

*Garante dei diritti
delle persone limitate
nella libertà personale*

Via Settembrini 32
20124 Milano

Telefono 02-7740 5190/02-2052 0855
Fax 02-2052 0136
garante@provincia.milano.it



**Provincia
di Milano**

GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE LIMITATE NELLA LIBERTÀ

Relazione 2007

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

INDICE

Premessa.....	p. 01
1. Le origini storiche dell'istituzione dei Garanti.....	p. 02
2. Lo scenario nazionale.....	p. 07
3. L'Ufficio del Garante presso la Provincia di Milano.....	p. 12
3.1 Le condizioni operative.....	p. 12
3.1.1 Per l'aumento di efficacia dell'azione del Garante. Alcune proposte.....	p. 18
3.2 Il contesto dell'azione.....	p. 20
3.2.1 Lavoro, istruzione, tutela della salute.....	p. 26
3.3 Le attività intraprese.....	p. 29
Premessa.....	p. 29
3.3.1. L'opzione metodologica.....	p. 30
3.3.2. I progetti.....	p. 32
3.3.3. Le relazioni con gli attori istituzionali.....	p. 34
3.3.4. Le relazioni con gli attori non istituzionali.....	p. 36
3.3.5. L'attivazione degli interventi.....	p. 37
Conclusioni.....	p. 41



RELAZIONE ANNO 2007

Fra petizioni di principio, cortese diffidenza e prudente fiducia. L'attività del Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà.

L'architettura delle carceri, con quell'accavallarsi di muraglie lisce e respingenti, non serve solo a segregare i delinquenti dal mondo esterno, ma è fatta in modo da scoraggiare qualsiasi interessamento morale del pubblico a quel che succede dentro, è fatta in modo da placare nel disinteressamento totale le coscienze eventualmente turbate. Dopo la mia liberazione sono passato molte volte sotto le mura di una prigione e non mi sono mai sognato di rivolgere un pensiero ai reclusi né mai ho tentato (pur avendone la possibilità e fors'anche il dovere morale) di visitare qualche stabilimento. Le carceri costituiscono un mondo a parte. Viviamo in letizia ed infischiamoci di quel che succede là dentro.

Vittorio Foa¹

PREMESSA

La presente relazione – esito dell'elaborazione congiunta con la Responsabile dell'Ufficio, dr.ssa Patrizia Ciardiello² - è illustrata *in primis* al Consiglio Provinciale, al Presidente del Consiglio stesso, al Presidente della Provincia e agli Assessori in adempimento di quanto previsto dall'art. 4 della disciplina regolamentare del Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà istituito con delibera del Consiglio Provinciale il 14 dicembre 2004.

Il periodo considerato è quello decorrente dall'effettivo insediamento nelle funzioni, avvenuto nel mese di settembre 2006, successivamente alla nomina,

¹ Condannato nel 1936 dal Tribunale Speciale Fascista a quindici anni di reclusione, così scriveva nel 1949 nella rivista "Il Ponte", su sollecitazione di Piero Calamandrei, fra i padri costituenti della neonata Repubblica italiana.

² Mi corre l'obbligo di evidenziare che non si tratta di un riconoscimento di circostanza legato alla presente congiuntura, ma di conferire opportuna evidenza al *modus operandi* consentito dall'innesto nell'Ufficio dell'alta professionalità e competenza della dr.ssa Ciardiello. In altri termini, tale innesto ha reso possibile una costante e reciproca contaminazione che si è dipanata nell'articolazione ineludibile fra accurata ponderazione degli elementi propri del contesto di azione e opzioni di intervento.

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

risalente al 13 luglio precedente, anch'essa avvenuta attraverso elezione da parte del Consiglio medesimo, secondo quanto previsto dall'art. 2 del Regolamento istitutivo.

In premessa, porgo un ideale saluto a Giovanna Fratantonio, che mi ha preceduto in questo incarico e che ringrazio per avere per prima accolto la sfida di un impegno così delicato.

Introducendo la trattazione, è importante precisare che essa si caratterizza per una doppia peculiarità: rappresentare l'avvio dell'attività relativa al mio mandato e dare conto delle implicazioni dell'incarnazione di un ruolo, a tutt'oggi, *in fieri* ed eminentemente sperimentale. In questo senso, il *filo rosso* della relazione sarà caratterizzato dall'ineludibile intreccio fra livello locale e livello nazionale i cui riflessi verranno compendati, in vista delle previste quanto auspiccate innovazioni normative di tipo nazionale, nelle proposte di affinamento del ruolo del Garante istituito presso la Provincia di Milano presentate nella terza parte della relazione stessa .

1. LE ORIGINI STORICHE DELL'ISTITUZIONE DEI GARANTI

L'attenzione alla tutela dei diritti delle persone limitate a vario titolo nella libertà all'origine dell'istituzione di figure quali l'*Ombudsman* (parola che denuncia l'origine svedese della figura stessa), in grado di concorrere alla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali ovunque si configuri il rischio di violazioni dei diritti medesimi, si iscrive in un *frame* normativo sovranazionale e transnazionale di cui è opportuno dare contezza.

Cito, a tal proposito,

- la Dichiarazione Universale dei diritti umani (1948); l'istituzione, nel 1949, del Consiglio d'Europa quale organizzazione sovranazionale "garante della sicurezza democratica fondata sul rispetto dei diritti dell'uomo";

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

- la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, organizzazione giurisdizionale in grado di intervenire nella tutela dei diritti individuali;
- la Convenzione Europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (1987), che ha introdotto il Comitato per la Prevenzione della Tortura quale sistema aggiuntivo di controllo esteso a tutti i luoghi di detenzione;
- il Protocollo opzionale della Convenzione ONU contro la tortura (2002), ad oggi firmato da 49 stati (di cui 24 non europei) e ratificato da 13 (di cui 5 non europei), Protocollo non in vigore a causa dell’insufficienza, ad oggi, delle ratifiche, che devono essere almeno 20. Tale Protocollo, per inciso, prevede che ciascuno dei paesi ratificanti istituisca, entro un anno dalla ratifica, un organismo che possieda, a livello nazionale, gli stessi poteri di ispezione, mediazione e raccomandazione alle autorità statali deputate alla formazione delle leggi e al governo dell’esecuzione delle pene azionabili a livello sovranazionale;
- l’istituzione di un Commissario per i Diritti dell’Uomo (1997) che non ha poteri giurisdizionali, ma che formula annualmente indicazioni al Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa sulla scorta di un rapporto sullo stato di tutela dei diritti umani negli stati aderenti al Consiglio stesso;
- le diverse Raccomandazioni del Consiglio d’Europa e dei suoi organismi esecutivi, fra le quali segnaliamo le Regole Penitenziarie Europee (1987) aggiornate nel gennaio 2006 e, con particolare riferimento all’Ombudsman, le Raccomandazioni R(75)757 (opportunità dell’istituzione) e R(85)13 (importanza del ruolo svolto in concorso con i soggetti deputati al controllo giudiziario degli atti della pubblica amministrazione).

Non può esserci, dunque, alcun dubbio sull’enfasi crescente attribuita, nel tempo, dall’ONU e dal Consiglio d’Europa all’istituzione e al rafforzamento di organismi nazionali e **locali** di controllo dei luoghi di detenzione quale presupposto dell’efficacia dell’azione degli organismi sovranazionali deputati. In tal senso, la versione riveduta delle Regole Penitenziarie Europee insiste sulla costituzione di un “comitato nazionale indipendente di ispezione” (art. 1 – terzo paragrafo) con ampi poteri ispettivi, **articolato a livello locale**, che cooperi con gli organismi internazionali dotati di analoghe competenze.

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

Ricordo che la Costituzione italiana esordisce, all'art. 2, asserendo che *la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità* (e il carcere costituisce una formazione sociale) e prosegue con l'art. 3 dichiarando solennemente che *tutti i cittadini hanno pari dignità sociale*, chiarendo inoppugnabilmente che dignità, eguaglianza e assenza di discriminazioni debbono realizzarsi con riguardo a **tutte** le *condizioni personali e sociali ove si svolge la personalità* di ciascuno, inclusa, dunque – sottolineo con una voluta ridondanza - quella di persona limitata nella libertà.

L'art. 27 al terzo comma stabilisce che *le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato*, affermazione che conferisce tassatività al divieto di privare le persone recluse di quanto possa pregiudicarne la dignità, valore che nelle fonti giuridiche assurge a diritto fondamentale della persona.

In tal senso, nel nostro Paese, la proposta di introdurre l'*Ombudsman* penitenziario ha preso le mosse proprio dal perdurante scarto fra quanto sancito in materia di diritti dalla Carta costituzionale e il sistema di tutela dei diritti previsti nel sistema penitenziario vigente, fondato esclusivamente su un generico diritto di reclamo attribuito al detenuto, un sistema definito, nel 1999, parzialmente incostituzionale dalla Suprema Corte, proprio per la *carenza di mezzi di tutela giurisdizionale dei diritti di coloro che si trovano ristretti nella loro libertà personale*.

Dunque, l'istituzione di un Difensore Civico per le persone limitate nella libertà si è andata profilando progressivamente come la risposta più adeguata alla parziale incostituzionalità dell'ordinamento penitenziario, una risposta in grado di precedere e affiancare la tutela giurisdizionale, cercando risposte alle domande di tutela che, finora, sono state rivolte esclusivamente alla giurisdizione. Solo alcuni esempi: a tutt'oggi, l'esecuzione penale è lungi dall'essere territorializzata, agganciata, cioè, ai luoghi in cui la persona

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

condannata e i suoi familiari risiedono e in cui la persona stessa tornerà a pena espiata; per converso, esiste una spiccata territorializzazione delle modalità di disciplina dei regimi detentivi poste in essere nei diversi istituti penitenziari, caratterizzate da differenze non radicate nella normativa e, di frequente, non esplicitate, ove esistenti, nei regolamenti interni; ancora, la fattuale esclusione della massa dei soggetti reclusi dalle iniziative finalizzate al reinserimento sociale, che lambiscono solo una esigua minoranza.

Ed ecco, dunque, l'avviarsi del processo che, nel 2003, rispettivamente con delibera comunale e con legge regionale, ha portato all'istituzione del Garante del comune di Roma (ove venne nominato Garante Luigi Manconi, nella legislatura appena conclusa vice ministro della giustizia), e quello della regione Lazio (ottobre), seguiti a breve da ulteriori quattordici Garanti, di cui due provinciali (a Milano e a Lodi), tre regionali (in Sicilia e, fra breve, in Umbria e in Emilia Romagna), con larga prevalenza, dunque, a tutt'oggi, di Garanti espressi dai comuni (due al nord, cinque al centro, due al sud, due in Sardegna). Altri comuni e regioni stanno esaminando analoghe proposte di delibera o legislative. Nello scorso aprile la Camera dei Deputati aveva approvato un disegno di legge – decaduto a causa dell'interruzione anticipata della legislatura - che istituiva, nell'ambito della Commissione per i diritti umani prevista da una Convenzione internazionale, il Garante nazionale dei detenuti la cui attività era contemplato si sviluppasse (anche) attraverso l'apporto dei Garanti locali.

Nondimeno, occorre dare conto di **alcuni interrogativi** che hanno preceduto e accompagnato l'istituzione e l'attivazione dei Garanti: c'è bisogno, per mitigare le cennate criticità, di una figura che si affianchi alla Magistratura di Sorveglianza, cui l'Ordinamento Penitenziario vigente affida *la vigilanza diretta ad assicurare che l'attuazione del trattamento rieducativo e l'esecuzione della custodia degli imputati siano conformi alle leggi e ai regolamenti?*

Riporterò, a tal proposito, letteralmente, quanto argomentò, a suo tempo, il primo dei Garanti, istituito dal comune di Roma, Luigi Manconi, che, come

cennato, ha rivestito fino a qualche settimana fa l'incarico di vice Ministro della Giustizia con delega relativa all'Amministrazione penitenziaria.

