

*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 2008

Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
PROVINCIA MILANO

*L'attività descritta in questa relazione e la relazione medesima
sono l'esito del lavoro
sviluppato con Patrizia Ciardiello,
da cui l'Ufficio del Garante, dal 2007, è diretto e animato.*

*A lei, alla sua competenza, professionalità e impegno,
resi ancora più evidenti dalle condizioni spesso critiche
in cui si è declinata l'attività dell'Ufficio,
esprimo un ringraziamento che va ben oltre
la doverosità di maniera espressa, spesso, in analoghe circostanze.*

*Ringrazio Aurora Pismataro
per aver condiviso con me e Patrizia Ciardiello
ancora un anno di lavoro di "frontiera".*

Giorgio Bertazzini



INDICE

INTRODUZIONE	1
1. VERSO UN'AUTORITÀ NAZIONALE. DALL'EUROPA ALL'ITALIA	3
1.1 Il Coordinamento dei Garanti	5
2. IL CONTESTO DELL'AZIONE	7
2.1 Il contesto nazionale	7
2.1.1 Settore Adulti	7
La composizione della popolazione detenuta	
Le misure annunciate dal Governo	
2.1.2 Settore Minori	19
2.2 Il contesto locale	21
2.2.1 L'esecuzione penale intramuraria. Settore Adulti	21
Le carceri per adulti	
L'Istituto a Custodia Attenuata per madri detenute (ICAM)	
2.2.2 L'esecuzione penale intramuraria. Settore Minori	31
L'Istituto Penale per Minori	
2.2.3 L'esecuzione penale esterna. Settore Adulti	32
2.2.4 L'utenza dell'Ufficio di Servizio Sociale per i Minori	33
2.3 I luoghi di detenzione non carceraria	33
3. LE ATTIVITÀ	34
3.1 Principali aree di intervento	36
3.1.1 Sensibilizzazione sui temi dell'umanizzazione della pena e	
delle condizioni detentive	42
3.1.2 Promozione e tutela della salute	46
3.2 Altre aree di intervento	49
4. PER L'AUMENTO DI EFFICACIA DELL'AZIONE DEL GARANTE.	
PROPOSIZIONI PROGRAMMATICHE	54
4.1 Il Garante come catalizzatore dei processi di <i>governance</i> territoriale	55
ELENCO ALLEGATI	61

RELAZIONE ANNO 2008

“Dietro le porte del carcere occorre che le leggi siano, in concreto, applicate e rispettate. E che, quando qualcuno le viola, operino effettivamente i rimedi, i meccanismi di riparazione e di sanzione previsti”.

Valerio Onida
Carcere e legalità, 2002

INTRODUZIONE

La presente relazione – esito dell’elaborazione congiunta con la Responsabile dell’Ufficio, dr.ssa Patrizia Ciardiello¹ - 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 secondo anno di attività del mandato conferitomi si è caratterizzato per l’intensificarsi delle richieste di intervento pervenute da più fronti e, in parte, per l’aumento di complessità che ha connotato qualitativamente le richieste stesse.

Quanto sopra si configura come una prima, empirica conferma del progressivo attestarsi del Garante come interlocutore dei soggetti a vario titolo attivi nel settore della promozione della tutela dei diritti delle persone limitate nella libertà, conferma oggi attestata dalla recente **introduzione dei Garanti nell’Ordinamento penitenziario** fra le figure istituzionali (parlamentari, ministri, magistrati, consiglieri regionali) che possono accedere alle carceri senza preliminare autorizzazione e avere colloqui con le persone detenute².

Nondimeno, il ruolo di tali figure risulta, a tutt’oggi, *in fieri* e connotato dalla dimensione sperimentale di cui si è dato conto nella relazione 2007, cui si rimanda per la disamina delle ragioni giuridiche e culturali che ne hanno originato la nascita. Si tratta di una dimensione che comporta una stretta relazione fra il dispiegarsi dell’azione a livello locale e lo scenario

¹ Mi corre l’obbligo di ribadire 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. Inoltre, desidero segnalare all’attenzione dei lettori il contributo offerto dalla dr.ssa Ciardiello all’elaborazione anche teorica relativa alle materie di pertinenza dell’Ufficio riscontrabile, oltre che negli atti allegati, in parte, alla presente relazione, anche in pubblicazioni di rilevanza nazionale.

² La modifica dell’Ordinamento penitenziario (L. n. 354/75) riguarda gli art. 18 e 67 ed è stata introdotta con la L. n. 14/2009. Nell’All.1 è rinvenibile la nuova formulazione della legge.

nazionale in cui tale azione si colloca, scenario di cui si darà conto analiticamente nel prosieguo.

La presente relazione prenderà avvio da un **aggiornamento concernente lo stato dell'arte in materia di Garanti territoriali e di avanzamento dell'iniziativa legislativa** inerente l'istituzione di una autorità nazionale indipendente.

A tale aggiornamento si conetterà la riflessione su quanto può configurarsi come utile al rafforzamento dell'azione del Garante istituito presso la Provincia di Milano.

In considerazione della rilevanza della diffusione di informazioni circa il sistema penitenziario che vadano oltre il respiro talora corto della cronaca, seguirà la **descrizione del contesto nazionale e locale riferito**, precipuamente, al sistema dell'esecuzione penale intramuraria e alle criticità connesse all'ingravescente sovraffollamento degli istituti di pena, soprattutto quelli per adulti. Poiché "ogni cosa detta è detta da un osservatore sulla base delle sue operazioni di distinzione e delle sue premesse" (Maturana, 1988), si ritiene opportuno esplicitare che le informazioni contenute nel presente documento si configurano quali contributi di descrizione del "come" si configurano i fenomeni osservati con riguardo alla effettiva esigibilità da parte delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria dei diritti loro riconosciuti dalle fonti normative e dalle convenzioni nazionali e internazionali.

A tale descrizione si conetterà immediatamente la **focalizzazione dell'attività espletata dall'Ufficio** con riferimento alle principali aree di intervento, che verrà descritta anche attingendo a parte della variegata casistica che ha caratterizzato e caratterizza la dimensione quotidiana dell'operatività. Si tratta di una operatività che, oltre ad imporre la continua rivisitazione di programmi e priorità, richiede la coniugazione di flessibilità, tempestività e orientamento all'approfondimento e alla ricerca in una prospettiva che comporta, con l'attenzione alle singole persone che all'Ufficio si rivolgono per una consulenza o un intervento, la scelta delle strategie e degli interlocutori in grado di concorrere alla gestione delle situazioni emergenti.

La trattazione procederà con la **formulazione di alcune proposte** la cui attuazione possa configurarsi come premessa di un **aumento di efficacia dell'azione del Garante e del suo Ufficio** e si chiuderà con alcune **proposizioni programmatiche** relative all'anno 2009, anno in cui il mandato attualmente in esecuzione giungerà, ai sensi dell'art. 2 co. 2 della Disciplina regolamentare, alla scadenza per confluire, dopo la *prorogatio* prevista dalla vigente disciplina regolamentare, nella nuova elezione del Garante o nella conferma del Garante in carica³.

³ Art. 2 c. 2 della Disciplina regolamentare del Garante: "Il Garante resta in carica nei limiti del mandato del Presidente ed opera *in prorogatio* sino alla nomina del nuovo Garante. L'incarico è rinnovabile non più di una volta."

1. VERSO UN'AUTORITÀ NAZIONALE DI GARANZIA. DALL'EUROPA ALL'ITALIA

Nel richiamare la Relazione 2007 per quanto concerne le origini storiche dell'istituzione dei Garanti nella cornice europea ed internazionale e nel contesto italiano⁴, si segnala che, a tutt'oggi, non risulta realizzata, ai sensi della Convenzione ONU in materia di tortura del 1984 firmata e ratificata dall'Italia, l'introduzione nell'ordinamento italiano di una specifica fattispecie di reato, non riducibile alla semplice sommatoria di fattispecie generiche quali lesioni, abuso o altro, introduzione che comporta l'istituzione di un organismo nazionale indipendente per la tutela dei diritti umani.

In tale direzione hanno già optato diversi paesi europei, fra i quali, recentemente, la **Francia** che ha provveduto, con la **legge del 30 ottobre 2007**, ad istituire un *Contrôleur général des lieux privatifs de liberté*, dopo aver firmato, il 16 settembre 2005, il Protocollo opzionale della Convenzione ONU contro la tortura che contempla, appunto, l'istituzione di un organismo di *monitoring* di tutti i luoghi di limitazione della libertà.

Anche le scelte della Francia confermano la necessità che l'istituzione dell'organismo nazionale deputato debba essere **stabilita per legge**, che si tratti di una autorità in grado di esercitare un'azione di controllo in grado di apportare un contributo costruttivo ("la cui vocazione sarà più di controllare per prevenire che di controllare per sanzionare"), che debba essere **indipendente** ("Le mécanisme national de prévention ne doit recevoir d'instruction d'aucune autorité"), che abbia propri collaboratori dotati di competenze pluridisciplinari, che possiedano una reale conoscenza del "campo" e siano in contatto regolare "con gli attori istituzionali e non istituzionali interessati nei luoghi di privazione della libertà".

Va sottolineato, peraltro, che la delineaazione del profilo del futuro Contrôleur è stata l'esito di un percorso che ha visto il Médiateur de la République, incaricato in tal senso, implicarsi in "scambi di vedute e di esperienze" con una congerie di soggetti a vario titolo interessati che, oltre ad aver unanimemente convenuto circa la necessità di un meccanismo nazionale finalizzato alla riaffermazione dei diritti dell'uomo, ne hanno indicato le caratteristiche e le modalità di funzionamento coerenti con i compiti conferiti.

L'esperienza ulteriormente realizzata nell'anno appena trascorso ci consente di ribadire che l'anticipazione di un ruolo concepito inizialmente in funzione di **avamposto sperimentale** quanto prodromico di una autorità dotata di pieni poteri, deve essere avviata al suo naturale compimento a maggior ragione oggi, in presenza del fatto che, come anticipato, i Garanti

⁴ Ci si limita, in questa sede, a richiamare 1. il Protocollo opzionale della Convenzione ONU contro la tortura che 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; 2. la versione riveduta nel 2006 delle Regole Penitenziarie Europee emanate dal Consiglio d'Europa che insistono 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.

italiani *comunque denominati* (art. 67 O.P.)⁵ sono stati, di recente, introdotti nell'Ordinamento penitenziario, con una fonte normativa primaria che si configura come obiettiva premessa di una **sistemazione organica di tali figure attraverso un diverso incardinamento nel diritto positivo**.

In tal senso, pur in presenza dell'importante riconoscimento conferito al ruolo dei Garanti dalla L. n.14/2009, si ritiene che la strada maestra rimanga quella che consenta di pervenire alla salvaguardia della massima contiguità delle autorità di garanzia ai luoghi a rischio di violazione dei diritti (che non è superfluo rammentare non sono soltanto le carceri) e ai rispettivi territori, con la connessa necessità di approdare all'istituzione di un organismo di vigilanza **nazionale, indipendente, settoriale, articolato localmente**⁶ in grado di esercitare con la necessaria autorevolezza i compiti di tutela e promozione dei diritti delle persone limitate nella libertà. Tale autorevolezza deve necessariamente fondarsi su procedure di nomina che conferiscano **sovranità al Parlamento**, in tal modo salvaguardando l'indipendenza che costituisce premessa fondativa ed ineludibile dell'organismo in argomento.

Si tratta di una novella normativa la cui introduzione appare ancor più cogente alla luce delle criticità che, anche a Milano, si frappongono alla possibilità che i Garanti accedano senza particolari formalità agli altri luoghi in cui sono presenti persone la cui libertà sia, per varie ragioni, soggetta a limitazioni: i **Centri di Identificazione ed Espulsione**, soprattutto, ma anche le **camere di sicurezza** presso caserme e commissariati e i **locali presso i Tribunali** in cui le persone in attesa di recarsi in aula per partecipare al proprio processo attendono di essere accompagnate in aula.

Per tornare all'esempio francese, sicuramente perfettibile, il Contrôleur è nominato con decreto dal Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni di ciascuna assemblea parlamentare e si avvale di **contrôleurs** (al momento, 21) **che esercitano le sue**

⁵ Alla fine del 2008 i Garanti nominati/eletti presso i Comuni risultavano 15 (Torino, Bergamo, Brescia, Rovigo, Bologna, Ferrara, Firenze, Pisa, Roma, Pescara, Sulmona, San Severo, Sassari, Nuoro, Reggio Calabria), presso le Province 4 (Milano, Lodi, e, con forme particolari, Ferrara e Roma; di prossima nomina/elezione il Garante presso la Provincia di Enna). Per quanto riguarda il livello regionale si conferma la coesistenza di Garanti istituiti con legge regionale *ad hoc* (Lazio, Sicilia e Campania) e Garanti cui vengono esplicitamente attribuite competenze in materia di persone limitate nella libertà nell'alveo dei compiti attribuiti al Difensore Regionale (Lombardia e Marche). Si segnala, al riguardo, che si ha notizia di numerosi ulteriori comuni ed enti locali interessati ad avviare processi di istituzione di Garanti. In particolare, il nostro Ufficio, investito in tal senso, ha promosso un incontro ufficiale fra la Provincia di Trapani e il presidente della I Commissione consiliare, Vittorio Pozzati, finalizzato al vaglio delle procedure seguite dalla Provincia di Milano per l'istituzione del Garante.

⁶ Secondo una recente ricerca, tali devono essere le caratteristiche di un Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà che, cogliendo i massimi comuni denominatori delle esperienze nazionali, favoriscano l'omogeneizzazione verso l'alto dei modelli giuridici e dei sistemi nazionali a protezione dei diritti umani. "Indipendente come nei Paesi scandinavi, settoriale come in Inghilterra, unico su base nazionale come nei Paesi del Centro Europa, articolato localmente come in Italia". ... **Indipendente**: la nomina parlamentare è garanzia di non asservimento al potere esecutivo. **Settoriale**: la specificità delle competenze è garanzia di professionalità, efficienza, effettività. **Nazionale**: i diritti vanno declinati su scala nazionale per evitare disomogeneità applicative che sarebbero causa di sperequazioni di trattamento. **Articolato localmente**: in paesi grandi... l'articolazione locale è garanzia di effettività e reale presa in carico di quei micro-problemi che costituiscono spesso l'origine dei conflitti in ambito penitenziario. ("Il Garante dei diritti delle persone private della libertà in Europa", Rapporto di ricerca finanziato dall'Unione Europea nell'ambito del Progetto europeo AGIS 2004 "Libertà in carcere", pag. 114, Edizioni Promidea, Roma, 2006).

stesse funzioni e sono dotati dei suoi stessi poteri, pur con il limite della mancata articolazione territoriale, che costituisce il valore aggiunto dell'esperienza italiana.

Al proposito, si segnala che, in Italia, nella legislatura in corso, risultano, al momento, presentate **tre proposte di legge relative all'istituzione del Garante nazionale** di cui una alla Camera (n. 1755 presentata dall' On. S. Torrissi) e due al Senato: la n. 343, presentata dal Sen. S. Fleres e la n. 1347, primo firmatario Sen. R. Di Giovan Paolo: quest'ultima prevede, inoltre, l'emanazione di disposizioni relative al coordinamento con i garanti o autorità regionali con identica finalità.

Ulteriori proposte di legge sulla materia sono la n. 1868, presentata alla Camera dall'On. S. Torrissi e la n. 491 presentata al Senato dal Sen. S. Fleres, entrambe concernenti l'istituzione del Garante, regionale, provinciale e comunale, dei diritti fondamentali dei detenuti e del loro reinserimento sociale.

In vista dell'auspicato varo della normativa nazionale - la cui necessità, testimoniata dalla produzione di proposte sopra richiamata, è correlata alla possibilità di consentire ai competenti organismi sovranazionali di interloquire con organismi nazionali di pari rango - anche in Italia, dunque, vanno moltiplicandosi le occasioni di un dibattito che, allargato alla società civile attraverso idonee forme di partecipazione e consultazione, si auspica possa consentire il vaglio da parte degli *stake holders* e dei cittadini tutti delle proposte finora presentate in tal senso e, soprattutto, la formulazione di **nuove e diverse proposte** in grado di accogliere compiutamente le suggestioni ed indicazioni provenienti dalle esperienze sin qui realizzate in Italia e in Europa.

Nel frattempo, è di estrema importanza che **comuni, province e regioni** diano un ulteriore segnale di attenzione alla tutela dell'indipendenza dei Garanti dal potere politico-amministrativo. Tale segnale è importante si traduca, fra l'altro, nella promozione della nomina dei Garanti stessi attraverso **elezioni** da parte dei rispettivi organismi consiliari e, *a fortiori*, elevando i Garanti al rango di **organismi statutari**, nella scia di quanto realizzato dai Comuni di Bologna e Firenze, avviato dalla Provincia di Milano ed auspicato dai Garanti in una lettera indirizzata nel decorso anno all'Associazione Nazionale Comuni Italiani, all'Unione Province Italiane e alla Lega delle Autonomie⁷.

1.1. Il Coordinamento nazionale dei Garanti

Nel decorso anno, l'Ufficio ha partecipato in modo continuativo alle attività del Coordinamento nazionale dei Garanti territoriali, orientato, in senso generale, alla promozione dell'affermazione dell'importanza di stabilizzare e moltiplicare dette figure, anche in vista dell'avvento del Garante nazionale e alla predisposizione di iniziative finalizzate alla promozione dell'esigibilità dei diritti delle persone limitate nella libertà. In tal senso, la relazione con altri Garanti è stata valorizzata quale veicolo di confronto sulle comuni esperienze, spingendosi fino alla collaborazione attivata su singoli casi o su

⁷ All. 2.

questioni di più vasta portata, concernenti la dimensione tuttora sperimentale del ruolo dei Garanti. A tal proposito, si è inteso valorizzare il ruolo dell'Ufficio quale snodo che, nella rete dei Garanti, si è reso disponibile ad un lavoro di connessione finalizzato alla messa in comune di conoscenze, informazioni, modalità di lavoro.

Si è, inoltre, curata, in relazione alle comuni finalità, l'interlocazione con i Garanti regionali (si allega documento dell'ottobre 2008). Al riguardo, si segnala la copromozione, con il Consiglio Provinciale, di un evento che, il 6 aprile 2009, ha visto la partecipazione del Garante della Regione Sicilia, Sen. Salvo Fleres e del Dirigente del suo Ufficio, Avv. Lino Buscemi (si allega programma) e che è stato imperniato sulla presentazione al Consiglio della novella costituita dall'inserimento dei Garanti nell'Ordinamento penitenziario, novella scaturita da un'iniziativa del citato Garante siciliano e sul conseguente ruolo degli enti locali nella valorizzazione ulteriore del ruolo dei Garanti.

Per la descrizione delle più recenti attività del Coordinamento si reputa utile fare riferimento ad un estratto dalla V Relazione della Garante del Comune di Bologna nonché Coordinatrice in carica.

“Una delegazione del Coordinamento dei Garanti delle persone private della libertà personale istituiti a livello provinciale e comunale ha incontrato il 27 marzo 2009 il Vice Capo del D.A.P. Dott. Santi Consolo....

Nell'incontro i Garanti hanno sottolineato il loro costante impegno nella difesa delle persone detenute, ma hanno espresso grave preoccupazione per il tasso crescente di carcerizzazione e per l'assenza di un progetto di riforme legislative capaci di incidere sull'attuale sovraffollamento, a cominciare dalla ormai dimenticata riforma del Codice penale, sino alla modifica delle leggi sull'immigrazione, sulla recidiva e sulla droga, ridimensionando la centralità della risposta penale a qualunque trasgressione, anche non lesiva di interessi primari, e della pena detentiva come unica risposta sanzionatoria adeguata.

I Garanti hanno espresso contrarietà al piano governativo che prevede la costruzione di nuove carceri, se non nei casi in cui ogni intervento di ristrutturazione risulti vano, ritenendo che questa non sia la risposta adeguata al sovraffollamento, anche in ragione di una crescente carenza di personale (educatori, psicologi, agenti di polizia penitenziaria), che rischia di ulteriormente acuirsi in presenza di nuovi istituti sino a vanificare il mandato costituzionale sia per quanto riguarda la finalità della pena sia per l'inammissibilità di trattamenti detentivi inumani e degradanti.

I Garanti chiedono invece che venga data piena attuazione al regolamento penitenziario del 2000, ampiamente disatteso, soprattutto per quanto riguarda le condizioni igienico-sanitarie dei luoghi di detenzione,e hanno espresso preoccupazioni in merito alla destinazione dei fondi della Cassa delle Ammende a progetti di edilizia penitenziaria e hanno chiesto che venga rispettata la destinazione ancora presente relativa a progetti per creare opportunità di inserimento lavorativo e miglioramento complessivo delle condizioni di vita dei detenuti⁸, ricevendo assicurazione di particolare attenzione al tema del lavoro intramurario da parte del DAP.

L'incontro è stato positivo per la disponibilità ad una comune riflessione e per la volontà dimostrata dal Vicecapo del Dipartimento di accogliere anche le indicazioni di criticità provenienti dai territori che vedono già operanti i Garanti.

⁸ Secondo la precedente formulazione dell'art. 129 DPR 230/2000, i fondi della Cassa delle ammende dovevano essere utilizzati prioritariamente “per il finanziamento di programmi che attuano interventi di assistenza economica in favore delle famiglie di detenuti ed internati, nonché di programmi che tendono a favorire il reinserimento sociale di detenuti ed internati anche nella fase di esecuzione di misure alternative alla detenzione”.

Non va taciuto che il DAP ha emanato una **circolare interpretativa delle modifiche legislative** prima citate che tende a limitare l'importante modifica e a "ridimensionare" il ruolo dei Garanti. ... Il confronto è aperto, ma va detto con chiarezza che i Garanti intendono esercitare sino in fondo il ruolo che la legge, gli statuti e i regolamenti loro conferiscono."

A proposito della Circolare che il Capo del Dipartimento ha emanato allo scopo di disciplinare l'applicazione della novella normativa inerente i Garanti, si rende noto che, in attesa dei richiesti chiarimenti circa un'applicazione della legge in argomento che risulti coerente con la *ratio* che ha ispirato il legislatore e dopo lunga ponderazione, si è operata la scelta di non avvalersi della previsione di effettuare colloqui con le singole persone detenute introdotta dall'art. 18 della L. n.14/2009. La scelta è stata motivata dalla circostanza che tale previsione implica – secondo l'applicazione letterale della vigente normativa cui la Circolare richiama - che le persone detenute debbano **rinunciare**, per incontrare i Garanti, **ad uno o più dei colloqui** con i familiari e/o altri soggetti autorizzati in tal senso. Inoltre, nel caso di persone cui sia stata inflitta la condanna di primo grado, l'autorizzazione al colloquio può essere concessa, ai sensi dell'art. 37 del DPR n.230/2000, dal Direttore dell'istituto al seguito di valutazioni "circa la sussistenza di ragionevoli motivi per l'effettuazione del colloquio". A tale riguardo - pur apprezzando l'invito del Capo del Dipartimento ai Direttori degli istituti di pena a fare del proprio potere discrezionale "un uso prudente e razionalmente motivato per non ostacolare irragionevolmente l'esercizio del Garante" - si è ritenuto che la valutazione del grado di ragionevolezza dei motivi che possono indurre una persona detenuta a chiedere di incontrare il Garante richieda ai Direttori l'esercizio di una interpretazione che potrebbe tradursi, loro malgrado, in un'applicazione disomogenea e, dunque, non rispettosa del pari diritto di ciascun detenuto/a a conferire col Garante e del correlato diritto alla riservatezza circa le ragioni che hanno originato la richiesta del colloquio.

Si è dato notizia di tale opzione alle persone detenute, precisando che la medesima non impedirà al Garante, come non lo ha impedito in passato, di intervenire, su loro segnalazione e dietro richiesta scritta, con riferimento alle criticità personali e collettive che riterranno di portare all'attenzione del suo Ufficio.

Per converso, si è deciso di avvalersi della facoltà attribuita ai Garanti ai sensi dell'art. 67 del R.E. di effettuare visite degli istituti di pena senza autorizzazione, nel corso delle quali si interloquirà con singoli o gruppi di persone circa le condizioni di detenzione.

2. IL CONTESTO DELL'AZIONE

2.1. Il contesto nazionale

2.1.1. Il Settore Adulti

In esordio, pare opportuno dare conto del fatto che le **condizioni generali dei luoghi di detenzione** carceraria **per adulti** sono caratterizzati in modo non congiunturale, sul piano nazionale, dal sovraffollamento: in data 26 febbraio 2009 è stata nuovamente superata la soglia dei 60.000 detenuti presenti. A conferma che si tratta di un *trend* in forte crescita alla

data del 25 marzo u.s. i detenuti presenti risultavano 60.889, con un tasso di sovraffollamento a livello nazionale del 141% e, a livello lombardo, del 152%. Il seguente prospetto (fonte: www.ristretti.it, che ha elaborato i dati ufficiali del Ministero della Giustizia) consente di comprendere, con la crudezza dei numeri, la gravità del fenomeno in correlazione alla situazione dell'edilizia penitenziaria.

Detenuti adulti presenti al 28 aprile 2009 e situazione edilizia penitenziaria

Istituti penitenziari in funzione: **205**

Detenuti presenti: **61.666**

Capienza "regolamentare": **43.262**

Capienza "tollerabile": **63.568**

Posti non disponibili: **5.520***

Posti realmente fruibili: **37.742**

Detenuti in eccesso rispetto ai posti fruibili: **23.924**

Totale dei nuovi posti detentivi previsti dal programma di edilizia penitenziaria: **8.285**

Numero totale posti detentivi fruibili al termine programma di edilizia penitenziaria: **46.027**

Tempi previsti per il completamento del programma di edilizia penitenziaria: **fine 2012**

Detenuti previsti a fine 2012 (con aumento stimato di 800 circa al mese): **96.800**

**Per problemi legati a inidoneità strutturali e igieniche, o per la chiusura di alcuni reparti a causa della carenza del personale. Rilevazione al 31.12.2008.*

Capienza delle carceri - Il numero dei posti "regolamentari" viene calcolato secondo i seguenti criteri: la cella "singola" deve essere di almeno 8 metri cubi; ogni successivo posto in più determina l'aumento della cubatura di ulteriori 2 metri. Nelle carceri italiane attualmente in funzione (205) i posti-detenuto così quantificati sono 43.215. Di questi, però, 3.763 non sono utilizzabili, per problemi legati a inidoneità strutturali e igieniche, oppure per la chiusura di reparti dovuti alla mancanza di personale penitenziario. In definitiva, i posti realmente fruibili sono 39.452 (se le norme fossero rispettate). La cosiddetta "capienza tollerabile" (stabilita con decreto ministeriale) prevede l'aumento di una "quota possibile" di posti attraverso l'utilizzo delle *brande a castello*. L'ultimo decreto, risalente al 2002, stabilisce che l'incremento può arrivare fino al 47% della capienza regolamentare: in pratica una cella a due posti diventa da tre (fonte: www.ristretti.it).

Al sovraffollamento, dunque, si somma l'inadeguatezza strutturale della maggior parte degli edifici deputati, elementi che inducono un'accentuarsi del carico di afflizione connesso alla privazione della libertà, ma anche di quello che si riverbera sulle condizioni di vita e di lavoro del personale che negli istituti opera quotidianamente. A tale considerazione deve essere doverosamente aggiunto il rilievo circa il fatto che le persone in

attesa di giudizio si attestano intorno al 60% e che, in una percentuale vicina al 70%, tali imputati vengono prosciolti dalle accuse loro attribuite.

Occorre, inoltre, considerare che le condizioni sopradescritte devono essere poste in relazione anche alle criticità relative all'inadeguatezza degli organici del personale, sia quello tecnico-amministrativo (fra i quali gli operatori deputati alla promozione di percorsi di reinserimento sociale delle persone condannate) sia quello appartenente al Corpo di Polizia penitenziaria. Una stima recente, al riguardo di questi ultimi, rende noto che in Lombardia se il tasso di sovraffollamento segna un +155%, i dati concernenti il personale di Polizia penitenziaria registrano una percentuale addirittura inferiore del 22% alle unità di personale contemplate dalle piante organiche risalenti, peraltro, al 2001, in una situazione non grave quale quella attuale.

Per descrivere le implicazioni di tale situazione ci affidiamo alle dichiarazioni delle massime autorità istituzionali nazionali.

Sebastiano Ardita, Responsabile della Direzione Generale Detenuti e Trattamento del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria: "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" (ANSA, 2006).

Il Guardasigilli, Angelino Alfano: "Molte delle carceri non rispettano i principi costituzionali dell'umanità" (Corriere della sera, 16 marzo 2009).

Pochi giorni dopo, ancora Sebastiano Ardita: "C'è un turnover frenetico che rende difficile operare per il trattamento di rieducazione del condannato... a causa, principalmente, dell'ampliarsi a dismisura dell'area del penale e della lunghezza infinita dei processi"... Il carcere è ormai soprattutto un luogo di transito per periodi di 20-30 giorni: il tempo per rischiare di prendersi una malattia o di frequentare cattive compagnie" (ANSA, 19 marzo 2009).

Infine, nel giorno stesso in cui stiamo per mandare in stampa la presente Relazione, una circolare del 6 luglio u.s. avente per oggetto: "Avvento della stagione estiva e conseguenti difficoltà derivanti dalla condizione di generale sovraffollamento del sistema penitenziario. Tutela della salute e della vita delle persone detenute o internate", firmata dal Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e dal Responsabile della Direzione Generale Detenuti e Trattamento invita i Provveditori Regionali a sensibilizzare le Direzioni degli Istituti e degli Uffici "affinché non sia trascurato ogni intervento realisticamente attuabile ..." in una situazione in cui "la condizione di generalizzato sovraffollamento... sta determinando **l'esaurimento degli spazi allocativi**" (si allega).

Si fa presente che, nonostante il progressivo aumento della popolazione detenuta, le **risorse finanziarie attribuite all'amministrazione penitenziaria sono state progressivamente ridotte**. La sproporzione fra risorse assegnate e prescrizioni normative ha, finora, impedito l'adeguamento strutturale a quanto disposto dal DPR 230/00 (nuovo Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario). La mancata manutenzione degli istituti di

pena, gravati da endemico sovraffollamento in via di aggravamento, determina il progressivo deterioramento della vivibilità sia delle celle⁹ che dei servizi, generalmente intesi.

A tale riguardo, nella Relazione sul 2008 elaborata dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria è possibile leggere, con riferimento alle esigenze di ristrutturazione e manutenzione degli istituti penitenziari:

“Pur prendendo atto della contrazione delle spese per investimenti, in particolare per quanto attiene all'edilizia penitenziaria, non si può non evidenziare che il fabbisogno per dar corso ad un adeguato programma di ristrutturazione e di manutenzione straordinaria degli istituti penitenziari, finalizzato ad accrescerne la ricettività e ad assicurare le indispensabili condizioni di igiene e di sicurezza, richiederebbe risorse finanziarie per **almeno 200 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2009 al 2011, a fronte dei circa 80 milioni di euro annui previsti per il triennio**. Le scarse risorse disponibili determinano una continua difficoltà nella programmazione degli interventi (che consentano di conservare l'agibilità delle strutture, l'igiene e la salubrità degli ambienti, nonché la messa in sicurezza degli impianti) e rischiano di compromettere la ordinaria e corretta gestione del patrimonio edilizio, con la possibilità, da una parte di chiusura di reparti e sezioni di istituto ovvero, dall'altra, di determinare l'ulteriore aumento della esposizione finanziaria, nei casi in cui le Direzioni degli istituti penitenziari ricorrano alla procedura di esecuzione dei lavori di somma urgenza per esigenze di sicurezza delle strutture.”

E ancora, nelle considerazioni conclusive, si evidenzia:

Le risultanze del consuntivo dell'anno 2008 rappresentano l'esito di un ciclo al termine del quale l'azione dell'Amministrazione... consegna un quadro sufficientemente chiaro dei nodi strutturali e delle carenze che segnano la gestione del bilancio. La formazione delle esposizioni finanziarie sopra descritte evidenzia, peraltro, la necessità di interventi volti alla verifica e all'adeguamento strutturale delle dotazioni di bilancio dell'Amministrazione Penitenziaria, che possa consentire di far fronte alla dinamica di crescita della popolazione detenuta ed alle reali condizioni del mercato al quale viene rivolta la domanda di fornitura di beni e di servizi. Diversamente, si manifestano **fondate riserve e perplessità sulla possibilità che il bilancio** che oggi impegna l'azione dell'Amministrazione Penitenziaria **possa consentire l'assolvimento della propria missione fondamentale**, poiché strumentale alla realtà in cui opera, alla dimensione dei servizi che le sono richiesti, alle strutture affidate **a garanzia della sicurezza e della legalità dell'esecuzione penale**.¹⁰

⁹ Nel dicembre 2008 il numero delle celle adeguate alle disposizioni regolamentari ammontava a 4763 su 28880 pari al 16,5% del totale nazionale (fonte DAP). Un recente *paper* di *Econpubblica Bocconi* che ha divulgato una analisi dell'efficienza del sistema penitenziario italiano ha sottolineato come quest'ultimo sia distante dall'offrire condizioni accettabili per detenuti e personale e dal perseguire lo scopo della riabilitazione. Il documento ha reso noto, inoltre, che l'aumento di ricettività (+5,5% nel periodo 1995-05) non ha minimamente tenuto il passo con l'aumento di detenuti (+22%). Fonte: www.unibocconi.it.

¹⁰ (fonte: www.giustizia.it/uffici/inaug_ag/ag2009/ag2009_mg_dap.htm#r30)

Peraltro, l'accentuata rigidità delle norme in materia di contabilità impedisce ai dirigenti responsabili di gestire in maniera flessibile i fondi assegnati, attraverso un impiego dei medesimi adeguato alle criticità emergenti. Quanto appena richiamato, si configura come particolarmente grave anche in considerazione del fatto che le persone detenute sono sempre più frequentemente provenienti dagli strati più poveri e marginali della popolazione e, dunque, prive di supporti esterni di qualsivoglia natura in grado di dare risposta, almeno in parte, alle esigenze primarie di sussistenza (da quelle alimentari all'igiene e cura personali e delle celle).

La composizione della popolazione detenuta

I dati nazionali concernenti la composizione della popolazione detenuta in **età adulta** aggiornati al 9 giugno 2009 evidenziano quanto segue (fonte www.ristretti.it):

Detenuti presenti: **63.217**

Detenuti in attesa di giudizio: **31.232**

Detenuti condannati con pena residua inferiore a 3 anni: **19.558**

Detenuti condannati con pena residua inferiore a 1 anno: **3.214**

Detenuti eccedenti la capienza "regolamentare": **20.040**

Con riferimento ai più recenti dati di fonte ministeriale disponibili (31 dicembre 2008) e consultabili fra gli allegati, a fronte di **15.648 ingressi dalla libertà** (92.800 su scala nazionale), la popolazione detenuta nelle carceri lombarde risultava possedere le seguenti caratteristiche:

su 8090 detenuti (più 578 donne), solo **3615** (più 246 donne) risultavano **condannati con sentenza definitiva**;

1751 condannati definitivi (più 135 donne) stavano espiando una condanna entro i quattro anni di reclusione;

2550 condannati definitivi (più 188 donne) stavano espiando una reclusione residua di durata variabile da pochi mesi (1136 uomini e 93 donne) a quattro anni;

Il 30,6% (in numeri assoluti 2547, di cui 990 stranieri) delle persone detenute presenti risultava aver fatto prolungato e frequente ricorso al consumo di droghe illegali e il 2,9% (in numeri assoluti 242) al consumo di bevande alcoliche.

Rispetto al **grado di istruzione**, su 8090 presenti (più 578 donne), esclusi i 2603 casi di mancata rilevazione (più 85, nel caso delle donne), 1557 uomini e 44 donne persone risultavano da analfabeta a in possesso della sola licenza di scuola elementare, cui si

aggiungevano i 3231 uomini e le 256 donne in possesso della licenza di scuola media di primo grado.

3581 uomini e 261 donne (totale 3842) avevano un'età fra i 18 e i 34 anni, mentre 380 uomini e 11 donne superavano i 70 anni.

Con riferimento al **lavoro**, risultava occupato il 21, 8% dei detenuti, di cui 93 in lavoro all'esterno ex art. 21 O.P., 189 lavoratori in istituto alle dipendenze di terzi (114 da imprese e 189 da cooperative) e 99 lavoratori in regime di semilibertà di cui solo 2 con lavoro autonomo.

Sempre con riferimento al lavoro, ma alle persone straniere, la percentuale era del 23, 7% (916 in numeri assoluti), di cui 790 alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria.

Quanto alle lavorazioni, la Lombardia poteva contare su 40 lavorazioni, ma su 403 posti di lavoro disponibili ne risultavano occupati 317.

La percentuale di detenuti iscritta a **corsi di formazione professionale** risultava essere dell'1, 8 dei presenti, con una percentuale di promossi del 95% per i cittadini italiani e del 94,3 per quelli stranieri.

Abbinando alla crudezza dei numeri un **commento di tipo qualitativo**, la popolazione detenuta negli istituti di pena della provincia di Milano (che, in quanto insistenti in un'area metropolitana del nord del paese, presentano una configurazione tipizzata da una più forte percentuale di stranieri rispetto alla media regionale e nazionale) risulta essere composta in prevalenza da uomini in attesa di giudizio, in forte percentuale straniera, da circa un quarto di persone condannate a pene entro i quattro anni e un terzo, sempre fra i condannati con sentenza definitiva, a pene residue entro i quattro anni, molte delle quali potrebbero accedere a misure alternative alla detenzione. Sono persone in prevalenza di giovane età, che in percentuale superiore al 30% hanno un passato di consumatori di sostanze psicotrope legali o illegali, che hanno in prevalenza un basso livello di scolarizzazione, ma che, se inseriti in corsi di formazione professionale (solo l'1,8 dei presenti) (non sono stati reperiti dati nazionali relativi ai corsi di istruzione), risultano in percentuale altissima promossi. Ancora, sono persone che riescono ad accedere al lavoro solo in una percentuale corrispondente a poco più di un quinto dell'intera popolazione presente.

Le misure annunciate dal Governo

Le misure annunciate dal Governo concernono sostanzialmente (dalla Relazione sull'amministrazione della giustizia nel 2008):

- a) l'aumento della capienza delle infrastrutture penitenziarie;
- b) l'introduzione di disposizioni finalizzate all'individuazione di maggiori risorse economiche necessarie per l'esecuzione dei medesimi investimenti.

Il Programma di interventi in materia di edilizia penitenziaria di recente predisposto dal Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria in qualità di Commissario straordinario ai sensi dell'art.20 della L.2/2009 contempla, per il territorio della Provincia di Milano, un incremento di capienza di 1000 posti in vista della costruzione di un nuovo penitenziario a Milano (a cura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con finanziamento da individuare) e di 940 posti (più 200 a Monza) da ricavare grazie alla realizzazione di nuovi padiglioni detentivi all'interno delle Case di reclusione di Bollate (340+200) e Opera (400) (finanziamento individuato in virtù della modificazione della legge concernente la Cassa ammende, in passato destinata al supporto di processi di reinserimento sociale) entro il 2012. Fatto un rapido calcolo, è previsto, dunque, in prospettiva, nelle carceri della provincia di Milano, un incremento di popolazione detenuta di 2240 unità che si aggiungeranno alle attuali 4300 circa.

Dalla lettura del Programma è plausibile inferire che:

- potrebbero divenire inutilizzabili o parzialmente utilizzabili le già sottodimensionate aree oggi a disposizione della popolazione detenuta e del personale penitenziario per attività sportive o ricreative che si tengono all'aperto (giardini, campi di calcio, aree verdi);
si prospetta l'acuirsi delle criticità già riscontrabili in molti istituti di pena del paese relativa all'assenza di una progettazione di spazi sensibili alle **disabilità** temporanee o stabili di una parte delle persone detenute, di aree di soggiorno separate da quelle di pernottamento (che includano aule scolastiche, laboratori, sale per le attività in comune e per coltivare le relazioni familiari), che risulti, pertanto, pienamente coerente con la finalità rieducativa attribuita alla pena dalla Costituzione, con quanto auspicato dallo scarsamente applicato Regolamento di esecuzione del 2000 ed in linea con i requisiti che le prigioni devono possedere per ottemperare a quanto contemplato dalle Convenzioni internazionali in materia, a partire dalle Regole Minime per il trattamento dei detenuti licenziate dall'Organizzazione delle Nazioni Unite nel 1955. Si cita al riguardo quanto segnalato dall'architetto Cesare Burdese:

“...lo schema di un “penitenziario-tipo per circa 400 posti detentivi, definibile ad aggregazione radiale – modello derivato dai vecchi sistemi fine ‘800 – Tipo Regina Coeli - Le Nuove “ che viene allegato a titolo esemplificativo all'allegato D) del documento ministeriale a firma del Capo del Dipartimento e Commissario Straordinario Franco Ionta... rappresenta l'immagine della regressione dell'edilizia penitenziaria italiana, in totale assenza di attenzione da parte di chi di architettura si occupa.

Le tendenze evolutive dell'architettura penitenziaria che si sono attuate negli ultimi decenni in alcuni paesi del mondo sembrano essere sconosciute....

In silenzio e probabilmente senza che i responsabili se ne rendano conto, vengono ufficialmente proposti schemi tipologici che si muovono in senso diametralmente opposto all'azione intrapresa dal nostro parlamento verso un aumento delle garanzie democratiche per i detenuti ed il loro reinserimento nella società.¹¹

¹¹ Da “Le cattive pratiche fra passato e futuro”, relazione presentata al Convegno “Gli spazi della pena e l'architettura del carcere”, Firenze, 13 giugno 2009.

- se, come indicato dallo stesso Commissario, la deliberazione di significativi incrementi di capienza comporterà **oneri aggiuntivi** anche per l'erogazione e **gestione dei servizi sanitari** degli istituti erogati dalle ASL/AO territorialmente competenti e la deliberazione stessa "andrebbe coordinata con le competenze della Conferenza Unificata Stato - Regioni - Autorità Locali", è possibile sostenere che il programma sia stato redatto in assenza di intese preliminarmente assunte circa i costi ulteriori che dovranno gravare sulle Regioni, già in affanno per l'assunzione delle competenze un tempo in capo al Ministero della Giustizia;
- non risulta, al momento, siano state elaborate previsioni circa la connessa spesa per **l'adeguamento qualitativo e quantitativo del personale da impiegare**, sia negli istituti di cui si amplierà la capienza sia nelle strutture di nuova costruzione sia negli Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna (direttori, personale di Polizia penitenziaria, educatori, assistenti sociali, esperti in psicologia e criminologia, personale amministrativo-contabile, quest'ultimo da tempo vicariato da personale di polizia penitenziaria così distratto dai compiti istituzionali), le spese da sostenere per l'ordinaria gestione delle carceri (combustibile per riscaldamento, energia elettrica, manutenzione dei fabbricati) e per la remunerazione delle persone detenute da impiegare, eventualmente, per i lavori correlati.

Il personale di Polizia penitenziaria, per suo conto, così ha espresso di recente le proprie preoccupazioni al riguardo:

“In questo momento, i Sindacati che rappresentano l'80% del Personale sindacalizzato ritengono che vizi e patologie annose e sottovalutate, unitamente all'endemica incapacità penitenziaria di analizzare le situazioni e commisurare le esigenze alle risorse disponibili, stanno agendo sinergicamente con l'assenza in sede politica di progetti e di alternative al mero contenimento dei soggetti in luoghi diventati assolutamente inumani ed inigienici.” (dal comunicato stampa del 4 giugno 2009).

Le Organizzazioni Sindacali che rappresentano il personale in servizio presso l'Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna competente per le province di Milano e Lodi, d'altro canto - in una lettera del 5 giugno 2009 indirizzata a numerosi soggetti istituzionali, fra i quali il Ministro della Funzione Pubblica - riferiscono:

“I lavoratori lamentano il venir meno delle essenziali condizioni lavorative per svolgere le ordinarie attività istituzionali ...la cronica carenza di organico sia nell'area di servizio sociale sia nell'area amministrativa; carenza mai colmata, aggravata dai carichi di lavoro di gran lunga superiori alla media nazionale... (e dalla necessità di) misurarsi con i tagli di spesa consistenti che sono stati effettuati ai fondi dell'Amministrazione... Tali tagli hanno già messo in crisi le risorse per l'acquisto del carburante per le auto di servizio con una ricaduta sul personale al quale viene richiesto di effettuare il più possibile interventi esterni con i mezzi pubblici anticipando le somme sostenute per le spese di viaggio. Si osserva che l'Amministrazione, da una parte richiede prestazioni professionali ottimali e dall'altra mortifica l'attività professionale, nel momento in cui non fornisce gli strumenti che costituiscono “l'essenza” del lavoro dell'Ufficio”.

Gli esperti ex art. 80 O.P. (psicologi, criminologi e sociologi) della cui consulenza l'amministrazione penitenziaria si avvale per concorrere all'osservazione “scientifica” della personalità dei condannati e alla formulazione e implementazione dei piani personalizzati

di trattamento, hanno reso di recente nota l'organizzazione di una iniziativa di sensibilizzazione programmata per il 26 giugno c.a., "allo scopo di:

- evidenziare agli organi competenti *la precarietà e la pressoché totale impossibilità*, per queste professionalità qualificate nella *Valutazione e Trattamento dei detenuti*, a svolgere tale funzione, nonché a *garantire agli stessi i Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria di natura psicologica*;

- portare all'attenzione dell'opinione pubblica *il rischio sociale* legato alla impossibilità di effettuare una adeguata valutazione della personalità finalizzata ad anticipare il rischio di recidiva e ad offrire, unitamente all'equipe multidisciplinare, attraverso lo strumento del progetto trattamentale individualizzato, occasione di cambiamento nella direzione del riconoscimento della responsabilità, dell'adesione alle regole del vivere civile, della riparazione del danno e della riconciliazione con la collettività.....

I promotori della manifestazione sostengono, di seguito, che:

Lo svilimento delle professionalità specialistiche, comprese quelle afferenti all'area del trattamento e della sicurezza, insieme alla riduzione delle risorse destinate al penitenziario è legato al mutamento di significato attribuito al valore *sicurezza*, non più intesa come prevenzione del rischio, affermazione della centralità della persona, tutela di valori e diritti socialmente condivisi ed inclusione sociale, ma come negazione della soggettività/diversità attraverso l'isolamento, l'etichettamento e l'esclusione. Fattori questi che non solo non contribuiscono alla sicurezza ma sono di per sé criminogeni.

E che:

Il tutto avviene

- mentre il recente decreto di riordino della sanità penitenziaria - DPR 230/99- sottolinea l'obbligatorietà di garantire pari opportunità di cura ai soggetti reclusi e liberi, citando anche il benessere psicologico come parte integrante del concetto di salute e benessere;
- mentre aumenta la richiesta di "sicurezza" sociale collegata alla percezione della criminalità;
- mentre cresce inesorabilmente il sovraffollamento negli istituti, con impennata di stranieri in particolare al nord (in Lombardia la presenza di stranieri è del 70% e il tasso di sovraffollamento è del 152%) e di consumatori di sostanze psicotrope (pari al 25% del totale nazionale);
- mentre la grave condizione di vita in carcere aumenta proporzionalmente il rischio di condotte dimostrative e anticonservative.

Dal punto di vista politico-culturale e normativo, le misure annunciate paiono in linea con l'opzione fattuale di mantenere inalterati sia la **centralità della sanzione detentiva** - con la tendenza a chiudere progressivamente e ulteriormente gli spazi praticabili per l'accesso alle misure alternative alla detenzione - sia le norme che consentono il ricorso alla custodia cautelare in carcere, sia quelle che puntano a contenere l'immigrazione "irregolare"

attraverso misure che alimentano, secondo molti osservatori¹², l'ingresso nell'illegalità e, al termine della condanna, l'avvio delle procedure di espulsione.

A quest'ultimo proposito, si esprime la forte preoccupazione che il varo della norma finalizzata alla punizione a titolo di reato dell'ingresso e del soggiorno illegale dello straniero nel territorio dello Stato, introduca, insieme ad un forte incremento del gravame giudiziario e ai connessi rischi di ineffettività dell'azione complessivamente promossa dal sistema, l'affermazione che è possibile, in virtù di uno *status* personale, essere puniti anche in assenza di fatti materiali aventi rilevanza penale, che molti giuristi ed operatori del diritto sostengono in contraddizione con i principi sanciti nella Carta costituzionale.

Si tratta di opzioni che si riflettono di frequente in scelte delle amministrazioni locali ispirate ad una marcata intransigenza nei confronti di comportamenti che, sia pure non penalmente rilevanti e/o perseguibili, vengono considerati *pericolosi per la salute personale e pubblica*. Tali scelte si traducono, non di rado, in **politiche locali imperniate su risposte sanzionatorie** che si intendono espressive della riprovazione sociale, con il correlato rischio di accentuare le spinte espulsive e di non valorizzare le competenze e le visioni dei correlati fenomeni di cui sono portatori **tutti** i soggetti titolati a concorrere, ai sensi dell'art. 1 della L. 328/2000 e secondo l'art. 3 della L. R. n. 3 del 2008, alla progettazione e alla realizzazione concertata ed integrata degli interventi in materia socio-sanitaria, finalizzati anche, ai sensi del co. 5 dell'art. 1 della L.328/2000, alla **promozione della solidarietà sociale**.

All'interno del sistema penitenziario le citate opzioni vanno traducendosi, contrariamente a quanto disposto dall'ordinamento penitenziario, oltre che nel gravissimo sovraffollamento già menzionato, nell'esclusione *de facto* di una vasta fetta degli imputati, dei condannati a pene brevi e degli stranieri dalle pur esigue opportunità disponibili di formazione e lavoro, ma anche dall'accesso a percorsi riabilitativi territoriali, ostacolati dall'indisponibilità, per molti (per evidenti ragioni, soprattutto stranieri), di una residenza accertata, in assenza della quale risulta problematica la presa in carico dei relativi oneri da parte delle competenti Aziende Sanitarie Locali e/o Comuni.

Si tratta di opzioni da tempo al centro di un dibattito sulla loro compatibilità costituzionale e sulla loro efficacia sia rispetto all'obiettivo di ridurre l'impatto della recidiva (al contrario, secondo diverse ricerche empiriche, contrastata da misure inclusive collegate all'espiazione di condanne diverse da quella detentiva¹³) sia rispetto al loro tradursi nella diminuzione della cosiddetta "insicurezza percepita".

¹² A titolo di esempio, si cita il Dossier Statistico sull'immigrazione del 2008 prodotto dalla Caritas-Migrantes che da un'analisi dei dati ufficiali inferisce che "gli immigrati regolari hanno all'incirca lo stesso tasso di devianza degli italiani.

¹³ Diverse ricerche confermano la minore incidenza in termini di recidiva dei soggetti che siano stati ammessi a fruire di misure alternative alla detenzione. Pur evidenziando la necessità di verificare l'efficacia dei provvedimenti di clemenza nel tempo ed all'interno di diversi periodi storici, anche con riferimento al recente

La stessa misura della **rivisitazione dei circuiti penitenziari** nella prospettiva di una più marcata differenziazione dei rispettivi regimi detentivi, alla luce dell'attuale scenario, risulta di complessa coniugazione con il conclamato obiettivo di perseguire, insieme all'elevazione dei livelli di protezione custodiale, una più forte aderenza allo spirito e alla lettera del dettato costituzionale in materia di esecuzione penale. Occorre, a tal proposito, precisare che attraverso la citata Circolare emanata a seguito dell'inserimento dei Garanti nell'Ordinamento penitenziario, il Capo del D.A.P. è intervenuto sostenendo che: "...con riguardo ai soggetti sottoposti al regime detentivo speciale di cui all'art.41-bis resta ferma, in quanto *lex specialis*, la previsione di cui al comma 2 quater, lettera b) del medesimo articolo, che vieta i contatti con persone diverse dai familiari e conviventi, salvo casi eccezionali". E' stata esplicitamente confermata, pertanto, la preclusione per i Garanti di avere contatti diretti con persone detenute sottoposte al regime ex art. 41bis.¹⁴

La circolare ministeriale n. 3619/6069 del 21 aprile 2009 avente per oggetto "Nuovo circuito penitenziario per detenuti Alta Sicurezza" - che abolisce il circuito ad Elevato Indice di Vigilanza (EIV) "costantemente percepito come maggiormente afflittivo, specie presso gli organismi giudiziari europei"- consente di avere cognizione dei diversi criteri con cui, nel tempo, è stata disposta dall'Amministrazione penitenziaria, "nell'esercizio del potere discrezionale inerente la gestione dei detenuti e degli internati", l'assegnazione a tale circuito. Si fa cenno, ad esempio, alla recente esclusione dal novero dei destinati a tale regime "i detenuti che rispondono dei delitti di stupro e...anche i partecipi delle associazioni previste dall'art. 74 DPR 309/90, che non rispondano delle aggravanti previste per i capi e promotori e che non siano inseriti o collegati con associazioni di tipo mafioso" attraverso il richiamo alla coerenza con la funzione del regime, quella di "separare i detenuti appartenenti alla realtà della criminalità mafiosa e del terrorismo da tutti gli altri detenuti".

La collocazione in regime detentivo ad Alta Sicurezza – definita, nell'alveo della suddivisione della popolazione carceraria "per categorie omogenee ex artt. 13 e 14 O.P.", come finalizzata ad "assicurare al meglio l'osservazione scientifica della personalità ed il trattamento individualizzato, indefettibili presupposti del buon esito di un programma risocializzante", ma "anche ad assicurare influenze nocive reciproche", senza differenze nel regime penitenziario "in relazione a diritti e doveri" – dovrà comunque essere posta in essere con esclusivo riferimento al titolo di reato e alle indicazioni dell'autorità giudiziaria o delle forze di polizia "circa il ruolo di capo o promotore rivestito nell'ambito dell'associazione o collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso".

E' plausibile, considerato quanto sopra, anticipare che:

provvedimento di indulto (2006) la recidiva dei soggetti beneficiari di indulto provenienti dalla misura alternativa è risultata percentualmente inferiore a quella dei soggetti provenienti dal carcere, con significative differenze connesse al numero di carcerazioni precedenti subite.

¹⁴ Circ. n. 3618/6068 del 2 aprile 2009.

- nello scenario attuale e ancor più in quello che si prospetta per il futuro, complessi nodi organizzativo-gestionali e strutturali renderanno critico il contemperamento delle esigenze di sicurezza con quelle connesse al recupero e al reinserimento sociale dei reclusi;
- le direzioni degli istituti, pur invitate a proporre la declassificazione (e la conseguente assegnazione al circuito di Media Sicurezza) di persone a suo tempo collocate in A.S. secondo criteri oggi modificati, procederanno con estrema cautela;
- l'individualizzazione del trattamento di tali condannati incoraggiata dalla circolare non sarà considerata fra gli elementi utili, se non indispensabili, alla declassificazione e non potrà, pertanto, tradursi nell'offerta diffusa e generalizzata di concrete *chances* di reinserimento.

Sempre per quanto concerne la riorganizzazione dei circuiti penitenziari, non sono state annunciate innovazioni circa le differenziazioni interne al circuito a “media sicurezza” o a custodia attenuata che, realizzate per raggruppare le persone detenute per categorie omogenee al fine di “consentire un trattamento comune” e l’evitare “influenze negative reciproche”, pressoché ovunque vengono realizzate nonostante la circostanza che il contrasto di “influenze negative reciproche” si ponga come compito dell’amministrazione penitenziaria riferibile alla totalità delle persone detenute, comprese quelle raggruppate per tipologia di reato (es. *sex offenders*) o per tipologia della diagnosi espressa (es. persone con diagnosi psichiatrica o persone con trascorso consumo di droghe legali o illegali). Si tratta, come noto, di reparti/sezioni in cui con notevole frequenza è possibile registrare un ridotto accesso alle opportunità disponibili ai detenuti “comuni” (ovvero, in alcune sezioni per persone ex consumatrici di droghe/alcol, una disponibilità di opportunità significativamente più ampia che in altri reparti) e, ove presenti, trattamenti non in grado di contrastare significativamente categorizzazioni tipizzanti quanto antinomiche rispetto alla individualizzazione auspicata dall’ordinamento penitenziario. Si consideri, al riguardo, quanto disposto dall’art. 115 co. 5 del Regolamento di esecuzione: **“L’idoneità dei programmi di trattamento a perseguire le finalità della rieducazione è verificata con appropriati metodi di ricerca qualitativa”**, disposizione la cui tassatività non si traduce, se non di rado, nei relativi adempimenti.

Ancora, nello scenario attuale e ancor più in quello che si prospetta per il futuro, assume forte plausibilità l’anticipazione dell’accrescersi delle criticità finora incontrate dall’amministrazione penitenziaria nell’estendere l’attenzione al contrasto delle condotte auto aggressive a **tutta l’esperienza detentiva**, dunque oltre la fase posta nell’immediata vicinanza temporale all’ingresso in carcere. Il riproporsi e l’intensificarsi delle morti in carcere per **suicidio** imporrebbe, al contrario, l’allestimento di una serie di misure in grado di superare la costruzione di servizi *ad hoc*, misure tali da orientare stabilmente e senza flessioni l’intera organizzazione degli istituti di pena e delle strutture similari verso la costruzione di un contesto in cui *tutte*¹⁵ le persone che temporaneamente vi risiedano non attribuiscono alla propria condizione il significato di “trappola senza uscita”.¹⁶

¹⁵ Pur scegliendo di non affrontare, in questa sede, l’assunto secondo cui è possibile identificare i “soggetti a rischio” di condotte autolesive, si propone alla riflessione dei lettori la considerazione che ascrivere una persona detenuta a tale

2.1.2 Settore Minori

Per la disamina dell'articolazione del sistema della giustizia minorile, si precisa che le strutture del sistema della giustizia minorile si articolano in Centri di Prima Accoglienza (CPA) che, assicurandone la custodia, ospitano i minorenni in stato di arresto, fermo o accompagnamento fino all'udienza di convalida (che deve aver luogo entro 96 ore dall'arresto, fermo o accompagnamento) e Istituti Penali, che ospitano i minori in detenzione cautelare o in espiazione di condanna definitiva.

Gli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni (USSM), inoltre, forniscono assistenza ai minorenni autori di reato in ogni stato e grado del procedimento penale, raccolgono e forniscono elementi conoscitivi concernenti il minorenne soggetto a procedimento penale e concrete ipotesi progettuali, concorrendo alle decisioni dell'Autorità giudiziaria minorile. Gli USSM svolgono, altresì, attività di sostegno e controllo nella fase di attuazione del provvedimento dell'Autorità giudiziaria a favore dei minori sottoposti a misure cautelari non detentive in accordo con gli altri Servizi Minorili della Giustizia e degli Enti locali.

Nelle Comunità si assicura l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria nei confronti di minorenni autori di reato.

Impossibile tacere del fatto che anche l'avanzata esperienza condotta nel sistema italiano della giustizia minorile è fortemente messa in pericolo dalla **generalizzata riduzione delle risorse disponibili**, con particolare riferimento a quelle destinate all'esecuzione di provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile di collocamento in comunità e in centri diurni, ma anche dal riproporsi periodico di proposte relative al suo riassetto nella direzione del ridimensionamento della sua specificità. Per uno sguardo sulla giustizia minorile di più lungo periodo, si segnalano i dati diffusi dall'Osservatorio dei Minori della Regione Lombardia¹⁷ in relazione all'Istituto penale per i Minori "C. Beccaria" che propongono il raffronto tra i dati riferiti agli anni 2006-2007: da tali dati risulta un incremento presso l'IPM del numero delle nazionalità di origine dei minori, con un rialzo del numero dei minori di etnia rom e di nazionalità rumeni (63,4 % del totale).

categoria può implicare il suggerire a quest'ultima di inserire nella descrizione di sé il correlato repertorio discorsivo. In altri termini, è anticipabile che la persona trasferita in "reparto di osservazione" ovvero sottoposta ad "alta sorveglianza" cominci o continui a descriversi come orientata alla scelta di ferirsi o darsi la morte.

¹⁶ Nella scia di quanto sopra enunciato, l'allestimento di contesti attenti ad eludere letture deterministiche dell'agire umano potrebbe favorire un diverso approccio anche all'agire dei soggetti organizzativi, spesso concepito come imbrigliato in norme, regole, consuetudini preordinate e imm modificabili, quanto inflazionate da progressive stratificazioni. In tal senso, anche l'identità professionale degli operatori sarebbe concepita in perenne evoluzione, all'interno di una organizzazione che, configurandosi come luogo in cui tutti sono chiamati ad essere "autori", potrebbe promuovere una adeguata collocazione di ruolo di tutti, a partire dagli operatori di Polizia penitenziaria, da qualche tempo definiti come particolarmente esposti al rischio di "vulnerabilità" secondaria, ovvero connessa al lavoro in carcere.

¹⁷ consultabile al sito: <http://www.famiglia.regione.lombardia.it/min/allega.asp?file=2286>

Un dato dell'analisi condotta nel 1° rapporto sulla devianza minorile in Italia¹⁸ riferito alla realtà lombarda e relativo agli ingressi nei CPA del 2007, registrava un **incremento dell'ingresso dei ragazzi italiani** (114 nel 2007 a fronte dei 94 nel 2006) con particolare riguardo ai minori provenienti dalle periferie "storicamente caratterizzate da degrado sociale" (p. 141), con un aumento nella contestazione dei reati relativi alle sostanze stupefacenti e alle rapine. Si tratta di ragazzi per i quali la collocazione in comunità non viene valutata dagli autori del rapporto "sufficiente per costruire una relazione significativa e progettuale" sulla scorta del significativo aumento del numero di minori che hanno scelto di abbandonare arbitrariamente la comunità (p.142).

Ulteriore fenomeno di delicata gestione, ancora, risulta essere quello relativo ai **minori stranieri non accompagnati** definibili, sotto il profilo giuridico, come ragazzi (soprattutto di sesso maschile) giunti in Italia in età inferiore ai 18 anni, senza essere al seguito o per ricongiungersi con genitori o parenti entro il quarto grado (fratelli, zii, cugini ecc.) che ne siamo tutori o affidatari o comunque di adulti legalmente responsabili ai sensi dell'ordinamento italiano.

Sono proprio i fenomeni emergenti che confermano ulteriormente l'esigenza di una normativa che introduca istituti giuridici e tipologie di servizi in grado di tenere il passo e, sul piano dell'esecuzione penale, **una legge specifica, modulata sulle esigenze dei minori** e pertanto incentrata "sull'idea di fondo che l'esecuzione della custodia cautelare in carcere e della pena detentiva incide su un'ampia gamma di diritti del minore, molti dei quali costituzionalmente protetti".¹⁹

A conclusione di tale paragrafo si riporta un brano tratto da un'intervista a Gino Rigoldi, da quasi quarant'anni Cappellano dell'I.P.M. "Beccaria" di Milano e fondatore di "Comunità nuova *onlus*":

"Anzitutto occorre pensare al carcere minorile come ad una risposta estrema da superare in tempi brevi. La Costituzione, la Carta dei diritti del bambino, le intenzioni della legge 448 mai abolita, come mai abolite sono la Costituzione e la Carta di New York, affermano che la risposta ai comportamenti devianti giovanili non deve avere una caratteristica afflittiva, ma educativa o rieducativa, se la si vuole chiamare così. Che dei ragazzi romeni, per aver rubato un giubbotto o tre buste di prosciutto, possano restare in carcere quattro-cinque mesi perché "esiste la possibilità della reiterazione del reato e non hanno domicilio certo", non ha nessun senso ed è nella sostanza contro le leggi fondative del nostro sistema. Così come non ha senso dimettere un minore praticamente sulla strada. Dovrebbe essere un fatto a conoscenza dei pubblici amministratori che il minore ha diritto ad avere i mezzi per una sua crescita equilibrata qualunque sia la sua nazionalità. Non ci si occupa dei minori per "buon cuore". Si dovrebbe farlo per ubbidire alle leggi."

¹⁸ I Rapporto sulla devianza minorile in Italia, Quaderni dell'Osservatorio sulla devianza minorile in Europa, Gangemi editore, Roma, 2008.

¹⁹ I Rapporto....., p.15.

2.2. Il contesto locale.

2.2.1. L'esecuzione penale intramuraria. Settore Adulti

Le carceri per adulti

Si riportano di seguito alcuni dati statistici aggiornati al 31.01.2009²⁰ e, parzialmente, al 25 giugno 2009 relativi alle **carceri per adulti** che insistono nel territorio della provincia di Milano.

ISTITUTI DELLA PROVINCIA DI MILANO (51,52% DEI DETENUTI PRESENTI NELLA REGIONE PARI A 4178 SU 8109)

Casa circondariale Milano

Capienza regolamentare: 702 (63 donne)

Detenuti presenti: 1517 (104 donne) di cui 915 stranieri (72 donne) pari al 60,32%

Imputati: 1209 (71 donne) di cui

Condannati: 298 (33)

Dati al 25 giugno 2009:

Detenuti presenti: 1632 di cui 307 condannati, 1236 imputati, 2 internati e 3 da impostare.

Casa circondariale Monza

Capienza regolamentare: 420 (71 donne)

Detenuti presenti: 776 (103 donne) di cui 335 stranieri (56 donne) pari al 43,17%

Imputati: 525 (59 donne)

Condannati: 250 (44 donne)

Dati al 25 giugno 2009:

Detenuti presenti: 804 di cui 259 condannati e 545 imputati

I Casa di reclusione Milano – Opera

Capienza regolamentare: 939 (19 donne)

Detenuti presenti: 1148 (8 donne) di cui 275 stranieri pari al 23,95%

Imputati: 270

Condannati: 876 (8 donne)

Dati al 25 giugno 2009:

Detenuti presenti: 1213 di cui 935 condannati, 276 imputati, 2 internati

²⁰ Fonte: DAP- Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato.

II Casa di reclusione Milano – Bollate

Capienza regolamentare: 903

Detenuti presenti: 745 (36 donne) di cui 208 stranieri (18 donne) pari al 27,92%

Imputati: 142 (1 donna)

Condannati: 603 (35 donne)

Dati al 25 giugno 2009:

Detenuti presenti: 881 di cui 717 condannati e 164 imputati

Detenuti presenti in Lombardia (18 istituti di pena e un Ospedale Psichiatrico Giudiziario)

Capienza regolamentare: 5432 posti

Detenuti presenti: 8109 di cui 3572 stranieri (condannati uomini 1115 condannate donne 103) (293 donne) pari al 44%

Imputati: 4272 (263 donne)

Condannati: 3600 (233 donne)

Detenuti presenti al 25.6.2009 nelle carceri per adulti della provincia di Milano (esclusa la C.C. di Monza, inserita nel territorio della Provincia di Monza-Brianza): 3726

N.B.: nelle due carceri circondariali risultano superate anche le capienze “tollerabili”; di recente nella C.R. di Bollate è stata raggiunta la capienza regolamentare.

