiti (Rai Uno, Rai Due, Rai Tre, Rete Quattro, Canale 5, Italia 1, La 7); con riferimento al canale MTV, la limitazione e' apparsa invece fondata, essendo noto che il detto canale diffonde automaticamente messaggi trasmessi dal pubblico attraverso telefoni cellulari o la rete internet.

Il provvedimento e' stato ritualmente comunicato, ai sensi dell'art. 71 ter ord. pen., all'Amministrazione Penitenziaria in data 17.5.11; da tale data sono decorsi i dieci giorni indicati dalla disposizione citata per il ricorso per Cassazione. L'Amministrazione Penitenziaria, non avendo proposto ricorso per Cassazione, ha reso acquiescenza all'ordinanza del Magistrato di Sorveglianza, che in tal modo e' divenuta definitiva.

## 2. Svolgimento del procedimento

Con atto del giorno 1.7.11, il difensore dell'interessato ha proposto nuovo reclamo denunciando l'inerzia dell'Amministrazione Penitenziaria nell'esecuzione dell'ordinanza emessa dal Magistrato di Sorveglianza, dal momento che non era ancora stata ripristinata la visione dei due canali oggetto dell'accoglimento parziale.

Dopo lo svolgimento di un'istruttoria finalizzata a chiarire le cause della mancata esecuzione dell'ordinanza, il 7.9.11, dopo diversi solleciti, e' pervenuta all'Ufficio di Sorveglianza copia di una nota redatta a cura del Capo del Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria, con la quale si proponeva al Sig. Capo di Gabinetto dell'on. Ministro della Giustizia di disporre la non esecuzione del provvedimento emesso dal giudice. In calce a tale nota vi e' provvedimento a firma del Ministro della Giustizia, di conferma di quanto proposto nella nota, datato 14.7.11.

Pertanto, il Ministro della Giustizia, in data 14.7.11, ha disposto espressamente di non dare esecuzione all'ordinanza emessa dalla competente Autorita' Giudiziaria il 9.5.11, ordinanza divenuta definitiva proprio perche' non impugnata ne' dal medesimo Ministro ne' dall'Amministrazione da lui retta.

Nel presente procedimento il Magistrato di Sorveglianza viene investito, con l'istanza della difesa della parte in favore della quale e' stata emessa la citata ordinanza, della richiesta di vedere soddisfatto l'interesse dell'assistito all'esecuzione del provvedimento. Vi e' dall'altra parte l'esplicita manifestazione della volonta' del Ministro della Giustizia, resa il 14.7.11, di non ottemperare al provvedimento del Magistrato di Sorveglianza del 9.5.11. Si ritiene pertanto inevitabile sollevare conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato innanzi alla Corte Costituzionale, nei confronti del Governo della Repubblica, nelle persone del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro della Giustizia, chiedendo al supremo organo di giustizia di dichiarare che non spetta a tale potere stabilire se dare esecuzione o meno alle ordinanze pronunciate dal Magistrato di Sorveglianza ai sensi degli artt. 14 ter, 35 e 69 ord. pen. , divenute definitive, con cui si dichiara che un atto dell'Amministrazione Penitenziaria ha leso un diritto di un detenuto; chiedendo altresì alla Corte costituzionale di annullare l'atto pronunciato dal Ministro della Giustizia in data 14.7.11.

## 3. Ammissibilita' del conflitto - le parti

Con riferimento all'ammissibilita' del conflitto che si intende proporre con il presente ricorso, si osserva quanto segue.

In merito alla legittimazione dell'organo proponente il

conflitto, vi e' costante giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui gli organi del potere giudiziario, nell'esercizio di funzioni attinenti a procedimenti giurisdizionali, hanno tale legittimazione, in quanto sono tutti competenti a dichiarare definitivamente la volonta' del potere cui appartengono.

In merito alla legittimazione dell'organo nei cui confronti viene proposto il conflitto, la legittimazione passiva del Ministro della Giustizia e' stata affermata dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 183/93, nella quale peraltro la parte ricorrente era il proprio il Magistrato di Sorveglianza. Il conflitto di attribuzioni veniva proposto per ottenere l'affermazione della mancanza, in capo al Ministro della Giustizia, del potere di applicare con proprio provvedimento, ai detenuti sottoposti al regime detentivo di cui all'art. 41 bis ord. pen., il controllo sulla corrispondenza. La Corte costituzionale ha ritenuto il Ministro legittimato passivamente in quanto organo abilitato ad esercitare funzioni proprie, ad esso conferite direttamente dalla Costituzione, e precisamente quelle di cui all'art. 110. Si ritiene che tale criterio di attribuzione della legittimazione passiva ricorra anche nel caso di specie, potendosi ritenere che anche il conflitto che si propone con il presente ricorso verta sui limiti dei poteri conferiti al Ministro della Giustizia in tema di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (v. anche le ordinanze nn. 184/92 e 112/03, che hanno riconosciuto la legittimazione passiva del Ministro della Giustizia con riferimento a conflitti riguardanti i rapporti con il C.S.M., citando, fra gli altri, l'art. 110 Costituzione).

Nel caso in cui si dovesse ritenere il Ministro della Giustizia sfornito della legittimazione passiva a resistere nei confronti di attribuzioni fra poteri dello Stato che si propone con il presente ricorso, si richiede di considerare come legittimato passivo il Presidente del Consiglio dei Ministri, come ritenuto dalla Corte costituzionale in numerosi casi di conflitto nei quali veniva impugnato il provvedimento di un Ministro della Repubblica (fra le altre, si fa riferimento alle ordinanze nn. 216/95, 521/00, 61/08).

#### 4. Ammissibilita' del conflitto - l'oggetto del conflitto

Per quanto attiene al requisito di ammissibilita' del ricorso attinente all'oggetto del conflitto, si ritiene che, con il presente ricorso, il Magistrato di Sorveglianza stia lamentando la lesione di proprie attribuzioni costituzionalmente garantite, cioe' la concreta possibilita' di esercitare il controllo giurisdizionale a tutela dei diritti dei detenuti, nel caso di lesione di tali diritti ad opera di atti dell'Amministrazione penitenziaria. Che tale attribuzione sia costituzionalmente garantita, si ritiene possa cogliersi agevolmente dalla semplice constatazione che essa non e' sorta in capo all'Autorita' Giudiziaria con atto avente forza di legge ordinaria, ma a seguito della gia' citata sentenza della Corte costituzionale n. 26/99. Essa ha dichiarato l'illegittimita' costituzionale degli artt. 35 e 69 ord. pen., nella parte in cui non prevedevano un rimedio generale a carattere giurisdizionale per la tutela dei diritti dei detenuti, lesi da atti dell'Amministrazione Penitenziaria, per contrarieta' agli artt. 2, 3, 24 e 113 della Costituzione. Le successive citate sentenze delle SS.UU. della Corte di cassazione n. 25079 del 2003 e della Corte costituzionale n. 266/09 hanno poi, come noto, rispettivamente indicato e consolidato un'interpretazione adeguatrice che ha ovviato all'illegittimita' costituzionale dichiarata con la sentenza C. cost. n. 26/99. Pertanto, la necessita' di un rimedio giurisdizionale quale quello apprestato nel caso di specie dal Magistrato di Sorveglianza deve ritenersi regolata dagli artt. 2, 3, 24 e 113 cost. quale indefettibile attribuzione del potere giudiziario, ed e' per la tutela di tale attribuzione che viene proposto il presente ricorso, laddove l'atto del Ministro di cui si chiede l'annullamento costituisce un'oggettiva menomazione di tale attribuzione. Infatti, qualora si ritenesse consentito al Ministro della Giustizia ed all'Amministrazione da lui retta di decidere liberamente se adeguarsi o meno alle pronunce costituenti concreto esercizio del controllo giurisdizionale rimesso all'Autorita' Giudiziaria, il controllo giurisdizionale verrebbe del tutto vanificato nella sua effettivita'. La Corte costituzionale si e' espressa piu' volte ritenendo ammissibile il conflitto sollevato da parte di un potere che si e' ritenuto menomato della pienezza delle sue attribuzioni previste dalla Costituzione a causa di atti o anche di sostanziali omissioni di altri poteri (v. ordinanze 228 e 229 del 1975, 354 del 2005 o, con riferimento al conflitto fra Stato e Regioni, la sent. n. 132 del 1993).

#### 5. Merito - menomazione del controllo giurisdizionale

Per quanto attiene al merito, si ribadiscono tutte le considerazioni espresse, in base alle quali si e' ritenuto che il presente ricorso possa essere ritenuto ammissibile, le quali rilevano anche per quanto attiene all'esame del merito della controversia. In particolare, si ritiene che l'atto del Ministro abbia violato gli

artt. 2, 3, 24 e 113 Cost., stabilendo indebitamente un'oggettiva retrocessione dell'ordinamento all'epoca anteriore alla sentenza n. 26/99 della Corte Costituzionale, con la quale e' stata dichiarata l'incompatibilita' con il quadro costituzionale di una situazione di assenza di un rimedio giurisdizionale di carattere generale per le lesioni dei diritti dei detenuti da parte di atti dell'Amministrazione Penitenziaria.

A tale sentenza sono seguite la sentenza n. 25079 del 26.2.03 delle SS.UU. della Corte di Cassazione, che ha dato un'interpretazione adeguatrice reperendo il procedimento attraverso cui i diritti dei detenuti possono trovare tutela giurisdizionale ed indicandolo in quello previsto dagli artt. 69 e 14 ter ord. pen., e la sentenza n. 266/09 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato inammissibile una questione di legittimita' costituzionale con la quale veniva evidenziata nuovamente l'inadeguatezza della tutela dei diritti dei detenuti, fondando la dichiarazione di inammissibilita' sul presupposto che tale tutela dovesse ritenersi esistente a seguito dell'intervenuta sentenza delle SS.UU. della Cassazione. Devono pertanto ritenersi dati acquisiti, nel nostro ordinamento: che un mezzo generale di tutela dei diritti dei detenuti esista; che esso abbia carattere giurisdizionale; che esso sia rappresentato dal reclamo presentato ai sensi degli artt. 69 e 14 ter ord. pen. al Magistrato di Sorveglianza; che esso sia espressione di un'attribuzione costituzionalmente indefettibile del potere giurisdizionale.

Invece il Ministro, ritenendosi competente a stabilire quando dare seguito e quando non dare seguito ai concreti atti di esercizio del rimedio giurisdizionale, se del caso disponendo di non dare esecuzione al provvedimento giurisdizionale che ha dichiarato la lesione del diritto, ha riportato la tutela apprestata dal Magistrato di Sorveglianza a quelli che erano i caratteri di tale tutela anteriormente alle citate sentenze della Corte costituzionale e delle SS.UU. della Cassazione, cioe' quelli di un procedimento finalizzato all'adozione di atti costituenti delle mere sollecitazioni, dei meri suggerimenti diretti al potere esecutivo.

6. Merito - giurisprudenza della Corte Costituzionale

Che cio' costituisca una flagrante violazione delle norme di rango costituzionale, e' ad avviso del giudice agevolmente percepibile dalla lettura delle sentenze della Corte costituzionale che hanno dato fondamentale impulso alla definizione della tutela dei diritti dei detenuti contro gli atti dell'Amministrazione Penitenziaria, cioe' la n. 26/99 e la n. 266/09.

Scrive infatti la Corte costituzionale nella sentenza n. 26/99, con riferimento alle tutele all'epoca esistenti, che "il procedimento che si instaura attraverso l'esercizio del generico diritto di «reclamo», delineato nell'art. 35 dell'ordinamento penitenziario, nonche' nell'art. 70 del regolamento di esecuzione e', all'evidenza, privo dei requisiti minimi necessari perche' lo si possa ritenere sufficiente a fornire un mezzo di tutela qualificabile come giurisdizionale": fra gli elementi da cui si desume l'inadeguatezza dei rimedi all'epoca esistenti, la Corte indica, oltre alla mancanza del contraddittorio e alla mancanza di poteri di impugnazione, il fatto "che la decisione che accoglie il reclamo si risolve in una segnalazione o in una sollecitazione all'amministrazione penitenziaria, senza forza giuridica cogente e senza alcuna specifica stabilita": da cio' la Corte desume che cio' "si presenta, senza necessita' di alcun'altra considerazione, contrario alla garanzia che la Costituzione prevede nel caso della violazione dei diritti".

A sua volta, la sentenza n. 266/09 e' stata emessa in un procedimento in cui un Magistrato di Sorveglianza lamentava aspetti di inadeguatezza della tutela giurisdizionale apprestata dal procedimento di cui agli artt. 69 e 14 ter ord. pen., che le SS.UU. della Cassazione avevano individuato quale mezzo generale di tutela dei diritti dei detenuti. Fra tali aspetti vi era quello della mancanza di efficacia di un eventuale provvedimento di accoglimento da parte del Magistrato di Sorveglianza, cui non e' riconosciuta la possibilita' di nominare un commissario ad acta come nei giudizi di ottemperanza innanzi alla giurisdizione amministrativa e si troverebbe sfornito di qualsivoglia mezzo istituzionale di fronte alla mancata esecuzione del proprio provvedimento da parte dell'Amministrazione Penitenziaria.

Fra i motivi di inammissibilita' della questione di legittimita' costituzionale, la Corte costituzionale annovera il fatto che, con riferimento all'art. 69 ord. pen. "questa lettura non considera che la norma dispone, nel quinto comma (ultimo periodo), che il magistrato di sorveglianza «impartisce, inoltre, nel caso del trattamento, disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati». La parola «disposizioni», nel contesto in cui e' inserita non significa segnalazioni (tanto piu' che questa modalita' d'intervento forma oggetto di apposita previsione nel primo comma dell'art. 69), ma

prescrizioni od ordini, il cui carattere vincolante per l'amministrazione penitenziaria e' intrinseco alle finalita' di tutela che la norma stessa persegue."

Come emerge dalla lettura delle due sentenze della Corte Costituzionale, ritenere che l'Amministrazione abbia un potere di valutazione discrezionale sull'opportunita' di dare o meno esecuzione ad un provvedimento di accoglimento del Magistrato di Sorveglianza comporterebbe la negazione del carattere di giurisdizionalita' del rimedio e, per tale via, la negazione della generalizzazione della tutela dei diritti soggettivi e il ritorno di quella idea secondo cui, citando nuovamente la sentenza della Corte costituzionale n. 26/99, "la restrizione della liberta' personale possa comportare consequenzialmente il disconoscimento delle posizioni soggettive attraverso un generalizzato assoggettamento all'organizzazione penitenziaria", idea giudicata "estranea al vigente ordinamento costituzionale, il quale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti".

Dal brano della sentenza n. 266/09 riportato precedentemente si desume chiaramente come sia illegittimo, da parte dell'Amministrazione Penitenziaria, non ottemperare al provvedimento del giudice; dal complesso della sentenza si comprende, peraltro, che e' proprio dall'impossibilita' di non ottemperare al provvedimento, cioe' dal suo carattere vincolante, che dipende la compatibilita' del quadro normativo con le norme di rango costituzionale.

7. Merito - i motivi addotti per l'inadempimento

Appare infine utile esprimere qualche considerazione sul provvedimento del Ministro della Giustizia del 14.7.11, che si impugna con il presente ricorso, al fine di dar conto del perche' si ritiene che il provvedimento si esaurisca nella mera manifestazione della volonta' di non ottemperare all'ordinanza del giudice e non contenga, invece, plausibili indicazioni circa i motivi di una supposta impossibilita' di adempiere.

Il provvedimento del Ministro della Giustizia puo' considerarsi motivato per relazione con riferimento alla nota in calce alla quale e' stato redatto. Tale nota si compone di due parti.

Nella prima parte si ripropongono alcune argomentazioni gia' proposte dall'Amministrazione durante il procedimento che ha dato luogo all'ordinanza del Magistrato di Sorveglianza, prese in considerazione e confutate nella motivazione della detta ordinanza. Tali argomentazioni possono essere come di seguito riassunte: nei confronti dei detenuti sottoposti al regime detentivo speciale e' prevista la limitazione di alcuni dei diritti che valgono per la generalita' dei detenuti, pertanto l'Amministrazione puo' limitare diritti, quindi anche il diritto all'informazione; la censura di alcuni canali televisivi e' stata disposta in considerazione del fatto che "venivano trasmessi sms del pubblico".

Nella seconda parte della nota, premessa la necessita' di costosi interventi resi necessari dall'avvento della televisione digitale terrestre, per l'adeguamento delle sezioni presso cui vige il regime detentivo speciale, determinati dalla necessita' di evitare impropri contatti con l'esterno, si' afferma che "ove si aderisse alla decisione in esame si determinerebbe la visione illimitata dei canali digitali a favore di tutti i detenuti in regime speciale presenti nell'istituto romano".