*Credo che, sostanzialmente, siano tre le argomentazioni che possono efficacemente rispondere a quel quesito e che, comunque, hanno determinato la nostra risposta. La prima ragione è di natura **funzionale**: stiamo parlando di una Magistratura di Sorveglianza il cui organico è palesemente ridotto, e il cui carico di lavoro nel corso degli anni è cresciuto in maniera costante fino a raggiungere una dimensione abnorme.*

*La seconda ragione ha a che vedere con quella che è la ragione **istituzionale** della magistratura di Sorveglianza stessa: e, cioè, il fatto che si tratta di una funzione (anche) giudicante e che, dunque, essa aspira a un'identità di ruolo separato e di autonomia rispetto a quella che è la popolazione carceraria, nei cui confronti esercita prerogative tutt'altro che "terze". Terzo punto - che potrebbe essere il più efficace argomento rispetto al quesito posto - è che, sempre più, la magistratura di Sorveglianza si vede attribuire compiti di **giudice monocratico** nel settore delle misure alternative. ... Il che, immediatamente, le dà un potere su quello che è il corpo del detenuto, il suo destino, il suo tempo, la sua vita, la sua organizzazione dell'esistenza; un potere tale per cui il detenuto dipende dalla Magistratura di Sorveglianza per una serie ampia di facoltà e possibilità. E questo, a mio avviso, rende problematica l'attribuzione di quel ruolo di garante dei diritti alla stessa autorità: ovvero alla magistratura di Sorveglianza, inducendo a ritenere necessario distinguere le due funzioni e, quindi, immaginare che la tutela dei diritti sia da attribuire a un altro soggetto.³*

In consonanza con tale visione, Luigi Ferrajoli, a proposito delle ragioni fondanti dell'istituzione di figure di garanzia, afferma: *Né l'assenza di tale figura può essere supplita dalla pur importante istituzione, negli anni '70, dei magistrati di sorveglianza, dai quali differisce sia per la sua collocazione,*

³ L. Manconi, *Garante dei detenuti. Ipotesi su una dimensione pattizia*, in www.ristretti.it/areestudio/giuridici/garante/index.htm

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

quale istituzione terza, estranea ed esterna, così all'istituzione carceraria come a quella giudiziaria, sia per la natura delle sue competenze che non consistono in funzioni di giustizia⁴⁻⁵

La delibera istitutiva del Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà presso la Provincia di Milano risulta aver recepito lo spirito di tali riflessioni laddove precisa che tale figura *promuove una cultura dell'umanizzazione della pena, opera d'intesa con le altre istituzioni pubbliche per la fruizione di tutti i diritti da parte delle persone limitate nella libertà, esercita funzioni di osservazione, vigilanza e segnalazione delle eventuali violazioni alle autorità competenti*. E, poco dopo, il testo precisa che tale figura deve interagire *nei termini più compiuti con Amministrazione Penitenziaria e Magistratura di Sorveglianza, senza interferire nelle competenze proprie di quest'ultima autorità*.

Riprendendo Luigi Manconi, la distinzione delle funzioni si configura come condizione preliminare: *dobbiamo ribadire non solo che non esiste sovrapposizione tra l'ufficio del Garante e la Magistratura di Sorveglianza, ma che solo la più costante integrazione fra questi soggetti e gli altri soggetti del sistema dell'organizzazione penitenziaria e dell'amministrazione pubblica può consentire lo sviluppo di un sistema di rapporti, che vada nella direzione della più efficace tutela dei diritti delle persone private della libertà*.

2. LO SCENARIO NAZIONALE

Nelle more dell'*iter* parlamentare del disegno di legge nazionale, i Garanti si configurano come occasione di "anticipazione-sperimentazione" delle potenzialità ed opportunità implicite nel ruolo, *tracciando* – torno al testo della

⁴ L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. II, Laterza, Bari, 2007, pag. 464

⁵ Sostanzialmente analoga la posizione espressa da A. Margara, Presidente onorario aggiunto della Corte di Cassazione, ex Magistrato di Sorveglianza e già Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria: *Carcere. I vantaggi dell'Ombudsman*, in *Narcomafie*, luglio-agosto 2003

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

delibera istitutiva della Provincia di Milano - *una strada su basi empiriche, in attesa di una normativa specifica.*

Solo una legge nazionale, infatti, può conferire quella base giuridica che assicuri, in modo stabile ed inequivoco, poteri incisivi ai Garanti, fra i quali quello di esercitare la facoltà di accedere senza autorizzazione ai luoghi in cui, a vario titolo, soggiornano persone sottoposte a provvedimenti restrittivi della libertà personale.

Di sicuro interesse, senza per questo configurarsi come alternativa, va palesandosi la prospettiva di dare deciso impulso all'avvio e/o al compimento di processi che portino rapidamente le Regioni a dotarsi di un Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà, incardinato – sulle orme di quanto, si auspica a breve, sta per avvenire in Lombardia⁶ - all'interno del Consiglio regionale e autorizzabile in via generale ad effettuare visite negli istituti di pena (art. 117 co. 2 D.P.R.230/2000).

In ogni caso, in vista della sistematizzazione degli esiti delle sperimentazioni in corso, va attentamente considerata la particolarità italiana nel panorama considerato, costituita proprio dalla presenza **esclusiva** di figure istituite da regioni ed enti locali, attraverso procedure differenziate che vanno dalla delibera di giunta alla legge regionale.⁷

In Italia, dunque, a differenza che negli altri 20 paesi europei in cui esiste un *Ombudsman* (con competenze anche in materia di detenuti o no), non c'è un Garante nazionale.

⁶ La L.R. 8/2005, all'art. 10, ha istituito il Garante regionale dei detenuti, i cui compiti sono stati successivamente oggetto del Regolamento Regionale n.10/2006. Tale Regolamento prevede, all'art. 2, che i relativi compiti vengano svolti *pro tempore* dal Difensore Civico, *sino alla istituzione della figura preposta e alla definizione delle funzioni ad essa attribuite, in un ambito di riconosciuta autonomia rispetto agli organi e alle strutture amministrative regionali.*

⁷Si veda al riguardo la ricerca promossa dal Comune di Roma sulla figura del Garante in Europa nell'ambito di un programma finanziato dalla Commissione Europea in http://www.ristretti.it/areestudio/giuridici/garante/garante_europa.pdf

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

Per converso, i Garanti italiani si configurano come il portato del ruolo progressivamente sempre più significativo assunto da regioni, province e comuni nel supporto dei processi di reinserimento sociale delle persone limitate nella libertà, attraverso interventi che, nelle esperienze più virtuose, hanno sostenuto e potenziato, con il ruolo delle istituzioni e dei servizi pubblici, anche quello del Terzo Settore, nella direzione di una reciproca valorizzazione.

Se, come anticipato, ai Garanti è interdetto l'esercizio della facoltà di accedere agli istituti di pena senza preavviso, di avere colloqui riservati con i detenuti e il personale nonché l'accesso a tutte le informazioni pertinenti con la correlata facoltà di chiedere delucidazioni, senza che possa essere invocato il segreto d'ufficio, ad oggi essi risultano, *de facto*, assimilati impropriamente e riduttivamente ai cittadini interessati alla partecipazione all'azione rieducativa ex art. 17 dell'Ordinamento Penitenziario (L. 354/75).

Questo implica che, nonostante la vicinanza ai luoghi in cui materialmente è possibile si verificano violazioni alla tutela dei diritti delle persone private o limitate della/nella libertà personale, i Garanti italiani - se in possesso di informazioni persistenti e attendibili circa tali violazioni che suggeriscano l'opportunità di interventi urgenti - non hanno la possibilità di intervenire tempestivamente per raccogliere gli elementi indispensabili a quella "assicurazione circa l'adempimento del patto" che ne costituisce la ragione fondante.

Ai Garanti rimane la facoltà - nel caso di sospetta non conformità alle norme dei comportamenti delle amministrazioni responsabili circa i quali le amministrazioni stesse non abbiano fornito al Garante le informazioni richieste - di rendere noti gli elementi in loro possesso alle autorità competenti ad intervenire. Ma il "difetto originario" relativo alle difficoltà di intervenire *ex officio* rende incerta l'efficacia di tali interventi, con il rischio correlato di irrigidimenti delle amministrazioni che potrebbero precludere la prosecuzione delle necessarie collaborazioni e la conseguente necessità di esercitare un

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

surplus di *ars diplomatica* che è possibile non risulti incisiva proporzionalmente all'impegno profuso.

Si tratta di una criticità resa evidente anche da una recente nota del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria indirizzata ai direttori degli istituti di pena. In tale nota questi ultimi sono invitati ad avvalersi dei Garanti, in quanto emanazione degli enti locali, quale risorsa utile per il perseguimento dei fini istituzionali *soprattutto al fine di facilitare la fruizione dei servizi messi a disposizione dalle Regioni e dagli Enti Locali*. Il Capo del Dipartimento precisa, successivamente, che tale collaborazione non potrà che avvenire *secondo le modalità e gli ambiti consentiti dalla normativa vigente, in attesa di una normativa specifica*. Un pronunciamento che rende più chiaro il senso della scelta del titolo da assegnare alla presente relazione, "fra petizioni di principio, *cortese diffidenza e prudente fiducia*". L'essere emanazione degli Enti Locali comporta, dunque, per la massima autorità del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, che i Garanti promuovono *l'esercizio dei diritti e delle opportunità di partecipazione alla vita civile delle persone private o limitate nella libertà, ma nell'ambito delle competenze degli Enti sopra citati*, con l'attribuzione ai loro interventi di una portata sostanzialmente riduttiva sia pur formalmente ineccepibile.

Procedendo nella disamina dei fattori che configurano lo scenario nazionale, l'esperienza complessivamente sin qui maturata dai Garanti locali - specie di quelli nominati con delibere di giunta o ordinanze - consente di affermare che esiste il rischio, in più stretta relazione con materie culturalmente e socialmente controverse, quali la "sicurezza" urbana, le politiche penali, l'immigrazione, di un potenziale indebolimento della terzietà che deve, per definizione, caratterizzarne l'operato.

Nella sua tesi di laurea in scienze politiche dedicata ad un'analisi della realtà italiana concernente "La tutela dei diritti del detenuto nella legislazione internazionale e la figura del Garante delle persone private della libertà

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

personale”, l’autrice ha scritto *...man mano che si passa dalla realtà regionale a quella provinciale, per arrivare a quelle locali, i poteri di denuncia e di attivazione di procedimenti nei confronti delle amministrazioni interessate si affievoliscono notevolmente.*⁸

Di non scarso rilievo, a tal proposito, possono prospettarsi le implicazioni dell’esercizio della facoltà dei Garanti di interpellare gli enti presso i quali sono istituiti circa l’azione dai medesimi complessivamente svolta nel settore, anche con riferimento ai progetti da questi ultimi finanziati e/o patrocinati.

Per la pregnanza dei possibili riflessi sull’operatività, un ulteriore elemento da considerare è la copresenza nello stesso territorio regionale di Garanti comunali, provinciali e regionali (finora limitata a Lazio e Lombardia), che può comportare rischi di sovrapposizioni ovvero difficoltà di interlocuzione fra organi dotati di analoghe competenze, ma con diversa collocazione istituzionale e origine, con un raccordo da cercare e realizzare a carico degli interessati, in un vuoto normativo che può generare inedite configurazioni quanto conflitti di attribuzione.⁹

In questo senso, il **Coordinamento nazionale dei Garanti locali** e la **Conferenza nazionale dei Garanti istituiti con legge regionale**, recentemente costituiti, si accingono a mettere a tema le principali questioni connesse al ruolo dei Garanti fra contiguità ai luoghi a rischio di violazione e possibili disomogeneità applicative nella tutela dei diritti, in grado di indurre sperequazioni di trattamento.¹⁰

⁸ L’autrice della tesi – relatore prof. Giuseppe Mosconi - è Tiziana Ferro, laureatasi in Scienze Politiche presso l’Università di Padova nell’estate del 2007 (la tesi è consultabile presso l’Ufficio del Garante).