E' importante segnalare che **tre dei più grandi istituti di pena per adulti del Paese insistono nel territorio della Provincia di Milano**, ospitando circa il 50% dell'intera popolazione detenuta nelle carceri regionali; altrettanto dicasi per le persone in esecuzione penale esterna, residenti in maggioranza nel territorio provinciale e per i minori ospiti dell'IPM “C. Beccaria”. E' importante, a tal proposito, considerare che il Provveditorato Regionale per l'Amministrazione penitenziaria per la Lombardia ha istituito da qualche tempo un **circuito penitenziario metropolitano** che contempla una stretta relazione organizzativa e programmatica fra gli istituti penitenziari di Milano, Bollate e Opera, con l'obiettivo di assegnare il più possibile rapidamente alle Case di reclusione le persone condannate definitivamente, ma anche di favorire il periodico decongestionamento della Casa circondariale di Milano e, non di rado, anche quella di Monza.

Le case circondariali di Milano e Monza sono fortemente investite, con ovvia accentuazione per la prima, dalle implicazioni tipiche del fenomeno dell'elevato flusso di ingressi citato in precedenza, quali la necessità di continua ricalibrazione degli interventi sulle dimensioni dell'estemporaneità e dell'emergenza correlate all'accoglienza incessante dei “nuovi giunti” (dai controlli sanitari all'allocazione in cella) che transitano dal carcere, in gran numero, per pochi giorni ostacolando la programmazione di interventi di un respiro che, nella maggioranza dei casi, non può andare oltre i controlli sanitari correlati alla visita di primo ingresso.

Alle porte della città, nel territorio comunale di Milano, nei pressi di Bollate, il carcere inaugurato nel 2000 si configura come istituto a custodia attenuata per condannati a pene (anche residue) per reati valutati di bassa offensività entro i quattro anni. L'istituto è caratterizzato, oltre che dal coinvolgimento di un numero elevato di persone detenute in attività di istruzione, formazione professionale e lavoro, da una quotidianità in cui ciascuno dei reclusi è sollecitato a fare delle scelte responsabili rispetto a se stesso, al proprio futuro e all'organizzazione delle attività dell'istituto. Si tratta di un'esperienza che attesta (al di là della necessità di aumentare il ricorso a pene e a misure alternative al carcere) la possibilità di allestire, se non altro, forme differenziate di reclusione, non necessitanti di elevati livelli di sicurezza custodiale, in cui la privazione della libertà non si coniughi necessariamente con il forzato ozio e l'esiguità delle risorse necessarie al reinserimento sociale.

Nondimeno, anche il carcere di Bollate non è sottratto alle criticità che investono l'intero sistema, criticità che generano alcuni paradossi:

- la sezione femminile (una delle poche in cui sono state rispettate le norme regolamentari relative al dimensionamento e alle caratteristiche delle celle) ospita a tutt'oggi 40 donne a fronte di una capienza che consentirebbe di accoglierne 100;
- il nuovo padiglione maschile di recente inaugurato accoglie, ad oggi, 100 persone a fronte di 340 posti disponibili.

In entrambe le situazioni, l'istituto non è in grado di accogliere ulteriori persone in considerazione dell'**indisponibilità di personale di polizia penitenziaria**, che dovrebbe aumentare di almeno 16 unità per la sezione femminile e di almeno 20 unità per il nuovo padiglione maschile, all'interno del quale, anche per tali ragioni, le 100 persone presenti sono escluse, attualmente, dall'accesso alle pur vaste opportunità presenti nella struttura per quelle ospitate presso altri padiglioni.

Dopo la chiusura della sezione femminile presso la Casa di reclusione di Opera, sono presenti sezioni che ospitano donne presso la C.C. di Milano, la C.C. di Monza (ove sono presenti anche donne in regime detentivo ad Alta Sicurezza) e la C.R. di Bollate (che ospita prevalentemente condannate con sentenza definitiva).

Considerato lo scenario complessivo descritto e rappresentando le donne una percentuale esigua della popolazione detenuta, va configurandosi, in prospettiva, il rischio del ridursi delle opportunità di accesso alle risorse, anche di tipo trattamentale, finora rese disponibili. Si fa riferimento, ad esempio, alla difficoltà, presso la sezione femminile della C.R. di Bollate, nonostante gli ampi spazi disponibili, di attivare lavorazioni, anche per via della citata inadeguatezza dell'organico del personale di polizia penitenziaria.

Gli istituti di Milano-San Vittore e di Milano-Opera sono accomunati dall'essere sedi di Centri Diagnostici Terapeutici, sia pure con differenti gradi di assistenza specialistica, che si configurano come poli di particolare rilevanza nel riassetto dell'organizzazione e gestione della tutela della salute conseguente al trasferimento di competenze al SSN.

Ad Opera, in particolare, le potenzialità del CDT comportano l'assegnazione e la permanenza per lunghi periodi di persone affette da gravi patologie, "spesso lontane dal

nucleo familiare e dal territorio di origine e possibile reinserimento, le cui problematiche vanno ad aggiungersi a tutte le altre della struttura” (dal Progetto pedagogico del 2008).

In quest’ultima struttura, si tratta di una ulteriore peculiarità che va ad aggiungersi a quella di “ospitare” ben otto circuiti differenti in “spazi ampi, ma non pensati per una pluralità di circuiti tra loro incompatibili e per certi versi inadeguati alle attuali esigenze del mercato del lavoro...” (*ibidem*).

Come attestato dai Documenti annuali di Programmazione elaborati dalle rispettive Direzioni, i *deficit* strutturali e logistici dei fabbricati (che comportano anche la temporanea, ma raramente breve, chiusura di interi reparti per i necessari interventi di ristrutturazione) e le progressivamente ridotte risorse umane e materiali abbinati al crescente sovraffollamento vengono declinati in una quotidianità in cui è ravvisabile la tensione verso la coniugazione del mandato istituzionale con forme di progettualità, anche di tipo interistituzionale, che, specie se poste in relazione alla complessità dell’area metropolitana in argomento, risultano molto significative.

In particolare, in tutti i documenti progettuali citati risulta essere conferita rilevanza all’obiettivo di alimentare senza soluzione di continuità il processo di integrazione fra le diverse aree operative con riferimento a macroaree di intervento preliminarmente individuate e alla costituzione/consolidamento di *équipes* di reparto, sia che in queste ultime si individui il perno di ogni azione volta all’individualizzazione del trattamento delle persone condannate (per evidenti ragioni, soprattutto nelle due case di reclusione), sia che la presenza in ascesa di persone giudicabili imponga una adeguata calibrazione degli interventi (è il caso delle due case circondariali).

Si passa, di seguito, alla prospettazione delle implicazioni di quanto sopra enucleato sull’accesso delle persone sottoposte a provvedimenti dell’autorità giudiziaria ai servizi riconducibili agli **elementi del trattamento** come denominati dall’Ordinamento penitenziario e dal Regolamento di Esecuzione.

Il lavoro, dovere sociale e diritto costituzionale posto in capo a tutti i cittadini, è considerato generalmente l’elemento cui attribuire, ai fini del reinserimento sociale, attenzione prioritaria. Ciononostante, il quadro sopra delineato conferma e aggrava le principali criticità – già elencate nella Relazione 2007²¹ - con cui si confrontano tutte le

²¹ Le criticità a suo tempo evidenziate e oggi confermate riguardano: 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;

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;

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;

la corrispettiva bassa occupabilità delle persone detenute ed ex detenute;

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;²¹

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

iniziative attivate e attivabili per quanto concerne sia il lavoro in carcere che quello *extramoenia*. Come efficacemente evidenziato dalla Relazione inviataci il Direttore dell' Agenzia di Solidarietà per il Lavoro (oggi AGE.SOL - Agenzia di Solidarietà *onlus*), da tempo impegnata nel Progetto INFOPOINT Imprese, avviato nel 2007 con la precedente gestione), promuovere e accompagnare l' inserimento lavorativo di una persona detenuta o ex detenuta costa al massimo l' equivalente della permanenza in carcere di 10/12 giorni (stimato, per difetto, in circa 200 euro *pro die*), con l' evidente vantaggio per la collettività in termini di supporto effettivo al reinserimento sociale dei condannati e, dunque, di concreto contrasto a quella parte della recidiva correlata ai processi di stigmatizzazione e marginalizzazione che del carcere costituiscono il corollario.

Occorre, per converso, segnalare che, da ultimo, anche secondo la rete tematica "Ex offenders" della Commissione Europea che si occuperà di promuovere l' inclusione socio-lavorativa delle persone detenute ed ex detenute attraverso la condivisione di pratiche e lo scambio di idee tra i paesi europei, promuovere l' occupazione/rioccupazione delle persone detenute dovrebbe prendere le mosse dalla convergenza di una serie di interventi collocabili nel quadro dell' obiettivo cui attribuire, in prospettiva, una ben maggiore rilevanza ovvero **l' elevazione dell' occupabilità**, da intendersi come miglioramento delle competenze di base e trasversali, oltre che specialistiche, in grado di ridurre il *gap* fra i potenziali lavoratori "liberi" e quelli che hanno avuto un percorso penale.²² E ancora, si tratta – citando ancora il Direttore di AGE.SOL – di elaborare e implementare "una strategia a largo raggio che non può essere inserita solo in un progetto o essere patrimonio di un settore produttivo particolarmente sensibile (quali i Consorzi e le Cooperative sociali), ma deve diventare parte di una politica attiva dell' Ente Locale". In consonanza con quanto dichiarato da Mario Conclave dell' Agenzia "Italia Lavoro", responsabile del Progetto Indulto, per agevolare la transizione pena-lavoro si tratta di **qualificare i Centri per l' impiego, attivare reti integrate di servizi, mettere in campo proposte quali i tirocini assistiti connessi ad una presa in carico sociale e professionalizzante, in un' ottica di sistema nazionale e regionale.**

Le criticità in parte precedentemente descritte si riflettono, con diverse modalità, sia sulle **attività lavorative cosiddette "domestiche"** (ovvero alle dipendenze dell' amministrazione

ha trovato lavoro, nonostante la riforma del collocamento, attraverso i centri per l' impiego o le società di ricerca e selezione del personale;

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;

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 regionale;

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.

²² "All prisoners should have the opportunity of engaging in training and educational programmes that will increase their employability" (fonte: European Union Level Recommendations for the Re-integration of (ex)-offenders).

penitenziaria) sia su quelle alle dipendenze da soggetti esterni, con l'esito di un numero di persone occupate in proporzione, come precedentemente riportato, piuttosto basso.

Occorre, peraltro, segnalare - ad ulteriore conferma della generalizzata esigenza di accedere ai sia pur modesti introiti di provenienza lavorativa - che la vigente normativa contempla che al detenuto vengano addebitate delle **spese per il mantenimento in carcere** che, ove non corrisposte, danno luogo, ai sensi dell'art. 213 del DPR 115/2002, alla riscossione coattiva di quanto dovuto con i relativi interessi di mora (a meno che non venga avanzata e accolta - se la condotta del condannato è stata del tutto esente da irregolarità - la richiesta di remissione del debito). A questo si deve aggiungere che, nonostante i frequenti controlli effettuati dalle direzioni ai sensi della vigente normativa²³, di frequente **i prezzi dei generi, alimentari e non**, acquistabili dalle persone detenute attraverso le imprese vincitrici delle gare d'appalto per la fornitura di tali generi risultano **superiori a quelli comunemente praticati nel luogo in cui è sito l'istituto** (art. 9 O.P.).

Tornando alle attività lavorative domestiche, occorre evidenziare che il numero dei detenuti impiegati è variato in relazione alla entità dei *budget* stanziati per le mercedi (nel 2008 - 22%, fonte DAP), con accentuato scostamento, spesso, fra fondi stanziati e "tabelle lavoranti" a suo tempo stabilite per ciascun istituto.

Rispetto al **lavoro alle dipendenze di terzi**, negli istituti di pena della provincia di Milano si registra il positivo influsso sui relativi processi organizzativi di progetti implementati negli anni passati (quali il Progetto "Virgilio" cofinanziato da Provincia e Regione Lombardia), con particolare successo di quei progetti che contemplano il concorso di più *stake holders*, del privato sociale (*profit e no profit*) e una continuità fra attività all'interno delle lavorazioni e progetti correlati alla dimissione delle persone prossime al fine pena o al termine utile per l'ammissione a misure alternative alla detenzione.

Solo per fare qualche esempio (e con l'avvertenza che inevitabilmente molte saranno, in questa sede, le omissioni relative a esperienze "di lungo corso" quanto di ampio respiro) è il caso:

- della articolata progettualità curata, all'interno del carcere di Bollate, dalla Associazione culturale "e.s.t.i.a." e dalla collegata cooperativa sociale che affianca alla costruzione di competenze professionali e lavorative (scenotecnica e falegnameria, service audio-luci per spettacoli concerti e moda, produzione e post-produzione audio-video...) un accompagnamento sociale e culturale che passa anche attraverso una produzione teatrale inserita in una rete europea;
- del Progetto "Il Parco per il Parco" di Monza, che contempla, d'intesa con il Comune di Monza e il coinvolgimento della Cooperativa sociale "Monza 2000", l'impegno della falegnameria dell'istituto monzese nella lavorazione del legname

²³ Art. 9 co.7 L. n. 354/1975 - art. 12 D.P.R. n. 230/2000 - Circolare D.A.P. n. 687465.1.3 del 27 aprile 1988.

del Parco che, anziché andar distrutto, viene riutilizzato per gli arredi del Parco stesso;

- dell'attività della Cooperativa sociale "Alice", che dal 1992 gestisce laboratori di sartoria all'interno delle sezioni femminili della C.C. di Milano, dell'Istituto a Custodia Attenuata per Madri collegato alla C.C. di Milano (si veda paragrafo dedicato), della C.R. di Bollate e presso un laboratorio esterno che impiega donne detenute ammesse al lavoro all'esterno o alle misure alternative alla detenzione per la confezione di una vasta gamma di capi d'abbigliamento, fra cui divise per la pubblica amministrazione e toghe per la magistratura;
- dal lavoro della Cooperativa sociale "Ecolab" che, presso la C.C. di Milano, organizza, d'intesa con la Cooperativa "Alice" e formando persone detenute che poi inserisce al lavoro, l'ideazione e la produzione con materiali e procedure ecocompatibili di accessori e gadget commercializzati presso un'ampia rete di punti vendita collocati in tutto il territorio nazionale;
- del progetto che, a Bollate, sta puntando sulla costituzione di una cooperativa "multi servizi" in cui lavorino persone precedentemente formate;
- del progetto che presso la C.R. di Opera ha portato all'attivazione, nel decorso anno, col supporto della Coldiretti Milano-Lodi, della produzione di gelati artigianali "a Km. zero" fra breve in vendita anche nel circuito della grande distribuzione (nell'ambito del più ampio complesso delle attività di formazione professionale/lavoro sviluppate presso la C.R. nel decorso anno).

Sul piano delle attività promosse dalle istituzioni, suscettibili di sviluppi promettenti sono, ancora, gli impegni assunti dal Comune di Milano nello scorso marzo attraverso la firma di un protocollo d'intesa con il Provveditorato Regionale all'Amministrazione penitenziaria che contempla l'impiego di persone detenute (dai 200 ai 400) in attività connesse alla realizzazione dell'EXPO 2015. Il Comune si è impegnato "a ricercare occasioni per attività lavorative con convenzioni con le cooperative sociali per la fornitura di beni e servizi e con l'inserimento nei bandi di gara e nei capitolati dell'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego di persone svantaggiate e con l'adozione di specifici programmi di recupero e reinserimento lavorativo". In tale direzione si svilupperà il Progetto del Consorzio Navigli Lombardi "**Navigare verso l'Expo. Percorsi turistici sostenibili per la promozione del rapporto uomo-uomo e uomo-ambiente**", promosso dalla direzione della C.R. di Opera d'intesa con università, fondazioni e associazioni, che ha vinto il premio Expo 2015, assegnato lo scorso aprile dalla **Provincia di Milano** e dall'**Agenzia di sviluppo Milano Metropoli**.²⁴

²⁴ Nell'arco di 24 mesi i partners realizzeranno iniziative e attività volte anche a incrementare l'offerta di lavoro per persone a rischio di marginalità sociale, fra cui persone in esecuzione penale. Attraverso il Progetto si renderanno accessibili i punti di approdo attuali dei navigli; si creerà un punto unico di raccolta per prodotti agricoli e punti vendita presso i singoli produttori; verranno proposti nuovi posti di lavoro in vari settori (manutenzione e movimentazione barche, ripulitura argini, guide eno-gastronomiche, *call center*, biglietteria, manutentori web e guide sulla barca); verranno realizzati maneggi per l'offerta turistica, l'attività sportiva e di riabilitazione equestre e una rete di polisportive per gli sport d'acqua e su ciclo.

Nella stessa scia l'intesa fra Comune di Milano, AMSA e Carcere di Bollate (finalizzato all'assunzione di circa 20 persone detenute che, con dipendenti AMSA, si occupano di raccolta delle foglie, rimozione dei graffiti e pulizia dei parchi) e quella fra Provveditorato Regionale e Provincia di Milano per la manutenzione delle strade di competenza dell'ente.

Molte le attese circa la neonata Agenzia "Articolo 27" - di recente istituita su impulso del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione penitenziaria per la Lombardia per promuovere l'inserimento lavorativo delle persone detenute - con l'obiettivo di catalizzare gli interventi realizzati in materia (anche) attraverso la costituzione di una banca-dati in grado di raccogliere le conoscenze circa le persone detenute e le competenze da queste possedute e di renderle disponibili per le opportunità di inserimento lavorativo emergenti.

A conclusione di questo paragrafo, è importante sottolineare quanto la strada maestra per il reinserimento lavorativo debba contemplare l'implementazione di larghe intese fra le istituzioni, le associazioni di categoria, il privato sociale e la costruzione di percorsi articolati e di lungo respiro in cui il lavoro sia **attività adeguatamente retribuita, frutto di competenze apprese e valorizzate, non circoscritta alla parentesi detentiva**, trasformando, quest'ultima, in un volano per svolte biografiche delle persone che hanno avuto una condanna penale in cui possa trovare posto anche lo sviluppo di forme di **auto imprenditorialità** in grado di fornire, sia pure parzialmente, risposte adeguate alla progressiva obsolescenza del lavoro dipendente e a tempo indeterminato che costituisce una delle più importanti sfide del mondo globale.

Sotto questo profilo, si segnalano per l'approccio sensibile alle citate criticità la legge n. 10/2006 della Regione Lazio per l'accesso di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale a forme di **microcredito** e la legge n. 16/1999 della Regione Sicilia che contempla forme di **finanziamento a fondo perduto** per l'avvio o la prosecuzione di attività autonome o imprenditoriali poste in essere da persone in esecuzione penale *intra* o *extramoenia*.

Rispetto all'istruzione e alla formazione professionale - costituenti con il lavoro e i rapporti con la famiglia e la comunità, i fondamenti del trattamento "rieducativo" - si evidenzia che, come anticipato, pur configurandosi come perno dell'"obbligo a fare" posto in capo all'Amministrazione penitenziaria e alle articolazioni statali, regionali e provinciali deputate a concorrere alla sua realizzazione, il contesto sommariamente delineato consente - nonostante i numerosi sforzi delle direzioni degli istituti di pena - solo ad una percentuale minoritaria di fruire di effettive opportunità in materia. Vari elementi si configurano come ostacolo in tal senso: dal sovraffollamento alla inadeguata organizzazione logistico-strutturale degli istituti di pena, alle criticità organizzative che di frequente penalizzano proprio la partecipazione a tutte quelle attività che comportano una movimentazione delle persone detenute all'interno delle strutture, ai trasferimenti che, nonostante quanto prescritto dagli artt. 41-46 del Regolamento di Esecuzione dell'Ordinamento penitenziario, con ingravescente frequenza riducono, talora fino alla vanificazione, gli impegni profusi sia dalle persone detenute che dal personale delle diverse istituzioni coinvolte per attivare e

tenere in vita le citate attività, sempre più spesso soggette a riduzioni di investimenti di diversa natura. A puro titolo di esemplificazione, il Garante è intervenuto, di recente, per segnalare alle competenti autorità il caso di una persona detenuta **trasferita** per sfollamento presso altro istituto del circuito metropolitano **alla vigilia degli esami** necessari al conseguimento della licenza di scuola media di primo grado. Si precisa che, grazie alla immediata attivazione della direzione dell'istituto di provenienza e alla altrettanto sollecita attivazione della direzione dell'istituto di nuova assegnazione e delle autorità scolastiche, la persona ha potuto sostenere gli esami e acquisire il titolo.

Si registra, nel sistema della formazione professionale, l'innovazione costituita dalla recente introduzione della cosiddetta **“dote formativa”** (i cui esiti non sono ancora valutabili) nel quadro dell'insieme degli interventi e dei servizi alla persona predisposti in attuazione delle leggi nazionali e regionali.

A quest'ultimo proposito, si segnala quanto disposto dalla Regione Lombardia d'intesa con il Provveditorato Regionale Amministrazione penitenziaria e il Centro per la Giustizia Minorile (delibera n.VIII/09502 del 27 maggio 2009) in materia di **iniziative miranti all'inclusione sociale** attraverso la promozione e lo sviluppo di una rete a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e delle loro famiglie (biennio 2009-2010). Attraverso tale delibera e i collegati **“Criteri di intervento”** – che si definiscono come strumenti orientati al raggiungimento degli obiettivi contenuti nelle Linee guida per l'inclusione sociale a suo tempo licenziate dalla Commissione consultiva per i rapporti con le Regioni, gli Enti Locali e il Terzo Settore istituita presso l'Ufficio del Capo del D.A.P. - si punta a sollecitare una pianificazione territoriale integrata che superi **“la frammentazione delle scelte”** e **“la concentrazione di risorse su azioni ridondanti”**, orienti **“verso un più efficiente utilizzo delle risorse finanziarie disponibili”** e **“la mobilitazione di una rete permanente di soggetti che, nel livello territoriale, operi stabilmente a supporto dei percorsi di inclusione sociale delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria”**. Il Piano di Intervento dovrà essere sottoscritto e presentato dall'ASL d'intesa e congiuntamente con gli Uffici di Piano, le strutture dell'Amministrazione penitenziaria, della Giustizia minorile ed i diversi soggetti territoriali; dovrà constare di macro-progetti (massimo sei per ASL) inquadrati nelle sei aree di intervento previste (tre per il settore adulti e tre per il settore minori); vedrà nella ASL il soggetto garante dell'attuazione dei diversi progetti.

La definizione del Piano di Intervento e i criteri per la presentazione dei medesimi si configurano, nelle enunciazioni di principio, come lo strumento prescelto per ricondurre **“ad una progressiva unitarietà e ad una regia condivisa”** le diverse e molteplici esperienze presenti nei diversi territori.

Si tratta di obiettivi largamente condivisibili il cui perseguimento rispetto ai diversi campi di azione è previsto venga sottoposto a monitoraggio e a valutazione, con relativa individuazione di indicatori qualitativi e quantitativi e progettazione di strumenti di rilevazione.

L'Istituto a Custodia Attenuata per Madri (ICAM)

Come noto, nel 2001 la questione peculiare della detenzione delle donne madri venne affrontata con il varo di una legge, la n. 40, ispirata dalla consapevolezza che la previgente normativa fosse inadeguata al perseguimento dell'obiettivo di dare anche alle madri sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e ai loro bambini la tutela imposta dall'art.31 della Costituzione. Con tale legge si intese intervenire sia sugli istituti penalistici già contemplati relativi alla sospensione della pena (ampliandone l'operatività), sia sull'ordinamento penitenziario, proponendo due nuove misure alternative, la detenzione domiciliare speciale e l'assistenza all'esterno di figli minori che si configurano quale esito della modifica dei presupposti di ammissibilità degli istituti normativi già esistenti. Nessun cambiamento, invece, investì la disciplina della custodia cautelare in carcere, che rimane preclusa per le sole madri con prole di età inferiore ai tre anni, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza.

In buona sostanza, la pur fondamentale novella legislativa non ha potuto neutralizzare il perpetuarsi dell'ingresso e della permanenza in carcere di giovani donne, in larga prevalenza straniere e senza fissa dimora, in attesa di giudizio ovvero condannate per reati di non grave offensività sociale, e dei loro bambini in tenera età (da pochi mesi a tre anni).

L'Istituto a Custodia Attenuata (ICAM), inaugurato a Milano nel 2006, si configura come la prima (e a tutt'oggi unica) struttura finalizzata all'effettiva attenuazione dell'aspetto carcerario per i figli delle detenute che si trovano nella condizione di cui all'art. 11 O.P., offrendo nel contempo alle madri una significativa azione di reinserimento... e di supporto nel difficile compito di gestire la genitorialità in ambito detentivo..." (dal Regolamento interno dell'Istituto).

L'ICAM si caratterizza per essere una sezione distaccata della Casa Circondariale di Milano collocato in uno stabile prossimo al centro storico, messo a disposizione dalla Provincia di Milano²⁵, in cui viene sviluppata una complessa rete di interventi grazie al convergere di una molteplicità di attori istituzionali.

Nel periodo decorso dalla sua attivazione all'ottobre 2008 l'Istituto ha ospitato 71 madri (di cui 39 straniere) e 72 bimbi, occupandosi di madri e figli anche in vista della eventuale separazione connessa al protrarsi della detenzione materna ovvero della dimissione.

L'esperienza è oggi al centro di molte attese sia a livello nazionale che internazionale, in vista della auspicabile replicazione del modello sottostante.

Per una più approfondita conoscenza della progettazione in corso si rimanda ai documenti allegati (*all.3*).

²⁵ In tal senso, è doveroso sottolineare l'impegno profuso a suo tempo da Francesca Corso, Assessore con delega ai Diritti, Tutele e Cittadinanze Sociali, e a Mariella Fracasso, indimenticata dirigente della Provincia prematuramente scomparsa alla cui memoria l'Istituto è dedicato.

2.2.2 L'esecuzione penale intramuraria. Settore Minori

L'Istituto Penale per Minori

I dati riferiti ai flussi di utenza presso l'I.P.M. "Cesare Beccaria" nel 2008 stimano in 341 il numero dei ragazzi (di cui 277 di sesso maschile) transitati, per attestarsi, al 31 dicembre del decorso anno, a 70 unità (di cui 58 di sesso maschile).

Per quanto concerne la nazionalità dei giovani attualmente detenuti al Beccaria, il 48,5 per cento è italiano, in netto aumento rispetto alle statistiche degli anni precedenti (27,2 % per il 2008, 16,8 % per il 2007).

In decremento i ragazzi provenienti dal Maghreb, in particolare Marocco, Egitto, Tunisia (nel 2008 il 22,8%), dall'Est europeo, in particolare rumeni e moldavi (che attualmente costituiscono il 15,1 per cento dei ragazzi presenti in istituto contro il 22,2 per cento del 2008 e il 28,9 per cento del 2007), i ragazzi nomadi e di etnia sinti (attualmente il 12,1 %, al 20,8 % nel 2008); dal Centro e Sud America (7,6 %, ma erano il 2,9 % nel 2008). In minore percentuale, i minori albanesi (nel 2008 il 2,3 %) e le altre nazionalità (nel 2008 il 3,1 %).

Quanto ai flussi di utenza nelle Comunità afferenti al territorio di competenza del Centro per la Giustizia Minorile di Milano (competente anche per il distretto di Corte d'Appello di Brescia), sono stati collocati 293 ragazzi e ne sono usciti 170 (cui vanno sommati gli 89 minori allontanatisi arbitrariamente), in larga prevalenza di età fra i 16 e i 17 anni, in percentuale quasi equamente composta da ragazzi italiani e ragazzi stranieri, cui si sono sommati 22 ragazzi nomadi.

Dato significativo è quello concernente la percentuale di ragazzi usciti dalle Comunità per applicazione del beneficio della messa alla prova, concesso a 39 ragazzi (di cui 35 stranieri) su 170 (in proporzione, meno di un quarto dei ragazzi entrati in Comunità).

L'Istituto, pur investito anch'esso dalle criticità correlate al forte ridimensionamento delle risorse economiche che hanno caratterizzato tutto il comparto, ha potuto - grazie anche al coinvolgimento degli enti locali e della comunità civile che per il "Beccaria" rappresenta la forma storica delle relazioni con il territorio - procedere nell'offerta di attività educative qualificate. Si fa riferimento, a puro titolo esemplificativo, alla messa in rete della scuola interna all'istituto con scuole medie superiori della città, alle varie lavorazioni interne e, nello scorso autunno, all'inaugurazione della palestra coperta di cui l'istituto, fino ad allora, risultava sprovvisto.

Ancora, si reputa opportuno segnalare il Progetto "Gruppo dimissioni", anch'esso realizzato con enti del territorio ed enti locali, che prevede la creazione di uno spazio destinato ad accogliere i minori in procinto di avviare un'ipotesi di proiezione esterna alla vita dell'Istituto e la valutazione dell'efficacia dell'intervento, realizzata attraverso *follow-up* (a 3, 6 e 12 mesi dall'uscita) attestanti risposte positive in una percentuale oscillante fra il 40 e il 75%.

2.2.3 L'esecuzione penale esterna. Settore Adulti

I dati²⁶ che, in parte, si riportano di seguito riguardano le persone in esecuzione penale esterna seguite nel decorso anno dall'Ufficio che è competente anche per il territorio della provincia di Lodi.

Pur non disaggregati con riferimento al territorio della provincia di Milano, consentono di offrire spunti di riflessione su alcuni fenomeni di cui, in questa sede, si reputa indispensabile dare conto.

I casi seguiti dall'Ufficio E.P.E. di Milano – Lodi con riferimento alle misure alternative concesse nel 2008 (comprehensive di affidamento in prova al servizio sociale ex art. 47 O.P. e art. 94 T.U. n.309/90, semilibertà, detenzione domiciliare) sono stati **1414** di cui 567 già in carico al I.1.2008 e 847 casi pervenuti nel periodo di rilevazione (su 14477 su base nazionale). Se si considera che, nello stesso periodo, nell'intera regione, i casi seguiti sono stati **2690** è possibile affermare che sull'Ufficio E.P.E. di Milano – Lodi ha gravato circa il **52% delle misure seguite in Lombardia (senza trascurare le ulteriori incombenze contemplate dall'Ordinamento penitenziario, fra cui l'assistenza post penitenziaria).**

Sempre con riferimento ai casi seguiti, si conferma la prevalenza dell'**affidamento in prova concesso a persone a piede libero** (409 su 867).

Con riferimento ai casi seguiti di ammessi al **regime di semilibertà**, si conferma la larghissima prevalenza di misure concesse a persone detenute (107) su quelle concesse a persone libere (1).

Nessun caso è stato seguito relativo a condannati alla misura sostitutiva della detenzione denominata **semidetenzione**, unica fattispecie di sanzione diversa dalla privazione della libertà irrogata al momento dell'inflizione della condanna attualmente prevista dal vigente ordinamento.

Quanto alle **revoche** dei benefici concessi per **andamento negativo delle misure, con riferimento all'affidamento in prova al servizio sociale**, si conferma che la percentuale di revoche è più bassa per le persone ammesse all'affidamento in prova **dalla libertà** (2,93% pari, in numeri assoluti, a 12 su 409). Per le persone ammesse a tale misura **dal carcere** la percentuale sale al 4,21% (in numeri assoluti, 9).

Quanto alle revoche per **commissione di reati durante la misura** dell'affidamento in prova al servizio sociale, la percentuale appare insignificante: 0,12% (in numeri assoluti 1 su 867).

Si tratta di dati che possono confermare le ipotesi già avanzate attraverso studi condotti dall'Osservatorio sulle misure alternative della Direzione Generale E.P.E. presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, ipotesi che dovrebbero confortare il propendere verso un ben più intenso ricorso alle sanzioni sostitutive della detenzione e alle misure alternative alla detenzione stessa:

Dal confronto con la recidiva dei detenuti sembra che la finalità di reinserimento sia raggiunta in misura maggiore quando l'esecuzione della pena avviene all'esterno del carcere, come a confermare che la prisonizzazione, intesa quale adattamento al mondo informale penitenziario, comporta minori possibilità di risocializzazione. La tendenza maggiore a delinquere è stata

²⁶ All. 21.

riscontrata in chi ha attraversato un'esperienza carceraria mediante i dati sui reingressi in carcere per la commissione di un nuovo reato.²⁷

2.2.4 L'utenza dell'Ufficio di Servizio Sociale per i Minori

Rinviando alle tabelle allegate il dettaglio dei dati, di seguito si riportano quelli relativi ai minori seguiti dall'U.S.S.M. di Milano nel decorso anno con riferimento all'area penale:

1469 minori segnalati dall'autorità giudiziaria

609 i minori per i quali sono stati attivati interventi di servizio sociale (di cui 319 in favore di minori presi in carico per la prima volta nel 2008).

Quanto all'origine delle richieste dell'A.G., si registra una larga prevalenza di richieste inerenti le misure cautelari (332) cui seguono la sospensione del processo e della messa alla prova (167, di cui 11 per l'elaborazione del progetto) e gli accertamenti sulla personalità del minore (110). Meno frequenti risultano le richieste di intervento in favore di minori in esecuzione di pena, in connessione con la previsione di istituti giuridici che consentono la fuoriuscita del minore dal circuito penale sin dalle prime fasi del processo.

2.3 I luoghi di detenzione non carceraria

La normativa attualmente vigente implica, come noto, il trattenimento di persone straniere che hanno violato le disposizioni relative all'ingresso e al soggiorno. Fra tali persone molti sono in attesa di una decisione circa la loro richiesta di asilo o di permanere nel Paese o sono in attesa di espulsione, in quanto il loro permesso di rimanere nel Paese è scaduto. Le misure descritte sono da tempo al centro di un dibattito che, riguardando i processi di globalizzazione, oltrepassa i confini nazionali, investendo direttamente alcuni dei diritti umani sanciti a livello internazionale quali il diritto di lasciare qualunque paese, compreso il proprio, e di scegliere liberamente la propria residenza (art.13 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo) e, in presenza di persecuzione e guerra, il diritto di cercare asilo e di beneficiare di asilo in altri paesi (art. 14 della Dichiarazione stessa e art. 10 della Costituzione italiana). In tale direzione, in Italia e in Europa, si registrano opinioni divergenti circa l'effettività del rispetto dell'art. 12 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, in relazione alle differenti valutazioni in ordine alla possibilità che l'ingresso di persone straniere si configuri, di per sé, come attentato alla sicurezza nazionale, all'ordine pubblico, alla salute o alla moralità pubblica.

Ai luoghi in cui le persone immigrate – richiedenti asilo e non - vengono trattenute è assai **difficile accedere** per ricevere informazioni dirette dalle persone trattenute e lo stesso Garante è in attesa di conoscere il **parere espresso al riguardo dal Ministero dell'interno**, interpellato dal Prefetto di Milano (*all.4*) (a Milano il Centro di

²⁷ F. Leonardi, Le misure alternative alla detenzione fra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n.2, Ministero della Giustizia, Roma, 2007, Nuova serie Anno XI – Maggio-Agosto 2007.

Identificazione ed Espulsione è in grado di ospitare 120 persone e il Centro Accoglienza Richiedenti Asilo è in grado di ospitare 20 posti).

Si coglie l'occasione per sottolineare ancora una volta l'importanza delle implicazioni della mancata istituzione in Italia di un organismo nazionale indipendente volto alla tutela e alla promozione dei diritti umani, in conformità ai Principi di Parigi del 1991, da ultimo sottolineata anche dal Comitato sulla Eliminazione della discriminazione razziale (v. Osservazioni conclusive del Comitato dopo la visita in Italia – 72a sessione -18 febbraio/7 marzo 2008).

3. LE ATTIVITÀ

In premessa, si stima indispensabile precisare quanto segue.

La Disciplina che regolamenta i compiti del Garante non prevede che esso possa disporre di un *budget* da utilizzare per il (co)finanziamento di specifici progetti a supporto degli interventi nel settore. Si precisa che non si è mai reputato opportuno avanzare richiesta in tal senso in quanto persuasi che tale configurazione delle facoltà del Garante possa implicare, come a suo tempo scritto dall'ex Garante presso il Comune di Roma, *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.*²⁸

Ancora in tale scia, si ritiene che la declinazione dei compiti del Garante in qualità di autorità amministrativa indipendente (anche alla luce dell'art. 3 della Disciplina regolamentare) non debba di necessità contemplare la stipula di protocolli di intesa e/o convenzioni con altri soggetti pubblici o privati, sia pure finalizzati al perseguimento degli obiettivi correlati a tali compiti. In altri termini e in estrema sintesi, la tesi qui sostenuta attinge direttamente ai principi fondanti del ruolo di garanzia, che deve potersi esplicare in forma peculiare astenendosi dall'assunzione di funzioni vicarie o dall'aggiungersi ai soggetti deputati, a vario titolo, ad intervenire.

Come nel decorso anno, e per le stesse ragioni (ovvero la sproporzione fra capacità dell'Ufficio e carico complessivo di competenze), il Garante e il suo Ufficio hanno dovuto compiere l'opzione, per quanto riguarda gli interventi diretti all'utenza, di concentrarsi sull'utenza maggiormente numerosa, ovvero quella che include le **persone adulte detenute in carcere**.

Nondimeno, l'Ufficio ha intrattenuto relazioni sia con l'Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna di Milano-Lodi sia con gli omologhi Uffici delle zone di residenza di persone detenute in istituti di pena della provincia di Milano, concertando interventi utili a sostenere i percorsi di reinserimento sociale di affidati ovvero la presa in carico da parte di ulteriori soggetti istituzionali competenti.

²⁸ Relazione annuale 2007 in *Carcere e diritto*, mensile *on line* n. 6, consultabile presso l'Ufficio.

Con riferimento, ancora, al settore della detenzione minorile, pur considerate le opzioni citate al principio del paragrafo e nella consapevolezza dell'importanza di una più intensa attivazione *ex officio*, il Garante ha promosso alcuni momenti di incontro finalizzati alla presentazione delle proprie funzioni e alla offerta di disponibilità per interlocuzioni di varia natura con gli operatori istituzionali, con il personale docente, con i minori, partecipando ad iniziative promosse dall'Istituto stesso.

Dal punto di vista metodologico, l'attività dell'Ufficio, sviluppatasi in continuità con quella avviata nel decorso anno, si è confermata imperniata su una forte quota di lavoro che, pur parzialmente visibile, concorre al perseguimento degli obiettivi dichiarati. Si fa riferimento alla cospicua mole di interventi necessari per assicurarsi che le segnalazioni pervenute siano riferite ad **eventi/condizioni 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 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.²⁹

L'intervento relativo alle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria (detenute e non detenute) si è sviluppato secondo l'opzione a suo tempo formulata di sollecitare gli attori deputati all'intervento coniugando attenzione a **single questioni** segnalate con attenzione alle **criticità di sistema** spesso ravvisabili nelle richieste stesse di intervento.

E' procedendo in tale direzione che si è inteso adempiere al compito di promuovere, insieme, una più compiuta adesione dell'azione dei soggetti istituzionali al proprio mandato e la segnalazione che, rispetto ad una certa area critica, una o più persone stavano manifestando una concreta difficoltà. O, per converso, ci si è fatti tramite, attraverso la richiesta di attenzione di una persona, della più vasta richiesta sottostante che l'intervento successivo ha consentito di portare alla luce.

Si tratta di una modalità di lavoro che si ritiene 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.**

Per entrare nel merito con una **esemplificazione chiarificatrice**, la segnalazione ricevuta, nello scorso inverno, da un gruppo di persone detenute presso la Casa di reclusione di Opera circa il cattivo funzionamento, in alcuni reparti, del riscaldamento delle celle e degli ambienti comuni ha consentito all'Ufficio, in coincidenza con l'interessamento del Consiglio provinciale, a sua volta investito della questione, di mettere a disposizione del Consiglio una serie di informazioni (*all.5*) da cui è scaturita l'esigenza di un momento di approfondimento, realizzato attraverso una visita di una delegazione del Consiglio

²⁹ 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.

all'istituto in argomento. Dalla più mirata conoscenza è scaturita la disamina delle opportunità a disposizione del Consiglio per integrare gli sforzi compiuti dalla Direzione per mitigare la grave criticità e, il giorno successivo, grazie all'attivazione del Settore Protezione Civile, sono state consegnate all'istituto dieci ulteriori stufe a combustibile ecologico, ad integrazione di quelle già fornite in precedenza dal medesimo Settore.

Dalla riflessione congiunta operata, nel medesimo incontro, intorno alla necessità di considerare un istituto penitenziario nella sua complessità di ambiente abitato, oltre che dalle persone detenute, anche dal personale addetto alle diverse funzioni, ha successivamente preso corpo un ulteriore intervento, mirato a supportare la Direzione nel progetto di attivare, all'esterno dell'istituto, un **micronido aziendale**. Portata a compimento (si veda Comunicato stampa del 28.5.2009) grazie alle intese fra Direzione dell'istituto, Comune di Opera e Assessorato ai Servizi Sociali della Provincia, che ha messo a disposizione le risorse finanziarie necessarie a completare la realizzazione del progetto, l'iniziativa è stata fortemente supportata dall'Ufficio del Garante nella persuasione che consentire al personale e alle loro famiglie di fruire di servizi di supporto possa, mitigando alcune difficoltà proprie delle giovani famiglie originarie di altre regioni del paese, arginare l'elevato *turnover* del personale e, per tale via, consentire il consolidamento di un assetto dell'istituto che funga da volano ad una complessiva progettualità che abbisogna di un clima relazionale fortemente cooperativo.

La modalità di elezione per l'intervento negli istituti di pena si è confermata quella di prendere le mosse da una **segnalazione o richiesta pervenuta all'Ufficio** (attraverso lettera o contatto telefonico con l'interessato o suo familiare/conoscente) ovvero, in percentuale inferiore, da informazioni apprese per altre vie. Si precisa l'estrema attenzione con cui ogni singola segnalazione è stata ed è vagliata, generando, in alcuni casi, l'archiviazione e, in altri, l'attivazione di iniziative di varia natura, alcune delle quali hanno portato all'interessamento della Magistratura di Sorveglianza e all'avvio di indagini da parte dell'autorità giudiziaria.

3.1. Principali aree di intervento

Dalla Premessa al Bando per la raccolta delle candidature al ruolo di Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà presso la Provincia di Milano:

Nello spirito della tutela delle garanzie e dei diritti di cittadinanza si afferma sempre più, anche a livello europeo, l'esigenza di dare configurazione formale ad una figura che si ponga quale promotore della partecipazione attiva alla vita civile delle persone variamente private o limitate nella libertà.

Tale figura monocratica – rigorosamente *super partes* – sviluppa un triplice ruolo, ed in particolare:

- promuove una cultura della umanizzazione della pena (anche mediante iniziative di sensibilizzazione pubblica sui temi dei diritti umani fondamentali);
- opera d'intesa con le altre istituzioni pubbliche per la fruizione di tutti i diritti da parte delle persone detenute e limitate nella libertà personale

- esercita funzioni di osservazione, vigilanza e segnalazione delle eventuali violazioni di diritti alle autorità competenti

Ad introduzione di questo paragrafo, si reputa opportuno presentare un **prospetto sintetico delle aree di intervento** e una sintesi quali/quantitativa relativa alle situazioni personali e collettive prese in carico dall'Ufficio.

AREE DI INTERVENTO

Azioni e interventi a tutela dei diritti sanciti dalla Costituzione e dalle vigenti disposizioni normative posti in capo a:

- persone agli arresti domiciliari (imputati)
- persone soggette a detenzione domiciliare (condannati)
- persone in esecuzione penale esterna (misure alternative alla detenzione)
- *persone trattate in arresto e trattenute presso camere di sicurezza all'interno di caserme delle FF.OO.*
- *persone straniere trattenute presso Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza*

N.B. con riferimento alle ultime due aree, pur di competenza del Garante in quanto limitate nella libertà, si segnala che, ad oggi, non si sono verificate le condizioni per lo svolgimento di un ruolo significativo del Garante stesso.

Iniziative di sensibilizzazione concernenti le finalità attribuite alla pena dalla Costituzione e dalla vigente normativa:

in questa area si collocano la promozione ovvero la partecipazione dell'Ufficio a singoli eventi (anche di natura istituzionale) o ad attività progettuali (a titolo di esemplificazione, si fa riferimento al contributo fornito alla realizzazione di progetti che coinvolgono studenti di scuole medie superiori nell'approfondimento, attraverso mirati percorsi di studio cui si aggiungono incontri con il Garante e visite ad istituti di pena).

ATTIVITÀ

Incontri con

- **singoli detenuti e gruppi** di persone detenute presso: C.C. Milano San Vittore - C.C. Monza - C.R. I Milano Opera - C.R. II Milano Bollate - I.P.M. "C. Beccaria";
- **operatori istituzionali dell'area penale interna ed esterna**, singoli o per gruppi omogenei: educatori, sanitari, polizia penitenziaria, volontari, insegnanti, formatori professionali, assistenti sociali, psicologi, criminologi, etc.;
- **familiari** delle persone detenute.

Partecipazione a

- **iniziative nazionali**, come, ad esempio, l'organizzazione della Conferenza stampa del Coordinamento Nazionale dei Garanti (07/04/08, *all. 8*), la predisposizione di documenti d'interesse nazionale quali proposte di legge, etc.);
- **seminari, congressi e convegni nazionali e internazionali**, con relazioni su temi inerenti a diritti, giustizia, pena ed esecuzione penale, trattamento, ecc., e con interventi formativi e di promozione culturale;

- **progettazione di interventi nel settore dell'esecuzione penale** (istruzione, formazione professionale, lavoro, gestione fase di dimissione, etc.);
- **attività del Coordinamento Nazionale dei Garanti;**

Consulenza a

- Servizi pubblici territoriali, enti locali, associazioni di volontariato, cooperative sociali, studi legali, studenti universitari, etc.

Produzione scientifica in tema (articoli, saggi, studi, ricerche, etc.).

Cura e sviluppo dei rapporti in ambito locale e nazionale con

- attori istituzionali e professionali locali (Direttori Istituti di pena, Avvocati, Magistratura di Sorveglianza, Resp. U.O. Carcere dell'ASL, Difensori Civici, docenti, assistenti sociali, educatori, etc.);
- attori non istituzionali, Associazioni di volontariato e soggetti del Terzo Settore;
- Tavoli interdistrettuali ex L. 238/00;
- gli altri Garanti per i diritti dei detenuti;
- le istituzioni nazionali (Governo, Parlamento);
- le amministrazioni locali;
- le Università;
- i mezzi di informazione.

Entrando nel merito della **tipologia degli interventi sollecitati dalle persone detenute** la gran parte delle segnalazioni concernono la paura di veder peggiorare la propria **salute**, già compromessa in modo conclamato, ovvero di non poter contare su una tempestiva diagnosi e cura di una patologia al momento della segnalazione ancora sintomatica ovvero di recente diagnosticata.

Sempre in tale alveo, si è accresciuto, nel decorso anno, il numero di segnalazioni concernenti, in senso ampio, le **condizioni di detenzione** (stato di manutenzione delle celle, funzionalità di docce e impianti di riscaldamento, disponibilità di biancheria da letto e di prodotti per l'igienizzazione dei locali, oltre che personale).

Numerose le segnalazioni concernenti 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)³⁰, tale diritto implica per l'amministrazione penitenziaria "un obbligo a 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

³⁰ A. Pennisi, in *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Giappichelli, Torino, 2002, pag. 71.

extraregionali³¹, che pregiudica, con evidenza palmare, la preparazione della dimissione, implicante la contiguità e continuità delle relazioni con il contesto sociale e familiare. In tal senso, si deve registrare il progressivo aumento, nel decorso anno, di richieste di supporto concernenti **l'aspirazione al trasferimento** presso un istituto di pena limitrofo alla città di residenza del proprio nucleo familiare.

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, in cui alcune difficoltà risultano spesso ascrivibili a viluppi solo apparentemente 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.

Si tratta di **interpreti e mediatori culturali** di cui è possibile registrare, in carceri che ospitano, in prevalenza, cittadini stranieri, una presenza numericamente inadeguata. 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, in tal senso:

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";

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 pressoché assenti in altri;

infine, alla tendenza dei soggetti erogatori a vario titolo di risorse a non conferire adeguata attenzione alla necessità di sottoporre a rigorosa **valutazione**, secondo criteri precedentemente definiti ed esplicitati, gli esiti delle attività poste in essere, per decidere se tali attività debbano essere mantenute, potenziate ovvero accantonate. Si esprime, a tal riguardo, l'auspicio che la già citata, recente Delibera regionale in materia di **iniziative**

³¹ 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.

miranti all'inclusione sociale attraverso” la promozione e lo sviluppo di una rete a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e delle loro famiglie (biennio 2009-2010) e i collegati “Criteri di intervento” fungano da volano ad un deciso cambiamento di passo.

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, il Garante e il suo Ufficio sono investiti da tale questione con particolare intensità.

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.

Per quanto concerne **l'esecuzione penale esterna**, le segnalazioni sono pervenute all'Ufficio sia attraverso operatori (degli enti locali e dell'amministrazione penitenziaria) sia attraverso i diretti interessati e hanno avuto riguardo a diverse criticità, di cui di seguito si produce una sintesi.

Frequenti le criticità rilevate in ordine alla gestione complessa di situazioni in cui risultino competenti, per varie ragioni, **più servizi/attori istituzionali** e le opzioni dei medesimi non risultino convergere verso una effettiva presa in carico della persona in esecuzione penale.

Ancora, si è avuto modo di registrare la criticità delle condizioni delle persone sottoposte alla misura di sicurezza non detentiva della libertà vigilata in ragione di una dichiarazione di “pericolosità sociale” che aspirano alla **revoca** di tale dichiarazione, comportante un delicato intreccio fra valutazioni di tipo giuridico e giudizi prognostici dei servizi territoriali cui è deputata l'assistenza delle persone in argomento.

L'Ufficio ha fornito consulenza e orientamento a persone in esecuzione penale esterna circa le risorse presenti nei territori di residenza in materia di **formazione, istruzione e lavoro**, e, in alcuni casi, circa le possibilità di impegnarsi in **attività di utilità sociale** con

valenza riparativa (in applicazione dell'art. 47 co. 7 O.P.) ovvero le possibilità di consultare servizi in tal senso disponibili circa l'opportunità di farsi **assistere dal punto di vista legale**.³²

Entrando nel dettaglio, le richieste di intervento **pervenute all'Ufficio e formalizzate attraverso comunicazione scritta con stretto riferimento alle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria sono state 180, relative a situazioni personali e 320 relative alle condizioni generali di detenzione**. Le richieste di intervento sono state formulate prevalentemente da italiani di sesso maschile (60% circa), da persone straniere di sesso maschile per il 35% e da donne (prevalentemente italiane) nel restante 5%.

Si ritiene indispensabile precisare, a tal proposito, che i numeri sopra riportati non sono esaustivi delle situazioni, individuali e collettive, trattati dall'Ufficio che si attiva, anche *ex officio*, anche a seguito di sollecitazioni provenienti da molteplici fonti (operatori penitenziari, volontari, familiari) e dalle visite effettuate presso gli istituti di pena, nel corso delle quali, come si è anticipato, il Garante incontra gruppi di persone detenute accomunate dall'allocatione nel medesimo reparto o dall'appartenenza a Commissioni previste dal Regolamento.

E' doveroso in questa sede dare conto della circostanza, più volte riscontrata, che quanti raggiungono, in qualche modo, il Garante sono coloro che hanno comunque la capacità di attivare alcune risorse, a differenza dei meno provveduti e rassegnati, che, come in precedenza segnalato, costituiscono la massa delle persone reclusi.

Per "richieste di intervento" si intende il complesso dei casi posti all'attenzione dell'Ufficio e dall'Ufficio presi in esame. Il processo di presa in carico è di complessità, articolazione e durata variabile ed include molteplici attività, fra le quali lo studio delle fattispecie giuridiche astratte e concrete implicate nei singoli casi e la valutazione delle competenze attivabili.

La variabilità è correlata alla qualità e quantità delle informazioni ricevute attraverso la prima segnalazione, ai fattori soggettivi (posizione giuridica, condizioni personali e familiari in senso lato, nazionalità, natura della criticità segnalata) e contestuali nonché alla relazione fra i primi e i secondi, generanti fattispecie ogni volta peculiari.

Le "situazioni collettive" trattate, relative a criticità concernenti le condizioni di detenzione, costituiscono oggetto di interventi che, senza soluzione di continuità, sono volti alla sollecitazione di tutti i soggetti a vario titolo cointeressati alla loro trattazione e gestione.

Si sottolinea che, comunque, a ciascuna delle persone che si rivolge all'Ufficio (si tratti di persona in esecuzione penale o di uno qualsiasi dei soggetti aventi titolo) viene **sempre**

³² Si allega la missiva pervenuta al riguardo dalla "Bottega giuridica" di Milano (*all.7*).

dato riscontro, sia pure per l'effettuazione di precisazioni concernenti il ruolo del Garante e la natura degli interventi che il medesimo può effettuare, tenendo conto della natura peculiare del ruolo stesso, che non contempla poteri dispositivi (*all.10*).

Casi conclusi con la soluzione della criticità che aveva generato la presa in carico:

occorre considerare - attesi la peculiarità del contesto, la durata imprevedibile dei processi attivati a seguito dell'intervento dell'Ufficio, l'attestarsi delle responsabilità in capo a diversi soggetti, ciascuno dotato di propria, pur parziale, potestà organizzativa e decisionale (vedasi autorità giudiziaria, amministrazione penitenziaria ovvero servizi territoriali) – che:

la criticità segnalata non può essere “risolta” *tout court*;

la natura spesso informale degli interventi non consente all'Ufficio di apprendere in tempo reale del venir meno della criticità segnalata;

la criticità spesso si estingue per il venir meno di una delle condizioni sottostanti (per trasferimento o scarcerazione);

pertanto, il venir meno della richiesta di intervento non può essere considerato come (unico) indicatore di efficacia.

A titolo di esemplificazione, si fa riferimento all'avvenuto trasferimento di una persona detenuta presso un istituto di pena extraregionale ad un istituto del territorio provinciale che ha richiesto oltre un anno di lavoro, nonostante la presenza di molteplici fattori obiettivamente facilitanti il positivo esito dell'iniziativa.

Considerato quanto sopra esposto, l'Ufficio utilizza come **indicatori di efficacia** dell'intervento l'attivazione di nuovi ulteriori soggetti ovvero la promozione di approfondimenti circa le situazioni, personali e/o collettive, su cui è stata sollecitata diversa attenzione (ad esempio, se la criticità segnalata dalla persona detenuta attiene all'assistenza sanitaria ricevuta si valuta come indicatore di efficacia la notizia dell'intensificarsi dei contatti con i medici ovvero la promozione di nuovi accertamenti diagnostici).

3.1.1 Sensibilizzazione sui temi dell'umanizzazione della pena e delle condizioni detentive

Con riferimento a tale area di attività, si deve segnalare il contributo offerto dall'Ufficio attraverso scritti, comunicati stampa, interviste pubblicati sia su siti web specializzati, sia su stampa quotidiana sia attraverso la partecipazione a programmi radiofonici e televisivi, locali e nazionali.

Inoltre, il Garante ha effettuato interventi, concordati con le autorità scolastiche, presso circa **dieci classi** del Liceo scientifico “Frisi” di Monza presentando, con il ruolo e l'attività del Garante, spunti di riflessione – mediati dal costante riferimento ai principi costituzionali

e alle Convenzioni internazionali in tema di diritti inviolabili della persona – sul senso attribuito alla pena dal vigente ordinamento e sulle concrete condizioni di detenzione in Italia e, segnatamente, nell'istituto penitenziario locale.

Sempre a Monza, analoghi interventi il Garante ha effettuato presso l'Istituto di Istruzione Superiore – Istituto d'Arte, nell'ambito del Progetto "Educare alla legalità", copromosso dalla Tavola per la Pace di Monza-Brianza.

Per quanto concerne la C.C. di Milano-San Vittore, il Garante ha partecipato, presso il reparto "La Nave" (presso il quale sono detenute persone prese in carico dalla U.O. Carceri dell'ASL Milano 1 per progetti riabilitativi), ad incontri programmati fra studenti di scuole medie superiori cittadine e persone detenute nonché ad un dialogo a più voci sul tema della legalità sollecitato da Gherardo Colombo, ex magistrato, che presso il reparto cura e gestisce un ciclo di incontri dedicato.

Presso la C.R. di Opera, il Garante è stato coinvolto nel Progetto biennale "Educazione ai principi fondamentali della convivenza civile: per un confronto tra i giovani e il Pianeta carcere" promosso dall'I.I.S. "V. Benini" di Melegnano (che ha una sede associata presso la C.R. stessa), in una prima fase con un ciclo di lezioni e, al termine, con la partecipazione ad una visita dell'istituto di pena che ha consentito di avvicinare gli studenti alla complessa realtà penitenziaria, con particolare riferimento alle attività lavorative.

L'incontro è stato commentato da una delle persone detenute impiegate nel laboratorio di gelateria, A.P., con una lettera, di cui si riportano di seguito alcuni brani.

"Sono rammaricato di non esserci stato a causa dei turni di riposo, perché ci tenevo a incontrare i ragazzi, che sono la vita, le fondamenta della nostra società, ma anche la gioia, l'entusiasmo. La loro voglia di sapere e di conoscere la realtà che li circonda dimostra quanto siano maturi e attenti con la loro vita e quella altrui... Veda, dottore, c'è un aforisma di Oscar Wilde che recita così: "Ci sono al mondo due categorie di individui: coloro che credono nell'incredibile, e coloro che fanno l'improbabile". Quei ragazzi ai quali avete permesso di venire qui appartengono alla prima categoria e noi detenuti alla seconda. Ormai la società (perdoni "ormai") più adulta ha la nausea solo a sentir parlare di detenuti, e poco importa di cosa facciano, cosa dicano o pensano questi delinquenti rinchiusi. L'importante è tenere le distanze e non vederli....

E' positivo, mi creda, che i ragazzi vedano l'interno di questi luoghi, perché deve restare loro impresso il lato umano e tragico di un'altra realtà differente dalla loro, ma deve anche offrire uno specchio di ciò che tutti loro non dovranno mai essere, questo sia chiaro!"

Ancora con riferimento alla sensibilizzazione della società civile, nei giorni immediatamente precedenti al Natale 2008, l'Ufficio ha promosso l'evento "Per un Natale diverso" di cui si riportano di seguito le ragioni ispiratrici.

INVITO AD ALLESTIRE

UN ALBERO DI NATALE DI CARTA IGIENICA

Martedì 23 dicembre 2008 - ore 11,00

Appuntamento

in Piazza G. Filangieri a Milano

(di fronte all'ingresso della Casa Circondariale "San Vittore")

**Perché la carta igienica è un diritto.
Perché i diritti umani non sono carta igienica.**

- perché "La Repubblica riconosce e garantisce i **diritti inviolabili** dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità" (art. 2 Cost.);
- perché "Tutti i cittadini hanno **pari dignità** sociale e sono eguali davanti alla legge senza distinzioni di...condizioni personali e sociali" (art. 3 Cost.);
- perché "Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di **umanità** ..." (art. 27 Cost.);
- perché "Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in **dignità e diritti**" (art. 1 Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo);
- perché "Nessun individuo potrà essere sottoposto a trattamento o punizioni crudeli, **inumani o degradanti**" (art. 5 Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo);
- perché, a 60 anni dall'entrata in vigore della nostra Costituzione e dall'adozione della **Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo**, lo stato di illegalità del carcere reale vanifica la legalità sancita dallo Stato di diritto.

Dignità e umanità sono infatti negate quando in carcere mancano:

- **carta igienica, materassi a norma, biancheria intima e beni di prima necessità** "tali da assicurare la soddisfazione delle normali esigenze di vita" (art. 7 Ordinamento Penitenziario) e "necessari alla cura e alla pulizia della persona" (art. 8 O.P.);
- **spazio** (58.000 detenuti per 37.000 effettivi posti regolamentari);
- **celle a norma** (su 28.880 celle solo 4763, cioè il 16,5%, rispettano i parametri di legge), senza dimenticare che agli imputati – il 60% della popolazione detenuta – "deve essere garantito il pernottamento in camere ad un posto" (art. 6 O.P.);
- **cibo**: "Ai detenuti è assicurata un'alimentazione sana e sufficiente, adeguata all'età, al sesso, allo stato di salute, al lavoro, alla stagione, al clima" (art. 9 O.P.);
- **salute**: per l'Organizzazione mondiale della Sanità "salute non è assenza di malattie, ma una condizione complessiva di benessere";
- **personale**: educatori, psicologi, assistenti sociali, mediatori culturali, agenti di Polizia penitenziaria, etc;
- **speranza e fiducia** nell'opportunità di avere accesso ad un processo equo e celere e, in caso di condanna, nell'opportunità di accedere ad una punizione che non pregiudichi irrimediabilmente il reinserimento nella comunità libera: speranza e fiducia sottratte, in particolare, ai 1.300 ergastolani condannati al "fine pena mai", e messa a dura prova per molte delle persone che il quotidiano

impegno degli operatori interessati non riesce a dissuadere dall'autolesionismo, spesso portato alle estreme conseguenze;

Si tratta di mancanze tassativamente escluse dalla Costituzione, dalle leggi e dai regolamenti.

Si tratta di **mancanze che mortificano la qualità della vita** a partire dal rispetto delle più elementari necessità che accomunano tutte le persone, ovunque siano nate, a qualunque latitudine.

Si tratta di **mancanze che si configurano di per sé come trattamento inumano e degradante**, un trattamento che va ben oltre la privazione della libertà di movimento, traducendosi in pene corporali e afflizioni accessorie quanto superflue che nessuna comunità democratica può accettare vengano inflitte in suo nome, tantomeno se in applicazione della legge.

Le leggi non devono continuare a moltiplicare i comportamenti definiti come reato. I reati da punire con la privazione della libertà devono essere ridotti.

Anche ove reputata necessaria da leggi capaci di individuare forme differenziate di punizione, la privazione della libertà non deve tradursi in qualcosa di simile alla vendetta per i condannati e in sempre più gravose condizioni di lavoro per gli operatori.

Manca poco al Natale, festa dei cristiani.

Parafrasando Carlo Maria Martini nei "*Colloqui notturni a Gerusalemme*" diciamo:

"Sarebbe terribile continuare, da parte di alcuni, ad invocare le comuni radici cristiane nella Costituzione europea ed essere poi incapaci di coerenza nell'amministrazione della giustizia."

Sempre con riferimento alla promozione di una compiuta informazione circa l'effettiva esigibilità dei diritti delle persone limitate nella libertà, una importante opportunità è stata offerta dal **Working Group on Arbitrary Detention dell'Organizzazione delle Nazioni Unite** che, nel corso della visita ispettiva effettuata nel nostro paese, ha chiesto di incontrare il Garante attivo presso la Provincia di Milano.

L'incontro – che si è svolto presso l'Ufficio del Garante – si è configurato come occasione di conoscenza reciproca e di proficuo scambio di riflessioni ed analisi sul ruolo delle Autorità di garanzia nell'ambito della privazione della libertà al cospetto della necessità che anche l'Italia si doti al più presto di un Garante nazionale in grado di esercitare con adeguati poteri un'efficace azione nel relativo settore che possa esplicarsi anche attraverso un'adeguata articolazione territoriale (si allega il Rapporto consegnato dal Garante al WGAD: *all.9*).

3.1.2 PROMOZIONE E TUTELA DELLA SALUTE

Nel corso del 2008 si è concluso il complesso iter, iniziato con la legge delega 419/1998 e con il D.Lgs. 230/1999, relativo al transito dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale, delle competenze in materia di assistenza sanitaria per la popolazione detenuta. Con decorrenza 1° gennaio 2000 erano già transitate al Servizio Sanitario Nazionale le funzioni relative alla prevenzione, all'assistenza e alla cura dei detenuti e degli internati tossicodipendenti rimanendo ancora in capo all'Amministrazione Penitenziaria le altre funzioni sanitarie.

La legge finanziaria 2008 ha previsto la completa realizzazione del riordino della medicina penitenziaria, prevedendo l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per l'individuazione delle modalità e dei criteri per il definitivo trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale di tutte le funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie, delle attrezzature e beni strumentali, afferenti alla sanità penitenziaria. Il citato D.P.C.M. (comprensivo delle linee di indirizzo) è stato sottoscritto in data 1° aprile 2008 ed è entrato in vigore il 14 giugno 2008. A far corso da tale data le funzioni sanitarie trasferite sono assicurate dalle Regioni a statuto ordinario attraverso le Aziende Sanitarie Locali a favore degli istituti servizi penitenziari ubicati nell'ambito territoriale di competenza.

Tutte le fasi preliminari e le attività istruttorie sono state seguite congiuntamente dalle Amministrazioni coinvolte grazie alla costituzione, fin dal mese di aprile 2008, di un gruppo tecnico inter-regionale istituito presso il Coordinamento Commissione Salute della Conferenza delle Regioni e Province Autonome. In tale sede sono stati approfonditi gli aspetti più complessi del riordino – fra cui i contenuti dell'accordo stilato in attuazione dell'art. 7 del D.P.C.M. – vale a dire i rapporti di collaborazione tra l'ordinamento sanitario e quello penitenziario alla luce della imprescindibile necessità di garantire la tutela della salute dei ristretti mantenendo i previsti standard di sicurezza. Attualmente il tavolo tecnico interistituzionale sta procedendo alla definizione delle convenzioni concernenti l'assistenza sanitaria di natura psicologica prestata ai detenuti e agli internati (ex art. 3 comma 6), l'utilizzo dei locali adibiti all'esercizio delle funzioni sanitarie (art. 4, comma 2), nonché l'accordo riguardante le prestazioni sanitarie e medico legali nei confronti della polizia penitenziaria.

Considerato che quello alla salute è uno dei diritti costituzionalmente sanciti e tutelati e che le **condizioni di salute** - in un contesto reso complessivamente meno salubre dall'aggravarsi del sovraffollamento combinato con il ridursi delle risorse finanziarie disponibili - sono state e sono al vertice dell'ideale classifica delle richieste più frequenti provenienti dalle persone detenute, l'Ufficio sta seguendo con molta attenzione l'implementazione del trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale delle competenze in

materia (avviata dal 1 ottobre 2008). In tal senso, si è sollecitata sia la costituzione dell'**Osservatorio regionale** incaricato, ai sensi del DPCM 1.4.2008, del monitoraggio dei processi coinvolti, sia una declinazione delle relative attività attenta al complesso delle finalità poste in capo alla normativa in argomento (*si allega carteggio con la Regione Lombardia: all. 10*). Si deve registrare, al riguardo, che il Decreto istitutivo dell'Osservatorio è stato successivamente modificato, recependo in parte quanto dall'Ufficio a suo tempo rilevato.