Con riferimento alle argomentazioni della prima parte della nota, si ritiene che il fatto che tali argomentazioni siano gia' state illustrate e prese in considerazione durante il procedimento innanzi al Magistrato di Sorveglianza renda superfluo in questa sede riferirne ulteriormente, dato che l'Amministrazione ha avuto tutti gli strumenti per farle valere, compreso il potere di ricorso per cassazione, di fatto non utilizzato.

Con rilievo puramente ad abundantiam ed in estrema sintesi si sottolinea comunque che il regime detentivo speciale prevede limitazioni ai diritti dei detenuti che devono ritenersi tassative, per cui non sono ammesse ulteriori limitazioni non previste dalla legge, stabilite dall'Amministrazione Penitenziaria in virtu' di una pretesa generica potesta' organizzativa; pertanto, il fatto che alcuni diritti possano essere limitati in virtu' di disposizioni di legge, non comporta che possano esserlo anche altri diritti, in assenza di una norma attributiva del potere, avente rango di legge ordinaria. Il fatto che l'inibizione della visione di canali possa trovare fondamento normativo nella trasmissione automatica di sms dal pubblico, e che alcuni canali prevedano tale trasmissione automatica, non comporta che l'Amministrazione possa inibire la visione di qualsiasi altro canale, anche di quelli che non trasmettono alcun tipo di messaggio dal pubblico. Nel caso di specie la decisione dell'Amministrazione ha assunto i contorni del paradosso in quanto la vicenda della trasmissione di sms dal pubblico, divenuta notoria perche' ampiamente trattata dalla stampa, ha riguardato il canale Rai Due la cui visione viene consentita, mentre altri canali vengono vietati senza che il presupposto di fatto sia stato non solo

dimostrato, ma nemmeno allegato dall'Amministrazione, ne' nel provvedimento da essa adottato, ne' nel procedimento innanzi al Magistrato di Sorveglianza.

Con riferimento alle argomentazioni contenute nella seconda parte della nota, deve essere Osservato che esse non sono conferenti al contenuto dell'ordinanza del Magistrato di Sorveglianza di Roma del 9.5.11, che ha ordinato, letteralmente, il ripristino delle facolta' spettanti all'interessato prima del 29.10.10. Per effetto dell'esecuzione del provvedimento si riprodurrebbe un assetto che e' gia' stato in vigore nell'Istituto penitenziario, assetto che era quindi possibile lasciare intatto (e che e' possibile riprodurre) senza incorrere in alcuna spesa; stupisce la denunciata possibilita' di visione illimitata di canali digitali, non rispondente al vero e disancorata dall'incontroversa definizione dell'oggetto del procedimento, instauratosi sulla base del fatto oggettivo e incontrovertito che, prima del 29.10.10, in aggiunta ai canali che sono ancor oggi consentiti, vi era la visione dei soli canali Rai Sport e Rai Storia.

Il precedente assetto, sottolinea poi il provvedimento impugnato, verrebbe ripristinato non solo nei confronti del detenuto reclamante, ma anche di altri. E' importante notare che l'estensione anche ad altri detenuti del decisum del giudice, lungi dal costituire un motivo di impossibilita' di esecuzione del provvedimento, dovrebbe costituire un'opportuna e naturale conseguenza, trattandosi del ripristino di una situazione che, come statuito con un provvedimento giurisdizionale al quale la stessa Amministrazione ha fatto acquiescenza non ricorrendo per Cassazione, era stata precedentemente modificata contra ius.

Nella motivazione alla quale il Ministro aderisce per relationem, e' contenuto un generico riferimento all'eventualita' di "ulteriori contenziosi" e ad esigenze di "parita' di trattamento" rispetto ad altri detenuti, sottoposti al regime detentivo speciale. Se si fa riferimento a detenuti presenti nello stesso Istituto, tale notazione e' contraddetta nella stessa motivazione, dove, come detto, si sottolinea che il provvedimento del giudice non puo' essere eseguito nei confronti di una sola persona. In ogni caso, cio' a cui ci si riferisce non appare costituire un'anomalia ma anzi espressione del normale svolgersi dei rapporti fra un potere amministrativo e gli strumenti di controllo giurisdizionale che, per loro natura, si applicano volta per volta a casi concreti con efficacia limitata al singolo caso, anche se gli atti amministrativi di cui si contesta la legittimita' siano espressione di prassi generalizzate che abbiano riguardato anche altri casi. La parita' di trattamento, che non ha certo la priorita' sulla legittimita' del trattamento, tende ad essere comunque raggiunta attraverso il fisiologico formarsi, anche attraverso i mezzi di impugnazione, di orientamenti giurisprudenziali unitari e prassi amministrative che si adeguino a tali orientamenti.

Appare pertanto impossibile considerare il provvedimento ministeriale impugnato come un atto con il quale si dia un'esaudiva giustificazione di una situazione di impossibilita', naturalistica o giuridica, di esecuzione dell'ordinanza del giudice. La pretestuosita', la mera reiterazione e l'incongruenza degli elementi che supportano il provvedimento ministeriale impugnato fanno ritenere che esso non sia altro che un'espressa manifestazione della volonta' di non adempiere il provvedimento giurisdizionale.

#### 8. Merito - rispetto dei limiti del potere giurisdizionale

Diversamente dagli atti e dai comportamenti del potere esecutivo che si contestano con il presente ricorso, si ritiene che il Magistrato di Sorveglianza abbia emesso un provvedimento rigorosamente rispettoso dei limiti delle attribuzioni conferite in materia al potere di cui e' organo. L'accoglimento del ricorso e' derivato da argomentazioni di pura legittimita', ritenendosi incompatibile con il principio di non contraddizione dell'ordinamento che da un lato la legge attribuisce ai detenuti un diritto e che, al contempo, l'amministrazione potesse limitare tale diritto senza una norma di pari rango che glielo consentisse. Il giudice non ha utilizzato alcun argomento rimesso alla discrezionalita' amministrativa ed ha lasciato integre le attribuzioni del Ministero della Giustizia, quale complesso di organi titolare del compito di presiedere all'organizzazione ed alla vita degli istituti penitenziari, ribadendo soltanto che lo svolgimento di tale compito non potesse includere la possibilita' di comprimere non iure situazioni di diritto soggettivo; si ritiene che, pur lasciando ferma tale fondamentale limitazione, la discrezionalita' amministrativa degli organi del potere esecutivo possa continuare ad esplicarsi nella sua intatta pienezza.

In particolare, il Magistrato di Sorveglianza, nell'ultimo capoverso della motivazione, richiamato nel dispositivo, ha sottolineato che la visione di canali televisivi da parte di detenuti in regime detentivo speciale non fosse materia del tutto sottratta alla discrezionalita' amministrativa, ammettendo la possibilita'

dell'emissione di nuovi provvedimenti amministrativi tendenti a limitare la ricezione di canali televisivi, purché motivati e riguardanti canali locali o canali che permettano la trasmissione di messaggi da parte del pubblico, eventualmente in forma occulta, o anche canali per i quali, per motivi tecnici o anche relativi ad esigenze di bilancio, non possa essere permessa la visione senza al contempo permettere la visione di canali del primo o del secondo tipo.

Infine, si sottolinea che, qualora il Ministro avesse ritenuto l'illegittimità dell'ordinanza del Magistrato di Sorveglianza, anche per carenza di giurisdizione, poteva ricorrere per cassazione per chiederne l'annullamento.

#### 9. Conclusioni

Si ritiene pertanto che l'atto del Ministro del 14.7.11 costituisca illegittima manifestazione della volontà di non ottemperare a un provvedimento adottato dall'Autorità Giudiziaria competente; tale atto costituisce indebita interferenza nelle attribuzioni spettanti al potere giurisdizionale.

È pertanto necessario sollevare conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato innanzi alla Corte Costituzionale, nei termini indicati nella presente motivazione, auspicando una pronuncia della Corte costituzionale che chiarisca in modo definitivo (portando a compimento un'evoluzione giurisprudenziale della quale essenziali momenti sono stati la sentenza della Corte costituzionale n. 26/99, la sentenza delle SS.UU. della Corte di cassazione n. 25079 del 2003 e la sentenza della Corte costituzionale n. 266/09) che nell'ordinamento della Repubblica esiste un rimedio di carattere generale per la tutela dei diritti dei detenuti, affidato in primo grado ai Magistrati di Sorveglianza e in secondo grado alla Corte di Cassazione, e che tale rimedio ha carattere pienamente giurisdizionale.

P.Q.M.

Letti gli artt. 134 Cost., 37 L. 11 marzo 1953, n. 87, 24 norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale propone ricorso alla Corte Costituzionale, per conflitto di attribuzione. ai sensi degli artt. 134 Cost., 37 L. 11 marzo 1953, n. 87, 24 norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale, nei confronti del Governo della Repubblica, nelle persone del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro della Giustizia, affinché la Corte Costituzionale:

1) dichiari che, ai sensi degli artt. 2, 3, 24, 110, 113 Cost., non spetta al Ministro della Giustizia né ad alcun organo del Governo della Repubblica, stabilire se dare esecuzione o non dare esecuzione ad un'ordinanza del Magistrato di Sorveglianza, non impugnata e divenuta definitiva, con la quale il Magistrato di Sorveglianza, ai sensi degli artt. 14 ter, 35, 69 ord. pen., dichiara che un atto dell'Amministrazione Penitenziaria ha leso un diritto di un detenuto ed annulla tale atto;

2) annulli per incompetenza il provvedimento emesso dal Ministro della Giustizia in data 14.7.11. con il quale il Ministro ha disposto di non dare esecuzione all'ordinanza n. 3031 del 9.5.2011 del Magistrato di Sorveglianza di Roma.

Manda alla Cancelleria per la comunicazione alle parti (Pubblico ministero. Ministro della Giustizia, difensore, interessato) e per il deposito del presente atto presso la Cancelleria della Corte Costituzionale. unitamente agli atti del presente procedimento (provvedimento del 29.10.10 della Dir. Gen. dei Detenuti e del Trattamento; provvedimento della medesima Dir. Gen., del 23.9.10; reclamo dell'interessato, del 10.11.10; memoria dell'Amministrazione, 7.3.11; ordinanza dei M.D.S. di Roma del 9.5.11; reclamo del difensore, 1.7.11; provvedimento del Ministro della Giustizia, 14.7.11).

Letti gli artt. 37 co. 5 e 23 co. 2 L. 11 marzo 1953, n. 87, sospende il procedimento in corso fino all'esito del giudizio davanti alla Corte Costituzionale.

Così deciso in Roma il giorno 11 novembre 2011

Il Magistrato di Sorveglianza: Della Ratta Rinaldi

#### AVVERTENZA

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 46/2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, 1ª s.s., n. 11 del 14 marzo 2012.

## Ministero della Giustizia

### Percorsi chiari e precisi, un tuo diritto

[Home](#) » [Strumenti](#) » [Decreti, circolari, provvedimenti e note](#)

Hai cercato:

◦ data di firma: Anno 2013

[Torna indietro](#)

## Decreto 8 marzo 2013 - Requisiti delle case famiglia protette

8 marzo 2013

### IL MINISTRO

Vista la legge n. 62 del 21 aprile 2011, che prevede l'istituzione delle case famiglia protette, quali strutture residenziali destinate all'accoglienza di :

- imputate/i genitori, con prole infraseienne, nei cui confronti l'autorità Giudiziaria abbia disposto gli arresti domiciliari presso tali strutture in alternativa alla propria abitazione, luogo di privata dimora o luogo pubblico di cura e assistenza;
- madri e padri con prole di età inferiore ai dieci anni, convivente, ammessi alla detenzione domiciliare ex art. 47 ter o alla detenzione speciale ex art. 47 quinquies;

Vista la previsione dell'ari 4 della legge 62 del 21 aprile 2011 che, per l'individuazione delle caratteristiche tipologiche delle case famiglia protette, prevede l'avvenuta intesa con la Conferenza Stato - Città ed Autonomie Locali;

Visto il DM 11 gennaio 2013 di revoca del precedente decreto ministeriale 26 luglio 2012, recante "caratteristiche tipologiche delle case famiglie protette", annullato in quanto adottato in carenza del presupposto della suddetta intesa;

Considerata l' intesa con la Conferenza Stato - Città ed Autonomie Locali, raggiunta in data 7 febbraio 2013;

Considerato il comma 2 dell'art.4 della legge 62/2011, che dispone che ilMinistro della Giustizia, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, può stipulare con gli Enti Locali convenzioni volte ad individuare le strutture idonee ad essere utilizzate come case protette;

Ravvisata la fondamentale importanza delle case famiglia protette la cui realizzazione rappresenta uno snodo fondamentale per la piena applicazione della legge 62/11 in quanto consente ai destinatari della norma, qualora sprovvisti di riferimentimateriali ed abitativi, di evitare in toto l'ingresso in strutture penitenziarie, seppur a custodia attenuata quali gli ICAM;

Visto che l'obiettivo prioritario della legge in esame è 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

### DECRETA

Le strutture residenziali case famiglia protette previste dalla Legge n. 62 del 21aprile 2011 - delle quali potranno fruire solo soggetti per i quali non venganoavvisate esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, o soggetti nei confronti deiquali, nel caso di concessione di misure alternative previste, non sussista grave e specifico pericolo di fuga o di commissione di ulteriori gravi reati, e risulticonstatata l'impossibilità di esecuzione della misura presso l'abitazione privata o altro luogo di dimora - debbono rispettare i criteri organizzativi e strutturali previsti dall'articolo 11 della Legge 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione

del sistema integrato di interventi e servizi sociali", e dal DPCM 21 maggio 2001, n.308, nonché dalle relative normative regionali in materia tenendo presente le seguenti caratteristiche tipologiche:

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;
10. il Ministro della Giustizia, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, può stipulare con gli enti locali convenzioni volte ad individuare le strutture da utilizzare come case famiglia protette.

Roma, 8 marzo 2013

II MINISTRO  
Paola Severino

### Legislazione

- [Legge 21 aprile 2011 n.62](#)



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI  
DIREZIONE CENTRALE DEI SERVIZI ELETTORALI

CIRCOLARE URGENTISSIMA N. 6 / 2013

Direzione Centrale Servizi Elettorali

Prot. Uscita del 09/01/2013

Numero: **0000166**

Classifica:



AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA

LORO SEDI

AI COMMISSARI DEL GOVERNO  
NELLE PROVINCE AUTONOME DI

TRENTO E BOLZANO

AL PRESIDENTE DELLA REGIONE AUTONOMA  
VALLE D'AOSTA - SERVIZI DI PREFETTURA

AOSTA

OGGETTO: Elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica di domenica 24 e lunedì 25 febbraio 2013.  
Elezioni regionali della Lombardia, del Lazio e del Molise, nella medesima data.  
Esercizio del diritto di elettorato attivo da parte dei detenuti.  
Funzionamento dei relativi seggi speciali.

Com'è noto, la normativa vigente consente a determinate categorie di elettori di avvalersi di procedure speciali, cioè di esercitare il diritto di voto non presso l'ufficio elettorale di sezione nelle cui liste sono iscritti bensì presso un altro ufficio sezionale (normale o speciale o "volante") nell'ambito dello stesso comune di iscrizione elettorale o di altro comune, previa comunque l'esibizione della tessera elettorale.

Fra tali categorie rientrano i detenuti aventi diritto al voto i quali, ai sensi degli artt. 8 e 9 della legge 23 aprile 1976, n. 136, sono ammessi ad esercitare tale diritto nel luogo di reclusione o custodia preventiva ubicato nell'ambito territoriale interessato alla consultazione, sempre che i detenuti stessi siano elettori per la consultazione di cui trattasi. Per le elezioni regionali in oggetto, pertanto, saranno ammessi al voto i detenuti iscritti nelle liste elettorali dei comuni della regione reclusi in istituti penitenziari della regione medesima. Per le elezioni



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE DEI SERVIZI ELETTORALI

politiche, ovviamente, i detenuti potranno votare in qualsiasi luogo di detenzione si trovino purchè iscritti nelle liste elettorali di qualsiasi comune del territorio nazionale.

Si richiamano i principali adempimenti del procedimento:

1) l'interessato, **non oltre il terzo giorno antecedente la data della votazione, e quindi non oltre giovedì 21 febbraio 2013**, per il tramite del direttore dell'Istituto di prevenzione e pena, deve far pervenire al sindaco del comune nelle cui liste elettorali è iscritto una dichiarazione della propria volontà di esprimere il voto nel luogo in cui si trova, recante in calce l'attestazione del direttore dell'Istituto comprovante la detenzione dell'elettore;

2) il sindaco in questione, appena ricevuta la dichiarazione, dopo averne accertato la regolarità, provvede:

- ad includere il nome del richiedente in uno degli appositi elenchi, distinti per sezioni elettorali, che dovranno essere consegnati ai presidenti di seggio per le relative annotazioni nelle liste sezionali;
- a rilasciare immediatamente all'interessato una attestazione dell'avvenuta inclusione negli anzidetti elenchi. Tale attestazione, che varrà come autorizzazione a votare nel luogo di detenzione e dovrà essere esibita al presidente di seggio unitamente alla tessera elettorale, dovrà essere trasmessa con il mezzo più rapido e sicuro e quindi **anche mediante telegramma, telefax o posta certificata**;
- a rimettere, nel caso di elettori detenuti presso Istituti ubicati in altri comuni, ai sindaci di tali altri comuni l'elenco degli elettori ai quali sia stata rilasciata la predetta attestazione con l'indicazione dell'Istituto o altra struttura penitenziaria;

3) il sindaco del comune in cui ha sede il luogo di detenzione dovrà compilare un elenco, eventualmente distinto per maschi e femmine, dei detenuti ai quali sia stato riconosciuto il diritto di esercitare il voto avvalendosi della descritta procedura speciale.