⁹ Nel nostro caso, i rapporti col Garante regionale *pro tempore* dei diritti dei detenuti, dr. Donato Giordano, e con il suo Ufficio sono caratterizzati da proficua collaborazione: avviati con un seminario svolto dal nostro Ufficio nello scorso maggio su richiesta del Difensore Civico Regionale e rivolto ai componenti del suo Ufficio, procedono attraverso interventi talora assunti al seguito di consultazioni.

¹⁰ Presso l’Ufficio sono consultabili i documenti concernenti i primi interventi promossi dai citati organismi.

Si fa riferimento, in tal senso, all'individuazione di un **minimo comune denominatore nelle procedure di nomina** che consenta di escludere designazioni ad opera del potere esecutivo (sindaco, presidenti, giunte) e al conferimento dell'incarico a quanti esercitino funzioni pubbliche nei settori dell'amministrazione della giustizia o siano titolari, all'interno dell'ente che procede alla nomina, di cariche elettive e/o di amministrazione. Si tratta, per inciso, del percorso scelto dalla Provincia di Milano, un percorso in grado di neutralizzare i rischi connessi all'adozione di diverse opzioni.

3. L'UFFICIO DEL GARANTE ISTITUITO PRESSO LA PROVINCIA DI MILANO

3.1 LE CONDIZIONI OPERATIVE

L'efficacia dell'azione complessivamente dispiegata dall'Ufficio è stata intensamente influenzata dall'**indisponibilità di risorse umane e materiali adeguate** alla entità e complessità dei compiti attribuiti.

La funzionalità dell'Ufficio tuttora risente in modo cospicuo della dislocazione, dallo scorso aprile, presso uno stabile di proprietà dell'ente sito a Milano, in Via L. Settembrini, in un appartamento che costituisce punto di riferimento anche per i consulenti che si occupano di diritti dei bambini e delle bambine.

L'ubicazione, distante da tutte le sedi dell'Ente e dagli stessi Assessorato e Direzione di Progetto di riferimento, ha comportato a lungo la dedizione di una cospicua parte dell'impegno alle attività necessarie per rendere "operativo" l'Ufficio e implica, a tutt'oggi, criticità che appesantiscono e rallentano l'attività.

Come noto, sul territorio della provincia di Milano insistono quattro istituti di pena per adulti (fra i quali la casa circondariale di Monza, di pertinenza della futura provincia di Monza-Brianza), un istituto di pena per minori, due Uffici per l'Esecuzione penale esterna competenti, rispettivamente, per gli adulti e per i minori per i quali sia stata disposta l'esecuzione di una pena alternativa al carcere, un Centro di Permanenza Temporanea ed Assistenza per cittadini

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

entrati irregolarmente nel paese ovvero da espellere al termine della pena, ovvero con visto di ingresso scaduto e privi di permesso di soggiorno.¹¹ Rientrano, peraltro, nella competenza del Garante, tutte le altre persone a vario titolo limitate nella libertà quali soggetti in esecuzione penale esterna (ovvero che stanno espiando la propria condanna attraverso misure alternative alla detenzione) e detenuti domiciliari, nonché le persone temporaneamente trattenute presso le camere di sicurezza presenti presso le caserme delle forze di Polizia e dei Carabinieri.

Facendo riferimento ai soli detenuti adulti ed in presenza del progressivo attenuarsi del positivo effetto deflattivo del provvedimento di indulto del 2006, si tratta di un bacino di utenza potenziale in progressiva crescita.

Tale utenza rappresenta, alla luce della ricognizione effettuata e fatte salve le differenze astrattamente correlabili alla diversa collocazione istituzionale dei Garanti considerati (regione *vs* ente locale), per fare un esempio, più del doppio delle persone detenute adulte che, al 30.6.2007 (fonte DAP), rientravano nelle competenze del Garante della Regione Lazio (1877 persone) e che, per i quattro istituti della capitale, possono avvalersi dell'intervento del Garante del Comune di Roma (alla stessa data, 2541 persone).

Altro esempio può essere fatto riferendosi alle competenze del Garante della regione Sicilia, i cui istituti di pena ospitavano 4384 persone, solo 651 in più rispetto a quelle di competenza, alla stessa data, del Garante presso la Provincia di Milano.

¹¹ Presso i CPTA sono trattenuti, in apposite sezioni, anche coloro che, avendo fatto ingresso nel Paese con l'intenzione di richiedere il riconoscimento dello *status* di rifugiato politico e che siano considerati inattendibili, devono attendere il pronunciamento della competente Commissione territoriale.

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

Introduco, a questo punto, una delle più importanti criticità sin qui affrontate: quella delle risorse umane a disposizione dell'Ufficio del Garante per l'espletamento dei compiti affidatigli.

Il Garante della Regione Lazio si avvale di 20 persone, di cui 10 rivestono incarichi di segreteria, coordinamento, amministrazione in senso ampio e 10 accedono regolarmente agli istituti di pena per incontrare i detenuti ed interloquire con i referenti dell'amministrazione penitenziaria e gli altri soggetti deputati all'intervento nel settore.

Il Garante del Comune di Roma - per un bacino di utenza di 2541 persone (ribadisco, riferite ai soli detenuti adulti presenti al 30 giugno scorso) - si avvale di 6 persone.

Il Garante della Regione Sicilia può contare sull'apporto di 13 collaboratori su una previsione di 20.

In tutti i casi citati, si tratta di persone con competenze pertinenti con la natura delle funzioni attribuite ai Garanti.

Facendo le proporzioni, se, alla data indicata, a ciascuno dei collaboratori del Garante del Comune di Roma (escluso il Garante stesso) competevano 423 utenti potenziali (le sole persone detenute adulte), se a quelli del Garante del Lazio ne competevano 188, al Garante della Provincia di Milano e all'unica funzionaria in servizio nonché responsabile dell'Ufficio ne competevano...1867. Senza contare la peculiarità data dalla presenza, nel territorio provinciale milanese, di due Case di reclusione, fra le quali la più grande del Paese (Opera), i cui ospiti, definitivamente condannati a pene da 4-5 anni all'ergastolo, richiederebbero più intensi e mirati programmi di intervento.

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

Si tratta di elementi portati a conoscenza, nel settembre scorso, dell'Assessora Francesca Corso, principale punto di riferimento per l'Ufficio e titolare della delega concernente i diritti e le tutele, e della competente Direzione di Progetto, cui ho riferito anche l'aumento esponenziale delle richieste di intervento provenienti dagli istituti di pena (anche extraprovinciali e regionali provenienti da detenuti residenti nell'area milanese), dai soggetti degli Enti Locali, delle istituzioni, del Terzo Settore e della comunità civile, nonché la necessità di corrispondere adeguatamente anche alle crescenti aspettative circa l'assunzione da parte del Garante di un ruolo di promozione, di sollecitazione, di pungolo alla riflessione sugli aspetti sistemici delle criticità che investono le carceri e chi dentro e intorno al carcere vive e lavora.

Quest'ultimo ruolo, peraltro, dovrebbe investire, in prospettiva, anche l'interlocuzione con **tutte le articolazioni della Provincia** cui sono attribuite a vario titolo competenze in materia.

E' indispensabile, ancora, accrescere l'impegno nello studio, nell'approfondimento tecnico, giuridico, scientifico delle questioni di competenza, ma anche nel coordinamento con gli altri Garanti per la preparazione di iniziative di carattere nazionale e nel rapporto diretto con gli organi di comunicazione di massa.

Ho presentato all'Assessora Corso anche una richiesta di un adeguamento il più tempestivo possibile delle risorse umane attribuite all'Ufficio quale condizione **indispensabile** per consentire al ruolo che temporaneamente rivesto di dispiegare appieno le sue potenzialità e di programmarne uno sviluppo adeguato nella prossima annualità. Mi corre l'obbligo di precisare che la pur attenta considerazione, da parte dell'Assessora e del Direttore di Progetto, delle problematiche citate, con la correlata consapevolezza dei riflessi delle medesime, non ha potuto tradursi, causa vincoli congiunturali e strutturali, in un compiuto adeguamento nel senso indicato.

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

Avverto la necessità di rappresentare ai sigg.ri Consiglieri, al Presidente, ai sigg.ri Assessori che, in assenza di significativi mutamenti nel senso richiesto, l'istituzione della figura del Garante potrebbe essere destinata, nonostante il nostro impegno, a configurarsi come mera *petizione di principio* con grave pregiudizio, oltre che per la credibilità del ruolo del Garante stesso, per quella della stessa Amministrazione provinciale che pure ha espresso una inequivoca volontà in questo senso. Tale affermazione di volontà si è tradotta, per la vasta comunità dei cittadini residenti nella provincia e per gli operatori che a vario titolo si relazionano con il sistema dell'esecuzione penale, nell'affermazione che il sostegno all'effettiva esigibilità dei diritti delle persone limitate nella libertà non è in antitesi rispetto alla tutela di una sicurezza da intendersi, estensivamente, come "sicurezza dei diritti".

Stimo opportuno, a tal riguardo, citare il pensiero di uno studioso italiano di fama internazionale, Massimo Pavarini, esperto di diritto penitenziario, col quale registro, al riguardo, una sostanziale affinità: *Quando si dice che si deve prestare la massima attenzione alle paure della gente, si dice una cosa giustissima. Ciò però non vuol dire che la paura della gente debba essere assunta così com'è: così com'è, essa provoca esclusione sociale, e pertanto bisogna essere cauti facendosene carico, ma senza legittimarla nei termini con cui è stata finora costruita. Come? Definendo al più presto un nuovo patto di cittadinanza rispetto al quale fondare i nuovi criteri dell'inclusione sociale, un patto che prenda atto dei profondi cambiamenti intervenuti nel mondo globale e non fondi il diritto di cittadinanza sull'inserimento nel mondo del lavoro, precluso a quote crescenti di individui.*

Dunque, pur nella consapevolezza dei vincoli al dispiegarsi di una azione adeguata alla complessità del compito e all'ampiezza delle aspettative (vincoli, come anticipato, fortemente connessi all'assenza di una definizione normativa

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

unitaria e nazionale), esplicito all'intero Consiglio Provinciale, attraverso la presente relazione, la richiesta di **dotare in tempi brevi l'Ufficio del Garante di risorse umane adeguate per numero e competenze.**

In esordio devo ricordare, con qualche disagio per l'inevitabile personalizzazione, che non espleto le funzioni di Garante a tempo pieno, trovandomi nella necessità – correlata all'entità dell'indennità attribuitami ai sensi della disciplina regolamentare - di continuare a svolgere le mie funzioni di insegnante, professione che ho scelto molto tempo fa.¹²

Ancora, mi corre l'obbligo di precisare che l'assegnazione all'Ufficio (alla fine dello scorso aprile, attraverso un distacco poi convertito in comando) della dr.ssa Patrizia Ciardiello, funzionario dell'Amministrazione penitenziaria, in servizio presso il Provveditorato Regionale A. P. per la Lombardia, pur avendo consentito al medesimo di elevare significativamente la quantità e qualità degli impegni assunti, non può certo definirsi esaustiva – con quella, risalente al 28 gennaio scorso, di un funzionario provinciale non di ruolo¹³ - rispetto alle necessità proprie di una unità organica con funzioni complesse quale quella affidatami.

E' necessario che aggiunga, non incidentalmente, che un protocollo siglato dalla Provincia con il Comune di Monza il 24 gennaio 2007 prevedeva che quest'ultimo mettesse a disposizione del Garante, *per il pieno esercizio delle sue funzioni, specifiche risorse umane ed economiche*, di cui avrebbe dato *comunicazione alla Provincia di Milano con nota formale*¹⁴. Soggiungo che, ad oggi, lo sviluppo delle relazioni fra i due Enti non ha consentito la piena applicazione del protocollo in argomento.