In tal senso, si sono avviate positive **interlocuzioni con gli organismi dirigenti delle Aziende Ospedaliere** cui, nel territorio provinciale, sono state attribuite le competenze relative agli istituti di pena del territorio, con l'obiettivo di **avviare una informazione circolare e supportare l'individuazione dei correttivi** più utili ad accompagnare la delicata fase di transizione. Particolare attenzione, l'Ufficio ha dedicato all'assistenza ospedaliera prestata alle persone detenute presso il Reparto di Medicina V presso l'Ospedale "San Paolo", ove da qualche anno è attivo un presidio dedicato in cui le diverse professionalità concorrono efficacemente al perseguimento degli obiettivi assegnati. Si precisa, peraltro, che alcuni dei punti di attenzione sottoelencati sono l'esito di riflessioni operate congiuntamente al Direttore Sanitario e al Coordinatore referente per l'Area di Medicina penitenziaria della citata Azienda Ospedaliera.

Fra **le questioni** cui, in prospettiva, considerata anche la peculiarità lombarda in materia di assetto del sistema sanitario, si reputa debbano essere attribuite particolari attenzioni ci sono:

- il processo di integrazione fra istituti penitenziari e aziende ospedaliere di riferimento e del **modello organizzativo** più adeguato ad assicurare tale obiettivo;
- la costruzione di un sistema di **governance** delle azioni poste in capo ai diversi attori coinvolti;
- la predisposizione di misure adeguate alle **diverse peculiarità degli istituti di pena**, con particolare riferimento agli imponenti flussi di ingresso e alle brevi permanenze propri delle case circondariali e, per converso, alla relativa stanzialità propria delle case di reclusione. Si allude alla necessità di predisporre piani assistenziali per ciascuna struttura individuando priorità e livelli assistenziali differenti;
- la strutturale **antinomia fra tutela della salute**, integrazione fra trattamento sanitario e trattamento finalizzato al reinserimento sociale e **condizioni di sovraffollamento**;
- la predisposizione di misure in grado di sopperire alla **logistica spesso inadeguata degli istituti di pena**, specie con riferimento alla emergenza/urgenza (soprattutto per le patologie cardiache, che, se non adeguatamente curate, comportano, per i pazienti detenuti, a differenza che per i cittadini liberi, un forte rischio di mortalità, attraverso l'assistenza in telemedicina) e alla finora assente **condivisione di procedure scritte**, modulistica e protocolli diagnostico-terapeutici;
- la **ricalibrazione degli aspetti connessi alla sicurezza e alla gestione organizzativa** alla luce dell'obiettivo di tutelare la salute, in tutti i "circuiti" in cui si articolano i regimi detentivi: solo per fare qualche esempio, l'opportunità, durante il periodo estivo, di disporre l'apertura notturna delle porte blindate delle celle e

l'aumento di ore da trascorrere all'aperto, ma anche l'importanza di avviare un dialogo fra operatori sanitari e autorità giudiziaria circa i criteri in grado di validare il costrutto di "incompatibilità con il regime detentivo";

- la necessità di conferire diverso rilievo alla questione del **consenso informato** ai trattamenti sanitari da parte della persona detenuta come elemento di rilievo sia nella costruzione della *compliance* con il medico sia nella restituzione alla persona detenuta del ruolo di soggetto di diritto e di protagonista attivo nel processo di recupero e mantenimento della propria salute;
- la **tutela della riservatezza** dei dati relativi alla salute, specie in considerazione della circostanza data dal fatto che i dati sanitari e i documenti riuniti nei Fascicoli sanitari provengono da più soggetti e vengono resi disponibili (si vedano al riguardo le Linee guida in tema di fascicolo sanitario elettronico e di dossier sanitario emanate dal Garante per la protezione dei dati personali in data 5.3.2009);
- la peculiarità propria del **settore penale minorile**, data dalla prevalente finalità educativa attribuita a ciascuna delle misure giudiziarie contemplate dal vigente ordinamento;
- la necessità di una diversa considerazione della tutela della salute e del trattamento complessivamente rivolto alle **persone con disabilità**, in assenza, ad oggi, di strutture specializzate adeguate sia sotto il profilo logistico (barriere architettoniche) sia sotto quello dell'assistenza sanitaria, tenendo conto delle diversità di genere e dei differenti regimi detentivi;
- la promozione di una graduale revisione dei criteri di somministrazione dei **farmaci psicotropi** e dell'attribuzione a "problemi psichiatrici" di comportamenti collocabili nella "normale" reattività alle condizioni di reclusione e alle criticità emergenti in conseguenza dell'impatto col sistema della giustizia penale, specie per le persone provenienti dagli strati più deboli della popolazione (si pensi agli stranieri);
- il ruolo dei **Centri Psico Sociali** nei progetti di inclusione sociale di persone provenienti dal carcere e dagli Ospedali Psichiatrici Giudiziari con storie personali segnate da una diagnosi psichiatrica;
- la tuttora inadeguata **stabilità del personale** sia medico che infermieristico, quest'ultimo insufficiente anche dal punto di vista quantitativo;
- la appropriata gestione delle **difficoltà di comunicazione** fra persone detenute e personale infermieristico, ove non sia possibile interloquire in una lingua comune;
- la presenza, fra il personale infermieristico di nazionalità non italiana, di un elevato numero di persone con titolo di studio non equiparato a quello italiano;
- l'elevato *turnover* di tale personale e la connessa difficoltà alla designazione di infermieri che fungano da referenti sia per i colleghi che per il personale sanitario;
- la predisposizione di **guardiole sanitarie** e di **armadi farmaceutici** presso ogni reparto;

- la necessità di predisporre programmi di intervento finalizzati all'integrazione fra le diverse aree professionali e istituzionali coinvolte nel settore, che facciano perno anche su **attività formative continue e congiunte**;
- **il ruolo che le Regioni e le Autonomie locali vorranno assumere rispetto alla responsabilità loro attribuita di concorrere al governo dell'assistenza sanitaria nell'ambito della tutela del principio di universalità del diritto alla salute, anche con riferimento agli operatori penitenziari.**

Per quanto attiene, specificamente, alle attività realizzate dall'Ufficio in materia di promozione della salute e della sua tutela, vanno ancora una volta distinte le iniziative concernenti le singole segnalazioni di criticità evidenziate da persone detenute o loro familiari e quelle concernenti la sensibilizzazione dei soggetti deputati ad attivarsi per gli interventi necessari, specie con riferimento alle condizioni igienico-sanitarie (si allega, al riguardo, a titolo di esemplificazione, copia di una lettera inviata a seguito di una segnalazione proveniente da un gruppo di persone detenute: *all. 11*).

In tal senso, la messa a regime dell'attività del citato **Osservatorio** regionale si configura come tassello di particolare importanza per il monitoraggio e la valutazione degli interventi attivati e attivandi in materia, da concepire, questi ultimi, in senso ampio, inclusivo della valutazione delle eventuali criticità rilevate e della connessa "proposta delle azioni e degli strumenti correttivi più appropriati, ivi compresi progetti di ricerca e sperimentazioni mirati al **miglioramento dell'efficacia degli interventi sanitari e dei programmi di recupero sociale dei detenuti....**".

A conclusione di tale paragrafo, si ritiene di dover evidenziare quanto potrebbe altrettanto utilmente essere posto a premessa e che rappresenta parte delle conclusioni dello "Stato di fatto e progetto assistenziale C.R. Opera" elaborato dai citati Dirigenti dell'A.O. San Paolo. "Al di là degli aspetti meramente organizzativi non si può non considerare che tutti gli interventi proposti fondano il loro successo sulla condivisione di una "nuova cultura" della salute che... segna una svolta epocale nell'ambito del "come" gestire la Medicina Penitenziaria.....".

In tale direzione, il punto focale degli interventi in materia deve identificare nella tutela della salute, oltre che il dovere di proteggere un diritto fondamentale, la premessa indispensabile per il dispiegarsi di qualsiasi programma finalizzato al reinserimento sociale della persona detenuta, finalità prevalente della pena, compresa quella privativa della libertà.

3.2 ALTRE AREE DI INTERVENTO

Con riferimento ai compiti del Garante contemplati dalla Disciplina Regolamentare, l'Ufficio ha promosso l'attivazione di più strutturati rapporti con una serie di soggetti, istituzionali e non, fra i quali, a titolo d'esempio, il Difensore Regionale, le diverse articolazioni della Regione Lombardia, il Ministero dell'Istruzione - Ufficio Scolastico

Regionale, le associazioni di volontariato attive nel settore e quelle che si occupano di promozione dei diritti delle persone con disabilità.

Entrando **solo parzialmente** nel merito delle iniziative adottate, si richiamano in questa sede:

- l'intervento effettuato nella prospettiva dell'istituzione dei Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti previsti dal Decreto del Ministero dell'Istruzione del 25 ottobre 2007. Nell'occasione, è stata evidenziata "l'importanza di conferire particolare attenzione alla tutela e al rilancio di quanto finora posto in essere dai Centri Territoriali Permanenti nel cui bacino di utenza rientrano le persone detenute nelle carceri dell'area metropolitana milanese ovvero quelle in esecuzione penale esterna residenti nel medesimo territorio, avendo riguardo, nella istituzione dei CPIA, a quanto possa favorire l'integrazione nell'offerta formativa di istruzione e formazione professionale, attraverso percorsi modulari e altamente flessibili che possano sfociare nella certificazione di crediti formativi utilizzabili per la prosecuzione dei percorsi stessi in altre carceri del paese ovvero, cessata la detenzione, presso CPIA attivi nei territori" (*all. 12*);
- l'intervento effettuato con riferimento al Decreto n.15339 emanato dalla Regione Lombardia in data 18.12.2008 concernente la sostanziale innovazione del sistema della formazione professionale attraverso l'istituzione della "Dote soggetti deboli".

In considerazione della particolare rilevanza delle questioni al centro di tali iniziative, l'avvio di una interlocuzione con i rispettivi referenti istituzionali si configura come premessa di collaborazioni suscettibili di altrettanto rilevanti implicazioni.

In vista dell'EXPO 2015, si è ritenuto opportuno scrivere al Presidente della Provincia (*all. 13*), nella sua duplice veste di massima autorità di governo dell'Ente che ha sancito l'istituzione del Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà e di delegato ai Grandi Eventi, esprimendo l'auspicio che l'EXPO 2015 possa configurarsi quale opportunità per favorire l'impiego di persone detenute o in misura alternativa alla detenzione. Si è rappresentata, al riguardo, l'opportunità di promuovere un coinvolgimento in tal senso di tutte le articolazioni della Provincia cointeressabili rispetto all'obiettivo di fare dell'EXPO un evento in grado di tradursi anche in una *chance* di reinserimento sociale per le persone limitate nella libertà, nel solco dell'impegno che da tempo caratterizza la Provincia di Milano.

In tal modo, si è precisato, l'Expo 2015 potrebbe configurarsi, in prospettiva, come il volano di una serie di iniziative i cui effetti non si esauriscano col termine dell'evento, innescando esperienze che si inseriscano stabilmente nel quadro delle politiche di settore.

Ancora con riferimento alla **Provincia**, corre l'obbligo di segnalare che, complici le difficoltà connesse all'esiguità delle risorse complessivamente disponibili per l'Ufficio, non si è potuto dedicare congrua attenzione alla costruzione di più **organiche relazioni** con

le diverse articolazioni cointeressate all'intervento nel settore e, per converso, si rileva che le informazioni ricevute da alcuni Assessorati (*all. 14*) verranno colte come opportunità per instaurare una più sistematica collaborazione, anche orientata alla predisposizione di progetti e/o singoli interventi che siano l'esito di una convergenza di sguardi, conoscenze e competenze e alla comune valutazione degli interventi da porre in essere per affrontare le criticità eventualmente rilevate nel perseguimento degli obiettivi.

In tal senso, preso atto anche delle valutazioni espresse dalle direzioni degli istituti di pena per adulti e dal competente Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna, si prospetta sin d'ora alla Giunta provinciale, rispetto all'*housing* sociale e, segnatamente rispetto al **Progetto "Habitat"**³³ inerente l'accoglienza residenziale e l'accompagnamento al reinserimento sociale di persone in esecuzione penale esterna o dimittende dal carcere, la richiesta di far confluire le valutazioni finora elaborate dai diversi soggetti coinvolti³⁴ circa il servizio (compreso l'Ufficio del Garante) in **modifiche dei criteri** a suo tempo individuati per l'ammissione a tale accoglienza.

Si fa riferimento, a titolo di esempio:

- all'ampliamento dei presupposti individuati per l'accoglienza, includendo anche persone non (ancora) in possesso di "risorse spendibili in ambito lavorativo";
- all'inclusione delle donne dimesse o affidate in prova al servizio sociale, anche senza figli minori;
- alla destinazione di alcuni posti a famiglie e/o soggetti in emergenza abitativa;
- allo snellimento delle procedure di selezione, indispensabile all'allineamento fra il momento della segnalazione e l'effettiva disponibilità dell'alloggio;
- alla necessità di abbinare l'offerta di accoglienza al supporto nella ricerca di un inserimento lavorativo e alla fruizione di sia pur modesti supporti economici che consentano alle persone, nella fase più critica, un livello minimo di sussistenza;
- alla necessità che "il progetto educativo individualizzato" venga orientato anche al supporto delle persone ospiti nell'affrontare una vita comunitaria a cui i più non hanno (o non hanno più) l'abitudine, proprio in relazione alla loro pregressa condizione.

Occorre, in altri termini, anche con riferimento al Progetto "Habitat", eludere il rischio di esclusione delle persone con maggiori difficoltà, a favore di quanti, per varie ragioni, abbiano potuto, autonomamente, in virtù di risorse già presenti e attivate, procurarsi un supporto utile all'interruzione del circuito di esperienze che hanno concorso alla devianza e all'ulteriore marginalizzazione sociale correlata. In tal senso, occorrerà esaminare le fattispecie di situazioni che non sono sfociate nell'accoglienza (8 su 32, pari a 1/4 delle segnalazioni avanzate complessivamente dai soggetti titolati in tal senso) per valutare i possibili correttivi, da apportare eventualmente col concorso di altre risorse da individuare.

³³ I relativi Protocolli d'intesa sono stati sottoscritti dalla Provincia di Milano con il Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria per la Lombardia in data 26.4.2007 con durata triennale fino al 26 aprile 2010) e con il Centro per la Giustizia Minorile per la Lombardia in data 12 aprile 2007, approvati con Delibere di Giunta, rispettivamente, n.1047 del 20.12.2006 e n.1041 del 20.12.2006.

³⁴ Alcuni documenti sono allegati alla presente Relazione (*all.15*).

In considerazione dell'importanza di fare dell'accoglienza residenziale uno degli strumenti di elezione per la promozione del reinserimento sociale, si sottolinea la **positività dell'allocazione nello stabile di Via Settembrini a Milano (lo stesso in cui ha sede l'Ufficio del Garante)** di due degli alloggi messi a disposizione del Progetto, in considerazione dell'inserimento in un quartiere in cui la dimensione temporanea della residenza delle persone ospitate ben si coniuga con le molteplici dimensioni della residenzialità preesistenti all'inserimento medesimo. In tal senso, si auspica **non venga perseguito il trasferimento di due degli alloggi in via Ucelli di Nemi** di cui si è avuta, di recente, notizia.

Quanto al Progetto "Liberati per Indulto. Sostegno al reinserimento Lavorativo" (LI.So.La), concluso nel decorso anno, finanziato dal Ministero del Lavoro, di cui la Provincia è stato il soggetto coordinatore della rete territoriale, i punti di forza e i punti di criticità registrati dall'Ufficio E.P.E. di Milano-Lodi consentono di sostenere che se "l'incontro di più soggetti, istituzionalmente investiti del mandato di sostenere l'ingresso nel mondo del lavoro di fasce deboli della popolazione... può essere considerato un interessante strumento per avviare percorsi di integrazione tra organismi pubblici e privati..." occorre riflettere sulla necessità di eludere tutte le implicazioni di progetti attivati contemporaneamente a "numerosi progetti (con enti finanziatori diversi) che insistono nelle stesse comunità locali e sul medesimo *target* e attivano identici interventi a sostegno dell'inserimento lavorativo". Assumendosi la responsabilità di una traduzione, si ritiene debba essere avviata, dal livello nazionale a quello locale, e fra i soggetti attivi a livello locale in uno stesso ambito, una riflessione su come ricercare e valorizzare le diverse provenienze delle risorse umane e materiali attraverso partenariati che possano comunque contare su **una solida regia** e su rigorosi processi di **monitoraggio** e di **valutazione** rispetto ai risultati attesi e a quelli effettivamente conseguiti.

Con riferimento al **Comune di Milano**, si registra che non è stata riscontrata una richiesta di informazioni (formulata con il dichiarato intento di avviare una più diretta e costruttiva interlocuzione) circa le attività poste in essere con riferimento al Piano Sociale di Zona relativo al triennio appena conclusosi e, più specificamente, a quelle programmate "al fine di consentire la migliore integrazione delle linee programmatiche e delle azioni a livello interistituzionale" di cui l'istituzione di un **Tavolo permanente** riguardante l'ambito di intervento in argomento veniva, molto opportunamente, definito quale strumento elettivo finalizzato al perseguimento degli obiettivi enunciati nel Piano stesso.

(all. 16).

Per converso, rispetto alla **Regione Lombardia**, nel decorso anno si è consolidata la collaborazione con l'Ufficio del Difensore Civico e si è avviata una interlocuzione promettente con la D.G. Istruzione, Formazione e Lavoro (con particolare riferimento all'implementazione del nuovo sistema di formazione professionale e la relativa "dote").

Inalterata è rimasta la situazione relativa all'attuazione del Protocollo fra Provincia di Milano e **Comune di Monza**, a suo tempo stipulato per supportare con ulteriori risorse il

lavoro del Garante da dedicare all'istituto penitenziario monzese (si veda *all. 19*), cui l'Ufficio ha comunque riservato, compatibilmente con i limiti trattati nel successivo paragrafo, immutata attenzione, anche in considerazione della proficua collaborazione instaurata con la Direzione dell'istituto, che ha indubbiamente consentito di affrontare di concerto le criticità di volta in volta emergenti.

Si evidenzia che, dopo l'istituzione della Provincia di Monza-Brianza, il Garante ha segnalato al Presidente della Provincia stessa e al Sindaco del Comune di Monza, insieme al venir meno della propria competenza circa le persone limitate nella libertà detenute in carcere o residenti nel territorio monzese, la propria disponibilità, nelle more dell'istituzione di una omologa figura di garanzia, a sostenere il relativo processo e, ove ritenuto opportuno, a procedere nell'attività di promozione e tutela (*all.17*).

L'Ufficio, inoltre, ha partecipato, direttamente e indirettamente, ai lavori del **Tavolo interistituzionale di programmazione** del relativo Ambito territoriale.

L'Ufficio ha mantenuto relazioni con associazioni di volontariato e singoli volontari, quali l'”**Osservatorio Carcere e territorio**” di Milano e soprattutto con il Comitato “**Carcere e Territorio di Monza-Brianza**”: con quest'ultimo si è intensamente collaborato, in particolare, per la promozione di cicli di conferenze relativi alle attività di utilità sociale con valenza riparativa e per la concreta declinazione di queste ultime nell'ambito dei programmi finalizzati al reinserimento sociale (fra gli allegati si veda l'intervento del Direttore dell'Ufficio al Convegno tenutosi a Monza l'8 giugno 2008).

Sul fronte delle relazioni con **oggetti del Terzo settore**, l'Ufficio ha accolto sollecitazioni e a sua volta ha sollecitato contatti con singoli volontari o articolazioni interne a singole associazioni di volontariato finalizzate alla presa in carico di persone che si sono rivolte al Garante, all'intervento di supporto a persone detenute indigenti³⁵ e alla partecipazione a momenti di confronto circa la programmazione delle attività rivolte a gruppi di persone detenute. Ulteriore ambito di partecipazione dell'Ufficio è stato rappresentato dalla già citata coprogettazione e realizzazione di progetti afferenti all'area delle iniziative in materia di integrazione delle risorse disponibili nei territori nell'ambito della pianificazione sociale di zona (con particolare riferimento all'area monzese).

Con riferimento al **volontariato**, in particolare, si è potuto constatare nuovamente il valore aggiunto che può recare alla missione istituzionale dell'amministrazione penitenziaria e delle istituzioni chiamate a condividere le responsabilità in materia l'innesto organico di tale componente, sin dalla fase della progettazione delle medesime, nel complesso delle attività poste in essere, eludendo il rischio di un sottodimensionamento o, peggio, di una compressione delle vastissime potenzialità che i volontari possono mettere in campo rispetto a tutti i settori di intervento, non ultimo quello della tutela della salute.

³⁵ A titolo di esemplificazione, si segnala l'intervento organizzato d'intesa con la Banca Telematica di Solidarietà per la fornitura a persone indigenti detenute presso la C.C. di Milano, d'intesa con la Direzione dell'istituto, di generi alimentari, biancheria, capi di abbigliamento e articoli per l'igiene personale.

Si segnala al riguardo che la legge n. 266 del 1991 ha sancito il valore sociale e la funzione del volontariato nelle sue varie forme e che un Protocollo di Intesa siglato nel 1999 tra Ministero della Giustizia, D.A.P., D.G.M. e Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia ha sottolineato il porsi del volontariato “come protagonista a pari dignità con l’Amministrazione della Giustizia e con le autonomie locali anche per la realizzazione della reintegrazione sociale delle persone in esecuzione penale e penitenziaria”.

Un volontariato organizzato, aperto alle sperimentazioni, sensibile alla necessità di integrare la propria azione con quella di altri soggetti, istituzionali e non, per porre in essere attività strutturate e continuative, che abbia saputo progressivamente aprirsi alla *cultura del progetto*, sia individuale che collettivo, senza escludere quella connotata da testimonianza e solidarietà umana si configura come una risorsa ineludibile in ogni caso in cui si intenda perseguire l’obiettivo, come ha detto di recente la Presidente del SEAC e della CNVG, di rendere una comunità “competente, in grado di prendersi cura dei suoi membri, senza delegare, separare, ghettizzare, ma utilizzando al meglio le sue risorse.”

Gli strumenti per procedere nel consolidamento dell’interlocuzione sono numerosi, a partire dall’Ordinamento penitenziario e dal relativo Regolamento di esecuzione. Determinante, come sempre, su tale strada, si configura la costruzione di quadri condivisi di azioni e riferimenti che a tale interlocuzione possano conferire, sia pure nel necessario rispetto delle differenze, senso e direzione comuni.

4. PER L’AUMENTO DI EFFICACIA DELL’AZIONE DEL GARANTE. PROPOSIZIONI PROGRAMMATICHE

Come noto, il Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà è stato istituito dal Consiglio Provinciale di Milano nella seduta del 14 dicembre 2004.

All’interno della Relazione al Consiglio, la Giunta prendeva atto che si stava introducendo *una figura innovativa, tracciando una strada su basi empiriche, in attesa di una normativa specifica.*

Siamo persuasi che la recente introduzione dei Garanti nell’Ordinamento penitenziario si configura come primo, fondamentale passo di quel percorso irreversibile che, dalla sottrazione dei Garanti al ruolo di semplici “cittadini interessati all’opera di rieducazione”, porterà, in tempi verosimilmente non remoti, all’istituzione di un **organismo nazionale, indipendente e articolato localmente** in grado di rappresentare un’ulteriore tappa del processo di compenetrazione fra Stato e società e dell’adozione di quei nuovi paradigmi di relazione fra istituzioni all’origine, fra l’altro, dell’istituzione delle autorità amministrative indipendenti. L’adozione di tali nuovi paradigmi di relazione fra istituzioni deve condurre alla tematizzazione di **quale articolazione fra nazionale e locale** delle autorità di garanzia **possa assicurare**, in prospettiva, **la vicinanza ai luoghi a rischio di violazione**, la conoscenza dei territori e delle loro potenzialità **e la titolarità di poteri di accertamento, controllo e denuncia** necessari ad assicurare l’esigibilità e la tutela dei diritti.

Si propongono, con riferimento alle questioni citate e sulla scorta di vincoli e opportunità sin qui sperimentati, i seguenti spunti di riflessione:

- le funzioni di garanzia dovrebbero contemplare un’articolazione locale attraverso organi decentrati in grado di assicurare la **reale presa in carico** delle

questioni territoriali realizzabile in virtù di una presenza capillare quanto **indipendente dalle differenti sensibilità degli enti locali**;

- i garanti locali dovrebbero essere elevati, conseguentemente, al rango delle autorità, istituzioni ed organismi pubblici, quali i difensori civici, cui la legge attribuisce, a livello centrale e locale, specifiche competenze in relazione alla tutela dei diritti umani;
- i garanti locali, pertanto, in considerazione del loro essere vicini ai luoghi in cui materialmente è possibile si verificano violazioni alla tutela dei diritti delle persone private o limitate della/nella libertà personale, dovrebbero esercitare una **essenziale funzione di tutela negli stessi ambiti di competenza del Garante nazionale**;
- le funzioni di garanzia dovrebbero coniugarsi con la sollecitazione dei differenti uffici/assessorati/servizi competenti delle Regioni e degli Enti Locali per l'offerta di servizi utili ad accrescere la tutela dei diritti delle persone a vario titolo limitate nella libertà ed a promuoverne il reinserimento sociale, favorendo un più efficace coordinamento fra tutte le risorse attivate e, in ultima analisi, il potenziamento dell'efficacia dell'azione complessivamente sviluppata.

In tal senso, si ritiene che la tutela dei diritti debba coniugarsi:

- con il supporto all'azione dell'amministrazione penitenziaria, degli enti locali e dei soggetti pubblici e privati che concorrono alla tutela dei diritti e alla promozione del reinserimento sociale dei condannati;
- con l'attivazione di processi di partecipazione utili al *policy making* e, attraverso questo, del conferimento di carattere pienamente pubblico alla salvaguardia dei diritti fondamentali e alla promozione di cittadinanza delle persone private e/o limitate della/nella libertà.

Alcuni elementi, in particolare, consentono di mettere a fuoco in che termini **le Province** possano fornire un contributo al processo di consolidamento istituzionale del ruolo dei Garanti, sia attraverso la sollecitazione dal basso dell'istituzione di una autorità amministrativa indipendente che vigili sulla promozione della tutela dei diritti delle persone limitate nella libertà (come si è detto, in larga parte in attesa di giudizio) sia rispetto alle proprie competenze peculiari, avvalendosi dei Garanti quali **catalizzatori dei processi di governance territoriale** concernenti l'inclusione sociale delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Ed è in tal senso che si vogliono offrire di seguito alcuni **spunti di riflessione**.

4.1. IL GARANTE COME CATALIZZATORE DEI PROCESSI DI GOVERNANCE TERRITORIALE

Come già richiamato nell'Introduzione, numerose sono le raccomandazioni che impegnano

i paesi membri dell'UE ad istituire organi indipendenti di vigilanza sui luoghi di restrizione della libertà, insistendo sulla necessità di nominare *Ombudsmen/Ombudswomens nazionali, regionali o locali* in grado di incoraggiare l'effettiva osservanza dei diritti umani e delle libertà fondamentali nell'operato della pubblica amministrazione.

Il modello di Garante auspicabile

I massimi comuni denominatori delle esperienze nazionali europee concernenti i Garanti dei diritti delle persone limitate nella libertà consentono di definire un modello nazionale che preveda che, oltre ad essere indipendente, settoriale (dotato di competenze specifiche), nazionale (onde evitare disomogeneità applicative), **le funzioni del Garante siano articolate localmente**, a tutela dell'effettività della presa in carico e della concreta possibilità di svolgimento delle funzioni di mediazione e di *moral suasion* che caratterizzano il relativo ruolo. In tal senso, lo scorso anno i Garanti hanno inteso rivolgere ai Comuni, alle Province, alle Regioni l'invito ad avviare una riflessione sulle modalità di nomina delle figure di garanzia, promuovendo nomine decise dai rispettivi Organi Consiliari e *l'inserimento della figura negli statuti degli enti, come è avvenuto, laddove esistenti, per i difensori civici.*

La relazione fra inclusione sociale ed esercizio dei diritti

Nel 2008 una Commissione interistituzionale attiva presso il Ministero della Giustizia - Dipartimento Amministrazione Penitenziaria ha divulgato le "Linee guida per l'inclusione sociale delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria" indicando, nella premessa generale, come riferimento obbligato ed unitario per l'azione dei diversi attori **la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti** delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria esplicitamente richiamati dalla Carta costituzionale, dall'Ordinamento penitenziario, dalle Regole Penitenziarie Europee.

Nello stesso documento è stata proposta la realizzazione di un **Patto politico a livello nazionale tra Stato, Regioni, Enti Locali, comunità civile, volontariato e settore produttivo** finalizzato a favorire lo sviluppo di una rete integrata, estesa, qualificata e differenziata in tutto il territorio nazionale di percorsi di inclusione sociale delle persone entrate nel circuito penale.

Il documento assume che, in tale prospettiva, **lo Stato, le Regioni, gli Enti Locali, in attuazione dei principi di collaborazione e sussidiarietà, si assumono la responsabilità condivisa della lotta all'esclusione sociale anche delle persone sottoposte a provvedimenti dell'A.G., nella consapevolezza che gli investimenti per gli interventi sul disagio sociale in genere ed orientati all'inclusione influiscono sul fenomeno della recidiva, sulla sicurezza dei territori, sulla qualità della vita delle comunità.**

In una direzione assolutamente convergente si esprime la **L. 328** che nel 2000 ha riformato l'assistenza indicando all'**art. 2** le persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità

giudiziaria fra i destinatari degli interventi finalizzati alla **promozione delle possibilità di sviluppo personale**.

Il ruolo delle Province

Con riferimento alle persone soggette a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, **le Province sono titolari di attribuzioni in materia di formazione professionale e politiche attive per l'occupazione**, nonché, con riferimento all'ambito socio-assistenziale, di programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (art. 15 L. 8 giugno 1990, n. 142 – art. 132 del d. leg.vo 31 marzo 1998, n. 112), attraverso la **partecipazione alla definizione e all'attuazione dei Piani di zona**, che debbono contemplare, ai sensi dell'art.19 L.328/00, *le modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, con particolare riferimento all'amministrazione penitenziaria e della giustizia*.

A partire dalla L.142/90 e in ossequio al riformato Titolo V della Costituzione, **le Province** sono chiamate ad esercitare un **ruolo determinante nell'attuazione dei processi di governance** che caratterizzano una collettività legata ad un territorio identificato dal collegamento fra un comune capoluogo e una comunità che vi gravita intorno, costituendosi come snodo essenziale fra Comuni e Regioni per la promozione dello sviluppo locale, concorrendo alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali e formulando propri programmi pluriennali sia di carattere regionale che settoriale.

Elemento imprescindibile di ogni ragionamento sull'assetto delle relazioni tra Regioni e le Autonomie locali è costituito dal riconoscimento del **ruolo svolto dalle Province nel sistema della governance regionale** e dei processi di integrazione amministrativa. Tale ruolo implica l'attivazione di processi concertativi e l'assunzione di decisioni che, partendo dalla dimensione locale, possano svilupparsi, attraverso la sintesi provinciale, verso la Regione per concretizzare le linee strategiche e gli obiettivi da questa tracciati in un quadro programmatico certo e localmente condiviso di funzioni e servizi.

Il Garante nella Provincia di Milano

Attualmente, **tre dei più importanti istituti di pena per adulti del Paese insistono nel territorio dell'area metropolitana di Milano**, ospitando circa il 50% dell'intera popolazione detenuta nelle carceri regionali; altrettanto dicasi per le persone in esecuzione penale esterna, residenti in maggioranza nel territorio provinciale e, parzialmente, per i minori ospiti dell'IPM "C. Beccaria" e del Centro di Prima Accoglienza. E' importante, a tal proposito, considerare, come anticipato, che il Provveditorato Regionale per l'Amministrazione penitenziaria per la Lombardia ha istituito da qualche tempo un **circuito penitenziario metropolitano** che contempla una stretta relazione organizzativa e programmatica fra gli istituti penitenziari di Milano, Bollate e Opera.

Il Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà è stato istituito dal Consiglio Provinciale *sia in ragione della precipua potestà regolamentare propria del Consiglio sia in relazione al ruolo di vigilanza/garanzia insito nelle funzioni proprie della predetta figura.*

Fra i compiti attribuiti al Garante dall'art. 3 della Disciplina regolamentare, è previsto ***l'attivarsi nei confronti delle Amministrazioni pubbliche interessate affinché queste ultime assumano le necessarie iniziative volte a garantire le prestazioni di servizio nel campo del diritto alla salute, all'istruzione scolastica, al lavoro ecc...***

Quale **catalizzatore dei processi di governance territoriale** concernenti l'inclusione sociale delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, **il Garante** istituito presso la Provincia di Milano **si propone** per il prosieguo dell'attività durante il periodo di *prorogatio* contemplato dalla Disciplina regolamentare di:

- a) promuovere un costante richiamo alla **coerenza programmatica** dei vari livelli di *governance* (dal livello locale, a quello provinciale, regionale, nazionale) quale premessa del superamento delle criticità che ostacolano l'esercizio dei diritti da parte delle persone in esecuzione penale e la loro inclusione sociale attraverso l'elaborazione ed attuazione delle politiche per l'esecuzione penale da parte delle istituzioni statali e territoriali e della società civile organizzata;
- b) sollecitare la **convergenza dell'impegno dei diversi settori della Provincia coinvolti nel settore penitenziario** ed un più alto grado di adesione agli indirizzi strategici, concorrendo in tal senso all'aumento di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa dispiegata;
- c) concorrere al lavoro della **Commissione Nazionale consultiva e di coordinamento per i rapporti con le regioni, gli enti locali e il volontariato** attiva presso il Ministero della Giustizia, incaricata del coordinamento nazionale quale premessa all'azione della Conferenza Unificata;
- d) esercitare il proprio ruolo di **mediazione attiva** in una posizione di riconosciuta terzietà ed indipendenza rispetto ai sistemi di governo e rappresentanza dell'Ente concepiti quale presupposto dell'orientamento al raggiungimento delle finalità proprie dell'Istituto, ovvero il concorrere alla tutela dei diritti delle persone limitate nella libertà personale.

In tale prospettiva, il Garante, facendo leva sulla propria vicinanza ai luoghi in cui vivono le persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, potrà, peraltro, **attraverso l'attività di informazione rivolta precipuamente al Consiglio Provinciale, valorizzare di quest'ultimo la capacità di indirizzo, di proposta politica e di controllo sull'attuazione delle decisioni assunte.**

Si tratta, in ultima analisi, di esercitare un'attività in grado di contribuire a pieno titolo alla

definizione dell'**autonomia come capacità di garantire la legalità sostanziale** dell'azione amministrativa complessivamente dispiegata dalla Provincia (e non solo) nei settori cointeressati alle **attività a supporto dell'inclusione sociale**, comprensive di quelle in favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Da quanto premesso, in considerazione dell'inserimento dei Garanti "comunque denominati" all'interno dell'Ordinamento penitenziario, in vista dell'auspicata istituzione del Garante nazionale, considerata la necessità di consentire il transito del Garante dalla fase sperimentale ad una fase in cui la collocazione istituzionale del medesimo e del suo Ufficio nonché le risorse necessarie all'espletamento dei compiti risultino adeguati alla complessa fisionomia sopra delineata, si ritiene che il Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà debba essere elevato al rango di **organo dello Statuto della Provincia** e collocato sistematicamente fra gli Istituti di partecipazione, analogamente a quanto previsto per il Difensore Civico Provinciale, col quale, in tal senso, potrà essere sviluppata una relazione elettiva per le materie di pertinenza che risultino contigue ai rispettivi ambiti di intervento, in una prospettiva di reciproca valorizzazione.

Si ritiene, altresì, necessario **modificare la corrispettiva Disciplina regolamentare** per renderla pienamente coerente con i compiti e le responsabilità attribuiti al Garante, con particolare riferimento agli artt. 2 co. 2 (*Nomina e durata*), 3 (*Ruolo e compiti del Garante*) e 5 (*Strutture, Corrispettivo e Personale*), allo scopo di consentire che il Garante porti a compimento il proprio mandato indipendentemente dalla durata del Consiglio provinciale (*art. 2 co.2*), assicurare l'effettivo dispiegamento dei compiti conferiti (*art.3*) e la disponibilità di una struttura di supporto adeguata qualitativamente e quantitativamente ai relativi oneri (*art.5*).³⁶

Tale nuova configurazione consentirebbe di superare l'attuale incoerenza fra la stabilità e trasversalità della materia affidata alla tutela del Garante (i diritti posti in capo alle persone 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*.

Sollecitando l'attuazione di politiche in grado di costruire **risposte articolate a fenomeni articolati** e promuovendo la tessitura di relazioni fra le persone che hanno infranto il patto sociale e la comunità a cui tali persone, dopo la pena, saranno restituite, il Garante, ancor più se in veste di organo statutario della Provincia, sarà in grado di dispiegare pienamente

³⁶ Si sottolinea che l'Ufficio è a tutt'oggi costituito da un direttore, con compiti che di frequente implicano, oltre all'espletamento delle molteplici attività dell'Ufficio, interventi diretti e immediati in sostituzione del Garante (che non ha potuto sospendere la propria attività professionale di insegnante) e da una sola unità di personale con compiti di supporto tecnico-organizzativo, con contratto a tempo determinato.

la propria azione nella direzione precedentemente tracciata esclusivamente nel caso le condizioni indicate come ostacolo all'azione medesima vengano almeno parzialmente modificate e/o rimosse.

In assenza di un significativo salto di qualità, il Garante non sarà in grado di prospettare alle persone limitate nella libertà, alla Provincia, a tutti i soggetti cointeressati, istituzionali e non, e alla comunità civile un organico **piano di sviluppo** delle attività sin qui svolte nella direzione prefigurata, senza incorrere nel rischio di rendere note anticipazioni destinate a rimanere velleitarie.

In epigrafe, si vuole confermare che rimane impregiudicato il fermo intendimento del Garante di concorrere, comunque, sia pure con i soli mezzi finora disponibili, alla coniugazione, secondo la felice espressione di un giurista italiano contemporaneo, del massimo benessere possibile dei cittadini rispettosi della norma con il minimo malessere possibile per i cittadini che quella norma hanno violato. Obiettivo che riecheggia la finalità delle pene secondo un altro celebre italiano, ma del XVIII secolo, Cesare Beccaria:

“Il fine dunque non è altro che d'impedire il reo dal far nuovi danni ai suoi cittadini e di rimuovere gli altri dal farne uguali. Quelle pene dunque e quel metodo d'infliggerle deve esser prescelto che, serbata la proporzione, farà una impressione più efficace e più durevole sugli animi degli uomini, e la meno tormentosa sul corpo del reo.”

ELENCO ALLEGATI

1. Nuova formulazione Ordinamento Penitenziario relativa ai garanti
2. Lettera dei Garanti all’A.N.C.I., all’U.P.I. e alle Regioni
3. Atti relativi all’Istituto a Custodia Attenuata per Madri detenute
4. Carteggio con Prefettura Milano circa accesso al C.I.E. di Milano
5. Riscontro al Consiglio Provinciale circa richieste concernenti I C.R. Milano-Opera
6. Comunicato stampa Coordinamento Garanti Territoriali 7 aprile 2008
7. Carteggio con “Bottega giuridica”
8. Cosa può fare il Garante
9. Rapporto consegnato al *Working Group on Arbitrary Detention* dell’O.N.U.
10. Carteggio concernente la tutela della salute in carcere
11. Segnalazione concernente condizioni igienico-sanitarie C.C. Milano
12. Sperimentazione Centri Provinciali per l’Istruzione per Adulti
13. Lettera al Presidente della Provincia circa EXPO 2015
14. Attività correlate al settore penitenziario Provincia Milano – Ass. Servizi Sociali e Ass. Diritti e Tutele (due documenti)
15. Report PRAP Lombardia e UEPE Milano – Lodi
16. Interlocuzioni con soggetti istituzionali vari (Comune di Milano, Regione Lombardia, Amministrazione penitenziaria)
17. Attuazione Protocollo Comune Monza-Provincia Milano
18. Comunicati stampa – pubblicazioni – relazioni predisposte in occasione di particolari eventi
19. Dati statistici
20. Circolare Ministero Giustizia – D.A.P. n. 3620/6070 del 6.7.2009

Art.18

Colloqui, corrispondenza e informazione

I detenuti e gli internati sono ammessi ad avere colloqui e corrispondenza con i congiunti e con altre persone, **nonché con il garante dei diritti dei detenuti**, anche al fine di compiere atti giuridici.

Art. 67

Visite agli istituti

Gli istituti penitenziari possono essere visitati senza autorizzazione da:

- a. il presidente del consiglio dei ministri e il presidente della corte costituzionale;
- b. i ministri, i giudici della corte costituzionale, i sottosegretari di stato, i membri del parlamento e i componenti del consiglio superiore della magistratura;
- c. il presidente della corte di appello, il procuratore generale della repubblica presso la corte d'appello, il presidente del tribunale e il procuratore della repubblica presso il tribunale, il pretore, i magistrati di sorveglianza, nell'ambito delle rispettive giurisdizioni; ogni altro magistrato per l'esercizio delle sue funzioni;
- d. i consiglieri regionali e il commissario di governo per la regione, nell'ambito della loro circoscrizione;
- e. l'ordinario diocesano per l'esercizio del suo ministero;
- f. il prefetto e il questore della provincia; il medico provinciale;
- g. il direttore generale per gli istituti di prevenzione e di pena e i magistrati e i funzionari da lui delegati;
- h. gli ispettori generali dell'amministrazione penitenziaria;
- i. l'ispettore dei cappellani;
- l. gli ufficiali del corpo degli agenti di custodia;
- l. bis i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati.**

L'autorizzazione non occorre nemmeno per coloro che accompagnano le persone di cui al comma precedente per ragioni del loro ufficio *e per il personale indicato nell'articolo 18- bis*.

Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria possono accedere agli istituti, per ragioni del loro ufficio, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria.

Possono accedere agli istituti, con l'autorizzazione del direttore, i ministri del culto cattolico e di altri culti.



Comune di Bologna
Garante dei diritti delle persone private della libertà personale

Al Presidente dell'Associazione Nazionale
Comuni Italiani
Via dei Prefetti, 46
00186 R O M A

Al Presidente dell'Unione Province d'Italia
P.zza Cardelli, 4
00186 R O M A

Al Presidente Legautonomie
Via della Colonna Antonina
00186 R O M A

Ad oggi la figura del Garante delle persone private della libertà personale è presente in alcuni comuni italiani: Bologna, Ferrara, Roma, Firenze, Torino, Nuoro, Brescia, San Severo (FG), Reggio Calabria, Pisa, Sulmona, nella Provincia di Milano e Lodi, nelle regioni Lazio, Sicilia, Campania ed è stata approvata la relativa istituzione in Umbria ed Emilia-Romagna. Sono in corso le procedure per la nomina di altri Garanti territoriali.

Trattasi di uffici emanazione di enti territoriali, ai quali è demandata la crescente ricerca di risorse e di progettualità da investire sul carcere, che rappresentano il terreno di sperimentazione locale della figura del garante nazionale, non ancora istituita, e svolgono il ruolo di tutela e promozione dei diritti costituzionalmente garantiti (condizioni di vita dignitose, lavoro, salute, istruzione, per citarne alcuni) che tutti gli statuti (e leggi regionali) attribuiscono alla figura del garante delle persone detenute.

Come è noto, nella precedente legislatura, era intervenuta in data 4 aprile 2007 la approvazione alla Camera del testo unificato di diverse proposte di legge relative alla istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la tutela dei diritti umani e garante dei diritti delle persone private della libertà personale, organo imposto dalla risoluzione delle Nazioni Unite n. 48/134 del dicembre 1993, rimasta inattuata, per quanto riguarda l'Italia, proprio nella parte che in cui si raccomanda la istituzione di organismi nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani.

La Commissione, nel provvedimento che era in esame al Senato, svolgeva anche la funzione di Garante delle persone detenute o private della libertà personale, con compiti di vigilanza sulla esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati e dei soggetti sottoposti a custodia cautelare o comunque limitate nella libertà personale, con diritto di visita senza preavviso degli istituti penitenziari, ospedali psichiatrici giudiziari, comunità per minori, enti convenzionati con il ministero che ospitano persone in misura alternativa, centri di permanenza temporanea, camere di sicurezza.

Garante dei diritti dei detenuti Lazio
Via Pio Emanuelli, 1 pal. B – 00143 Roma
Tel. 06.51531120 Fax 06.5041634
info@garantedetenutilazio.it

Garante diritti libertà personale Comune Bologna
P.zza F.D. Roosevelt, 3 – 40123 Bologna
tel. 051219 4715 Fax 0512194366



Comune di Bologna
Garante dei diritti delle persone private della libertà personale

All'articolo 10 era previsto che la Commissione cooperasse con i garanti dei diritti delle persone private della libertà personale, o figure analoghe, ove istituiti in ambito regionale, provinciale, comunale, nello svolgimento delle rispettive funzioni e prende in esame le segnalazioni da queste effettuate, anche avvalendosi dei loro uffici, senza delega delle funzioni.

L'articolo 10 era di particolare importanza perché costituiva il primo riconoscimento a livello legislativo dei garanti territoriali, in ragione della positività dell'esperienza locale, come più volte riportato nei lavori parlamentari.

Nella vigente legislatura il sen. Salvo Fleres ha riproposto un disegno di legge (n. 343 presentato il 6 maggio 2008) che prevede l'istituzione di un garante nazionale dei diritti delle persone limitate della libertà personale.

Da terreno di sperimentazione per l'ufficio nazionale di un difensore civico delle persone detenute, noto da tempo ad altri paesi e sollecitato dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura anche per il nostro paese, l'esperienza locale, sia pure a livelli diversi, ha assunto anche una autonomia di percorso che richiede una riflessione sulle modalità di nomina delle figure di garanzia.

Alcune figure di garanzia risultano infatti nominate dai consigli comunali, provinciali e regionali di appartenenza, attraverso una procedura tesa a valorizzare il ruolo di terzietà, indipendenza ed autonomia del Garante, ed infatti in alcuni statuti si sottolinea la non dipendenza gerarchica da alcun altro organo, ma in alcuni casi, anche di primaria importanza per la vastità dei territori e degli istituti penitenziari di cui i Garanti si occupano, la nomina è avvenuta direttamente o dal Sindaco (Roma, Torino) o dal governatore regionale (come in Sicilia).

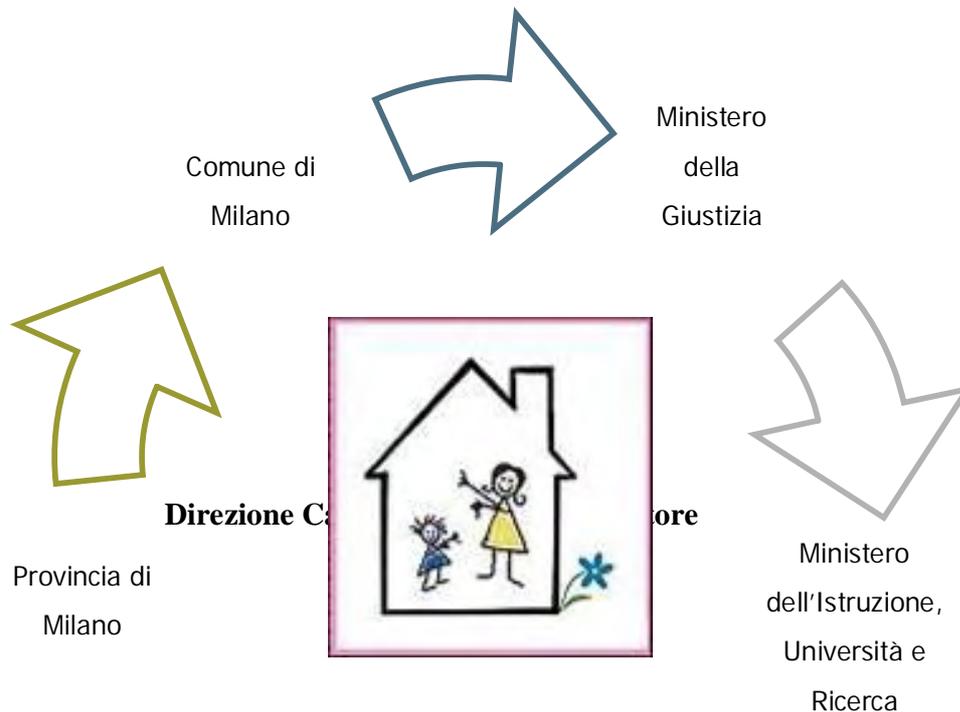
In un momento di espansione delle figure territoriali, anche e proprio in attesa dell'istituzione della figura del Garante nazionale, **a nome dei Garanti comunali, provinciali e regionali**, si invitano le autorità in indirizzo a voler favorire la scelta di nomina dei Garanti più rispondente alle caratteristiche della figura e anche al fine di trovare una omogeneità di disciplina che agevoli il compito dei Garanti, nonché di indicare la necessaria previsione della figura negli statuti degli enti, come è avvenuto, laddove esistenti, per il difensore civico.

Avv. Desi Bruno
Garante dei diritti delle persone
private della libertà personale
Comune di Bologna

Avv. Angiolo Marroni
Garante dei diritti delle persone sottoposte
a misure restrittive della libertà personale
della Regione Lazio

**I.C.A.M.
Istituto Custodia Attenuata Madri**

Progetto Educativo 2008



PREMESSA

Considerato il carattere sperimentale del progetto (al limite tra il trattamento penitenziario e quello della comunità) l'esperienza dell'ICAM, nel settore del trattamento penitenziario delle detenute madri con minori di anni tre, costituisce un modello innovativo e pertanto il P.P. 2008 si caratterizza non solo come strumento di programmazione ma soprattutto come momento di restituzione della prima fase sperimentale.

La sinergia e la collaborazione con gli enti istituzionali coinvolti nella sottoscrizione d'intenti (Ministero della Giustizia, D.A.P., Provincia di Milano, Comune di Milano, Ministero dell'Istruzione, Regione Lombardia) ha determinato una strategia trattamentale nel territorio milanese che ha permesso la messa a punto di un modello organizzativo e di trattamento. La sperimentazione in questo primo anno può divenire esportabile su altri territori.

L'Icam può essere considerato come il prototipo di altre esperienze simili che sono in via di elaborazione e che potranno essere avviate in futuro divenendo in seguito struttura di riferimento e fornendo consulenze e possibilità di tirocini e di formazione.

Qui di seguito è illustrata una breve sintesi delle azioni che hanno accompagnato la fase di progettazione per la realizzazione della struttura:

- a. In data 22.03.2006 è stata sottoscritta una dichiarazione d'intenti tra il Ministro della Giustizia, il Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca, il Presidente della Regione Lombardia, il Presidente della Provincia di Milano e il Sindaco del Comune di Milano per la realizzazione di una sezione

distaccata della Casa Circondariale di Milano a custodia attenuata per detenute madri con prole di età inferiore agli anni tre (di seguito denominata I.C.A.M.);

- b. Progettazione e ristrutturazione dell'edificio messo a disposizione dalla Provincia (2006) idoneo allo scopo che si è inteso perseguire;
- c. Avvio di collaborazioni con:
 - i. Servizi Educativi per l'Infanzia;
 - ii. Consultorio Familiare e Pediatrico;
 - iii. Azienda Ospedaliera Fatebenefratelli e Oftalmico: Unità Operativa Neuropsichiatria Infanzia Adolescenza (U.O.N.P.I.A.);
 - iv. Associazioni di Volontariato Bambini Senza Sbarre;
 - v. Associazioni di Volontariato Telefono Azzurro;
 - vi. Convenzione con l'Università Cattolica del Sacro Cuore finalizzata a tirocini formativi;
 - vii. Convenzione con l'Università Bicocca per collaborazione con consulente scientifico.
- d. creazione e attivazione di un coordinamento interistituzionale, espressione della sinergia tra l'Amministrazione Penitenziaria, il Comune di Milano e la Provincia di Milano.
Tale coordinamento è composto da specialisti per funzioni:
 - 1. responsabile area pedagogica ICAM;
 - 2. funzionario indicato dalla Provincia;
 - 3. responsabile dei servizi all'Infanzia del Comune di Milano;Il coordinamento si confronta con il consulente scientifico ed ha mansioni di supporto e consulenza, programmazione e verifica delle attività per una continua riflessione e verifica al fine di mettere a punto la manutenzione del progetto.
- e. avvio dell'attività formativa del personale coinvolto a diversi livelli finalizzati ad un accompagnamento che prevede il parziale abbandono da parte degli operatori delle diverse amministrazioni di routine cognitive/operative ed una diversa rappresentazione del contesto lavorativo.
- f. 02.04.2007: Istituzione della sezione distaccata di San Vittore destinata alla custodia attenuata delle madri detenute con Decreto Ministeriale del Ministro della Giustizia.
- g. 9 aprile 2007: apertura della casa con trasferimento da San Vittore delle madri detenute con figli di età compresa tra gli zero e i tre anni in alternativa alla sezione nido dell' istituto penitenziario. Le prime ospiti accolte sono state 2 donne italiane con i loro bimbi.
- h. breve sintesi delle attività e iniziative svolte nel primo semestre di apertura (**allegato 1**)

I.C.A.M.: LA SPERIMENTAZIONE DI UN MODELLO EDUCATIVO ALTERNATIVO PER LE MADRI DETENUTE

La struttura si rifà al modello organizzativo dall'Icatt (D.P.R 309/90 art. 95.) anche se non ne possiede l'aspetto terapeutico in quanto adotta uno strumento operativo di tipo comunitario.

La persona è soggetto attivo in relazione con l'altro: ogni ospite della casa viene considerato un individuo attivo, autore/attore capace di operare le proprie scelte, la cui soggettività è co-costruita

(costruita insieme) attraverso un processo circolare che coinvolge la persona e il contesto interattivo-relazionale, socio-culturale e normativo in cui essa si colloca.

Questo modello pedagogico sistemico relazionale intende aprirsi alla collaborazione e all'esperienza dei servizi educativi per l'infanzia e le famiglie presenti sul territorio per offrire ai bambini e alle madri occasioni di socializzazione e proposte educative che si pongono in una prospettiva di prevenzione primaria e di promozione delle risorse delle madri e dei bambini.

A livello pedagogico ci si riferisce all'idea di un'educazione intesa come umanizzazione sulla base dell'indirizzo personalista.

Nella struttura, orientata alla condivisione della vita quotidiana, si segue un modello di tipo familiare sottolineando, in questo modo, la matrice strutturale dell'agire educativo nel duplice significato di educare ovvero tirare fuori dal soggetto le proprie potenzialità ed il suo intensivo educare ovvero allevare, accudire nell'ottica generale che comunque non è il singolo operatore ma l'ambiente che fa terapia.

Possiamo pertanto parlare di istituto di custodia attenuata per madri (I.C.A.M.), orientata in senso educativo relazionale le cui finalità generali possono così definirsi:

- creare percorsi di auto-promozione e reinserimento sociale in modo che la mamma e il bambino, e più in generale il nucleo familiare, possa successivamente trovare una propria stabilità e solidità;
- favorire percorsi di cambiamento nelle donne detenute attraverso la progettazione e realizzazione di un programma di osservazione e trattamento individualizzato che, partendo dall'analisi dei bisogni e dalla domanda dell'interessata, miri a modificarne in positivo i comportamenti devianti, attraverso l'offerta di sostegno psico-sociale e l'individuazione di risorse strategiche di cambiamento nel suo contesto di vita;

Gli obiettivi generali possono poi così individuarsi:

- Favorire uno sviluppo equilibrato dei bambini da 0 a 3 anni anche utilizzando la fruizione da parte degli stessi dei servizi educativi per la prima infanzia;
- Facilitare la relazione tra madre e bambino e con altri eventuali figli all'esterno;
- Utilizzare i servizi sociosanitari del territorio;
- Preparare e accompagnare il processo di separazione del bambino dalla madre al compimento del terzo anno d'età;
- Sperimentare sinergie e collaborazione con gli enti e i servizi presenti sul territorio;
- Mettere a punto, monitorare e verificare un modello organizzativo e di trattamento;
- Documentare il processo, le criticità, le soluzioni e i risultati raggiunti.

Il modello educativo sistemico relazionale sperimentato in questi primi mesi di attività e accoglienza nella struttura, come si è detto, ha certamente risposto ai *bisogni primari dei bambini*¹ e delle madri prima ristretti nella struttura chiusa del carcere.

I bambini in carcere soffrono di disturbi legati al sovraffollamento, alla mancanza di spazio emotivamente utile che incide non solo sulla loro crescita complessiva, tanto da limitarne lo sviluppo attinente alla sfera emotiva (relazioni interpersonali, affettività) e cognitiva (stimoli efficaci, ambiente ricco), ma provoca anche irrequietezza, facilità al pianto, difficoltà di sonno, inappetenza, apatia.

Il carcere anche nelle situazioni migliori, dove sono state realizzate delle sezioni nido, è comunque di per sé, per le finalità che deve raggiungere e per le modalità ed organizzazione che ne derivano, un luogo incompatibile con le esigenze di socializzazione e di sviluppo psico-fisico del bambino.

¹ Per un approfondimento teorico si rimanda all'allegato 2

Il sovraffollamento, il contatto forzato tra etnie e culture diverse, le regole del carcere creano situazioni di stress e tensioni che si ripercuotono, inevitabilmente, nel rapporto madre - figlio.

Nella casa di custodia 'attenuata', le detenute e i loro bimbi piccoli possono ricreare un'atmosfera quanto più vicina possibile alla vita quotidiana di una famiglia non costretta in carcere, che non condizioni lo sviluppo dei piccoli.

In particolare *i bisogni dei piccoli* sono attinenti alle seguenti problematicità:

1. il carente sviluppo psico-fisico, dovuto alla permanenza forzata in istituto;
2. la difficoltà a relazionarsi;
3. le difficoltà cognitive e i problemi fisici: mancanza di stimoli efficaci, di attività motoria, spazi angusti, facilità al pianto, irrequietezza, inappetenza, disturbi del sonno, apatia;
4. la convivenza con altre donne e bambini di culture diverse e con regole estranee alle proprie abitudini;
5. il rapporto con la madre.

*I bisogni primari delle madri detenute*² a cui si è cercato subito di dare risposta, con interventi avviati dalla prima accoglienza, sono legati ai seguenti problemi:

1. anagrafici;
2. di salute;
3. di scolarizzazione;
4. di informazione;
5. la maternità e il rapporto con i figli: un forte senso di colpevolizzazione che rende la donna iperprotettiva ed esclusiva nel rapporto col figlio oppure deresponsabilizzata e inoperante fino alla completa delega ad altri della cura del figlio;
6. il mantenimento del rapporto con il partner, con i figli fuori e con la famiglia d'origine, soprattutto se la detenuta è straniera;
7. la difficoltà di accedere ai benefici previsti dalla legge, soprattutto per le straniere senza fissa dimora.

La condizione di imputata o l'esecuzione della pena possono creare nella madre stati d'ansia, paura di perdere il figlio e, di conseguenza, sottoporre il bambino a situazioni di stress; occorre, pertanto, favorire nella struttura un clima di accoglienza, serenità e di tutela del rapporto madre-figlio.

L'insicurezza che caratterizza la relazione madre-figlio deve essere 'tutelata' con una azione in grado di restituire efficacia alla figura materna, la quale deve essere aiutata ad esprimere, in modo cosciente e consapevole, i suoi compiti per rilegittimare il nucleo familiare riavvicinando ad esso, là dove è presente e riconosciuta, la figura paterna.

La condizione della detenzione, infatti, corre il rischio di delegittimare il ruolo di madre e la sua identità sociale, cui è connesso un più che probabile disorientamento del bambino proprio nei primissimi anni di vita rischiando di comprometterne sia il rapporto con la madre sia il suo sviluppo complessivo.

È importante inoltre evitare una degenerazione della delega/abbandono della madre la quale può sentirsi rassicurata da un contesto e dalla presenza di operatori non recepiti pericolosi per il bambino.

E' quindi fondamentale continuare nelle attività per rispondere innanzitutto al bisogno di uno sviluppo equilibrato dei bambini legato inevitabilmente al benessere delle madri detenute.

² Per un approfondimento teorico si rimanda all'allegato 3

LE RISORSE UMANE

Gli operatori che a diverso titolo sono autori e attori del progetto pedagogico sperimentale sono

- Direttore CC S.Vittore
- Responsabile dell'area pedagogica ICAM
- Staff educatori³/puericultrice
- Ispettrice polizia penitenziaria /personale pol.pen.
- n°2 assistenti sociali dell' U.E.P.E. di Milano
- n°1 psicologo (esperto ex art.80 della CC di Milano S.Vittore)
- n°1 Medico penitenziario (tre ore al giorno)
- n3 Infermiere penitenziario (due ore al giorno)
- n°1 Pediatra (consulente al bisogno)
- n°2 Insegnanti del CTP Cavalieri per n°6 ore settimanali
- n°3 medici per servizio notturno

Accanto al nucleo stabile si colloca un nucleo flessibile di operatori (variabili in riferimento ai progetti in atto):

- psicomotricisti
- operatori del consultorio familiare e pediatrico
- Associazioni di volontariato Telefono Azzurro
- Associazioni di volontariato Bambinisenzasbarre
- Tirocinanti Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano (Master in progettazione pedagogica nell'ambito della giustizia penale)
- volontari

IL TARGET

Le mamme e i bambini presenti all'interno della casa rappresentano un piccolo universo multiculturale con stili di vita, abitudini e rituali spesso molto diversi da etnia a etnia.

Queste caratteristiche rendono estremamente complesso il processo di integrazione, non creando spesso le premesse necessarie per favorire il "clima di serenità" della casa che possa contribuire alla crescita armonica dei piccoli ospiti

In generale quasi sempre problematico appare il contesto socio-familiare d'appartenenza e molto spesso i riferimenti familiari e/o amicali indicati non trovano riscontro.

Per la maggior parte delle mamme sembra non ci sia una particolare necessità di conoscenza o interesse nelle possibilità formative offerte; ciò è dovuto soprattutto alla cultura di appartenenza a ai diversi stili di vita delle donne stesse (si ricorda che la maggior parte di loro sono di appartenenza Rom/Sinte)

La maggior parte di loro vede nella struttura a custodia attenuata una reale e sostanziale convenienza personale in particolar modo sul piano giuridico e non una possibilità di tutelare e privilegiare il rapporto madre-figlio.

Per comprendere meglio il grado di partecipazione delle detenute al progetto, con particolare riferimento ai momenti di gestione degli spazi in comune, all'organizzazione dei turni di presenza al lavoro in cucina ecc., è utile partire dalla considerazione che la struttura penitenziaria "classica" tendeva a "passivizzare" e deresponsabilizzare la detenuta, favorendo in taluni casi una regressione

³ vedi allegato n°6 "Lo staff"

verso una dimensione infantile. Mentre nel nido di San Vittore le madri non erano chiamate in prima persona all'organizzazione dei pasti e alla pulizia degli ambienti, la nuova struttura si caratterizza per la richiesta di partecipazione attiva della detenuta con l'obiettivo di promuovere l'adulità e favorire l'assunzione di responsabilità attraverso un costante processo di autonomia e crescita della persona. Questo passaggio non ha fatto registrare lo stesso grado di partecipazione da parte di tutte le detenute transitate nella struttura e necessita di un costante accompagnamento educativo.

Ogni mamma e bambino è presa in carico con azioni di supporto quotidiano e continuativo, da parte delle figure educative oltre che dalle figure istituzionalmente preposte, per quello che attiene ad interventi di carattere giuridico, socio-familiare, sanitario.

In ordine alle mamme che sono finora transitate nella struttura c'è da rilevare che solo due ospiti provenivano dal nido di S.Vittore.

In generale si riscontra che molte delle giovanissime mamme, per la prima volta, devono prendersi cura nel quotidiano del loro piccolo poiché, all'interno del loro gruppo di appartenenza, sono le donne più anziane che aiutano le giovanissime.

Si osserva la carenza di mutuo aiuto tra le mamme sia nella cura dei bambini che degli ambienti. Infatti gli operatori osservano che le mamme con i bambini rappresentano delle "isole di diadi", che non vivono il gruppo come risorsa e soprattutto vivono l'altro (l'altra mamma, l'altra diade) non con interesse ma solo per secondi fini.

Infatti, dall'osservazione delle mamme in questi mesi di sperimentazione, si rileva la presenza di due diverse tipologie:

1. mamme iper eccitate (che urlano, non rispettano i tempi dei bambini, forzano i bambini "devi giocare!!") con le quali si lavora per calmarle e metterle in sintonia con il loro bambino cercando di ridurre i comportamenti non adeguati;
2. mamme isolate, assortite con un comportamento abbandonico verso i figli con le quali si lavora per la rimotivazione nello stare in relazione col proprio bambino

A questo proposito, per coinvolgere ancora di più le mamme sono previsti alcuni momenti dedicati solo a loro :

- psicomotricità
- espressività grafico musicale

Questa attività (una mezz'oretta ritagliata una tantum) aiuta le mamme a comprendere il significato del lavoro fatto coi bambini, all'interno del laboratorio di psicomotricità, e soprattutto risponde alla loro voglia di giocare, sperimentare cose che alleggeriscono un po' la condizione coatta in cui si trovano.

Tipologia dei reati:

Generalmente la tipologia dei reati commessi dalle donne, ristrette all'ICAM, è espressione chiara del percorso di marginalità che spesso segna le loro vite, riportandole in carcere per brevi e ripetute permanenze: furto, rapina, truffa, violazione della legge sulla droga e i reati contro il patrimonio costituiscono infatti il motivo della condanna per la stragrande maggioranza delle detenute.

Compare tra le tipologie dei reati la voce prostituzione, pur non essendo incriminabile lo status di prostituta; si tratta di reati legati a tale condizione, come oltraggio, lesioni e resistenza a pubblico ufficiale, violazione del foglio di via, atti osceni, rissa e così via.

La condizione di emarginazione vissuta nella società è caratteristica comune della maggioranza della popolazione detenuta sia maschile che femminile, ma il dato che emerge in maniera forte in questo ultimo caso è la mancanza dell'elemento "violenza", della pericolosità sociale nei reati delle donne.