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE DEI SERVIZI ELETTORALI

Quest'ultimo elenco dovrà essere consegnato al presidente della sezione elettorale alla quale è assegnato il luogo di detenzione, unitamente al materiale occorrente per le operazioni dell'Ufficio, **il giorno precedente quello della votazione**, per la consegna al presidente del seggio speciale.

Il voto degli elettori detenuti è raccolto da un seggio speciale, da costituire ai sensi dell'art. 9 della legge 23 aprile 1976, n.136. La costituzione di tale seggio speciale, composto da un presidente e due scrutatori, uno dei quali assume le funzioni di segretario, deve essere effettuata il giorno che precede le consultazioni contemporaneamente all'insediamento dell'ufficio elettorale di sezione nella cui circoscrizione è ricompreso l'istituto di detenzione o custodia preventiva.

Le funzioni del seggio speciale - alle cui operazioni possono assistere i rappresentanti delle liste, se designati presso la sezione elettorale, che ne abbiano fatto richiesta - sono limitate alla raccolta del voto, nel rispetto della libertà e segretezza di esso, e alla consegna delle schede votate all'ufficio elettorale di sezione sopraccennato, dove saranno immesse nell'urna, previo riscontro del numero delle schede stesse con quello degli elettori detenuti risultati votanti e iscritti in apposita lista aggiunta da allegare a quella di sezione.

Ai sensi dell'art. 9, comma 11, della legge 136/1976, qualora in un luogo di detenzione i detenuti aventi diritto al voto siano più di cinquecento, la Commissione elettorale circondariale, su proposta del sindaco del comune, **entro il secondo giorno antecedente la votazione**, ripartisce i detenuti stessi, ai fini della raccolta del voto, tra due seggi speciali che fanno capo, rispettivamente, alla sezione nella cui circoscrizione ha sede il luogo di detenzione e ad una sezione contigua.

Si precisa che gli agenti di custodia, rientrando nel novero delle categorie di cui all'art. 49 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e dell'art. 1, lett. f) del decreto-legge n. 161 del 1976,



*Ministero dell'Interno*  
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI  
DIREZIONE CENTRALE DEI SERVIZI ELETTORALI

convertito nella legge n. 240 del 1976, sono ammessi a votare presso qualsiasi sezione elettorale del comune in cui si trovano per causa di servizio, ma non possono esprimere il voto presso i seggi speciali costituiti secondo le modalità prima indicate.

Si rammenta, infine, che presso tutte le sezioni elettorali nella cui circoscrizione esistono uffici distaccati di sezione, tra cui quelli costituiti presso i luoghi di detenzione e di custodia preventiva, dovrà essere consegnato un bollo di sezione in più per ogni seggio.

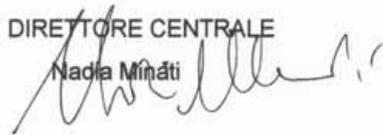
**Le SS.LL. vorranno richiamare i suddetti adempimenti, per quanto di rispettiva competenza, sia all'attenzione delle amministrazioni comunali che dei direttori degli Istituti penitenziari e delle altre strutture di esecuzione di misure di detenzione e custodia preventiva, svolgendo nel contempo opera di sensibilizzazione affinché venga effettuata una efficace e preventiva informazione nei confronti di tutti i detenuti e venga altresì agevolata al massimo la partecipazione al voto delle predette categorie di elettori, con le modalità consentite dalla legge.**

Ciò anche in linea con la risoluzione (numero 8-00126) approvata in data 11 dicembre 2012 dalle Commissioni Riunite (I e II) della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Si prega di favorire un cortese cenno di assicurazione.

IL DIRETTORE CENTRALE

Nadia Minàti



Cut . 6 /13



**ELEZIONI POLITICHE  
24 – 25 FEBBRAIO 2013.**

Il detenuto che intende votare alle prossime elezioni politiche dovrà,

*tramite l'Ufficio Matricola,*

far pervenire al Sindaco  
del Comune nelle cui liste elettorali è iscritto  
una **dichiarazione** della propria volontà di esprimere il voto  
nel luogo in cui si trova,  
insieme all'**attestazione** del Direttore del Carcere  
che comprova la detenzione,  
per ottenere l'iscrizione nell'apposito elenco.

A questo punto, il detenuto potrà partecipare alle votazioni,  
se munito della propria **tessera elettorale**.

Se si è smarrita la **tessera elettorale**, se ne può chiedere il duplicato,  
previa denuncia di smarrimento e delega al ritiro ad un familiare o  
convivente  
al Comune nelle cui liste elettorali è iscritto.

E' necessario che l'iter burocratico sia concluso almeno tre giorni prima  
della data delle votazioni (**entro il 21 Febbraio 2013**).

E' opportuno attivarsi al più presto.

Viale Aldo Moro, 50 - 40127 Bologna  
tel. 051 527.5860 - fax 051 527.5461  
E-mail: [Garantedetenuti@regione.emilia-romagna.it](mailto:Garantedetenuti@regione.emilia-romagna.it)  
Posta Certificata: [Garantedetenuti@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:Garantedetenuti@postacert.regione.emilia-romagna.it)

## **!FIRMA 3 LEGGI!**

### **MERCOLEDI' 26 GIUGNO DALLE ORE 10 ALLE 13 RACCOLTA FIRME PER 3 LEGGI DI INIZIATIVA POPOLARE SU "TORTURA, CARCERI E DROGHE"**

**Le proposte dei tre progetti di legge sono:**

- 1) *Introduzione del Reato di Tortura nel Codice Penale*
- 2) *Per la Legalità e il Rispetto della Costituzione nelle Carceri (modifiche alla legge ex Cirielli sulla recidiva; introduzione del "numero chiuso" degli ingressi in carcere; istituzione del Garante nazionale; abolizione del reato di clandestinità)*
- 3) *Modifiche alla Legge sulle Droghe: Depenalizzazione del Consumo e Riduzione dell'Impatto*

**Coloro che intendano sottoscrivere le proposte dovranno preventivamente:**

- **Chiedere l'autorizzazione al Comandante del proprio Reparto**
- **Presentarsi muniti di un valido Documento di Identità**

*Il Comitato promotore*

## ANALISI DEI FLUSSI DI UTENZA NEI SERVIZI DELLA GIUSTIZIA MINORILE DI BOLOGNA

FONTE: CENTRO GIUSTIZIA MINORILE DI BOLOGNA

Quest'anno, per effettuare l'analisi dei flussi di utenza si è scelto di avvalersi del format definito dal DGM nella pubblicazione "I numeri pensati", allo scopo di poter effettuare non solo un'analisi sincronica (la descrizione dei flussi di ingresso dell'anno 2013) ma anche diacronica (l'analisi di una serie storica). Ciò consente di individuare mutamenti e tendenze in merito alle caratteristiche quantitative e qualitative dell'utenza, e utili inoltre alla individuazione di specifici obiettivi operativi di servizio. Di seguito si presenta un quadro di sintesi e un'analisi dettagliata servizio per servizio.

### Quadro di sintesi

**Tab. 1 – Quadro di sintesi dei flussi di utenza nei Servizi Minorili dell'Emilia Romagna. Anno 2013**

Area penale anno 2013*	
Ingressi di minori	
CPA	58
IPM	109
Comunità Ministeriale	43
Comunità private	123
Minori in carico all'USSM	1068
Presenza media giornaliera	
CPA	0,5
IPM	19,8
Comunità Ministeriale	5,4

\*elaborazione su dati SISM provvisori

**Tab. 2 – Quadro di sintesi dei flussi di utenza nei Servizi Minorili dell'Emilia Romagna. Anno 2013\*\***

Area civile anno 2013*	
Minori seguiti dall'USSM ai sensi di L. 66/96 (violenza sessuale)	8
Minori seguiti dall'USSM ai sensi di L. 64/94 (sottrazione internaz.)	2

\*\*elaborazione su dati SISM provvisori

### Flussi di utenza nell'USSM di Bologna

Di seguito si presentano, seguiti da un sintetico commento i dati dei flussi di utenza del Servizio.

**Tab. 3 - Soggetti segnalati agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni di Bologna negli anni dal 2008 al 2013\***

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Soggetti segnalati	786	1.909	1.033	1.098	1.369	1301
% nuovi	93%	87%	93%	88%	89%	88%
% femmine	14%	14%	17%	15%	17%	16%
% stranieri	42%	37%	36%	34%	37%	41%

\*elaborazione su dati SISM provvisori

Nel corso del 2013 sono stati segnalati dall'A.G.di Bologna e dalle A.G. e/o USSM di altri Distretti di Corte d'Appello 1301 giovani, di cui l'88% non ancora conosciuti dal Servizio, mentre il rimanente 12% si riferisce a nuove segnalazioni relative a soggetti già in carico al Servizio. A tale segnalazione corrisponde una presa in carico da parte dell'Ufficio che consiste in: apertura fascicolo, informazione alla famiglia, richiesta di collaborazione ai Servizi territoriali e alle AUSL o incarico agli AA.SS. dell'USSM, analisi della documentazione, supporto e informazioni ai Servizi territoriali, preparazione fascicolo e assistenza in udienza, gestione delle diverse misure.

Tra i segnalati nell'anno appena trascorso si evidenzia che il 16% è costituito da femmine e il 41% da giovani di cittadinanza straniera. Confrontando i dati del 2013 con quelli della serie storica rappresentata si evidenzia che:

- Nel 2009 si è registrato un picco altissimo di segnalazioni, che pur ridotte nel 2010-2011, hanno registrato un nuovo trend di incremento nell'ultimo biennio, senza tuttavia raggiungere il picco del 2009. Concentrando l'attenzione sull'ultimo biennio si evidenzia che il numero dei soggetti segnalati si attesta su valori di poco inferiori a quelli dell'anno precedente;
- La quota di segnalazione di soggetti non conosciuti dal Servizio (nuovi) si è mantenuta alta in tutti gli anni della serie storica rappresentata, oscillando da un massimo del 93% ad un minimo del 87%;
- La quota di soggetti femminili tra i segnalati si mantiene contenuta attestandosi nel periodo in esame tra un minimo del 14% ad un massimo del 17%;
- La quota di giovani di cittadinanza straniera, tra i segnalati, pari al 42% all'inizio della serie ha subito un decremento e una stabilizzazione nel periodo 2009-2012 (attestandosi su valori tra il 34% e il 37%), per poi risalire nell'ultimo anno a valori simili a quelli dell'inizio della serie (41%).

**Tab. 4 - Soggetti in carico agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni di bologna negli anni dal 2008 al 2013\***

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Soggetti in carico	605	705	438	632	802	1068
% nuovi	55%	59%	56%	38%	37%	32%
% femmine	7%	10%	8%	8%	9%	11%
% stranieri	44%	38%	39%	38%	39%	41%

\*elaborazione su dati SISM provvisori

Nel corso del 2013 il Servizio ha avuto in carico n. 1068 soggetti assegnati agli AA.SS. dell'Ufficio, di cui il 32% "nuovi", cioè non ancora conosciuti, mentre il 68% è costituito da giovani già in carico dagli anni precedenti. Tale dato non comprende i casi per i quali, pur non essendo stati assegnati ad un singolo A.S., l'USSM ha svolto gli interventi descritti nel commento alla Tabella 3. Si evidenzia che tra i soggetti in carico nell'anno 2013, la quota femminile risulta contenuta 11%, mentre significativa è quella inerente i giovani di cittadinanza straniera (41%).

Confrontando i dati 2013 con quelli raccolti nella serie storica emerge **un incremento costante e consistente** dei soggetti in carico agli Assistenti Sociali dell' USSM, con l'unica eccezione dell'anno 2010. In particolare tra il 2012 e il 2013 si è registrato un notevole incremento (276 casi in più).

Approfondendo le variazioni delle caratteristiche dell'utenza nella serie storica emerge:

- Un decremento della presa in carico dei soggetti "nuovi" nell'ultimo triennio;
- Una relativa stabilità della presenza femminile tra i presi in carico;
- Una lieve fluttuazione della quota di stranieri presi in carico, che diminuita nel 2009, si è poi attestata su valori tra il 38 e il 49%.

Complessivamente, i dati emergono l'incidenza tra i presi in carico di soggetti caratterizzati da lunghi percorsi all'interno dell'iter penale minorile, in quanto caratterizzati dalla gravità dei reati commessi e dalla recidiva.

**Tab. 5 - Soggetti in carico all'U.S.S.M. di Bologna nel biennio 2012-2013 - Prime 5 nazionalità\* - Valori per 100 minori in carico nell'anno\*\***

2012			2013		
Nazionalità	Numero	% sul totale dei soggetti in carico	Nazionalità	Numero	% sul totale dei soggetti in carico
5 <sup>a</sup> Albania	30	4%	5 <sup>a</sup> Albania	41	4%
4 <sup>a</sup> Romania	42	5%	4 <sup>a</sup> Romania	47	4%
3 <sup>a</sup> Tunisia	46	6%	3 <sup>a</sup> Tunisia	52	5%
2 <sup>a</sup> Marocco	87	11%	2 <sup>a</sup> Marocco	113	11%
1 <sup>a</sup> Italia	488	61%	1 <sup>a</sup> Italia**	632	59%
			Altre nazionalità	183	17%

\*(compresa Italia); \*\*elaborazione su dati SISM provvisori

Nel corso del 2013 l'USSM la maggioranza dei soggetti presi in carico dal Servizio è stata di cittadinanza italiana (59%). Rappresentante in modo significativo tra i presi in carico nel 2013 sono anche la cittadinanza marocchina (11%), quella romena (4%), quella tunisina (5%) e quella albanese (4%).

Quanto registrato nel 2013 dal punto di vista delle principali nazionalità dei presi in carico dall'USSM è in continuità con l'anno precedente.

**Tab. 6 - Reati dei soggetti in carico all'U.S.S.M. di Bologna nel biennio 2012-2013 - Prime 5 tipologie - Valori per 100 reati\***

2012			2013		
Totale reati		3.065	Totale reati		4166
Principali tipologie di reato	Numero	% sul totale dei reati dei soggetti in carico	Principali tipologie di reato	Numero	% sul totale dei reati dei soggetti in carico
5 <sup>a</sup> art.4 Lg.110/75	166	5%	5 <sup>a</sup> art.648 C.P.	212	5%
4 <sup>a</sup> art.73 Dpr 309/90	237	8%	4 <sup>a</sup> art.73 Dpr 309/90	295	8%
3 <sup>a</sup> art.628 C.P.	308	10%	3 <sup>a</sup> art.628 C.P.	394	10%
2 <sup>a</sup> art.582,585 C.P.	308	10%	2 <sup>a</sup> art.582,585 C.P.	447	11%
1 <sup>a</sup> art.624,625 C.P.	879	29%	1 <sup>a</sup> art.624,625 C.P.	1114	27%

\*elaborazione su dati SISM provvisori

Ai soggetti in carico all'USSM - nel 2013 - sono stati imputati 4166 reati (1.101 in più rispetto all'anno precedente).

Dal punto di vista della tipologia di reato di cui sono stati imputati i giovani presi in carico nel 2013 si osservano tra le prime cinque tipologie di reato una prevalenza di reati contro il patrimonio (art.624, 625 c.p.: 27% + art. 628 c.p.: 10% + art. 648: 5%). Tra i reati contro la persona maggiormente rappresentati emerge il reato di "lesioni personali", occupa la seconda posizione nella classifica dei reati e incide per l'11% sul totale dei reati. Contenuta è invece la presenza di reati connessi alla detenzione e allo spaccio di sostanze stupefacenti (art.73 DPR 309/90 = 8%). Confrontando tali dati con l'annualità precedente si evidenzia una fortissima continuità: l'incidenza percentuale rimane sostanzialmente invariata, lasciando al primo posto il "furto" (con relative aggravanti), seguito da "lesioni personali", "rapina" "detenzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti". Unica variazione è data dal reato di ricettazione, che nel 2013 si colloca al 5° posto, occupato nel 2012 dal reato di "porto di armi od oggetti atti ad offendere".