¹² L'indennità prevista dalla disciplina regolamentare, al netto dell'imposizione fiscale, ammonta a circa la metà dello stipendio corrispostomi per la mia attività di insegnamento nella scuola pubblica.

¹³ La collaborazione della dr.ssa Aurora Pismataro potrebbe cessare al prossimo giugno.

¹⁴ Dal Protocollo: "Il Comune di Monza, quale capofila dell'Assemblea dei Sindaci del bacino di competenza dell'Asl Mi 3, nello scorso mese di giugno ha preso l'impegno di adoperarsi per l'istituzione della figura del "Garante dei diritti" e di destinare una quota pro-capite delle proprie risorse dei "Piani di Zona", allo scopo di avviare progetti comuni per la popolazione ristretta nella Casa Circondariale di Monza e per tutte le azioni connesse all'esercizio dei diritti e all'inclusione sociale dei detenuti".

L'Ufficio non dispone di un *budget* da utilizzare per promuovere in prima persona – o come *partner* – specifici progetti a supporto degli interventi nel settore, ma non ho mai reputato opportuno avanzare richiesta in tal senso. Sono dell'opinione, al riguardo, che tale configurazione dell'Ufficio del Garante, pur consentendo l'attivazione di progetti significativi, possa implicare, come di recente scritto da Gianfranco Spadaccia, Garante presso il Comune di Roma, in riferimento alla struttura organizzativa del suo Ufficio, *una confusione delle funzioni di garanzia con l'esercizio di funzioni concernenti la concessione di agevolazioni e provvidenze nei confronti delle quali il Garante potrebbe essere chiamato ad intervenire a tutela di terzi*.¹⁵

Su un altro piano, evidentemente, si colloca l'attribuzione di un *budget* per l'effettuazione di spese connesse al suo funzionamento di cui auspico che l'Ufficio venga, a breve, dotato.

3.1.1 PER L'AUMENTO DI EFFICACIA DELL'AZIONE DEL GARANTE. ALCUNE PROPOSTE

Alla luce di quanto sin qui espresso, propongo – ad integrazione delle richieste di adeguamento quantitativo e qualitativo delle risorse umane in dotazione all'Ufficio - un **affinamento delle disposizioni che disciplinano il ruolo e l'attività del Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà presso la Provincia di Milano**, nella convinzione che ciò possa risultare utile sia per potenziare l'efficacia della sua azione, sia per rendere ancora più esplicita la sua terzietà ed autonomia attraverso una altrettanto esplicita indipendenza organizzativa e gestionale.

Prima di entrare nel merito, formulo le seguenti osservazioni:

- appare opportuno eludere l'incoerenza fra la stabilità e trasversalità della materia affidata alla tutela del Garante (i diritti posti in capo alle persone

¹⁵ Relazione annuale 2007 in *Carcere e diritto*, mensile *on line* n. 6, consultabile presso l'Ufficio.

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

limitate nella libertà), la procedura prescelta per la sua nomina (l'elezione da parte del Consiglio Provinciale) e il suo attuale incardinamento funzionale nell'ambito di uno (qualsivoglia) specifico Assessorato e, rispetto alla struttura dell'Ente, in una (qualsivoglia) Direzione di Progetto, istituita, ai sensi dell'art. 15 del vigente T.U. che raccoglie i dispositivi concernenti il Regolamento degli Uffici e Servizi, *per la realizzazione di obiettivi specifici e definiti nel tempo;*

- ancora, stimo opportuno venga posto rimedio alla **genericità della formula** che, all'interno del Regolamento che disciplina l'istituto del Garante (art. 1), sancisce che il Garante *è istituito nell'ambito dell'Ente Provincia* e, all'art. 5, che egli si avvalga *di supporto amministrativo e di segreteria fornito dall'Ente;*
- è maturata, nell'alveo del Coordinamento Nazionale dei Garanti comunali e provinciali, la persuasione circa la necessità di sollecitare l'omogeneizzazione sul territorio nazionale delle procedure di nomina e della collocazione istituzionale dei Garanti, sulle orme di quanto già realizzato dal Comune di Bologna, che ha fatto del Garante dei diritti delle persone detenute un organo statutario collocato in seno al Consiglio comunale, presso la Presidenza del medesimo.

In tal senso, propongo che l'istituzione del ruolo e la disciplina delle funzioni del Garante per i diritti delle persone limitate nella libertà vengano contemplate nell'ambito dello **Statuto della Provincia**, analogamente a quanto previsto per il Difensore Civico, all'interno del Titolo III concernente gli "Istituti di partecipazione", da integrare con un Capo IV dedicato al Garante.

Dal punto di vista organizzativo e gestionale, si palesa come opzione conseguente quella di un **incardinamento dell'Ufficio del Garante presso l'Ufficio di Presidenza del Consiglio**, coerente con i principi che ne guidano l'attività:

- indipendenza e terzietà della struttura rispetto ai sistemi di governo e di rappresentanza dell'Ente;

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

- assenza di vincoli e controlli organizzativi, gerarchici e funzionali rispetto all'Ente;
- autonomia decisionale sia nella determinazione degli obiettivi e degli indirizzi di organizzazione della struttura sia nello svolgimento delle attività;
- funzionalità della struttura;
- orientamento al raggiungimento delle finalità proprie dell'Istituto, ovvero il concorrere alla tutela dei diritti inviolabili della persona, con riferimento ai soggetti limitati nella libertà personale.

3.2 IL CONTESTO DELL'AZIONE

Il contesto in cui ho avviato la mia attività è stato caratterizzato - rispetto all'ambito più vasto di potenziale intervento, quello delle carceri per adulti - dalle aspettative connesse all'entrata in vigore del provvedimento di clemenza, emanato, come noto, con il consenso trasversale di forze della maggioranza e dell'opposizione, per sottrarre alla patente illegalità il sistema penitenziario, non più in grado di assicurare condizioni dignitose alle persone private della libertà.¹⁶

La pur presente e diffusa consapevolezza di dover cogliere la contingenza favorevole per definire le azioni e gli obiettivi da perseguire al fine di non disperdere gli effetti dello stesso provvedimento clemenziale¹⁷ - abbinata all'impegno che, nella provincia di Milano e con il cospicuo contributo dell'Ente provinciale¹⁸, ha portato nell'imminenza dell'evento ad una collaborazione significativa fra i soggetti in campo - stenta a diventare sistematica, incessante attenzione ad una circostanza mai abbastanza evidenziata: da quando esiste il

¹⁶ Si legga al riguardo quanto dichiarato da Sebastiano Ardita, Responsabile della Direzione Generale Detenuti e Trattamento del D.A.P.: *Siamo consapevoli di versare in una situazione di grave, perdurante, quanto involontaria ed inevitabile divergenza dalle regole, per il fatto di non essere nella materiale possibilità di garantire a causa del sovraffollamento, quanto previsto dalle normative vigenti e dal recente regolamento penitenziario* (fonte ANSA 2006).

¹⁷ In tal senso si esprimeva anche il Provveditore Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria, Luigi Pagano, nelle linee di indirizzo inviate nell'ottobre del 2006 ai direttori degli istituti penitenziari e degli Uffici dell'Esecuzione Penale Esterna.

¹⁸ www.provincia.milano.it/integrazionedetenuti/diritto_accoglienza_integrazione_sociale/indulto.html

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

carcere, ogni giorno dell'anno, ogni anno, escono dalle carceri italiane quote significative di persone per il cui reinserimento ancora troppo poco viene posto in essere.

Per fare solo due degli esempi possibili:

- il progetto "Lavoro nell'inclusione sociale dei detenuti beneficiari dell'indulto", promosso dal Ministero del Lavoro, Ministero della Giustizia ed amministrazioni penitenziarie territoriali, con l'assistenza tecnica dell'agenzia governativa Italia Lavoro, con l'obiettivo di favorire il reinserimento socio-lavorativo dei beneficiari dell'indulto, a circa sei mesi dalla scadenza programmata (aprile 2008), aveva portato a 438 progetti formativi sottoscritti, 354 tirocini avviati, 12 reti territoriali e **18 assunzioni, sul territorio nazionale** (dati relativi alla metà del novembre 2007).¹⁹ Sempre alla stessa data, i tirocini formativi avviati nella città di **Milano** risultavano... **due**;
- nell'ambito del territorio del comune di Milano, segnalo che non ha, nei fatti, preso avvio l'attività del Tavolo permanente in materia di esecuzione penale (area adulti e minori) previsto dal Piano di Zona ex L. 328/00 del Comune di Milano per il triennio 2006-2008, convocato dal Comune – titolare della presidenza - una sola volta nello scorso luglio. Come segnalato anche dal Provveditore Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria, la costituzione di tale Tavolo, *ben sperimentato in via d'urgenza in occasione del provvedimento di clemenza, permetterebbe di superare la logica frammentaria ed emergenziale, attivando sinergie capaci di costituire un sistema di interventi integrati in grado nel contempo di rispondere in modo differenziato alle molteplici esigenze di cui sono portatori i cittadini privati della libertà.*

Al 18 dicembre scorso i detenuti lombardi erano 7mila e 500 a fronte di una capienza degli istituti di circa 5mila e 300 detenuti (**4779 complessivi nei quattro istituti che insistono nel territorio provinciale**), con la situazione critica della Casa circondariale di Milano – San Vittore costretta ad

¹⁹ www.italialavoro.it : *Il progetto mira a coinvolgere il sistema delle imprese, con una serie di incentivi, finalizzati alla realizzazione di tirocini formativi, e si inserisce in un contesto in cui diversi soggetti, a vario titolo, operano sul territorio con l'obiettivo di qualificare i servizi pubblici e privati per l'inclusione sociale e lavorativa di detenuti ed ex detenuti. Gli obiettivi principali del progetto sono due: offrire ai beneficiari dell'indulto una possibilità di esperienza lavorativa professionalizzante; attivare a riguardo le reti territoriali di attori pubblici e privati in un quadro di possibile sviluppo regionale.*

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

ospitare 1260 persone (capienza regolamentare 702 – capienza tollerabile 1117) in una struttura in cui due reparti risultavano chiusi per ristrutturazione.²⁰

La soglia di 8379 detenuti – coincidente con la cosiddetta “capacità tollerabile” oltre la quale si dà il sovraffollamento conclamato - , dunque, non è lontana (- 223).

Stessa cosa si può affermare con riferimento alle quattro carceri per adulti del territorio provinciale di Milano, la cui capienza tollerabile di 4551, alla data del 18 dicembre scorso, risultava già superata di 228 unità.²¹ Tali dati vanno, peraltro, letti sincronicamente con quelli concernenti le risorse umane effettivamente amministrate dalle strutture penitenziarie afferenti ad entrambi i comparti contrattuali (Ministeri e Sicurezza), largamente inferiori alle necessità connesse ai “numeri” della popolazione detenuta, con particolare riguardo al personale amministrativo, contabile ed educativo.

A distanza di oltre un anno, i dati forniti dall’amministrazione penitenziaria confermano la presenza eccessiva di persone non condannate con sentenza definitiva, e un eccesso di ingressi in carcere con brevissimo *turn-over* (negli istituti milanesi, al 30.9.2007, i condannati definitivamente risultavano 1660 a fronte di 2156 imputati).

Risulta pleonastico sottolineare che il “combinato disposto” di sovraffollamento, forte lacunosità quantitativa di risorse umane, intenso processo di *turn over* di cospicui contingenti del medesimo²² e dei detenuti stessi, agisce nettamente a sfavore delle pur disomogenee e discontinue spinte innovatrici interne ed esterne al sistema, sottoposto senza soluzione di continuità a pressioni evidentemente sproporzionate alla sua capacità di rielaborazione.