Tendenzialmente la popolazione femminile detenuta è condannata a pene non molto lunghe: le condanne infatti si concentrano per lo più nella fascia inferiore ai 3 anni di detenzione

LA CASA

. L'I.C.A.M. è ubicata in zona 4 , in Via Macedonio Melloni n.51.

E' servita da diversi mezzi di trasporto:

- BUS:54-61-92-91-90;
- passante ferroviario: stazione di Milano Dateo.

La zona 4, in cui è inserita la struttura, offre diversi servizi alla persona, all'infanzia (consultori pediatrici) e alla famiglia (consultori familiari, il servizio Tempo per le famiglie e una Ludoteca)⁴.

In prossimità della struttura inoltre si trovano alcuni spazi verdi e parchi giochi dove i bambini, accompagnati dai volontari, possono trascorrere momenti all'aria aperta.

L'I.C.A.M. si trova in una palazzina di proprietà della Provincia di Milano.

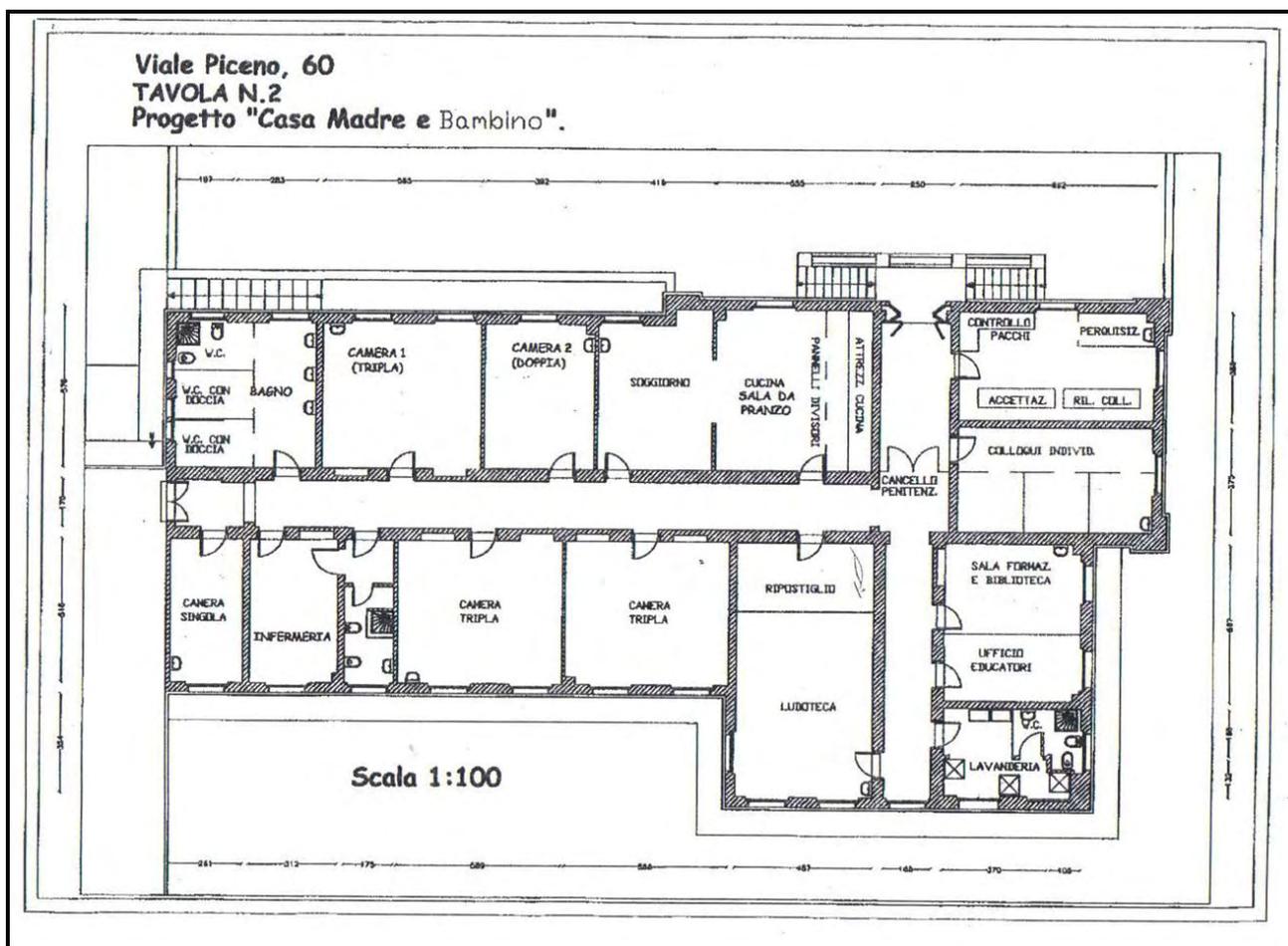
La struttura ripropone la pianta di una casa (420 metri quadri), interamente disposta su un piano, sul quale si aprono i seguenti ambienti: la portineria; la sala ospiti per accogliere i nuclei familiari durante i colloqui; la sala polivalente/biblioteca attrezzata con tv e computer; la lavanderia; la giocoteca attrezzata; n°6 camere di pernottamento; il guardaroba; il salotto; la cucina attrezzata; il giardino attrezzato con giochi da esterno; l' infermeria: una casa dove ogni mamma e ogni bambino possono vivere godendo di spazi riservati e di locali comuni. L'ambiente è reso particolarmente "soft" dalla scelta dei colori e degli arredi: un ambiente pieno di calore in virtù dello stile di vita familiare che circonda i piccoli.

Tale accoglienza implica la condivisione nel quotidiano, tra operatori, mamme e bambini, di tutte quelle attività affettivo-relazionali, educative e pratiche (scuola, nido, pranzo, cena, gioco ecc...) necessarie per una crescita armonica , attraverso anche la collaborazione e l'esperienza dei servizi socio-educativi-sanitari del territorio.

La casa è inoltre dotata di una macchina monovolume, attrezzata con i seggiolini, per il trasporto dei minori.

Figura 1. La planimetria della casa

⁴ In allegato(allegato n°5) una breve mappatura dei servizi offerti nella zona 4 di Milano stilata dall'U.E.P.E.



Lo Spazio: elemento qualificante del trattamento

Ritenendo fondamentali le componenti dello spazio per l'evoluzione del bambino e della persona, sin dalla progettazione in questi primi mesi, si sta procedendo al completamento degli arredi della casa secondo le necessità emerse nel periodo di permanenza delle mamme, ponendo particolare attenzione agli spazi deputati alla funzione educativa.

Sono state inserite 4 librerie a parete: 2 per la sala ospiti e 2 per la sala biblioteca, che permettono di rendere più comodamente fruibili i già numerosi volumi donati e quelli che arriveranno a seguito di collaborazioni in atto.

Lo spazio dedicato alle attività ludiche (**Giocoteca**) con i bambini è stato organizzato seguendo i suggerimenti del modello degli asili nido del Comune di Milano.

L'assunzione di consapevolezza, rispetto al ruolo dello spazio in cui il bambino vive in relazione alla formazione della sua identità e allo sviluppo delle sue potenzialità, induce a porre molta attenzione agli oggetti messi a disposizione ed agli spazi in cui questi sono resi fruibili.

L'organizzazione degli spazi e dei relativi materiali è intesa come un sistema aperto e modificabile dagli adulti e soprattutto dai bambini che in esso si muovono, si spostano, si incontrano e si "scontrano". I materiali sono disposti ipotizzando l'utilizzo che i bambini possano farne, considerando che l'esperienza quotidiana non si ripete mai allo stesso modo ma si ricompone in nuove modalità, valorizzando attività e risorse precedentemente non notate.

Sono i bambini stessi, in fondo, a riorganizzare il loro ambiente di vita lavorandoci sopra, giocandoci e trasformandolo secondo due loro bisogni fondamentali: quello di stabilirvi dei punti di riferimento

familiari, rassicuranti, e quello di esplorarne le possibili novità, allestendo nuovi scenari che spingono maggiormente all'avventura.

Lo spazio, sufficientemente ampio da consentire una sperimentazione della nascente autonomia motoria, dell'andare a gattoni, camminare, correre, arrampicarsi, fornisce stimoli con materiali ed arredi diversificati e stimola la curiosità dei piccoli ospiti.

Tale spazio è strutturato in angoli, è accogliente e protetto attraverso l'abbassamento del soffitto con vele colorate (figure mobili che pendono dal soffitto per contenerlo visivamente), tappeti morbidi e l'applicazione di animali morbidi ai davanzali.

Si è inoltre organizzato, con l'acquisto di due divanetti, un angolo dedicato alle mamme per incoraggiare la loro presenza e la loro partecipazione ai momenti di gioco dei loro bambini.

La propensione a personalizzare le pareti dell'intera casa, per farla diventare un luogo di autorappresentazione, ha avviato un lavoro di riflessione per la ricerca di un equilibrio tra le varie ipotesi formulate: una forma d'arte che restituisse l'accoglienza multiculturale della casa, senza tuttavia imporre immagini o decori insopportabili nel lungo e/o breve periodo di permanenza delle mamme.

L'elemento unificatore nelle parti comuni è riconoscibile con la scelta di Batik montati su doppio vetro e cornice di ciliegio.

Il batik è una tecnica africana usata per colorare i tessuti, specialmente quelli del Mozambico che raffigurano particolari scene di vita quotidiana e familiare (come scene di mercato, di caccia o di pastorizia) ed i colori sono quelli che richiamano alla terra e alla natura (come l'arancio, il giallo, il marrone) in sintonia con i colori dominanti nella casa.

Il corridoio centrale vede le pareti decorate con stampe raffiguranti la maternità nella storia dell'arte (Klimt, Picasso, Chagal...)

In collaborazione con le educatrici del nido di Via Ostiglia, si è avviata la creazione di una "memoria" secondo la metodologia già utilizzata presso i servizi educativi per l'infanzia: documentazione fotografica ed espressiva. È già stata avviata una prima fase espositiva di fotografie che documentano particolari momenti della quotidianità dei bambini.

Il perdurare di un numero significativo di presenze di mamme con bambini determina una difficile organizzazione e attuazione del progetto educativo così come elaborato inizialmente dal Progetto I.C.A.M., considerato che le presenze si sono attestate da qualche mese oltre la capienza prevista.

In particolare l'organizzazione della struttura, inizialmente avviata secondo uno stile più di tipo familiare, ha subito lentamente nel corso dei mesi una trasformazione verso un'organizzazione di tipo comunitario.

Tuttavia la casa è un ambiente dinamico, uno spazio elastico che deve poter rispondere ai mutevoli bisogni e all'evoluzione della comunità.

Lo spazio, strumento qualificante dell'intero progetto, è stato quindi modificato. Ricordiamo che le stanze da riposo, inizialmente previste per ospitare solo tre mamme e i loro bambini, sono state trasformate per accoglierne quattro.

Si è richiesto e ottenuto dalla Provincia un vano cantina per poter effettuare uno sgombero dalla casa dei generi non fruibili giornalmente e così rendere più agibile il locale guardaroba, che proprio in virtù dell'elevato numero di presenza viene utilizzato, con il posizionamento di un altro frigo, per deposito delle derrate alimentari settimanali.

Una particolare attenzione va posta allo spazio esterno: il **giardino** è utilizzato quotidianamente da mamme e bambini nel periodo estivo con l'ora legale, dalle ore 08.00 alle 20.00 e, nel restante periodo, dalle 08.00 alle 17.00.

È attrezzato per offrire ai piccoli, esperienze con l'ambiente attraverso l'uso di scivoli, casette e, nell'area cementata, i bambini possono utilizzare tricicli e palle.

Con il contributo del volontariato si è proceduto al reperimento di una piccola piscina per dare modo ai bambini, nella bella stagione, di giocare con l'acqua.

Il giardino è anche utilizzato come setting formativo per le mamme attraverso la predisposizione di una attività finalizzata alla coltivazione di erbe aromatiche da cucina, che serviranno alla preparazione del cibo.

Inoltre le 24 grandi finestre della casa sono arredate con fioriere che richiedono una costante cura.

I colloqui visivi con i familiari, che avvengono nelle giornate del sabato e della domenica, spesso, nella bella stagione, si svolgono in questo spazio.

IL PROGETTO EDUCATIVO INDIVIDUALIZZATO

Il progetto educativo si rivolge ad ogni mamma presente e coinvolge anche il nucleo familiare. Esso si attiva immediatamente con la presa in carico della diade madre/bambino e con azioni di supporto quotidiano e continuativo da parte dello staff interdisciplinare, a prescindere dalla posizione giuridica della detenuta madre.

Come si è più volte sottolineato gli interventi mirano a favorire l'acquisizione, da parte delle detenute madri, di competenze e strumenti idonei a supportarle nel ruolo genitoriale, favorendo la creazione di un contesto ambientale e strutturale idoneo alla crescita equilibrata di un minore attraverso anche il potenziamento del legame con i restanti componenti del nucleo familiare.

Snodo fondamentale dell'intero progetto è l'implementazione dei processi di responsabilizzazione nella relazione madre/ bambino e di rafforzamento della propria autonomia.

Nell'ambito del progetto educativo, l'U.E.P.E. avvia da subito l'approfondimento della conoscenza della donna, in relazione al suo contesto familiare e sociale di provenienza, attivando, se necessario, la collaborazione dei servizi del territorio. Il raccordo con i servizi del territorio è finalizzato anche a favorire il rientro del minore, all'atto della dimissione, nel nucleo familiare d'origine o ad individuare una struttura idonea.

Parallelamente, sono attivate azioni di sostegno della detenuta madre nella fase della separazione dal figlio e, quindi, di preparazione del suo rientro nell'Istituto Penitenziario.

In collaborazione con l'UONPIA, sono attivati interventi di sostegno nelle fasi della gravidanza e del puerperio, con momenti di formazione, informazione e sostegno psicologico.

Per le detenute madri giovani adulte sono attivati specifici percorsi di sostegno della genitorialità in situazioni di difficoltà, sostenendo tutti gli interventi finalizzati al miglioramento del rapporto tra detenuto e famiglia.

L'ingresso del minore al servizio socio educativo territoriale viene segnalato immediatamente per assicurare l'inserimento al nido di zona.

Ove possibile saranno favoriti momenti di incontro tra la detenuta madre e il proprio nucleo familiare per consumare un pranzo (secondo quanto previsto dall art.61 D.P.R. 2000) con la possibilità che sia la mamma a provvedere alla preparazione del pasto.

Ove possibile sarà favorita l' accoglienza per pomeriggi di festa dei fratellini / sorelline provenienti dall'esterno.

Ove fosse possibile per le mamme, i cui bambini frequentano i servizi socio educativi del territorio, sarà favorita la possibilità di accompagnare/riprendere i figli e presenziare alle feste del nido.

Considerato il carattere sperimentale del progetto (al limite tra il trattamento penitenziario e quello di comunità) si è tentato di pervenire alla definizione di interventi coprogettati con gli operatori che, condivisi con le mamme detenute, tendono ad evitare quelle rigidità che determinano a rendere le persone "oggetto" (di regole, orari, mansioni, stereotipi comportamentali).

La casa rappresenta per la maggior parte delle detenute, data la loro posizione giuridica, uno spazio di permanenza temporanea dove ogni sforzo è finalizzato a promuovere lo sviluppo della persona (lavoro sulla resilienza, sulle capacità residue, sulla motivazione) e a creare e mantenere un clima sereno per

dar vita ad un circolo virtuoso in espansione in cui la crescita di ogni ospite verso la responsabilità farà crescere la capacità operativa dell'intera casa.

Accoglienza

All'atto dell'ingresso ogni mamma e bambino riceve una fornitura di biancheria per il letto e per il bagno, che verrà riconsegnato al personale educativo al momento delle dimissioni.

Nell'arco della settimana successiva all'ingresso, lo staff interdisciplinare articola tutti gli interventi necessari per favorire l'inserimento della detenuta madre e del minore nella struttura, attraverso colloqui informativi e di conoscenza finalizzati all'individuazione di eventuali bisogni e, quindi, di successivi interventi. Nell'immediatezza gli operatori, presenti nella struttura, all'arrivo della detenuta e del bambino, provvedono alla risoluzione dei bisogni primari quali cibo, pulizia, sistemazione in camera e presentazione della struttura e delle figure professionali preposte.

Nelle giornate successive si calendarizzano gli incontri con il responsabile area pedagogica ICAM, l'assistente sociale, la responsabile dei servizi educativi del territorio, il medico del reparto e il pediatra. Dopo la presa in carico della diade madre-bambino, acquisito il consenso della mamma, lo staff articola gli incontri con la rete familiare esterna autorizzata ai colloqui visivi, per informare circa l'offerta pedagogica della struttura e individuare le relazioni familiari più significative e continuative. In questo contesto sarà verificata la sussistenza di eventuali elementi ostativi o limitativi della potestà genitoriale da parte delle Autorità Giudiziarie competenti.

Inserimento /Ambientamento

in questa fase sono previsti obiettivi a medio termine:

- ✓ Incentivare processi di responsabilizzazione e autonomia (gestione della propria stanza, della cucina, dei pasti e di accudimento dei bambini (pasto, cambio e igiene, sonno) anche attraverso le relazioni tra le madri con il sostegno del personale educativo;
- ✓ Favorire e far crescere nelle madri la motivazione alla frequenza dei bambini al nido attraverso i contatti con le educatrici e la conoscenza delle regole e delle opportunità offerte ai loro bambini dai servizi educativi esterni.
- ✓ Frequentare il corso di tecniche di cucina, scolastiche (progetto marsupio del CTP cavalieri) e partecipare a gruppi di confronto a tema con il medico di comunità o a gruppi di prevenzione sanitaria, condotti dall' assistente sanitaria del consultorio famigliare e/o dal medico di comunità;
- ✓ Aiutare le mamme a regolarizzare progressivamente i ritmi quotidiani dei bambini, attraverso rituali condivisi e attraverso la collaborazione degli operatori e delle altre madri;
- ✓ Offrire ai bambini occasioni di gioco e di interazione sociale con gli altri bambini nella struttura e all'aperto con stimoli adeguati all'età che non siano però sostitutive dell'esperienza del nido;
- ✓ Offrire alle madri modelli articolati e osservabili di socializzazione, di pratiche educative e di attività ludiche da parte degli educatori ;
- ✓ Sostenere la madre nel progressivo sforzo di rendere autonomo il bambino in previsione della separazione al compimento del terzo anno di vita.

Dimissione

- ✓ Se la mamma resta detenuta, si procederà alla preparazione del bambino e alla modulazione della separazione tra la madre e il bambino e al suo inserimento in altri contesti con l'aiuto di figure di riferimento il più possibile stabili e identificabili (scuola materna, triangolazione con la famiglia);
- ✓ Compatibilmente con le posizioni giuridiche (motivo dell'uscita) è previsto l'accompagnamento ai servizi del territorio ed il loro utilizzo.

L'organizzazione della giornata

Nel corso di ogni fase, ed indipendentemente dalla posizione giuridica, la vita all'interno della casa rappresenta un'esperienza dove tutte le ospiti e i loro bambini hanno l'opportunità di apprendere e/o rivedere abilità-comportamenti (cura degli spazi, cura di sé e degli oggetti in uso etc). Tutta l'organizzazione della vita quotidiana si conforma al progetto educativo formulato dal Tavolo Interistituzionale ed è quindi improntata ad esigenze di vita e benessere dei minori e delle loro mamme, regolata secondo la seguente scansione temporale: Una buona organizzazione della giornata risponde prima di tutto al bisogno dei bambini di ritrovare nella quotidianità tempi, ritmi, spazi e oggetti che rendono riconoscibili i diversi momenti di "cura", sostenendo così la loro capacità di orientarsi attraverso una sequenza di eventi che, in ogni momento della giornata, è ragionevole attendersi per riconoscere il contesto, costruirsi delle "rappresentazioni del mondo".

Dalle 8.00 alle ore 22.00 le mamme possono muoversi liberamente all'interno della casa: proprio perché la struttura si possa avvicinare all'idea di casa, gli ambienti sono utilizzati in modo il più flessibile possibile :

- a. Tra le 8.00 e le ore 9.30 sveglia, colazione e preparazione dei bambini;
- b. Entro le ore 13.00 pranzo;
- c. Entro le ore 20.00 cena;

Le donne sono parte attiva dell'organizzazione della vita quotidiana. Secondo lo spirito comunitario che sottende l'intero progetto, esse svolgono le varie attività in base a turni programmati e con il coordinamento degli operatori penitenziari ed educativi.

Le mamme puliscono la loro stanza di appartenenza; le pulizie dei luoghi comuni sono da esse effettuate secondo turni programmati settimanalmente. Sono tenute a mantenere in ordine la propria camera e gli spazi in comune e a prendersi cura degli arredi e delle suppellettili dell'intera struttura.

I bambini, che frequentano il nido e/o i servizi educativi territoriali per l'infanzia, sono accompagnati dalla detenuta madre, se autorizzata dall'autorità giudiziaria competente, ovvero dagli operatori, anche con automezzi dell'Amministrazione Penitenziaria o degli Enti Locali.

Inoltre i bambini, con l'autorizzazione della madre, trascorrono del tempo al di fuori della struttura con i volontari e/ o familiari della stessa indicati e sotto la loro responsabilità.

Durante la mattinata, le mamme si dedicano alla cura personale, alle attività domestiche e all'accudimento dei bambini che non si recano al nido.

Nelle ore pomeridiane partecipano alle attività educative, ricreative e istruttive finalizzate alla loro rieducazione e a favorire un'adeguata relazione madre-bambino.

servizio guardaroba

Il kit d'accoglienza fornisce biancheria e vestiario alle mamme e ai bambini (sono previsti 2 kit differenziati fino ai 9 mesi e oltre i 9 mesi di età) in casi di indigenza e/o assenza di rete familiare, e ogni qualvolta se ne ravvisi la necessità (visite ospedaliere, udienze ecc.).

Il vestiario e la biancheria consegnata alla mamma è registrata dal personale educativo che inoltre monitora i bisogni per le eventuali richieste al volontariato/associazioni.

Il lavaggio dei capi di abbigliamento/biancheria è affidato a ogni mamma ed è effettuato nelle ore comprese tra le h. 08.00 e le h. 14.00, salvo diverse disposizioni, utilizzando le apposite lavatrici. Il cambio e il lavaggio della biancheria letto e bagno è effettuata settimanalmente (ogni lunedì). Ogni mamma provvede inoltre a stirare i propri capi di abbigliamento e quelli del proprio bambino.

Servizio parrucchiere

Per rispondere al bisogno di ritrovarsi nella propria identità delle mamme e per sostenerle nel rafforzare la loro fiducia in sé stesse, è prevista la presenza in struttura, una volta a settimana, del parrucchiere, servizio predisposto e organizzato in spazi opportuni attraverso il convenzionamento con un professionista che garantisce, nell'ambito delle proprie competenze, le prestazioni di base (taglio, piega e tinta) a costi concordati, i cui oneri sono a carico dell'Amministrazione.

Servizio di orientamento/informativo al lavoro

La struttura organizzata su base comunitaria richiede alla detenute madri, ciascuna secondo le proprie possibilità, l'impegno a collaborare nello svolgimento delle attività legate alla gestione domestica.

Partendo dall'attenzione alle differenze soggettive nell'orientamento, nella formazione e nell'accompagnamento al lavoro "dentro e fuori" (le donne sono di diverse età, esperienza di detenzione, provenienza, cultura e percorso biografico) si è introdotto un nuovo servizio informativo e di orientamento che, partendo dalla ricostruzione dell'anamnesi della donna (situazione giuridica, situazione familiare, situazione formativa e lavorativa), mira ad accompagnare la riflessione delle donne rispetto ai propri obiettivi personali, sostenendole per conciliare lavoro e vita familiare dentro e fuori il carcere.

Servizio biblioteca e attività scolastiche

All'interno della struttura I.C.A.M. è istituita una biblioteca rispondente alle esigenze di promozione culturale, informazione ed educazione permanente delle detenute madri. La sala è fornita di libri, un video, videocassette, CD Rom, musicassette e di una piccola sezione, dedicata ai testi per l'infanzia.

Le detenute madri possono consultare, leggere, visionare i testi, segnalare eventuali bisogni al personale educativo.

All'interno di questo spazio sono previsti: corsi di istruzione e alfabetizzazione organizzati con il Centro Territoriale Permanente Cavalieri, corsi di computer, pittura, poesia, scrittura creativa, autobiografia, fiabe e sogni, studio individuale. Sono altresì previsti gruppi di informazione giuridica, e gruppi per favorire l'incontro tra culture di appartenenza diversa, con il Consultorio pediatrico e familiare, oltre a tutte le attività culturali e di istruzione, predisposte dal progetto pedagogico annuale.

Attività formative

Nel periodo di permanenza all'interno della struttura le detenute madri possono acquisire competenze relativamente ad attività di tipo domestico, nella preparazione di menù, nella conservazione e manipolazione dei cibi, nel giardinaggio, nelle tecniche di cucito e, infine, in elementi di puericultura di igiene e cura del bambino.

Al fine di favorire l'inserimento lavorativo delle detenute madri, sono attivati percorsi trattamentali in regime di lavoro all'esterno anche attraverso momenti di formazione professionale per l'acquisizione di specifici diplomi.

Attività culturali, ricreative e sportive

Attraverso l'attivazione di risorse di volta in volta diverse e funzionali, si organizzano attività culturali, ricreative e sportive privilegiando le iniziative provenienti dalle stesse mamme detenute e favorendone la realizzazione con il coinvolgimento del territorio. Particolare attenzione è rivolta alle attività ricreative indirizzate ai bambini, secondo opportuni appuntamenti in agenda.

Per favorire, infatti, quanto più possibile, esperienze socializzanti dei bambini con l'ambiente esterno, gli assistenti volontari dell'Associazione Telefono Azzurro, previa autorizzazione scritta della detenuta madre, possono accompagnarli fuori della struttura.

Per rispondere alle esigenze di gioco dei bambini e organizzare momenti ludici e formativi rivolti alle madri e ai bambini è a disposizione degli stessi una giocoteca.

Il servizio religioso

Alle detenute madri è assicurata ogni manifestazione della libertà religiosa: la libertà garantita dallo Stato ad ogni cittadino di scegliere e professare la propria credenza in fatto di religione⁵.

E' assicurata:

la celebrazione del culto cattolico, con la presenza del cappellano di San Vittore; Il dialogo personale, su richiesta della detenuta madre per sostegno morale e spirituale.

E' distribuito a chi lo richiede materiale religioso, libri di preghiera, bibbie croci, ec.

Catechesi per catecumeni che desiderano ricevere i primi sacramenti .

Per il rito cristiano cattolico sono momenti significativi le celebrazioni della Santa Messa di Natale, Pasqua e via Crucis del Venerdì Santo.

In nessun caso è consentito sminuire il valore e le manifestazioni dei vari culti professati dalle detenute madri né offendere i simboli delle altre confessioni religiose.

Ogni Ministro di culto autorizzato ad entrare in Istituto può concordare con la direzione incontri ed attività per le detenute madri. Possono essere invitate persone esterne all'Istituto.

Le detenute madri possono chiedere alla Direzione di incontrare Ministri culto di propria fiducia.

A questo proposito un momento significativo, in coincidenza con il periodo natalizio, è stata la **celebrazione del battesimo** di quattro bambini presenti in casa e del fratellino di uno di questi proveniente dall'esterno.

La cerimonia ha avuto un grande impegno di risorse umane e materiali, (ricerca abiti da cerimonia secondo i desideri manifestati dalle mamme, rispetto delle tradizioni di appartenenza, ricerca di padrini e madrine..).

RETE DEI SERVIZI COL TERRITORIO

E' attivata la collaborazione con il **pediatra di comunità di Zona 4** per interventi di prevenzione e vigilanza delle malattie infettive, attraverso incontri e momenti di gruppo di informazione.

I servizi socio- sanitari del territorio coinvolti sono:

- il **consultorio pediatrico** per la presa in carico dei bambini, per quel che attiene le vaccinazioni, il bilancio di crescita e di salute;

La puericultrice, in convenzione con l'amministrazione penitenziaria per quel che attiene la cura e l'assistenza dei bambini sani, mantiene i collegamenti con il consultorio segnalando l'ingresso di un nuovo bambino e accompagnando lo stesso per le vaccinazioni e per ogni ulteriore esigenza, cura e supporto delle mamme.

- Il **consultorio familiare** per incontri di promozione del benessere in area materno infantile (tematiche del ciclo di vita femminile, l'interruzione di gravidanza, la gravidanza, i controlli, gli esami, il parto, l'allattamento...) di gruppo e individuali, eventuali screening di prevenzione del tumore del collo dell'utero e pap test;

⁵ Essa è tutelata dalla maggior parte degli Stati moderni attraverso Costituzioni e, in sede internazionale, dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo firmata all'ONU nel 1948. In Italia la Costituzione difende questo diritto agli articoli 3, 7, 8, 19, 20, 117/c a cui si rimanda per approfondimenti. Inoltre concorrono leggi apposite, come il Concordato fra Stato e Chiesa (chiamato nella sua prima stesura col nome di Patti Lateranensi), e intese analoghe fra lo Stato ed altre religioni

- In caso di difficoltà psicologiche o patologie neuropsichiche dei minori può essere attivato, previo consenso della madre, l'intervento dell' **Unità Operativa Neuropsichiatria Infanzia Adolescenza** (di seguito UjO.N.P.I.A.) dell'Azienda Ospedaliera Fatebenefratelli e Oftalmico. L'U.O.N.P.I.A. prende in carico il minore, fornendo un riferimento di alta specializzazione per gli aspetti diagnostici e riabilitativi, mediante un approccio multidisciplinare, che integra le competenze cliniche di neuropsichiatri infantili e psicologi con la professionalità di fisioterapiste, logopediste e terapisti della neuro-psicomotricità;
- Parimenti, all'U.O.N.P.I.A. è demandata la competenza alla diagnosi, valutazione funzionale e trattamento delle patologie neuromotorie, dei disturbi di apprendimento e del linguaggio, dei disturbi relazionali e psicosomatici, attività di counselling e prescrizione per i minori disabili;
- Sono inoltre organizzati presso l'I.C.A.M. incontri di infant-message;
- Il consultorio pediatrico prende in carico i minori per le vaccinazioni di legge, per il bilancio di crescita e per ogni aspetto inerente la tutela della salute.

Progetto per l'inserimento all' asilo nido

Un'altra risorsa fondamentale del territorio è l'inserimento all'asilo nido comunale di via Ostiglia n°3 per i bambini delle detenute che ne facciano richiesta. Durante la fase dell'accoglienza ogni mamma riceve una prima informazione dagli operatori circa la possibilità di inserire il proprio bambino nella struttura educativa comunale.

Nel caso in cui si evidenzi un interesse da parte della madre, il progetto prevede la presenza in I.C.A.M. di un'educatrice del servizio educativo comunale finalizzata alla presentazione del progetto e soprattutto la costruzione di un rapporto di fiducia e conoscenza con la mamma e il bambino e la valutazione delle condizioni della coppia accolta attraverso una serie di incontri programmati. L'inserimento presso l'asilo nido comunale avviene con modalità e tempi adeguati al bambino e concordati con la madre. Per l'educatrice del servizio educativo è previsto un monte ore aggiuntivo di servizio settimanale per accompagnare e supervisionare i progetti educativi dei bambini e mantenere il legame con la madre dei piccoli ospiti, attraverso l'aggiornamento quotidiano delle attività svolte e della loro crescita.

Come già esplicitato in precedenza, per quanto riguarda i progetti dei bambini inseriti nell'asilo nido d'infanzia del quartiere, per rispondere al criterio della continuità educativa, viene garantito che l'approccio utilizzato dalle educatrici del nido, con le quali sono programmati incontri periodici, venga riproposto anche nei tempi trascorsi all'interno della struttura. Questo tende ad evitare interventi educativi scollegati tra loro e inevitabili situazioni di disorientamento nei bambini.

In questi mesi tutte le mamme accolte all'I.C.A.M. sono state informate della presenza sul territorio del servizio educativo per l'infanzia; 7 bambini sono stati accolti presso l'asilo nido di via Ostiglia e due mamme hanno potuto partecipare alla festa di chiusura del nido nel mese di giugno, e una mamma alla festa natalizia.

L'ambientamento è un momento molto importante per il bambino e per la figura genitoriale, perché attraverso la sua esplorazione dell'ambiente, la scoperta dei materiali a disposizione, la relazione con i pari e con le educatrici, può ambientarsi con serenità.

L'obiettivo pedagogico, nella delicata situazione delle madri detenute e dei loro bambini, è quello di consentire al bambino una relazione equilibrata con la mamma, attraverso la sua esperienza educativa all'interno del nido di via Ostiglia, dandole così la possibilità di collaborare ai progetti educativi all'interno dell'I.C.A.M..

In questo momento è importante creare una continuità emotiva e relazionale tra la mamma (famiglia) e l'educatrice (nido) e che la conoscenza del nido possa costituirsi come esperienza organica, capace di favorire nel bambino, attraverso l'intermediazione dell'educatrice, sia la separazione graduale e non traumatica, sia la costruzione della propria identità.

L'obiettivo dell'educatrice del nido d'infanzia è di relazionarsi con la coppia madre-bambino, ponendosi in una situazione di osservazione ed ascolto.

Attraverso questa modalità di conoscenza e di fiducia reciproca, l'educatrice rassicura la mamma spiegandole che il suo compito è quello di collaborare con lei allo sviluppo psico-fisico sereno del suo bambino, rispettandone le differenze culturali e sociali, e non di sostituirsi a lei.

Con queste premesse l'educatrice del nido d'infanzia Ostiglia si relaziona con le madri in previsione dell'ambientamento all'interno dei servizi educativi del Comune di Milano. La prima settimana prevede una permanenza al nido, con l'educatrice di riferimento e gli altri bambini, della durata di due ore al mattino per offrire la possibilità di conoscere l'ambiente ed i materiali messi a loro disposizione in tutta tranquillità. La seconda settimana aumenta il tempo di permanenza offrendo al bambino la possibilità di vivere con gli altri bambini della sezione il momento del pasto e successivamente, dopo un'attenta osservazione e valutazione, il momento del sonno.

Con l'illustrazione attraverso materiale fotografico del progetto pedagogico-educativo del nido, l'educatrice racconta la giornata tipo evidenziando i vari momenti ed il valore dei gesti compiuti.

Si illustra anche l'esperienza di crescita attraverso le proposte di gioco, la relazione con il gruppo dei pari, l'affettività e la continua scoperta.

L'educatrice rassicura le madri sulla continuità di questa relazione in modo da informarle sui progressi dei loro figli.

Il servizio socio educativo del territorio col **“Il tempo per le famiglie”**, mirato a sostenere le famiglie con bambini da 0 a 3 anni nelle loro esperienze educative al fine di prevenire i disagi e i rischi legati all'isolamento delle stesse nel contesto cittadino, si propone di accompagnare e sostenere le donne nella relazione con il bambino e metterle in grado di gestire il processo del distacco (argomento particolarmente delicato per queste mamme in particolare). A tal fine si sta costruendo una collaborazione con il coinvolgimento del volontariato.

Nell'ambito di ricerca di sinergie con gli enti e i servizi presenti sul territorio, sono in fase di avvio alcune collaborazioni con:

- il servizio Madre Segreta della Provincia di Milano;
- il progetto “Nati per leggere”, promosso dall'alleanza tra bibliotecari e pediatri attraverso le seguenti associazioni:
 - o L'Associazione Culturale Pediatri - ACP che riunisce tremila pediatri italiani con fini esclusivamente culturali;
 - o L'Associazione Italiana Biblioteche che associa oltre quattromila tra bibliotecari, biblioteche, centri di documentazione, servizi di informazione operanti nei diversi ambiti della professione;
 - o Il Centro per la Salute del Bambino - ONLUS, che ha come fini statutarie attività di formazione, ricerca e solidarietà per l'infanzia.
- La biblioteca civica di Monza;
- La trasmissione per bambini Crapapelata: di Radio Popolare;

Progetto cucina:

Si ritiene di doversi soffermare sulla presentazione del progetto cucina considerato il rilevante significato educativo e formativo che tale attività riveste nel più ampio quadro del progetto educativo. La preparazione dei pasti, come tutte le attività comuni, riveste grande importanza per quanto riguarda l'apprendimento di comportamenti adeguati e rispettosi per la convivenza.

La cucina è uno spazio con una alta connotazione di socializzazione sia per le mamme che per i bambini supportati dal personale educativo.

Elemento fondamentale per ogni buona alimentazione è evitare ogni eccesso, infatti il regime alimentare comunitario è definito in tabelle ministeriali (a disposizione per visione c/o la cucina) elaborate dal medico e si caratterizza per due tipi di menù: uno per il periodo estivo e uno per il periodo invernale.

Ogni bambino segue la dieta, personalizzata dal pediatra, e ogni mamma può essere supportata in ciò dalla puericultrice.

L'alimentazione tiene conto del regime dietetico di ogni ospite ed in particolare di eventuale presenza di patologie gastriche o epatiche.

Una volta alla settimana è rifornita la dispensa della cucina: è pertanto indispensabile che le mamme che si alternano giornalmente al servizio di preparazione del pasto osservino le norme igieniche, le porzioni e le grammature previste dal menù in modo da evitare eccessi e il rischio di esaurire le scorte prima del previsto. Eventuali scorte personali dovranno essere risposte solo nel locale cucina in appositi contenitori personali.

La corretta gestione della preparazione dei pasti è un momento di verifica molto importante per il buon andamento comunitario.

In tal senso le figure educative (attraverso apposito finanziamento) condividono il momento dei pasti (n.2 per pranzo/cena) con le mamme e i bambini, orientando le stesse verso l'acquisizione di una sempre maggiore autonomia.

E' importante pertanto che si rispettino i seguenti orari e la seguente organizzazione:

- dalle 7.30 ore alle ore 9.30: colazione;
- dalle ore 10.45 alle ore 13.30: preparazione, consumazione pranzo, riordino cucina. Le mamme secondo una programmazione settimanale preparano il pasto e le altre accudiscono i bambini, con il supporto della puericultrice. Alla fine del pasto le altre si occupano della sistemazione della cucina. I bambini pranzano prima utilizzando gli appositi seggioloni e/o il tavolino pappa. Per i bimbi più grandicelli il momento del pranzo si svolge con il sostegno della puericultrice avvalendosi del modello Nido⁶ per abituare i bambini stessi alla condivisione anche di questo momento e di questo rituale. Come già detto la puericultrice partecipa con le mamme alla preparazione degli alimenti per i bimbi sostenendole per seguire le indicazioni dietetiche specifiche.
- ore 15.30: merenda bimbi;
- ore 18.45/20.00: preparazione, consumazione cena e riordino cucina.

L'educatrice referente del progetto coordina tutte le attività quotidiane e straordinarie legate allo spazio cucina, d'intesa con la puericultrice per gli aspetti dell'alimentazione dei bambini e con gli altri educatori per la continuità serale.

Queste attività sono ipotizzate con varie finalità e obiettivi:

- Programmare uno spazio di intervento coinvolgendo le mamme presenti in I.C.A.M., offrendo un sostegno, una metodologia ed un piano di lavoro che organizzi settimanalmente e preveda una turnazione funzionale alla preparazione dei pasti, dal lunedì alla domenica compresa, nonché all'accudimento dei bambini presenti nella struttura e, infine, al riordino della cucina;
- Fornire informazione per una corretta alimentazione;
- Regolamentare gli orari di consumazione dei pasti;

⁶ Il cibo per il bambino ha un'alta connotazione affettiva e rappresenta un momento di socializzazione molto importante. Questo momento particolare della giornata può essere vissuto dal bambino come esplorativo, volto alla scoperta di nuovi sapori.

Affinché il pranzo rappresenti un momento formativo è utile che sia svolto in un'atmosfera rilassante e tranquilla, priva di fretta, di ansia e rumori, in un ambiente con attrezzature a misura di bambino

- Fornire momenti teorici/formativi a cura della figura professionale del cuoco (formatore della scuola di formazione professionale Achille Grandi) che appronta con il coinvolgimento attivo delle ospiti il menù di mezzogiorno, da consumare come pranzo, e quello della sera che viene opportunamente conservato e consumato nelle ore serali dalle ospiti stesse adeguatamente istruite per la preparazione e la conservazione degli ingredienti e dei cibi;
- Sviluppare l'arte del fare attraverso momenti ricreativi, aggregativi e multietnici, che tengano conto non solo di importanti nozioni ma anche della manipolazione degli ingredienti e la realizzazione di ricette appetibili e nutrizionalmente equilibrate (preparazione di dolci/torte in occasione di compleanni, rinfreschi, feste ecc.);
- Preparare piccoli prodotti da potere utilizzare in alcune stagioni dell'anno;
- Sviluppare una consapevolezza alimentare che si arricchisce grazie al contributo di un lavoro multidisciplinare che coinvolge il medico, il pediatra, gli operatori e i formatori;
- Favorire una modalità di relazionare e di stare insieme nel rispetto e nel riconoscimento dell'altro, con regole, riti, senza dimenticare il contesto e la cultura di appartenenza, in un processo che porti alla consapevolezza e alla cura della salute della persona (come e cosa mangio);
- Costruire un giusto rapporto con il cibo, fondamento di una vita sana;
- Facilitare la comunicazione e la relazione affinché, attraverso lo strumento del cibo, il gruppo diventi una risorsa finalizzata al potenziamento di attitudini individuali ed evoluzione delle stesse.

L'impegno richiesto alle donne nel contesto del "progetto cucina" è quindi di tipo produttivo ma anche formativo, dove l'obiettivo contingente è assicurare i pasti giornalieri e quello finale il conseguimento di una completa autosufficienza nella preparazione di menù completi e nella gestione di una cucina semiprofessionale nei suoi diversi momenti organizzativi.

Risorse economiche
• Prestazioni per servizio professionale cuoco " laboratorio Tecniche di cucina – Laboratorio pasticceria €7.000,00 + 3.000,00 derrate alimentari
• Previsione spesa pasti figure educative
€3,041 x7gg. =21,287 x1 mese=85,148 x12 mesi = 1.021,776
Progettazione "pranzi nuclei familiari" €1.000,00

VALUTAZIONE

Considerato che il progetto pedagogico I.C.A.M. è innovativo e aperto, la "valutazione di processo" che accompagna in itinere l'implementazione del progetto è il modello di valutazione che coglie meglio gli elementi da replicare, totalmente o parzialmente o quelli da modificare nello sviluppo dello stesso.

Infatti tale valutazione principalmente risponde ai seguenti quesiti:

1. Se l'intervento sta raggiungendo la popolazione bersaglio;
2. Se le attività sono conformi alle attività progettate, tenuto conto dei vincoli e della normativa in vigore;
3. Se le risorse materiali e finanziarie impiegate sono sufficienti e se il personale è adeguato per svolgere i compiti richiesti.

Tale valutazione, oltre a questi interrogativi iniziali, risponde anche ai seguenti:

4. ci sono ostacoli?, e di quale natura che causano divergenza fra quello che è realizzato e quello che è stato progettato?;
5. secondo i diversi punti di vista, il progetto si sta avvicinando agli obiettivi?;
6. quali sono le condizioni dell'ambiente, le caratteristiche dell'organizzazione e degli operatori che facilitano il progetto?
7. quali aspetti del progetto si stanno rivelando più utili e quali meno?
8. gli obiettivi del progetto si confermano rilevanti per i destinatari?
9. quali cambiamenti sta apportando il progetto sugli operatori, gruppi, organizzazioni, comunità coinvolte?.

Il momento di valutazione si pone come obiettivi:

- la rendicontazione dei processi e delle attività avviate;
- la presa di coscienza, la consapevolezza e l'apprendimento dall'esperienza, finalizzati all'empowerment di tutti gli attori coinvolti nel progetto, producendo non solo conoscenza ma apportando maggiore valore ai processi avviati.

La raccolta regolare di informazioni (indicatori di processo) e la sistematizzazione di queste, durante tutte le fasi e attività previste dal progetto, sono utili:

- per il responsabile del progetto che in ogni momento può avere un quadro chiaro delle attività e degli obiettivi raggiunti;
- per i finanziatori ed i politici che richiedono ad intervalli regolari relazioni sullo stato del progetto;
- soprattutto per gli operatori impegnati nella realizzazione delle attività per avere una visione complessiva dello stato d'implementazione del progetto, per confrontarsi con gli altri operatori e decidere insieme su come comportarsi in situazioni impreviste o particolari, per uniformare le modalità d'intervento, per capire quali attività si stanno rivelando più utili, per avere un primo feedback dai beneficiari (le mamme e i bambini) e dagli altri operatori/organizzazioni coinvolte, per proporre cambiamenti.

La valutazione di processo rende possibili aggiustamenti in itinere e fornisce informazioni utili per un eventuale miglioramento o riprogettazione dell'intervento.

E' importante rilevare che per poter attuare una valutazione di processo è necessaria una partecipazione attiva dei responsabili, dei coordinatori e degli operatori in modo che si arrivi a decidere quali informazioni rilevare, con quali modalità, come sintetizzarle e utilizzarle.

STRUMENTI E INDICATORI DI VALUTAZIONE

Di seguito sono esposti le modalità di rilevazione e gli indicatori di processo utilizzati in questi primi mesi dall'equipe educativa dell'Istituto a Custodia Attenuata Madri.

Rilevazione dati da parte degli operatori:

1. n° utenti contattati e coinvolti;
2. n° presenti alle attività;
3. n° contatti con altre istituzioni, organizzazioni, enti del territorio, coinvolti nel progetto;
4. n° ore dedicate dagli operatori ad ogni singola attività;
5. n° e tipologia di ostacoli incontrati nelle diverse attività;

Osservazione partecipante (dell'operatore):

1. interesse dei partecipanti;
2. modalità di conduzione dell'attività da parte degli operatori;

Colloqui individuali:

1. impressioni e riflessioni degli operatori;
2. aspettative, bisogni, impressioni e riflessioni delle mamme;
3. congruenza tra obiettivi esplicitati nel progetto e bisogni reali;
4. impressioni, valutazioni di altri operatori sulla ricaduta ed efficacia dei progetti attuati (es. assistenti sociali o agenti polizia);

Discussione di gruppo (con operatori e mamme):

1. riflessioni;
2. ricostruzione della storia e delle difficoltà del progetto;
3. raccolta di proposte;

Osservazione diretta:

1. rilevazione del comportamento (aggressivo, collaborativo, prosociale,..) durante le attività quotidiane (dal momento della cura di sé e del bambino -allattamento al seno, bagnetto...- alle attività organizzate dall'istituzione)

Riunioni:

1. n° degli staff educativi previsti;
2. n° degli staff educativi realizzati;
3. n° dell'equipe interistituzionale previste;
4. n° dell'equipe interistituzionale realizzate;
5. n° delle riunioni dell'intero personale previste
6. n° delle riunioni dell'intero personale realizzate.

Relazioni:

1. n° delle relazioni di aggiornamento delle mamme dei lattanti;
2. n° delle relazioni di aggiornamento delle altre mamme.

Dimissioni:

1. n° delle donne dimesse con progetto;
2. n° delle donne dimesse senza progetto.

Rapporti con il territorio:

1. n° degli incontri con le istituzioni del territorio;
2. n° degli incontri con il terzo settore del territorio di riferimento;
3. n° degli incontri con le associazioni del territorio;
4. n° delle collaborazioni del territorio;
5. n° degli eventi.

CONCLUSIONE

La sfida educativa che tutti gli operatori sostengono è finalizzata a progettare, ma, soprattutto, a realizzare interventi che riguardino da una parte l'aiuto alle madri per consentire loro una relazione più consapevole con i propri figli, dall'altra il lavoro con i bambini che, attraverso il contatto continuo e l'offerta di esperienze sempre diverse, riduca i danni della carcerazione e immetta nel loro processo di crescita tutti gli elementi di stimolo e di sollecitazione che a questo processo sono indispensabili.

Gli interventi che in questo senso devono poter essere rinforzati sono mirati:

1. al supporto alla genitorialità:
 - a. promozione della genitorialità attraverso laboratori e presenza di personale esperto, che aiutino le madri nel difficile compito della maternità;
 - b. supporto psico-pedagogico individualizzato al rapporto madre/bambino (soprattutto se neonati) in una situazione ambientale più tranquilla (vita familiare/comunitaria) rispetto a

- quella 'estrema' della carcerazione, che può creare situazioni di forte disagio e di squilibrio. E' previsto il contributo di tutta l'equipe educativa;
- c. mantenimento e potenziamento dei legami familiari (con partner, con gli eventuali figli fuori, con la famiglia d'origine e altri significativi);
 - d. inserimento dei bambini al nido.;
 - e. ipotesi di concessione alle mamme detenute di permessi di accompagnamento dei figli all'asilo, sia attraverso la fruizione di Permessi Premio che di permessi ex art.30 O.P.;
 - f. Alla previsione, con l'applicazione di quanto espressamente previsto dal Regolamento di esecuzione, ex art. 21 comma 13, di lavoro all'esterno e/o frequenza ad attività formative con la possibilità eventuale di accompagnare e riprendere il bambino all'asilo nido.
- 2 All'accoglienza e all'integrazione delle donne straniere, attraverso:
- a. processi di interscambio tra detenute
 - b. condivisione di momenti/ confronto di esperienze, culture e tradizioni.
 - c. all'attivazione di gruppi di auto-aiuto
 - d. sostegno accompagnamento, counselling, sostegno sociale.
2. al favorire l'indipendenza lavorativa/economica delle detenute e il reinserimento nel proprio contesto sociale, attraverso l'acquisizione di competenze scolastiche e professionali:
- a. attività formative/culturali interne alla struttura rivolte alle mamme e conseguenti adeguate attività per i bambini nei tempi di permanenza extra nido;
 - b. attività lavorative interne ed esterne alla struttura attraverso convenzioni con imprese pubbliche e private o con le cooperative del territorio;
 - c. prevedere una maggiore attenzione alla fase di dimissione progettando, anche in collaborazione con il territorio di riferimento, un accompagnamento nella fase più delicata del percorso.
3. alla maggiore fruizione, da parte dei bambini, delle occasioni offerte dalla comunità esterna in collaborazione e sinergia con le associazioni di volontariato del territorio.



Ministero della Giustizia

Dipartimento Amministrazione Penitenziaria

Provveditorato Regionale per la Lombardia

Ufficio Detenuti e Trattamento

Unità Organizzativa del Trattamento

ISTITUTO CUSTODIA ATTENUATA MADRI: ASPETTI PEDAGOGICI

La struttura dell'Istituto Custodia Attenuata Madri si rifà al modello organizzativo dall'Icatt (D.P.R. 309/90 art. 95.) anche se non ne possiede l'aspetto terapeutico in quanto adotta uno strumento operativo di tipo comunitario.

La persona è soggetto attivo in relazione con l'altro: ogni ospite della casa viene considerato un individuo attivo, autore/attore capace di operare le proprie scelte, la cui soggettività è co-costruita (costruita insieme) attraverso un processo circolare che coinvolge la persona e il contesto interattivo-relazionale, socio-culturale e normativo in cui essa si colloca.

Questo **modello pedagogico sistemico relazionale** è aperto alla collaborazione e all'esperienza dei servizi educativi per l'infanzia e le famiglie presenti sul territorio per offrire ai bambini e alle madri occasioni di socializzazione e proposte educative che si pongono in una prospettiva di prevenzione primaria e di promozione delle risorse delle madri e dei bambini.

A livello pedagogico ci si riferisce all'idea di un'educazione intesa come umanizzazione sulla base dell'**indirizzo personalista**.

Nella struttura, orientata alla condivisione della vita quotidiana, si segue un modello di tipo familiare sottolineando, in questo modo, la matrice strutturale dell'agire educativo nel duplice significato di **e-ducere ovvero tirare fuori dal soggetto le proprie potenzialità ed il suo intensivo educare ovvero allevare, accudire nell'ottica generale che comunque non è il singolo operatore ma l'ambiente che fa terapia**.

Possiamo pertanto parlare di istituto di custodia attenuata per madri (I.C.A.M.), orientata in senso educativo relazionale le cui finalità generali possono così definirsi:

- creare percorsi di auto-promozione e reinserimento sociale in modo che la mamma e il bambino, e più in generale il nucleo familiare, possa successivamente trovare una propria stabilità e solidità;
- favorire percorsi di cambiamento nelle donne detenute attraverso la progettazione e realizzazione di un programma di osservazione e trattamento individualizzato che, partendo dall'analisi dei bisogni e dalla domanda dell'interessata, miri a modificarne in positivo i comportamenti devianti, attraverso l'offerta di sostegno psico-sociale e l'individuazione di risorse strategiche di cambiamento nel suo contesto di vita.

La vita all'interno della struttura rappresenta un'esperienza dove tutte le ospiti e i loro bambini hanno l'opportunità di apprendere o rivedere abilità e comportamenti (cura di se, cura degli spazi, ecc..)

L'ICAM dal momento dell'apertura ha subito una serie di *cambiamenti* relativi alla struttura, al mandato istituzionale, all'agire politico, all'organizzazione delle risorse, alla tipologia delle detenute, un sistema quindi in continua trasformazione: evoluzione in alcuni momenti, fasi di stallo e criticità in altri periodi. La

**ICAM FREE TO GROW UP
Milano 3-4 APRILE 2009**

A cura di
Responsabile Area Pedagogica ICAM
Referente del Coordinamento Interistituzionale per l'A.P.
Dott.ssa Giovanna Longo

modificazione e l'evoluzione di una tale organizzazione si configurano come un processo dinamico inarrestabile: infatti la domanda dell'utenza cambia continuamente e gli operatori e la struttura si interrogano per **adeguare il tipo di risposta pedagogica** da dare trasformando gli strumenti utilizzati inizialmente.

Le figure professionali che compongono il **gruppo di lavoro** costituiscono un insieme **multiprofessionale** che si caratterizza per una forte integrazione, condivisione di obiettivi, metodi e procedure; strumenti per eccellenza per un lavoro educativo in un contesto istituzionale e organizzativo articolato e complesso.

Il gruppo di lavoro costituito dagli educatori e dalle altre figure presenti all'interno del progetto, ha assunto nel tempo una certa stabilità e tale variabile ha potuto così garantire coerenza e continuità educativa al progetto.

Il modello educativo sistemico relazionale sperimentato in questi mesi ha garantito risposte più adeguate ai bisogni dei bambini e delle madri prima ristretti nella struttura carceraria chiusa.

L'intervento educativo impostato come servizio alla persona si basa innanzitutto sulla relazione educativa con le madri, sulla condivisione di momenti di gruppo, di progetti e attività che mirano a valorizzare le capacità e le risorse della diade madre/bambino.

Sin dalla fase dell'accoglienza e durante tutta la permanenza della coppia madre/bambino l'impegno dello staff educativo si basa sul concetto di **responsabilità** e di **presa in carico dei propri figli da parte di ogni mamma** che deve sviluppare, nel tempo, la voglia di fare, di impegnarsi e collaborare con le figure operanti nella struttura per il benessere del proprio bambino.

Tutte le attività proposte alle madri (progetto cucina, attività scolastiche, il corso di massaggio infantile, il laboratorio di psicomotricità, il laboratorio di sartoria..) in collaborazione con i volontari (Telefono Azzurro e Comune di Milano), i tirocinanti (frequentanti il master in progettazione pedagogica nell'ambito della giustizia penale e civile dell'Università Cattolica) e i partners del progetto (cooperativa Alice. CTP Cavalieri, UONPIA..) sono finalizzati a promuovere e facilitare il **benessere della coppia madre/bambino** sin dal momento dell'accoglienza fino alle dimissioni.

La **sfida educativa** che tutti gli operatori sostengono è finalizzata a progettare ma soprattutto a realizzare interventi che riguardino da una parte l'aiuto alle madri per consentire loro una relazione più consapevole con i propri figli, dall'altra il lavoro con i bambini che, attraverso il contatto continuo e l'offerta di esperienze sempre diverse, riduca i danni della carcerazione e immetta nel loro processo di crescita tutti gli elementi di stimolo e di sollecitazione che a questo processo sono indispensabili.

**ICAM FREE TO GROW UP
Milano 3-4 APRILE 2009**

A cura di
Responsabile Area Pedagogica ICAM
Referente del Coordinamento Interistituzionale per l'A.P.
Dott.ssa Giovanna Longo

*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**

Prot. n. 242984 del 23.10.2008

AL SIG. PREFETTO DI MILANO,
dr. Gian Valerio Lombardi
Corso Monforte, 31
20122 Milano

Oggetto: Diritti delle persone limitate nella libertà personale.
Centro di Identificazione ed Espulsione di Milano.

Ill.mo Sig. Prefetto,

faccio seguito alla missiva dello scorso gennaio, probabilmente mai pervenutale, per chiederle, sulle orme di quanto già consentito ai Garanti di Roma e Bologna, di accedere al Centro di Identificazione ed Espulsione di Milano allo scopo di dare compiuta realizzazione al mandato conferitomi dalla Provincia di Milano attraverso la conoscenza dell'organizzazione e della struttura del Centro e il contatto periodico con le persone ivi trattenute, nel rispetto della riservatezza dovuta alle medesime.

Come la S.V. ben sa, anche l'Italia – in analogia a quanto già attuato in numerosi paesi europei, fra i quali, da ultimo, la Francia - dovrà introdurre nel proprio ordinamento, in tempi auspicabilmente brevi, ai sensi della Convenzione ONU in materia di tortura del 1984 firmata e ratificata dall'Italia, una specifica fattispecie di reato, non riducibile alla semplice sommatoria di fattispecie generiche quali lesioni, abuso o altro, e provvedere alla connessa istituzione di un organismo nazionale indipendente per la tutela dei diritti umani.

In vista dell'auspicato varo della normativa nazionale citata (necessaria anche per consentire ai competenti organismi sovranazionali di interloquire con organismi nazionali di pari rango, numerosi Enti Locali e Regioni hanno provveduto ad istituire Garanti dei diritti delle persone limitate nella libertà, che si configurano come il portato del ruolo progressivamente sempre più significativo assunto da regioni, province e comuni nella promozione dei diritti delle persone a qualunque titolo private della libertà personale presenti nei rispettivi territori e di agevolarne la fruizione delle opportunità di partecipazione alla vita civile e, ove autrici di reati passati in giudicato, di sostenerne il reinserimento sociale.

In attesa di riscontro, auspico di potermi a breve annoverare fra le risorse disponibili al supporto della relazione fra il Centro e la comunità civile, in continuità con le attività dispiegate in favore delle persone detenute nei cinque penitenziari che insistono sul territorio provinciale.

La saluto con viva cordialità.

Il Garante
Dr. *Giorgio Bertazzini*

*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**

Prot. n.248894 del 30.10.2008

AL SIG. PREFETTO DI MILANO,
dr. Gian Valerio Lombardi
Corso Monforte, 31
20122 Milano

e, per conoscenza,
al Sig. Presidente della Provincia di
Milano

Oggetto: Diritti delle persone limitate nella libertà personale.
Centro di Identificazione ed Espulsione di Milano.
Rif. nota n. 12B.10/200000015 GAB. del 27 ottobre 2008.

Ill.mo Sig. Prefetto,

nel ringraziarla per il tempestivo riscontro, provvedo a porre rimedio all'omissione del riferimento, nella mia precedente nota, alla configurazione del Garante quale organo che, a maggior ragione in quanto istituito attraverso elezione del Consiglio Provinciale, dunque non nominato dal Presidente, opera, ai sensi del punto 1 dell'art.3 del Regolamento, in un ambito di riconosciuta autonomia rispetto agli Organi ed alle strutture amministrative dell'Ente.

In tale veste, pur riferendo, per quanto di loro competenza, al Presidente, alla Giunta, al Consiglio Provinciale e alle Commissioni Consiliari, non assume e non può assumere incarichi che vengano delegati dai sopracitati Organi, pena il venir meno dei requisiti di indipendenza e terzietà che costituiscono elementi fondativi di tutte le figure affini.

Allo scopo di consentirle la diretta conoscenza degli atti citati, allego alla presente copia dell'Estratto dal verbale provvisorio dell'adunanza consiliare che ha portato alla mia nomina e copia della relativa Disciplina Regolamentare.

Resto in attesa di riscontro e la saluto cordialmente.

**Il Garante
Dr. *Giorgio Bertazzini***

Provincia di Milano

Prot. generale del 03/11/2008

N. 0250283

*Prefettura - Ufficio territoriale del Governo
di Milano*

Milano, 31 ottobre 2008

Prot. N° 12B.10/200000015 GAB.....
 Allegati
 Risposta al Foglio del 30.10.2008.....
 Div. Sez. N 0248894..

Al Dr. Giorgio Bertazzini.....
 Garante dei diritti delle persone
 limitate nella libertà personale
 della Provincia di
MILANO
 Fax 02.20520136

Trasmissione via fax

e, per conoscenza

Al Sig. Presidente.....
 della Provincia di
MILANO

OGGETTO: CENTRO DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE DI VIA CORELLI.
 VISITA.

Si è preso atto di quanto comunicato dalla S.V. con nota del 30 c.m..

Peraltro le vigenti disposizioni non consentono di autorizzare la visita al Centro di identificazione ed espulsione di via Corelli.

La circolare del Ministro dell'Interno del 24 aprile 2007, che disciplina la materia, prevede che possano essere accolte "le richieste provenienti da sindaci, dai presidenti delle province e dai presidenti della giunta e del consiglio regionale - che potranno anche dologare personalità che ricoprano incarichi istituzionali". Non sono perciò previste - salvo che per le altre persone espressamente indicate - visite al centro.

Ad ogni buon fine, la richiesta della S.V. sarà inoltrata al Ministero dell'Interno per ogni opportuna valutazione.

IL PREFETTO
 (Lombardi)

Lombardi

Provincia di Milano

Prot. generale del 29/10/2008

N. 0247734



*Prefettura - Ufficio territoriale del Governo
di Milano*

Milano, 27 ottobre 2008

Prot. N° 12B.10/200000015 GAB.....

Allegati

Risposta al Foglio del

Div. Sez. N

Trasmissione via fax

Al Dr. Giorgio Bertazzini.....
Garante dei diritti delle persone
limitate nella libertà personale
della Provincia di
MILANO
Fax 02.20520136

e. per conoscenza

Al Sig. Presidente.....
della Provincia di
MILANO

OGGETTO: CENTRO DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE DI VIA CORELLI.
VISITA.

Si fa riferimento alla nota in data 23 ottobre scorso, con la quale la S.V. ha manifestato l'intendimento di effettuare una visita presso il Centro di Identificazione ed Espulsione di via Corelli.

Nel confermarle che la precedente nota dello scorso gennaio (richiamata dalla S.V), non risulta pervenuta allo scrivente, si comunica che - secondo disposizioni dettate dal Ministero dell'Interno in data 24 aprile 2007 - l'accesso al Centro potrà essere autorizzato se la S.V. sarà delegata in tal senso dal Presidente della Provincia

IL PREFETTO
(Lombardi)

Wulard

REC.IMP. 0247734 FAX - R. 2. 5. 11. 10. 0. 9. 9. 1



Al Presidente I Commissione Consiliare
Affari istituzionali, affari generali, personale, partecipazione,
Provincia Monza e Brianza, provveditorato,
Vittorio Pozzati

OGGETTO: condizioni vivibilità I C. R. Milano – Opera.
Nota n.8416|2.1|2004\7118 del 16 gennaio 2009.

Con riferimento alla nota concernente l'oggetto e alla richiesta formulata dalla S.V. di "conoscere la situazione di fatto presente" nella Casa di reclusione di Opera rispetto "alle precarie condizioni igienico-sanitarie" come descritte da un documento ricevuto dal Consiglio Provinciale, comunico quanto segue.

Il monitoraggio delle condizioni igienico-sanitarie degli istituti di pena presenti nel territorio provinciale costituisce parte rilevante dell'attività del mio Ufficio, tanto che, con riferimento alla C. R. di Opera, sono state e sono ricorrenti interlocuzioni con le autorità a vario titolo competenti circa la tematica in generale e circa casi specifici segnalati all'Ufficio stesso attraverso diversi canali. Anche nel corso dell'ultimo accesso all'istituto e dell'incontro con rappresentanze di persone detenute organizzato nell'occasione ho ricevuto segnalazioni di alcune criticità puntualmente comunicate, come di consueto, alla Direzione allo scopo di conoscere le iniziative poste in essere e quelle programmabili per promuovere, ove possibile, ulteriori interventi migliorativi. In tal senso, mi ero peraltro attivato in occasione della lettera inviata nel corso dicembre da alcune persone detenute al I reparto, terzo piano, sezione B che riferiva di carenze concernenti

- il riscaldamento dei locali di pernottamento e dei locali per le attività in comune;
- la fruibilità dell'acqua calda per la doccia;
- le infiltrazioni di acqua piovana, passibili di influire, in combinazione con le eventuali criticità concernenti il riscaldamento, sul tasso di umidità dell'aria dei locali di pernottamento.

Avanzata alla Direzione la richiesta di conoscere lo stato degli interventi manutentivi resi necessari negli ultimi mesi, ho ricevuto una sintetica relazione (agli atti di questo Ufficio) di cui si trascrivono di seguito i passaggi salienti.

"Come avuto modo di rappresentare anche in passato, si rappresenta che in prossimità dell'inverno si è registrato, in modo improvviso e imprevedibile, la rottura di parte delle tubature di conduzione dell'acqua calda presso i caloriferi, con copiose perdite ed insufficienza della pressione necessaria al raggiungimento dei caloriferi nelle varie sezioni. Il problema, verificatosi in concomitanza con la riattivazione degli impianti, ha determinato la necessità di chiudere alcune colonne di riscaldamento. La situazione è stata segnalata al Provveditore regionale, il quale ha autorizzato i lavori di rifacimento delle condutture del II reparto (già in programma) ed, in via d'urgenza, della colonna B del I reparto, ove risultavano ubicati i detenuti firmatari della nota richiamata nella Vs. Nelle more dell'effettuazione dei lavori che si stanno

portando a termine e che stanno consentendo la graduale riattivazione dei caloriferi, inizialmente disattivati, si è intervenuto coinvolgendo la protezione civile che ha fornito un numero, seppur limitato di stufe da interni (*numero 9, n.d.r.*) che hanno consentito di contenere la situazione nelle zone maggiormente colpite. E' stato richiesto e ottenuto il trasferimento temporaneo presso altra sede di congruo numero di detenuti, in modo da chiudere, per quanto possibile, le celle non coperte da riscaldamento. Il Provveditore ha autorizzato, altresì, sino alla risoluzione del problema, l'accensione degli impianti di riscaldamento sull'intero arco delle 24 ore, in modo da consentire la stabilizzazione della temperatura anche negli orari notturni. La situazione è pertanto palesemente migliorata ed in fase di definitivo superamento.