**Tab. 7 - Soggetti in carico all'U.S.S.M. di Bologna nel biennio 2012-2013 per alcune tipologie di provvedimenti giudiziari\***

Tipologie provvedimenti	2012		2013	
	N. soggetti	% sul totale minori in carico	N. soggetti	% sul totale minori in carico
Denuncia a piede libero	185	23%	227	23%
Misure cautelari	293	37%	447	45%
Messa alla prova	206	26%	231	23%
Esecuzione pena	56	7%	54	6%
Misure alternative	25	3%	26	3%
Sanzioni sostitutive	4	0%	2	0%
Misure di sicurezza	0	0%	1	0%

\*elaborazione su dati SISM provvisori

- Per quanto attiene i provvedimenti giudiziari emessi nel corso del 2013 a cui sono sottoposti i giovani in carico al Servizio , si osserva una prevalenza di "misure cautelari" (45%), seguite dall'istituto della "messa alla prova" (23%) e da "denunce a piede libero" (23%). Decisamente contenuta è stata la quota di giovani in esecuzione pena (6%) e beneficiario di misure alternative (3%).

Confrontando il dato 2013 con quello 2012 si evidenzia:

- un incremento delle denunce a piede libero a fronte di un aumento complessivo dei soggetti presi in carico (266 in più rispetto all'anno precedente);
- una crescita in valori assoluti dei provvedimenti relativi alle misure cautelari e alle messe alla prova, anche se in percentuale questi ultimi risultano soggetti a una lieve flessione;
- una stabilità in valori assoluti e percentuali delle esecuzioni pena.

Tali andamenti spiegano il fatto che, a fronte della lieve diminuzione dei casi segnalati nel 2013, aumentano considerevolmente i casi in carico agli AA.SS. dell'USSM, per il prolungamento dei tempi dell'iter penale.(v. Tab 4)

**Tab. 8 - Soggetti in carico all'U.S.S.M. di Bologna nel biennio 2012-2013 per residenza\***

Province/Senza fissa dimora	2012		2013	
	N. soggetti	% sul totale minori in carico	N. soggetti	% sul totale minori in carico
Bologna	176	22%	269	25%
Modena	108	13%	137	13%
Reggio Emilia	95	12%	114	10%
Forlì-Cesena	54	7%	73	7%
Ravenna	48	6%	65	6%
Parma	45	6%	72	7%
Rimini	41	5%	44	4%
Piacenza	39	5%	61	6%
Ferrara	37	5%	41	4%
Altra regione	67	8%	96	9%
Esteri	3	0%	19	2%
Non definito	26	3%	77	7%
Senza fissa dimora	63	8%	0	0%
<b>Totale</b>	<b>802</b>	<b>100</b>	<b>1068</b>	<b>100%</b>

\*elaborazione su dati SISM provvisori

Nel corso del 2013 quasi la metà dei giovani in carico al Servizio (48%) risultano residenti in 3 provincie (Bologna: 25%; Modena 13%; Reggio Emilia: 10%). Tutte le altre provincie registrano valori contenuti, oscillanti tra il 7% e il 4%. La maggior concentrazione rimane quella dei soggetti residenti nella Provincia di Bologna che, unitamente alle Province emiliane, raggiunge un totale pari al 61%. Non trascurabile è la quota di giovani residenti in altre regioni (9%), spesso collocati in comunità private dell'Emilia Romagna. Dal dato ricavato dal SISM i "senza fissa dimora" ricadono nei soggetti per i quali la residenza risulta "non definita"; tale dato, riferito essenzialmente ai rom e ai minori stranieri non accompagnati, tiene conto del fatto che quest'ultima tipologia è sempre meno presente nel nostro Servizio. Il confronto con l'anno precedente conferma una sostanziale stabilità dell'utenza per quanto attiene alla variabile della residenza.

### Flussi di utenza nel C.P.A.

Di seguito si presentano, seguiti da un sintetico commento i dati dei flussi di utenza del Servizio.

**Tab. 9 - Ingressi nel Centro di Prima Accoglienza di Bologna negli anni dal 2008 al 2013\***

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Numero ingressi	141	90	69	93	107	58
% arrestati	92%	95%	94%	90%	87%	84%
% femmine	16%	12%	16%	4%	9%	14%
% stranieri	58%	49%	48%	53%	56%	59%

\*elaborazione su dati SISM provvisori

Nell'anno 2013 hanno fatto ingresso nel Servizio n. 58 minori, di cui il 59% stranieri e solo il 14% di sesso femminile. Confrontando i dati del 2013 con quelli raccolti a partire dal 2008, allorché la quota di ingressi si era attestata su n. 141 unità, emerge un significativo trend di decremento degli ingressi, che interrottosi nel biennio 2011-12, precipita nell'ultimo anno (n. 58). Nonostante queste fluttuazioni la quota di minori di cittadinanza straniera si mantiene pressoché invariata, variando da un minimo del 48% nel 2010 ad un massimo del 59% nel 2013. La quota di ingressi di minori di sesso femminile, per quanto contenuta, ha registrato nello stesso periodo un calo nel biennio 2011-12, per risalire nell'ultimo anno verso valori più simili a quelli dell'inizio della serie storica in esame.

**Tab. 10 - Ingressi nel C.P.A. di Bologna nel biennio 2012-2013 - Prime 5 nazionalità - Valori per 100 ingressi nell'anno\***

Nazionalità	2012		Nazionalità	2013	
	Numero	% sul totale dei soggetti in carico		Numero	% sul totale dei soggetti in carico
5 <sup>a</sup> Bosnia - Erzegovina	5	5%	5 <sup>a</sup> Romania	3	5%
4 <sup>a</sup> Tunisia	9	8%	4 <sup>a</sup> Tunisia	3	5%
3 <sup>a</sup> Marocco	11	10%	3 <sup>a</sup> Albania	5	9%
2 <sup>a</sup> Romania	12	11%	2 <sup>a</sup> Croazia	7	12%
1 <sup>a</sup> Italia**	47	44%	1 <sup>a</sup> Italia	24	41%

\*elaborazione su dati SISM provvisori; \*\*(compresa Italia)

Nell'anno 2013 gli ingressi hanno interessato soggetti con nazionalità diverse. Tra le prime cinque nazionalità si registra quella italiana (41%), seguita da quella croata (12%) e da quella albanese (9%). Presenti nella classifica delle prime cinque nazionalità, anche se con valori nettamente

inferiori, sono quella tunisina (5%) e quella romena (5%). Confrontando tali dati con quelli dell'anno precedente si osservano alcune significative variazioni nella composizione dell'utenza rispetto alla variabile geografica-culturale di provenienza:

- la presenza di giovani provenienti dal Maghreb (Tunisia e Marocc) si riduce dal 18% del 2012 al 5% del 2013 (Tunisia);
- la provenienza dalla Romania passa dal costituire il 12% nel 2012 al 5% nel 2013;
- assente tra le prime cinque nazionalità nel 2012, quella albanese si colloca al terzo posto nel 2013;
- le provenienze dall'ex Jugoslavia, scarsamente rappresentate nel 2012 (5% Bosnia Erzegovina), si posizionano al secondo posto nel 2013 (12% Croazia)

**Tab. 11 - Reati dei soggetti entrati nel C.P.A. di Bologna nel biennio 2012 -2013 - Prime 5 tipologie - Valori per 100 reati\***

2012			2013		
Totale reati		187	Totale reati		
Principali tipologie di reato	Numero	% sul totale dei reati dei soggetti in carico	Principali tipologie di reato	Numero	% sul totale dei reati dei soggetti in carico
5 <sup>a</sup> art.337 cp	8	4%	5 <sup>a</sup> art.4 Lg.110/75	6	6%
4 <sup>a</sup> art. 582 cp	16	9%	4 <sup>a</sup> art. 582 cp	6	6%
3 <sup>a</sup> art. 628 cp	29	16%	3 <sup>a</sup> art. 628 cp	13	13%
2 <sup>a</sup> art.73 DPR309/90	42	22%	2 <sup>a</sup> art.73 DPR309/90	21	22%
1 <sup>a</sup> art. 624,625 cp	55	29%	1 <sup>a</sup> art. 624,625 cp	36	37%

\*elaborazione su dati SISMI provvisori

Si osserva tra le prime cinque tipologie di reato imputate ai giovani transitati in CPA nel 2013 una prevalenza di reati contro il patrimonio (art.624, 625 c.p.: 37% + art. 628 c.p. = 13%), seguita da una significativa presenza di reati connessi alla detenzione e allo spaccio di sostanze stupefacenti (art.73 DPR 309/90 = 22%) e da una più contenuta attestazione di reati per "lesioni personali" (art. 582 c.p. = 6%) e per "porto di armi od oggetti atti ad offendere" (art. 4. Lg.110/75). Confrontando tali dati con l'annualità precedente si evidenzia principalmente un incremento del reato di furto (da 29% a 37%), verosimilmente correlato al lieve aumento degli ingressi di ragazze di origine rom. Le posizioni occupate dalle altre tipologia di reato rimangono costanti, con l'unica eccezione della 5<sup>a</sup> posizione, che rappresentata dal reato di "resistenza a pubblico ufficiale" nel 2012 è sostituita nel 2013 da quello di "porto di armi od oggetti atti ad offendere"

**Tab. 12 – Motivi di uscita dal C.P.A. di Bologna nel biennio 2012-2013\***

Motivazione di uscita**	Anno 2012		Anno 2013		
	N.	%	N.	%	
Con applicazione di misura cautelare	prescrizioni	1	1%	0	0%
	permanenza in casa	31	33%	14	24%
	collocamento in comunità	39	42%	23	40%
	custodia cautelare	22	24%	16	28%
<b>Totale</b>	<b>93</b>	<b>87%</b>	<b>53</b>	<b>88%</b>	
Altre uscite	remissione in libertà	14	100%	7	12%
	minore di 14 anni	0	0%	0	0%

	<b>mancanza altri presupposti</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>
	<b>altro</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>
<b>Totale</b>		<b>14</b>	<b>13%</b>	<b>7</b>	<b>12%</b>
<b>Totale uscite</b>		<b>107</b>	<b>100%</b>	<b>60*</b>	<b>100%</b>

\*elaborazione su dati SISM provvisori

\*\*Le uscite sono n. 60 perché vi erano n. 2 minori presenti alle ore 00.01 del 01.01.2013.

Nel corso del 2013 l'88% dei minori che ha fatto ingresso nella struttura ne è uscito con l'applicazione di una misura cautelare. Tra queste, risulta nettamente più frequenti quelle meno afflittive (40% collocamento in comunità; 24% permanenza in casa), mentre il ricorso alla custodia cautelare rappresenta poco più di un quarto dei motivi di uscita (28%). Una quota contenuta di giovani (12%) è stata rimessa in libertà. Dal confronto con i dati 2013 non si evidenziano variazioni significative, se non una riduzione della misura di permanenza a casa (che passa dal 33% del 2012 al 24% del 2013) e un lieve incremento della custodia cautelare (dal 24 % del 2012 al 28% del 2013).

#### Flussi di utenza nella Comunità Ministeriale.

Di seguito si presentano, seguiti da un sintetico commento i dati dei flussi di utenza del Servizio.

**Tab. 13 - Presenza media giornaliera nella Comunità Ministeriale di Bologna. Periodo 2010-2013\*.**

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Numero presenti	6,4	7,2	4,9	5,4
% femmine	0%	0%	0%	0%
% stranieri	46,88%	48,61%	38,78%	79,63%

\*elaborazione su dati SISM provvisori

Nell'anno 2013 nella Comunità Ministeriale si è registrata una presenza media di 5,4 giovani, il 79,63% riferibili a giovani di cittadinanza straniera. Tali dati se confrontati con quelli del triennio precedente evidenziano:

- Un andamento fluttuante delle presenze medie, da cui emerge una significativa riduzione nel 2012 e un trend di incremento nel 2013;
- Un incremento elevato della percentuale di presenze medie giornaliere da parte di giovani di cittadinanza straniera, che raggiunge quasi l'80% nell'ultimo anno, mentre negli anni precedenti si era attestata su valori tra il 38% e il 48%.

**Tab. 14 - Collocamenti nelle Comunità Ministeriale di Bologna. Periodo 2010-2013\*.**

		<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Numero ingressi		<b>68</b>	<b>82</b>	<b>51</b>	<b>43</b>
Di cui	femmine	0	0	0	0
	stranieri	38	44	32	18
% per misura cautelare (art.22)		72,06%	82,93%	86,27%	97,67%

% da altra misura cautelare	17,65%	13,41%	13,73%	0,00%
% in messa alla prova	10,29%	3,66%	0,00%	2,33%
% femmine	0%	0%	0%	0%
% stranieri	55,88%	53,66%	62,75%	41,86%

\*elaborazione su dati SISM provvisori

Nel corso del 2013 sono stati collocati in comunità n. 43 giovani, di cui stranieri il 41,86%. La quasi totalità dei giovani ha fatto ingresso in comunità pubblica per l'applicazione della misura cautelare del collocamento in comunità (art.22). Tale dato è da leggerci in linea con le fornite direttive dal CGM e in linea con il Progetto educativo della Comunità. In un solo caso è stato accolto un minore proveniente da altra comunità del privato sociale. Dalla comparazione con i dati registrati a partire dal 2010 si evidenzia:

- un decremento degli ingressi nell'ultimo biennio da interpretarsi in relazione con una maggiore permanenza media dei giovani in comunità;
- un incremento degli ingressi per misura cautelare, che costituivano il 72,06% nel 2010 e hanno progressivamente raggiunto la quota del 97,67% nel 2013;
- un decremento degli ingressi per messa alla prova, che costituivano il 10,29% nel 2010 e sono scesi al 2,33% nel 2013;
- una significativo calo della presenza di giovani di cittadinanza straniera, che nel primo triennio ha costituito la netta maggioranza (con variazione tra il 53,66% del 2011 al 62,75% del 2013), mentre nel 2013 sono scesi a quota 41,86%.

Confrontando, infine il dato relativo agli ingressi (tab. 14) e quello relativo alle presenze medie giornaliere (tab. 15) emerge che nel 2013 a fronte di una riduzione degli ingressi è però aumentata la presenza media in Comunità Ministeriale e che nonostante la diminuzione di ingressi di giovani di cittadinanza straniera la durata della loro permanenza in struttura è invece nettamente aumentata. I giovani di cittadinanza straniera infatti hanno registrato dei tempi di permanenza nella struttura medio-lunghi.

**Tab. 15 - Collocamenti nel biennio 2012-2013 nella Comunità Ministeriale di Bologna. Prime 5 nazionalità\* - Valori per 100 ingressi nell'anno\*\***

Nazionalità	2012		Nazionalità	2013	
	Numero	% sul totale dei soggetti in carico		Numero	% sul totale dei soggetti in carico
5 <sup>a</sup> Romania	2	3,92%	5 <sup>a</sup> Romania	2	4,65%
4 <sup>a</sup> Algeria	3	5,88%	4 <sup>a</sup> Ghana	2	4,65%
3 <sup>a</sup> Tunisia	7	13,73%	3 <sup>a</sup> Tunisia	2	4,65%
2 <sup>a</sup> Marocco	10	19,61%	2 <sup>a</sup> Marocco	5	11,63%
1 <sup>a</sup> Italia	19	7,25%	1 <sup>a</sup> Italia	25	58,14%

\*(compresa Italia); \*\* elaborazione su dati SISM provvisori

Nell'anno 2013 hanno fatto ingresso in comunità Ministeriale giovani di diversa nazionalità. Tra le prime cinque nazionalità si registra quella italiana (58,14%), seguita da quella marocchina (11,63%) e, da quelle, in quota nettamente inferiore, tunisina, ghanese e romena (tutte attestatesi a quota 4,65%).

Confrontando tali dati con quelli dell'anno precedente emerge una forte continuità con i dati del 2012 dal punto di vista delle nazionalità presenti, ad eccezione della nazionalità ghanese, non

presente nel 2012 fra le prime cinque (al suo posto vi era quella algerina). Dal punto di vista della frequenza registrata da ogni singola nazionalità invece si riscontra:

- Un massiccio incremento degli ingressi di giovani di nazionalità italiana (dal 7,25% al 58,14%),
- Una lieve diminuzione di giovani di cittadinanza marocchina (dal 19,61% all'11,63%)
- Un decremento degli ingressi di giovani tunisini (dal 13,73% al 4,65);
- Una stabilizzazione della contenuta presenza di giovani di nazionalità romena.