²⁰ Tutti i dati riportati sono stati messi a disposizione dal Provveditore Regionale dell’Amministrazione Penitenziaria, dr. Luigi Pagano, cui va il mio ringraziamento.

²¹ Occorre tener conto, nel computo, che la soglia oltre la quale si configura il sovraffollamento in ambito regionale non esclude che risultino già sovraffollati alcuni degli istituti del distretto: tale era, alla stessa data, il caso della C.C. di Milano (+259).

²² Il dato è riferibile soprattutto alla Polizia Penitenziaria.

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

Il tutto è aggravato da un diritto penale di concezione ormai datata, che considera il carcere la sanzione preferenziale di qualsiasi comportamento illecito. La prigione non reca così alcun beneficio al singolo in termini rieducativi, e non protegge la collettività, minandone la fiducia nella capacità punitiva del sistema penale. La politica penitenziaria è perciò, per larga parte, politica del diritto e del processo penale (dalla relazione annuale del Guardasigilli al Parlamento).

Si tratta di prigioni in cui solo il 16% dei posti a disposizione dei detenuti nelle carceri italiane è conforme al Regolamento penitenziario del 2000 (dichiarazione del Capo del DAP, Ettore Ferrara, l'11 gennaio scorso), la cui emanazione aveva suscitato legittime aspettative: nella relazione di accompagnamento, infatti, il legislatore aveva scritto: *Si tratta di dare nuova efficacia, nuova concreta attuabilità al trattamento penitenziario, articolato nei vari elementi indicati dalla legge all'art.15. Sotto questo profilo l'inadeguatezza alla legge del "carcere reale" non può essere ancora a lungo accettata.*

Eppure, quella inadeguatezza permane e, *a fortiori*, continua a riguardare, otto anni dopo, anche i mancati adeguamenti alle previsioni regolamentari concernenti le condizioni generali di detenzione.²³

E la lacunosa attuazione dell'art. 15 relativo al trattamento colpisce in modo particolare le persone inscrivibili nella sfera della cd. "detenzione sociale"²⁴,

²³ Art. 134 D.P.R.230/00. *Disposizioni relative ai servizi:*

1. Entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, negli istituti in cui i servizi igienici non sono collocati in un vano annesso alla camera, si provvederà, attraverso ristrutturazioni, ad adeguarli alla prescrizione di cui all'articolo 7, secondo gli interventi di edilizia penitenziaria resi possibili dalle disponibilità di bilancio. Analogamente si provvederà per dotare i servizi igienici di doccia e, particolarmente negli istituti e sezioni femminili, di bidet, là dove non ne siano dotati.

2. I servizi sistemati all'interno della camera, fino alla loro soppressione, dovranno, comunque, consentire la utilizzazione con le opportune condizioni di riservatezza.

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

attestata dalla dichiarata difficoltà dell'Amministrazione penitenziaria ad assicurare alla generalità delle persone private della libertà anche i **servizi minimi** in grado di consentire condizioni detentive conformi agli *standard* regolamentari: stanze di pernottamento con un numero adeguato di letti e materassi²⁵, la possibilità di curare adeguatamente l'igiene personale (incluso il ricambio della biancheria ecc.). Si tratta di difficoltà cui i pur presenti contributi di enti locali, organismi del Terzo Settore e del volontariato non riescono a fare compiutamente fronte e che, perdurando, rendono critica l'attivazione di qualsivoglia iniziativa orientata alla coniugazione di privazione della libertà e rispetto della dignità personale, comprese quelle poste in essere per potenziare l'"accoglienza" delle persone appena tratte in arresto²⁶⁻²⁷.

Nel solco di quanto scritto da Antonio Cassese in qualità di ex componente della Commissione per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti costituita presso il Consiglio d'Europa, *chi può contestare che la combinazione di sovraffollamento, mancanza di servizi igienici individuali e assenza di attività sociali e ricreative costituisca un trattamento disumano e degradante?*²⁸

3. Fino alla realizzazione dei servizi indicati nell'articolo 7, è consentita la effettuazione della doccia con acqua calda ogni giorno.

²⁴ Il costrutto – entrato da tempo nel lessico utilizzato dagli addetti ai lavori – è riferito alle persone detenute provenienti da strati sociali economicamente e culturalmente svantaggiati.

²⁵ Alla inadeguata presenza di posti-letto si pone rimedio, di frequente, con materassi adagiati direttamente sul pavimento.

²⁶ Nello scorso giugno la D.G. Detenuti e Trattamento presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha emanato linee di indirizzo *al fine di attenuare gli effetti traumatici della privazione della libertà e di predisporre gli interventi a tutela della incolumità fisica e psichica conseguenti all'ingresso in Istituto...* secondo una strategia che presuppone *l'attivazione di stabili raccordi tra carcere e territorio utili al successivo reinserimento della persona detenuta.* Al riguardo, il Provveditore Regionale ha reso noto nello scorso dicembre che tali indicazioni si sono innestate su prassi operative ormai consolidate e contestualizzate, corroborando i relativi servizi attivi soprattutto presso le due case circondariali di Milano e Monza.

²⁷ Rispetto alle difficoltà ad assicurare anche i servizi minimi, è presente, fra gli atti, il comunicato stampa concernente la vicenda, recentissima, che ha portato alla ribalta dell'attenzione la C.C. di Monza, oggetto di un intervento dell'Ufficio.

²⁸ A. Cassese, *Umano-Disumano. Commissariati e prigionieri nell'Europa di oggi*, Laterza, Bari, 1994, p.57

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

Con riferimento alle distinzioni comunemente operate nel settore circa i detenuti (stranieri, tossicodipendenti...), è opportuno sottolineare quanto segue. In primo luogo, anche negli istituti penitenziari di competenza la percentuale di persone detenute nei confronti delle quali è stata pronunciata una diagnosi correlata all'uso di sostanze psicotrope legali e illegali (alcool/droghe) si aggira intorno al 30%.²⁹

Non disponiamo di dati regionali e provinciali circa la percentuale di soggetti condannati con la reclusione fino a sei anni che, in virtù della vigente normativa, risultano ammessi all'affidamento in prova ex art. 94 D.P.R. 309/90, in taluni casi sin dall'inizio dell'espiazione.

Permane consistente, inoltre, la criticità relativa alla fruizione dei "benefici" previsti dal vigente ordinamento da parte delle **persone straniere** (prevalentemente extra o neocomunitari), elemento che attraversa come *filo rosso* l'intera popolazione detenuta di nazionalità non italiana.³⁰ E' opportuno che tale dato venga letto congiuntamente a quello che identificava, nelle tre carceri milanesi, nel periodo febbraio-luglio 2006, il 61% di stranieri fra coloro che hanno subito una condanna inferiore all'anno di detenzione, al cospetto del 6,9% degli italiani detenuti per pari durata.

Sempre con riferimento ai detenuti stranieri, si registra un aumento nel numero di cittadini neocomunitari, sensibile anche nel caso del settore minorile.

Molte detenzioni (al dicembre scorso, 91 nei quattro istituti per adulti considerati) risultano connesse alla sola violazione della legge sull'immigrazione, che può comportare condanne fino a cinque anni di reclusione.

²⁹ In numeri assoluti, in totale, negli istituti della provincia, risultavano, al 10 ottobre 2007, 506, fra italiani (311) e stranieri (195).

³⁰ Si veda, con riferimento ad italiani e stranieri, l'"Indagine sulle condizioni sociali, economiche e abitative delle persone detenute a Milano e delle loro famiglie" curata da Andrea Molteni e Alessandra Naldi – www.caritas.it/15/18.

3.2.1 LAVORO, ISTRUZIONE, TUTELA DELLA SALUTE

Rispetto al **lavoro**, considerato generalmente l'elemento cui attribuire, ai fini del reinserimento sociale, attenzione prioritaria, le principali criticità con cui si confrontano tutte le iniziative attivate e attivabili riguardano, per quanto concerne il lavoro *extramoenia*,

- a) l'indeterminatezza dei tempi necessari per completare le istruttorie propedeutiche all'ammissione alle misure alternative o al lavoro all'esterno ex art. 21 O.P., che determina una sfasatura rispetto alle opportunità disponibili e alle necessità dei potenziali datori di lavoro, con particolare riferimento al lavoro cd. atipico;
- b) gli sgravi fiscali previsti dalla normativa in favore di imprenditori che assumano persone detenute ed ex detenute, a fronte delle difficoltà complessive da affrontare, non reputati particolarmente vantaggiosi;
- c) la "povertà" in termini formativi (competenze specialistiche e trasversali, fino all'analfabetismo di ritorno) che caratterizza la gran parte delle persone che sono nel circuito penale, con una remota esclusione dal mondo dal lavoro;
- d) la corrispettiva bassa occupabilità delle persone detenute ed ex detenute;
- e) la crescente precarizzazione e flessibilizzazione del mercato del lavoro, che rendono insostenibile il perdurante riferimento al lavoro subordinato a tempo indeterminato, criterio che, con poche eccezioni, caratterizza gli orientamenti di chi è chiamato a valutare l'adeguatezza del lavoro rispetto al processo di reinserimento della persona condannata;³¹
- f) il prevalere, nelle pratiche di domanda/offerta di lavoro, dell'utilizzo della rete amicale-parentale (oltre il 30% dei cittadini "liberi" ha ottenuto un posto di lavoro grazie ad amici, parenti e conoscenti) a fronte di un esiguo 4% scarso che ha trovato lavoro, nonostante la riforma del collocamento, attraverso i centri per l'impiego o le società di ricerca e selezione del personale;³²⁻³³

³¹ Vedasi al riguardo L.R. Roselli, *Carcere e lavoro: percorsi, pratiche ed esperienze* e M. Vitali, *Il diritto del lavoro e il carcere non sono due entità così separate*, in www.agesol.it

³² Fonte: Rapporto ISFOL 2007

³³ Opportuna, in tal senso, una riflessione su alcuni dei possibili esiti dell'esternalizzazione dei compiti di inserimento lavorativo. *Compresse fra vincoli di budget, standard di produttività e riduzioni dei costi, le organizzazioni no profit che in genere accettano l'affidamento di tali servizi finiscono talora con lo stabilire «una gerarchia di trattabilità» dei casi, col far prevalere la logica della pura ricollocazione e l'abbandono delle persone che, abbisognando di percorsi più impegnativi ovvero di forme di accompagnamento, comporterebbero un aggravio di spesa che graverebbe sulla sola organizzazione* (P. Ciardiello, *La promozione della partecipazione come policy instrument...*, in *Rassegna penitenziaria e*

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

- g) il permanere delle cooperative sociali quali principale canale di inserimento lavorativo anche per lunghi periodi, stentando ad attivarsi la proiezione verso la parte *profit* del mercato del lavoro;
- h) l'attuale impossibilità, per le persone dimesse dal carcere, di accedere a forme di microcredito agevolato per l'avvio di iniziative autoimprenditoriali, sulle orme di quanto in corso di realizzazione in Lazio, grazie agli uffici del Garante regionale³⁴;
- i) l'ostacolo a trovare un lavoro rappresentato da talune misure interdittive aggiunte alla pena principale, quali, per fare uno dei possibili esempi, il ritiro della patente per la guida di autoveicoli.