Relativamente alle docce, il cui problema appariva storico per l'istituto, sono state effettuate nel mese di dicembre i lavori di allaccio alle nuove sottostazioni termiche che hanno consentito il definitivo superamento del problema.

Riguardo alle infiltrazioni, per le quali sono in corso pratiche di rifacimento dei tetti non ancora ristrutturati, il problema investe un numero limitato di celle, che sono state liberate e quindi allo stato risultano non occupate da detenuti".

Comunico, ancora, che nel corso dell'accesso all'istituto del 19 gennaio scorso, nel corso dell'interlocuzione con la Direzione e con alcuni operatori, ho avuto conferma che i pur rilevanti interventi posti in essere e sopra descritti, pur avendo migliorato la situazione, non possono, al momento, dirsi risolutivi soprattutto per quanto concerne la temperatura registrabile sia in buona parte delle celle sia in alcuni ambienti di vita e di lavoro sia delle persone detenute che del personale, senz'altro non adeguate al rigore dei mesi invernali quale si registra nell'area in cui sorge l'istituto, lontana da centri abitati (il 19 scorso il termometro della mia auto ha registrato, all'esterno dell'istituto, 3 gradi di meno rispetto al centro cittadino e ho avuto notizia che, nei giorni immediatamente successivi alle intense nevicate del 5 e del 6 gennaio scorso, la temperatura notturna esterna registrata ha superato i -10°).

Ancora, è opportuno rammentare:

- che, per esplicita ammissione dell'amministrazione penitenziaria, risulta a norma circa il 16% delle celle presenti nell'intero sistema penitenziario nazionale;
- che l'istituto di Opera è stato costruito per ospitare, inizialmente, un numero assai inferiore di detenuti (circa 750);
- che l'aumento progressivamente attuato per aumentarne la capienza ha generato una inadeguatezza strutturale a sostenere il connesso maggiore gravame;
- che, attualmente, l'istituto risulta sovraffollato anche rispetto alla aumentata capienza prevista di 932 (al 30.6.2008, secondo fonti ufficiali, le presenze ammontavano a 1228; al 19 gennaio le presenze risultavano 1300);
- che, peraltro, l'istituto è stato costruito negli anni '80 del secolo scorso, periodo in cui venne alla ribalta la vicenda delle cosiddette "carceri d'oro", "costruite a costi elevatissimi, con tempi di consegna infiniti, con materiali scadenti e ridotte oramai in condizioni di fatiscenza insopportabili, muri e tubature che si sbriciolano, infiltrazioni di umido"¹.

Si tratta di un retaggio di difficile gestione, che si somma alle criticità evidenziate dai Guardasigilli che si sono nel tempo succeduti alla guida del dicastero della Giustizia.

Si citano, al riguardo, due brani estratti, rispettivamente, **a)** dalla Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2006 e **b)** da analoga Relazione riferita al 2007 (le sottolineature, non presenti nei testi originali, sono state apportate dallo scrivente):

¹ (da un documento presentato al convegno - organizzato nel 2004, in Puglia, da un'organizzazione sindacale confederale – dal titolo "Programmi, risorse, sinergie possibili nel sistema penitenziario italiano" la cui versione integrale è rinvenibile al seguente indirizzo:

<http://www.fpspenitenziario.cisl.it/db1/2004/convegno%20bari%2030%20gennaio%202004.doc>)

- a) “... Al riguardo è importante osservare l'evidente squilibrio che si è rilevato nella gestione di talune spese relative al funzionamento degli istituti e servizi, dove la carenza delle risorse ha originato un'esposizione finanziaria, generalizzata su tutto il territorio nazionale, per la quale dovrà trovarsi opportuna sanatoria. **Non può nascondersi la criticità della gestione per l'acquisizione di tutti i servizi destinati alla popolazione detenuta, dal vitto al riscaldamento dei locali detentivi... Le maggiori carenze sono state rilevate sui capitoli deputati alle spese per... per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili e degli impianti (cap. 1675 e cap. 7303).** Le riduzioni agli stanziamenti della categoria dei consumi intermedi, operati negli anni, ovvero l'insufficiente adeguamento di quelli relativi al mantenimento, all'assistenza sanitaria, alla rieducazione e al trasporto dei detenuti e degli internati (ora classificati nella categoria dei trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali private), non hanno sufficientemente considerato gli effetti dell'accrescimento della popolazione detenuta e di quella in esecuzione penale esterna, generando, nel corso della gestione degli ultimi anni, esposizioni debitorie da parte degli istituti penitenziari e degli altri servizi che sovrintendono alla erogazione della spesa.

L'esposizione finanziaria si è formata, in particolare:

- a. per servizi e provviste per il mantenimento dei detenuti e degli internati;
- b. per l'erogazione delle forniture di energia, gas, acqua e combustibili da riscaldamento...

Com'è evidente, le notevoli difficoltà operative e gestionali hanno vanificato le azioni tese al miglioramento delle condizioni degli istituti penitenziari.”

b) “L'Amministrazione Penitenziaria ha affrontato problemi di gestione anche a causa della carenza di risorse finanziarie su alcuni capitoli di bilancio, su cui gravano spese che ne caratterizzano e qualificano la missione istituzionale. Esse attengono, sia ai servizi operativi, quali le traduzioni dei detenuti, sia alle strutture: manutenzione e messa in sicurezza degli istituti penitenziari, affitti delle sedi dei Provveditorati Regionali e dei Centri di Servizio Sociale, provviste per il funzionamento degli istituti e degli uffici, informatica di servizio.

Ma, soprattutto, come già rappresentato, risultano non sufficientemente adeguate le risorse destinate al mantenimento, all'assistenza sanitaria dei detenuti e degli internati. Per tali prioritarie esigenze si sono dovute integrare le disponibilità di bilancio attraverso il Fondo di riserva per le spese di funzionamento del Ministero della Giustizia.

La dinamica di crescita della popolazione detenuta nell'ultimo quinquennio, aveva determinato, in alcuni settori di intervento, il superamento delle disponibilità finanziarie previste in bilancio. Ad inizio del corrente anno 2007, infatti, le Direzioni degli istituti penitenziari accusavano **debiti per circa 125 milioni di euro verso i fornitori di beni e servizi, indispensabili al mantenimento dei detenuti e degli internati, nonché alla gestione ed al funzionamento delle strutture.”**

Considerato quanto sopra evidenziato, quanto in materia a suo tempo riferito al Consiglio Provinciale in occasione della presentazione della Relazione sulle attività del 2007, e quanto riferito, l'11 novembre del 2008, al “Working Group on Arbitrary Detention” dell'Organizzazione delle Nazioni Unite², esprimo l'auspicio che l'interesse del Consiglio

² Con riferimento ai luoghi di detenzione carceraria, il rapporto consegnato agli Ispettori dell'ONU riporta il seguente brano: “In esordio, pare opportuno dare conto del fatto che **le condizioni generali dei luoghi di detenzione carceraria sono tali, per il sovraffollamento e l'inadeguatezza strutturale della maggior parte degli edifici deputati, da far configurare come arbitraria, in generale, la privazione della libertà,** in quanto non pare rispettato il Primo dell'Insieme dei Principi per la protezione di tutte le persone sottomesse a una qualsiasi forma di detenzione o imprigionamento, con riferimento al diritto al rispetto della dignità inerente alla persona umana.”

Provinciale possa sortire, *in primis*, in considerazione dell'essere le Province inserite nel sistema regionale di protezione civile, l'ulteriore attivazione del relativo Settore affinché, d'intesa con la Direzione dell'istituto, possano essere fornite **ulteriori stufe a combustibile ecologico** e relativa fornitura del combustibile per sopperire alle attuali difficoltà e fino alla loro cessazione.

Al di là dell'intervento che si rende oggi necessario realizzare in tempi solleciti, auspico, inoltre, in prospettiva, che il Consiglio Provinciale si renda latore di una sollecitazione indirizzata al Comune di Milano e alla Regione Lombardia per la predisposizione di un programma unitario di intervento che, nel rispetto delle rispettive competenze, d'intesa con l'Amministrazione penitenziaria, senza surrogare risorse che devono essere messe a disposizione dallo Stato, punti anche alla costituzione di un "fondo" comune al quale attingere per la predisposizione di iniziative non estemporanee di supporto alla qualità della vita delle persone detenute e, di conseguenza, alla tutela della loro dignità personale.

In conclusione, reputo opportuno trascrivere le frasi con cui concludevo, nell'ottobre 2008, un comunicato stampa relativo alla situazione delle carceri di Milano-San Vittore e Monza descritta da un rapporto della ASL di Milano:

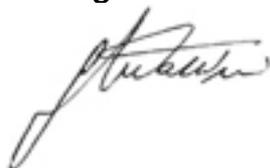
"Quanto registrato a Milano e Monza, riguarda l'intero paese e ne è chiaramente consapevole lo stesso Guardasigilli che, nella audizione innanzi alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati del 14 ottobre scorso, ha chiuso il proprio intervento dicendo: ... lo sforzo principale da compiere deve essere quello di spiegare ... come garantire una piena effettività dell'articolo 27 della nostra Costituzione, della funzione rieducativa della pena e come fare in modo che alla questione sovraffollamento carcerario, avendo il governo escluso nuovi indulti e nuovi provvedimenti di clemenza, si possa far fronte in una logica da sistema Paese.

La questione centrale rimane, a nostro parere, lavorare per un diverso assetto normativo, in grado di influire durevolmente sul numero degli ingressi, sull'attesa del giudizio e sulle forme di punizione, introducendo, nella fase del giudizio, pene alternative alla detenzione e, dopo la condanna, incrementando le misure alternative alla detenzione stessa.

L'attuale assetto normativo, sommato alla ingravescente inadeguatezza delle risorse umane e materiali attribuite all'Amministrazione Penitenziaria, non può e non potrà che comportare, come ammesso in tempi non recenti anche da Sebastiano Ardita, dirigente dell'Amministrazione penitenziaria, il configurarsi delle carceri italiane tutte – e non solo delle carceri di Milano e Monza – come luoghi in cui la legalità e il rispetto dei diritti minimi delle persone detenute vengono quotidianamente violati."

Nel dichiararmi disponibile ad ogni ulteriore interlocuzione nel merito e in attesa di conoscere le determinazioni assunte dal Consiglio, mi è gradito porgerle i miei più cordiali saluti.

Il Garante
Dr. Giorgio Bertazzini





Comune di Bologna
Garante dei diritti delle persone private della libertà personale

COMUNICATO STAMPA

Del Coordinamento nazionale dei Garanti dei diritti delle persone limitate nella libertà istituiti presso i Comuni e le Province

Giustizia, pena, diritti umani - Le priorità secondo i Garanti

I Garanti lavorano quotidianamente affinché la condizione delle persone private della libertà e la punizione degli autori di reato non venga mai disgiunta dal rispetto della dignità e dei diritti inviolabili delle persone e dalla ricerca di risorse e strumenti per garantirne il reinserimento sociale

Al futuro Parlamento i Garanti chiedono

di porre mano in modo non settoriale e non congiunturale alle riforme necessarie per affrontare in modo radicale i nodi relativi al come punire: occorre introdurre la previsione di pene diverse dalla reclusione e valorizzare le misure alternative, argine efficace al ritorno in carcere. L'indifferenziata privazione della libertà non promuove il reinserimento sociale dei condannati e, per tale via, non assicura l'effettiva prevenzione della recidiva.

Il sovraffollamento delle carceri costituisce di per sé trattamento inumano e degradante ed impedisce la territorializzazione dell'esecuzione della pena, indispensabile presupposto di programmi efficaci di reinserimento nei contesti sociali di appartenenza;

In tal senso, i Garanti chiedono:

1. la riforma del codice penale
2. la revisione delle leggi in materia di droghe, immigrazione e recidiva
3. la piena esigibilità del diritto di difesa, anche pubblica, e l'accesso al patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti
4. il completamento del passaggio al Servizio Sanitario Nazionale delle competenze in materia di tutela della salute delle persone detenute
5. l'effettiva realizzazione delle innovazioni a suo tempo previste, ormai otto anni fa, dal Regolamento di Esecuzione dell'Ordinamento Penitenziario, anche attraverso il reperimento di idonee risorse personali e materiali
6. la moltiplicazione sul territorio nazionale delle Case per detenute madri
7. la chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari
8. la definizione dell'ordinamento penitenziario minorile.

Il Coordinamento Nazionale dei Garanti dei Diritti delle persone limitate nella libertà chiede a tutti i leader politici candidati di inserire nell'agenda del futuro Parlamento l'istituzione di un organismo nazionale indipendente per la tutela dei diritti umani, di cui l'Italia è l'unica nazione dell'Europa occidentale ad essere priva, con funzioni anche di Garante delle persone private della libertà personale, perché l'incisività degli organismi sovranazionali deputati al controllo dei luoghi di detenzione (istituti penitenziari, CPT, OPG, camere di sicurezza) è correlata all'istituzione e al rafforzamento di organismi nazionali e locali dotati di analoghe competenze attraverso una adeguata articolazione fra figure di garanzia locali, nazionali e sovranazionali nella direzione della reciproca valorizzazione.

I Garanti locali, con l'autorevolezza loro conferita dal rappresentare le comunità locali che ne hanno voluto l'istituzione, chiedono l'inserimento in tempi rapidi delle questioni richiamate nell'agenda del futuro Parlamento e del governo che ne dovrà attuare le opzioni.

Giorgio Bertazzini, Garante della Provincia di Milano
Federica Berti, Garante del Comune di Ferrara
Maria Pia Brunato, Garante del Comune di Torino



Comune di Bologna
Garante dei diritti delle persone private della libertà personale

Andrea Callaioli, Garante del Comune di Pisa
Franco Corleone, Garante del Comune di Firenze
Mario Fappani, Garante del Comune di Brescia
Suor Maddalena Fois, Garante del Comune di Sassari
Carlo Murgia, Garante del Comune di Nuoro
Paolo Muzzi, Garante della Provincia di Lodi
Raffaella Paoella, Garante del Comune di San Severo
Gianfranco Spadaccia, Garante del Comune di Roma,
Giuseppe Tuccio, Garante del Comune di Reggio Calabria
Desi Bruno, Coordinatrice del Coordinamento Nazionale dei Garanti dei Diritti delle persone limitate nella libertà

**BOTTEGA GIURIDICA
STUDIO LEGALE**

Avv. Rosemary Perna

Dr.ssa Italia Policastro

Avv. Mario Ambrosio

Avv. Erica

Pezzoli

Via Bergognone, 9 -Tel 02 97382456- 20144 – Milano - p.i.04588530651

All'Ufficio del
GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE LIMITATE
NELLA LIBERTA' PERSONALE
Via Settembrini, 32
20124 Milano

Egregio Direttore,

riscontriamo la sua nota prot. n. 261012 del 13/11/2008 per informarla che presso la nostra struttura, che è costituita da un network di legali con specifiche professionalità settoriali che coprono il diritto civile, il diritto amministrativo, il diritto penale nonché quello del lavoro e il fiscale, è disponibile un servizio continuativo ed immediato di consulenza legale a costi contenuti e predeterminati.

Tale servizio di consulenza, nella nostra esperienza, è spesso risolutivo del problema ma tante volte è di orientamento del cliente cui vengono illustrate le possibilità e le modalità per risolvere il problema con l'assistenza dal professionista di settore.

Tuttavia, avendo appreso delle attività di codesto Ufficio e con il dichiarato scopo di apportare il nostro contributo al miglioramento e all'ampliamento del servizio di grande utilità e pregio reso dal Garante, informiamo e comunichiamo che ci rendiamo disponibili ad un primo incontro gratuito di consulenza e orientamento a tutti coloro che siano limitati nella libertà personale e ai loro familiari senza interferire con eventuali legali di fiducia e d'ufficio.

Confidando nel gradimento della nostra iniziativa e restando a disposizione per ogni ulteriore informazione o chiarimento, porgiamo le nostre cordialità.

Milano, 06.02.2009

Il team di Bottega Giuridica

*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**

Il **GARANTE PER I DIRITTI DELLE PERSONE LIMITATE NELLA LIBERTÀ PERSONALE** è stato istituito presso la Provincia di Milano nel 2006 e dal 1 marzo del 2009 può visitare gli istituti penitenziari senza richiedere preliminare autorizzazione e avere colloqui con le persone detenute, grazie alla modifica degli articoli 18 e 67 dell'Ordinamento penitenziario introdotta dalla Legge n. 14 del 2009.

Cosa può fare:

- promuove l'effettività dei diritti sanciti dalla Costituzione e dalle leggi vigenti con particolare riguardo al diritto alla salute, all'istruzione, al lavoro, all'affettività, alla dignità personale, alle pari opportunità;
- promuove una cultura della umanizzazione della pena (anche mediante iniziative di sensibilizzazione pubblica sui temi dei diritti umani fondamentali); opera d'intesa con le altre istituzioni pubbliche per la fruizione di tutti i diritti da parte delle persone detenute e limitate nella libertà personale;
- esercita funzioni di osservazione, vigilanza e segnalazione delle eventuali violazioni di diritti alle autorità competenti.

Cosa non può fare:

non può sostituirsi al difensore di fiducia, all'amministrazione penitenziaria, al Magistrato di Sorveglianza o all'autorità giudiziaria in genere, agli enti locali.

COME FARE SEGNALAZIONI AL GARANTE

Il Garante si chiama Giorgio Bertazzini.

Si può scrivere presso la sede dell'Ufficio: Via Luigi Settembrini, 32 – 20124 MILANO

I familiari e gli operatori, oltre che scrivere, possono telefonare al n. 0220520855 (lasciando, se si desidera, un messaggio nella casella vocale) inviare un fax al n. 0220520136 o scrivere una e-mail al seguente indirizzo: garante@provincia.milano.it



The Prison Ombudsman

was established by the Province of Milan in 2006. As from 1 March, 2009 the Prison Ombudsman can visit prisons without making prior arrangements and can speak to detainees, in accordance with articles 18 and 67 of the Prison Code ratified by Act 14/2009.

The Prison Ombudsman can:

- promote the implementation of fundamental human rights as defined by the Constitution and law, especially as far as health, education, work, relationships, personal dignity and equal opportunities are concerned;
- promote human and non-degrading treatment and punishment through an ongoing series of initiatives concerning fundamental human rights;
- operate jointly with other public institutions in order to grant all the rights due to detainees and persons with restricted personal freedom;
- oversee the treatment of prisoners and inform authorities of any illegalities or violations.

The Prison Ombudsman cannot:

- take the place of the hired counsel, Prison Administration, local authorities, the Surveillance Magistrate or legal authorities.

How to get in touch with the Prison Ombudsman:

- Mail address:
 - **Via Luigi Settembrini, 32 – 201241 MILANO**
- Family members / friends and social workers can write to the above address,
 - **can phone 02.20.520.855** and leave a message,
 - **send a fax to 02.20.520.136** or
 - **write an e-mail** to: garante@provincia.milano.it



INCONTRO CON IL "WORKING GROUP ON ARBITRARY DETENTION" DELL'ONU 11 novembre 2008

PREMESSA

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 che è opportuno rammentare sinteticamente.

Si citano, 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";
- 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.

Si ricorda 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 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, in Italia, 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 *carezza di mezzi di tutela giurisdizionale dei diritti di coloro che si trovano ristretti nella loro libertà personale*.

In attesa dell’auspicata e ormai improrogabile istituzione di un’autorità nazionale di garanzia, i Garanti istituiti presso Comuni, Province e Regioni si configurano come occasione di “anticipazione-sperimentazione” delle potenzialità ed opportunità implicite nel ruolo. 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.

INTRODUZIONE

Il Garante comunica di essere consapevole del fatto che gli strumenti internazionali non rispondono in maniera non equivoca sul cosa debba intendersi per “detenzione arbitraria” e a quali condizioni una detenzione lo possa diventare.

Ancora, prende atto del criterio pragmatico adottato per determinare il mandato del WGAD, che considera come arbitrarie le privazioni della libertà che, per diverse ragioni, sono contrarie alle norme internazionali pertinenti enunciate nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo o nei documenti internazionali ratificati dagli Stati (Risoluzione 1991/42, ulteriormente precisata dalla Risoluzione 1997/50).

In tal senso, è a conoscenza dei **criteri adottati dal WGAD**, alla luce dell’Insieme dei principi per la protezione di tutte le persone sottoposte a una qualsiasi forma di detenzione o imprigionamento, **secondo i quali la detenzione riveste un carattere arbitrario quando:**

a) è manifestamente impossibile invocare un fondamento giuridico qualsiasi che giustifichi la privazione della libertà (è il caso del mantenimento in stato detentivo di una persona quando essa abbia già espiato la propria pena o quando le sia applicabile un provvedimento di amnistia o indulto);

b) la privazione della libertà risulta dal mancato esercizio da parte dell'interessato dei diritti o delle libertà proclamate negli articoli 7, 13, 14, 18, 19, 20 e 21 della Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo e, nel caso gli Stati interessati siano aderenti al Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, negli articoli 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 e 27 del medesimo;

c) l'inosservanza parziale o totale delle norme internazionali relative al diritto ad un processo equo, enunciate nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e negli strumenti internazionali pertinenti accettati dagli Stati interessati è di una gravità tale che la privazione della libertà prende un carattere arbitrario.

Con riferimento al criterio sub lettera c), il Garante è a conoscenza che il WGAD prende in considerazione, oltre ai principi generali della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, molteplici criteri tratti dall'Insieme dei principi per la protezione di tutte le persone sottoposte a una qualsiasi forma di detenzione o imprigionamento e, se gli Stati interessati sono aderenti al Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, agli articoli 9 e 14 del Patto.

I LUOGHI DI DETENZIONE NON CARCERARIA

Rispetto al secondo dei criteri adottati dal WGAD:

si fa presente che la normativa vigente in Italia implica l'imprigionamento di numeri molto elevati di **persone straniere** che non hanno commesso crimini, ma hanno violato le disposizioni relative all'ingresso e al soggiorno. Fra tali persone molti sono in attesa di una decisione circa la loro richiesta di asilo o di permanere nel Paese o sono in attesa di espulsione, in quanto il loro permesso di rimanere nel Paese è scaduto. Si tratta di una situazione che consente di ritenere fondato il dubbio di violazione dell'art.13 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo che contempla il diritto di lasciare qualunque paese, compreso il proprio, e di scegliere liberamente la propria residenza e, in molti casi, dell'art.14, ove in presenza di persecuzione, chiunque ha il diritto di cercare asilo e di beneficiare di asilo in altri paesi. Ancora, è possibile ritenere fondato il dubbio di violazione dell'art. 12 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, in considerazione del fatto che l'ingresso di persone straniere non produce, di per sé, attentato alla sicurezza nazionale, all'ordine pubblico, alla salute o alla moralità pubblica.

Il Decreto legislativo n.159/2008, in vigore dal 5 novembre 2008, prevede che, in attesa della decisione della Commissione in merito alla domanda di asilo, il Prefetto stabilisca una **restrizione della libertà di circolazione del richiedente**, circoscrivendola al luogo di residenza.

La previsione suscita dubbi di legittimità in quanto l'art. 7 della Direttiva 2003/09 sugli standard minimi in materia di accoglienza dei richiedenti asilo consente restrizioni alla libertà di movimento dei richiedenti asilo solo in particolari circostanze, mentre la norma che ora entrerà in vigore si intende applicabile alla generalità dei richiedenti asilo. Inoltre, l'art. 7 paragrafo 5 della direttiva europea prevede la possibilità per i richiedenti asilo soggetti a restrizioni alla propria libertà di movimento di muoversi temporaneamente fuori dall'area loro designata, previa apposita autorizzazione, mentre tale possibilità non viene prevista dall'attuale assetto normativo.

Si sottolinea ugualmente che il decreto legislativo n. 159/2008 intende introdurre delle modifiche correttive alle norme di attuazione della direttiva n. 2005/85/CE, ma quest'ultima nulla prevede in materia di limitazioni alla libertà di movimento dei richiedenti asilo, tematiche semmai di competenza della direttiva n. 2003/09/CE. Pertanto, appare di dubbia legittimità tale nuova previsione in quanto incide su una materia rispetto alla quale la delega attribuita dal Parlamento al governo di intervenire sul recepimento di tale direttiva è venuta in scadenza due anni fa.

Con riferimento all'**effetto sospensivo del ricorso** l'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione ha rilevato che esso «viene negato nei casi in cui la Commissione territoriale abbia emanato un diniego senza l'audizione dell'interessato a causa del suo allontanamento dai centri di accoglienza e di trattenimento ovvero qualora la commissione abbia respinto l'istanza di asilo per manifesta infondatezza dei presupposti ovvero qualora ritenga che l'istanza sia stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o di respingimento. In questi casi, tuttavia, il richiedente potrà, contestualmente al deposito del ricorso avverso il diniego dello status, presentare istanza al giudice di sospensione del provvedimento; istanza sulla quale il giudice dovrà esprimersi entro il termine di cinque giorni. Decisiva in questo senso appare la tematica dell'accesso del richiedente asilo alla giustizia e dunque alla possibilità di usufruire dell'**istituto del gratuito patrocinio** per accedere all'assistenza di un legale per il deposito di un ricorso e, eventualmente, dell'istanza di sospensiva del provvedimento di diniego alla protezione internazionale.

Un'ulteriore elemento restrittivo contenuto nel nuovo decreto legislativo riguarda l'**estensione dell'istituto del trattenimento obbligatorio** non solo ai casi di richiedenti asilo già espulsi, ma anche a quelli oggetto di un provvedimento di respingimento alla frontiera. Avendo in considerazione l'elevata discrezionalità degli organi di polizia di frontiera nell'emanare tali provvedimenti in occasione dell'arrivo di migranti in condizione di irregolarità, il provvedimento può porre le premesse per una generalizzazione del trattenimento dei richiedenti asilo. La questione non è di poco conto, tenuto presente il fatto che nel sistema normativo così delineato dal nuovo decreto legislativo dall'emanazione o meno di un provvedimento formale di respingimento possono derivare non soltanto conseguenze in materia di diversi regimi di accoglienza, ma anche di procedure diverse di rimedio contro l'eventuale decisione di rigetto assunta in prima istanza dalla commissione territoriale, con il dimezzamento dei termini generalmente previsti per il deposito del ricorso (da trenta a quindici giorni). Tale distinzione non appare conforme all'art. 23 della Direttiva europea, che prevede che i richiedenti asilo che entrano illegalmente nel territorio dello Stato membro e non si presentano tempestivamente presso le autorità competenti per depositare un'istanza d'asilo possono essere trattati differentemente dagli altri richiedenti asilo, ma solo con riferimento alle possibilità di una procedura accelerata, ma non di una compressione del diritto ad un rimedio legale contro le decisioni in prima istanza.»¹

Ai luoghi in cui le persone immigrate – richiedenti asilo e non - vengono trattenute è assai difficile accedere per ricevere informazioni dirette dalle persone trattenute e lo stesso Garante è in attesa di conoscere il parere espresso al riguardo dal Ministero dell'interno, interpellato dal Prefetto di Milano (a Milano il Centro di Identificazione ed Espulsione è in grado di ospitare 120 persone e il Centro Accoglienza Richiedenti Asilo è in grado di ospitare 20 posti). Si coglie l'occasione per sottolineare ancora una volta l'importanza delle implicazioni della mancata istituzione in Italia di un organismo nazionale indipendente volto alla tutela e alla promozione dei diritti umani, in conformità ai Principi di Parigi del 1991, da ultimo sottolineata anche dal Comitato sulla Eliminazione della discriminazione razziale (v. Osservazioni conclusive del Comitato dopo la visita in Italia – 72a sessione -18 febbraio/7 marzo 2008).

¹ <http://www.asgi.it/content/documents/dl08102700.decreto.leg.asilo.commento.doc>

I LUOGHI DI DETENZIONE CARCERARIA

In esordio, pare opportuno dare conto del fatto che le condizioni generali dei luoghi di detenzione carceraria sono tali, per il sovraffollamento e l'inadeguatezza strutturale della maggior parte degli edifici deputati, da far configurare come arbitraria, in generale, la privazione della libertà, in quanto non pare rispettato il Primo dell'Insieme dei Principi per la protezione di tutte le persone sottomesse a una qualsiasi forma di detenzione o imprigionamento, con riferimento al diritto al rispetto della dignità inerente alla persona umana.

Si cita, a tal proposito, quanto dichiarato nel 2006 da Sebastiano Ardita, Responsabile della Direzione Generale Detenuti e Trattamento del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria: *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). Si fa presente che, nonostante il progressivo aumento della popolazione detenuta, le risorse finanziarie attribuite all'amministrazione penitenziaria sono state progressivamente ridotte (nelle previsioni di bilancio e considerando il solo 2009 verranno sottratti al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria 133 milioni di euro e, con riferimento al bilancio triennale, è previsto una decurtazione equivalente ad un terzo dei tagli complessivi imposti all'intera amministrazione della giustizia). La sproporzione fra risorse assegnate e prescrizioni normative ha, finora, impedito l'adeguamento strutturale a quanto disposto dal DPR 230/00 (nuovo Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario). La mancata manutenzione degli istituti di pena, perennemente gravati da un endemico sovraffollamento, determina il progressivo deterioramento della vivibilità sia delle celle che dei servizi, generalmente intesi. Inoltre, l'accentuata rigidità delle norme in materia di contabilità impediscono ai dirigenti responsabili di gestire in maniera flessibile i fondi assegnati, attraverso un impiego dei medesimi adeguato alle criticità emergenti. Quanto appena richiamato, si configura come particolarmente grave anche in considerazione del fatto che le persone detenute e imprigionate sono sempre più frequentemente provenienti dagli strati più poveri e marginali della popolazione e, dunque, prive di supporti esterni di qualsivoglia natura in grado di dare risposta, almeno in parte, alle esigenze primarie di sussistenza (da quelle alimentari all'igiene e cura personali e delle celle).

Sempre con riferimento alle persone detenute e imprigionate e rispetto al primo dei criteri adottati dal WGAD:

- si fa presente che in Italia è molto frequente che le persone vengano condannate ed imprigionate dopo molti anni dalla commissione del reato e che la relativa detenzione interrompa un processo di riabilitazione già avviato; tale circostanza contraddice, peraltro, in modo palese, i principi relativi al "giusto processo" e alla ragionevole durata del medesimo, elevati al rango costituzionale nel 1999 (art.111);
- si fa presente che la combinazione di sovraffollamento, inadeguatezza numerica del personale dell'amministrazione penitenziaria preposto alla predisposizione degli atti da sottoporre alla valutazione della Magistratura di Sorveglianza (educatori, assistenti sociali, consulenti in psicologia e criminologia, personale amministrativo di supporto), inadeguatezza numerica degli stessi Magistrati di Sorveglianza e del personale delle cancellerie dei Tribunali di Sorveglianza rende frequente il prolungamento arbitrario dell'imprigionamento a causa della intempestiva concessione delle riduzioni di pena per regolare condotta (art. 54 L.354/75, istituto denominato liberazione anticipata);
- si fa presente che le questioni sopra riportate, con l'aggiunta dei ritardi dovuti alla mancata territorializzazione dell'esecuzione della condanna, influiscono – considerato che il sistema

dell'esecuzione penale italiano si basa sulla flessibilità della qualità e quantità della pena detentiva - anche sulla tempestiva apertura e chiusura delle procedure inerenti alla predisposizione degli atti che la Magistratura specializzata deve porre a fondamento delle proprie decisioni inerenti sia i permessi-premio (brevi parentesi di libertà) sia l'ammissione eventuale alle misure alternative alla detenzione (semilibertà e *probation*), anche nei numerosi casi in cui le persone condannate dispongono delle risorse personali, sociali e familiari che, di norma, vengono considerate come indispensabile presupposto dell'ammissione a forme di attenuazione della limitazione della libertà (incluso il regime detentivo denominato *lavoro all'esterno* ex art. 21 L.354/75;

- si fa presente che solo il 10 luglio scorso, con sentenza n. 36522 depositata il 23 settembre 2008, le Sezioni Unite Penali della Corte di Cassazione hanno sancito che l'indulto va riconosciuto anche ai cittadini italiani condannati all'estero e trasferiti in Italia per scontare la pena: nei fatti, ad oggi, diverse persone di nazionalità italiana condannate all'estero e poi trasferite nel nostro paese hanno dovuto subire l'arbitrario prolungamento della propria detenzione.

Con riferimento all'**Insieme dei Principi per la protezione di tutte le persone sottoposte a una qualsiasi forma di detenzione o imprigionamento**, occorre rilevare che:

- nell'ordinamento italiano non sono presenti **garanzie processuali**, già adottate in molti paesi europei, che vietino un contatto diretto ed esclusivo tra inquisito e inquirente, in modo da prevedere che sin dal primo incontro con un rappresentante delle forze dell'ordine la persona fermata sia accompagnata da un terzo individuo in grado di testimoniare circa il rispetto delle garanzie previste;
- nell'ordinamento italiano non è prevista una autonoma fattispecie di **reato** relativa alla **tortura**;
- non sono previste, ai sensi del Principio 29, **ispezioni regolari** da parte di organi indipendenti che concernano anche i luoghi di detenzione non carcerari presenti nelle stazioni delle forze dell'ordine; si segnala che, di recente, è stata avanzata dal Ministro della giustizia (Corriere della Sera del 24 ottobre 2008) la proposta di utilizzare tali strutture per la detenzione delle persone in attesa di giudizio direttissimo, che transitano per il carcere permanendovi pochi giorni (a livello nazionale - fonte DAP - dei 94 mila entrati in carcere nel 2007 24 mila ne sono usciti entro il terzo giorno); pur constatando che transiti così brevi si risolvono in una ingentissima spesa, in impatti col carcere evitabili quanto dannosi e nell'impossibilità di dare corpo al mandato costituzionale in materia di finalizzazione della pena, si prospetta che l'eventuale adozione di simili misure si configurerebbe come rischiosa per la tutela delle condizioni minime di sicurezza e vivibilità che occorre comunque assicurare alle persone private, a qualunque titolo, della libertà;
- non è strettamente rispettata la **separazione fra imputati e condannati** e fra giovani adulti (18-25 anni) e adulti;
- non a tutte le **donne madri** di minori fino a tre anni di età è consentito trascorrere la detenzione/imprigionamento in luoghi esterni alle carceri: si segnala che l'Istituto di Custodia attenuata per Madri attivato a Milano nel 2006 (ICAM) rappresenta, ad oggi, l'unica struttura di questo tipo esistente nel Paese;
- le **persone straniere** di frequente non possono contare su un'adeguata informazione, al momento dell'arresto, circa le accuse loro mosse, i diritti loro riconosciuti e le modalità per esercitare questi ultimi, sull'assistenza, ove necessario, gratuita di un interprete; durante la permanenza in carcere, di frequente le persone straniere hanno difficile accesso

alle informazioni necessarie per orientarsi nella vita del penitenziario, comprese quelle concernenti le prescrizioni e i divieti. A quest'ultimo proposito, le persone straniere con più facilità incorrono in infrazioni disciplinari che comportano irrigidimenti del regime detentivo e, se condannate definitivamente, nell'aumento di ostacoli all'accesso alle misure alternative alla detenzione;

- pur avendo la Corte di Cassazione, con sentenza delle Sezioni Unite del 2006, stabilito che, “in materia di esecuzione della pena detentiva, le misure alternative alla detenzione in carcere (nella specie, affidamento in prova al servizio sociale) possono essere applicate anche allo **straniero extracomunitario** che sia entrato illegalmente nel territorio dello Stato e sia privo del permesso di soggiorno, sempre che ne sussistano i presupposti stabiliti dall'ordinamento penitenziario”, si riscontra, in un gran numero di casi, l'esclusione di fatto dalla fruizione di tali misure;
- il sovraffollamento² è connesso alle **scelte legislative** degli ultimi anni, in particolare a quelle in materia di immigrazione e tossicodipendenza; rispetto ai minori, le norme in discussione potrebbero negare la regolarizzazione a tutti coloro che, al momento del loro ingresso in Italia, non avevano ancora 15 anni;
- la **composizione della popolazione detenuta adulta** è costituita in maggioranza da persone in attesa di giudizio e da una cospicua maggioranza di persone straniere (al 30.6.08, a Milano la percentuale era del 64,37% e ad Opera del 24,76%), con una forte presenza di persone in stato di indigenza, poco istruite (al 30.6.08 il 22% risultava suddiviso fra persone in possesso di licenza elementare, senza titolo o addirittura in stato di analfabetismo), di età media sempre più bassa, con pene residue che, per i condannati, risultavano, alla stessa data, in 2133 casi su 3407, consistere in reclusione entro i tre anni; si segnala che queste ultime potrebbero essere espiate attraverso una misura alternativa alla detenzione o punite *ab origine* con sanzioni differenti da quella detentiva;
- **la pena è sempre meno territorializzata** (ovvero espiata nelle regioni di residenza dei relativi nuclei familiari); al 30 giugno 2008 su 7712 detenuti 1214 erano non residenti in Lombardia;
- la ventilata **ridefinizione dei circuiti penitenziari** “ad alta sicurezza” potrebbe comportare per le persone detenute maggiori opportunità di accesso a forme di “trattamento” interno a fronte di una concentrazione in istituti dedicati, prevalentemente lontani dai territori di origine, che ne ostacolerebbe il reinserimento socio-familiare;
- rispetto ai **minori detenuti**, laddove gli obiettivi prioritari della giustizia penale minorile erano la tutela del minore e la proporzione della sanzione al reato e al suo autore (art. 5 delle Regole di Pechino), l'educazione e l'inserimento sociale del minore con soppressione tendenziale della sua carcerazione (premessa della Raccomandazione), oggi non è più rilevabile una specificità della giustizia minorile. Si fa presente di essere venuti a conoscenza della possibilità che, nell'ambito della previsione di cui all'art. 74 della legge n.133 del 6 agosto 2008, anche il Ministero della Giustizia sarebbe in procinto di procedere alla sostanziale modifica degli assetti organizzativi del Dipartimento per la Giustizia Minorile. Da una lettera inviata al Ministro della Giustizia da un'organizzazione

² Al 30.6.2008 i dati relativi alla capienza degli istituti e alle effettive presenze risultavano:

Bollate II C.R.: capienza 903 – presenze 663, di cui 104 imputati

Milano San Vittore: capienza 702; presenze 1527 di cui 1311 imputati

Opera I C.R.: capienza 932 – presenze 1228 di cui 346 imputati

Monza: capienza 420 – presenze 784 di cui 554 imputati. In sintesi, su 2957 posti da capienza regolamentare si registravano 4202 presenze.

sindacale ricevuta stamani riportiamo alcuni brani: «*Le voci che trapelano, per quanto contraddittorie, se veritiere, riferiscono della Sua volontà di chiudere o limitare un'esperienza autonoma e qualificata di gestione e pratica dell'amministrazione della giustizia minorile. Non siamo d'accordo, perché a dispetto delle raccomandazioni internazionali sulla giustizia minorile e degli impegni assunti dal Governo italiano in sede UE e ONU - e proprio nel momento in cui gli altri Paesi Europei stanno predisponendo autonome strutture di gestione della giustizia minorile, - l'Italia, la Nazione che per prima si è dotata di uno strumento specifico e altamente qualificato di contrasto della devianza minorile, decide di chiudere con una esperienza che è stata presa da esempio da tutti i Paesi più evoluti. Non siamo d'accordo, perché mentre il Governo di cui Lei fa parte pone la sicurezza tra i problemi più urgenti del Paese, finisce nei fatti per mortificare i soggetti e gli organismi che la sicurezza dovrebbero garantire, agendo, nel caso della giustizia minorile, proprio nell'organismo che si occupa di prevenire che i giovani che oggi commettono reati diventino i delinquenti di domani. In questo senso non possiamo che evidenziare il nostro disappunto per i fondi previsti nella finanziaria in discussione in Parlamento destinati al settore, insufficienti anche a garantire il mantenimento dei minorenni ristretti negli istituti penali per minorenni. Si parla, On. Ministro, di un passaggio della gestione del personale al Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria. Se ciò risultasse vero, ne risulterebbe che chi si sta occupando della questione non pone alcuna attenzione al fatto che il Dipartimento per la Giustizia Minorile si occupa quasi esclusivamente di esecuzione delle misure penali disposte dall'Autorità Giudiziaria minorile. Se tutto questo fosse vero e fosse realizzato, si determinerebbe che l'amministrazione che gestisce la giurisdizione finirebbe per occuparsi dell'organizzazione e dell'esecuzione della pena stessa.*»

- rispetto alle questioni emergenti relative ai **minori stranieri detenuti**: i minori sono a forte prevalenza maschile; legati ad alcune provenienze nazionali; concentrati fra i sedici e i diciassette anni; in notevole percentuale clandestini, con scarsa conoscenza della lingua e senza fissa dimora; poco sostenuti dalle istituzioni preposte alla presa in carico; non hanno una formale rappresentanza (per la maggior parte di questi minori non è stato nominato un tutore - nel caso di genitori residenti altrove - neppure al momento dell'apertura di un procedimento penale). Ulteriori annotazioni riguardano **gli interventi penali assunti nei confronti di ragazzi stranieri che commettono fatti penalmente rilevanti** nella fase precedente al processo: la risposta più frequente che la comunità propone è quella carceraria; la tipologia delle misure cautelari adottate è prevalentemente di tipo custodialistico in internato, anche se di breve durata, con elevate percentuali di scarcerazioni per decorrenza dei termini, anche in presenza di flagranza di reato. Rispetto alle **modalità con cui viene svolto il procedimento penale nei confronti dei minori stranieri**, si registra un ricorso maggiore ai riti abbreviati, in presenza di un consenso dei minori non sempre adeguatamente informato, a causa della scarsa padronanza della lingua, ed è noto che, pur consentendo una riduzione di pena, il rito abbreviato inibisce l'adozione della messa alla prova e agevola l'irrogazione di una condanna esclusivamente detentiva. Nel caso si attui il rito ordinario nelle sentenze dibattimentali si giunge per lo più ad una dichiarazione di non imputabilità o ad una messa alla prova. Pur essendo le pene irrogate limitate nel tempo è rara la concessione della sospensione condizionale della pena, al contrario di quanto avviene con i minori italiani. E' molto ridotta la percentuale di minori stranieri per cui è stata adottata la sospensione del processo e la messa alla prova.

L'insieme degli elementi appena richiamati consente di sostenere, che per i minori italiani e i minori stranieri il diritto si attegga in modo diseguale.

Tornando a **questioni emergenti comuni ai detenuti adulti e minori:**

- il trasferimento di competenze al Servizio Sanitario Nazionale in materia di **tutela della salute delle persone detenute** segna il passo, in assenza di provvedimenti attuativi che stabiliscano con chiarezza quale debba essere il modello gestionale da adottarsi per garantire l'operatività di Aziende Sanitarie Locali (ovvero Aziende Ospedaliere) e istituti penitenziari; inoltre, le risorse economiche risultano, al momento, ferme alla Ragioneria generale dello Stato in attesa di essere trasferite;
- **l'idea di "sicurezza"** che presiede alla scelta di non individuare un ventaglio di sanzioni che, senza rinunciare a punire, tolgano al carcere l'attuale monopolio attraverso la previsione di pene alternative alla detenzione (da infliggere al termine del processo) e di misure alternative alla detenzione (cui ammettere dopo la condanna). Questo comporta, fra l'altro, che un elevato numero di **persone condannate a pene brevi**, ma prive di riferimenti esterni di supporto scontino **in carcere per intero la propria condanna** e tornino alla libertà con un bilancio reso ulteriormente negativo dall'esperienza detentiva. Un solo, eloquente dato a quest'ultimo proposito: nel I semestre 2008 la percentuale di revoca di misure alternative alla detenzione per la commissione di un nuovo reato durante la misura ha riguardato, nelle province di Milano e Lodi, una percentuale complessiva dell'1,45% (in numeri assoluti, due persone su 630);
- una questione rilevante concerne le **misure di sicurezza** aggiunte ad una condanna detentiva, pronunciate quando la privazione della libertà è giudicata insufficiente a proteggere la società circa il rischio di recidiva. Tali misure si risolvono di frequente in pene indeterminate nel tempo, a causa dei criteri di valutazione adottati per deciderne la cessazione, ma anche per l'indisponibilità di risorse adeguate a supportare il ritorno in libertà delle persone interessate;
- viene segnalata la compresenza di **regimi speciali di imprigionamento**, quali il regime ex art. 41 bis della L.354/75 ed altri regimi introdotti per via amministrativa e senza una chiara base legale, previsti per alcuni specifici gruppi di detenuti e regolati esclusivamente da misure di carattere amministrativo. Si fa riferimento al regime ad "alta sicurezza", al regime ad "Elevato Indice di Vigilanza Cautelare", alle separazioni di autori di reati giudicati a rischio di incolumità personale (definiti "protetti"), regimi tutti accomunati dalla forte restrizione – se non eliminazione – delle opportunità di accesso ai servizi orientati al perseguimento dei fini assegnati alla pena dalla Carta costituzionale italiana. Con riferimento, in particolare, al regime detentivo previsto dall'art. 41 bis, di recente inasprito dal Parlamento, si fa presente che l'Unione Camere Penali ha di recente ribadito *«la più ferma contrarietà al regime di detenzione speciale, inutilmente afflittivo e palesemente contrastante con i principi Costituzionali e con la normativa internazionale»* aggiungendo che *«l'inasprimento del 41 bis non garantisce un maggior livello di sicurezza nelle carceri, né impedisce i rapporti tra i detenuti e gli appartenenti ai diversi sodalizi criminali pur violando i più elementari diritti della persona, e fra di essi il diritto di difendersi secondo le ordinarie regole processuali»* (fonte: ANSA). A tale proposito, è opportuno rimarcare che, in assenza della già nominata figura di garanzia nazionale ed indipendente, ai Garanti istituiti presso regioni, province e comuni non è consentito di incontrare tali condannati e neppure di visitare i luoghi di detenzione.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Come da tempo affermato in tutte le sedi internazionali competenti, 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 diritti umani impone l'allestimento di misure non estemporanee adeguate al valore conferito ai diritti umani stessi.³ Tali misure dovranno essere la premessa ed insieme l'esito di una profonda revisione del sistema che, in Italia, si occupa dei delitti e delle pene in una prospettiva che, a partire da una riflessione approfondita sulla compatibilità costituzionale della pena detentiva perpetua, sia decisamente orientata a ridurre i comportamenti da considerare reato e a ridurre i reati da punire con 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, secondo quanto concordemente indicato⁴ dalle diverse Commissioni parlamentari incaricate, nelle ultime legislature, della revisione del Codice Penale sostanziale.

Si auspica che anche il WGAD – come già fatto dal Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura e il Comitato Europeo contro la Discriminazione Razziale⁵ - solleciti il Parlamento e il Governo italiani ad introdurre nell'ordinamento italiano la specifica fattispecie di reato di tortura, non riducibile alla semplice sommatoria di fattispecie generiche quali lesioni, abuso o altro, e a provvedere alla connessa istituzione di un organismo nazionale indipendente per la tutela dei diritti umani. A tale organismo dovranno essere conferiti compiti di vigilanza sulla esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati e dei soggetti sottoposti a custodia cautelare o comunque limitati nella libertà personale, con diritto di visita senza preavviso degli istituti penitenziari, ospedali psichiatrici giudiziari, comunità per minori, enti convenzionati con il ministero che ospitano persone in misura alternativa, centri di permanenza temporanea (oggi CIE e CARA), camere di sicurezza .

Si auspica, ancora, che l'istituzione di un **Garante nazionale, settoriale, indipendente e articolato localmente**⁶, ormai improcrastinabile, implichi la piena valorizzazione del ruolo e delle

³<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.”

⁴ Si fa riferimento alle Commissioni presiedute, nelle passate legislature, da Federico Grosso, Carlo Alberto Nordio e, in quella appena conclusa, da Giuliano Pisapia.

⁵ Il CERD (organismo ONU contro la discriminazione razziale) ha di recente raccomandato che l'Italia – sottoposta a procedura speciale di *follow-up* per le gravi inadempienze di cui si è finora resa responsabile – intraprenda le misure necessarie per arrivare in tempi rapidi ad istituire un organismo per la promozione e la tutela dei diritti umani, superando la contraddizione fra la posizione di prima linea nella lotta per l'abolizione della pena di morte e il suo essere l'unica nazione dell'Europa occidentale priva di tale Istituzione Nazionale.

⁶ Secondo una recente ricerca, tali devono essere le caratteristiche di un Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà che, cogliendo i massimi comuni denominatori delle esperienze nazionali, favoriscano l'omogeneizzazione verso l'alto dei modelli giuridici e dei sistemi nazionali a protezione dei diritti umani. “Indipendente come nei Paesi scandinavi, settoriale come in Inghilterra, unico su base nazionale come nei Paesi del Centro Europa, articolato localmente come in Italia”. ... **Indipendente**: la nomina parlamentare è garanzia di non asservimento al potere esecutivo. **Settoriale**: la specificità delle competenze è garanzia di professionalità, efficienza, effettività. **Nazionale**: i diritti vanno declinati su scala nazionale per evitare disomogeneità applicative che sarebbero causa di sperequazioni di trattamento. **Articolato localmente**: in paesi grandi... l'articolazione locale è garanzia di effettività e reale presa in carico di quei micro-problemi che costituiscono spesso l'origine dei conflitti in ambito penitenziario. (“*Il Garante dei diritti delle persone private della libertà in Europa*”, Rapporto

esperienze sinora realizzate dai Garanti istituiti presso regioni, province e comuni, a diretto contatto con i luoghi a rischio di violazione dei diritti.

Contestualmente, tale istituzione consentirà la chiusura della fase di sperimentazione avviata con il lavoro dei Garanti locali attraverso quello che si configura come il naturale approdo dell'esperienza sin qui realizzata.

In vista di tale traguardo, anche se è importante che il ruolo dei Garanti locali venga consolidato attraverso l'inserimento negli statuti degli enti presso i quali sono istituiti, si auspica che venga trovata rapidamente una soluzione per consentirne almeno l'accesso ai luoghi di privazione e limitazione della libertà senza preliminare autorizzazione.

Giorgio Bertazzini

Garante Diritti Persone limitate nella libertà – Provincia Milano

Patrizia Ciardiello

Direttore Ufficio Garante Diritti Persone limitate nella libertà – Provincia di Milano

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**

Prot.n.02778448 del 3.12.2008

ALLA REGIONE LOMBARDIA

Presidente della Regione,
Roberto Formigoni

Assess. alla Sanità,
Luciano Bresciani

Difensore Civico/Garante dei detenuti
Donato Giordano

Delegato del Presidente
Diritti del cittadino e pari opportunità,
Antonella Maiolo

e, p.c.,

AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Capo del Dip.to Amm.ne Penitenziaria,
Pres. Franco Ionta

Provveditore Regionale A.P. per la Lombardia,
Luigi Pagano

OGGETTO: applicazione DPCM 1 aprile 2008 in materia di trasferimento delle competenze in materia di assistenza sanitaria al Servizio Sanitario Nazionale.

Gentili Signori,
come in più sedi è stato nel tempo ribadito, la scelta del legislatore nazionale di attribuire la responsabilità della tutela della salute delle persone detenute ad una istituzione diversa da quella che garantisce l'esecuzione dei provvedimenti limitativi della libertà personale emanati dall'autorità giudiziaria ed amministra la pena, rappresenta un'opportunità irrinunciabile per procedere alla revisione dei modelli organizzativi e gestionali contemplati dalla legge 740 del 1970, che precedette di otto anni l'istituzione del Sistema Sanitario Nazionale, avvenuta nel 1978.

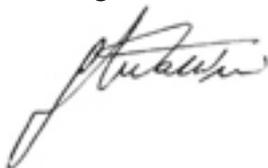
Avverto il dovere di rappresentare alle SS. LL. che fra le segnalazioni che quotidianamente pervengono al mio Ufficio da parte delle persone detenute negli istituti penitenziari di Milano, Monza, Opera e Bollate quelle concernenti l'assistenza sanitaria sono in numero dominante rispetto ad altre fattispecie critiche, che comunque contemplano con grande frequenza le condizioni igienico-sanitarie in senso ampio. A quest'ultimo proposito, è opportuno ricordare il progressivo intensificarsi, negli ultimi mesi, degli allarmi diffusi, oltre che dai Garanti, da parlamentari, amministratori locali e magistrati circa il mancato rispetto degli *standards* minimi di vivibilità delle carceri dovuti alla combinazione di più elementi critici, *in primis* il sovraffollamento e la progressiva

decurtazione delle risorse finanziarie assegnate all'amministrazione penitenziaria.

Chiedo, pertanto, anche a nome dei Garanti delle persone limitate nella libertà della Provincia di Lodi e dei Comuni di Brescia e Bergamo - istituiti per volontà esplicita dei corrispondenti Enti Locali di concorrere alla tutela della dignità dei reclusi attraverso l'azione di figure autonome ed indipendenti dai rispettivi organi di governo - di voler al più presto promuovere iniziative atte ad assicurare la continuità assistenziale che costituisce il perno delle prime determinazioni assunte dalla Giunta lo scorso 1 ottobre e di voler al più presto individuare i nodi critici che si frappongono al rilancio degli interventi in materia. Tale rilancio non può prescindere, a nostro parere, dal coinvolgimento di tutti i soggetti che in tal senso possono offrire un fattivo contributo, a partire dal personale sanitario che deve in tempi rapidi transitare nel Servizio Sanitario Nazionale alle condizioni previste dal DPCM in oggetto.

In questa delicata fase di transizione, i Garanti confermano la loro disponibilità a sostenere il citato rilancio e si uniscono a quanti sollecitano il governo regionale ad affrontare senza indugi i rischi connessi ad un prolungato vuoto di iniziative.

Il Garante
dr. Giorgio Bertazzini



f.to Il Garante della Provincia di Lodi
dr. Paolo Muzzi

f.to Il Garante del Comune di Brescia
dr. Mario Fappani

f.to il Garante del Comune di Bergamo
dr. Pietro Semeraro

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

Prot. n. 0059750 del 12.03.2009

REGIONE LOMBARDIA
All'Ass. alla Sanità,
Luciano Bresciani

Al D.G. Sanità,
Carlo Lucchina
Via Pola, 9/11
20124 MILANO

e, p.c.,

Al Difensore Regionale,
Donato Giordano
Via G. Lazzaroni, 3
20124 MILANO

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Al Capo Dipartimento Amm.ne Penitenziaria,
Pres. Franco Ionta
L.go Luigi Daga, 2
00164 ROMA

Al Sig. Provveditore Regionale Amministrazione Penitenziaria per la Lombardia,
Luigi Pagano
Via Pietro Azario, 6
20123 MILANO

OGGETTO: applicazione DPCM 1.4.2008.
Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali del 20.11.2008.

Gentili Signori,
ringrazio per la trasmissione del Decreto del D.G. Sanità con il quale è stato costituito presso la Regione Lombardia l'Osservatorio regionale sulla Sanità penitenziaria, secondo quanto disposto dal DPCM citato in oggetto, dalle Linee guida per gli interventi del SSN allegate al Decreto stesso e, da ultimo, nell'Accordo stipulato in sede di Conferenza Unificata nel novembre del decorso anno.

Si prende atto, al riguardo, che la formulazione della finalità attribuita, nel Decreto della D.G. Sanità n.1677 del 20.2.2009, all'Osservatorio regionale concerne il "definire il modello organizzativo della sanità penitenziaria per assicurare la tutela della salute... garantendo nel contempo l'efficacia delle misure di sicurezza....".

Si deve osservare, al riguardo, che l'art. 7 del DPCM 1.4.2008 prescrive che "in sede di Conferenza permanente ... sono definite le **forme di collaborazione** relative alle

funzioni di sicurezza e sono regolati i **rapporti di collaborazione** tra l'ordinamento sanitario e l'ordinamento penitenziario...".

Le Linee Guida allegate al DPCM e parte integrante di questo, nel paragrafo dedicato al "Monitoraggio e valutazione" precisano che gli Osservatori regionali dovranno essere costituiti "al fine di valutare **l'efficienza e l'efficacia degli interventi a tutela della salute...**", inquadrando l'attività di monitoraggio e valutazione nella prospettiva del perseguimento dell'"obiettivo di garantire l'uniformità degli interventi e delle prestazioni sanitarie e tratta mentali nell'intero territorio nazionale", affidato ad un Tavolo permanente di consultazione attivo a livello nazionale.

L'Accordo siglato in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni in data 20.11.2008 nel paragrafo "Monitoraggio e valutazione degli interventi attuativi" precisa che è affidata, a livello di ciascuna Regione, a un Osservatorio permanente sulla Sanità penitenziaria "la valutazione dell'**efficienza e dell'efficacia degli interventi sanitari, sia sotto il profilo della qualità organizzativa che della qualità di processo**". E ancora, riferendosi a Regione e organi regionali dell'Amministrazione penitenziaria, l'Accordo precisa: "Tali organismi, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze, sulla base delle eventuali criticità rilevate, anche attraverso la valutazione dei dati dei Sistemi informativi operanti, provvedono a proporre le azioni e gli strumenti correttivi più appropriati, ivi compresi progetti di ricerca e sperimentazioni mirati al **miglioramento dell'efficacia degli interventi sanitari e dei programmi di recupero sociale dei detenuti....**".

Da quanto sopra riportato, ritengo di poter sostenere che la finalità attribuita all'Osservatorio regionale sulla sanità penitenziaria istituito presso la Regione Lombardia, focalizzata, come anticipato, sulla mera definizione del modello organizzativo della sanità penitenziaria, pare non potersi configurare, *prima facie*, come pienamente congruo con lo spirito e con la lettera del DPCM in argomento e dei dispositivi connessi alla sua applicazione.

A disposizione per ulteriori interlocuzioni nel merito, saluto le SS.LL. con viva cordialità.

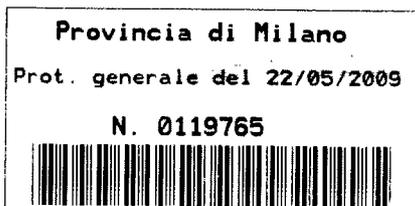
Il Garante
Dr. Giorgio Bertazzini



Il Dirigente

Data: 18/5/09

Protocollo: H1.2009.0018294



Al Garante dei diritti delle persone
limitate nella libertà personale
Dott. Giorgio Bertazzini
Via Settembrini 32,
20124 Milano

Al Vice Capo Dipartimento
dell'Amministrazione Penitenziaria
Dott. Santi Consolo
Ministero della Giustizia

Al Provveditore Regionale
dell'Amministrazione Penitenziaria
della Lombardia
Dott. Luigi Pagano
Ministero della Giustizia

e, p.c. Al Difensore Civico
Dott. Donato Giordano

Oggetto: applicazione DPCM 1 Aprile 2008 in tema di trasferimento delle competenze in materia di assistenza sanitaria al Servizio Sanitario Nazionale - Osservatorio regionale sulla Sanità Penitenziaria.

In riferimento all'oggetto si segnala che la Regione Lombardia, con Decreto del Direttore Generale Sanità n. 4138 del 28.04.2009, allegato alla presente, ha attribuito all'Osservatorio regionale sulla sanità penitenziaria, istituito ai sensi del DPCM 1 aprile 2008, le seguenti finalità: definire il modello organizzativo della sanità penitenziaria; monitorare i relativi processi organizzativi attuati dalle Aziende Sanitarie; determinare gli indirizzi a tutela della salute dei detenuti, dei minori sottoposti procedimento penale e degli internati nell'Ospedale Psichiatrico Giudiziario, garantendo nel contempo l'efficacia delle



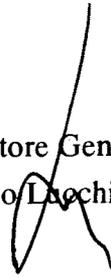
misure di sicurezza secondo quanto disposto dai provvedimenti vigenti in materia; valutare l'efficienza e l'efficacia degli interventi sanitari.

È opportuno sottolineare, inoltre, come la Direzione Generale Sanità, sia impegnata da diversi mesi, non senza difficoltà, in un lavoro di analisi e valutazione delle diverse criticità legate al sistema della sanità penitenziaria, attraverso momenti di confronto e rapporti di collaborazione, anche informali, con tutti i soggetti coinvolti nel trasferimento di competenze (Dipartimenti dell'Amministrazione Penitenziaria e della Giustizia Minorile del Ministero della Giustizia, Ministero della Salute, Aziende Ospedaliere) sia a livello nazionale che regionale.

Distinti saluti.

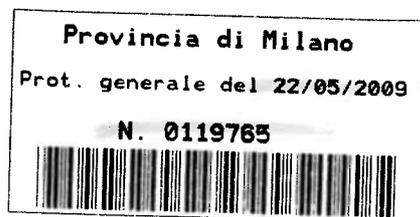


Il Direttore Generale
Carlo Laichina





Regione Lombardia



DECRETO N° 4.138

Del 28/04/2009

Identificativo Atto n. 201

DIREZIONE GENERALE SANITA'

Oggetto

OSSERVATORIO REGIONALE SULLA SANITA' PENITENZIARIA, MODIFICHE E
INTEGRAZIONI DEL D.D.G.S N. 1677 DEL 20/02/2009.

L'atto si compone di _____ pagine
di cui _____ pagine di allegati,
parte integrante.





IL DIRETTORE GENERALE

VISTO il DPCM 1 aprile 2008 “Modalità e criteri per il trasferimento al S.S.N. delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria”;

VISTA la DGR n. VIII/8120 del 1.10.2008 “Sanità Penitenziaria – Prime determinazioni in ordine al trasferimento al S.S.N. in attuazione del DPCM 1.4.2008”;

VISTA la DGR n. VIII/8501 del 26.11.2008 “Determinazioni in ordine alla gestione del SSR per l’esercizio 2009”, in particolare l’allegato 8 relativo alla Sanità penitenziaria;

VISTO “l’Accordo concernente la definizione delle forme di collaborazioni relative alle funzioni di sicurezza e dei principi e dei criteri di collaborazione tra l’ordinamento sanitario e l’ordinamento penitenziario e della giustizia minorile in attuazione dell’art. 7 del DPCM 1 aprile 2008” approvato dalla Conferenza unificata Stato-Regioni nella seduta del 20 novembre 2008;

VISTO il decreto D.G. Sanità n. 1677 del 20.02.2009 “Costituzione dell’Osservatorio regionale sulla Sanità Penitenziaria”;

PRESO ATTO che il citato DPCM nell’Allegato A prevede la costituzione di un osservatorio permanente sulla sanità penitenziaria, con rappresentanti della Regione, dell’Amministrazione Penitenziaria e della Giustizia Minorile;

PRESO ATTO che la citata DGR 8120/2008 demanda alla Direzione Generale Sanità la funzione di coordinamento tra Regione, Amministrazione Penitenziaria e Giustizia Minorile per la definizione degli aspetti organizzativi relativi alle attività sanitarie e alle attività inerenti il trattamento e la sicurezza di competenza dell’Amministrazione Penitenziaria;

VALUTATA l’opportunità, sulla base delle ulteriori considerazioni effettuate tra la Direzione Generale Sanità e il Provveditorato Regionale dell’Amministrazione Penitenziaria, di ridefinire la struttura dell’Osservatorio regionale sulla sanità penitenziaria istituito con decreto DGS n. 1677 del



Regione Lombardia

Dolores Pisapia

Carlo Zocchetti

U.O. "Coordinamento istituzionale, rapporti SSR e giuridico legislativo"

Filomena Lopedoto

Marco Paternoster

Giancarlo Viola

U.O. "Bilanci, NOCC, Controllo di gestione e osservatorio costi SSR"

Francesco Laurelli

U.O. "Governare della prevenzione, tutela sanitaria, piano sicurezza luoghi di lavoro e emergenza sanitaria"

Luigi Macchi

Anna Pavan

Agostina Panzeri

Direzione Generale Famiglia e Solidarietà Sociale

Rosella Petrali

Marco Tosi

Direzione Centrale Programmazione Integrata

Claudia Andreoli

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Provveditorato Regionale

Angelo Cospito

Patrizia Massa

Francesca Valenzi

Centro per la Giustizia Minorile

Marco Castelli

Laura Ricci

RILEVATA la possibilità di integrare l'Osservatorio regionale con rappresentanti di Aziende Sanitarie;





2. di stabilire che l'Osservatorio regionale per la Sanità Penitenziaria è così composto:
- *Direttore Generale della Direzione Generale Sanità* Dr. Carlo Lucchina
 - *Provveditore Regionale Dipartimento Amministrazione Penitenziaria* Dr. Luigi Pagano
 - *Direttore del Centro della Giustizia Minorile per la Lombardia* Dr.ssa Flavia Croce

3. di dare atto che l'Osservatorio regionale potrà avvalersi della collaborazione della Direzione Generale Sanità, della Direzione Generale Famiglia e Solidarietà Sociale, della Direzione Centrale Programmazione Integrata, dell'Amministrazione Penitenziaria e della Giustizia Minorile, rappresentate da:

Direzione Generale Sanità

U.O. "Governo dei servizi sanitari territoriali e politiche di appropriatezza e controllo"

Luca Merlinò

Ida Fortino

Franco Milani

Dolores Pisapia

Carlo Zocchetti

U.O. "Coordinamento istituzionale, rapporti SSR e giuridico legislativo"

Filomena Lopedoto

Marco Paternoster

Giancarlo Viola

U.O. "Bilanci, NOCC, Controllo di gestione e osservatorio costi SSR"

Francesco Laurelli

U.O. "Governo della prevenzione, tutela sanitaria, piano sicurezza luoghi di lavori e emergenza sanitaria"

Luigi Macchi

Anna Pavan

Agostina Panzeri

Direzione Generale Famiglia e Solidarietà Sociale

Rosella Petrali

Marco Tosi



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**

Prot. n. 0103698 del 5.5.2009

Al Direttore C.C. ,
dr.ssa Gloria Manzelli
Piazza Filangieri, 2
20123 MILANO

A. O. "LUIGI SACCO"
Al Resp.
A.O. "Luigi Sacco"

Al Difensore Regionale,
dr. *Donato Giordano*
Via G. Lazzaroni, 3
20123 MILANO

e, p.c.,
REGIONE LOMBARDIA
Al D.G. Sanità ,
dr. *Carlo Lucchina*

ALL'OSSERVATORIO REGIONALE SULLA SANITÀ PENITENZIARIA

Regione Lombardia

D.G. Sanità
U.O. Coordinamento Istituzionale, Rapporti SSR e Giuridico-Legislativo,
dr.ssa *Filomena Lopedoto*

U.O. Governo dei servizi sanitari territoriali,
dr. *Luca Merlino*

U.O. Governo della Prevenzione, tutela sanitaria, emergenze sanitarie,
dr. *Luigi Macchi*

D.G. Famiglia e Solidarietà Sociale
dr.ssa *Rosella Petrali*

Direzione Centrale Programmazione Integrata,
dr.ssa *Claudia Andreoli*

Provveditorato Reg.le Amm.ne Penitenziaria Lombardia,

dr. *Angelo Cospito*
dr.ssa *Patrizia Massa*
dr.ssa *Francesca Valenzi*

OGGETTO: Interventi a tutela della salute delle persone detenute.