**TAB. 16 - Reati dei soggetti collocati nel biennio 2012-2013 nella Comunità Ministeriale di Boogna - Prime 5 tipologie - Valori per 100 reati\***

2012			2013		
<b>Totale reati</b>	<b>187</b>		<b>Totale reati</b>	<b>93</b>	
Principali tipologie di reato	Numero	% sul totale dei reati dei soggetti in carico	Principali tipologie di reato	Numero	% sul totale dei reati dei soggetti in carico
5 <sup>a</sup> art.4 Lg.110/75	5	4,31%	5 <sup>a</sup> art.629 cp	4	4,30%
4 <sup>a</sup> artt. 582 - 585 cp	5	4,31%	4 <sup>a</sup> art.4 Lg.110/75	5	5,38%
3 <sup>a</sup> art.73 DPR309/90	18	15,52%	3 <sup>a</sup> art. 628 cp	14	15,05%
2 <sup>a</sup> art. 628 cp	29	25,00%	2 <sup>a</sup> art.73 DPR309/90	22	23,66%
1 <sup>a</sup> art. 624,625 cp	38	32,76%	1 <sup>a</sup> art. 624,625 cp	29	31,18%

\*elaborazione su dati SISM provvisori

Dal punto di vista della tipologia di reato di cui sono stati imputati i giovani collocati nella struttura nel 2013 si osservano tra le prime cinque tipologie di reato una prevalenza di reati contro il patrimonio (art.624, 625 c.p.: 31,17% + art. 628 c.p. = 15,05% + art. 629 = 4,30%). Significativa è anche la presenza di reati connessi alla detenzione e allo spaccio di sostanze stupefacenti (art.73 DPR 309/90 = 23,66%), mentre risulta contenuta l'attestazione di reati per "porto di armi od oggetti atti ad offendere" (art. 4. Lg.110/75 = 5,38%).

Confrontando tali dati con l'annualità precedente si evidenzia in particolare

- una fortissima continuità per quanto attiene il reato di furto (art. 624, 625 cp);
- un incremento nel 2013 per quanto riguarda le imputazioni inerenti lo spaccio e la detenzione delle sostanze stupefacenti (art. 73 DPR 309/90: dal 15,52% al 23,66%)
- una decremento delle imputazioni di "rapina" (art. 628 cp: dal 25% al 15,05%)
- un decremento del reato di lesione personale (582-585 c.p) che non è presente tra le prime cinque posizioni nel 2013;
- l'emerge di una quota più significativa di imputazione connesse al reato di estorsione (art. 629 cp) non presente tra le prime cinque posizioni nel 2012.
- Una continuità nella frequenza di imputazioni relative al reato di "porto di armi od oggetti atti ad offendere" (art. 4. Lg.110/75: dal 4,31% del 2012 al 5,38% del 2013).

### Flussi di utenza nelle Comunità Private

Complessivamente dai dati raccolti, si evidenziano i principali elementi utili per la programmazione tecnico-economica 2014

- Un lieve decremento del numero degli ingressi in comunità a cui si accompagna però un incremento della presenza media, in seguito ad una maggiore "tenuta" o "lunghezza" del periodo di permanenza in comunità;

- Un decremento dei collocamenti in comunità nell'ambito del beneficio della messa alla prova, da riconnettersi sia all'attenzione prestata dal CGM a tale elemento al fine della "riduzione dei costi" sia per la riduzione di giovani (MSNA) privi di riferimenti genitoriali;
- Una lieve contenimento delle presenze di giovani originati del Maghreb, dopo l'incremento registrato in seguito al fenomeno della cosiddetta "Primavera araba".

Di seguito si riportano le tabelle con i dati statistici seguite da un breve commento analitico.

**Tab. 17 - Presenza media giornaliera nelle Comunità Private\***

	2010	2011	2012	2013
Numero presenti	63,0	63,3	66,1	71,9
% femmine	9,68%	6,64%	9,23%	8,34%
% stranieri	58,89%	47,39%	53,56%	53,82%

\*elaborazione su dati SISM provvisori

Nell'anno 2013 la presenza media giornaliera nelle comunità private è stata di 71,9 unità, di cui il 8,34% rappresentato da ospiti di sesso femminile e il 53,82% di cittadinanza straniera.

Osservando i dati relativi alla presenza media giornaliera in comunità private a partire dal 2010 (tab.17), si evidenzia un progressivo incremento del numero dei presenti (da 63,0 a 71,9) e alcune fluttuazioni in merito alla composizione per genere e nazionalità. In particolare:

- pur restando sempre inferiore al 10%, la percentuale delle presenze femminili, che si attestava su un valore di circa il 9% all'inizio della serie, subisce un calo sia nel 2011 (6,64%) sia – lievissimo - nel 2013;
- la presenza media dei giovani di cittadinanza straniera, pari al 58,89% all'inizio della serie, subisce un significativo calo nel 2011 e si attesta poi nell'ultimo biennio a circa il 53%.

**Tab. 18 - Collocamenti nelle Comunità Private\***

		2010	2011	2012	2013
Numero ingressi		83	102	149	123
Di cui	femmine	6	13	17	11
	stranieri	45	54	100	75

% per misura cautelare (art.22)	63,86%	69,61%	59,73%	49,59%
% da altra misura cautelare	3,61%	7,84%	22,15%	35,77%
% in messa alla prova	32,53%	22,55%	18,12%	14,63%

% femmine	7,23%	12,75%	11,41%	8,94%
% stranieri	54,22%	52,94%	67,11%	60,98%

\*elaborazione su dati SISM provvisori

Nell'anno 2013 si sono registrati n. 123 ingressi in comunità private, di cui n. 11 di femmine e n. 75 di cittadini stranieri (v. tab. 18).

Soffermandosi poi sulla condizione giuridica dei giovani collocati in comunità, si osserva che nel 2013 quasi la metà dei giovani (49,59%) era sottoposta alla misura cautelare del collocamento in comunità (art.22), mentre una quota significativa (35,77%) ad altra misura cautelare. Solo una quota contenuta (14,63%) beneficiava della messa alla prova (art.28).

Quest'ultimo dato assume un valore particolare se considerato nel contesto della serie storica rappresentata. Infatti, emerge che negli ultimi quattro anni la quota di giovani in messa alla prova ospitati in comunità del privato sociale si è notevolmente ridotta (dal 32,53% del 2010 al 14,63% del 2013).

Nello stesso periodo anche i collocamenti per art.22 hanno subito interessanti oscillazioni: attestatesi tra il 63% e il 69% nel primo biennio, sono stati caratterizzati da un significativo decremento in quello successivo, raggiungendo il 49,59% nel 2013.

Parallelamente sono notevolmente aumentati i collocamenti in comunità per altre misure cautelari, che limitati al 3,61% all'inizio della serie storica sono progressivamente saliti al 35,77%, registrando un più alto tasso di crescita nell'ultimo biennio.

Approfondendo l'analisi dei collocamenti in comunità private a partire dal 2010 attraverso il numero degli ingressi, emerge che vi è stato, successivamente al 2010, un netto incremento nel biennio 2011-2012, mentre nel 2013 non solo si è interrotto il trend di crescita, ma ha invertito direzione, evidenziando un calo degli ingressi rispetto all'anno immediatamente precedente. L'andamento indicato è riscontrabile nella quota di ingressi che hanno interessato la componente femminile che, pari al 7,23% nel 2010 ha superato il 10% nel biennio successivo ed è ridiscesa nel 2013 all'8,94%. Soggetta a fluttuazioni è stata anche la componente di cittadinanza straniera, che attestatesi ad un livello di poco superiore al 50% nel primo biennio, ha evidenziato un trend di incremento nell'ultimo biennio, registrando un picco nel 2012 (67,11%) e pur con un lieve decremento, mantendosi intorno al 60% nel 2013.

**Tab. 19 - Collocamenti nel biennio 2012-2013 nelle Comunità Private - Prime 5 nazionalità\* - Valori per 100 ingressi nell'anno nelle Comunità Private\*\***

Nazionalità	2012		Nazionalità	2013	
	Numero	% sul totale dei soggetti in carico		Numero	% sul totale dei soggetti in carico
5 <sup>a</sup> Algeria	5	3,36%	5 <sup>a</sup> Romania	5	4,07%
4 <sup>a</sup> Romania	10	6,71%	4 <sup>a</sup> Albania	8	6,50%
3 <sup>a</sup> Tunisia	21	14,09%	3 <sup>a</sup> Tunisia	16	13,01%
2 <sup>a</sup> Marocco	29	19,46%	2 <sup>a</sup> Marocco	18	14,63%
1 <sup>a</sup> Italia	49	32,89%	1 <sup>a</sup> Italia	48	39,02%

\*(compresa Italia); \*\*\*elaborazione su dati SISM provvisori

Soffermando l'attenzione sul solo anno 2013 si evidenzia che i collocamenti in comunità private effettuati dal CGM di Bologna hanno interessato soggetti con nazionalità diverse. Tra le prime cinque nazionalità si registra quella italiana (39,02%), seguita da quella marocchina (14,63%) e da quella tunisina (13,01%). Presenti nella classifica delle prime cinque nazionalità, anche se con valori nettamente inferiori, sono quella albanese (6,50%) e quella romena (4,07%). Declinando le diverse nazionalità per le aree geografiche-culturali di provenienza, emerge che, dopo quella italiana, il Maghreb (Marocco e Tunisia) costituisce l'area di provenienza maggiormente rappresentata tra i collocamenti in comunità private effettuati nel 2013 (27,64%).

Confrontando i dati 2013 con quelli dell'anno precedente, si evidenzia un lieve incremento dei collocamenti dei giovani di cittadinanza italiana (dal 32,89% al 39,02%) e di quella albanese, che nel 2012 non era rappresentata tra le prime 5 nazionalità. Viceversa, la nazionalità afferenti al Maghreb – marocchina, algerina e tunisina - subiscono un decremento, particolarmente significativo nei valori assoluti.

**Tab. 20 - Reati dei soggetti collocati nel biennio 2012-2013 nelle Comunità Private - Prime 5 tipologie - Valori per 100 reati\***

2012			2013		
<b>Totale reati</b>	<b>298</b>		<b>Totale reati</b>	<b>255</b>	
Principali tipologie di reato	Numero	% sul totale dei reati dei soggetti in carico	Principali tipologie di reato	Numero	% sul totale dei reati dei soggetti in carico
5 <sup>a</sup> art.4 Lg.110/75	13	4,36%	5 <sup>a</sup> art.4 Lg.110/75	21	8,24%
4 <sup>a</sup> artt. 582 - 585 cp	26	8,72%	4 <sup>a</sup> artt. 582 - 585 cp	22	8,63%
3 <sup>a</sup> art.73 DPR309/90	37	12,42%	3 <sup>a</sup> art.73 DPR309/90	27	10,59%
2 <sup>a</sup> art. 628 cp	69	23,15%	2 <sup>a</sup> art. 628 cp	47	18,43%
1 <sup>a</sup> art. 624,625 cp	86	28,86%	1 <sup>a</sup> art. 624,625 cp	77	30,20%

\*elaborazione su dati SISM provvisori

Oltre ai reati contro il patrimonio, tra i primi cinque più frequenti si segnalano quelli connessi alla "produzione e al traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope" (art. 73 DPR309/90: 10,59%), quelli inerenti "lesioni personali, accompagnate da circostanze aggravanti" (582, 585 c.p.: 8,63%) e infine quelli inerenti il "porto di armi o oggetti atti a offendere" (art.4 Lg. 110/75: 8,24%).

Confrontando i dati del 2013 con quelli dell'anno precedente emerge una continuità tra le principali imputazioni di reato, anche se con delle interessanti fluttuazioni, che evidenziano una certa stabilità dei reati di furto, un decremento delle rapine e del reato di spaccio e detenzione di sostanze stupefacenti, mentre si osserva una certa stabilità dei reati inerenti le lesioni personali, accompagnate da circostanze aggravanti e un raddoppiamento della percentuali di giovani imputati di "porto di armi o oggetti atti a offendere".

### Flussi di utenza nell'I.P.M. di Bologna

Di seguito si presentano, seguiti da un sintetico commento i dati dei flussi di utenza del Servizio.

**Tab. 21 - Presenza media giornaliera nell'IPM di Bologna negli anni dal 2008 al 2013\***

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Numero presenti	15,3	17,6	21,0	21,0	22,0	19,8
% femmine	0%	0%	0%	0%	0%	0%
% stranieri	70%	74%	76%	71%	77%	81%

\*elaborazione su dati SISM provvisori

Nel corso del 2013 la presenza media giornaliera nell'Istituto è stata di 19,8 giovani, di cui l'81% rappresentata da giovani di cittadinanza straniera. Confrontando il dato con quelli raccolti nella serie storica presentata si nota una tendenza all'aumento delle presenze tra il 2008 e il 2012 ed una flessione nel corso del 2013. Quest'ultima flessione è interpretabile con una generale diminuzione delle presenze durante il corso dell'anno negli Istituti Penali per i Minorenni di tutta Italia.

Se nello specifico si considerano invece le percentuali inerenti i minori stranieri è evidente l'aumento nel corso degli anni. L'utenza prevalentemente straniera rimane caratteristica tipica dell'utenza di questa struttura.

**Tab. 22 - Ingressi nell'IPM di Bologna negli anni dal 2008 al 2013\***

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Numero ingressi	137	104	86	83	103	109
% femmine	0%	0%	0%	0%	0%	0%
% stranieri	78%	71%	60%	64%	78%	73%

\*elaborazione su dati SISM provvisori

Nel 2013 si sono registrati nell'istituto 109 ingressi, il 73% riferibili a giovani di cittadinanza straniera. Confrontando tali dati con quelli degli anni precedenti si nota che dall'anno 2008 all'anno 2011 vi è stata una riduzione del numero di ingressi, particolarmente significativa nel triennio 2009-2011, a cui è seguita una fase di incremento nell'ultimo biennio, pur restando il numero di ingressi inferiore a quelli registrati nel 2008. Tali oscillazioni sono probabilmente legate anche al trasferimento dell'IPM nei nuovi locali (avvenuto nell'anno 2010 e variazioni di capienza che si sono registrate nel passaggio da un'edificio all'altro).

Esaminando gli ingressi dei giovani di cittadinanza straniera si evidenzia un particolare decremento nel biennio nel 2010-2011, seguito da un incremento nel biennio 2012-2013, che riporta i valori a quote simile a quelle dell'inizio della serie storica. Si sottolinea che nel 2013 pur essendo - rispetto al 2012 - leggermente aumentati gli ingressi, la quota di minori di cittadinanza straniera ha invece subito una flessione.

Tali dati, integrati con quelli riportati nella tab. 21, evidenziano che pur aumentando il numero di ingressi diminuisce la presenza media, e quindi la durata delle detenzioni. Tuttavia, per la quota di cittadini stranieri, seppur diminuisce il numero degli ingressi, aumenta la presenza media giornaliera: sono coloro che hanno tempi di permanenza più lunghi.

**Tab. 23 - Ingressi nell'IPM di Bologna nel biennio 2012-2013 - Prime 5 nazionalità\* - Valori per 100 ingressi nell'anno\*\***

2012			2013		
Nazionalità	Numero	% sul totale dei soggetti in carico	Nazionalità	Numero	% sul totale dei soggetti in carico
5 <sup>a</sup> Algeria e Ghana	4	4%	5 <sup>a</sup> Moldavia	5	5%
4 <sup>a</sup> Romania	9	9%	4 <sup>a</sup> Romania	8	7%
3 <sup>a</sup> Marocco	17	17%	3 <sup>a</sup> Marocco	14	13%
2 <sup>a</sup> Italia	23	22%	2 <sup>a</sup> Tunisia	25	23%
1 <sup>a</sup> Tunisia	28	27%	1 <sup>a</sup> Italia	29	27%

\*(compresa Italia), \*\*\*elaborazione su dati SISM provvisori

Soffermando l'attenzione sul solo anno 2013 si evidenzia tra i giovani che hanno fatto ingresso in IPM le prime cinque nazionalità nazionali sono costituite da quella italiana (27%), seguita da quella tunisina (23%) e da quella marocchina (13%). Presenti nella classifica delle prime cinque nazionalità, anche se con valori nettamente inferiori, sono quella romena (7%) e quella moldava (5%). Declinando le diverse nazionalità per le aree geografiche-culturali di provenienza, emerge che la provenienza dal Maghreb (Marocco e Tunisia) costituisce l'area di provenienza maggiormente rappresenta (36%).

Confrontando i dati 2013 con quelli dell'anno precedente, emerge un incremento degli ingressi dei minori di nazionalità italiana (dal 22% al 27%) e un decremento degli ingressi di giovani nordafricani (Tunisia + Marocco: dal 44% al 36%). Rispetto alle altre nazionalità maggiormente rappresentate si evidenzia nelle prime 5 posizioni una continuità per quanto attiene la nazionalità romena sia in termini di posizione che di frequenza e l'emergere, nel 2013 tra le prime cinque nazionalità di quella moldava (mentre nel 2012 la 5<sup>a</sup> posizione era rappresentata dalle nazionalità algerina e ghanese).