Quanto al lavoro *intramoenia*, anche in ragione della diminuzione dei fondi assegnati in bilancio sui competenti capitoli di spesa, permane bassa la percentuale di detenuti che lavorano alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria (prevalentemente addetti alle pulizie o alla manutenzione, postini, scrivani, piantoni per l'assistenza ai detenuti disabili e simili), peraltro con la previsione di rotazione di più persone sul medesimo posto di lavoro, allo scopo di aumentare la quota di beneficiari.³⁵ Solo 900, nel corso del 2006, sull'intero territorio nazionale, i detenuti che hanno lavorato alle dipendenze da datori di lavoro esterni all'amministrazione penitenziaria, denotante una poco significativa presenza del mondo imprenditoriale. Appena 456, sempre nel 2006 e sempre sull'intero territorio nazionale, i detenuti impiegati alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale.³⁶

Si coglie l'occasione per sottolineare che, lungi dal disconoscere il valore fondamentale che il lavoro continua ad assumere nell'esperienza adulta (nonostante la citata, imponente trasformazione delle forme e del mercato del lavoro), una rilevante criticità è rappresentata, sull'intero territorio nazionale, dall'inadeguata attenzione all'**istruzione** e agli istituti regolamentari, quali le

criminologica, nuova serie, anno VIII, settembre-dicembre 2004, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma).

³⁴ www.garantedetenutilazio.it/garante/compiti.html

³⁵ Al riguardo, è consultabile presso l'Ufficio la relazione trasmessa dal Ministro della Giustizia alla Presidenza del Senato il 5 giugno 2007.

³⁶ I dati lombardi sono rinvenibili alle pag.12-13 dell'allegato alla citata relazione del Ministro agli atti.

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

Commissioni didattiche ex artt. 41 e 42 del Regolamento di Esecuzione riformato otto anni fa, previsti per valorizzare le potenzialità di cambiamento insite negli interventi integrati di educazione, istruzione e formazione professionale, formali e informali.³⁷

In tal senso, si ritiene sia stato finora poco considerato che l'aumento quantitativo e qualitativo delle opportunità di accesso alla formazione può tradursi, per gli adulti e, a maggior ragione, per i minori in transito nel sistema dell'esecuzione penale, *nella crescita di possibilità/capacità di migliorare la propria condizione di vita, di liberarsi dalla dipendenza dai sistemi formali e informali di aiuto, di migliorare la propria occupabilità e, per i sistemi a vario titolo deputati a concorrere alla messa in opera delle policy pertinenti, di promuovere con maggiore efficacia l'uscita dal circuito in cui l'esclusione sociale finisce col perpetuare incessantemente se stessa.*³⁸

Rispetto alla **tutela della salute**, una importante, molto attesa, novità è stata sancita dalla Legge finanziaria 2008 che, affermata l'universalità del diritto alla salute, ha confermato la piena competenza dei servizi sanitari regionali per

³⁷ Così scrivevano gli studenti detenuti della sezione associata presso la C.R. di Opera dell'I.I.S. "V. Benini" di Melegnano (a.s. 2000-2001): *Teniamo molto a questo nostro percorso scolastico, perché pensiamo che l'istruzione è conoscenza, valori, ideali, responsabilità e sostanza.... pensiamo che tutti debbano impegnarsi, nei rispettivi ruoli, per valorizzare e consolidare la presenza della scuola in carcere...perché la scuola, facendo crescere culturalmente e umanamente è strumento di emancipazione e volano di opportunità per il presente e per il futuro*

E così si esprimeva, nel 2000, Patrick Polloni in uno scritto di cui autorizzò la pubblicazione autografa: *Ora prendiamo come veicolo di reinserimento il lavoro e diciamo che io, detenuto qualunque, con una scarsissima scolarizzazione posso accedere, per lo più, a lavori di basso profilo.*

Io non aumento la coscienza di me né altero i miei valori preesistenti e il carcere mi inserisce in un corso per apprendere un lavoro di basso profilo, con una bassa retribuzione. Finito questo corso ho la fortuna di iniziare a lavorare e sono contento, perché ho bisogno di soldi.

Esco fuori e continuo per un po' questo lavoro, ma non per sempre. Perché? Perché la mia mentalità non è cambiata, i miei valori non sono cambiati, perché sulla mia persona non è stato fatto nessun lavoro, mi avete solo insegnato un mestiere, ma io non ho voglia di lavorare, non l'ho mai avuta e in questi anni la mia cultura non è cresciuta, non ho fatto pensieri critici, non ho preso coscienza di me.

Questo era un piccolo esempio, e non tutti quelli che seguono questo percorso diventano "un insuccesso", una certa parte si reinserisce.

Ma c'è un'altra strada, poco battuta, a cui io ho visto fare miracoli, che se fosse più "pubblicizzata", più sostenuta, più spinta all'interno delle carceri potrebbe fare ancora di più, e questa è la scuola.

³⁸ P. Ciardiello, op. cit.

l'assistenza alle persone detenute, disponendo l'immediato trasferimento delle relative funzioni dal Ministero della Giustizia al Ministero della Salute. Dal primo di gennaio, di conseguenza, il Ministero della Giustizia ha cessato di esercitare la competenza sanitaria per le persone detenute ed il Servizio Sanitario Nazionale, *ope legis*, è di fatto entrato nel sistema di governo del mondo penitenziario.

Come previsto dalla Legge finanziaria, dovrà essere avviato un percorso di concertazione istituzionale-sindacale per la ripartizione del finanziamento stanziato dalla legge di bilancio (157,8 milioni di euro per il 2008 - 162,8 milioni di euro per il 2009 - 167,8 milioni di euro per il 2010), per la presa in carico da parte delle Regioni della strumentazione, degli arredi e dei locali in uso per l'assistenza in carcere, per il trasferimento del personale sanitario penitenziario nel Contratto Collettivo Nazionale della Sanità pubblica. Tale percorso dovrà essere compiuto entro il 31 Marzo p.v. con l'emanazione di appositi decreti attuativi.³⁹

3.3 LE ATTIVITÀ INTRAPRESE

PREMESSA

Le criticità segnalate in esordio rispetto alle risorse attribuite all'Ufficio hanno comportato *de plano* l'obbligo di individuare con rigore le aree in cui intervenire prioritariamente e l'opzione di conferire, in una prima fase, particolare

³⁹ Sarà determinante, secondo Leda Colombini, Presidente del Forum Nazionale per il diritto alla salute in carcere, il rispetto dei tempi indicati dalla Finanziaria e l'atteggiamento costruttivo e pragmatico di tutti gli attori sociali ed istituzionali coinvolti nel percorso: i Ministri della Salute e della Giustizia, che dovranno dare coerenza e concretezza alle loro apprezzate manifestazioni di condivisione sulla riforma; la Conferenza delle Regioni, che dovrà assicurare la giusta attività di indirizzo e coordinamento per garantire condizioni omogenee e soddisfacenti per l'assistenza sanitaria in tutte le 205 carceri italiane; le organizzazioni sindacali e le Agenzie per la contrattazione nel pubblico impiego per trasferire al Servizio Sanitario Regionale gli oltre 4.000 lavoratori penitenziari ad oggi impegnati nel servizio di assistenza sanitaria in carcere.

attenzione all'area della detenzione penale intramuraria degli adulti, operando una restrizione rispetto alle competenze attribuite al Garante dalla relativa disciplina regolamentare. In tal senso, l'area della detenzione minorile e dell'esecuzione penale esterna di adulti e minori, nonché quella relativa alle persone trattenute presso il Centro di Permanenza Temporanea e Assistenza rappresentano, a tutt'oggi, settori circa i quali la possibilità di sviluppare un organico programma di intervento sarà strettamente correlata al modificarsi delle condizioni operative dell'Ufficio in precedenza descritte.

3.3.1 L'OPZIONE METODOLOGICA

Dal punto di vista metodologico, è opportuno precisare che la "cifra" prescelta per informare l'azione, e non solo nella fase iniziale, è stata ed è tuttora, costitutivamente, quella dell'**approccio di sistema**, che si avvale dell'attenzione alla lettura del contesto generata dai diversi soggetti in campo: le persone limitate nella libertà e tutti coloro che, a vario titolo, con essi interloquiscono, in maniera diretta o indiretta. E' dalla qualità di tale attenzione che possono, riteniamo, avere origine nuove letture in grado di orientare scelte maggiormente sensibili all'esigibilità dei diritti declinate con riferimento ai singoli e al complesso della popolazione considerata.

In stretta relazione con tale opzione, ho considerato e considero qualificante la scelta di eludere eccessive esposizioni in termini comunicativi e mediatici, col connesso rischio di presenzialismo, accordando preferenza a forme di intervento in grado, almeno nei miei intendimenti, di coniugare rigore e sobrietà. In questo senso, l'intera attività dell'Ufficio risulta imperniata su una forte quota di lavoro che, pur parzialmente visibile, concorre al perseguimento degli obiettivi dichiarati. Faccio riferimento alla cospicua mole di interventi necessari per assicurarci che le segnalazioni pervenute siano riferite ad eventi circostanziati e riscontrabili, per diversificare il numero delle fonti informative, per valutare le differenti opzioni di intervento con riferimento ai diversi interlocutori attivi ed attivabili, il tutto al fine di fornire ai soggetti competenti

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

ad assumere decisioni ulteriori elementi di conoscenza utili a realizzare gli accertamenti proposti e, nel caso di violazione conclamata, i cambiamenti indispensabili ad evitare la reiterazione degli eventi critici considerati.⁴⁰

Con riferimento ad una accezione dei diritti in senso ampio, l'Ufficio ha promosso, presso i quattro **istituti penitenziari per adulti**, la consuetudine di incontrare gruppi di persone detenute, partecipanti in rappresentanza dei propri compagni, talora organizzati intorno a particolari tematiche segnalate dai detenuti stessi.

Si tratta di una modalità di lavoro che riteniamo in grado di sollecitare, contestualmente, la costruzione di visioni prospettiche, di evidenziare le connessioni fra i problemi, e la capacità di farsi carico di questioni comuni, che includano le criticità vissute dai singoli e al contempo ne inducano il superamento.

Da tali incontri (organizzati per sezioni e/o reparti) si dipartono approfondimenti, segnalazioni e ulteriori incontri, talora con la partecipazione dei funzionari/operatori (anche volontari) che possano interloquire direttamente nel merito.

Si tratta di una modalità di lavoro che riteniamo in grado di valorizzare il ruolo del Garante come figura che può contribuire a riattivare i circuiti di comunicazione fra le persone detenute, fra queste e gli operatori, istituzionali e non, fra gli operatori, fra il carcere e le realtà che con il carcere interloquiscono.

Si iscrive nello stesso orizzonte metodologico la scelta dell'Ufficio di promuovere **incontri con gruppi di operatori istituzionali** afferenti alle diverse aree operative in cui alla presentazione del ruolo del Garante viene abbinata la ricerca di intese collaborative utili alla definizione di questioni portate all'attenzione dell'ufficio anche - si sottolinea - dagli operatori stessi.

⁴⁰ Considerata la delicatezza delle questioni in argomento, ferma restando la doverosa tutela della riservatezza, i sigg.ri Consiglieri e Assessori potranno accedere, qualora interessati, ad un esame più approfondito della casistica direttamente presso l'Ufficio.

Incarnare un ruolo il cui principale punto di forza risiede nella *moral suasion* comporta il confronto incessante con i punti di vista di tutti e di ciascuno degli interlocutori, anticipando che è possibile che taluni guardino al Garante come all'ennesimo "esterno" all'universo degli "addetti ai lavori" che pone domande e chiede di conoscere.

Si tratta di un lavoro di grande delicatezza e complessità, attuato nella persuasione di poter concorrere alla convergenza degli sguardi, all'aumento della trasparenza, alla correzione, ove riscontrate, delle disfunzioni. Sullo sfondo, a fare da stella fissa, la consapevolezza che quanti raggiungono, in qualche modo, il Garante sono coloro che hanno comunque la capacità di attivare alcune risorse, a differenza dei più soli e meno provveduti, che, come in precedenza segnalato, costituiscono la massa delle persone recluse.

3.3.2 I PROGETTI

Superata la prima fase, caratterizzata da un avvicinamento ai progetti già attivi, l'Ufficio si avvia a diventare punto di riferimento per progetti di varia natura.