Si trasmette in allegato il testo della lettera, inviata nei giorni scorsi da un gruppo di persone detenute presso la Casa circondariale di Milano che si è ritenuto di trascrivere integralmente allo scopo di favorirne la lettura e di non aggiungere ovvero omettere nulla alle segnalazioni ivi contenute, salvo che il reparto di ubicazione, allo scopo di promuovere una verifica auspicabilmente riferita all'intero istituto.

Pur nella consapevolezza dell'influenza del progressivo aggravarsi del sovraffollamento e delle connesse difficoltà organizzativo - gestionali ed economiche nonché della complessità della fase di transizione al Servizio sanitario Nazionale delle competenze in materia di tutela della salute delle persone detenute, scrivo alle SS. LL. affinché vagliano di concerto le iniziative da assumere, per quanto di rispettiva competenza, per effettuare i necessari approfondimenti ed approntare i correttivi più utili a mitigare, se non a risolvere, le criticità segnalate, con riferimento alle Linee guida per gli interventi del Servizio Sanitario Nazionale che, fra gli Obiettivi di salute, indicano la "promozione della salubrità degli ambienti e di condizioni di vita più salutari, pur in considerazione delle esigenze detentive e limitative della libertà".

Inoltre, con riferimento alla tutela della riservatezza dei dati personali in materia di salute, desidero sottolineare, avendo ricevuto, nei mesi scorsi, analoghe segnalazioni, l'importanza di individuare modalità di richiesta di sottoposizione a visita medica da parte delle persone detenute che contemplino l'esposizione delle sintomatologie o patologie sofferte al solo personale sanitario (medici o infermieri) e, dunque, più in generale, la trattazione dei dati sensibili in materia di salute esclusivamente da parte dei soggetti deputati in tal senso (si veda quanto contemplato, al riguardo, dall'art. 22 Dlgs. 196/2003 co. 1: "I soggetti pubblici conformano il trattamento dei dati sensibili e giudiziari secondo modalità volte a prevenire violazioni dei diritti, delle libertà fondamentali e della dignità dell'interessato").

Si coglie l'occasione per chiedere di conoscere, ove fosse stato individuato e nominato, il nominativo e il recapito del Coordinatore dell'Osservatorio Regionale sulla Sanità penitenziaria istituito con Decreto del Direttore Generale Sanità n. 1677 del 20 febbraio 2009.

Si resta in attesa di riscontro e si ringrazia per l'attenzione.

Il Garante
Dr. Giorgio Bertazzini

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**

Prot. n. 58366 dell'11.3.2009

MINISTERO ISTRUZIONE
Al Direttore Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia,
Via Ripamonti, 85
20141 MILANO

REGIONE LOMBARDIA
All'Ass. Istruzione, Formazione e Lavoro,
Gianni Rossoni
Via Cardano, 10
20124 MILANO

All'Unione Province Lombarde
Al Coordinatore del Gruppo di Lavoro/Dipartimento "Istruzione"
Via Vivaio, 1
20122 MILANO

All'Associazione Nazionale Comuni Italiani
Al Coordinatore del Gruppo di lavoro/Dipartimento "Istruzione"
Piazza del Duomo, 21
20121 MILANO

e, p.c.,

PROVINCIA DI MILANO
All'Ass. all'Istruzione,
Giansandro Barzaghi

All'Ass. alla Formazione professionale,
Ezio Casati

All'Ass. al Lavoro,
Bruno Casati

All'Ass. Diritti e Tutelle,
Francesca Corso
LORO SEDI

Al Difensore Regionale,
Donato Giordano
Via G. Lazzaroni, 3
20124 MILANO

AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Al Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria per la Lombardia
Via Pietro Azario 6
20123 MILANO

Alle Direzioni degli Istituti penitenziari di
MILANO
MILANO-OPERA
MILANO-BOLLATE

All'Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna di Milano-Lodi

Via Numa Pompilio
20123 MILANO

Al Dipartimento Amministrazione Penitenziaria
D.G. Detenuti e Trattamento
Ufficio IV
Largo Luigi Daga, 2
00164 ROMA

Oggetto: Istituzione Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti.
Iniziative concernenti gli adulti soggetti a limitazioni della libertà.

Gentili Signori,
in considerazione delle competenze attribuitemi, ritengo di particolare pregnanza tutto quanto sia suscettibile di conferire adeguato rilievo al diritto alla formazione riconosciuto dal vigente ordinamento a tutte le persone soggette a limitazione della libertà in virtù di un provvedimento dell'autorità giudiziaria. L'accesso alla effettiva fruizione di tale diritto, infatti, si configura quale elemento di primo piano nella predisposizione delle misure idonee a favorire il reinserimento sociale delle persone destinatarie di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, sia quelle in espiazione di condanna definitiva (in carcere o in misura alternativa alla detenzione) sia quelle, molto numerose, detenute in attesa di giudizio definitivo.

In tal senso, chiedo alle SS. LL. di voler favorire l'acquisizione da parte del mio Ufficio di informazioni circa l'esito della sperimentazione di attività in rete avviate nell'area metropolitana milanese nella prospettiva dell'istituzione dei Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti previsti dal Decreto del Ministero dell'Istruzione del 25 ottobre 2007.

In particolare, sarebbe importante conoscere se l'esito di tale sperimentazione abbia messo in evidenza l'importanza di conferire particolare attenzione alla tutela e al rilancio di quanto finora posto in essere dai Centri Territoriali Permanenti nel cui bacino di utenza rientrano le persone detenute nelle carceri dell'area metropolitana milanese ovvero quelle in esecuzione penale esterna residenti nel medesimo territorio, avendo riguardo, nella istituzione dei CPIA, a quanto possa favorire l'integrazione nell'offerta formativa di istruzione e formazione professionale, attraverso percorsi modulari e altamente flessibili che possano sfociare nella certificazione di crediti formativi utilizzabili per la prosecuzione dei percorsi stessi in altre carceri del paese ovvero, cessata la detenzione, presso CPIA attivi nei territori.

Colgo l'occasione per segnalare che le peculiarità che contraddistinguono l'intervento formativo nel settore in argomento richiedono al corpo docente competenze adeguate, e che pertanto la già sollecitata "formazione in servizio obbligatoria e continua di tutti i docenti operanti nei CPIA" (dal documento conclusivo elaborato nel 2008 dai partecipanti al corso di formazione per dirigenti e docenti esperti dall'IRRE Lombardia (oggi Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica) risulta particolarmente necessaria per quanti siano e saranno impegnati nell'offerta formativa rivolta alle persone detenute.

Ringrazio sin d'ora per l'attenzione e auspico che dalla presente missiva possa scaturire una feconda collaborazione.

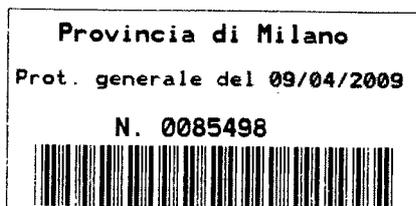
Il Garante
Dr. *Giorgio Bertazzini*



Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia - Direzione Generale
Via Ripamonti, 85 - 20141 Milano

Prot. MIUR AOO DRLO R.U. 5771
Rif. Nota prot. 0058366

Milano, 02/04/2009



Distinto Dr.
Giorgio Bertazzini
garante di diritti delle persone
soggette a limitazione
della libertà

OGGETTO: Costituzione CPIA e iniziative relative

Nel ringraziare per l'attenzione riservata alle problematiche dell'istruzione all'interno delle misure trattamentali, si segnala volentieri che questo Ufficio ha riservato negli ultimi due anni quote significative di risorse al finanziamento di iniziative finalizzate alla costruzione di progetti di integrazione degli interventi svolti dai Centri Territoriali Permanenti e dalle scuole serali.

In particolare, all'interno dei progetti presentati hanno svolto attività all'interno delle carceri di Milano e provincia le reti di Monza e la rete di Legnano.

La prima rete ha un rapporto pluriennale con il carcere di Monza, con il quale svolge attività di istruzione e socializzazione, segnatamente relativa ai corsi di Italiano L2 per detenuti stranieri, mentre per quanto riguarda la scuola superiore, vengono svolti corsi di biennio dell'ITC e dei geometri.

La seconda rete ha invece curato i corsi di italiano L2 per gli ospiti stranieri del carcere di Bollate, attività di educazione alla cittadinanza e per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione secondo una didattica modulare. Nello stesso carcere ha operato il CTP di Limbiate, che tuttavia non ha aderito formalmente alla rete.

Le reti hanno elaborato modelli di didattica laboratoriale fondata sull'individuazione e certificazione di competenze, abilità e conoscenze, che quest'anno sono confluite in una ricerca-azione condotta dall'USR con il sostegno del CISEM, che deve produrre un format condiviso che consenta il riconoscimento dei crediti, particolarmente importante per chi, come i detenuti, ha difficoltà a seguire un percorso annuale come quelli previsti dalla scuola tradizionale.

Per quanto riguarda specificamente la costituzione dei CPIA, pare imminente l'emanazione del regolamento esecutivo che dovrebbe fissare non solo i criteri per la determinazione degli organici, a norma della legge 133, ma anche le modalità di regolazione e la tempistica organizzativa della didattica e degli esami. Naturalmente ci si augura che essi siano corrispondenti a quanto delineato nel documento finale della formazione dello scorso anno cui Lei cortesemente accenna nella Sua missiva.



Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia – Direzione Generale
Via Ripamonti, 85 – 20141 Milano

Non si può tuttavia tacere che la costituzione dei CPIA nelle carceri ha trovato un ostacolo nella particolare struttura dei corsi triennali sperimentali di istruzione e formazione. Essi hanno incontrato l'adesione a volte persino entusiastica degli adulti detenuti, ma si sono fondati sulla validazione di progetti il cui sviluppo triennale è difficilmente compatibile con la struttura prevista dal DM 25 ottobre 2007, che contempla in questa prima fase solo la presenza del biennio.

Per questa regione questo Ufficio, in piena intesa con le scuole interessate e con l'Amministrazione Provinciale milanese, ha convenuto di rinviare la costruzione dei nuovi organismi nelle situazioni caratterizzate da tali iniziative, in attesa della definizione della riforma del secondo ciclo.

Questo ovviamente non vuol dire che i docenti non siano già coinvolti nelle iniziative in corso: va infatti sottolineato come i percorsi sperimentali triennali di istruzione e formazione si caratterizzano per la stessa logica modulare e per le stesse modalità di certificazione di competenze, abilità e conoscenze che contrassegnano l'educazione degli adulti e pertanto sono da considerarsi pienamente all'interno della logica Istitutiva dei Centri per l'Istruzione degli adulti.

La recente intesa MIUR-Regione Lombardia, insieme al Regolamento dell'istruzione tecnica e professionale in via di emanazione, potrebbero ulteriormente chiarire il quadro e favorire il consolidamento e la flessibilità dei percorsi proposti.

Va infine sottolineato come sia in fase di avvio una ulteriore iniziativa, concordata con il Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria, che tende a monitorare congiuntamente il livello di attività delle Commissioni Didattiche nelle carceri, per rilanciarne il ruolo di coordinamento all'interno e di integrazione all'esterno, riprendendo una collaborazione che ha dato in passato significativi risultati.

Nell'inviare distinti saluti, infine, questo Ufficio conferma la propria piena disponibilità alla collaborazione

IL DIRETTORE GENERALE
Anna Maria Dominici

GP/AT



Data 14.5.2008
prot. 0116073
Protocollo
Pagina

Presidente Filippo Penati

e, p.c., **Alberto Mattioli**
Vice Presidente e Assessore Bilancio e politiche
finanziarie

Gian Sandro Barzagli

Assessore Istruzione - Edilizia scolastica

Daniela Benelli

Assessora alla cultura, culture e integrazione.

Bruna Brembilla

Assessora Ambiente e Verde - Risorse naturali e
idraulica - Cave - Parco Sud - Agricoltura ed Energia

Giuliana Carlino

Assessora Sistema informativo - Provveditorato -
Economato - Responsabilità sociale di impresa e
Pubblica Amministrazione

Bruno Casati

Assessore al lavoro e al contrasto crisi industriali e
occupazionali, patrimonio, demanio ed edilizia varia,
sicurezza sul lavoro

Ezio Casati

Assessore Attività Economiche - Formazione
professionale - Programmazione Socio-Sanitaria -
Rapporti con Volontariato Associazioni e terzo
settore - Politiche familiari e della terza età - Servizi
Sociali

Francesca Corso

Assessora Protezione civile - Diritti dei Cittadini,
nomadismo e diritti di asilo - Integrazione sociale
per le persone in carcere o ristrette nella libertà

Irma Domenica Dioli

Assessora Partecipazione - Pace - Cooperazione
internazionale - Politiche giovanili - Sport -
Idroscalo

Daniela Gasparini

Data **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**

Protocollo inserire protocollo

Pagina 2



**Provincia
di Milano**

Assessora Rapporti con la Conferenza dei Sindaci e
Riforma amministrativa - Accordi di programma
con Stato, Regione e Enti Locali

Alberto Grancini

Assessore Sicurezza

Paolo Matteucci

Assessore Viabilità - Opere pubbliche stradali -
Mobilità e trasporti

Pietro Mezzi

Assessore Politica del territorio e parchi - Agenda
21

Antonio Oliverio

Assessore Affari Generali - Turismo - Moda

Pietro Luigi Ponti

Assessore Attuazione della Provincia di Monza e
Brianza

Ai Sigg. ri Direttori Centrali e Direttori di Progetto

OGGETTO: Expo 2015 per le persone limitate nella libertà.

Gentile Presidente,

tenendo conto della sua duplice veste di massima autorità di governo dell'Ente che ha sancito l'istituzione del Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà e di delegato ai Grandi Eventi, con la presente manifesto l'intendimento di unire la mia alle diverse, autorevoli voci che hanno avanzato la proposta di fare dell'Expo 2015 una opportunità per promuovere l'impiego di persone detenute o in misura alternativa alla detenzione.

In tal senso esprimo l'auspicio che vengano avviate con tempestività le intese fra i diversi soggetti cointeressati allo scopo di vagliare, fra l'altro, la fattibilità di un progetto che, oltre a valorizzare competenze già esistenti, punti a promuoverne l'acquisizione di nuove attraverso programmi di formazione professionale che prendano spunto dalle esigenze che emergeranno da una ricognizione mirata delle attività da realizzare.

Data **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**

Protocollo inserire protocollo

Pagina 3



**Provincia
di Milano**

In tal modo, l'Expo 2015 potrebbe configurarsi, in prospettiva, come il volano di una serie di iniziative i cui effetti non si esauriscano col termine dell'evento, innescando esperienze che si inseriscano stabilmente nel quadro delle politiche di settore.

Le chiedo, pertanto, sig. Presidente, di voler promuovere un coinvolgimento in tal senso di tutte le articolazioni della Provincia cointeressabili rispetto all'obiettivo di fare dell'Expo 2015 un evento in grado di tradursi anche in una opportunità di reinserimento sociale per le persone limitate nella libertà, nel solco dell'impegno che da tempo caratterizza la Provincia di Milano.

Naturalmente, esprimo la piena disponibilità a collaborare per le iniziative che vorrà attivare in tal senso e le propongo sin d'ora di concertare un incontro in cui vagliare le possibili forme di tale collaborazione e costruire le premesse per i futuri impegni da condividere.

Con viva cordialità

Il Garante
Dr. **Giorgio Bertazzini**

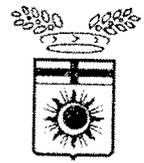


Il Direttore

Direzione centrale
cultura e affari sociali

sede affari sociali
Viale Piceno 60, 20129 Milano
Telefono 02-7740 3316/3132
Fax 02-7740 3417

sede cultura
Viale Vittorio Veneto 2, 20124 Milano
Telefono 02-7740 6396/3418
Fax 02-7740 5117
c.minoia@provincia.milano.it

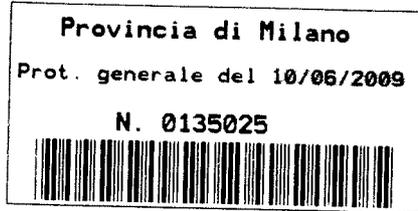


Provincia
di Milano

Data 4 giugno 2009

Protocollo

Pagina 1



Egr. Dr. Giorgio Bertazzini
Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà
personale

Via Settembrini, 32 - 20124 - Milano

Oggetto: progetti a supporto delle persone detenute e limitate nella libertà

Gentile Dr. Bertazzini

In merito alla sua richiesta. Le segnalo 2 progetti della Direzione Centrale Cultura e Affari Sociali che sono stati finanziati all'interno dell'Avviso pubblico rivolto a soggetti del Terzo Settore per contrastare le estreme povertà.

Allego alla presente i 2 progetti che rispettivamente sono stati presentati dalle seguenti Associazioni:

- **Carcere Aperto, Piazza Carrobiolo, 10/C - 20052 - Monza**
- **Associazione Il Girasole Onlus Via degli Olivetani, 3 - 20123 - Milano**

Entrambi i progetti hanno ottenuto un finanziamento del loro progetto di € 4.000,00

Cordiali saluti

IL DIRETTORE CENTRALE
Dr. Claudio Minoia

Pratica trattata da:
Dr. Michele Pisani
Tel. 3315 e. mail m.pisani@provincia.milano.it



Provincia di Milano Prot. generale del 19/02/2009 N. 0040947 
--

Alla
PROVINCIA DI MILANO
 Direzione Centrale Cultura e
 Affari Sociali
 Viale Piceno, 60
 20129 Milano

**DOMANDA DI AMMISSIONE ALL'AVVISO PUBBLICO RIVOLTO A SOGGETTI DEL
 TERZO SETTORE FINALIZZATO A CONTRASTARE LE POVERTA' ESTREME
 (Modulo A)**

Il sottoscritto¹

CORTI	GABRIELLA
MILANO	20.01.1947
CINISELLO	MILANO
20092	VIA MARAFANTE, 9
CRTGRL47A60F205E	PRESIDENTE

in qualità di legale rappresentante² dell'Ente³

DENOMINAZIONE																					
CARCERE APERTO																					
PARTITA IVA						CODICE FISCALE															
9	4	5	4	9	5	7	0	1	5	1											
SEDE LEGALE																					
MONZA				PIAZZA CARROBIOLO 10/C					20052												
Telefono				Fax				info@carcereaperto.it													
SEDI DEL PROGETTO (indicare la sede o elencare le sedi in cui vengono realizzati gli interventi, se diversa dalla sede legale)																					
MONZA				PRESSO LA CASA CIRCONDARIALE					DISTRETTO SOCIO-SANITARIO DI MONZA												

¹ In caso di raggruppamento indicare i dati del firmatario per il capofila.

² In caso di delega, allegare la documentazione attestante l'atto di delega del Presidente e/o i poteri, derivanti da statuto dell'ente, del firmatario.

³ In caso di raggruppamento indicare i dati del capofila.

CHIEDE

l'ammissione al presente bando per il progetto dal titolo:

_____ "VESTIRE GLI IGNUDI" _____

per un valore di euro
_____ CINQUEMILA/00 _____

DICHIARA

che l'Associazione/Ente/Cooperativa (ed eventuali loro associati) si occupa di sostenere le famiglie e i singoli che si trovino in situazioni di povertà estrema ai sensi dei requisiti previsti dall'art. 3 dell'avviso mediante i seguenti servizi:

- Servizi di distribuzione di generi alimentari
- Servizi di distribuzione pasti
- Servizi di distribuzione vestiti
- Servizi di distribuzione farmaci
- Servizi docce
- Servizi di ospitalità notturna
- Altro (specificare) _____

A: Progetto presentato in forma singola

Che le caratteristiche del soggetto proponente sono

Denominazione	Nr. soci/volontari	Impegno finanziario annuo (ultimo dato disponibile)
CARCERE APERTO	54	14.000,00

B: Progetto presentato da un raggruppamento di Associazioni, Enti, Cooperative, ecc.

Che i soggetti associati del presente Progetto sono:

Denominazione	Indirizzo	Ambito Territoriale/ Distretto socio sanitario

--	--	--

Che le caratteristiche dei soggetti associati sono

Denominazione	Nr. soci/volontari	Impegno finanziario annuo (ultimo dato disponibile)

Che il referente del progetto è:

COGNOME CORTI	GABRIELLA	
02.95179912	Fax	Loga71@tiscalinet.it

ELENCO DELLA DOCUMENTAZIONE ALLEGATA:

- xModulo di descrizione del progetto (Modulo B)
- xAutorizzazione al trattamento dei dati (Modulo C)
- xDichiarazione sostitutiva di notorietà di tutti i partecipanti come da modello allegato Modulo D
- xFotocopia della Carta di identità del Legale Rappresentante
- xFotocopia dell'atto costitutivo e dello statuto
- Altra documentazione allegata (specificare): _____

Monza, 12 Febbraio 2009



FIRMA

Gabriella Corti



MODULO B DESCRIZIONE DEL PROGETTO

IL PROGETTO SARÀ SVILUPPATO SECONDO LE SEGUENTI SPECIFICHE:
(COMPILARE I SEGUENTI CAMPI IN MANIERA ESAUSTIVA)

CARATTERISTICHE E TIPOLOGIA DEL SOGGETTO PROPONENTE

L'associazione "Carcere Aperto" è una ONLUS costituita nel 1994, sorta per iniziativa di un piccolo gruppo di volontari con l'intenzione di sviluppare una collaborazione con il cappellano che aveva preso servizio all'interno del nuovo complesso della casa circondariale di Monza. Si trattava di una nuova costruzione di rilevanti dimensioni che andava a sostituire il piccolo carcere già presente sul territorio.

La consistenza del complesso e la nuova ubicazione, alla periferia della città, hanno indotto i primi volontari ad associarsi con una duplice finalità: da un lato sostenere l'azione del cappellano in presenza di un istituto con un rilevante numero di soggetti ristretti, dall'altro rompere lo stato di isolamento in cui veniva a trovarsi tale istituto di pena, confinato ai margini della città e del tessuto sociale, costituendo l'avanguardia di quella società esterna che, negli anni successivi, si farà sempre più presente attraverso attività, cooperative, progetti; di fatto il contributo dell'associazione sarà sempre più apprezzato e incoraggiato dalla stessa Direzione dell'Istituto Penitenziario.

L'Associazione si compone di due tipologie di aderenti: i soci/volontari e i soci/collaboratori. Al primo gruppo appartengono i volontari che accedono direttamente alla struttura carceraria, maschile e femminile, per incontrare tutti i singoli detenuti o per attività di animazione, guardaroba, biblioteca o servizio giuridico.

Del secondo gruppo di soci fanno parte coloro che non accedono direttamente all'Istituto di pena, ma che svolgono attività di supporto all'azione dei volontari di sezione, come ad esempio coloro che si preoccupano di reperire e/o acquistare i beni che vengono consegnati ai detenuti ed effettuare lo stoccaggio; chi svolge funzioni di segreteria, tesoreria, rapporti con le istituzioni e attività di sensibilizzazione del territorio, ecc.

CARATTERISTICHE E TIPOLOGIA DEI SOGGETTI ASSOCIATI

TITOLO "VESTIRE GLI IGNUDI"

DESCRIZIONE SINTETICA DEL PROGETTO PER IL QUALE SI RICHIEDE IL CONTRIBUTO

Le attività per le quali si richiede di accedere al finanziamento in oggetto sono le seguenti:

- a) distribuzione di biancheria, abbigliamento e calzature
- b) distribuzione di prodotti per l'igiene personale

Analiticamente:

- a) si tratta di attività particolarmente rilevante e significativa soprattutto durante la fase di ingresso in istituto del detenuto. Infatti, al momento dell'arresto, sovente i singoli soggetti vengono tradotti in carcere nello stato in cui si trovano, e quindi totalmente sprovvisti di tutto quanto necessita per la cura e l'igiene personale. In tale fase l'Associazione, tramite i volontari che accedono alla sezione "Nuovi Giunti" provvedono a rifornire il detenuto di alcuni indumenti di prima necessità, ossia:
 - ciabatte utilizzabili anche per accedere al locale doccia;
 - indumenti intimi per poter effettuare immediatamente almeno un primo cambio;
 - abbigliamento di vario genere in ragione delle necessità di ciascuno e della stagione;
 - calzature, in sostituzione di quelle non più utilizzabili.

Tale sostegno perdura sino a quando i parenti non intervengano, facendo pervenire al detenuto gli indumenti personali. Ovviamente laddove non vi siano familiari o gli stessi non siano disponibili, l'Associazione provvede alle necessità dei detenuti ospitati nelle varie "Sezioni" integrando gli articoli di cui sopra con asciugamani per doccia.

- b) alla sezione "Nuovi Giunti" viene consegnato il docciaschiuma per l'igiene personale dei detenuti.

DESCRIZIONE TIPOLOGIA E COMPLETEZZA DEI SERVIZI OFFERTI E AMBITO TERRITORIALE

La distribuzione di abbigliamento, biancheria, calzature e prodotti per l'igiene è rivolta a molti dei detenuti al loro ingresso per i motivi sopra citati. Vi provvedono due volontari che accedono alla Sezione Nuovi Giunti due volte la settimana cad.: incontrano ciascun detenuto, raccolgono le richieste e provvedono nella stessa giornata alla consegna degli indumenti. Questi vengono prelevati da un magazzino interno rifornito periodicamente grazie all'attività di altri volontari autorizzati e previo controllo da parte dell'amministrazione penitenziaria.

La procedura, simile per i detenuti senza sostegno familiare ospitati nelle varie sezioni, differisce nei tempi di consegna, più dilatati, mancando il dato dell'urgenza.

MODALITA' E PIANO TEMPORALE DI REALIZZAZIONE DEL PROGETTO

Il progetto viene strutturato sulla base di una previsione e consuntivazione annuale. Di fatto l'intervento dell'Associazione prosegue senza soluzione di continuità di anno in anno, in quanto i singoli volontari accedono alle rispettive sezioni (una o più volte la settimana) senza necessità che venga rinnovata annualmente l'autorizzazione da parte della Direzione della casa circondariale. In tal senso la suddivisione in annualità della programmazione degli interventi è conseguenza delle disposizioni di legge che regolano la cadenza del bilancio societario.

OBIETTIVI E RISULTATI ANALITICI CHE CI SI PROPONE DI RAGGIUNGERE PER MEZZO DELLA REALIZZAZIONE DEL PROGETTO

La distribuzione di indumenti incontra un bisogno primario della popolazione carceraria, non altrimenti soddisfatto. L'aumento della popolazione carceraria indigente si contrappone alla difficoltà sempre crescente di reperire i fondi necessari.

Il finanziamento del progetto ci permette di soddisfare le richieste in maniera sufficiente, rispondere a una esigenza primaria e contribuire a migliorare la qualità della vita delle persone ristrette.

DESCRIZIONE DEGLI UTENTI DI RIFERIMENTO

Gli utenti del progetto sono i detenuti definitivi e non, maschi e femmine, ospiti presso la Casa Circondariale di Monza. Si tratta in prevalenza di detenuti stranieri, senza permesso di soggiorno e quindi senza possibilità di avere colloqui con familiari e/o tossicodipendenti senza significative relazioni familiari. Possiamo quantificare in circa 1.500 gli utenti che hanno usufruito durante un anno del nostro servizio.

RETE TERRITORIALE CHE SI INTENDE COINVOLGERE NELLA REALIZZAZIONE DEL PROGETTO

- Casa Circondariale di Monza
- Comune di Monza (Servizi Sociali, Ufficio GEA)
- Comitato Carcere e Territorio
- Piani di Zona.

PIANO FINANZIARIO:

COSTO COMPLESSIVO DEL PROGETTO	IMPORTO (Euro)
1. Costi di progettazione e organizzazione	
2. Costi per l'acquisto di beni e servizi	5.000,00
3. Costi del personale	
4. Costi per la formazione	
5. Costi per la promozione	
TOTALE SPESE	5.000,00

COSTO TOTALE DEL PROGETTO			Euro
			5.000,00
Di cui in qualità di cofinanziamento ⁴	Euro 1.000,00	A carico di ASS.CARCERE APERTO	
	Euro	A carico di	
	Euro	A carico di	
	Euro	A carico di	
TOTALE COFINANZIAMENTO			Euro 1.000,00
RICHIESTA CONTRIBUTO			Euro 4.000,00

Monza, 12 Febbraio 2009

FIRMA

Fabrizio Corti

⁴ Per cofinanziamento si intende anche la possibilità di valorizzare risorse umane e strumentali dedicate al progetto



Alla
PROVINCIA DI MILANO
 Direzione Centrale Cultura e
 Affari Sociali
 Viale Piceno, 60
 20129 Milano

**DOMANDA DI AMMISSIONE ALL'AVVISO PUBBLICO RIVOLTO A SOGGETTI DEL
 TERZO SETTORE FINALIZZATO A CONTRASTARE LE POVERTA' ESTREME
 (Modulo A)**

Il sottoscritto¹

COGNOME BOVE	NOME LUISA
NATO/A A MILANO	IL 13.02.64
RESIDENTE A MILANO	PROV. MI
C.A.P. 20123	VIA VIA G.B. VICO 1
C.F. BVOLSU64B53F205Z	POSIZIONE ALL'INTERNO DELL'ENTE PROPONENTE PRESIDENTE

in qualità di legale rappresentante² dell'Ente³

DENOMINAZIONE																								
ASSOCIAZIONE "IL GIRASOLE" ONLUS																								
PARTITA IVA										CODICE FISCALE														
										9	7	4	5	1	6	7	0	1	5	8				
SEDE LEGALE																								
Comune MILANO	Via VIA DEGLI OLIVETANI 3	CAP 20123																						
Telefono 02.48199373	Fax 02.48199373	e-mail info@associazioneilgirasole.org																						
SEDI DEL PROGETTO (indicare la sede o elencare le sedi in cui vengono realizzati gli interventi, se diversa dalla sede legale)																								
Comune MILANO	Via VIA DEGLI OLIVETANI 11	Ambito territoriale (Distretto socio-sanitario) MILANO																						

¹ In caso di raggruppamento indicare i dati del firmatario per il capofila.

² In caso di delega, allegare la documentazione attestante l'atto di delega del Presidente e/o i poteri, derivanti da statuto dell'ente, del firmatario.

³ In caso di raggruppamento indicare i dati del capofila.

CHIEDE

l'ammissione al presente bando per il progetto dal titolo:

"UN PACCO PER LA VITA"

per un valore di euro 5.000,00

DICHIARA

che l'Associazione/Ente/Cooperativa (ed eventuali loro associati) si occupa di sostenere le famiglie e i singoli che si trovino in situazioni di povertà estrema ai sensi dei requisiti previsti dall'art. 3 dell'avviso mediante i seguenti servizi:

- Servizi di distribuzione di generi alimentari
- Servizi di distribuzione pasti
- Servizi di distribuzione vestiti
- Servizi di distribuzione farmaci
- Servizi docce
- Servizi di ospitalità notturna
- Altro (specificare) **prodotti per l'igiene della persona e della casa; pannolini per bambini**

A: Progetto presentato in forma singola

Che le caratteristiche del soggetto proponente sono

Denominazione	Nr. soci/volontari	Impegno finanziario annuo (ultimo dato disponibile)
ASSOCIAZIONE "IL GIRASOLE" ONLUS	21	12.500,00 euro

B: Progetto presentato da un raggruppamento di Associazioni, Enti, Cooperative, ecc.

Che i soggetti associati del presente Progetto sono:

Denominazione	Indirizzo	Ambito Territoriale/ Distretto socio sanitario

Che le caratteristiche dei soggetti associati sono

Denominazione	Nr. soci/volontari	Impegno finanziario annuo (ultimo dato disponibile)

Che il referente del progetto è:

COGNOME CASSINA		NOME ENRICA	
Telefono 02.6597460 (ab.) 338.6787168 (cell)	Fax 02.6597460	e-mail enrica.cassina@tiscali.it	

ELENCO DELLA DOCUMENTAZIONE ALLEGATA:

- Modulo di descrizione del progetto (Modulo B)
- Autorizzazione al trattamento dei dati (Modulo C)
- Dichiarazione sostitutiva di notorietà di tutti i partecipanti come da modello allegato Modulo D
- Fotocopia della Carta di identità del Legale Rappresentante
- Fotocopia dell'atto costitutivo e dello statuto + verbale e statuto modificato davanti al Notaio
- Altra documentazione allegata (specificare): **Progetto "Casa del girasole"**

Milano, 14 febbraio 2009

FIRMA

Wira Bove

MODULO B DESCRIZIONE DEL PROGETTO

IL PROGETTO SARÀ SVILUPPATO SECONDO LE SEGUENTI SPECIFICHE:
(COMPILARE I SEGUENTI CAMPI IN MANIERA ESAUSTIVA)

CARATTERISTICHE E TIPOLOGIA DEL SOGGETTO PROPONENTE. (CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA PRESENZA TERRITORIALE - NUMERO DI ANNI) (Max 2000 caratteri)

"Il girasole" si è costituito il 18 novembre 2006 in associazione di volontariato per l'assistenza e il sostegno a detenuti, ex detenuti e alle loro famiglie. Divenuta onlus nel 2007 con modifiche statutarie (Assemblea straordinaria presso lo studio del notaio Lainati). L'attività dell'associazione, nata all'interno della parrocchia di S. Vittore al Corpo (vicina alla Casa Circondariale di S. Vittore), si ispira ai principi democratici e ai valori della Caritas Ambrosiana. Il primo servizio avviato è stato il Centro di ascolto tre mattine alla settimana e la collaborazione con la cooperativa sociale A&I per la realizzazione dei "kit di cittadinanza" (progetto finanziato da Regione Lombardia, Provincia e Comune di Milano) da assegnare ai detenuti meno abbienti al momento dell'uscita dal carcere (fine pena).

Per la formazione dei volontari l'associazione si avvale degli operatori della Segreteria carcere e giustizia della Caritas Ambrosiana, della Sesta Opera San Fedele e della cooperativa "Articolo 3". Nel 2007 l'associazione ha ricevuto in comodato alcuni locali e un appartamento di fronte alla Casa Circondariale di San Vittore e ha trasferito la sua sede operativa, quindi ha avviato nuovi servizi (descritti più avanti). Attualmente i soci volontari sono 21.

"Il girasole" svolge anche attività di sensibilizzazione sulla realtà carceraria attraverso un giornalino periodico (4 pagine) e altre iniziative: incontri con ragazzi e giovani degli oratori, collaborazione con Agesci Lombardia per workshop sui temi del carcere e della giustizia...

CARATTERISTICHE E TIPOLOGIA DEI SOGGETTI ASSOCIATI DA COMPILARSI SOLO NEL CASO IN CUI SI PREVEDE LA PARTECIPAZIONE AL PROGETTO DA PARTE DI PIU' SOGGETTI) I (Max 2000 caratteri)

TITOLO E DESCRIZIONE SINTETICA DEL PROGETTO PER IL QUALE SI RICHIEDE IL CONTRIBUTO
(DESCRIVERE CONTESTO DA CUI SCATURISCE, ANALISI DEL BISOGNO, FINALITA' E BENEFICIARI CHE VUOLE RAGGIUNGERE). (Max 4000 caratteri)

Attraverso il progetto "Un pacco per la vita" l'associazione intende ridurre la soglia di povertà di quelle persone e famiglie che si trovano in situazioni particolari a causa della detenzione e a rischio emarginazione. "Il girasole" si prefigge di distribuire pacchi contenenti viveri e altri beni di consumo a ex detenuti, a detenuti ammessi a misure alternative e ai familiari dei detenuti. La distribuzione non avverrà "a pioggia" ma su segnalazione (descrizione di seguito) e con opportuna verifica della reale necessità. Da una ricerca pubblicata nel 2007 da Caritas Ambrosiana ("Indagine sulle condizioni sociali, economiche e abitative delle persone detenute a Milano e delle loro famiglie") risulta il grave disagio economico che una detenzione può causare alle famiglie. Le persone recluse hanno un'età mediamente giovane, il 71,1% ha tra i 18 e i 44 anni; il 57,6% degli intervistati ha dichiarato di avere figli (il 37,6% con bambini sotto i 10 anni e comunque il 60% sotto i 18 anni). Al momento dell'arresto il 50,1% degli intervistati era disoccupato o svolgeva attività "in nero", ma il 40% ha affermato che la famiglia contava solo sul suo sostegno economico, il 25% ha ammesso che, seppure la sua non fosse l'unica fonte di reddito, tuttavia rappresentava quella principale. Solo il 43,3% dei detenuti milanesi (la ricerca è stata condotta attraverso un questionario distribuito nella Casa Circondariale di San Vittore e le Case di reclusione di Opera e Bollate) ha ottenuto la licenza di scuola media inferiore; il 15,9% la licenza elementare e il 9,4% non ha conseguito alcun titolo. Per queste persone al momento della scarcerazione diventa difficile l'inserimento nel mondo del lavoro perché la scarsa formazione riduce molto la possibilità di trovare occupazione. L'attuale crisi economica che ha colpito l'Italia e il mondo intero rende ancora più difficile introdurre nuove risorse (ex reclusi) sul mercato del lavoro, molte ditte e imprese infatti sono costrette a ridurre il personale.

È facile dunque intuire che già al momento dell'arresto del capo famiglia, alla moglie e ai figli del nuovo recluso viene a mancare l'unico (o quasi) sostegno economico. Anche per questo le famiglie dei detenuti vengono spesso definite "seconde vittime" del reato, perché le conseguenze di un reato e l'incarcerazione di un congiunto colpiscono inevitabilmente l'intero nucleo familiare.

La detenzione inoltre può compromettere i rapporti di coppia o di relazione con i figli, che neppure la scarcerazione a fine pena a volte riesce a ricucire. Così l'ex detenuto, spesso senza lavoro e senza più una casa e una famiglia che lo accoglie, si trova in difficoltà anche a soddisfare i bisogni primari.

Il pacco viveri che una famiglia o un singolo potranno ricevere dal "Girasole" non sarà certo risolutiva di una situazione di disagio anche molto complessa, ma rappresenta comunque un piccolo sostegno alla spesa settimanale oltre che un'occasione per incontrare queste persone, conoscere altre loro difficoltà e ricercare insieme qualche soluzione.

DESCRIZIONE TIPOLOGIA E COMPLETEZZA DEI SERVIZI OFFERTI E AMBITO TERRITORIALE *(Max 2000) con riguardo anche a ruolo degli eventuali soggetti associati*

L'associazione "Il girasole" ha collaborato dal 2006 al 2008 con la cooperativa sociale A&I nella realizzazione dei "kit di cittadinanza" (progetto finanziato da Regione Lombardia, Provincia e Comune di Milano) destinati ai detenuti (più poveri) a fine pena che lasciavano il carcere. Dal 2008 e per tre mattine alla settimana i volontari svolgono un servizio anche nella Casa Circondariale di S. Vittore dove assistono i familiari dei detenuti in attesa di colloquio collaborando con gli operatori dell'associazione "Bambini senza sbarre". Nello stesso anno l'associazione, che ha ricevuto in comodato anche un appartamento, ha aperto la "Casa del girasole" per accogliere detenuti per brevi permessi premio (da soli o con i loro familiari) oppure familiari con difficoltà economiche che abitano lontano da Milano e desiderano avere un colloquio con il parente recluso nelle carceri milanesi. Il progetto rientra nella rete di "Un tetto per tutti" di Caritas Ambrosiana. L'associazione sta avviando una collaborazione anche con l'Ufficio esecuzione penale estera di Milano e Lodi (la cui sede è a cinque minuti dal "Girasole") e in particolare con lo Spin, lo sportello informativo del Ministero della Giustizia. In questi anni l'associazione ha promosso diverse iniziative per far conoscere la realtà carceraria e la situazione delle famiglie che vivono le conseguenze (economiche, materiali, psicologiche...) della detenzione di un parente. L'associazione ha organizzato incontri per i ragazzi di catechismo delle parrocchie vicine, per i ragazzi dell'oratorio durante il periodo estivo, per adolescenti e giovani di diversi gruppi scout della Lombardia. Inoltre "Il girasole" ha stretto rapporti di reciproco aiuto anche con Sesta Opera San Fedele, Cooperativa Alice, Associazione Gruppo Volontari.

MODALITA' E PIANO TEMPORALE DI REALIZZAZIONE DEL PROGETTO

(INDICARE COME SI INTENDE REALIZZARE IL PROGETTO, SPECIFICANDO LE VARIE ATTIVITA' DA SVOLGERE, LE RISORSE UMANE, STRUMENTALI E MATERIALI DA IMPIEGARE, OLTRE CHE IL TEMPO DI RIFERIMENTO ECC.). (Max 1500 caratteri)

Per il progetto "Un pacco per la vita" è prevista la durata di 12 mesi. Consiste nella distribuzione di pacchi viveri una o più mattine alla settimana (dalle 9 alle 12 e il sabato su appuntamento) per famiglie in difficoltà che hanno il parente in carcere, per ex detenuti e per detenuti ammessi a misure alternative (in esecuzione penale esterna). Gli utenti potranno ritirare il pacco di alimenti e non (prodotti per l'igiene della persona e della casa, pannolini in caso di bambini piccoli), ma la distribuzione non sarà "a pioggia". I familiari che vivono in situazioni di povertà estrema potranno essere individuati direttamente in carcere (nella sala di attesa colloqui) dagli stessi volontari del "Girasole" oppure potranno essere segnalati dallo Spin, lo sportello informativo del Ministero di giustizia e collegato all'Ufficio esecuzione penale esterna (Uepe). Gli operatori dello Spin e le assistenti sociali dell'Uepe potranno segnalare anche detenuti ammessi a misure alternative al carcere o che sono già a fine pena e hanno grosse difficoltà economiche. Tutti i potenziali utenti dovranno rivolgersi allo Sportello del Girasole per il colloquio con un'assistente sociale dell'associazione (volontaria), che verificherà lo stato di disagio economico e le condizioni familiari. La distribuzione del pacco sarà svolta dai volontari a turno tutte le settimane, ma ogni utente (singolo o famiglia) potrà accedervi ogni 15 giorni. L'utente o il capo famiglia riceverà un tesserino che avrà una scadenza temporale in base alla situazione economica, con la possibilità di rinnovo.

OBIETTIVI E RISULTATI ANALITICI CHE CI SI PROPONE DI RAGGIUNGERE PER MEZZO DELLA REALIZZAZIONE DEL PROGETTO

(PRECISARE IN FORMA DETTAGLIATA, SIA QUALITATIVA CHE QUANTITATIVA, PER QUANTO POSSIBILE, I RISULTATI SPECIFICI CHE SI INTENDONO RAGGIUNGERE ATTRAVERSO LA REALIZZAZIONE DEL PROGETTO). (Max 2000 caratteri)

Lo scopo è quello di distribuire pacchi di viveri e altri prodotti di prima necessità (pasta, riso, pelati, olio, caffè, legumi, tonno, detersivo per i piatti, saponette, pannolini...). Il pacco è un sostegno non sufficiente alla piena sussistenza, ma rappresenta un aiuto concreto per integrare la spesa di casa. L'intento è di consegnare 20-25 pacchi al mese alle persone che vivono in povertà estrema e che faticano ad arrivare alla fine del mese, specie quando ci sono bambini e le necessità si moltiplicano. Inoltre, attraverso il colloquio iniziale con l'assistente sociale e gli incontri successivi, sarà possibile individuare altre povertà, magari meno evidenti, che spesso le persone colpite direttamente o indirettamente dalla detenzione si trovano ad affrontare. I volontari potranno farsi carico di altri disagi che il singolo utente o la famiglia stanno vivendo. La consegna del pacco quindi va oltre al semplice sostegno economico e diventa pretesto per incontri costanti (quindicinali) che consentono agli operatori di monitorare la situazione del detenuto o della famiglia per evitare che la situazione degeneri a rischio di emarginazione se l'utente non trova qualche risposta alla soluzione dei suoi problemi. Sarà necessario, nei casi di maggior disagio e laddove si dovessero individuare altre emergenze, inviare e/o accompagnare l'utente ad altri servizi sul territorio. Almeno 2 pacchi al mese saranno destinati ai detenuti in permesso premio (provenienti da San Vittore, Opera, Bollate e Monza) e ai loro familiari che saranno ospitati nell'appartamento dell'associazione. L'accoglienza presso la "Casa del girasole" prevede infatti per gli ospiti la disponibilità di alimenti base nella dispensa.

DESCRIZIONE DEGLI UTENTI DI RIFERIMENTO

(SPECIFICARE ANCHE ALCUNI DATI QUANTITATIVI). (Max 2000 caratteri)

I destinatari del pacco di alimenti e non sono innanzitutto le famiglie dei detenuti (spesso considerate seconde vittime del reato) che a volte si trovano ad affrontare serie difficoltà di carattere economico e materiale. Prevediamo la consegna di 20-25 pacchi al mese. Altri destinatari saranno i detenuti ammessi alle misure alternative (arresti domiciliari), ex detenuti e dimessi (che hanno lasciato il carcere da oltre 6 mesi). I pacchi saranno quindi distribuiti a singole persone e a nuclei familiari, con un'attenzione particolare a quelli con bambini. Tra i destinatari del pacco vanno aggiunti anche i detenuti in permesso premio (in media per soggiorni da 3 a 5 giorni al mese) che vengono ospitati temporaneamente nell'appartamento dell'associazione ("Casa del girasole"). Nel mese di febbraio sono state ospitate in tutto 7 persone tra detenuti (in permesso premio) e familiari (mogli, figli e sorelle) per un totale di 14 giorni.

RETE TERRITORIALE CHE SI INTENDE COINVOLGERE NELLA REALIZZAZIONE DEL PROGETTO

(PRECISARE CON QUALI ORGANISMI - DIVERSI DAI SOGGETTI PARTNER - PER ES. UFFICI DI PIANO, SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI, PARROCCHIE, COOP. SOCIALI ECC. E IN QUALI FORME SIA PREVISTO IL COINVOLGIMENTO E CON QUALI ATTIVITA'/RUOLI). (Max 2000 caratteri)

Oltre al contatto diretto con gli utenti, l'associazione riceve segnalazioni dai Centri di ascolto di parrocchie e decanati di Milano che intercettano situazioni di famiglie segnate dalla detenzione di un parente. In particolare "Il girasole" è collegato direttamente anche a un ente pubblico, lo Spin, sportello informativo che fa capo all'Ufficio esecuzione penale esterna del Ministero della giustizia; con gli assistenti sociali dell'Uepe stessa; con la Segreteria carcere di Caritas Ambrosiana, con la cooperativa sociale A&I e con la Sesta Opera San Fedele. Tutte queste realtà che rilevano un bisogno attraverso colloqui e/o telefonate inviano al Girasole potenziali utenti considerando una risorsa sia la distribuzione di pacchi, sia la disponibilità dell'appartamento per l'accoglienza di detenuti e familiari.

PIANO FINANZIARIO:

COSTO COMPLESSIVO DEL PROGETTO	IMPORTO (Euro)
1. Costi di progettazione e organizzazione	100,00
2. Costi per l'acquisto di beni e servizi	4.700,00
3. Costi del personale	servizio svolto dai volontari
4. Costi per la formazione	-
5. Costi per la promozione	200,00
TOTALE SPESE	5.000,00

COSTO TOTALE DEL PROGETTO			Euro
Di cui in qualità di cofinanziamento ⁴	Euro	A carico dell'Associazione "Il girasole" attraverso il finanziamento di una Fondazione già sostenitrice	
	Euro	A carico di	
	Euro	A carico di	
	Euro	A carico di	
TOTALE COFINANZIAMENTO			Euro 1.000,00
RICHIESTA CONTRIBUTO			Euro 4.000,00

Milano, 14 febbraio 2009

FIRMA

Luise Bove

⁴ Per cofinanziamento si intende anche la possibilità di valorizzare risorse umane e strumentali dedicate al progetto

DELEGA CARCERE

AREA TEMATICA: supporto alla relazione genitoriale e ad un sano sviluppo psico-fisico dei bambini

OGGETTO DELL'INTERVENTO

Madri detenute con figli di età inferiore ai tre anni che fino al 2 aprile 2007 vivevano (come succede nel resto del territorio italiano) all'interno del carcere di San Vittore. Al fine di evitare le gravi conseguenze determinate dalla carcerazione sullo sviluppo psico-fisico dei bambini, la Provincia di Milano ha concesso in convenzione, a titolo gratuito, all'Amministrazione Penitenziaria una struttura di tipo comunitario dove gli ambienti non ricordano per nulla le strutture carcerarie, i bambini frequentano regolarmente l'asilo nido di zona e vivono una situazione di quasi normalità.

Nella struttura, a supporto della relazione madre bambino lavorano sei educatori, tre dei quali con onere a carico della Provincia di Milano, uno a carico del Comune di Milano e due a carico dell'Amministrazione Penitenziaria. Sono inoltre presenti 16 operatori di Polizia Penitenziaria che operano senza divisa e che, lavorando su turni che coprono le 24 ore, garantiscono due presenze per ogni turno.

La programmazione degli interventi e la verifica della realizzazione del progetto sono affidati ad un Coordinamento interistituzionale composto da tre persone delegate una dall'Amministrazione Penitenziaria, una dal Comune di Milano e una dalla Provincia di Milano.

Nel corso della giornata sono attivati vari interventi a supporto della crescita delle madri: attività scolastica (a giugno 7 madri hanno conseguito il diploma di terza media), laboratori di cucina e di cucito, incontri con i servizi territoriali come il Consultorio per una informazione sui problemi legati sia alla maternità che allo specifico femminile.

RISULTATI CONSEGUITI

Dal giorno dell'apertura al 30 ottobre 2008 sono state ospitate **71** mamme e **72** bambini che costituiscono il totale delle madri recluse con il loro bambino sul territorio di Milano

RICADUTE POSITIVE

L'osservazione costante dei bambini ospiti dell'ICAM consente di monitorare che non siano presenti i comportamenti già verificatisi nelle realtà carceraria; i bambini sono sereni e vivono una vita "quasi" normale.

Il progetto, unico in Italia, per i suoi contenuti innovativi è stato apprezzato anche dalla Comunità Europea che ha deciso di approvarlo come progetto pilota europeo.

AREA TEMATICA: Fasce deboli - integrazione sociale – carcere e persone ristrette nelle libertà

Progetto: ICAM

OGGETTO DELL'INTERVENTO

Il Progetto ICAM, sostenuto finanziariamente dall'Unione Europea e co-finanziato dalla Provincia di Milano, si inquadra nelle linee di indirizzo del PROGRAMMA COMUNITARIO CRIMINAL JUSTICE.

Il progetto, in corso di realizzazione, ha come obiettivo prevalente quello di dare massima diffusione all'esperienza realizzata dalla Provincia di Milano nel centro del capoluogo lombardo con la costituzione della prima Sezione a Custodia Attenuta per madri con figli (da zero a tre anni) della Casa Circondariale di Milano San Vittore.

Oltre a far conoscere l'esperienza italiana (una delle poche in Europa) il progetto intende:

- avviare un confronto attivo con altri Stati membri della UE sui temi dei DIRITTI DEI BAMBINI E DELLE BAMBINE quando incontrano l'esperienza della carcerazione della madre;
- favorire un confronto sulle prassi metodologiche del trattamento e della custodia nell'esecuzione penale di donne madri con figli;
- promuovere la replicabilità dell'esperienza anche in contesti normativi diversi.

Il partenariato istituzionale che sostiene l'iniziativa vede coinvolti oltre alla Provincia di Milano, in qualità di promotore, il PRAP della Lombardia, la Casa Circondariale di Milano San Vittore, il Comune di Milano, l'Ufficio Scolastico Regionale della Lombardia.

Ulteriormente, da un punto di vista transazionale il progetto aggrega Enti appartenenti a quattro Stati membri: Spagna, Germania, Slovenia e Portogallo.

Il progetto è in linea con le raccomandazioni presentate al Parlamento Europeo lo scorso 13 marzo "Sulla particolare situazione delle donne detenute e l'impatto dell'incarcerazione dei genitori sulla vita sociale e familiare (2007/2116 (INI))"

RISULTATI CONSEGUITI

Progetto in corso

RICADUTE POSITIVE

Progetto in corso

AREA TEMATICA: housing sociale

ACCOGLIENZA EMERGENZIALE PER INDULTATI

- A seguito della misura di indulto, L.241 del 31.07.2006, per affrontare l'aumentata richiesta di risorse abitative, la Provincia di Milano ha sottoscritto in data 10 agosto 2006 un Protocollo d'Intesa con il Comune di Milano, ratificato con Deliberazione di Giunta Provinciale n. 906 del 29 novembre 2006 con il quale in via urgente e temporanea per 6 mesi, ha messo a disposizione della Rete del Progetto "Un tetto per tutti", fino ad un massimo di 13 appartamenti del proprio patrimonio immobiliare, siti in Via Uccelli di Nemi, 1 – Milano.

- Atto di Assegnazione/Concessione temporanea di 7 appartamenti n. 3272006 del 10.08.2006 alla Coop. Il Bivacco Servizi, quale partner della Rete del Progetto "Un tetto per tutti" indicato dal Capofila Caritas Ambrosiana.

- L'accoglienza abitativa fornita dalla Provincia si è avvalsa del supporto educativo e delle azioni di accompagnamento sociale fornite dal progetto Tetto per tutti, tramite finanziamento della Regione Lombardia al Comune di Milano.

OGGETTO DELL'INTERVENTO

Accoglienza residenziale e accompagnamento al reinserimento sociale per persone indultate.

RISULTATI CONSEGUITI

Nei 6 mesi di attività sono state accolte 16 persone, 15 uomini e 1 donna.

2 persone erano extracomunitarie, 1 cittadino UE

4 persone residenti nei Comuni del territorio provinciale, 9 a Milano, 1 extra provincia, 2 senza residenza al momento della scarcerazione.

RICADUTE POSITIVE

Al termine dell'intervento: 3 persone hanno trovato soluzioni abitative autonome, 4 una diversa accoglienza, 5 hanno beneficiato di un'ulteriore ospitalità nel progetto Habitat (1 ha interrotto, 1 è stata arrestata e 1 è uscita dal programma).

Nel frattempo in 5 hanno trovato un lavoro regolare, 5 hanno svolto lavori saltuari, 1 ha iniziato un tirocinio formativo.

PROGETTO HABITAT

- Protocollo d'Intesa per la realizzazione del progetto Habitat approvato con Deliberazione di Giunta Provinciale n. 1047 del 20 dicembre 2006 e sottoscritto dalla Provincia di Milano - Direzione Centrale Presidenza e Relazioni Istituzionali - con il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria (PRAP) il 26 aprile 2007 con durata triennale fino al 26 aprile 2010.
- Protocollo d'Intesa per iniziative a favore della popolazione minore soggetta a restrizioni della libertà, approvato con Deliberazione di Giunta Provinciale n. 1041 del 20 dicembre 2006 e sottoscritto dalla Provincia di Milano - Direzione Centrale Presidenza e Relazioni Istituzionali - con il Centro Giustizia Minorile per la Lombardia il 12 aprile 2007 che prevede all'art. 1 *La Provincia di Milano si impegna a (...) organizzare e supportare la gestione di mini alloggi temporanei per favorire percorsi di autonomia.*
- Atto di concessione in uso delle unità immobiliari del patrimonio provinciale assegnate alla Direzione di Progetto Diritti, Tutele e Cittadinanze Sociali per la realizzazione del progetto Habitat, alla Coop Sociale Il Bivacco Servizi quale Ente gestore, sottoscritto il 2 ottobre 2007 con scadenza al 26 aprile 2010.
- Verbale di consegna primi 3 alloggi sottoscritto il 2 ottobre 2007.
- Verbale di consegna altri 3 alloggi sottoscritto l'8 gennaio 2008.
- Prossima consegna ultime 3 unità immobiliari, appena attivati contratti per utenze.

OGGETTO DELL'INTERVENTO

Accoglienza residenziale e accompagnamento al reinserimento sociale per persone in esecuzione penale esterna o fine pena. Inoltre ospitalità di detenuti e loro familiari per la fruizione di permessi premio. 23 posti letto, 4 per permessi premiali e 19 residenziali di cui 17 per uomini (4 per neo maggiorenni del CGM) e 2 per mamme con bambini fino a 10 anni.

RISULTATI CONSEGUITI

Sono operativi 6 appartamenti che hanno accolto nel 2008 14 persone: 9 uomini , 3 ragazzi e 2 mamme con 2 bambini.

6 persone sono straniere, senza appoggi familiari per sostenere il reinserimento.

4 persone hanno concluso il percorso concordato e si sono rese autonome, 2 sono state arrestate.

Nell'appartamento destinato alla fruizione dei permessi premiali è stata data la disponibilità a 10 detenuti al mese, per 94 accessi complessivi, effettuati da 24 ospiti totali dall' aprile 2008, di cui stranieri 15

RICADUTE POSITIVE

Le persone che hanno avuto accesso a misure alternative grazie alla disponibilità di un alloggio sono 4, di cui una mamma con bambino proveniente dall'ICAM e un ragazzo in detenzione domiciliare.

Tutte hanno un impegno lavorativo con assunzione, borsa lavoro o, nel breve periodo, svolgono lavori occasionali.

AREA TEMATICA: inserimento lavorativo

Progetti : VIRGILIO 2 ;
APPRENDERE AL FARE;

VERSO L'INTEGRAZIONE LAVORATIVA;
ORFEO 3;
AGRICOLA;
COPISTERIA CARCERE;
SERRE;
DETTENZIONE FORMAZIONE LAVORO IMPRESA;
VOGLIO IL SOLE IN FACCIA;
LIBERO ORTO

OGGETTO DELL'INTERVENTO

- Progetti: APPRENDERE AL FARE, VERSO L'INTEGRAZIONE LAVORATIVA, ORFEO, DETENZIONE FORMAZIONE LAVORO IMPRESA

Sostegno all'inserimento lavorativo di persone detenute, in esecuzione esterna e fine pena attraverso attività di orientamento, formazione e tutoraggio dell'inserimento lavorativo, tirocini formativi e borse lavoro anche in sinergia con altre progettualità.

- Progetti VIRGILIO 2 e VERSO L'INTEGRAZIONE LAVORATIVA

Supporto all'auto imprenditorialità in carcere a mezzo di specifica formazione e interventi a sostegno dello start-up d'impresa per la creazione di cooperative sociali con soci detenuti per l'espletamento di attività sia all'interno del carcere che sul territorio con committenze sia dall'Amministrazione Penitenziaria che da enti, aziende e privati cittadini.

- Progetti: AGRICOLA, COPISTERIA CARCERE, SERRE, VOGLIO IL SOLE IN FACCIA LIBERO ORTO

Contributo all'avvio e consolidamento di attività di produzione negli istituti di pena e sul territorio per favorire l'inserimento lavorativo di persone in esecuzione penale o scarcerate che richiedono un periodo significativo di affiancamento e tutoraggio.

RISULTATI CONSEGUITI

Costituzione di 4 Coop. Sociali a Bollate, per un totale di circa 12 addetti detenuti.

526 primi colloqui informativi e di orientamento, sia in carcere sia in sportelli esterni, ai quali hanno fatto seguito 315 percorsi di orientamento e 72 inserimenti lavorativi (il dato comprende sia borse lavoro che assunzioni a termine o a tempo indeterminato).

Consolidamento di circa 20 postazioni lavorative, in diversi ambiti produttivi, per esperienze di borsa lavoro e work experience.

RICADUTE POSITIVE

A conclusione del percorso un certo numero di persone ha ottenuto la stabilizzazione del rapporto di lavoro con un'assunzione, a termine in qualche caso, ma anche a tempo indeterminato in poche ma incoraggianti situazioni.

I partecipanti hanno avuto modo di confrontarsi con un contesto lavorativo, di metabolizzare le regole del lavoro che in taluni casi non conoscevano non avendo pregresse esperienze lavorative, in altri casi avevano forse dimenticato.

Particolarmente significativi i tirocini formativi dei minori in carico al Centro Giustizia Minorile che hanno facilitato il contatto con il mondo del lavoro e contribuito a costruire progetti di vita nella legalità.

AREA TEMATICA: mantenimento e supporto alla relazione genitoriale

Progetti: IO NON HO PAURA;
CUORE LIBERA CUORE;
GENITORI DENTRO;

GENTORI SEMPRE;

OGGETTO DELL'INTERVENTO

Supporto al mantenimento della relazione tra genitori detenuti e figli in situazioni particolarmente complesse, segnalate dalle Direzioni delle Case di Reclusione di Bollate e Opera o dai Servizi Sociali territoriali, anche in presenza di decreti del Tribunale per i Minorenni.

Le persone ammesse al Progetto incontrano i figli in uno spazio appositamente predisposto come una casa (soggiorno, angolo cottura e bagno, mancano camere da letto perché non si pernotta) senza la presenza della Polizia Penitenziaria che effettua i necessari controlli tramite un sistema di video sorveglianza.

L'équipe del progetto prepara con i genitori gli incontri e li monitora con loro e con le Direzioni.

RISULTATI CONSEGUITI

Dal 2005 sono stati seguiti complessivamente con incontri in "casetta" con i loro figli :

41 detenuti a Opera e 43 a Bollate.

RICADUTE POSITIVE

Sia le Direzioni delle Case di Reclusione che i detenuti coinvolti hanno espresso apprezzamento per questa modalità di incontro, lamentando che l'accesso sia limitato ad un numero ristretto di famiglie.

AREA TEMATICA: proposta progettuale per spazi e tempi del colloquio in carcere a misura di bambino

Progetto: INCONTRARE PAPA' IN CARCERE

OGGETTO DELL'INTERVENTO

Il progetto, promosso dalla Provincia di Milano in collaborazione con il Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano e la Fondazione L'aliante ha ripensato gli spazi intra-carcerari per incontri detenuti/figli nella C.C. di Monza, dal punto di vista dell'esperienza del bambino in visita.

L'idea di partenza è stata la centralità delle relazioni affettive nell'esperienza delle persone e la necessità di preservarle e valorizzarle anche nel contesto carcerario; si è inoltre scelto un modello di progettazione partecipata che ha visto la raccolta e la messa in comune del punto di vista della Direzione, dei detenuti, di Responsabili e Agenti di Polizia Penitenziaria dell'area colloqui.

RISULTATI CONSEGUITI

Progettazione di massima di tutto il percorso colloqui nella C.C. di Monza e modellizzazione di un intervento ripetibile anche in altri istituti penitenziari.

Impegno della Direzione di Progetto Monza e Brianza in collaborazione con Comune di Monza e Dipartimento di Architettura e Pianificazione (DiAP) del Politecnico di Milano a trovare risorse per finanziare la concreta realizzazione del progetto in più fasi successive.

RICADUTE POSITIVE

La partecipazione del personale di Polizia è stata particolarmente attiva e propositiva ed ha costituito un importante elemento di stimolo e di confronto oltre che fornire informazioni indispensabili al ripensamento di spazi e percorsi.

Sia il Provveditore Regionale sia la Direzione della Casa Circondariale di Monza hanno espresso apprezzamento per questa progettualità che si rivolge alla generalità dei bambini e dei familiari in visita, rende più agevole e confortevole tutto il percorso fino all'incontro in carcere e facilita per i bambini la comprensione del contesto in cui si muovono. Favorisce inoltre la comunicazione tra adulti (padre detenuto, madre che accompagna in visita, agenti di polizia penitenziaria) e bambini, dando un nome ai luoghi e alle funzioni che vi si svolgono (es. autorizzazione ingresso, attesa, perquisizione, accompagnamento, incontro, accompagnamento all'uscita).

Il progetto inoltre alleggerisce il compito della polizia penitenziaria, senza rischi per la sicurezza, attraverso l'introduzione della video sorveglianza che riduce l'intrusività dei controlli.

AREA TEMATICA: Comunicazione Pubblica

Progetti: CAPTIVI – GIOVANI E IL DISAGIO
MURI CONTRO
MA LIBERACI DAL MALE...

OGGETTO DELL'INTERVENTO

- In carcere: acquisizione di tecniche fotografiche e produzione di fotografie artistiche anche come occasione di confronto e riflessione su percorsi di vita ed esperienze di carcerazione.
- Nella città: approfondimento culturale ed etico su temi relativi a diritto e giustizia, riflessione e confronto a più voci, anche a livello internazionale.
- Produzione artistica e diffusione

RISULTATI CONSEGUITI

Realizzazione di un corso di fotografia in carcere con il coinvolgimento di un gruppo di detenuti per l'apprendimento delle tecniche e la produzione di fotografie che confluiscono nella mostra pubblica a fianco di quelle realizzate da professionisti delle arti visive.

Realizzazione mostre c/o Galleria San Fedele della durata di oltre 2 mesi e pubblicazione dei relativi cataloghi:

- anno 2005 Captivi – Giovani e il disagio
- anno 2007 MURI CONTRO
- anno 2008 Ma liberaci dal Male...

Realizzazione di incontri seminariali e un convegno pubblico annuale sul tema:

- anno 2005: *Giovani e il disagio*
- anno 2007: *I crimini dell'obbedienza - Giustizia penale internazionale: riconoscere l'altro, ricostruire l'umano* - Moderatore: Gherardo Colombo (Magistrato)
- anno 2008 *Rapina senza scasso. Crimini economici: itinerari di potere e di responsabilità*
Moderatore: Carlo Bellavite Pellegrini (Economista, Università di Milano)

Gli incontri seminariali sono stati ristretti ogni anno a circa 40 giovani, studenti universitari e operatori che lavorano nel territorio della Provincia di Milano, orientati ad attività di volontariato nell'area penale e per i quali l'Associazione Sesta Opera San Fedele cura sistematicamente corsi di preparazione con docenti universitari, magistrati, direttori di carceri.

I Convegni pubblici, realizzati ogni anno a gennaio, coinvolgono circa 300 persone ognuno.

RICADUTE POSITIVE

Le iniziative coniugano l'intervento in carcere con la sensibilizzazione e la riflessione culturale rivolta alla cittadinanza sui temi del diritto e della giustizia, con approcci e punti di vista di anno in anno diversi ma sempre provocatori e stimolanti che incontrano un significativo interesse di

pubblico, documentato dalla presenza e dall'attiva partecipazione al Convegno e dalle visite alla mostra.

Da segnalare il fatto che queste iniziative raggiungono un pubblico di non addetti ai lavori, fatto positivo quanto raro, su tematiche tanto impegnative.