**Tab. 24 - Reati dei soggetti entrati nell'IPM di Bologna nel biennio 2012-2013 - Prime 5 tipologie - Valori per 100 reati\***

2012			2013		
<b>Totale reati</b>	<b>359</b>		<b>Totale reati</b>	<b>255</b>	
Principali tipologie di reato	Numero	% sul totale dei reati dei soggetti in carico	Principali tipologie di reato	Numero	% sul totale dei reati dei soggetti in carico
5 <sup>a</sup> art. 648 cp	9	5%	5 <sup>a</sup> art.4 Lg.110/75	21	8%
4 <sup>a</sup> art. 582,585 cp	17	9%	4 <sup>a</sup> artt. 582 - 585 cp	24	9%
3 <sup>a</sup> art.73 DPR 309/90	34	18%	3 <sup>a</sup> art.73 DPR309/90	34	12%
2 <sup>a</sup> art. 624,625 cp	37	20%	2 <sup>a</sup> art. 628 cp	53	19%
1 <sup>a</sup> art. 628 cp	44	24%	1 <sup>a</sup> art. 624,625 cp	79	29%

\*elaborazione su dati SISIM provvisori

Per quanto attiene i reati di cui sono imputati i giovani ospiti dell'IPM nel 2013, si evidenzia che quasi la metà è rappresentata dai reati contro il patrimonio (48%), di cui: "furto", accompagnato da "circostanze aggravanti" (art. 624, 625 c.p.: 29%) e "rapina" (art. 628 c.p.: 19%).

Oltre ai reati contro il patrimonio, tra i primi cinque più frequenti si segnalano quelli connessi alla "produzione e al traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope" (art. 73 DPR309/90: 12%), quelli inerenti "lesioni personali, accompagnate da circostanze aggravanti" (582, 585 c.p.: 9%) e infine quelli inerenti il "porto di armi o oggetti atti a offendere" (art.4 Lg. 110/75: 8%).

Confrontando tali dati con quelli dell'anno precedente si osservano alcune variazioni:

- una diminuzione del numero totale di reati imputati ai giovani dell'IPM (dai 359 del 2012 ai 255 del 2013);
- per quanto siano predominante in entrambi gli anni i reati contro il patrimonio, si evidenzia che mentre nel 2012 il reato maggiormente rappresentato era quello di rapina, nel 2013 è stato quello di furto (la variazione appare particolarmente significativa nell'esame dei dati in valori assoluti);
- Diminuiscono in percentuale, ma non i valori assoluti il numero di reati relativi allo spaccio e alla detenzione;
- Allo stesso modo rimane stabile la percentuale e la posizione del reato di lesione personale, anche se in termini di valori assoluti vi è un piccolo incremento;
- La quinta posizione è l'unica a subire significative modifiche nei due anni in esame: rappresentata nel 2012 dal reato di ricettazione, nel 2013 è occupata dal reato di "porto di armi o oggetti atti a offendere".

Allegato n. 14  
Corte Costituzionale - sentenza n. 279/2013



Sentenza **279/2013**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI

Presidente **SILVESTRI** - Redattore **LATTANZI**

Camera di Consiglio del **09/10/2013** Decisione del **09/10/2013**

Deposito del **22/11/2013** Pubblicazione in G. U. **27/11/2013**

Norme impugnate: Art. 147 del codice penale.

Massime:

Atti decisi: **ordd. 67 e 82/2013**

## SENTENZA N. 279

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 147 del codice penale, promossi dal Tribunale di sorveglianza di Venezia con ordinanza del 18 febbraio 2013 e dal Tribunale di sorveglianza di Milano con ordinanza del 18 marzo 2013, iscritte rispettivamente ai nn. 67 e 82 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 16 e 18, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di intervento dell'Unione delle Camere penali italiane, dell'Associazione VOX-Osservatorio italiano sui diritti e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 9 ottobre 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

*Ritenuto in fatto*

1.– Con ordinanza depositata il 18 febbraio 2013 (r.o. n. 67 del 2013), il Tribunale di sorveglianza di Venezia ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 147 del codice penale «nella parte in cui non prevede, oltre ai casi ivi espressamente contemplati, l'ipotesi di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena quando essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità».

Il rimettente riferisce di essere investito dell'istanza di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena presentata da un detenuto e rigettata in via interinale dal magistrato di sorveglianza, che ne aveva quindi rimesso l'esame, ai sensi dell'articolo 684 del codice di procedura penale, al tribunale di sorveglianza. L'istanza era motivata non già con riferimento all'esistenza di una grave infermità fisica del detenuto, ma sulla base delle «condizioni di perenne sovraffollamento» in cui versava la Casa circondariale di Padova: si metteva in evidenza, infatti, una situazione che, per il numero dei detenuti ristretti in ciascuna cella (in media, da nove a undici), era tale da influire negativamente sulle condizioni psicofisiche, sottolineandosi come l'esecuzione della pena fosse «certamente contraria al senso di umanità e avversa al principio rieducativo della pena ed al rispetto della persona».

Riferisce ancora il Tribunale di sorveglianza di Venezia che, nelle more, il detenuto era stato trasferito nella Casa di reclusione di Padova, nella quale «permanevano e permangono le condizioni di sovraffollamento lamentate nell'istanza» risultanti dagli elementi acquisiti in via istruttoria, che segnalano la presenza di 889 detenuti a fronte di una capienza regolamentare di 369. Il detenuto istante, oltre ad essere «appellante» in un procedimento per violenza privata e violazione degli obblighi della sorveglianza speciale (nel cui ambito è sottoposto alla misura cautelare degli arresti domiciliari) e ad essere destinatario della misura di sicurezza dell'assegnazione ad una casa di lavoro (da applicarsi, previo riesame da parte del magistrato di sorveglianza, all'esito dell'espiazione della pena), sta scontando una pena complessiva di due anni, otto mesi, sedici giorni di reclusione e sedici giorni di arresto per vari reati (furto, falsa attestazione sulla propria identità, guida in stato di ebbrezza, violazione degli obblighi della sorveglianza speciale, evasione), con fine pena al 18 giugno 2015.

Per il titolo definitivo, riferisce ancora il Tribunale rimettente, il condannato è stato ristretto presso la Casa circondariale di Padova (dove dal 27 luglio 2012 al 13 agosto 2012 era stato detenuto in custodia cautelare) dal 19 settembre 2012 all'11 gennaio 2013, venendo ospitato, per la maggior parte del tempo, in una cella di mq. 24,58 e con un numero di detenuti mediamente pari a nove-dieci; successivamente è stato ristretto presso la Casa di reclusione di Padova in una cella, divisa con altri due detenuti, di mq. 9,09 e con bagno attiguo. La cella presenta le misure "standard" fissate dal Ministero della salute per le camere da letto di abitazione civile, misure adottate dall'Amministrazione penitenziaria quale parametro di riferimento delle camere di pernottamento benché, peraltro, «ivi si svolga l'intera vita del detenuto».

Osserva dunque il giudice a quo che lo spazio a disposizione dell'istante presso la casa circondariale è stato di mq. 2,43 (per 9 giorni) e di mq. 2,58 (per 122 giorni), mentre presso la casa di reclusione è stato di mq. 3,03 (per 33 giorni). I primi due dati risultano inferiori al limite minimo considerato "vitale" dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 16 luglio 2009, Sulejmanovic contro Italia; sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani contro Italia), mentre il terzo risulta superiore di cmq. 3, ma si deve considerare la riduzione dello spazio effettivamente utilizzabile derivante dall'ingombro costituito dal mobilio, fattore incidente sullo spazio vitale secondo la Corte di Strasburgo: sottratta l'area occupata da tale ingombro, lo spazio a disposizione del detenuto presso la casa di reclusione si riduce a mq. 2,85, «nettamente al di sotto del limite "vitale" di 3 mq. come stabilito dalla Corte europea».

Sebbene, sottolinea il Tribunale di sorveglianza di Venezia, il criterio indicato dal secondo Rapporto generale del 13 aprile 1991 del Comitato per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti disumani o degradanti sia di almeno mq. 7, inteso come superficie minima "desiderabile" per una cella di detenzione, «la Corte di Strasburgo ha ritenuto che il parametro dei 3 mq. debba essere ritenuto il

minimo consentito al di sotto del quale si avrebbe violazione “flagrante” dell’art. 3 della Convenzione e dunque, per ciò solo, “trattamento disumano e degradante”, e ciò indipendentemente dalle altre condizioni di vita detentiva» (concernenti, in particolare, le ore d’aria disponibili o le ore di socialità, l’apertura delle porte della cella, la quantità di luce e aria dalle finestre, il regime trattamentale effettivamente praticato in istituto).

Non sarebbe dunque revocabile in dubbio che l’istante «stia subendo ed abbia subito per tutto il periodo della detenzione fino ad oggi un trattamento “disumano e degradante”», sicché verrebbe in rilievo la compatibilità della sua detenzione con i principi di non disumanità della pena e di rispetto della dignità della persona detenuta, principi sottesi all’applicazione proprio dell’istituto del differimento della pena che viene invocato dall’interessato.

La norma impugnata sarebbe inerente al giudizio a quo, in quanto «il richiedente invoca la sospensione della pena proprio per l’aspetto di una sua ineseguitabilità a causa delle condizioni di intollerabile restrizione alla quale è sottoposto per il sovraffollamento dell’istituto», e la questione riguarderebbe l’ambito di applicazione della norma censurata, che avrebbe incidenza attuale, e non meramente eventuale, nel procedimento principale.

Sempre a proposito della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, il rimettente riferisce che all’istante non potrebbe essere applicata la misura dell’esecuzione presso il domicilio della pena detentiva a norma dell’art. 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199 (Disposizioni relative all’esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi), come modificato dall’art. 3 del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9, in quanto il residuo della pena sarebbe superiore a diciotto mesi e il condannato è stato dichiarato delinquente abituale. La preclusione, derivante dall’applicazione, nelle condanne in esecuzione, della recidiva reiterata, sarebbe inoltre ostativa alla concessione della detenzione domiciliare ai sensi dell’art. 47-ter, comma 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sull’esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) e della semilibertà se non dopo l’espiazione di due terzi di pena (art. 50-bis dell’ordinamento penitenziario). Sarebbe, invece, astrattamente concedibile al condannato la misura dell’affidamento in prova al servizio sociale (peraltro non richiesta dall’interessato), ma, sottolinea il rimettente, essa richiede «l’apprezzamento in fatto di un percorso rieducativo per il tramite di una congrua osservazione» ovvero, anche senza osservazione, «presuppone un’idoneità a prevenire il pericolo di commissione di reati, allorché il comportamento serbato dopo la commissione del reato sia tale da consentire un giudizio favorevole». Analogamente preclusa dall’art. 30-quater, comma 1, lettera a), dell’ordinamento penitenziario sarebbe la concedibilità di permessi premio.

Pertanto, non resterebbe che ricorrere alla norma di chiusura, invocata dall’istante, costituita dal rinvio facoltativo dell’esecuzione della pena, non soggetto a preclusioni ex lege ed espressivo del principio costituzionale di non disumanità della pena. Tuttavia, osserva il Tribunale di sorveglianza di Venezia, tale istituto è riservato ai soli casi previsti, da ritenersi tassativi, in cui «più evidente appare il contrasto tra il carattere obbligatorio ed irrefragabile dell’esecuzione di una pena detentiva e il principio di legalità della stessa cui è speculare il divieto di trattamenti inumani» di cui all’art. 27, terzo comma, Cost. Discenderebbe da tale principio l’esigenza che il soggetto non venga sottoposto ad una pena più grave di quella irrogata, esigenza che risulterebbe contraddetta se, per particolari condizioni fisiche individuate dalla legge, la carcerazione incidesse non solo sulla libertà, ma anche sull’integrità personale. Il Tribunale rimettente dovrebbe dare applicazione al principio di non disumanità della pena in un caso in cui, pur ricorrendo i parametri in fatto di un trattamento disumano e degradante, così come verificati in casi analoghi dalla costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sarebbe precluso il ricorso all’istituto di cui all’art. 147 cod. pen. poiché, non lamentando il detenuto una grave infermità fisica, tale ipotesi non sarebbe ricompresa tra quelle tassativamente previste dalla norma. Se integrato dalla pronuncia richiesta attraverso l’incidente di legittimità costituzionale, l’art. 147 cod. pen., anche in quanto “norma di chiusura” del sistema, costituirebbe «l’unico strumento di effettiva tutela in sede giurisdizionale al fine di ricondurre nell’alveo della legalità costituzionale l’esecuzione della pena a fronte di condizioni detentive che si risolvono in trattamenti disumani e degradanti».

Osserva inoltre il rimettente che, da un lato, il trattamento inumano non potrebbe tollerare una sua indebita protrazione e che, dall'altro, pur attribuendo alla magistratura di sorveglianza la funzione di tutela dei diritti dei detenuti in sede di reclamo giurisdizionale, il sistema sarebbe comunque privo di qualsiasi «meccanismo di esecuzione forzata, finendo dunque per generare quei fenomeni di ineffettività della tutela che sono la negazione del concetto stesso di giurisdizione». D'altra parte, anche ipotizzando che, in accoglimento del ricorso del condannato che invochi la tutela del proprio diritto all'esecuzione di una pena non disumana, il magistrato di sorveglianza ordini il trasferimento del ricorrente presso una stanza detentiva non sovraffollata, sarebbe evidente che «rendendo conforme al senso di umanità l'esecuzione penale nella cella ad quam, ciò avrebbe comportato la disumanità dell'esecuzione della pena nella cella a qua, nella quale subito l'Amministrazione avrebbe allocato altro detenuto per far posto al ricorrente vittorioso nella prima, e così via: poiché appartiene al fatto notorio la circostanza che la capienza (sia regolamentare sia tollerabile) degli istituti di pena italiani è di gran lunga inferiore rispetto alla grandezza delle effettive presenze, tale strumento di tutela sarebbe comunque rimasto inefficace».

Prevedendo il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena, l'art. 147 cod. pen. affiderebbe la decisione al prudente apprezzamento del tribunale di sorveglianza, che, per un verso, potrebbe negare il rinvio stesso qualora sussista un concreto pericolo di commissione di delitti e, per altro verso, potrebbe invece applicare la detenzione domiciliare "in surroga", a norma dell'art. 47-ter, comma 1-ter, dell'ordinamento penitenziario: sarebbe perciò rimesso all'autorità giudiziaria il «congruo bilanciamento degli interessi da un lato di non disumanità della pena e dall'altro di difesa sociale», che, in casi di particolare pericolosità del condannato, potrebbe impedire il differimento dell'esecuzione.

Secondo il Tribunale di sorveglianza di Venezia, se la norma in questione consentisse il differimento della pena per ineseguitabilità di quest'ultima a causa delle condizioni di intollerabile sovraffollamento, tali da comportare un trattamento «disumano e degradante», il differimento stesso non sarebbe precluso, nel caso di specie, dal divieto di cui al comma quarto dell'art. 147 cod. pen., non potendosi ritenere concreto il pericolo di commissione di delitti. L'applicazione della norma sarebbe, invece, impedita dalla mancata previsione di un'ipotesi di un «rinvio facoltativo, rimesso alla prudente valutazione dell'autorità giudiziaria, allorché ricorrano gli estremi di un trattamento disumano e degradante come definito dalla giurisprudenza europea sopra richiamata».

Ritiene dunque il rimettente non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 cod. pen. «nella parte in cui non prevede, oltre alle ipotesi espressamente indicate, da ritenersi tassative, anche il caso di rinvio dell'esecuzione della pena quando quest'ultima debba avvenire in condizioni contrarie al principio di umanità» sancito dall'art. 27, terzo comma, Cost. e dall'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 3 della CEDU, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha individuato i parametri di «vivibilità minima» alla luce dei quali una detenzione può definirsi «trattamento inumano o degradante». Ad avviso del Tribunale di sorveglianza di Venezia l'attribuzione del pieno valore giuridico alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'adesione della stessa Unione alla CEDU determinerebbero un «vincolo diretto negli ordinamenti interni al rispetto della dignità e dei diritti delle persone», vincolo che consentirebbe ai giudici nazionali di invocare le norme sovranazionali come ulteriori parametri di riferimento quando si faccia questione di diritti fondamentali; le norme interposte diventerebbero, a loro volta, canone di valutazione, entrando a far parte di uno dei termini della questione di costituzionalità. Nella parte in cui non può essere applicato all'ipotesi presa in considerazione, l'art. 147 cod. pen. sarebbe in contrasto con il principio inviolabile della dignità della persona, che la Repubblica in ogni caso garantisce a norma dell'art. 2 Cost. e che a sua volta è presupposto dell'art. 27 Cost.

Il rimettente esclude la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme, in quanto la norma censurata prevederebbe casi tassativi di univoca interpretazione e non estensibili in via analogica. In particolare, la norma non sarebbe applicabile oltre l'ipotesi della «grave infermità fisica» prevista dall'art. 147, comma 1, numero 2), cod. pen., comunemente intesa come «una situazione di grave compromissione dell'organismo comportante o un serio pericolo per la vita del condannato ovvero la probabilità di altre rilevanti conseguenze dannose»; inoltre, sottolinea il Tribunale di sorveglianza di Venezia, la serietà del quadro patologico sarebbe da intendere in senso particolarmente rigoroso alla luce del principio di indefettibilità della pena e del principio di uguaglianza, mentre ulteriore requisito sarebbe rappresentato dall'esigenza che la malattia necessiti di cure non facilmente attuabili nello stato detentivo.