Con riferimento al carcere e al territorio monzese, ad esempio, l'Ufficio sta concorrendo ad un progetto promosso d'intesa con il Comitato "Carcere e Territorio di Monza e Brianza" e la Tavola della Pace che, nel relativo ambito territoriale, si prefigge di promuovere l'affermazione di modalità alternative di gestione dei conflitti attraverso un diverso coinvolgimento degli Enti locali, anche in una prospettiva di educazione alla necessaria coniugazione di legalità e solidarietà.⁴¹

Sempre a Monza, in attuazione dell'impegno in materia di sensibilizzazione alla tutela dei diritti, l'Ufficio ha concertato con il liceo scientifico statale "P. Frisi" una serie di incontri con gruppi di classi e assicurato la partecipazione ai lavori

⁴¹ I documenti che descrivono le finalità e le tappe del progetto - che contempla una conferenza e una tavola rotonda su pena, riparazione e lavori di utilità sociale - sono consultabili presso l'Ufficio.

del Tavolo interdistrettuale dei comuni afferenti all'ASL Mi3 per l'area Monza-Brianza.

Ancora, l'Ufficio sta concorrendo alla predisposizione di un progetto di legge nazionale teso a stabilizzare le attività di **educazione non formale in carcere** attraverso il teatro e ha accettato di essere fra i *partners* nazionali di un progetto teso a promuovere l'affermazione dei diritti delle persone detenute in Mozambico.

Più di recente, l'Ufficio ha avviato le iniziative utili a promuovere la costituzione di un **Forum regionale sulla salute**, con l'obiettivo di sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema della salute in carcere, di informare correttamente la cittadinanza e la popolazione ristretta sui contenuti della riforma varata nel 1999 e di sostenerne la concreta applicazione in vista delle anticipabili difficoltà attuative. In tal senso, l'obiettivo dichiarato sarà quello di contribuire alla definizione di un modello organizzativo che, pur confrontandosi con la peculiarità del contesto penitenziario e salvaguardando le professionalità in esso maturate, tenga conto della necessità di ispirarsi ai medesimi criteri di efficacia validi per i servizi offerti ai cittadini liberi. A fare da trama unificante, ancora una volta, sarà la Carta costituzionale che, all'art. 32, sancisce il diritto dell'individuo alla salute e il relativo interesse della collettività alla sua tutela.

Rispetto all'ambito territoriale provinciale, a proposito di "tutti i diritti umani per tutti", l'Ufficio ha avviato iniziative concernenti le condizioni in cui sono detenute le persone sottoposte a regimi differenziati e, ove si renderà possibile, alla costruzione, d'intesa con l'Amministrazione penitenziaria, di interventi mirati ad aumentare le opportunità di accesso da parte di queste persone ai servizi offerti ai detenuti "comuni".

Ancora, l'Ufficio si è mostrato attento alla valorizzazione del diffuso interesse alle potenzialità del ruolo del Garante presente nelle articolazioni della società già impegnate nel supporto delle persone limitate nella libertà, ma anche nel

mondo della scuola, da tempo interessato all'approfondimento del tema della legalità coniugato con l'attenzione ai diritti umani.

Sotto quest'ultimo profilo, come anticipato, l'Ufficio va dedicando parte del suo impegno ad iniziative in grado di **promuovere una cultura dell'umanizzazione della pena** attraverso forme di sensibilizzazione diffusa sui diritti umani delle persone recluse che investano soprattutto sui giovani. In questo senso, si punta ad utilizzare tutti gli spazi disponibili per aumentare le opportunità di contatto fra gli studenti "liberi" e le persone recluse (*in primis* gli studenti detenuti) come occasione di reciproca educazione, avvalendosi di convegni, spettacoli teatrali, convenzioni già operanti come di altrettanti veicoli di conoscenza, che riteniamo l'antidoto più potente alle visioni tipizzanti diffuse nel senso comune.

Analoghe iniziative si sono assunte con riferimento alle carceri di Milano ed Opera.⁴²

3.3.3 LE RELAZIONI CON GLI ATTORI ISTITUZIONALI

Rispetto all'Amministrazione Penitenziaria con particolare riferimento alle direzioni degli istituti di pena abbiamo potuto finora registrare, fra *cortese diffidenza e prudente fiducia*, una discreta propensione ad accogliere il Garante come risorsa utile al potenziamento dell'efficacia degli interventi di competenza. Dobbiamo, per converso, registrare che non si è ancora consolidata una consuetudine generalizzata a fornire al Garante le informazioni richieste con quella tempestività che costituisce la premessa di un intervento efficace, in grado di sedimentare nel tempo i propri effetti positivi. Anche se dobbiamo avvertire che si tratta di criticità non uniformemente presenti, sia rispetto alle singole articolazioni dell'amministrazione sia rispetto alla continuità delle criticità stesse.

⁴² Si fa riferimento, nella fattispecie, alla promozione dell'ingresso nei due istituti citati di gruppi di studenti in occasione di eventi culturali.

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

Imminente, infine, un incontro con la **Magistratura di Sorveglianza**, richiesto per presentare l'attività dell'Ufficio con l'esplicito auspicio che vengano avviate forme di stabile interlocuzione finalizzate, per quanto possibile, al potenziamento delle risorse a vario titolo fungibili per promuovere una più piena tutela dei diritti delle persone limitate nella libertà.

Si deve comunque dar conto di interlocuzioni verificatesi con singoli magistrati in relazione ad alcuni casi che hanno richiesto interventi particolarmente tempestivi.

L'Ufficio ha avviato una proficua interlocuzione anche con singoli avvocati – sia su indicazione di persone detenute o loro familiari, sia per richieste formulate dagli avvocati stessi - che, in prospettiva, si arricchirà grazie alle sollecitazioni pervenute dal direttivo della Camera penale milanese circa la possibile collaborazione su materie di pertinenza.

Agli esordi, invece, il lavoro di approfondimento rispetto alle attività e **progetti che vedono impegnata la Provincia** in veste di soggetto istituzionale chiamato a concorrere al perseguimento dei fini costituzionali.

Qualche esempio:

- le prime risultanze della scelta, compiuta dalla Provincia lo scorso anno, circa l'assunzione diretta delle politiche attive per il lavoro in favore dei soggetti svantaggiati;
- le possibili implicazioni del riorientamento annunciato dall'Agenzia di Solidarietà (AgeSol) circa il proprio ruolo di promozione dell'inserimento sociale di detenuti ed ex detenuti nel mondo del lavoro a dieci anni dalla sua costituzione;
- lo sviluppo delle iniziative assunte nella fase immediatamente successiva all'emanazione del provvedimento di indulto ed eventualmente sedimentatesi nel decorso anno;
- la partecipazione della Provincia attraverso l'*housing sociale* alla gestione delle criticità connesse all'emergenza abitativa delle persone prossime alla dimissione o dimesse dal carcere;

- la periodica revisione della sezione provinciale del registro regionale delle organizzazioni di volontariato allo scopo di valutare la perdurante sussistenza dei requisiti richiesti per l'iscrizione;
- lo sviluppo dei progetti trattamentali finanziati a supporto di condannati per talune tipologie di reato;
- l'andamento dell'attività svolta in favore delle detenute madri all'interno della prima struttura che, sul territorio nazionale, abbia concretizzato l'auspicio di sottrarre al carcere i bimbi da zero a tre anni, ospitando mamme e bambini all'interno di una struttura di proprietà della Provincia, gestito d'intesa con l'amministrazione penitenziaria, pienamente inserita nel contesto urbano.⁴³ Si coglie l'occasione per esprimere l'auspicio, a tale proposito, che le criticità segnalateci nel corso dell'incontro avvenuto con il personale che coordina la struttura – concernenti il superamento della soglia di ospiti a suo tempo stabilita e la riferita non sempre piena ed immediata disponibilità delle madri ad accogliere l'offerta educativo - formativa che integra il progetto – costituiscano, anche attraverso l'eventuale ricalibrazione degli obiettivi, un'occasione per il consolidamento dell'esperienza.

3.3.4 LE RELAZIONI CON GLI ATTORI NON ISTITUZIONALI

Come implicito nel ruolo del Garante e secondo le concrete opzioni metodologiche ed operative declinate nei precedenti paragrafi della presente relazione, l'Ufficio ha avviato proficue relazioni con numerosi soggetti che, a vario titolo, interloquiscono attivamente con le istituzioni e gli enti locali per promuovere la piena visibilizzazione delle questioni concernenti il reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale. In linea con l'obiettivo di diventare uno dei nodi di tale rete, l'azione dell'Ufficio punta, in prospettiva, al potenziamento delle connessioni fra i diversi attori e alla costruzione di ulteriori punti di raccordo su specifiche questioni, quali il già citato costituendo Forum regionale per la salute.

Nella stessa prospettiva si colloca la disponibilità offerta alle **ricerche circa il ruolo dei Garanti** e le loro competenze nel processo di realizzazione della piena esigibilità dei diritti, che si è esplicata anche attraverso il supporto offerto, sul territorio nazionale, a laureandi e a ricercatori.

⁴³ I documenti relativi alla sperimentazione sono consultabili presso l'Ufficio.

3.3.5 L'ATTIVAZIONE DEGLI INTERVENTI

Le fonti della segnalazione di eventi o situazioni definiti come critici possono essere molteplici: una comunicazione dell'interessato, di un suo familiare, di un operatore istituzionale o volontario, del difensore di fiducia, ma anche la stampa quotidiana locale e nazionale.

Sempre, anche nel caso si debba dichiarare l'impossibilità di intervenire, la persona riceve un riscontro e, nel caso vengano assunte iniziative finalizzate, più lettere la informano del grado di avanzamento ovvero dei motivi di stallo.

In tal senso, l'Ufficio si fa carico di curare le relazioni con tutti i soggetti interessati, e segnatamente con i familiari, ponendo particolare attenzione alla personalizzazione dell'intervento anche attraverso la costruzione di concertazioni di massima su tempi e modalità dell'intervento stesso.

Quanto alla **natura degli interventi sollecitati**, è possibile sostenere che la gran parte delle segnalazioni concernono la paura di veder peggiorare la propria **salute**, in una situazione caratterizzata dalle difficoltà in cui, per molteplici ragioni, versa da tempo l'assistenza affidata al Servizio Sanitario Penitenziario, cui, come già riferito, il D. L. vo n.230/99 ha sottratto la competenza in materia in favore del Servizio Sanitario Nazionale. In tal senso, più volte si è dovuta registrare la vischiosità di un sistema che, considerati anche i molteplici livelli di responsabilità coinvolti, non è in grado di assicurare appieno la tutela del diritto alla salute delle persone recluse, nonostante l'impegno del personale penitenziario e sanitario e l'ingente spesa sostenuta.⁴⁴

⁴⁴ A quest'ultimo proposito, così si esprimeva la Corte dei Conti in una relazione relativa all'assistenza sanitaria in favore dei detenuti (gestione anni 1997/1999):

- con riferimento agli istituti penitenziari: "La spesa capitaria della sanità penitenziaria supera di quasi il 150% il dato omologo della sanità ordinaria";
- con riferimento agli Ospedali Psichiatrici Giudiziari: "Presso tali strutture penitenziarie, pertanto, gli oneri per l'assistenza medica sono più che doppi rispetto a quelli medi rilevati presso il sistema carcerario complessivo".

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

Nondimeno, è opportuno dare conto degli sforzi comunque sostenuti negli ultimi anni dall'Amministrazione penitenziaria - e, segnatamente, dal Provveditore Regionale, dr. Luigi Pagano - attraverso alcune iniziative mirate:

- l'attivazione di un reparto per persone detenute presso l'Ospedale "San Paolo" per quanti abbiano necessità di ricovero e cure ospedaliere;
- l'istituzione di un polo infettivologico e chirurgico presso il Centro Clinico della C.R. di Opera;
- l'istituzione di un polo cardiologico e psichiatrico presso la C.C. di Milano "San Vittore";
- un potenziamento delle risorse umane e strumentali presso i Centri clinici che ha consentito di aumentare il numero di esami specialistici realizzabili all'interno degli istituti;
- l'avvio nei due centri clinici lombardi di un servizio di telecardiologia, che consente una refertazione a distanza e di assicurare alle persone ammalate un'assistenza senza soluzione di continuità.