AREA TEMATICA: Trattamento autori reati sessuali e prevenzione della recidiva, interventi a favore delle vittime

Progetti:

- A. Trattamento intensificato in custodia attenuata per autori di reati sessuali
- B. Trattamento di autori di reato sessuale in esecuzione penale esterna
- C. Implementazione di buone prassi operative con la Procura della Repubblica e interventi a favore delle vittime di reato

OGGETTO DELL'INTERVENTO

- A. Trattamento intensificato in custodia attenuata di autori di reati sessuali condannati in via definitiva. La durata del trattamento è di 14-16 mesi in un reparto apposito presso la C.R di Milano Bollate.
- B. Trattamento di autori di reati sessuali in esecuzione esterna, su segnalazione dell'Ufficio Esecuzione Penale Esterna del Ministero della Giustizia, attraverso psicodiagnosi, colloqui individuali, incontri di gruppo, interventi di gestione delle relazioni familiari ed ambientali.
- C. Supporto alle vittime di reato per recuperare la capacità di affrontare positivamente l'iter processuale attraverso colloqui di accoglienza e valutazione, interventi di sostegno, supporto legale e psico-traumatologico, e/o strategie di mediazione con l'altra parte implicata

RISULTATI CONSEGUITI

- A. Il progetto finanziato dalla Regione Lombardia e cofinanziato dalla nostra Direzione ha portato al trattamento di 40 sex offenders nei due percorsi di gruppo conclusi finora. È in corso il terzo gruppo di trattamento con altri 24 condannati per reati sessuali.
- B. E' in corso il gruppo di trattamento esterno, sono 30 i beneficiari previsti.
- C. In fase di realizzazione

RICADUTE POSITIVE

Premesso che gli autori di reati sessuali sono isolati e marginalizzati all'interno degli istituti penali, rinchiusi nei Reparti Protetti dei penitenziari per non subire le ritorsioni degli altri detenuti, le iniziative coniugano l'intervento in carcere con la sensibilizzazione attraverso incontri seminariali rivolti a operatori istituzionali e del privato sociale, attivi in carcere, per la diffusione di queste modalità innovative d'intervento e specifiche azioni con i detenuti comuni che hanno reso possibile l'inserimento dei sex offenders nei reparti detentivi comuni fino al completamento della pena.

È incoraggiante che questi soggetti che destano un grave allarme sociale per reati particolarmente violenti ed odiosi, rivolti a donne e bambini, si siano rivolti al Centro di trattamento esterno quando sono stati scarcerati, a seguito dell'indulto, prima del completamento del percorso.

A tutt'oggi uno solo è rientrato in carcere per un reato analogo.

AREA TEMATICA: Laboratorio di perfezionamento e produzione musicale a San Vittore

Progetto VLP SOUND

OGGETTO DELL'INTERVENTO

Corsi di perfezionamento strumentale, produzione e registrazione di un CD musicale all'anno, realizzazione di 2 spettacoli musicali in carcere.

RISULTATI CONSEGUITI

Coinvolgimento e partecipazione alle attività di 15 detenuti all'anno, realizzazione di spettacoli per i detenuti

RICADUTE POSITIVE

Coinvolgimento e motivazione di un gruppo di detenuti a investire sulle proprie specifiche competenze musicali e costruire collegamenti e percorsi per l'esterno.

AREA TEMATICA: Accoglienza diurna per giovani migranti

Progetto Belleville

OGGETTO DELL'INTERVENTO

Gestione del centro diurno di accoglienza per giovani migranti che vivono a Milano in condizioni di grande marginalità, spesso sulla strada, in connessione con il lavoro di strada per la conoscenza e l'aggancio, l'orientamento e l'accompagnamento ai servizi territoriali pubblici e del privato sociale e la costruzione di relazioni internazionali con realtà di intervento sociale dei paesi di provenienza.

RISULTATI CONSEGUITI

Nel periodo cofinanziato dalla nostra Direzione (ottobre 2006-novembre 2007) sono stati 373 i giovani che hanno frequentato il Centro che si connota come una struttura a bassa soglia dove è possibile fare una sosta, trovare ascolto e accoglienza, farsi una doccia e lavare i propri vestiti, depositare i bagagli, mangiare, navigare in internet.

Sono stati garantiti oltre 3500 pasti e più di 2300 docce.

Nelle 4 aperture settimanali era presente una media tra i 25 e i 30 giovani, con punte massime anche di 45 ragazzi accolti.

RICADUTE POSITIVE

Coinvolgimento e motivazione di un gruppo di giovani immigrati a investire su specifiche opportunità e costruire collegamenti e percorsi per l'uscita dall'isolamento e dalla marginalità e per costruire un proprio consapevole percorso di vita.



Ministero della Giustizia

Dipartimento Amministrazione Penitenziaria

Provveditorato Regionale per la Lombardia

Ufficio Esecuzione Penale Esterna

Prot. N.

Milano, 26 Giugno 2009

**Provincia
di Milano**

*Ufficio del Garante
delle persone limitate
nella libertà personale*

Oggetto: Progetti in favore delle persone in esecuzione penale realizzati in concorso con la Provincia di Milano.

In relazione alla richiesta contenuta nella nota indirizzata in oggetto, si ritiene opportuno relazionare sui punti di specifico interesse di questo PRAP.

Sarà pertanto opportuno integrare i dati forniti con quelli pervenuti nelle strutture che peraltro direttamente partecipano ai tavoli.

Si ritiene utile segnalare che nell'ambito del Progetto ISOLA sono stati erogate nr. **49** borse lavoro.

Rispetto al progetto Habitat si comunica quanto segue :

Le segnalazioni sono pervenute principalmente dai Servizi dell'Amministrazione Penitenziaria (Istituti Penitenziari, UEPE, USSM) e complessivamente sono state 32; ulteriori segnalazioni sono pervenute dai Servizi Sociali o Specialistici territoriali (2) e dal Privato Sociale (3);

- **13** segnalazioni si sono concretizzate con l'accoglienza,
- **5** con valutazione sospesa in attesa di integrazioni dai segnalanti,
- **3** hanno rinunciato durante la fase di valutazione,
- **2** sospese su richiesta del segnalante,
- **1** in fase di completamento della valutazione per la disponibilità(straniero),
- **5** candidati idonei ma non inseriti (2 hanno rinunciato, 1 ha ricevuto provvedimento espulsione, 2 in attesa di camera di Consiglio),
- **8** con risposta negativa perché incompatibili con il progetto

Le strutture che hanno inviato segnalazioni :

- C.R. Opera n. 6 segnalazioni,
- C.R. Bollate n. 6 segnalazioni,
- C.C. San Vittore n. 1 segnalazione,
- UEPE nr. 13 segnalazioni,
- USSM nr. 5 segnalazioni,
- ICAM-UEPE nr. 1 segnalazione,
- Privato Sociale della rete "Un Tetto per Tutti "nr. 3 segnalazioni,
- Servizi Socio Sanitari del territorio nr. 2 segnalazioni

Non è stata data la disponibilità per:

- 2 detenuti fine pena che chiedevano l'ospitalità per la famiglia oltre che per sé,
- 1 affidato alcool dipendente,
- 1 affidato con gravi problemi di salute ,
- 1 affidato con disagio psichico,
- 2 detenuti con istanza di semilibertà,
- 1 detenuto in detenzione domiciliare

I **cittadini stranieri** ammessi sono stati 5 di cui due dell'U.E. e 3 extra-comunitari.

Nella riunione della Commissione Interistituzionale tenutasi il 19.1.2009 è stata prospettata la necessità di apportare alcune modifiche (inclusione delle donne dimesse o affidate in prova , *anche senza figli minori*.

Non è stato possibile, invece, accogliere la proposta avanzata dal Provveditorato circa la possibilità di destinare alcuni posti a famiglie e/o soggetti in emergenza abitativa (in sede di Commissione è stato infatti ribadito che le risorse attuali non consentono di accogliere tali soggetti).

Il progetto Habitat è stato sicuramente importante, tuttavia si è rilevata la necessità, dopo una verifica circa l'andamento complessivo, di apportare alcuni correttivi utili a programmare/integrare il protocollo in relazione alle richieste pervenute, ipotizzando anche un o snellimento delle procedure di selezione (in particolare l'Uepe di Milano ha segnalato lo scostamento fra il tempo di segnalazione e l'effettiva disponibilità).

Tale necessità sarà riproposta a breve dopo l'insediamento della nuova Giunta.

Recentemente è stata avanzata la proposta di trasferimenti 2 alloggi da via Settembrini a via Ucelli di Nemi (ove sarebbero disponibili tre alloggi – con metratura di poco superiore).

Più complessa è la valutazione circa gli alloggi destinati ai soggetti in permesso premio : dal monitoraggio effettuato si evince la difficoltà a far coincidere le diverse tempistiche.

Il Direttore dell'U.E.P.E.

Dr.ssa Milena Cassano

PEDRINAZZI Antonietta

Da: "Patrizia Ciardiello" <p.ciardiello@provincia.milano.it>
A: "PEDRINAZZI Antonietta" <antonieta.pedrinazzi@giustizia.it>
Data invio: giovedì 25 giugno 2009 11.11
Allega: Lett.Sedi Amm.Pen.x progetti con Prov.MI 03-06-09.doc
Oggetto: La nostra nota

FAX 02-77403471

Gentile dr.ssa Pedrinazzi,
anche in vista della non lontana "pausa" estiva e della necessità di presentare le questioni "carcere e dintorni" al nuovo Consiglio provinciale, le chiedo se può darmi qualche informazione circa il riscontro alla nota che le allego a titolo di promemoria.

Grazie.

Patrizia Ciardiello

Patrizia Ciardiello
Direttore Ufficio Garante diritti persone limitate nella libertà
Provincia di Milano
Via Luigi Settembrini, 32 - 20124 Milano
tel. 02.20520855 - 02.77405190 - fax 02.20520136
tel. mob. 334.6965422
p.ciardiello@provincia.milano.it

Prot. n° 3356 /G/SD.

Oggetto: Invio documentazione
Tot. Allegati pag. 8

Cordiali saluti,

DI MILANO E LODI

Direttore *Patrizia Ciardiello*



Ministero della Giustizia

Dipartimento Amministrazione Penitenziaria Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di Milano e Lodi DIREZIONE

Via Numa Pompilio, 14 - 20123 Milano - fax 02 461940/48000562 tel. 02 43857.1
Cod. Fisc. 97513710158 e-mail: uepe.milano@giustizia.it

Prot. n. 452 /G/Segr.Dir.

Milano, 26 gennaio 2009

Al Provveditorato Regionale
Amministrazione Penitenziaria
UFFICIO DETENUTI E TRATTAMENTO
UFFICIO ESECUZIONE PENALE ESTERNA
MILANO

OGGETTO: Protocollo d'intesa tra Provincia di Milano e PRAP inerente il Progetto Habitat per l'accoglienza residenziale e l'accompagnamento al reinserimento sociale di persone in esecuzione penale dimesse dal carcere.

Con riferimento alla nota n. 2126 del 21/01/2009, corre l'obbligo di comunicare che le segnalazioni inviate da questo U.EPE vengono effettuate con modalità che rispettano le indicazioni derivanti dalla scheda predisposta dalla Provincia; infatti gli A.A.SS. nel segnalare focalizzano le notizie riferite a ogni singolo caso evidenziando le risorse della persona; viene effettuata una ricognizione sul progetto di trattamento (quando si tratta di persona proveniente dal carcere), sulle opportunità e risorse lavorative e sulla situazione familiare.

Con l'occasione si segnala, per contro, che nell'anno 2008 la partecipazione di questo U.EPE al Progetto nella persona dell'A.S. individuata come Referente ha comportato la presenza a 18 riunioni di coordinamento, con una durata media di 3/4 ore a incontro e che su 11 segnalazioni effettuate, gli inserimenti avvenuti sono stati 2.

Considerata la sproporzione fra investimento e risultati, è forse il caso di rivedere se sia necessaria la partecipazione diretta di un/a Referente U.EPE agli incontri periodici di coordinamento oppure se non siano possibili e sufficienti allo scopo altre forme di collaborazione meno onerose in termini di tempo per questo U.EPE

E' gradita l'occasione per porgere distinti saluti.

Il Direttore
(dott.ssa Antonietta PEDRINAZZI)

Progetto HABITAT

Relazione per Commissione interistituzionale

5 Novembre 2008

Disponibilità appartamenti

Il 2 ottobre 2007 sono state concesse in uso all'Ente gestore Bivacco Servizi, le prime 3 unità immobiliari con 8 posti letto, l'8 Gennaio 2008 altri 3 appartamenti per 7 posti per un totale di 15 accoglienze disponibili.

Attualmente i 5 alloggi destinati alla residenzialità sono occupati da 9 ospiti (più 2 minori, figli delle 2 signore accolte) con progetti di media e lunga accoglienza.

Un appartamento è utilizzato per la fruizione dei permessi premio.

Gli ultimi 3 appartamenti sono pronti per la consegna a breve all'Ente gestore.

Coordinamento Tecnico

Il Coordinamento è composto dalla responsabile Ufficio Presidio Carcere della Provincia, dalla referente provinciale del progetto, dalla coordinatrice del progetto per l'Ente Gestore, dalla referente di Sesta Opera, dalla referente UEPE e dalla referente USSM.

Le convocazioni del Coordinamento Tecnico, a partire da dicembre 2007, sono state 15, con una cadenza media di 3 settimane ma con incontri anche più ravvicinati nel caso fosse necessaria una valutazione urgente delle richieste, in vista di decisioni della Magistratura di Sorveglianza.

Segnalazione utenza

In questi primi mesi di avvio del Progetto Habitat le segnalazioni sono pervenute prevalentemente (30 su 35) dai Servizi dell'Amministrazione Penitenziaria (Istituti Penitenziari, UEPE, USSM); 2 da Servizi Sociali o Specialistici territoriali, 2 dal Privato sociale.

Gli enti segnalanti :

Cr Opera n. 6 segnalazioni

Cr Bollate n. 5 segnalazioni

CC San Vittore n.1 segnalazione

Uepe n.12 segnalazioni

Ussm n. 5 segnalazioni

ICAM/Uepe n. 1 segnalazione

Privato sociale della rete Un Tetto per tutti n. 3 segnalazioni

Servizi Socio-sanitari del territorio n. 2 segnalazioni

Esito delle segnalazioni

Sono 35 le segnalazioni pervenute, di cui:

13 - concretizzate con l'accoglienza,

7 - con valutazione sospesa in attesa di integrazioni dai segnalanti,

1 - ha rinunciato durante la fase di valutazione,

2 - sospese su richiesta del segnalante,

1 - in fase di completamento della valutazione per la disponibilità,

4 - candidati idonei ma non inseriti (1 ha rinunciato, 1 ha ricevuto provvedimento espulsione, 2 in attesa di Camera di Consiglio),

7 - con risposta negativa perché incompatibili con il progetto

Non è stata data la disponibilità:

- per 2 detenuti fine pena che chiedevano l'ospitalità per la famiglia oltre che per sé
- per 1 affidato alcool dipendente
- per 1 affidato con gravi problemi di salute
- per 1 affidato con disagio psichico
- per 2 detenuti con istanza di semilibertà

Accoglienze 2008

INDIRIZZO	TIPO ACCOGL.	CAPIENZA	PRESENZE OTTOBRE	PRESENZE NOVEMBRE
Assietta 14				
scala B 1° dx	residenziale	4	3	3
scala B 1° sx	residenziale	2+2 *	2+2	2+2
scala D 1°	residenziale	2	2	2
scala D 2°	residenziale	2	2	2
Boiardo 8				
piano 2°	residenziale	3	2	0
Tot. presenze			11 + 2	9+2

* Donne con figli fino a 10 anni

N.B. Un ospite ha concluso l'accoglienza nell'appartamento di Via Ucelli di Nemi dove era stato accolto a seguito dell'indulto.

Accoglienze attuali: Tot. 9 persone di cui 5 fine pena e 4 in misura alternativa (di cui 1 neomaggiorenne agli arresti domiciliari con autorizzazione al lavoro esterno; 3 adulti in affidamento all'UEPE tra cui 1 donna).

Gli stranieri sono 5: 2 dell'UE e 3 extra-comunitari

Caratteristiche dell'utenza

La suddivisione dell'utenza potenziale in fine pena, ammessi a misure alternative, stranieri, ecc. si è subito rivelata impraticabile in quanto molte persone in esecuzione penale hanno più procedimenti a carico e vari gradi di giudizio in corso.

Si è pertanto optato per il superamento di tali distinzioni, fatta salva la specificità dell'accoglienza di giovani neomaggiorenni e di mamme con bambini, considerando per tutti gli altri esclusivamente criteri di compatibilità nella co-abitazione.

Per molti ospiti si pone il problema della residenza, requisito indispensabile per l'accesso ai Servizi territoriali(sociali, sanitari, per il lavoro, ecc.).

Per la maggior parte degli stranieri si aggiunge l'assenza di permesso di soggiorno che diventa vincolante per l'espulsione al termine dell'esecuzione penale.

I tempi per l'accoglienza

Le richieste sono risultate talvolta lacunose e imprecise ed è stato necessario chiedere integrazioni ed approfondimenti per poterne valutare la compatibilità con il progetto con un conseguente allungamento dei tempi di risposta e di accoglienza.

Il periodo intercorso fra l'arrivo della segnalazione e l'entrata in appartamento degli ospiti è stato variabile e influenzato, oltre che dall'acquisizione di informazioni integrative, dai tempi delle Camere di Consiglio della Magistratura di Sorveglianza.

Se la segnalazione è completa, per la conoscenza della situazione e la valutazione del Coordinamento Tecnico sono necessari fra i 20 e i 30 giorni.

Segnalazioni in attesa di integrazioni

Sono 7 i casi in attesa di integrazioni per i quali sono state richieste ai segnalanti specifiche informazioni riguardanti l'avvio dell' inserimento lavorativo o la sussistenza di redditi o misure economiche di natura assistenziale che consentano alla persona di mantenersi, oppure relazioni di supporto alla segnalazione sul percorso trattamentale.

Il Coordinamento Tecnico non ha finora escluso alcuna richiesta a motivo del reato commesso dal richiedente ospitalità, anche per autori di reati sessuali si è scelto di approfondire la conoscenza del percorso individuale e le competenze spendibili in un contesto di residenzialità ordinaria e di accoglienza in condivisione.

Durata dell'ospitalità

Il Coordinamento Tecnico ha deciso che i tempi di permanenza degli ospiti vadano valutati caso per caso ma, in linea di massima, viene proposto un accordo di ospitalità per un anno, eventualmente prorogabile, tranne che per le persone beneficiarie di indulto che hanno fruito di precedenti accoglienze per le quali si è posto il limite del raggiungimento dei 2 anni.

Accoglienze per permessi premio

L'appartamento per i permessi premio è utilizzato da aprile ed ospita mensilmente 7 o 8 detenuti. Resta problematico il monitoraggio delle ospitalità e manca il riscontro sugli esiti delle accoglienze poiché la gestione, effettuata da Sesta Opera tramite volontari, non fornisce precisi riscontri.

Criticità rilevate

Rispetto alle persone ospitate i nodi critici riguardano:

- scarsa tenuta dell'impegno lavorativo e di conseguenza il venir meno delle condizioni di autosufficienza economica
- il rispetto delle regole dell'abitare e convivere

Rispetto al raccordo coi servizi segnalanti permane la necessità di colmare lacune nella trasmissione di informazioni, ritenute riservate dai segnalanti, che sono però indispensabili per valutare le possibilità di coabitazione e di gestione delle situazioni individuali, pur nel rispetto delle diverse competenze e dei diritti di riservatezza degli ospiti.

Alcune segnalazioni provenienti dagli Istituti penali sono in sospenso poiché manca il requisito dell'autosufficienza economica per l'accoglienza in HABITAT.

Rispetto alle comunicazioni con il Tribunale di Sorveglianza non sono emersi problemi.

Rispetto al contesto abitativo l'attivazione di relazioni informali e di un approccio collaborativo attraverso modalità di ascolto ed accoglienza delle rimostranze dei residenti ha consentito non solo il contenimento delle loro ansie ma si è configurato in qualche occasione come una risorsa per l'ospite e per il progetto in momenti di criticità.

Rispetto all'impianto progettuale

Con HABITAT, il progetto individualizzato resta in capo ai Servizi della Giustizia, per le persone in esecuzione penale e ai Servizi Sociali locali per i fine pena,.

Gli operatori del progetto centrano la propria attività sul supporto alla gestione della quotidianità e alle competenze trasversali dell'abitare e si pongono come strumenti di facilitazione e implementazione delle risorse individuali che favoriscono l'autonomia.

L'intervento educativo comprende inoltre l'indispensabile raccordo con i servizi inviati e la collaborazione con i servizi territoriali che hanno la titolarità degli interventi alla persona, anche al fine di evitare sprechi e sovrapposizioni.

Di fatto si assiste alla difficoltà di arrivare ad una stabilizzazione occupazionale per cui molte persone in esecuzione esterna o fine pena si trovano a vivere esperienze lavorative frammentate e precarie senza poter costruire prospettive per il futuro.

Si conferma ancora una volta centrale la promozione attiva dell'occupazione di questi soggetti svantaggiati e di interventi di supporto economico nelle fasi critiche di ricerca occupazionale e mancanza di reddito, a contrasto della recidiva.

Destinazione ultimi 3 appartamenti

Nel corso di un recente incontro, i Referenti del PRAP hanno segnalato molteplici e diversificate esigenze di accoglienza residenziale post carceraria.

Il progetto HABITAT si connota come accoglienza di secondo livello con un accompagnamento educativo leggero, è rivolto a singole persone con un discreto grado di autonomia e con risorse personali spendibili in ambito lavorativo e sufficiente capacità di relazionarsi con gli altri ospiti e gli operatori dei Servizi.

Non ci sono preclusioni all'accoglienza di donne sole, l'unico vincolo è l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse disponibili.

Si è pertanto concordato che il PRAP effettuerà una ricognizione dei fabbisogni di accoglienza presso le Direzioni degli Istituti Penitenziari e fornirà indicazioni in merito, nel corso della Commissione Interistituzionale, per valutare l'opportunità di limitare le disponibilità per la fruizione dei permessi premiali a favore dell'aumento delle risorse per la residenzialità.



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

UFFICIO DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA DI MILANO E LODI

DIREZIONE

Milano, 15 gennaio 2009

Via Numa Pompilio, 14 - c.a.p. 20123

Tel. 02 438571 - Fax 02 48000562

e-mail: uepe.milano@giustizia.it

Prot. n. 210 /G-Segr. Dir.

Rif. prot. n. 29145/E.P.E. del 17.09.2008

All. n. 2

Al PROVVEDITORATO REGIONALE PER LA
LOMBARDIA del Dipartimento
dell'Amministrazione Penitenziaria –
UFFICIO ESECUZIONE PENALE ESTERNA
MILANO

OGGETTO: **Progetto n. 25/06 denominato « L. I. So. La. ». – invio Report .**

Si invia quanto richiesto con la nota di codesto Ufficio, avente pari oggetto, in epigrafe richiamata. Il *report* è stato redatto dagli operatori che hanno passo passo seguito l'attuazione del Progetto in argomento che ha visto in totale n. 28 fruitori sui 53 previsti.

Con l'occasione, volendosi apprendere dall'esperienza, per il futuro progetti analoghi dovrebbero prevedere una semplificazione delle procedure, anche per ridurre allo stretto necessario il tempo di lavoro richiesto agli operatori, fermo restando che per specifiche competenze è necessario prevedere sia formazione che personale o quantomeno l'attribuzione di ore di lavoro straordinario retribuito.

Si porgono distinti saluti.

IL DIRETTORE

Dott.ssa Antonietta Pedrinazzi

PROGETTO L.I.S.O.L.A.

Scheda di rilevazione dati

U.E.P.E. MILANO E LODI

TOTALE INSERIMENTI LAVORATIVI ATTUATI TRAMITE PROGETTO L.I.S.O.L.A.	DI CUI BORSE LAVORO	DI CUI ASSUNZIONI	DI CUI TIROCINI FORMATIVI ED ORIENTAMENTO
27	24	3	—

NR° TOTALE DEGLI INSERIMENTI LAVORATIVI ATTUATI TRAMITE CONVENZIONE PROGETTO L.I.S.O.L.A.	INSERIMENTI CONCLUSI ENTRO IL TERMINE NATURALE STABILITO IN CONVENZIONE	INSERIMENTI PROSEGUITI OLTRE IL TERMINE NATURALE STABILITO IN CONVENZIONE, CON OFFERTE DI LAVORO A TEMPO DETERMINATO O INDETERMINATO
27	25	2

NR° TOTALE DEGLI INSERIMENTI LAVORATIVI ATTUATI TRAMITE PROGETTO	BENEFICIARI REINSERITI AUTONOMAMENTE NEL MONDO DEL LAVORO, A TERMINE PROGETTO	BENEFICIARI RIMASTI IN ATTESA DI OCCUPAZIONE, A TERMINE PROGETTO
27	N.R.	N. R.

V. S. Livii de Prap
con note di accompagnamento
14.1.09 M. Coll.

REPORT PROGETTO LISOLA

UEPE DI MILANO E LODI

Con riferimento allo svolgersi del progetto LISOLA, nel corso delle due annualità si rappresentano di seguito gli aspetti di progettazione e implementazione che possono essere caratterizzati come punti di forza e punti di criticità che di seguito si elencano.

Punti di forza

I tavoli, costituitisi quale struttura per la risposta ai soggetti richiedenti l'utilizzo di risorse, hanno rappresentato l'incontro di più soggetti, istituzionalmente investiti del mandato di sostenere l'ingresso al mondo del lavoro di fasce protette di popolazione. E ciò può essere considerato un interessante strumento per avviare percorsi di integrazione tra organismi pubblici e privati.

L'implementazione degli inserimenti lavorativi ha portato in alcuni casi alla costituzione di rapporti stabili di lavoro e in altri ha rappresentato per i fruitori occasioni per la costruzione di curriculum professionali.

Benché siano stati fissati sufficienti elementi di contenimento, è stata garantita comunque anche rispetto ad altre progettazioni, una flessibilità che ha reso possibile interventi su soggetti di diverse posizioni giuridiche.

Punti di criticità

La contemporanea attuazione al progetto in esame con altri numerosi progetti (con enti finanziatori diversi) che insistono nelle stesse comunità locali e sul medesimo target e attivano identici interventi a sostegno dell'inserimento lavorativo ha nei fatti limitato la potenzialità del progetto.

L'iter procedurale relativo alla valutazione delle istanze dei soggetti interessati all'applicazione delle risorse del progetto si è caratterizzato per un numero di enti coinvolti significativamente elevato e ha comportato tempo di impegno significativamente elevato, anche in rapporto ai medesimi indicatori di altre progettazioni.

Il passaggio tra la fase progettuale e la firma dei protocolli d'intesa necessari per l'implementazione del progetto è stata prevalente nella prima annualità, rispetto al tempo di implementazione (per Milano Provincia la fase ha impegnato sei mesi dei dodici a disposizione) Mentre la seconda annualità ha risentito della discrasia tra la data di validità dei protocolli sottoscritti e la data di termine del progetto.

In fase di sottoscrizione delle convenzioni si sono verificati ritardi nell'acquisizione della documentazione, tra l'altro ritenuta eccessiva dagli interlocutori, ed oggettivamente in alcuni casi ridondante. La convenzione è risultata in alcuni tratti poco chiara, ove non impropria nella terminologia giuridica/amministrativa, in parte poi corretta nel nuovo modello.

La fase dei pagamenti delle risorse ai beneficiari e agli enti promotori del progetto individualizzato hanno comportato un impegno di tempo/lavoro e di risorse non sufficientemente quantificate nel progetto e, nella istituzione delle pratiche necessarie e nelle continue richieste di chiarimenti, hanno

*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**

Prot. n.278430 del 3.12.2008

ALLA REGIONE LOMBARDIA
Al Presidente Regione Lombardia,
Roberto Formigoni

Al Difensore Regionale/Garante Detenuti,
Donato Giordano

Al Delegato del Presidente
Diritti del cittadino e pari opportunità,
Antonella Maiolo

OGGETTO: Reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale.
Sperimentazione coordinata di reti locali.
Agenti di rete.

Gentile Presidente, gentili Signori,
nella seduta della Giunta Regionale del 18 aprile 2008 è stata approvata la delibera che autorizza il proseguimento per il terzo anno della sperimentazione coordinata di reti locali per il reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale.

Poco meno di un mese prima sono state licenziate dal Ministero della Giustizia – Commissione consultiva per i rapporti con le Regioni, gli enti locali e il volontariato le “Linee guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità Giudiziaria”, un documento che sollecita l’adozione di una modalità di governo allargato nel quale lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, svolgono ruoli diversi ma complementari e integrati tra loro.

A conoscenza dell’intendimento della Regione Lombardia di mettere a sistema le progettualità complessivamente avviate nel settore, ho dovuto registrare negli ultimi mesi, le preoccupazioni dei Direttori degli Istituti di pena che insistono nel territorio provinciale circa la non ancora precisa definizione delle procedure che dovranno essere adottate per assicurare la stabilizzazione degli “agenti di rete”, snodo fondamentale per la realizzazione di percorsi di inclusione sociale delle persone entrate nel circuito penale.

Chiedo, pertanto, alle SS. LL. di volermi raggugliare circa i dispositivi che la Regione abbia adottato o intenda adottare per sottrarre all’incertezza la messa a regime delle reti locali al centro della progettualità in argomento.

Cordiali saluti.

Il Garante
Dr. Giorgio Bertazzini

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

Prot. n. 59223 del 12.3.2009

Al Comune di Milano
Ass. ai Servizi Sociali, Famiglia e Politiche Sociali,
Mariolina Moioli
Largo Treves, 1
20121 MILANO

Al Presidente Sottocommissione Consiliare Carceri,
Alberto Garocchio

Al Vice Presidente Sottocommissione Consiliare Carceri,
Marco Granelli
Via Tommaso Marino, 7
20121 MILANO

OGGETTO: Progetti a supporto delle persone detenute e limitate nella libertà.

Gentile Assessore, gentili Signori,
come sicuramente noto alle SS. LL., i Garanti dei diritti dei detenuti sono stati di recente introdotti fra le figure istituzionali aventi titolo ad accedere agli istituti di pena senza autorizzazione e ad esercitare le attribuzioni loro conferite dalle rispettive discipline regolamentari di riferimento (art. 12 bis della L.14/2009, modificante gli artt. 18 e 67 dell'Ordinamento penitenziario).

Si tratta di un'importante innovazione, in grado di supportare i compiti di promozione e sensibilizzazione posti in capo a tali figure con l'obiettivo di sollecitare e migliorare l'esigibilità dei diritti delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, siano esse in attesa di giudizio ovvero condannate con sentenza definitiva.

In tal senso, sarei grato alle SS. LL. se volessero favorire l'acquisizione da parte del mio Ufficio di informazioni circa le iniziative poste in essere dal Comune di Milano con riferimento al Piano Sociale di Zona relativo al triennio appena conclusosi e, più specificamente, a quelle programmate "al fine di consentire la migliore integrazione delle linee programmatiche e delle azioni a livello interistituzionale" di cui l'istituzione di un Tavolo

permanente riguardante l'ambito di intervento in argomento veniva, molto opportunamente, definito quale strumento elettivo finalizzato al perseguimento degli obiettivi enunciati nel Piano stesso.

Infine, anticipando la loro condivisione in tal senso, sarà importante acquisire informazioni su quali siano i livelli di collaborazione interistituzionale con Provincia di Milano e Regione Lombardia con particolare riferimento alla da tempo e da più parti auspicata concertazione su programmi che, nel rispetto delle diverse competenze istituzionali, consentendo un impiego strategico delle risorse complessivamente disponibili, possano tradursi, in prospettiva, in un aumento di efficacia degli interventi realizzati nel settore.

Auspicando che dalla presente circostanza possa scaturire, in prospettiva, una feconda collaborazione, ringrazio anticipatamente le SS. LL. la e resto in attesa di un riscontro che auspico possa avvenire entro la fine del corrente mese di marzo.

Il Garante
Dr. *Giorgio Bertazzini*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Giorgio Bertazzini', written in a cursive style.



Prot. n.56868 del 10.3.2009

All'Assessore al Lavoro, Crisi industriali e occupazionali,
Patrimonio, Demanio, Edilizia
Bruno Casati

e, p.c.,

Al Direttore Centrale Sviluppo economico, formazione e lavoro
Marcello Correrà

OGGETTO: Progetti a supporto delle persone detenute e limitate nella libertà.

Gentile Assessore,
in vista della scadenza del mandato dell'Amministrazione provinciale e del mio stesso mandato, si prospetta necessario approfondire la conoscenza delle attività realizzate dalla Provincia di Milano in favore delle persone limitate nella libertà, secondo quanto, peraltro, prospettato nella Relazione sulle attività svolte dal mio Ufficio nel 2007.

In tal senso, sto procedendo ad inviare agli Assessori provinciali competenti a vario titolo la richiesta di voler favorire tale approfondimento allo scopo di consentirmi di acquisire una visione completa di quanto posto in essere nel corso della vigente consiliatura, e di poter prossimamente riferire con maggiore cognizione di causa al Consiglio Provinciale circa il complesso delle attività realizzate in favore delle persone limitate nella libertà. Comprendrà, gentile Assessore, che offrire tale visione d'insieme potrà configurarsi come la consegna, simbolica e non, all'Amministrazione che governerà la Provincia dal prossimo giugno in poi del compendio di esperienze e attività dispiegate in tale delicato ambito, in vista della loro sedimentazione. Si tratta di una sedimentazione che si prospetta verosimilmente favorita, come immagina, dalla recente introduzione dei Garanti dei diritti delle persone limitate nella libertà nella Legge n. 354/1975 (Ordinamento penitenziario) fra i soggetti che possono accedere senza autorizzazione agli istituti penitenziari e incontrare le persone detenute senza vincoli che non siano quelli espressamente previsti dalla legge.

Le chiedo, in tal senso, di volermi inviare documenti, relazioni informative, rapporti periodici e quant'altro già agli atti del suo Ufficio possa essere ritenuto in tal senso utile, circa lo stato di avanzamento dei progetti posti in essere dal suo Assessorato, a vario titolo, a supporto delle persone, adulti e minori, in esecuzione penale o soggette a limitazione della libertà in virtù di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, con particolare riferimento al ruolo svolto dai servizi di supporto all'orientamento e all'impiego attivati presso gli istituti di pena presenti nel territorio provinciale e alle

sinergie eventualmente attivate su alcune aree di intervento con altri Assessorati cointeressati.

In particolare, è importante conoscere se le azioni a suo tempo poste in essere dalla Provincia in favore dei soggetti beneficiari dell'indulto, anche con riferimento alla sua qualità di soggetto coordinatore della rete territoriale per l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dai progetti, siano sfociate nella messa a regime delle medesime e nella stabilizzazione del tavolo operativo interistituzionale allestito anche con l'obiettivo di costruire piani di intervento di natura non congiunturale riferiti ai dimessi dal carcere.

In tal senso, è importante conoscere se e in quali termini si realizzi la collaborazione fra le articolazioni della Provincia competenti in materia di supporto all'impiego e l'Agenzia di Solidarietà per il Lavoro (AGESOL), di cui la Provincia è socio sostenitore.

Si coglie l'occasione, inoltre, per chiedere in che termini sia possibile supportare l'avviamento al lavoro di persone detenute portatrici di handicap tenendo conto della particolare criticità della condizione in argomento: si allega, a tal proposito, la lettera, indirizzata al nostro Ufficio e, fra gli altri, al Direttore del Centro per l'Impiego di Milano, da una persona portatrice di handicap detenuta che muove al riguardo alcuni legittimi interrogativi.

Infine, conoscendo la sua condivisione in tal senso, sarà importante acquisire informazioni su quali siano i livelli di collaborazione interistituzionale con Comune di Milano e Regione Lombardia con particolare riferimento alla da tempo e da più parti auspicata concertazione su programmi che, nel rispetto delle diverse competenze istituzionali, consentendo un impiego strategico delle risorse complessivamente disponibili, possano tradursi, in prospettiva, in un aumento di efficacia degli interventi realizzati nel settore.

Auspicando che dalla presente circostanza possa scaturire, in prospettiva, una feconda collaborazione, la ringrazio anticipatamente per l'attenzione e resto in attesa di un riscontro che auspico possa avvenire entro la fine del corrente mese di marzo.

Il Garante
Dr. *Giorgio Bertazzini*



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

Prot. n. 56872 del 10.3.09

All'Assessore alle Attività economiche, Formazione professionale,
Programmazione socio-sanitaria, Rapporti con Volontariato e terzo settore,
Politiche familiari e della terza età, Servizi Sociali,
Ezio Casati

e, p.c.,

Al Direttore Centrale Affari Sociali,
Claudio Minoia

Al Direttore Centrale Sviluppo economico, formazione e lavoro
Marcello Correra

OGGETTO: Progetti a supporto delle persone detenute e limitate nella libertà.

Gentile Assessore,
in vista della scadenza del mandato dell'Amministrazione provinciale e del mio stesso mandato, si prospetta necessario approfondire la conoscenza delle attività realizzate dalla Provincia di Milano in favore delle persone limitate nella libertà, secondo quanto, peraltro, prospettato nella Relazione sulle attività svolte dal mio Ufficio nel 2007.

In tal senso, sto procedendo ad inviare agli Assessori provinciali competenti a vario titolo la richiesta di voler favorire tale approfondimento allo scopo di consentirmi di acquisire una visione completa di quanto posto in essere nel corso della vigente consiliatura, e di poter prossimamente riferire con maggiore cognizione di causa al Consiglio Provinciale circa il complesso delle attività realizzate in favore delle persone limitate nella libertà. Comprenderà, gentile Assessore, che offrire tale visione d'insieme potrà configurarsi come la consegna, simbolica e non, all'Amministrazione che governerà la Provincia dal prossimo giugno in poi del compendio di esperienze e attività dispiegate in tale delicato ambito, in vista della loro sedimentazione. Si tratta di una sedimentazione che si prospetta verosimilmente favorita, come immagina, dalla recente introduzione dei Garanti dei diritti delle persone limitate nella libertà nella Legge n. 354/1975 (Ordinamento penitenziario) fra i soggetti che possono accedere senza autorizzazione agli istituti penitenziari e incontrare le persone detenute senza vincoli che non siano quelli espressamente previsti dalla legge.

Le chiedo, in tal senso, di volermi inviare documenti, relazioni informative, rapporti periodici e quant'altro già agli atti del suo Ufficio possa essere ritenuto in tal senso utile, circa lo stato di avanzamento dei progetti posti in essere dal suo Assessorato e dalla Direzione Centrale Affari Sociali, a vario titolo, a supporto delle persone, adulti e minori, in esecuzione penale o soggette a limitazione della libertà in virtù di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, anche con riferimento al ruolo di supporto alla pianificazione sociale di zona ex L.328/2000 e alle sinergie eventualmente attivate su alcune aree di intervento con altri Assessorati cointeressati.

Infine, anticipando la sua condivisione in tal senso, sarà importante acquisire informazioni su quali siano i livelli di collaborazione interistituzionale con Comune di Milano e Regione Lombardia con particolare riferimento alla da tempo e da più parti auspicata concertazione su programmi che, nel rispetto delle diverse competenze istituzionali, consentendo un impiego strategico delle risorse complessivamente disponibili, possano tradursi, in prospettiva, in un aumento di efficacia degli interventi realizzati nel settore.

Auspico che dalla presente circostanza possa scaturire, in prospettiva, una feconda collaborazione, la ringrazio anticipatamente per l'attenzione e resto in attesa di un riscontro che auspico possa avvenire entro la fine del corrente mese di marzo.

Il Garante
Dr. *Giorgio Bertazzini*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Giorgio Bertazzini', written in a cursive style.



Prot. n. 56879 del 12.3.2009

All'Assessora ai diritti dei cittadini e integrazione sociale
per le persone in carcere o ristrette nella libertà,
Francesca Corso

e, p.c.,

Al Direttore Centrale Presidenza e Relazioni istituzionali,
Marcello Correrà

Al Direttore di Progetto Diritti, Tutele e Cittadinanze Sociali,
Sergio Castelli

OGGETTO: Progetti a supporto delle persone detenute e limitate nella libertà.

Gentile Assessora,
in vista della scadenza del mandato dell'Amministrazione provinciale e del mio stesso mandato, si prospetta necessario approfondire la conoscenza delle attività realizzate dalla Provincia di Milano in favore delle persone limitate nella libertà, secondo quanto, peraltro, prospettato nella Relazione sulle attività svolte dal mio Ufficio nel 2007.

In tal senso, sto procedendo ad inviare agli Assessori provinciali competenti a vario titolo la richiesta di voler favorire tale approfondimento allo scopo di consentirmi di acquisire una visione completa di quanto posto in essere nel corso della vigente consiliatura, e di poter prossimamente riferire con maggiore cognizione di causa al Consiglio Provinciale circa il complesso delle attività realizzate in favore delle persone limitate nella libertà. Comprenderà, gentile Assessora, che offrire tale visione d'insieme potrà configurarsi come la consegna, simbolica e non, all'Amministrazione che governerà la Provincia dal prossimo giugno in poi del compendio di esperienze e attività dispiegate in tale delicato ambito, in vista della loro sedimentazione. Si tratta di una sedimentazione che si prospetta verosimilmente favorita, come immagina, dalla recente introduzione dei Garanti dei diritti delle persone limitate nella libertà nella Legge n. 354/1975 (Ordinamento penitenziario) fra i soggetti che possono accedere senza autorizzazione agli istituti penitenziari e incontrare le persone detenute senza vincoli che non siano quelli espressamente previsti dalla legge.

Le chiedo, in tal senso, di volermi inviare documenti, relazioni informative, rapporti periodici e quant'altro già agli atti del suo Ufficio possa essere ritenuto in tal senso utile, circa lo stato di avanzamento dei progetti riferibili, per quanto concerne gli **adulti in esecuzione penale**:

1. al diritto al lavoro e alla formazione;

2. al diritto all'accoglienza e all'integrazione sociale
3. al diritto alle relazioni affettive.

In particolare, rispetto al **punto 1.**, è importante conoscere se le azioni a suo tempo poste in essere dalla Provincia in favore dei soggetti beneficiari dell'indulto, anche con riferimento alla sua qualità di soggetto coordinatore della rete territoriale per l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dai progetti, siano sfociate nella messa a regime delle medesime e nella stabilizzazione del tavolo operativo interistituzionale allestito anche con l'obiettivo di costruire piani di intervento di natura non congiunturale riferiti ai dimessi dal carcere.

Ancora con riferimento al punto 1., è importante conoscere:

- le attività più significative poste in essere nel 2008 da AGESOL (di cui la Provincia è socio sostenitore) con riferimento, in particolare, alla sperimentazione di progetti, percorsi e modelli di inserimento sociale di soggetti detenuti e di realizzazione di progetti di orientamento ed inserimento sociale e lavorativo, in collaborazione con altri Enti o Associazioni che prevedono la medesima finalità, coordinandosi con gli operatori pubblici e privati e con Enti Locali;
- se e in quali termini si realizzi la collaborazione di AGESOL con le articolazioni della Provincia competenti in materia di supporto all'impiego.

Rispetto al **punto 2.**, segnatamente rispetto al Progetto "Habitat", è importante conoscere:

- il numero di segnalazioni ricevute dal Comitato Tecnico nel 2008 circa la fruizione delle risorse alloggiative messe a disposizione dal Progetto "Habitat" e sulla provenienza prevalente delle segnalazioni stesse;
- la durata media dell'accoglienza realizzata;
- il numero dei soggetti ammessi a fruire di tali risorse;
- il numero di cittadini stranieri ammessi a fruire di tali risorse;
- le cause prevalenti di esclusione dalla fruizione della opportunità in argomento;
- se sia stato definito, ai sensi del punto 3 del Protocollo d'intesa tra la Provincia e il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria, "l'accesso di categorie diverse";
- il numero di progetti di accompagnamento educativo e sociale posti in essere nei confronti delle persone ospitate;
- quale sia l'Ente Gestore dei locali di proprietà provinciale designato nell'ambito della rete definita dal Progetto "Un tetto per tutti" coordinato da Caritas Ambrosiana;
- l'eventuale impiego da parte dell'Ente Gestore di prestazioni di persone detenute in lavoro all'esterno, in regime di semilibertà o in affidamento al Servizio Sociale per le pulizie degli appartamenti;
- le valutazioni intermedie annuali effettuate dall'avvio della sperimentazione ai sensi del punto 8 del Protocollo d'Intesa/Convenzione a suo tempo stipulato con il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per la Lombardia.

Rispetto al **punto 3**, è importante conoscere le risultanze delle attività poste in essere attraverso i Progetti "Incontrare papà in carcere", "Cuore libera cuore" (C.R. Opera), "Io non ho paura" (C.R. Bollate), "Trattamento dei sex offenders" (C. R. Bollate). A proposito di quest'ultimo progetto, in particolare, è importante conoscere:

- le risultanze del lavoro di coordinamento in rete delle agenzie interessate posto in essere dal soggetto gestore;
- le risultanze della valutazione degli esiti del trattamento degli autori di reati a sfondo sessuale riferite all'arco temporale incluso fra l'avvio del progetto e il dicembre 2008;
- le metodologie adottate per effettuare la valutazione medesima, della natura e collocazione rispetto al Progetto dei soggetti impegnati nella valutazione in argomento.

Rispetto al Progetto "Struttura sperimentale a custodia attenuata per madri" (ICAM), sarà importante disporre, a distanza di un anno dall'avvio della sperimentazione, dei documenti finora predisposti dal Gruppo interistituzionale o da alcuni dei suoi componenti riferiti al perseguimento delle finalità del progetto come definite nelle Linee guida per la sperimentazione e all'individuazione di eventuali aree critiche suscettibili di miglioramento.

Ancora, sarà importante conoscere se nel 2008 e ad oggi siano stati posti in essere progetti in favore dei **minori detenuti** presso l'I.P.M. "Cesare Beccaria" con riferimento agli stessi punti citati per gli adulti in esecuzione penale.

Infine, conoscendo la sua condivisione in tal senso, sarà importante acquisire informazioni su quali siano i livelli di collaborazione interistituzionale con Comune di Milano e Regione Lombardia con particolare riferimento alla da tempo e da più parti auspicata concertazione su programmi che, nel rispetto delle diverse competenze istituzionali, consentendo un impiego strategico delle risorse complessivamente disponibili, possano tradursi, in prospettiva, in un aumento di efficacia degli interventi realizzati nel settore.

La ringrazio anticipatamente per l'attenzione e resto in attesa di un riscontro che auspico possa avvenire entro la fine del corrente mese di marzo.

Il Garante
Dr. *Giorgio Bertazzini*



*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**

Prot. n.0194933 del 21.8.2008

PROVINCIA DI MILANO
All'Assessora Ambiente e Verde,
Bruna Brembilla

Gentile Assessora,

nel corso di un incontro di lavoro presso la II Casa di reclusione di Milano – Bollate, mi è stata rappresentata dalla direttrice, dr.ssa Lucia Castellano, la possibilità di progettare un intervento di ristrutturazione - e, in una seconda fase, di manutenzione- dell'area intorno al ristorante e all'ostello e l'area circostante al teatro di pertinenza dell'ex Ospedale Psichiatrico "Paolo Pini" che potrebbe coinvolgere, con l'Associazione "Olinda" e gli organismi ad essa collegati, già attivi da tempo, le persone detenute, incluse alcune di quelle che lavorano autonomamente nelle cooperative sociali miste detenuti/soggetti esterni che concorrono alla realizzazione del progetto a trattamento avanzato che caratterizza l'istituto penale in argomento.

La dr.ssa Castellano ci ha comunicato che la proprietà delle aree in questione – che, le è stato riferito, non sarebbero adeguatamente valorizzate - è della Provincia (anche se la proprietà dell'intera area del "Paolo Pini" è suddivisa tra l'A.O. "Niguarda", la competente ASL e la Provincia stessa).

Attesa la possibilità che tale progetto, sommariamente sopra delineato, si configuri, in prospettiva, come ulteriore possibilità per la Provincia di promuovere la realizzazione di non estemporanee opportunità di formazione e reinserimento sociale in favore delle persone detenute, le chiedo di voler vagliare la possibilità di interloquire con la Direzione dell'istituto circa la fattibilità del progetto e la sua concreta declinazione operativa.

In attesa di riscontro, la saluto con viva cordialità, precisando che, in mia assenza, può fare riferimento al direttore dell'Ufficio, dr.ssa Patrizia Ciardiello.

Il Garante
Dr. *Giorgio Bertazzini*

*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**

Prot. n. 155491 del 27.06.2008

All'Ass. Diritti e Tutele della Provincia di Milano,
dr.ssa *Francesca Corso*

Al Sindaco di Monza,
dr. *Marco Mariani*

All'Ass. ai Servizi Sociali del Comune di Monza,
dr. *Stefano Carugo*

Al Pres. Assemblea Sindaci e Tavolo Interdistrettuale Carcere ASL Milano 3,
dr. *Filippo Viganò*

All'Assessore Attuazione Provincia Monza – Brianza,
dr. *Luigi Ponti*

Oggetto: Garante diritti persone limitate nella libertà – Provincia Milano.
Protocollo fra Comune di Monza e Provincia di Milano.

Gentili Signore e Signori,

con la presente desidero portare alla Loro attenzione l'incompiuta attuazione del Protocollo in oggetto, siglato il 24 febbraio 2007, che prevedeva alla lettera c) che il Garante avrebbe potuto disporre, "per il pieno esercizio delle sue funzioni, di specifiche risorse umane ed economiche", di cui il Comune avrebbe dato "comunicazione alla Provincia di Milano con nota formale".

La presente missiva è motivata dal progressivo intensificarsi delle criticità – già segnalate all'interno della Relazione 2007, presentata nello scorso febbraio al Consiglio Provinciale – correlate alla crescente richiesta di impegno proveniente dalle persone detenute, dai servizi territoriali e dalle realtà del Terzo Settore a vario titolo attivi nel territorio di competenza, in cui insistono quattro istituti penitenziari per adulti che ospitano, come noto, il 52% circa della popolazione detenuta dell'intera Lombardia, oltre ad un istituto penale per minori e numerosi soggetti in esecuzione penale esterna, in numeri assoluti oltre 6000 persone.

In tal senso, pur dedicando il mio Ufficio una consistente quota delle attività complessivamente gravanti su me e la Direttrice del medesimo, dr.ssa Patrizia Ciardiello, ai progetti e alle attività connesse alle persone ristrette nell'istituto di Via Sanquirico (vedasi allegato), non posso sottacere le difficoltà connesse alle attese espresse da parte dei diversi soggetti cointeressati che, a conoscenza dell'esistenza del Protocollo, ci chiedono un *surplus* di impegno che non siamo in grado di offrire.

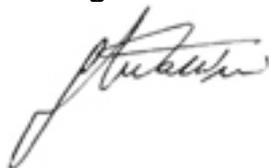
Consapevole che l'attuazione del Protocollo in argomento ha subito l'influenza del suo collocarsi a ridosso della scadenza del mandato della precedente Amministrazione e dell'insediarsi di quella successiva, e, presso il competente Assessorato Provinciale, del cambiamento della competente Direzione di Progetto, è stata mia cura rappresentare la questione all'Assessore Carugo nel corso di un incontro avvenuto il 4 settembre 2007 e, di recente (23 aprile 2008), all'Assessore Ponti.

In vista della necessità di formulare il piano delle attività riferite al secondo semestre dell'anno, segnalo l'esigenza di conferire al più presto con le SS. LL. in **un incontro possibilmente congiunto** che possa avviare la ricerca delle soluzioni più adeguate a quanto prospettato.

A tale scopo, chiedo che le SS.LL. facciano pervenire all'indirizzo e-mail presente in intestazione (garante@provincia.milano.it) e anche a quello della Direttrice dell'Ufficio (p.ciardiello@provincia.milano.it) le date in cui l'incontro in argomento – entro la prima metà del mese di luglio p.v.) sarebbe possibile.

In attesa di riscontro, saluto le SS. LL. con viva cordialità.

Il Garante
Dr. **Giorgio Bertazzini**





«Carceri disumane. E fuorilegge».
Il Garante dei diritti dei detenuti della Provincia di Milano
commenta il rapporto dell'ASL sulle carceri di San Vittore e Monza.

Il Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà, Giorgio Bertazzini, esprime apprezzamento per l'iniziativa del Presidente del Tribunale di Sorveglianza, dr. Pasquale Nobile De Santis, di portare a conoscenza del Guardasigilli Alfano il contenuto del rapporto della ASL di Milano sullo stato delle carceri di Milano e Monza e sulle condizioni di vita delle persone che vi sono detenute (*Luigi Ferrarella sul Corriere della Sera del 23.X.08*).

Si tratta di informazioni da tempo note agli addetti ai lavori che, a vario titolo, tentano, attraverso iniziative formali e informali, di mantenere accesi i riflettori su una situazione che, tranne che nella fase immediatamente successiva al recente indulto, è da considerare strutturale.

Solo per fare riferimento all'ultimo ingresso nel carcere di Milano San Vittore (16 ottobre 2008) e solo ad una piccola parte delle segnalazioni, il Garante ha ricevuto notizia che, presso il III raggio, risultano insufficienti le forniture mensili di carta igienica e saponette; che 18 persone non dispongono di un cuscino; che il personale che si occupa di manutenzione ordinaria del fabbricato, accertato il cattivo funzionamento di rubinetti e sciacquoni, non è in grado di intervenire per indisponibilità di materiali e attrezzi idonei alla riparazione; che il cibo è insufficiente.

Gli interventi promossi, periodicamente, dal Garante per sopperire parzialmente, grazie alla presenza e al costante impegno di organizzazioni del volontariato, alle necessità dei detenuti indigenti (in numero crescente) rispetto ad articoli per l'igiene personale, l'abbigliamento o, addirittura, di alimenti sono destinati ad esaurire rapidamente il proprio effetto positivo.

La ventura "cittadella della giustizia" alle porte di Milano non può giustificare l'eventuale disinvestimento rispetto alla ristrutturazione dei reparti inagibili, di cui la direttrice Manzelli si è dichiarata disinformata (*L'Opinione*, 19 settembre 2008).

Quanto al carcere di Monza, la presenza di scarafaggi è oggetto di attenzione del Garante sin dalla scorsa primavera ed è stata segnalata dal Direttore dell'istituto alla competente ASL nello scorso giugno. I materassi adagiati sul pavimento (circa 90 fino a qualche giorno fa) sono l'ennesimo epifenomeno del sovraffollamento, in crescita esponenziale.

Come ha detto il Presidente della Corte d'Appello di Milano, Giuseppe Grechi, "stiamo attuando una specie di tortura", ma, purtroppo, non solo a 500 metri dal Duomo di Milano.

Quanto registrato a Milano e Monza, riguarda l'intero paese e ne è chiaramente consapevole lo stesso Guardasigilli che, nella audizione innanzi alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati del 14 ottobre scorso, ha chiuso il proprio intervento dicendo: "...lo sforzo principale da compiere deve essere quello di spiegare ...come garantire una piena effettività dell'articolo 27 della nostra Costituzione, della funzione rieducativa della pena e come fare in modo che alla questione sovraffollamento carcerario, avendo il governo escluso nuovi indulti e nuovi provvedimenti di clemenza, si possa far fronte in una logica da sistema Paese".

A differenza di quanto segnalato dal Guardasigilli, centrale non è solo "la vicenda economica".

La questione centrale rimane, a nostro parere, lavorare per un diverso assetto normativo, in grado di influire durevolmente sul numero degli ingressi, sull'attesa del giudizio e sulle forme di punizione, introducendo, nella fase del giudizio, pene alternative alla detenzione e, dopo la condanna, incrementando le misure alternative alla detenzione stessa.

L'attuale assetto normativo, sommato alla ingravescente inadeguatezza delle risorse umane e materiali attribuite all'Amministrazione Penitenziaria, non può e non potrà che comportare, come ammesso in tempi non recenti anche da Sebastiano Ardita, dirigente dell'Amministrazione Penitenziaria, il configurarsi delle carceri italiane tutte – e non solo delle carceri di Milano e Monza – come luoghi in cui la legalità e il rispetto dei diritti minimi delle persone detenute vengono quotidianamente violati.



Data 4 febbraio 2008
Protocollo 57/MO
Pagina

ANSA
Redazione di "Ristretti orizzonti"
Al Presidente Consiglio Provinciale Milano
All' Ass. Diritti e Tutele – Provincia Milano
Al Provveditore Regionale A.P. per la Lombardia
Al Direttore C.C. MONZA
Al D.G. Detenuti e Trattamento D.A.P. - Roma

OGGETTO: comunicato stampa del 1.2.2008 circa lettera inviata al Provveditore Regionale A.P. per la Lombardia da persone detenute presso la Casa Circondariale di Monza.

Il Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà presso la Provincia di Milano, Giorgio Bertazzini, rende noto, con riferimento alla lettera firmata da trenta detenuti della Casa Circondariale di Monza, di aver interpellato al riguardo il Direttore del citato istituto e di averne ricevuto le seguenti informazioni:

- con riferimento alle reti apposte alle sbarre delle finestre delle celle, il direttore ha precisato trattarsi di reti antigetto rese necessarie al fine d'impedire che i detenuti buttino cibo ed oggetti nello spazio sottostante, su precisa disposizione della competente Azienda Sanitaria Locale intervenuta per contenere i rischi di diffusione della c.d. febbre "aviaria" (i residui alimentari attraggono i piccioni, considerati fra i possibili veicoli di contaminazione). Il direttore ha aggiunto che, a causa delle carenti risorse finanziarie, le grate verranno aggiunte gradualmente solo alle finestre di metà dell'Istituto.
- Rispetto al sovraffollamento, dai 530 detenuti nella fase immediatamente successiva all'indulto si è passati a 747, concentrati nei reparti comuni. Al momento sono 98 i detenuti allocati in celle per due persone che dormono su un materasso appoggiato sul pavimento. I periodici provvedimenti di trasferimento per ridurre le presenze costituiscono un sollievo di breve durata: gli effetti dell'ultimo "sfollamento", che ha coinvolto 50 persone e che risale ad un mese fa, sono ormai esauriti.
- Con riferimento alla carenza di interventi in grado di promuovere il reinserimento dei detenuti, la Direzione ha fatto presente che le unità in servizio presso l'Area Educativa, ancora inferiori a quelle previste dall'organico, risultano, rispetto a tre anni fa, incrementate: oltre a tre Educatori, in forza all'Istituto vi sono due Agenti di Rete (operatori socio-pedagogici di supporto attribuiti all'Area in applicazione di quanto previsto dalla Legge Regionale 8/2005), e un Educatore, assegnato ad altro Istituto della Regione, operativo presso la Casa Circondariale di Monza per tre giorni alla settimana.



Il direttore ha inoltre comunicato che l'offerta di opportunità finalizzate al reinserimento delle persone condannate prevede attività scolastiche e lavorative e uno sportello sociale per i dimittendi. Con riferimento alla presa in carico delle persone definitivamente condannate (circa 300), il Direttore ha reso noto che vengono rispettati i termini prescritti dalla legge per il compimento dell'attività di osservazione della personalità, circostanza che il direttore ritiene correlata

- a. all'incremento dei benefici (quali permessi e misure alternative alla detenzione) concessi a detenuti italiani e stranieri
- b. al rapporto tra richieste di ammissione a misura alternativa avanzate da detenuti con problemi alcool/droga correlati e numero di persone di persone ammesse al beneficio richiesto.

Per quanto concerne i circa 400 detenuti in attesa di giudizio, il direttore ha comunicato che sono in corso di attivazione iniziative che, avvalendosi di volontari, possano, in prospettiva, favorire lo sviluppo di più adeguate misure di attenzione.

- Per quanto attiene alla carenza di personale di Polizia Penitenziaria lamentata dai detenuti firmatari, il Direttore ha comunicato che 63 unità risultano distaccate presso altre sedi e che i compiti connessi all'accompagnamento dei detenuti per motivi processuali o di trasferimento presso altri Istituti assorbono quotidianamente circa 20 - 25 unità, con riflesso sugli altri servizi, compresi quelli inerenti il trattamento delle persone detenute.
- In merito ai divieti d'incontro fra detenuti e alla riduzione della possibilità di usufruire dell'aria, il Direttore ha affermato non trattarsi di un problema generalizzato. In alcune circostanze, il verificarsi di episodi di conflittualità tra detenuti o l'emanazione di provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria impongono contingenti restrizioni dei margini di movimento e delle attività ordinarie. Il Direttore ha evidenziato che le restrizioni possono essere prolungate e riguardare lo svolgimento delle attività ordinarie nel caso di detenuti coinvolti allocati presso reparti "protetti", che non consentono margini di movimento.
- In relazione a quanto segnalato dai firmatari in merito alle difficoltà di comunicazione con gli ispettori, la Direzione ha affermato di aver sollecitato i propri collaboratori a prestare la dovuta attenzione alle richieste avanzate dai detenuti, con particolare riferimento a quelle che investono la loro quotidianità e la relativa vivibilità in carcere, invitandoli alla stretta osservanza di quanto previsto dalla legge in ordine all'interazione tra personale addetto alla sicurezza e detenuti.

Nel rendere note le informazioni ricevute, il Garante comunica di aver programmato, d'intesa con la Direzione, la ripresa di **incontri con gruppi di detenuti** collocati nei diversi reparti dell'istituto (compresi i "protetti") **da realizzare in tempi brevi**, avendo rilevato la necessità di riflettere su come evitare che i dispositivi relativi alla "protezione" di alcuni detenuti si risolvano in forme di ulteriore afflizione e di ulteriore riduzione di accesso alle opportunità disponibili.

Data 4 febbraio 2008

Protocollo inserire protocollo

Pagina 3



**Provincia
di Milano**

Ancora, nel sollecitare l'Amministrazione Penitenziaria a moltiplicare le segnalazioni ai competenti uffici centrali delle criticità descritte dalle persone detenute e in parte confermate dalla Direzione, ritiene doveroso segnalare che le medesime attengono a questioni da tempo note al Garante stesso e costantemente monitorate dal suo Ufficio, afferenti al generale attenuarsi degli effetti positivi generati dal provvedimento indulgenziale del 2006, cui, come noto, non sono seguiti interventi in grado di influire durevolmente sul numero degli ingressi e sulla durata media della permanenza in carcere. Tali interventi non possono che concernere la revisione delle norme che comportano tempi indefiniti per la celebrazione dei processi, che definiscono come reati comportamenti che, pur sanzionabili, potrebbero essere diversamente trattati e che prevedono il carcere come risposta prevalente alla violazione delle norme penali, trascurando la praticabilità di forme alternative di punizione. Tale assetto normativo, sommato alla persistente inadeguatezza delle risorse umane e materiali attribuite all'Amministrazione Penitenziaria, non può e non potrà che comportare, come ammesso in tempi non recenti anche dal D.G. Detenuti e Trattamento del Dipartimento, Sebastiano Ardita, il configurarsi delle carceri italiane tutte – e non solo del carcere di Monza – come luoghi in cui la legalità e il rispetto dei diritti minimi delle persone detenute vengono quotidianamente violati.

Il Garante
Dr. *Giorgio Bertazzini*





COMUNICATO STAMPA

Milano, 17 giugno 2009

L'Ufficio del Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà attivo presso la Provincia di Milano - in ottemperanza al mandato che comporta l'attivazione nei confronti delle Amministrazioni pubbliche interessate affinché queste ultime assumano le necessarie iniziative volte a garantire le prestazioni relative alla effettiva tutela dei diritti delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi della libertà - ritiene importante segnalare quanto sostenuto da operatori impegnati, con differenti ruoli, all'interno del sistema dell'esecuzione penale per adulti con riferimento alle gravi criticità che sempre più risultano compromettere, con le condizioni di lavoro, l'efficace perseguimento delle finalità costituzionalmente sancite in materia.

Il **personale di Polizia penitenziaria** così ha espresso di recente le proprie preoccupazioni al riguardo:

“In questo momento, i Sindacati che rappresentano l'80% del Personale sindacalizzato ritengono che vizi e patologie annose e sottovalutate, unitamente all'endemica incapacità penitenziaria di analizzare le situazioni e commisurare le esigenze alle risorse disponibili, stanno agendo sinergicamente con l'assenza in sede politica di progetti e di alternative al mero contenimento dei soggetti in luoghi diventati assolutamente inumani ed inigienici.” (dal comunicato stampa del 4 giugno 2009).

Le Organizzazioni Sindacali che rappresentano il personale in servizio presso l'**Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna** competente per le province di Milano e Lodi, d'altro canto - in una lettera del 5 giugno 2009 indirizzata a numerosi soggetti istituzionali, fra i quali il Ministro della Funzione Pubblica - riferiscono:

“I lavoratori lamentano il venir meno delle essenziali condizioni lavorative per svolgere le ordinarie attività istituzionali ...la cronica carenza di organico sia nell'area di servizio sociale sia nell'area amministrativa; carenza mai colmata, aggravata dai carichi di lavoro di gran lunga superiori alla media nazionale... (e dalla necessità di) misurarsi con i tagli di spesa consistenti che sono stati effettuati ai fondi dell'Amministrazione... Tali tagli hanno già messo in crisi le risorse per l'acquisto del carburante per le auto di servizio con una ricaduta sul personale al quale viene richiesto di effettuare il più possibile interventi esterni con i mezzi pubblici anticipando le somme sostenute per le spese di viaggio. Si osserva che l'Amministrazione, da una parte richiede prestazioni professionali ottimali e dall'altra mortifica l'attività professionale, nel momento in cui non fornisce gli strumenti che costituiscono “l'essenza” del lavoro dell'Ufficio”.

Gli **esperti in psicologia, criminologia e sociologia** della cui consulenza l'amministrazione penitenziaria si avvale per concorrere all'osservazione “scientifica” della personalità dei condannati e alla formulazione e implementazione dei piani personalizzati di trattamento, hanno reso di recente nota l'organizzazione di una iniziativa di sensibilizzazione programmata per il 26 giugno p.v.

“allo scopo di evidenziare agli organi competenti la precarietà e la pressoché totale impossibilità, per queste professionalità qualificate nella Valutazione e Trattamento dei detenuti, a svolgere tale funzione, nonché a garantire agli stessi i Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria di natura psicologica.”

Nel prendere atto, anche per tale via, della gravità delle condizioni denunciate, l'Ufficio si unisce alle richieste di interventi non congiunturali e non sintomatici più volte, anche di recente, formulate sia dai singoli Garanti istituiti presso gli Enti Locali e le Regioni, sia dai rispettivi organismi di coordinamento.

Il Garante
Giorgio Bertazzini
Il Direttore dell'Ufficio
Patrizia Ciardiello



**Comunicato stampa
EXPO 2015.**

Provincia Milano. Il Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà: l'Expo diventi una opportunità per il reinserimento sociale dei detenuti.