Inoltre, secondo la giurisprudenza di legittimità, eventuali disturbi di natura psichica, che non si traducano in concreto in grave infermità fisica, non sarebbero idonei a giustificare il differimento dell'esecuzione della pena. Pertanto, non sarebbe possibile «né ampliare in via analogica le ipotesi di differimento della pena né estendere il concetto di "grave infermità fisica" fino al punto di ricomprensione i casi di una compromissione dell'integrità psico-fisica della persona detenuta che sia conseguenza non di uno stato patologico ma di una condizione di detenzione "inumana" perché al di sotto dei parametri minimi di spazio disponibile indicati dalla Corte europea».

Osserva inoltre il rimettente che la pronuncia additiva richiesta sarebbe "a rime obbligate", in quanto la soluzione prospettata (prevedere il rinvio della pena nei casi di trattamento inumano accertato secondo i parametri della CEDU) non sarebbe solo una tra quelle astrattamente ipotizzabili: infatti, soltanto la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva (eventualmente anche nelle forme della detenzione domiciliare "in surroga"), rimessa – come negli altri casi di rinvio facoltativo – alla decisione dell'autorità giudiziaria, sarebbe in grado di ristabilire una condizione di legalità dell'esecuzione della pena nel caso concreto, laddove «tale effetto non potrebbe direttamente avere, ad esempio, un qualsivoglia provvedimento a carattere indulgenziale o deflativo, questo sì riservato al legislatore, di portata generale e applicabile in una pluralità di casi».

Richiamata la sentenza della Corte di Strasburgo 8 gennaio 2013, Torreggiani contro Italia e gli obblighi dalla stessa discendenti, il Tribunale di sorveglianza di Venezia ritiene che la norma censurata sia in contrasto con l'art. 27 Cost. sotto il duplice profilo del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e del finalismo rieducativo. Il primo profilo sarebbe comunque prevalente sul secondo, poiché la pena non può consistere in un trattamento contrario al senso di umanità, laddove essa, allo stesso tempo, deve tendere alla rieducazione del condannato: pertanto, mentre la finalità rieducativa rimarrebbe nell'ambito del «dover essere», e quindi su un piano esclusivamente finalistico, la non disumanità atterrebbe al suo essere medesimo, sicché la pena inumana sarebbe «non pena» e dunque andrebbe sospesa o differita in tutti i casi di esecuzione in condizioni talmente degradanti da non garantire il rispetto della dignità del condannato. L'accertamento di tali condizioni dovrebbe essere svolto sulla base dell'art. 3 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, che ritiene integrato il carattere disumano e degradante del trattamento penitenziario laddove alla persona detenuta sia riservato uno spazio nella camera di detenzione inferiore o pari a mq. 3, indipendentemente dalle condizioni di vita comunque garantite in istituto (numero delle ore d'aria e di apertura delle porte, attività scolastiche o lavorative, possibilità di svolgere attività di svago in locali comuni).

La norma censurata sarebbe anche in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., che impone al legislatore il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, e con gli artt. 2 e 3 Cost., dovendosi intendere la dignità umana quale diritto inviolabile, «presupposto dello stesso articolo 27 Cost.».

La norma censurata sarebbe inoltre in contrasto con l'art. 27 Cost. sotto il profilo della finalità rieducativa della pena, che non potrebbe mai dispiegarsi in condizioni di «inumanità», in quanto «la restrizione in spazi angusti, a ridosso di altri corpi, produce invalidazione di tutta la persona e quindi deresponsabilizzazione e rimozione del senso di colpa non inducendo nel condannato quel significativo processo modificativo che, attraverso il trattamento individualizzato, consente l'instaurazione di una normale vita di relazione».

Infine, dopo aver segnalato una pronuncia della Corte federale della California, confermata dalla Corte suprema degli Stati Uniti, e una della Corte costituzionale tedesca, il rimettente osserva, sotto il profilo della razionalità giuridica e della coerenza costituzionale, come «non siano mancati precedenti anche in altri ordinamenti – non sospettabili di insensibilità alle esigenze di sicurezza – in cui si sia fatta applicazione proprio dello strumento del differimento o della sospensione della pena per ricondurre ad una situazione di legalità l'esecuzione della pena detentiva in situazioni di palese violazione del divieto di "pene crudeli"».

2.– È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Il differimento dell'esecuzione della pena sarebbe stato richiesto «per ragioni che nulla hanno di giuridico ma esclusivamente per una circostanza di fatto e transitoria, cioè un presunto temporaneo "sovrappollamento" della cella» nella quale il richiedente «era recluso al momento dell'istanza». Prive di riscontri oggettivi e certi, le circostanze esposte sarebbero suscettibili di «mutamento nel tempo e di elaborazioni meramente discrezionali da parte del soggetto interessato e dell'Organo giudicante», laddove le condizioni cui l'art. 147 cod. pen. ricollega il differimento facoltativo dell'esecuzione sarebbero, al contrario, «ben precise e connesse a fattori esattamente definiti ed apprezzabili dall'Organo giudicante con precisi riferimenti agli interessi da ponderare»: il rilievo impedirebbe «di fondare un giudizio di costituzionalità su una disposizione perfettamente in linea con i precetti costituzionali di riferimento». Gli inconvenienti lamentati dall'istante, peraltro, sarebbero superabili «con mezzi adeguati al sistema, cioè con una diversa disciplina amministrativa della organizzazione dell'istituto di pena, di competenza dell'Autorità prepostavi ed estranea alla potestà giurisdizionale del Tribunale di Sorveglianza».

La questione sarebbe comunque infondata, in quanto la mera circostanza del momentaneo collocamento nella cella di un numero di detenuti ritenuto eccessivo rispetto a quello ottimale non violerebbe né i parametri costituzionali posti a tutela della dignità, dell'uguaglianza e della libertà dei cittadini (dato che l'evenienza della carcerazione in seguito a condanna inflitta all'esito di un giusto processo non contrasterebbe con alcuno dei parametri evocati), né il principio della finalità rieducativa della pena (connesso ad altri fattori, quali il lavoro in carcere o, nei casi ammessi, all'esterno), né i valori di cui all'art. 3 CEDU (che avrebbero «una caratterizzazione di respiro generale» e non potrebbero dirsi automaticamente compromessi «dalla situazione contingente dell'istituto carcerario preso in considerazione dall'ordinanza di remissione e, comunque, da problemi limitati al caso peculiare oggetto del giudizio a quo»).

L'Avvocatura dello Stato osserva infine che la questione sollevata dal Tribunale di sorveglianza di Venezia potrebbe essere risolta attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata. Il rimettente non avrebbe esaminato criticamente gli orientamenti giurisprudenziali che impedirebbero l'applicazione al caso di specie dell'art. 147 cod. pen.: una volta astratti dal singolo caso in giudizio, i principi generali indicati dalla giurisprudenza potrebbero orientare il giudicante verso un'interpretazione del combinato disposto degli artt. 147 e 148 cod. pen. tale da consentire il rispetto dei precetti della CEDU e della Costituzione, rendendo così non necessaria l'invocata pronuncia di illegittimità costituzionale.

Per l'ipotesi che l'intervento sollecitato dal rimettente fosse ritenuto ammissibile e sufficiente ad assicurare in via generale il rispetto dell'art. 3 della CEDU, l'Avvocatura dello Stato segnala la non definitività della sentenza della Corte di Strasburgo dell'8 gennaio 2013 e riferisce che sarebbe in stato di avanzata esecuzione il "piano carceri" varato dal Governo per adeguare e ammodernare gli istituti di pena.

3.– Ha proposto atto di intervento – depositato fuori termine il 17 settembre 2013 – l'Unione delle Camere penali italiane. Invocando a sostegno della tempestività dell'intervento l'art. 10 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e, quanto alla legittimazione soggettiva, la disciplina di cui all'art. 27 della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale), l'Unione delle Camere penali italiane ha chiesto l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di sorveglianza di Venezia, richiamando, in tal senso, pronunce della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

4.– Con ordinanza depositata il 18 marzo 2013 (r.o. n. 82 del 2013), il Tribunale di sorveglianza di Milano ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 3 della CEDU, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 147 cod. pen. «nella parte in cui non prevede, oltre ai casi ivi espressamente contemplati, l'ipotesi di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena quando essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità».

Il rimettente è stato investito dell'istanza di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena presentata da un detenuto, che lamentava lo svolgimento della sua reclusione con modalità disumane equiparabili a tortura; l'istanza era stata rigettata in via interinale dal magistrato di sorveglianza, che ne aveva quindi rimesso l'esame al tribunale di sorveglianza. Il detenuto sta scontando la pena di quindici anni di reclusione (di cui residua la pena di dodici anni, sette mesi e dieci giorni) irrogata a seguito di condanna per i delitti di associazione di tipo mafioso, sequestro di persona, detenzione e porto abusivo di armi; lo spazio a sua disposizione nella cella, che divide con altri due reclusi, è pari a circa mq. 3,30, di poco superiore al limite minimo considerato "vitale" dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 16 luglio 2009, Sulejmanovic contro Italia; sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani contro Italia), dovendosi però considerare che tale spazio è in parte occupato da vario mobilio; pertanto, lo spazio disponibile per il detenuto è di gran lunga inferiore ai mq. 3. Ritiene, dunque, il Tribunale di sorveglianza di Milano che «il detenuto stia subendo un trattamento "disumano e degradante"», sicché si pone «una questione di compatibilità della sua detenzione con i principi di non disumanità della pena e di rispetto della dignità della persona detenuta sottesi all'applicazione proprio dell'istituto del differimento della pena che viene invocato dall'interessato».

Riferisce ancora il rimettente che, in considerazione dei reati commessi (ostativi ai sensi dell'art. 4-bis, comma 1, dell'ordinamento penitenziario, della loro gravità e del lontano fine pena), al condannato non potrebbe, allo stato, essere concessa alcuna delle misure previste per esigenze meramente o prevalentemente deflattive (come, ad esempio, l'esecuzione presso il domicilio della pena detentiva ex art. 1 della legge n. 199 del 2010 e successive modificazioni) o per scopi di umanizzazione o rieducativi, che possano comportare la sottrazione del condannato a carcerazioni degradanti (ad esempio, i permessi premio a norma dell'art. 30-ter dell'ordinamento penitenziario), sicché non resterebbe che ricorrere al rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena invocato dall'istante.

Il Tribunale di sorveglianza di Milano propone poi, anche in ordine alla non manifesta infondatezza della questione, argomentazioni analoghe a quelle svolte dall'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Venezia n. 67 del 2013, sottolineando, con riferimento all'art. 3 della CEDU, come si tratti di «una norma di jus cogens, che non prevede alcun tipo di eccezione o deroga in quanto accorda al diritto di non essere sottoposti a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti una protezione assoluta, non suscettibile di deroga, neppure in caso di guerra o qualora sussista un pericolo pubblico per la nazione o in caso di lotta al terrorismo o al crimine organizzato» (art. 15, comma 2, della CEDU).

Il rimettente, inoltre, richiama per un verso l'art. 32 Cost. e la definizione di "salute" delineata dall'Organizzazione mondiale della sanità e, per altro verso, la sentenza n. 113 del 2011, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della CEDU, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Osserva, ancora, il rimettente che gli impedimenti all'effettiva espiazione della pena previsti dall'ordinamento sarebbero solo di carattere individuale, riguardando la persona del detenuto e non le condizioni in cui la pena stessa viene eseguita, laddove in altri ordinamenti si sarebbe fatta applicazione proprio dello strumento del differimento o della sospensione per ricondurre a una situazione di legalità l'esecuzione in palese violazione del divieto di pene crudeli: il sistema, ampiamente collaudato in Paesi del Nord Europa, «pone il principio inderogabile del limite massimo di capienza degli istituti penitenziari», essendo prevista «la possibilità, per i reati meno gravi e sulla base di una normativa molto stringente, di evitare la detenzione vera e propria fino a quando si crea un posto negli istituti penitenziari».

5.– È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte con riferimento all'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Venezia n. 67 del 2013, che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

6.– Ha proposto atto di intervento – depositato fuori termine il 29 luglio 2013 – l’Associazione VOX–Osservatorio italiano sui diritti, che, richiamando contributi dottrinali e pronunce della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell’uomo, ha chiesto l’accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di sorveglianza di Milano.

*Considerato in diritto*

1.– Con due ordinanze analoghe, il Tribunale di sorveglianza di Venezia e il Tribunale di sorveglianza di Milano hanno sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (d’ora in avanti: CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell’articolo 147 del codice penale «nella parte in cui non prevede, oltre ai casi ivi espressamente contemplati, l’ipotesi di rinvio facoltativo dell’esecuzione della pena quando essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità».

Escludendo in tale caso il differimento dell’esecuzione, la norma impugnata, secondo i giudici rimettenti, violerebbe l’art. 27, terzo comma, Cost. sotto due aspetti: in primo luogo con riferimento al divieto di trattamenti contrari al senso di umanità, trattamenti, quelli oggetto delle ordinanze di remissione, così qualificabili in base all’art. 3 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, che ritiene integrato il carattere disumano e degradante laddove alla persona detenuta sia riservato uno spazio nella camera di detenzione inferiore o pari a mq. 3, indipendentemente dalle condizioni di vita comunque garantite nell’istituto penitenziario; in secondo luogo con riferimento alla finalità rieducativa della pena, finalità compromessa qualora l’esecuzione carceraria si svolga in condizioni di “inumanità”, perché «la restrizione in spazi angusti, a ridosso di altri corpi, produce invalidazione di tutta la persona e quindi deresponsabilizzazione e rimozione del senso di colpa non inducendo nel condannato quel significativo processo modificativo che, attraverso il trattamento individualizzato, consente l’instaurazione di una normale vita di relazione».

La norma censurata, inoltre, sarebbe in contrasto con l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 3 della CEDU, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, che ha individuato i parametri di «vivibilità minima», al di sotto dei quali una detenzione può definirsi «trattamento inumano o degradante».

Infine, l’art. 147 cod. pen., per un verso, violerebbe gli artt. 2 e 3 Cost., dovendosi intendere la dignità umana quale diritto inviolabile, «presupposto dello stesso articolo 27 Cost.», e, per altro verso, anche alla luce dell’esperienza di altri ordinamenti, minerebbe la razionalità giuridica e la coerenza costituzionale del sistema a causa dell’assenza dello «strumento del differimento o della sospensione della pena per ricondurre ad una situazione di legalità l’esecuzione della pena detentiva in situazioni di palese violazione del divieto di “pene crudeli”».

Entrambe le ordinanze, per motivare il contrasto con l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 3 della CEDU, fanno riferimento alla sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, 8 gennaio 2013, Torreggiani contro Italia, relativa ai ricorsi di sette detenuti che avevano lamentato di essere stati sottoposti a un trattamento inumano e degradante, per il sovraffollamento e per altre condizioni di degrado delle celle nelle quali erano stati costretti a vivere.

La Corte europea ha riscontrato che i ricorrenti, nel corso della detenzione, avevano avuto a disposizione nelle loro celle uno spazio vitale individuale di tre metri quadrati, ulteriormente ridotto dalla presenza di mobilio, e ha ritenuto che la carenza di spazio costituisca «di per sé» un trattamento contrario alla Convenzione, ulteriormente aggravato da altre situazioni ambientali denunciate, quali la mancanza di acqua calda e di un’illuminazione e una ventilazione sufficienti. Di qui la conclusione che vi era stata violazione dell’art. 3 della CEDU.

Nella sentenza la Corte di Strasburgo ha rilevato che «il sovraffollamento carcerario in Italia non riguarda esclusivamente i casi dei ricorrenti» e che, come dimostrano i dati statistici, «la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone». Considerata questa situazione, pur consapevole della «necessità di sforzi conseguenti e sostenuti sul lungo periodo per risolvere il problema strutturale del sovraffollamento carcerario», la Corte ha dichiarato che «stante l'inviolabilità del diritto tutelato dall'articolo 3 della Convenzione, lo Stato è tenuto ad organizzare il suo sistema penitenziario in modo tale che la dignità dei detenuti sia rispettata», e che, quando non è in grado di garantire a ciascun detenuto condizioni detentive conformi all'art. 3 della CEDU, è tenuto ad agire «in modo da ridurre il numero di persone incarcerate, in particolare attraverso una maggiore applicazione di misure punitive non privative della libertà (...) e una riduzione al minimo del ricorso alla custodia cautelare in carcere».

Ciò considerato, la Corte europea ha preso in considerazione le «vie di ricorso interne da adottare per far fronte al problema sistemico» emerso in seguito ai ricorsi, e ha affermato che, «in materia di condizioni detentive, i rimedi "preventivi" e quelli di natura "compensativa" devono coesistere in modo complementare». Perciò «quando un ricorrente sia detenuto in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione, la migliore riparazione possibile è la rapida cessazione della violazione del diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti»; inoltre il ricorrente «deve potere ottenere una riparazione per la violazione subita».