Il diritto al "trattamento": nella sua accezione positiva (che contempla che lo stato garantisca ai consociati la formazione libera ed autonoma di una propria gerarchia di valori promuovendo la capacità di vivere nella società nel rispetto della legge penale)⁴⁵, tale diritto implica per l'amministrazione penitenziaria "un obbligo di fare" cui l'Amministrazione stessa non è in grado di adempiere secondo i tempi e le necessità imposti dalla vigente normativa e dalle presenze. Un esempio per tutti: il perdurante mancato rispetto del principio della territorializzazione dell'esecuzione penale ovvero la presenza nelle carceri lombarde e della provincia di Milano di percentuali elevatissime di persone residenti in altre regioni e, per converso, la reclusione di un elevato numero di residenti in provincia di Milano presso carceri extraregionali⁴⁶, che pregiudica, con evidenza palmare, la preparazione della dimissione, implicante la contiguità e continuità delle relazioni con il contesto sociale e familiare.

⁴⁵ A. Pennisi, in *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Giappichelli, Torino, 2002, pag. 71.

⁴⁶ L'Ufficio ha compiuto l'opzione di prendere in carico anche le situazioni di persone residenti nella provincia di Milano e detenute presso carceri extraregionali.

Ancora, si fa riferimento al numero degli operatori chiamati a promuovere l'allestimento di quelle opportunità in cui si sostanziano i cosiddetti "elementi del trattamento": istruzione, formazione professionale, lavoro, a tutt'oggi, nei fatti, riservati a quote minoritarie di detenuti e soggetti al modo di affrontare le criticità proprie di contesti in perenne affanno, fra inadeguatezze ascrivibili a sviluppi talora inestricabili di competenze, responsabilità, consuetudini.

Si tratta di **educatori, assistenti sociali, consulenti in psicologia e criminologia** che sono chiamati dalla vigente normativa ad occuparsi **anche** della predisposizione degli atti sulla scorta dei quali la Magistratura fonda, in parte, le proprie decisioni e che, con frequenza, da tale attività di consulenza sono assorbiti in modo pressoché esclusivo, con danno per le attività finalizzate alla promozione delle opportunità di reinserimento sociale.⁴⁷

Si tratta di **interpreti e mediatori culturali** di cui è possibile registrare, in carceri che ospitano, in prevalenza, cittadini stranieri, una rarefatta presenza. Si tratta, in sostanza, di operatori la cui attività non è vicariabile dal pur numeroso e sempre più qualificato **volontariato** che, legittimamente, sempre più spesso chiede di supportare e non surrogare le altrui competenze.

Si fa riferimento all'instabilità delle **risorse umane e finanziarie** attribuite da Regione ed Enti locali ai **soggetti del privato sociale e del Terzo Settore** per l'espletamento di attività che faticano ad emergere dalla dimensione precaria del "progetto". Ancora, si fa riferimento alla difficoltà da più parti evidenziata di **passare dal progetto al sistema**, in cui i diversi attori concorrano alla messa a punto di risorse differenziate quanto convergenti, eludendo gli ugualmente gravi rischi di offerte sovrabbondanti in alcuni casi e

⁴⁷ Opportuno dare conto, in questa sede, dell'avvio, di recente, di un dibattito che gli educatori lombardi e toscani in particolare, attraverso i diversi organismi sindacali di rappresentanza, vanno sollecitando con riferimento alla effettiva agibilità del loro mandato professionale ed istituzionale in un contesto che ritengono stia progressivamente marginalizzando lo spazio dell'intervento finalizzato al reinserimento sociale delle persone condannate.

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

pressoché assenti in altri. Si fa riferimento, infine, alla tendenza a rinunciare da parte dei soggetti erogatori a vario titolo di risorse a sottoporre ad una valutazione stringente gli esiti delle attività poste in essere secondo parametri condivisi, per decidere se tali attività debbano essere mantenute, potenziate ovvero accantonate.

Numerose, poi, le richieste relative al **lavoro** e alle istanze concernenti l'ammissione alle misure di attenuazione dell'afflittività (quali i permessi) e quelle **alternative alla detenzione** su cui deve pronunciarsi la Magistratura di Sorveglianza, un percorso, quest'ultimo, dall'esito incerto in ragione dell'indeterminatezza dei presupposti soggettivi richiesti per l'applicazione di tali misure e delle connesse differenze di orientamento valutativo dei citati presupposti che caratterizzano i singoli Magistrati con funzioni monocratiche e i diversi collegi che sul territorio nazionale sono chiamati a decidere. In tal senso, è indispensabile precisare che il più agevole accesso alle misure alternative alla detenzione per chi può contare su risorse familiari, sociali, lavorative si configura come questione che interroga lo stato e l'intera collettività circa l'effettiva uniformazione del sistema "dei delitti e delle pene" al compito della Repubblica sancito dall'art. 3 secondo comma: "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana". E, naturalmente, come Garante, mi sento investito da tale questione con particolare intensità.

Le **tappe dell'intervento** contemplano la scelta della modalità di contatto con la direzione dell'istituto o con l'operatore che si presume direttamente interessato, allo scopo di segnalare che l'Ufficio è a conoscenza della questione, raccogliere ulteriori informazioni e sollecitare l'attenzione dell'interlocutore. Può seguire una richiesta formale.

CONCLUSIONI

Quanto finora esperito ci consente di affermare che, pur nel loro essere *profeti disarmati*, i Garanti, favorendo il venire alla luce di criticità concernenti la qualità dei servizi resi alla singola persona (es. il ritardo nell'erogazione di una prestazione sanitaria ovvero l'allestimento di misure di supporto all'emergenza abitativa di persone ammesse a misure alternative alla detenzione), possono concorrere, con gli altri soggetti in campo, a costruire le premesse di una diversa trattazione delle medesime che, in prospettiva, è suscettibile di influire positivamente sulle fonti delle criticità stesse e, dunque, sulla più vasta platea delle persone limitate nella libertà.

Più complesso e sfumato si configura, per converso, l'approccio alle materie comportanti l'esercizio della discrezionalità amministrativa quali, a puro titolo di esempio, con riferimento a uno dei possibili interlocutori, trasferimenti d'ufficio, procedimenti disciplinari, organizzazione dei reparti, regimi differenziati, approcci al trattamento individualizzato. Rispetto a tali materie, è possibile che l'intervento dei Garanti venga neutralizzato col silenzio.

Si tratta di un silenzio cui i Garanti possono scegliere di opporsi insistendo e formulando nuove richieste per iscritto al responsabile della realtà operativa competente (sia dell'Amministrazione penitenziaria sia di altri enti), con il rischio di un irrigidimento delle relazioni che potrebbe comportare la fattuale chiusura delle residue possibilità di interlocuzione.

Altra possibilità è quella di prendere atto dei vincoli esperiti e di procedere moltiplicando le interlocuzioni e i poli di attenzione allo scopo di ridurre progressivamente, in prospettiva, le situazioni di conclamata violazione dei diritti o a rischio di violazione.

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

Quest'ultima possibilità si configura senz'altro come l'opzione al momento prevalente fra i Garanti, che operano quotidianamente per promuovere la piena affermazione del reinserimento sociale dei condannati come problema pubblico e, dunque, di un'evoluzione del rapporto fra i condannati e la comunità, anche *operando nel senso favorevole ad una diversa rappresentazione sociale della problematicità oggi criminalizzata*.⁴⁸

In prospettiva, rimane auspicato l'avvento, nel più breve tempo possibile, di un **Garante nazionale, settoriale, autonomo, articolato localmente**, nella scia delle conclusioni della ricerca sugli *Ombudsman* in Europa cui si è fatto riferimento in esordio e a quanto scritto dal già citato Luigi Ferrajoli, docente ordinario di Teoria generale del Diritto presso l'Università di Roma Tre: *Un ufficio nazionale del Garante dei detenuti, articolato in una rete di Garanti locali per ogni stabilimento penitenziario* (e, aggiungiamo, competenti anche per tutti gli altri luoghi di limitazione della libertà, *n.d.r.*) *dovrebbe essere fornito di effettivi poteri di garanzia e di mezzi adeguati al loro esercizio...* fra i quali il potere di incontrare senza particolari formalità le persone limitate a vario titolo nella libertà, **ovunque** tale limitazione si verifichi e qualsiasi sia la fonte della limitazione medesima.⁴⁹

Come suggerito dalle risultanze dell'esperimento realizzato da Philip Zimbardo nei sotterranei dell'Università di Stanford nel lontano 1971, **ovunque** si creino le condizioni per determinare l'esercizio del potere da parte di alcuni individui in tal senso investiti su soggetti privati della libertà, il rischio di violazione dei

⁴⁸ M.Pavarini, Strategie disciplinari e culture dei servizi sociali, in Pepa L. (a cura di), *La nostra Bastiglia. La sfida della formazione tra repressione e presa in carico della devianza*, 1992, Edizioni Gruppo Abele, Torino.

⁴⁹ Segnaliamo che il 28 febbraio p.v. avrà luogo contemporaneamente in tutte le capitali europee una giornata contro il sovraffollamento delle carceri i cui promotori – **operatori penitenziari** aderenti alla Federazione Sindacale Europea per i Servizi Pubblici – indicano fra gli obiettivi di lavoro comune il “potenziamento del ruolo del **difensore civico** e dei deputati nazionali nelle **visite ispettive** delle case circondariali” (www.epsu.org/prisons).

**Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA DI MILANO**

diritti umani impone l'allestimento di misure non estemporanee adeguate al valore conferito ai diritti umani stessi.⁵⁰ Il tutto – come le diverse Commissioni incaricate della revisione del Codice Penale sostanziale hanno, nel tempo, concordemente, indicato⁵¹ - in una prospettiva decisamente orientata a ridurre i comportamenti da considerare reato e a ridurre i reati da punire attraverso la privazione della libertà, attraverso la previsione della pena della reclusione per i soli delitti più gravi e la trasformazione in pene edittali irrogate dal giudice delle attuali misure alternative alla detenzione.

Se, secondo la nota massima di Cesare Beccaria, non è la crudeltà delle pene, ma l'infalibilità di esse “il principale freno ai delitti”, i Garanti dei diritti delle persone limitate nella libertà non possono che unire la propria voce a quanti chiedono che la riflessione su come coniugare il massimo benessere possibile dei cittadini rispettosi della norma con il minimo malessere possibile per i cittadini che quella norma hanno violato proceda senza soluzione di continuità ed approdi ai mutamenti normativi conseguenti.

**Il Garante
Dr. Giorgio Bertazzini**



Milano, febbraio 2008

⁵⁰ <http://www.prisonexp.org/italian/slide42i.htm> : “Cosa succede se si mette della brava gente in un posto "cattivo"? Riuscirà il bene a vincere sul male o, piuttosto, trionferà il male? Queste sono alcune delle domande che ci siamo posti nell'ambito di questo appassionante studio sulla vita in prigione condotto nell'estate del 1971 presso la Stanford University. Le modalità di indagine da noi utilizzate e ciò che abbiamo scoperto potrebbe sbalordirvi. La nostra ricerca, la cui durata prevista era di due settimane, dovette essere interrotta dopo soli 6 giorni a causa del forte impatto che la situazione ebbe sugli studenti universitari che vi presero parte. In pochissimi giorni, infatti, le nostre guardie divennero sadiche mentre i nostri prigionieri mostrarono segni evidenti di depressione e stress.”

⁵¹ Si fa riferimento alle Commissioni presiedute, nelle passate legislature, da Federico Grosso, Carlo Alberto Nordio e, in quella appena conclusa, da Giuliano Pisapia.