Il Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà presso la Provincia di Milano, Giorgio Bertazzini, si unisce alle voci che hanno avanzato la proposta di fare dell'Expo 2015 una opportunità per promuovere l'impiego di persone detenute o in misura alternativa alla detenzione presenti sul territorio provinciale.

Il Garante esprime l'auspicio che vengano avviate tempestivamente le intese utili a valorizzare sia le competenze già esistenti sia l'acquisizione di nuove competenze, attraverso programmi di formazione professionale miranti a soddisfare il fabbisogno derivante dalle attività da promuovere.

In tal modo, l'Expo 2015 potrebbe configurarsi, in prospettiva, come il volano di una serie di iniziative i cui effetti non si esauriscano col termine dell'evento, innescando esperienze che si inseriscano stabilmente nel quadro delle politiche di settore.

Il Garante rende noto di aver inviato a Filippo Penati, Presidente della Provincia con delega ai Grandi Eventi ed Expo 2015, una lettera contenente la richiesta di promuovere un coinvolgimento in tal senso di tutte le articolazioni della Provincia cointeressabili affinché l'Expo 2015 possa tradursi anche in una opportunità di reinserimento sociale per le persone limitate nella libertà, nel solco dell'impegno che da tempo caratterizza la Provincia di Milano.

Il Garante
Dr. **Giorgio Bertazzini**

Per informazioni:

Dr.ssa Patrizia Ciardiello – Direttore Ufficio del Garante

Tel.02.20520855

tel. mob. 334.6965422

e-mail: p.ciardiello@provincia.milano.it

Milano, 19 maggio 2008

I DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE. DALLA "GUARIGIONE" ALLA PROMOZIONE DEL CAMBIAMENTO¹
in "Scarcerando. La salute mentale fra carcere e territorio, Franco Angeli, Milano, 2008

Giorgio Bertazzini*
Patrizia Ciardiello**

*"Le istituzioni hanno sempre una storia, della quale sono il prodotto"*². Si tratta di una storia inarrestabile, costituita da altrettanto incessanti interazioni, da pratiche che veicolano *discorsi*, gli stessi attraverso cui *"si costruisce quel bagaglio di conoscenze condivise e oggettivate che è appunto l'istituzione"*. A loro volta, tali discorsi vengono prodotti in un *frame* culturalmente e socialmente connotato da cui l'attore attinge repertori discorsivi che generano specifici modi di vedere e fare le cose. *"Le istituzioni sono appunto questi repertori"*³.

Occuparsi di promuovere la piena esigibilità dei diritti in capo alle persone limitate nella libertà implica, per chi scrive, problematizzare incessantemente gli assunti e le pratiche che configurano l'intervento nell'istituzione penitenziaria, ma anche nei servizi che, a vario titolo, interloquiscono con essa generando i discorsi sulla pena, sulla "cura", sul reinserimento sociale.

In tal senso, gli obiettivi e la metodologia sussunti a "Scarcerando" ci paiono sensibili alla necessità di accostarsi a costrutti quali "malattia mentale", "riabilitazione", "devianza" tenendo conto dell'ingenuità scientifica propria di chi, rimanendo nell'alveo del senso comune, applica a tali costrutti gli stessi procedimenti concettuali propri della medicina biologica.

La diffusa convinzione che una molteplicità di infrazioni morali, condotte devianti, azioni riprovevoli, sofferenze morali, disorientamenti esistenziali possano trovare spiegazione e cura attraverso la loro rituale trasformazione in sintomi, cause e malattie⁴ occulta gli effetti "iatrogeni" della privazione della libertà (*«... altre persone hanno stabilito che stavo male e mi hanno portato nel posto peggiore che possa esistere»*), induce le persone condannate ad assumere un'identità tipizzata e a raccontarsi con le stesse parole con cui vengono narrate (*«Alla prima carcerazione non ho incontrato nessuno degli operatori, una volta*

¹ Pubblicato in "Scarcerando. La salute mentale fra carcere e territorio", Franco Angeli, Milano, 2008.

² P. Berger, T. Luckmann, 1969, *La realtà come costruzione sociale* Bologna: Il Mulino, p.82.

³ O. De Leonardis, 2004, *Le istituzioni. Come e perché parlarne*, Roma: Carocci, p.38 e 55.

⁴ A. Salvini, 1998, *Argomenti di psicologia clinica*, Padova: Upsel Domeneghini.

che sei in carcere prendi la mentalità del carcere, la vogliono mantenere così questa mentalità, sia l'istituzione che i detenuti, l'odio nei confronti delle forze dell'ordine»), ostacola in maniera consistente l'anticipazione di un ritorno alla libertà che non sia indelebilmente segnato dal doppio stigma della delinquenza e della "malattia mentale" («Rifarsi una vita dopo che sei stato un delinquente e che sei stato in carcere è difficile, se sei anche malato di mente è impossibile»), perpetua perniciose correlazioni fra diagnosi di "malattia mentale" e attenuazioni di responsabilità («Sono stato male, so che è sbagliato fare reati ma ho avuto un disagio psichico, il mio contesto familiare non è che mi abbia aiutato, io non sono un drogato, andavo a fare queste cose per mangiare e per mantenermi, e poi mi sono fatto prendere la mano»).

Diventa fondamentale, in tale prospettiva, porre in essere e portare a regime (sottraendola al respiro asfittico ed estemporaneo del progetto a termine), una cultura dell'intervento che punti ad infrangere l'apparente inesorabilità e naturalità dei processi sopra descritti e a sottrarre all'opacità il lavoro nei/dei servizi di salute mentale esperito nei confronti delle persone detenute e con esso, come ha scritto Sonia Ambroset nel suo contributo a questo volume, *«il senso stesso del lavoro in area psichiatrica»*.

E' senza dubbio necessario contrastare la frammentazione e la tendenza all'autoreferenzialità dei servizi, quanto promuovere pratiche di sviluppo di comunità che valorizzino appieno le reti naturali.

Ancora, occorre, a nostro parere, che la garanzia della continuità assistenziale ai detenuti con problemi psichiatrici - che compare fra gli obiettivi posti dal Patto territoriale per la salute mentale (2006), elaborato dall'Organismo di coordinamento sulla salute mentale dell'Asl 3 Milano – sede di Monza - si coniughi con l'incessante (auto)interrogazione critica circa i presupposti scientifici che legittimano le varie forme di intervento nel settore, dentro e fuori il carcere, ed i discorsi che in virtù di questi vengono generati.

Sul piano pragmatico, tale interrogazione deve comportare, a nostro parere, un progressivo spostamento del *focus* dell'azione degli operatori e delle reti dall'obiettivo di "guarire" a quello di supportare la competenza ad agire delle persone, promuovendo contestualmente il cambiamento dei discorsi sulla devianza e sulla salute mentale che pervadono lo spazio pubblico e il senso comune, anche quello di parte degli "addetti ai lavori". Si tratta di un cambiamento che passa attraverso uno scarto nella collocazione della "salute" e delle prassi che le competono su un piano scientificamente adeguato al suo

carattere di “realtà costruita” socialmente e continuamente generata⁵. E’ operando un simile scarto che può diventare possibile porsi obiettivi perseguibili e adottare strategie efficaci per raggiungerli restituendo la “salute” ad una dimensione di generazione – anziché di “scoperta” – di una specifica configurazione di realtà, all’interno della quale la “salute” non sia disgiunta dalle modalità discorsive che, “narrandola”, la “costruiscono”⁶.

Alle soglie del fattuale trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale delle competenze in materia di tutela della salute delle persone detenute, tale spostamento ci sembra indispensabile ad un avanzamento significativo nella direzione della restituzione a queste ultime dei diritti costituzionalmente sanciti, fra i quali quello a vedere rimossi gli ostacoli alla loro costruttiva partecipazione sociale in una società “guarita” dal pregiudizio che ogni variante nelle diversità umane possa essere attribuita alla pertinenza della “sanità” e, dunque, medicalizzata⁷. Una società in cui alle persone detenute – anche a quelle i cui comportamenti siano stati definiti attraverso un processo diagnostico psichiatrico – venga restituito in pieno il ruolo di attori sociali, come tali responsabili della propria vita, e venga loro offerta l’opportunità di sottrarsi a quei processi di tipizzazione dell’identità in grado di ostacolare qualsiasi tentativo di modificare la propria carriera biografica⁸, 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 stessa⁹.

* *Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà personale*
** *Responsabile dell’Ufficio del Garante*

⁵ Per una compiuta disamina della fondazione epistemologica della psicologia della salute e sulla psichiatria come generatrice di “teorie sulla malattia”, si veda G. P. Turchi, C. Della Torre (a cura di), 2007, *Psicologia della salute. Dal modello bio-psico-sociale al modello dialogico*, Armando Editore

⁶ G.P. Turchi, C. Della Torre, op. cit., pag. 12.

⁷ G. Bignami, 2000, “Prefazione”, in F. Di Paola, *L’istituzione del male mentale*, Roma: manifesto libri.

⁸ G.P. Turchi, P. Ciardiello, 2005, *Reato e identità. Implicazioni epistemologiche ed operative. Il contributo del Progetto Chirone*, Padova: Upsel Domeneghini.

⁹ P. Ciardiello, *La promozione della partecipazione come policy instrument. Riflessioni in margine ad un’esperienza di partecipazione istituzionalizzata nel settore dell’esecuzione penale degli adulti*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, nuova serie, anno VIII, settembre-dicembre 2004, Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Mercoledì 23 aprile 2008 - Dalle 9.30 alle 13.00
Presso la Sala Teatro della Casa Circondariale di Monza

- Casa Circondariale di Monza
- Cooperativa Lotta contro l'Emarginazione
- Azienda ospedaliera San Gerardo di Monza
- Azienda Ospedaliera "Ospedale Civile" di Vimercate

Presentano la ricerca intervento:

Scarcerando.

La salute mentale tra carcere e territorio



Intervengono:

- **Ezio Piovan** *Fondazione della Comunità di Monza e Brianza - Onlus*
- **Massimo Parisi** *Direttore Casa Circondariale di Monza*
- **Antonietta Pedrinazzi** *Direttore Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di Milano e Lodi - UEPE*
- **Francesca Valenzi** *Responsabile Area Trattamentale - Provveditorato Amministrazione Penitenziaria Regione Lombardia*
- **Italo Carta** *Azienda ospedaliera San Gerardo - Monza*
- **Fabio Brambilla** *Direttore del DSM Azienda Ospedaliera "Ospedale Civile" di Vimercate*
- **(un rappresentante)** *ASL Provincia di Milano N. 3 - Monza*
- **Riccardo De facci** *Presidente cooperativa Lotta contro l'Emarginazione*
- **Patrizia Ciardiello** *Responsabile dell'Ufficio del Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà personale*
- **Stefano Carugo** *Assessore famiglia e politiche sociali - Comune di Monza*
- **Sonia Ambroset** *psicologa/criminologa - consulente del progetto di ricerca*

Modera: **Davide Motto** *cooperativa Lotta contro l'Emarginazione*

Le iscrizioni dovranno obbligatoriamente pervenire entro lunedì 14 aprile 2008 al seguenti recapiti:
segreteria@cooplotta.org - fax: 0226226707

Per informazioni:

segreteria cooperativa Lotta contro l'Emarginazione 022400836
Sonia Caronni – cel. 3488568181

La ricerca intervento è stata realizzata grazie al cofinanziamento della Fondazione delle Comunità di Monza e Brianza

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

Per ricordare Vittorio Foa



foto tratta da: <http://georgiamada.splinder.com/tag/vittorio+foa>

Ieri, 20 ottobre 2008, si è spento Vittorio Foa.

Condannato nel 1936, all'età di 25 anni, dal Tribunale Speciale Fascista a quindici anni di reclusione, restò in prigione per oltre otto anni, condividendo la cella con Ernesto Rossi, Massimo Mila e Riccardo Bauer.

Fu deputato alla Costituente per il Partito d'azione.

Nel 1949, su sollecitazione di Piero Calamandrei, fra i padri costituenti della neonata Repubblica italiana, così scrisse del carcere¹:

«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.»

Alla rilevanza storica dei suoi scritti sul carcere - come di quelli, raccolti nella stessa rivista, di Ernesto Rossi, Riccardo Bauer, Gaetano Salvemini, Carlo Levi, - "si abbina, con un paradosso solo apparente, la loro totale «astoricità»: nel loro nucleo centrale, e per quel che dicono di essenziale sul carcere, potrebbero essere stati vergati cent'anni prima, o cinquant'anni dopo".²

Scritti che, come scrisse Pietro Calamandrei nell'introduzione al volume, rimangono "motivo di fierezza per chi ora può ricordare vivo di averli affrontati (questi inumani orrori, ndr) in difesa di un'idea; ma che sarebbero, per quel governo che conoscendoli continuasse d'ora innanzi a non far nulla per portarvi rimedio, motivo di infamia".

Giorgio Bertazzini

Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà – Provincia Milano

Patrizia Ciardiello

Direttore Ufficio Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà – Provincia Milano

¹ V. Foa, Psicologia carceraria, in "Il Ponte", rivista mensile di politica e letteratura diretta da Pietro Calamandrei, anno V – n.3, marzo 1949, La Nuova Italia, Firenze, pag. 302, ristampa anastatica a cura dell'Ufficio Studi, Ricerche, Legislazione e Rapporti internazionali – Dipartimento Amministrazione Penitenziaria – Ministero della Giustizia – Volume allegato alla Rassegna penitenziaria e criminologica, numero speciale 2002.

² T. Padovani, Il carcere fra storia e ragione, in Carceri: esperienze e documenti. La ristampa anastatica de «Il Ponte», marzo 1949, Rassegna penitenziaria e criminologica, nuova serie, anno VI, numero speciale 2002, p.15.



Seconda conferenza del ciclo:

MEDIARE I CONFLITTI – RICONCILIARE I CONTRASTI

Il Comitato “Carcere e Territorio” e la Tavola della Pace di Monza e Brianza promuovono, nell’ambito di una più vasta iniziativa sulla gestione alternativa dei conflitti, due momenti di riflessione su come coniugare, nel campo della penalità, il dettato costituzionale teso al reinserimento sociale del condannato e le sollecitazioni a costruire risposte di tipo conciliativo-riparativo alla frattura rappresentata dalla violazione della norma penale.

Il primo incontro è finalizzato ad una riflessione sui principi e presupposti giuridico-filosofici della “giustizia riparativa” che tenga conto, con le esperienze sin qui realizzate nel settore adulti e nel settore minorile, delle criticità ed opportunità rappresentate dalla sfida ad immaginare un modo di “fare giustizia” orientato a sollecitare l’evoluzione della pena.

Il secondo incontro – che verrà organizzato presso il carcere di Monza – intenderà porre le basi per promuovere il coinvolgimento delle comunità e degli enti locali della futura provincia di Monza-Brianza nella costruzione di opportunità in materia di attività di utilità sociale con valenza riparativa da proporre alle persone in esecuzione penale che in tal senso si rendano disponibili.

PUNIRE, RIEDUCARE, RIPARARE.

Una riflessione su diversi modi di “fare giustizia”.

Monza

8 maggio 2008

sala della Provincia Mi - P.zza Cambiaghi, 8

ore 9.15 – 12.30

Intervengono

- **Luciano Eusebi** - Ordinario Diritto Penale Università Cattolica Milano
- **Giovanna Di Rosa** - Magistrato di Sorveglianza - Milano
- **Patrizia Ciardiello** - Dir. Uff. Garante Diritti Persone Limitate nella Libertà – Provincia Milano
- **Flavia Croce** - Dirigente Centro Giustizia Minorile per la Lombardia

Conclusioni a cura del CCT di Monza e Brianza

Iniziativa patrocinata da:



COMUNE DI
MONZA

Assessorato alla Famiglia e
alle Politiche Sociali



Provincia
di Milano



PROGETTO
MONZA BRIANZA



Riflessioni in margine al Convegno
**“Istituzione del Garante nazionale dei diritti fondamentali dei detenuti e
introduzione del reato di tortura nel codice penale italiano”**

organizzato dalla Conferenza nazionale dei Garanti regionali
per la tutela dei diritti dei detenuti – Roma, 14 ottobre 2008

Giorgio Bertazzini, *Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà*
Patrizia Ciardiello, *Direttore Ufficio del Garante*

Nell'impossibilità di essere presenti ai lavori del Convegno cui, con altri Garanti dei diritti delle persone limitate nella libertà istituiti da Comuni e Province, siamo stati invitati, desideriamo comunque rendere noto il contributo che, in assenza di uno spazio riservato all'intervento dei Garanti locali e del loro Coordinamento, avremmo offerto nell'ambito del dibattito con i presenti in sala, allo scopo di renderlo disponibile ad una platea che includa e insieme superi quella del Convegno, con l'intendimento di sollecitare la prosecuzione e l'ampliamento, qualitativo e quantitativo, del dibattito stesso.

La proposta di sollecitare, ai sensi della Convenzione ONU in materia di tortura del 1984 firmata e ratificata dall'Italia, l'introduzione nell'ordinamento italiano di una specifica fattispecie di reato, non riducibile alla semplice sommatoria di fattispecie generiche quali lesioni, abuso o altro, e la connessa istituzione di un organismo nazionale indipendente per la tutela dei diritti umani non può che accogliere il plauso di ciascun cittadino attento alla effettiva declinazione di tale tutela in tutti i luoghi in cui ai diritti si possa attentare e, a maggior ragione, di quanti a vario titolo, sono impegnati da tempo in tal senso.

In tale direzione hanno già optato diversi paesi europei, fra i quali, recentemente, la Francia che ha provveduto, con la legge del 30 ottobre 2007, ad istituire un *Contrôleur général des lieux privatifs de liberté*, dopo aver firmato, il 16 settembre 2005, il Protocollo opzionale della Convenzione ONU contro la tortura che contempla, appunto, l'istituzione di un organismo di *monitoring* di tutti i luoghi di limitazione della libertà.

Anche le scelte della Francia ci confermano circa la posizione già sostenuta, attraverso il proprio Coordinamento, dai Garanti istituiti presso i Comuni e le Province italiani (rispettivamente, 12 e 2, cui sta per aggiungersi il Comune di Rovigo) in ordine alla necessità – come sostenuto dal *Médiateur de la République* nel suo rapporto dell'aprile del 2007 – che l'istituzione dell'organismo nazionale deputato debba essere stabilita per legge, che si tratti di una autorità in grado di esercitare un'azione di controllo in grado di apportare un contributo

costruttivo (“la cui vocazione sarà più di controllare per prevenire che di controllare per sanzionare”), che debba essere indipendente (“Le mécanisme national de prévention ne doit recevoir d’instruction d’aucune autorité”), che abbia propri collaboratori dotati di competenze pluridisciplinari, che possiedano una reale conoscenza del “campo” e siano in contatto regolare “con gli attori istituzionali e non istituzionali interessati nei luoghi di privazione della libertà”.

Va sottolineato, peraltro, che la delineazione del profilo del futuro Contrôleur è stata l’esito di un percorso che ha visto il Médiateur de la République, incaricato in tal senso, implicarsi in “scambi di vedute e di esperienze” con una congerie di soggetti a vario titolo interessati che, oltre ad aver unanimemente convenuto circa la necessità di un meccanismo nazionale finalizzato alla riaffermazione dei diritti dell’uomo, ne hanno indicato le caratteristiche e le modalità di funzionamento coerenti con i compiti conferiti.

Anche l’esperienza fin qui realizzata dai Garanti italiani – che, istituiti da comuni e province o da regioni, sono accomunati dall’essere definiti, ai sensi del vigente ordinamento penitenziario, “cittadini interessati all’opera di rieducazione” - attesta, insieme, la necessità di salvaguardare la massima contiguità delle autorità di garanzia ai luoghi a rischio di violazione dei diritti e ai rispettivi territori e la necessità di approdare all’istituzione di un organismo di vigilanza **nazionale, indipendente, settoriale, articolato localmente**¹ in grado di esercitare con la necessaria autorevolezza i compiti di tutela e promozione dei diritti delle persone limitate nella libertà. Tale autorevolezza deve necessariamente fondarsi su procedure di nomina che conferiscano sovranità al Parlamento, in tal modo salvaguardando l’indipendenza che costituisce premessa fondativa ed ineludibile dell’organismo in argomento.

Per tornare all’esempio francese, sicuramente perfettibile, il Contrôleur è nominato con decreto dal Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni di ciascuna assemblea parlamentare e si avvale di contrôleurs (al momento, 21) che esercitano le sue stesse funzioni e sono dotati dei suoi stessi poteri, pur con il limite della mancata articolazione territoriale, che costituisce il valore aggiunto dell’esperienza italiana.

In conclusione, in vista dell’auspicato varo della normativa nazionale citata (necessaria anche per consentire ai competenti organismi sovranazionali di interloquire con organismi nazionali di pari rango), occorre moltiplicare i luoghi e le occasioni di dibattito. Tale dibattito deve essere allargato alla società civile attraverso idonee forme di partecipazione e consultazione, anche per consentire il vaglio da parte degli *stake holders* e dei cittadini tutti delle proposte finora presentate per l’istituzione di un organo indipendente di supervisione dei luoghi di limitazione e privazione della libertà correlata alla improcrastinabile ratifica da parte dell’Italia del Protocollo opzionale ONU sulla tortura e, soprattutto, per avanzare nuove e

¹ Secondo una recente ricerca, tali devono essere le caratteristiche di un Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà che, cogliendo i massimi comuni denominatori delle esperienze nazionali, favoriscano l’omogeneizzazione verso l’alto dei modelli giuridici e dei sistemi nazionali a protezione dei diritti umani. “Indipendente come nei Paesi scandinavi, settoriale come in Inghilterra, unico su base nazionale come nei Paesi del Centro Europa, articolato localmente come in Italia”. ... **Indipendente:** la nomina parlamentare è garanzia di non asservimento al potere esecutivo. **Settoriale:** la specificità delle competenze è garanzia di professionalità, efficienza, effettività. **Nazionale:** i diritti vanno declinati su scala nazionale per evitare disomogeneità applicative che sarebbero causa di sperequazioni di trattamento. **Articolato localmente:** in paesi grandi... l’articolazione locale è garanzia di effettività e reale presa in carico di quei micro-problemi che costituiscono spesso l’origine dei conflitti in ambito penitenziario. (“*Il Garante dei diritti delle persone private della libertà in Europa*”, Rapporto di ricerca finanziato dall’Unione Europea nell’ambito del Progetto europeo AGIS 2004 “Libertà in carcere”, pag. 114, Edizioni Promidea, Roma, 2006).

diverse proposte in grado di accogliere le suggestioni ed indicazioni provenienti dalle esperienze sin qui realizzate in Italia e in Europa.

Nel frattempo, è di estrema importanza che comuni, province e regioni diano un ulteriore segnale di attenzione alla tutela dell'indipendenza dei Garanti dal potere politico-amministrativo. Tale segnale può tradursi, fra l'altro, nella promozione della nomina dei Garanti stessi attraverso elezioni da parte dei rispettivi organismi consiliari e, *a fortiori*, elevando i Garanti al rango di organismi statutari, nella scia di quanto realizzato dal Comune di Bologna ed avviato dalla Provincia di Milano.

Milano, 12 ottobre 2008



A PROPOSITO DI INDIPENDENZA DEI GARANTI DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE

Quanto evidenziato da Mauro Palma, presidente del Comitato Europeo per la Prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti presso il Consiglio d'Europa, nell'articolo pubblicato il 9 agosto 2008 su "il manifesto" e il 18 agosto anche nella rassegna stampa *on line* "Ristretti News", circa la necessità che i Garanti dei diritti delle persone limitate nella libertà siano effettivamente ed inequivocamente indipendenti dal potere politico-amministrativo, merita, a nostro parere, il conferimento di ulteriore risalto.

Palma ha colto il nucleo pregnante della questione segnalando il rischio che l'esperienza pilota avviata da comuni, province e regioni per dare indicazioni per una normativa nazionale "finisca col retroagire negativamente incardinando una figura debole di mero affiancamento dell'amministrazione" (termine, quest'ultimo, da intendersi, estensivamente, riferito a tutte le amministrazioni con le quali i Garanti sono chiamati ad interloquire, dai ministeri agli enti locali). In tal senso, occorre rimarcare l'ineludibilità della progressiva chiusura della fase sperimentale e del conseguente approdo all'istituzione di un organismo di vigilanza **nazionale, indipendente, autonomo, articolato localmente** in grado di esercitare con la necessaria autorevolezza i compiti di tutela e promozione dei diritti delle persone limitate nella libertà, autorevolezza che dovrà necessariamente fondarsi su procedure di nomina che salvaguardino, con le esperienze sin qui realizzate dai Garanti locali, l'effettiva terzietà intrinseca al ruolo. In tal senso, solo l'esercizio di poteri di supervisione indipendente – analogamente a quanto avviene in altri paesi – può scongiurare la moltiplicazione di figure chiamate, proprio malgrado, ad esercitare un ruolo nei fatti inadeguato ai fini per cui sono state istituite (la tutela dei diritti), al di là della possibilità, variamente disponibile, di far convergere sulle carceri (ovvero sui Centri di Permanenza Temporanea) quote aggiuntive di risorse economiche e della visibilità conquistata dalle iniziative a vario titolo assunte.

Ancora, sempre allo scopo di evitare il rischio - segnalato da Mauro Palma e più volte evidenziato da molti dei Garanti in occasione delle Relazioni annuali finora presentate alle amministrazioni presso cui sono stati istituiti – che i Garanti si accomodino su “un’immagine debole, unita a un po’ di visibilità nel mondo politico”, è indispensabile che, in vista dell’auspicato varo della normativa nazionale citata (necessaria anche per consentire ai competenti organismi sovranazionali di interloquire con organismi nazionali di pari rango), comuni, province e regioni diano un ulteriore segnale di attenzione alla tutela dell’indipendenza dal potere politico-amministrativo dei Garanti. Tale segnale può tradursi, fra l’altro, nella promozione della nomina dei Garanti stessi attraverso elezioni da parte dei rispettivi organismi consiliari e, *a fortiori*, elevando i Garanti al rango di organismi statutari, nella scia di quanto realizzato dal Comune di Bologna ed avviato dalla Provincia di Milano.

Milano, 19 agosto 2008

Giorgio Bertazzini

Garante Diritti persone limitate nella libertà – Provincia Milano

Patrizia Ciardiello

Direttore Ufficio del Garante Diritti persone limitate nella libertà – Provincia Milano

OSSERVAZIONI IN MARGINE A *PSYCOPATHIA SINPATHICA*
Compagnia Teatro In-Stabile del Carcere di Bollate
Pavia, 11 aprile 2008

Patrizia Ciardiello

Direttore Ufficio del Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà – Provincia Milano

La “psicopatia criminale”, secondo il saggio cui è ispirata l’azione teatrale cui abbiamo assistito, è un’affezione congenita scientificamente accertata di cui soffrono democratici inveterati, pensatori e artisti.

Oskar Panizza, medico con la passione per la letteratura e l’odio per il conformismo, propone, in anni ancora molto lontani da Foucault e da Basaglia (1898), di estirparne il germe superando gli antiquati strumenti in uso quali il patibolo e il carcere: dichiarariamoli “malati di mente”, propone, naturalmente col supporto di procuratori, esperti e psichiatri adeguatamente preparati, e interniamoli in salvifici manicomi di Stato.

Della biografia di Panizza colpisce il fatto che, in quel saggio, abbia come anticipato la sua storia : visse l’esperienza del carcere in due diverse riprese, per aver destato scandalo con una delle sue opere letterarie e, in seguito, con la sua condotta, al pari di Oscar Wilde. Ma, a differenza di Wilde, la sua vita non conobbe riscatto : venne dichiarato folle, trascorse 16 anni in un asilo per alienati e lì morì nel 1921.

Fra i democratici inveterati ci sono i Garanti dei diritti delle persone limitate nella libertà, e, dunque, accogliendo la straordinaria provocazione di Panizza, “psicopatici criminali” che lavorano affinché i **diritti** in questione – quelli sanciti dalla Carta Costituzionale¹ - siano **effettivamente esigibili** e venga progressivamente colmato lo scarto fra le enunciazioni di principio e la traduzione pragmatica dei principi stessi.

¹ Secondo Gustavo Zagrebelski, la Costituzione è ciò che ci siamo dati nel momento in cui eravamo sobri, a valere per i momenti in cui siamo sbronzi (da *Valori e diritti: dietro ai conflitti della politica*, ne *la Repubblica* del 22 febbraio 2008).

Promuovere la piena esigibilità dei diritti delle persone limitate nella libertà implica anzitutto **non dare mai per scontati gli assunti** su cui si fondano i discorsi sulla pena e sul reinserimento sociale e, dunque, le pratiche poste in essere, in carcere e fuori, per dare corpo a quegli assunti.

Promuovere la piena esigibilità dei diritti comporta **contrastare quelle persuasioni di senso comune** - assai diffuse oltreoceano e in pericolosa espansione anche nel vecchio continente - secondo cui "trattare" un autore di reato deve prendere le mosse dal considerare l'autore di reato stesso **determinato a commettere reati da presunti deficit**, di qualsivoglia natura, equiparando in qualche modo la trasgressione ad una patologia da "curare".

La persona condannata viene troppo spesso rappresentata come la **destinataria passiva di accidenti** di natura biologica, psicologica, sociale, antropologica da cui trarrebbe necessaria origine la sua inevitabile marginalità e la sua inclinazione alla trasgressione.

Non siamo alla "psicopatologia criminale", ma negli immediati paraggi.

Crediamo che **valorizzare i processi educativi** formali e non formali che favoriscono lo spostamento del focus del trattamento dall'uomo detenuto ai processi attivati dai contesti della detenzione possa rappresentare uno dei più potenti **antidoti** al rischio di cui stiamo parlando.

Crediamo, di conseguenza, che l'attività proposta da chi ha voluto, con determinazione, che nascesse, d'intesa con la direzione dell'istituto, la Compagnia del Teatro In-Stabile del carcere di Bollate, si collochi a buon diritto fra quelle in grado di supportare le persone condannate nella ricerca di **un modo di rappresentare se stessi e il proprio futuro** che non sia già scritto in una specie di copione da riprodurre in una serie infinita di repliche. Repliche che coinvolgono, peraltro, tutti gli attori in scena, anche gli operatori istituzionali, nella stessa stanca *routine*.

Crediamo, ancora, che attività affini a quelle di cui stasera ci è stato offerto un saggio si collochino a pieno titolo in una dimensione educativa e di apprendimento, in grado di sostenere le persone che vi partecipano nello sviluppo delle loro abilità e nell'orientare tali abilità secondo le proprie necessità, rispettando il loro diritto ad essere considerati **attrici della propria storia** e, dunque, capaci di scegliere, quella storia, di cambiarla.

Elemento qualificante della proposta, peraltro, è la **distanza** siderale dalla dimensione dell'attività teatrale come intrattenimento, con l'offerta, a fianco dell'attività formativa di tipo attoriale, di **opportunità professionalizzanti** collegate al mondo teatrale e di percorsi di inserimento lavorativo e sociale opportunamente accompagnati, in consonanza con l'assunto secondo il quale formazione e cultura hanno sempre forti implicazioni pragmatiche.

Mi piace ricordare, a questo proposito, che la dichiarazione finale della quinta conferenza UNESCO sull'educazione degli adulti definisce la medesima

uno strumento indispensabile... per promuovere il valore della democrazia, della giustizia, dell'uguaglianza fra diversi... per costruire un mondo dove la cultura della pace e del dialogo sostituiscono la violenza.

L'educazione degli adulti diviene per questo più di un diritto; è la chiave di volta del ventunesimo secolo, poiché appare sia come una conseguenza di una partecipazione attiva dei cittadini, sia come una condizione per una piena partecipazione alla vita sociale.

Occupandoci di promozione e tutela dei diritti delle persone limitate nella libertà riteniamo che occasioni e progetti come questo possano avvicinare ad una **diversa rappresentazione sociale della questione del reinserimento sociale delle persone** che hanno violato la legge penale e di conferire a tale questione piena dignità pubblica. Il che comporta sottrarla alla competenza esclusiva dei cosiddetti "addetti ai lavori" e restituirla alle comunità in cui la violazione si è generata.

Presenze e Capienze Regionali distribuite per istituto, tipo, posizione giuridica e sesso

Situazione al 30/06/2008

Regione: **LOMBARDIA**

Provveditorato: **Milano**

ISTITUTO	TIPO	CAPIENZA			DETENUTI PRESENTI			POSIZIONE GIURIDICA											
		REGOLAMENTARE			D	U	Tot	IMPUTATI			CONDANNATI			INTERNATI			DA IMPOSTARE		
		D	U	Tot				D	U	Tot	D	U	Tot	D	U	Tot	D	U	Tot
BERGAMO	CC	22	188	210	26	485	511	7	290	297	19	195	214	0	0	0	0	0	0
BOLLATE "II C.R."	CR	0	903	903	42	621	663	2	102	104	40	519	559	0	0	0	0	0	0
BRESCIA "CANTON MONBELLO"	CC	0	206	206	0	488	488	0	395	395	0	93	93	0	0	0	0	0	0
BRESCIA "VERZIANO"	CR	35	36	71	39	67	106	16	16	32	23	51	74	0	0	0	0	0	0
BUSTO ARSIZIO	CC	0	167	167	0	409	409	0	306	306	0	99	99	0	0	0	0	4	4
CASTIGLIONE DELLE STIVIERE	OPG	77	116	193	100	145	245	12	2	14	5	5	10	83	138	221	0	0	0
COMO	CC	50	371	421	60	470	530	34	263	297	26	207	233	0	0	0	0	0	0
CREMONA	CC	0	196	196	0	266	266	0	150	150	0	116	116	0	0	0	0	0	0
LECCO	CC	0	54	54	0	60	60	0	34	34	0	25	25	0	1	1	0	0	0
LODI	CC	0	65	65	0	83	83	0	71	71	0	12	12	0	0	0	0	0	0
MANTOVA	CC	23	96	119	14	179	193	8	113	121	6	66	72	0	0	0	0	0	0
MILANO "SAN VITTORE"	CC	63	639	702	101	1.426	1.527	73	1.238	1.311	28	187	215	0	0	0	0	1	1
MONZA	CC	71	349	420	106	678	784	62	492	554	44	186	230	0	0	0	0	0	0
OPERA "I C.R."	CR	44	888	932	11	1.217	1.228	0	346	346	11	869	880	0	2	2	0	0	0
PAVIA	CC	0	244	244	0	431	431	0	245	245	0	186	186	0	0	0	0	0	0
SONDRIO	CC	0	27	27	0	41	41	0	22	22	0	19	19	0	0	0	0	0	0
VARESE	CC	0	53	53	0	123	123	0	86	86	0	37	37	0	0	0	0	0	0
VIGEVANO	CC	56	180	236	102	318	420	53	153	206	49	165	214	0	0	0	0	0	0
VOGHERA "N.C."	CC	0	163	163	0	215	215	0	96	96	0	119	119	0	0	0	0	0	0
Totale regione	19	441	4.941	5.382	601	7.722	8.323	267	4.420	4.687	251	3.156	3.407	83	141	224	0	5	5

Fonte: D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - SEZIONE STATISTICA

MISURE ALTERNATIVE

DATI COMPLESSIVI

Anno 2008

CODICE	TIPOLOGIA INCARICO	DATO NAZIONALE CASI SEGUITI*	PRAP MILANO CASI SEGUITI
AFFIDAMENTO IN PROVA			
94TL	AFFIDATI TOSSICODIPENDENTI DALLA LIBERTA'	973	183
94TD	AFFIDATI TOSSICODIPENDENTI DALLA DETENZIONE	1.137	299
94TX	AFFIDATI TOSSICODIPENDENTI DALLA DETENZIONE DOMICILARE O ARRESTI	151	28
47DE	AFFIDATI DALLA DETENZIONE	1.868	391
47LI	AFFIDATI DALLA LIBERTA'	3.645	757
47KX	AFFIDATI DALLA DETENZIONE DOMICILARE O ARRESTI DOMICILIARI	342	83
Tot.		8.116	1741
SEMILIBERTA'			
48DE	SEMILIBERTA' DALLA DETENZIONE	1.348	183
48LI	SEMILIBERTA' DALLA LIBERTA'	158	5
Tot.		1.506	188
DETTENZIONE DOMICILIARE			
47TD	DETTENZIONE DOMICILIARE DAL CARCERE	1.819	305
47TL	DETTENZIONE DOMICILIARE LIBERTA'	2.239	303
47TP	DETTENZIONE DOMICILIARE PROVVISORIA	797	153
Tot.		4.855	761

* SEGUITI = casi pervenuti nel periodo di rilevazione + casi in carico al 01/01/2008

MISURE ALTERNATIVE
DATI COMPLESSIVI
 Anno 2008

CODICE	TIPOLOGIA INCARICO	CASI PERVENUTI	CASI SEGUITI*
AFFIDAMENTO IN PROVA			
94TL	AFFIDATI TOSSICODIPENDENTI DALLA LIBERTA'	576	973
94TD	AFFIDATI TOSSICODIPENDENTI DALLA DETENZIONE	731	1.137
94TX	AFFIDATI TOSSICODIPENDENTI DALLA DETENZIONE DOMICILARE O ARRESTI DOMICILIARI	148	151
47DE	AFFIDATI DALLA DETENZIONE	1.061	1.868
47LI	AFFIDATI DALLA LIBERTA'	2.581	3.645
47KX	AFFIDATI DALLA DETENZIONE DOMICILARE O ARRESTI DOMICILIARI	339	342
Tot.		5.436	8.116
SEMILIBERTA'			
48DE	SEMILIBERTA' DALLA DETENZIONE	682	1.348
48LI	SEMILIBERTA' DALLA LIBERTA'	126	158
Tot.		808	1.506
DETTENZIONE DOMICILIARE			
47TD	DETTENZIONE DOMICILIARE DAL CARCERE	1.168	1.819
47TL	DETTENZIONE DOMICILIARE LIBERTA'	1.530	2.239
47TP	DETTENZIONE DOMICILIARE PROVVISORIA	633	797
Tot.		3.331	4.855

* SEGUITI = casi pervenuti nel periodo di rilevazione + casi in carico al 01/01/2008

REVOCHE MISURE ALTERNATIVE
U.E.P.E. MILANO
Anno 2008

TIPOLOGIA INCARICO			Totale casi seguiti	Motivi di chiusura incarico										Totale	
				D1		D2		D3		D4		D5			
				Revoche per andamento negativo		Revoche per nuova posiz. giur. per assenza di requisiti giuridico-penali previsti		Revoche per commissione di reati durante la misura		Revoche per irreperibilità		Revoche per altri motivi			
			Casi revocati	% revoche	Casi revocati	% revoche	Casi revocati	% revoche	Casi revocati	% revoche	Casi revocati	% revoche	Casi revocati	% revoche	
Affidamento in prova al servizio sociale	94TL	AFFIDATI TOSSICODIPENDENTI DALLA LIBERTA'	81	3	3,70%	0	0,00%	1	1,23%	0	0,00%	0	0,00%	4	4,94%
	94TD	AFFIDATI TOSSICODIPENDENTI DALLA DETENZIONE	108	10	9,26%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,93%	1	0,93%	12	11,11%
	94TX	AFFIDATI TOSSICODIPENDENTI DALLA DETENZIONE DOMICILIARE O ARRESTI DOMICILIARI	9	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	47DE	AFFIDATI DALLA DETENZIONE	214	9	4,21%	2	0,93%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	11	5,14%
	47LI	AFFIDATI DALLA LIBERTA'	409	12	2,93%	2	0,49%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	14	3,42%
	47KX	AFFIDATI DALLA DETENZIONE DOMICILIARE O ARRESTI DOMICILIARI	46	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Subtotale			867	34	3,92%	4	0,46%	1	0,12%	1	0,12%	1	0,12%	41
Semilibertà	48DE	SEMILIBERTA' DALLA DETENZIONE	107	4	3,74%	4	3,74%	1	0,93%	2	1,87%	0	0,00%	11	10,28%
	48LI	SEMILIBERTA' DALLA LIBERTA'	1	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Subtotale			108	4	3,70%	4	3,70%	1	0,93%	2	1,85%	0	0,00%	11
Detenzione domiciliare	47TD	DETENZIONE DOMICILIARE DAL CARCERE	123	1	0,81%	3	2,44%	0	0,00%	1	0,81%	1	0,81%	6	4,88%
	47TL	DETENZIONE DOMICILIARE LIBERTA'	123	9	7,32%	4	3,25%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	13	10,57%
	47TP	DETENZIONE DOMICILIARE PROVVISORIA	35	2	5,71%	1	2,86%	1	2,86%	0	0,00%	0	0,00%	4	11,43%
	Subtotale			281	12	4,27%	8	2,85%	1	0,36%	1	0,36%	1	0,36%	23
Totale Misure alternative			1.256	50	3,98%	16	1,27%	3	0,24%	4	0,32%	2	0,16%	75	5,97%

MISURE ALTERNATIVE, MISURE DI SICUREZZA, SANZIONI SOSTITUTIVE, OSSERVAZIONI E INCHIESTE
U.E.P.E. MILANO
Anno 2008

TIPOLOGIA INCARICO			Casi Perv.	Casi Seguiti	CASI SEGUITI PER CLASSI DI ETA' E SESSO														
					18-29			30-39			40-49			OLTRE 49			NON RILEVATI		
			U	D	N	U	D	N	U	D	N	U	D	N	U	D	N		
Affidamento in prova al servizio sociale	94TL	AFFIDATI TOSSICODIPENDENTI DALLA LIBERTA'	51	81															
	94TD	AFFIDATI TOSSICODIPENDENTI DALLA DETENZIONE	74	108	12			28	1		28	2		9	1				
	94TX	AFFIDATI TOSSICODIPENDENTI DALLA DETENZIONE DOMICILIARE O ARRESTI DOMICILIARI	9	9	22	1		45	1		21	3		13	2				
	47DE	AFFIDATI DALLA DETENZIONE	122	214	4	1		2			1			1					
	47LI	AFFIDATI DALLA LIBERTA'	297	409	31	4		46	5		57	2		57	12				
	47KX	AFFIDATI DALLA DETENZIONE DOMICILIARE O ARRESTI DOMICILIARI	45	46	55	6		96	12		97	7		125	11				
		Subtotale	598	867	14	1		13	3		4			10	1				
					138	13	0	230	22	0	208	14	0	215	27	0	0	0	
Semilibertà	48DE	SEMILIBERTA' DALLA DETENZIONE	50	107	7			19	1		27	2		41	10				
	48LI	SEMILIBERTA' DALLA LIBERTA'	1	1						1									
		Subtotale	51	108	7	0	0	19	1	0	28	2	0	41	10	0	0	0	
Detenzione domiciliare	47TD	DETENZIONE DOMICILIARE DAL CARCERE	53	123	11	7		17	3		28	2		50	5				
	47TL	DETENZIONE DOMICILIARE LIBERTA'	68	123	15	5		16	3		31	2		50	1				
	47TP	DETENZIONE DOMICILIARE PROVVISORIA	26	35	3	4		5			6	1		15	1				
		Subtotale	147	281	29	16	0	38	6	0	65	5	0	115	7	0	0	0	
Libertà vigilata	55LV	LIBERTA' VIGILATA	50	152	8			33	1		52	1		53	4				
		Subtotale	50	152	8	0	0	33	1	0	52	1	0	53	4	0	0	0	
Sanzioni sostitutive	00SD	SEMIDETENZIONE	0	0															
	00LC	LIBERTA' CONTROLLATA	1	6						3			3						
		Subtotale	1	6	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3	0	0	0	0	
Totale Misure Alternative, Misure di sicurezza, Sanzioni Sostitutive			847	1414	182	29	0	320	30	0	356	22	0	427	48	0	0	0	
TIPOLOGIA INCARICO			Casi Archiv.	CASI ARCHIVIATI SUDDIVISI PER CLASSI DI ETA' E SESSO															
				U	D	N	U	D	N	U	D	N	U	D	N	U	D	N	
Osservazioni, inchieste ed altri interventi	13MS	OSSERVAZIONE / TRATTAMENTO SOGG. IN MISURA DI SICUREZZA	4		1					1				1					
	13OT	OSSERVAZIONE / TRATTAMENTO SOGGETTI DETENUTI	598		95	13		149	11		144	7		171	8				
	13OL	OSSERVAZIONE SOGGETTI LIBERI	335		58	15		91	8		79	8		67	9				
	69MS	INCHIESTE ART. 69	39		1	1		11	1		15			10					
	72IN	INDAGINE PER VARI MOTIVI	72		10	2		21	1		20	1		13	4				
	45AF	ASSISTENZA FAMILIARE	48		2	20		5	8		6	2		4	1				
	46PP	ASSISTENZA POST PENITENZIARIA	13		1			5				1		2					
Totale Osservazioni, Inchieste ed altri interventi			1109	167	51	0	282	29	0	264	19	0	267	22	0	0	0	0	



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

Circ. 3620/6070

PU 0245763/2009
del 6/7/2009

Ai Sigg.
Provveditori Regionali
LORO SEDI -

Oggetto: Avvento della stagione estiva e conseguenti difficoltà derivanti dalla condizione di generale sovraffollamento del sistema penitenziario. Tutela della salute e della vita delle persone detenute o internate.

Gli Istituti Penitenziari, sottoposti alla forte pressione della ormai nota generale condizione di sovraffollamento, stanno attraversando una fase altamente critica in cui gli aspetti di maggiore preoccupazione attengono, oltre che alla capacità di tenuta del sistema – che ricomprende il mantenimento dell'ordine e della sicurezza – anche all'adeguatezza delle risposte e degli



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

strumenti di cui si dispone per garantire la prevenzione dei rischi per la salute e la vita dei ristretti.

Come è inevitabile, l'irreversibile aumento della popolazione detenuta finisce con l'accentuare alcuni fattori critici che ostacolano il conseguimento degli obiettivi istituzionali del sistema. In chiave esemplificativa, basti considerare il nodo delle carenze di organico, nei differenti ruoli del Corpo, che affligge vari Reparti di Polizia Penitenziaria nella Penisola ovvero la riduzione di risorse finanziarie nella gestione dei bilanci degli Istituti e degli Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna o, ancora, le problematiche correlate al completamento del difficile processo di transito della medicina penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale.

Ad onor del vero, non tutti gli elementi di vulnerabilità dipendono da fattori di natura, per così dire, "quantitativa". Come sottolineato nella nota prot. n. GDAP-0363643-2007 del 22.11.07, l'efficacia e l'efficienza dell'azione rivolta al conseguimento degli obiettivi istituzionali, imperniati sul mantenimento della sicurezza e sulla garanzia di idonei livelli di trattamento, dipende anche da fattori "qualitativi", le cui eventuali inadeguatezze "*non possono essere dissimulate dietro la carenza degli organici*". Correttamente, quindi, le superiori direttive pongono l'accento sull'esigenza di una "*nuova organizzazione del lavoro*", quale condizione indispensabile per "*migliorare il senso professionale e di responsabilità dei singoli operatori*". Considerazioni, queste ultime, che rinviano ad approfondite verifiche sul grado di radicamento negli Istituti e negli Uffici della cultura professionale e del modello operativo



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

basati sul lavoro di gruppo per obiettivi in chiave progettuale e multidisciplinare ¹, senza trascurare, con specifico riguardo alle Aree della sicurezza, un controllo sulle modalità di attuazione dell'art. 33 d.P.R. n. 82/99 che prevede la strutturazione di tali Aree in unità operative, con programmazione e gestione decentrata dei servizi di polizia penitenziaria.

La condizione di generalizzato sovraffollamento che interessa ormai l'intero territorio nazionale sta determinando l'esaurimento degli spazi allocativi. Si è passati infatti nel giro di un anno e mezzo, dai circa 38.000 ristretti dell'agosto 2006 alle oltre 63.000 presenze attuali, vanificando totalmente i consistenti benefici raggiunti a seguito della emanazione della legge 31 luglio 2006, n. 241, sulla concessione dell'indulto. Per fronteggiare tale emergenza si prospetta quanto mai necessario un intervento dei Sigg. Provveditori teso ad individuare degli spazi detentivi a gestione "aperta" - con limitate ricadute quindi sul contingente da impiegare per il controllo e la sicurezza - cui assegnare detenuti di minore pericolosità, da individuarsi secondo alcuni criteri oggettivi (fine pena inferiore ai due anni, assenza di precedenti disciplinari, buone condizioni psico fisiche, pregressa adesione al programma di trattamento). Con tale manovra sarebbe possibile, dopo avere individuato le idonee strutture in ambito provveditoriale, compensare nelle stesse i minori spazi destinati alle camere di detenzione - da convertire in

¹ Per un approfondimento metodologico si rimanda, fra l'altro, alle direttive di fondo già impartite da questo Dipartimento con Circolare n. 3593/6043 del 09.10.03 sulle "Aree educative degli istituti".



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

camere di mero pernottamento - con la permanenza all'aperto protratta nel corso della giornata e con una offerta trattamentale più robusta (aumento dei colloqui nei limiti consentiti dall'ordinamento penitenziario, maggiori occasioni di trattamento e di intrattenimento).

Sempre al fine di realizzare una migliore gestione degli spazi detentivi, i Sigg. Provveditori potranno, previa interlocuzione con il competente ufficio di questo Dipartimento, valutare l'opportunità di aumentare, laddove possibile, l'attuale ricettività delle camere detentive destinate ai detenuti ascritti al circuito A.S.3., equiparandola a quella prevista per la corrispondente realtà della media sicurezza. Tale operazione sarà valutata tenendo ben presente le finalità di prevenzione perseguite dal circuito, e solo laddove le previste separazioni siano, di fatto, superate dalla fruizione di momenti di socialità, quali i passeggi, in comune. Una volta che si sia determinata, a causa del sovraffollamento, una condizione di passeggio comune, sarà inutile mantenere per i medesimi detenuti all'interno delle camere detentive del medesimo istituto limiti di presenza diversi per comuni ed AS.

Per quanto precede, con l'avvento dei mesi più caldi e del serio rischio che il sovraffollamento incrementi le tipiche criticità della stagione estiva, è opportuno che le SS.LL. sensibilizzino le Direzioni degli Istituti e degli Uffici affinché non sia trascurato ogni intervento realisticamente attuabile per migliorare la qualità e l'efficacia delle strategie indirizzate al conseguimento degli obiettivi istituzionali, primo fra tutti, richiamandosi le direttive di cui alla Circolare D.A.P. n. 2844 del 17.06.97 (specificamente interessata alle citate



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

problematiche stagionali)², la “tutela della vita e della salute delle persone detenute”.

In primo luogo, occorre accertare che tutte le Direzioni degli Istituti, con organici provvedimenti, abbiano regolamentato il “servizio di accoglienza” e l’operatività dello Staff Multidisciplinare, gruppo di lavoro introdotto dalla Lettera Circolare prot. n. GDAP-0181045 del 08/06/2007 (per i nuovi giunti

² Si veda la parte che richiama i Sigg. Provveditori regionali dell’A.P. a “sensibilizzare le Direzioni degli istituti dipendenti ... in particolare sui seguenti adempimenti ed iniziative da attuarsi durante il periodo estivo:

- 1) si dovrà assicurare, con particolare scrupolo ed attenzione, la costante erogazione e fruizione dell’acqua potabile, provvedendo con tempestività, nei casi di eventuale carenza idrica per cause di forza maggiore, ai necessari approvvigionamenti integrativi;
- 2) sarà accordato particolare favore alle richieste di acquisto di ghiaccio, in specie in quegli istituti dove non siano in funzione frigoriferi di sezione o nelle camere detentive;
- 3) sarà particolarmente curato e potenziato il servizio di fruizione dell’aria e dei “passeggi”, facendo presente al riguardo che nessuna asserita esigenza del personale potrà giustificare e comportare una eventuale contrazione del tempo destinato a detto servizio o il confinamento delle ore d’aria in orari particolarmente caldi ed afosi della giornata;
- 4) dovrà essere operato ogni sforzo al fine di aumentare, per quanto possibile e consentito, il tempo di permanenza dei detenuti e degli internati nelle aree e nei luoghi destinati ad attività sportive e ricreative;
- 5) saranno adottati tutti i provvedimenti che di volta in volta si renderanno indispensabili per evitare l’eccessivo riscaldamento delle celle (ad esempio l’apertura dei blindati, se necessario anche oltre l’orario normalmente consentito);
- 6) sarà evitata ogni eventuale riduzione dei giorni destinati ai colloqui settimanali con i familiari ed in generale ogni contrazione dei tempi complessivi del servizio colloqui;
- 7) si dovrà attentamente curare che non vi sia, per esigenze o motivi di carattere personale, una riduzione nella presenza complessiva degli operatori del servizio di sostegno psicologico e psichiatrico”.



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

dalla libertà) ed esteso a qualsiasi altro detenuto o internato a rischio auto-eterolesivo o suicidario dalla più recente Lettera Circolare prot. n. GDAP-0434312 del 18/12/2009.

Al riguardo non è superfluo evidenziare che l'efficacia dell'azione dello Staff implica la presa in carico dei soggetti ritenuti più problematici attraverso uno scrupoloso *screening* che eviti un eventuale livellamento verso l'alto del giudizio sul grado di pericolosità dei detenuti interessati³. Infatti, la tendenza ad incrementare senza esaustive motivazioni i soggetti in carico allo Staff, rischia inevitabilmente di "appiattare" l'intervento multidisciplinare e di ridurne l'efficacia.

Parallelamente, è necessario appurare che le stesse Direzioni abbiano disciplinato i cc.dd. "regimi di sorveglianza intensificata" (grande, grandissima, a vista) di tipo custodiale o medico-custodiale per una corretta gestione intramuraria dei fenomeni di pericolosità attiva/passiva, nelle more dell'eventuale chiamata in causa dello Staff Multidisciplinare.

La verifica dovrà estendersi ai contenuti delle misure previste in chiave cautelativa, le quali, ovviamente, non possono e non devono esaurirsi solo in una maggiore frequenza dei controlli della Custodia lungo le sezioni detentive

³ A tale proposito trova ancora attualità l'esortazione, contenuta nella Circolare D.A.P. n. 3245/5695 del 16.05.88 sul Servizio dei Nuovi Giunti, "a non livellare sistematicamente e senza motivazione verso l'alto l'indicazione del grado di rischio" nella stesura della scheda di rilevazione del medesimo, "perché ciò invaliderebbe i risultati dell'impegno dell'amministrazione".



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

o in altri ambienti interessati alla permanenza all'aperto o alla socialità dei ristretti.

La migliore efficacia dei singoli regimi, infatti, presuppone un'azione di impulso e di raccordo del Gruppo di Osservazione e Trattamento finalizzata alla predisposizione di piani di intervento in grado di attivare la Polizia Penitenziaria, gli operatori dell'area psico-socio-educativa, il personale sanitario e gli assistenti volontari per dar vita, in modo integrato e coordinato, ad idonee valutazioni nella scelta dell'ubicazione detentiva, ad utili approfondimenti dell'osservazione della personalità, a programmi mirati di tipo diagnostico-terapeutico (con eventuale coinvolgimento del Se.R.T.), alla intensificazione dell'opera di sostegno o di riabilitazione dei destinatari dei singoli regimi.

Come emerso nel passato, i disagi che la stagione estiva e le alte temperature producono all'interno delle sezioni detentive possono causare un aumento del rischio di atti autolesionistici e/o autosoppressivi. Di conseguenza, è opportuno verificare che tutte le Direzioni degli Istituti, con puntuali provvedimenti, abbiano recepito le direttive a suo tempo impartite da questo Dipartimento con note prot. n. GDAP-390173 del 14.11.08 e n. GDAP-403473 del 27.11.08 in materia di generi di cui è consentito il possesso, l'acquisto e la ricezione nonché dalla Direzione Generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi, a mezzo nota prot. n. GDAP-0188177 del 30.05.08, in materia di caratteristiche regolamentari dei fornellini in uso alla popolazione detenuta.



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

Le direzioni dovranno procedere ad un attento esame degli eventi critici che si verificano negli Istituti, tanto più se caratterizzati da alte percentuali di presenza di soggetti tossico/alcolodipendenti. Esso potrà mettere in evidenza il pericolo di intossicazioni dovute all'assunzione, da sole o mescolate a bevande alcoliche, di eccessive quantità di farmaci/psicofarmaci arbitrariamente accumulati e, talvolta trafficati, nelle sezioni detentive. Pertanto, in chiave di prevenzione di tale rischio specifico, è necessario che le SS.LL. verifichino se le Direzioni, specie attraverso i rapporti di collaborazione con le Aziende Sanitarie Locali di cui all'art. 7 del D.P.C.M. 1° aprile 2008, abbiano organicamente ed efficacemente disciplinato la delicata materia che concerne la distribuzione delle terapie ai detenuti pazienti, ivi compresa la somministrazione di farmaci sostitutivi (in particolare, il metadone) ai soggetti in carico al Se.R.T.

Fondamentale è che l'azione congiunta della Polizia Penitenziaria e degli altri operatori prevenga e, se necessario, reprima ogni condotta irregolare dei detenuti che miri ad ottenere con insistenza sovradosaggi rispetto a quelli prescritti, a pretendere giri suppletivi degli infermieri a seguito del mancato ritiro della terapia negli orari stabiliti, ad eludere sostanzialmente il controllo dell'assunzione della singola terapia in presenza del personale (si pensi ad atteggiamenti simulatori), a porre in essere fraudolenti tentativi di accumulo e di traffico di farmaci/psicofarmaci.

Pur nella prospettiva di una presumibile minore copertura dei posti di servizio di polizia penitenziaria, quale conseguenza dell'attuazione del piano



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

ferie estivo, non dovrà subentrare alcun abbassamento dei livelli di attenzione sia nel controllo dei familiari che accedono ai colloqui con i detenuti e gli internati che nella vigilanza di tali incontri, tanto più se collocati nell'ambito delle aree verdi. Dette cautele, unitamente alla possibilità di impiego anche saltuario di unità cinofile, rispondono alla prioritaria esigenza di prevenire l'introduzione negli Istituti di sostanze stupefacenti o di altri generi vietati. Obiettivo che, come insegna l'esperienza, presume un'efficace attività di osservazione e di approfondimento della conoscenza dei singoli detenuti e delle dinamiche di gruppo, insomma una vera e propria attività di *intelligence* all'interno dei vari circuiti, affidata, sotto la supervisione tecnica dei Comandanti di Reparto, all'acume, allo spirito di iniziativa ed alla capacità di coordinamento dei Responsabili delle unità operative nominati ai sensi dell'art. 33 d.P.R. n. 82/99.

Poiché in estate, tanto più in condizione di sovraffollamento, è prevedibile un innalzamento delle situazioni conflittuali, quale conseguenza della maggiore aggressività e reattività delle persone detenute o internate, le Direzioni dovranno impartire le necessarie disposizioni per evitare che i ristretti, singolarmente o collettivamente, possano convogliare le tensioni in forme di protesta derivanti da eventuali carenze nella soddisfazione dei bisogni primari (ad esempio, lunghe interruzioni nella erogazione dell'acqua) o da problemi, anche temporanei, relativi ai servizi di mantenimento.

In particolare, poiché i mesi estivi sono tradizionalmente quelli più esposti a deterioramenti dei generi alimentari (es. latticini, frutta, prodotti a breve



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

conservazione), particolare attenzione dovrà essere dedicata ai controlli sulla qualità e sull'igiene del vitto e del sopravvitto (art. 12 d.P.R. n. 230/2000) allo scopo di prevenire l'innescarsi di situazioni critiche.

Non è superfluo sensibilizzare le stesse Direzioni alla più scrupolosa osservanza dei presupposti applicativi che giustificano, solo nei casi di assoluta urgenza, in chiave di prevenzione di gravi pericoli per l'ordine e la sicurezza, il ricorso alla misura cautelativa prevista dall'art. 78 d.P.R. n. 230/2000.

In chiave strategica, massimo dovrà essere l'impegno degli Istituti al fine di non comprimere quegli "spazi vitali" (attività di intrattenimento, percorsi formativi, colloqui con gli assistenti volontari, ecc.) che concorrono ad alleviare le tensioni dei mesi più caldi. Pur nella eventualità di qualche rinuncia derivante dall'esigenza di non incidere sulla garanzia del diritto al congedo ordinario del personale, è fondamentale che, attraverso una proficua opera di programmazione e di coordinamento fra l'Area educativa e quella della sicurezza, basata sull'intelligente formulazione di scale di priorità, le iniziative incluse nel "Progetto pedagogico" trovino regolare corso anche in estate.

Specie nella fascia giornaliera pomeridiano-serale che risente della tendenziale flessione dei turni lavorativi della Polizia Penitenziaria (profilo accentuato nei mesi di attuazione del piano ferie estivo), laddove non sia possibile prolungare i momenti trattamentali oltre un certo orario (ad esempio, oltre le 16.00), saranno fissati limiti temporali per l'inizio e la cessazione delle attività, ma



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

senza mai ricorrere, se non in casi straordinari giustificati da eccezionali e comprovati motivi, alla loro sistematica interruzione.

E' altresì opportuno sensibilizzare le Direzioni affinché, nell'esercizio dei propri poteri discrezionali, istruiscano con la massima elasticità consentita le istanze di colloquio o di corrispondenza telefonica provenienti dagli stranieri e valutino con maggiore favore eventuali istanze di prolungamento dei colloqui visivi o di telefonate straordinarie in ragione dei motivi indicati, rispettivamente, dal comma 10 dell'art. 37 e dal comma 3 dell'art. 39 del d.P.R. n. 230/2000.

Particolare impegno dovrà essere dedicato al problema della "razionalizzazione" dei posti e dei tempi di durata delle attività lavorative penitenziarie, di tipo domestico, industriale o agricolo, quale inevitabile conseguenza delle flessioni intervenute nel corrente esercizio finanziario sui dedicati capitoli.

In chiave di opportunità, appare preferibile che le Direzioni orientino le proprie scelte discrezionali verso formule di lavoro *part time* che, attraverso un'equa rotazione periodica dei lavoratori, seguano la filosofia dell'impiegare il maggior numero di ristretti pur contraendo, nei limiti imposti dalle esigenze di bilancio, la durata delle prestazioni.

Nella ripartizione delle risorse finanziarie in ambito regionale, le SS.LL. terranno conto anche delle scelte fin qui operate dalle singole Direzioni allo scopo di favorire quegli Istituti che, già da tempo, con apprezzabili risparmi su



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

alcuni capitoli di bilancio (es. 1761/01; 1761/02; ecc.) abbiano optato, a differenza di altre Consorelle, per l'organizzazione di servizi in economia con manodopera detenuta (es. pulizie degli uffici e delle caserme, manutenzione ordinaria del fabbricato, ecc.).

In tal senso, dovranno ricevere maggiore impulso le convenzioni attuative della c.d. "Legge Smuraglia", anche nell'ottica indicata dall'art. 47, comma 3, d.P.R. n. 230/2000, trattandosi di iniziative che, di fatto, prevedono la creazione di posti di lavoro con oneri remunerativi a carico di imprese pubbliche e private e, in particolar modo, di cooperative sociali. Traendo spunto dal panorama nazionale, molto interessanti e meritevoli di incoraggiamento risultano i progetti tesi a coniugare la "esternalizzazione" di determinati servizi con la tutela dell'ambiente (es. raccolta differenziata dei rifiuti solidi-urbani).

Sul versante appena delineato, di fondamentale importanza diviene la politica di assegnazione dei detenuti comuni in ambito intraregionale per l'esigenza di garantire a tutte le strutture quote, anche minime, di condannati a basso indice di pericolosità con caratteristiche tali da favorire, a cura dei Direttori degli Istituti, la formulazione di pareri positivi per la fruizione di permessi premiali quale logico presupposto per la redazione di programmi di trattamento inclusivi della citata proiezione lavorativa esterna (art. 21 Legge n. 354/75) e, successivamente, per la concessione di benefici da parte del Tribunale di Sorveglianza (art. 48 Legge n. 354/75).



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

Infine, non va trascurata, secondo una direttiva recentemente ribadita da questo Dipartimento con Lettera Circolare prot. n. GDAP-0434312 del 18/12/2008, l'opportunità di presentazione di progetti finanziabili dalla Cassa delle Ammende.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

IL DIRETTORE GENERALE



Ufficio Garante dei Diritti

delle persone limitate nelle libertà
personali

Provincia di Milano

Monza: 19 giugno 2008

Egregio Dr. Giorgio Bertazzini, Le esprimiamo vivi ringraziamenti per la collaborazione ricevuta da Lei e particolarmente dalla dr.ssa Patrizia Ciardiello alla preparazione e conduzione delle conferenze che si sono appena concluse in Brianza sul tema della mediazione e riconciliazione dei conflitti.

Senza il vostro preziosissimo contributo non saremmo stati in grado di proporre una tematica molto complessa quanto assolutamente necessaria per sperimentare modi diversi di gestione dei conflitti e di fare giustizia.

Ora dobbiamo proseguire consapevoli che le belle e straordinarie parole ascoltate dagli stimatissimi relatori alle conferenze devono diventare fatti concreti.

Ci aspetta il compito di suggerire ai soggetti interessati del territorio e quanto prima alle istituzioni locali idee e proposte per costruire spazi e opportunità di giustizia riparativa.

Siamo certi che anche in questo caso non ci mancherà il vostro sostegno.

Ringraziando porgiamo distinti saluti.

Danilo Villa

Sede legale
Via Matteotti 33/35
20089 Rozzano

Telefono 02 9078 2725
Fax 02 9078 2735
segreteria@afolsudmilano.it
www.afolsudmilano.it

Codice Fiscale e Partita IVA
06064490961



Pieve Emanuele, 11/12/2008

Prot. 595/08P

Dott. Giorgio BERTAZZINI
Garante dei diritti delle persone limitate

Provincia di Milano

Oggetto: Corso di Formazione a supporto degli operatori che erogano servizi info/orientativi presso le carceri della provincia di Milano

Gentile Dott. Bertazzini,

vogliamo con questa ns. ringraziarLa per il contributo insostituibile da Lei offerto al ns. Ente per la realizzazione del corso in oggetto.

Il corso, che aveva come utenti gli operatori del Centro per l'Impiego che avrebbero svolto all'interno delle carceri di Milano e provincia servizi info-orientativi rivolti ai detenuti, pur nei tempi brevi dettati dalla disponibilità degli stessi utenti impegnati nei vari sportelli provinciali, è stato realizzato al meglio, con grande soddisfazione per gli organizzatori e con pieno soddisfacimento da parte degli utenti.

Un risultato raggiunto grazie alla grande professionalità Sua e di quanti con Lei hanno tenuto i loro interventi che, come si evince dall'allegato programma, sono stati articolati e fecondi di sollecitazioni e di spunti.

RingraziandoLa per la collaborazione, mi è gradito porgerLe i miei più cordiali saluti

Il Direttore dell' Agenzia
Formazione orientamento Lavoro
Sud Milano

Dr. Michele Cafagna