Posti tali principi, la Corte ha aggiunto che non risponde ai canoni convenzionali il reclamo al magistrato di sorveglianza ex artt. 35 e 69 dell'ordinamento penitenziario, perché si tratta di «un ricorso accessibile, ma non effettivo nella pratica, dato che non consente di porre fine rapidamente alla carcerazione in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione». Pertanto, ha concluso la Corte, entro un anno dalla data in cui la sentenza Torreggiani sarà diventata definitiva, «le autorità nazionali devono creare senza indugio un ricorso o una combinazione di ricorsi che abbiano effetti preventivi e compensativi e garantiscano realmente una riparazione effettiva delle violazioni della Convenzione risultanti dal sovraffollamento carcerario in Italia».

2.– In considerazione dell'identità delle questioni, deve essere disposta la riunione dei giudizi, al fine di definirli con un'unica pronuncia.

3.– Preliminarmente deve rilevarsi che gli atti di intervento dell'Associazione VOX–Osservatorio italiano sui diritti e dell'Unione delle Camere penali italiane sono stati depositati oltre il termine stabilito dall'art. 4, comma 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e ciò determina l'inammissibilità di tali interventi (ordinanza n. 150 del 2012). Né in senso contrario può invocarsi il termine di cui all'art. 10 delle norme integrative, richiamato dall'Unione delle Camere penali italiane, perché questo termine si riferisce al mero deposito di memorie illustrative.

4.– L'Avvocatura generale dello Stato ha proposto due eccezioni di inammissibilità.

Con la prima si deduce, da un lato, che le circostanze esposte dai rimettenti sarebbero prive di riscontri oggettivi e suscettibili di «mutamento nel tempo e di elaborazioni meramente discrezionali da parte del soggetto interessato e dell'Organo giudicante», laddove le condizioni cui l'art. 147 cod. pen. ricollega il differimento facoltativo dell'esecuzione della pena sarebbero «ben precise e connesse a fattori esattamente definiti ed apprezzabili dall'Organo giudicante con precisi riferimenti agli interessi da ponderare», il che impedirebbe «di fondare un giudizio di costituzionalità su una disposizione perfettamente in linea con i precetti costituzionali di riferimento»; dall'altro, che «gli inconvenienti lamentati dal detenuto istante [sarebbero] perseguibili con mezzi adeguati al sistema, cioè con una diversa disciplina amministrativa della organizzazione dell'istituto di pena, di competenza dell'Autorità prepostavi ed estranea alla potestà giurisdizionale del Tribunale di Sorveglianza».

L'eccezione non è fondata. Le circostanze di fatto riferite dai giudici rimettenti sono state accertate anche attraverso specifiche acquisizioni istruttorie; la descrizione di esse risponde all'esigenza di delineare compiutamente le fattispecie oggetto dei giudizi a quibus e la loro riconducibilità al tipo di

condizioni detentive che la Corte di Strasburgo considera lesive dell'art. 3 della CEDU. L'asserzione, poi, che tali circostanze sono suscettibili di mutamento nel tempo e che gli «inconvenienti» lamentati dagli istanti sono superabili con iniziative organizzative dell'Autorità competente non rileva ai fini dell'ammissibilità delle questioni, che sono finalizzate all'introduzione di un rimedio "preventivo" per i casi in cui l'Amministrazione penitenziaria non sia in grado di assicurare condizioni detentive compatibili con il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità.

L'Avvocatura dello Stato censura poi il mancato esame critico, da parte dei rimettenti, degli orientamenti giurisprudenziali che impedirebbero l'applicazione ai casi oggetto dei giudizi principali della disciplina di cui all'art. 147 cod. pen. Anche questa eccezione non è fondata, in quanto i tribunali di sorveglianza di Venezia e di Milano hanno escluso la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme sulla base di una ricostruzione della portata della norma censurata aderente al dato letterale e in linea con le indicazioni rinvenibili nella giurisprudenza di legittimità.

5.- Le questioni, peraltro, sono per una diversa ragione inammissibili.

6.- La complessità della situazione sottostante alle questioni sollevate dai rimettenti impone di collocarle nel contesto della realtà carceraria italiana, caratterizzata da condizioni di sovraffollamento che, nel suo messaggio alle Camere dell'8 ottobre 2013, il Presidente della Repubblica ha definito intollerabili; i rimettenti muovono da questo contesto, sottolineando come appartenga al fatto notorio «la circostanza che la capienza (sia regolamentare sia tollerabile) degli istituti di pena italiani è di gran lunga inferiore rispetto alla grandezza delle effettive presenze».

In termini analoghi si è espressa, come si è visto, la Corte europea dei diritti dell'uomo, che, con la sentenza 8 gennaio 2013, *Torreggiani contro Italia*, ha rimarcato come il sovraffollamento carcerario in Italia abbia un «carattere strutturale e sistemico».

Queste valutazioni sono senz'altro condivisibili alla luce dei dati statistici, dai quali emerge un fenomeno che, pur con intensità diverse, sta investendo da tempo il sistema penitenziario italiano e ha determinato una situazione che non può protrarsi, data l'attitudine del sovraffollamento carcerario a pregiudicare i connotati costituzionalmente inderogabili dell'esecuzione penale e ad incidere, comprimendolo, sul "residuo" irriducibile della libertà personale del detenuto, gli uni e l'altro espressione del principio personalistico posto a fondamento della Costituzione repubblicana (sentenza n. 1 del 1969).

Il sovraffollamento però non può essere contrastato con lo strumento indicato dai rimettenti, che, se pure potesse riuscire a determinare una sensibile diminuzione del numero delle persone reclusi in carcere, giungerebbe a questo risultato in modo casuale, determinando disparità di trattamento tra i detenuti, i quali si vedrebbero o no differire l'esecuzione della pena in mancanza di un criterio idoneo a selezionare chi debba ottenere il rinvio dell'esecuzione fino al raggiungimento del numero dei reclusi compatibile con lo stato delle strutture carcerarie. L'obiettivo dei rimettenti del resto non è quello di introdurre nel sistema uno strumento capace di porre termine al sovraffollamento carcerario, ma quello di apprestare una tutela per la persona che si trovi a subire un trattamento penale non conforme ai principi fissati dall'art. 27, terzo comma, Cost.

Fermo rimanendo che non spetta a questa Corte individuare gli indirizzi di politica criminale idonei a superare il problema strutturale e sistemico del sovraffollamento carcerario, non ci si può esimere dal ricordare le indicazioni offerte al riguardo dalla citata sentenza *Torreggiani*, laddove richiama le raccomandazioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che invitano al più ampio ricorso possibile alle misure alternative alla detenzione e al riorientamento della politica penale verso il minimo ricorso alla carcerazione, oltre che a una forte riduzione della custodia cautelare in carcere. È da considerare però che un intervento combinato sui sistemi penale, processuale e dell'ordinamento penitenziario richiede del tempo mentre l'attuale situazione non può protrarsi ulteriormente e fa apparire necessaria la sollecita introduzione di misure specificamente mirate a farla cessare.

7.- Ciò premesso per quanto riguarda, nei suoi aspetti generali, la situazione di sovraffollamento carcerario, va considerato che il suo carattere strutturale e sistemico ha indotto la Corte di Strasburgo a

statuire, con la procedura della sentenza pilota, che, entro il termine di un anno dalla data in cui la decisione è divenuta definitiva, le autorità nazionali devono creare un ricorso o una combinazione di ricorsi individuali che abbiano effetti “preventivi” (nel senso che devono determinare «la rapida cessazione della violazione del diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti») e “compensativi”, e garantiscano una riparazione effettiva delle violazioni della CEDU risultanti dal sovraffollamento.

La necessità di introdurre un rimedio “preventivo” a tutela del detenuto che subisce condizioni di detenzione contrarie al senso di umanità sta anche alla base delle questioni sollevate dai tribunali di sorveglianza di Venezia e di Milano, rispetto alle quali il più generale problema del sovraffollamento carcerario rimane sullo sfondo.

I giudici rimettenti muovono dalla esigenza di «dare applicazione al principio di non disumanità della pena», cui sarebbe in grado di far fronte la “norma di chiusura” sul rinvio facoltativo dell’esecuzione della pena, da introdurre attraverso la pronuncia additiva richiesta a questa Corte. Tale norma costituirebbe «l’unico strumento di effettiva tutela in sede giurisdizionale al fine di ricondurre nell’alveo della legalità costituzionale l’esecuzione della pena», in presenza di condizioni detentive che si risolvano in trattamenti disumani e degradanti.

È da aggiungere che, come correttamente rilevano i giudici rimettenti, il divieto di adottare misure concretanti un trattamento contrario al senso di umanità non può essere disgiunto, nella ricostruzione della sua ratio e della sua portata applicativa, dal riferimento alla finalità rieducativa (sentenza n. 376 del 1997): al riguardo, questa Corte ha messo in luce il contesto «unitario, non dissociabile», nel quale vanno collocati i principi delineati dal terzo comma dell’art. 27 Cost., in quanto logicamente in funzione l’uno dell’altro, posto che, in particolare, «un trattamento penale ispirato a criteri di umanità è necessario presupposto per un’azione rieducativa del condannato» (sentenza n. 12 del 1966).

7.1.— Lo statuto costituzionale e quello convenzionale del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità confermano l’esigenza che l’ordinamento appresti i necessari rimedi di tipo “preventivo” a tutela del detenuto. Questi rimedi possono essere innanzi tutto “interni” al sistema penitenziario, e quindi tali da comportare, in casi come quelli oggetto delle ordinanze di remissione, non già la sospensione dell’esecuzione carceraria della pena, ma, ad esempio, più semplicemente, lo spostamento del detenuto in un’altra camera di detenzione o il suo trasferimento in un altro istituto penitenziario.

Esiste dunque, in primo luogo, uno spazio per interventi dell’amministrazione penitenziaria che devono essere indirizzati alla salvaguardia, congiuntamente, del diritto a non subire trattamenti disumani e della finalità rieducativa della pena, perché il contesto «non dissociabile» nel quale vanno collocati i due principi delineati dal terzo comma dell’art. 27 Cost. esclude l’ammissibilità di interventi che, allo scopo di porre rimedio a una lesione del primo, determinino una compromissione della seconda.

È inoltre necessario che, a garanzia della preminenza dei principi costituzionali ai quali deve conformarsi l’esecuzione della pena, gli interventi dell’amministrazione penitenziaria si trovino inseriti in un contesto di effettiva tutela giurisdizionale.

Vengono in considerazione al riguardo le conclusioni cui è giunta la giurisprudenza di questa Corte in tema di tutela dei diritti del detenuto: per un verso, infatti, alle disposizioni impartite, nel corso del trattamento, dal magistrato di sorveglianza, a norma dell’art. 69, comma 5, dell’ordinamento penitenziario, è stata riconosciuta natura di «prescrizioni od ordini, il cui carattere vincolante per l’amministrazione penitenziaria è intrinseco alle finalità di tutela che la norma stessa persegue» (sentenza n. 266 del 2009); per altro verso, si è più di recente affermato che «le decisioni del magistrato di sorveglianza, rese su reclami proposti da detenuti a tutela di propri diritti e secondo la procedura contenziosa di cui all’art. 14-ter ord. pen., devono ricevere concreta applicazione e non possono essere private di effetti pratici da provvedimenti dell’Amministrazione penitenziaria o di altre autorità» (sentenza n. 135 del 2013).

Sono perciò superate le incertezze espresse, sia dalla Corte di Strasburgo, sia dai rimettenti, sull’effettività di tali decisioni, e dunque sulla loro capacità di porre fine a condizioni detentive intollerabili; tuttavia, anche per dare compiuta attuazione alle prescrizioni della sentenza Torreggiani, il

legislatore, per porre termine a residue ambiguità dell'ordinamento penitenziario, dovrebbe completare il sistema apprestando idonei strumenti esecutivi in modo da rendere certa l'ottemperanza dell'amministrazione alle decisioni della magistratura di sorveglianza.

7.2.– Chiarito l'ambito entro il quale situazioni lesive del principio di umanità della pena possono e devono essere affrontate attraverso i rimedi "interni", occorre stabilire se questi possano essere sufficienti o se invece sia necessaria una norma di chiusura per il caso in cui, a causa del sovraffollamento, questi rimedi non siano in grado di operare efficacemente, e se tale norma, come prospettano i rimettenti, debba necessariamente prevedere un rinvio dell'esecuzione della pena, da rendere possibile per il giudice attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 147 cod. pen.

Come ha rilevato fondatamente la sentenza Torreggiani, considerate le dimensioni strutturali del sovraffollamento carcerario in Italia è facile immaginare che le autorità penitenziarie non siano sempre in grado di dare esecuzione alle decisioni dei magistrati di sorveglianza e di garantire ai reclusi condizioni detentive conformi alla CEDU. Perciò deve riconoscersi che il sovraffollamento carcerario può nella realtà assumere dimensioni e caratteristiche tali da tradursi in trattamenti contrari al senso di umanità e da rendere al tempo stesso impraticabili i rimedi "interni" di cui si è parlato. In questi casi occorre un rimedio estremo, il quale, quando non sia altrimenti possibile mediante le ordinarie misure dell'ordinamento penitenziario, permetta una fuoriuscita del detenuto dal circuito carcerario, eventualmente correlata all'applicazione nei suoi confronti di misure sanzionatorie e di controllo non carcerarie.

8.– Riconosciute, dunque, nei limiti indicati, l'effettiva sussistenza del vulnus denunciato dai rimettenti e la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio idoneo a garantire la fuoriuscita dal circuito carcerario del detenuto che sia costretto a vivere in condizioni contrarie al senso di umanità, le questioni sollevate dai tribunali di sorveglianza di Venezia e di Milano risultano, tuttavia, inammissibili per la pluralità di soluzioni normative che potrebbero essere adottate; pluralità che fa escludere l'asserito carattere "a rime obbligate" dell'intervento additivo sull'art. 147 cod. pen. Oltre al mero rinvio dell'esecuzione della pena, sono, infatti, ipotizzabili altri tipi di rimedi "preventivi", come, ad esempio, quelli modellati sulle misure previste dagli artt. 47 e seguenti dell'ordinamento penitenziario, ad alcune delle quali si è fatto riferimento nel dibattito seguito alla sentenza Torreggiani; misure che per ovviare alla situazione di invivibilità derivante dal sovraffollamento carcerario potrebbero essere adottate dal giudice anche in mancanza delle condizioni oggi tipicamente previste. In particolare potrebbe ipotizzarsi un ampio ricorso alla detenzione domiciliare, sempre che le condizioni personali lo consentano, o anche ad altre misure di carattere sanzionatorio e di controllo diverse da quelle attualmente previste, da considerare forme alternative di esecuzione della pena. È da ritenere infatti che lo stesso condannato potrebbe preferire misure del genere e non avere interesse a un rinvio come quello prospettato dai rimettenti, che potrebbe lasciare a lungo aperta la sua vicenda esecutiva.

D'altra parte, anche a seguire l'impostazione dei giudici rimettenti, potrebbe essere necessaria la definizione di criteri in base ai quali individuare il detenuto o i detenuti nei cui confronti il rinvio può essere disposto, in modo da tenere anche conto delle esigenze di "difesa sociale", richiamate nelle ordinanze di remissione.

Da vari punti di vista, dunque, risulta la pluralità di possibili configurazioni dello strumento normativo occorrente per impedire che si protragga un trattamento detentivo contrario al senso di umanità, in violazione degli artt. 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione quest'ultimo all'art. 3 della CEDU, e a fronte di tale pluralità, il «rispetto della priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario» (sentenza n. 23 del 2013) comporta una dichiarazione di inammissibilità delle questioni.

Nel dichiarare l'inammissibilità «questa Corte deve tuttavia affermare come non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella presente pronuncia» (sentenza n. 23 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili gli interventi dell'Associazione VOX-Osservatorio italiano sui diritti e dell'Unione delle Camere penali italiane;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 147 del codice penale, sollevate, in riferimento agli articoli 2, 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale di sorveglianza di Venezia e dal Tribunale di sorveglianza di Milano, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*

Attività di elaborazione testi e ricerca a cura di  
Desi Bruno, Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o  
limitative della libertà personale – Regione Emilia-Romagna  
Antonio Ianniello  
Cinzia Monari  
Giulia Cella  
Massimo Cipolla

Coordinamento redazionale  
Cinzia Monari

Progetto grafico ed impaginazione  
Anna Maria Zocca

Scelta ed elaborazione delle immagini  
Federica Grilli

Stampa  
Centro Stampa Regione Emilia-Romagna

Marzo 2014

Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna  
Servizio Istituti di Garanzia  
Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà  
personale  
Viale Aldo Moro, 50 – 40127 Bologna

[www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/detenuti](http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/detenuti)