



COMUNE DI BOLOGNA

Garante per i diritti delle persone private della libertà personale

**Bologna, 30 luglio 2013**

E' stata pubblicata la Relazione sull'attività svolta dal Garante per i diritti delle Persone private della Libertà personale del Comune di Bologna - Periodo luglio 2012 / luglio 2013. Il documento completo è consultabile nel sito [www.comune.bologna.it/garantedetenuti/](http://www.comune.bologna.it/garantedetenuti/)

**Ufficio del Garante per i diritti delle Persone private della Libertà personale del Comune di Bologna**



COMUNE DI BOLOGNA

Garante per i diritti delle Persone private della Libertà personale

# RELAZIONE

**sull'attività svolta dal Garante per i diritti delle Persone  
private della Libertà personale del  
Comune di Bologna  
luglio 2012 - luglio 2013**

\*\*\*\*\*

**Bologna, luglio 2013**

Quella notte ho sognato che.....

Mia madre mi abbracciava con amore e io le dicevo “ Ti amo tanto mamma, t.v.b”. Lei mi rispondeva: “Stai attento quando vai nella strada perché ci sono le macchine. Ti amo”.

*Andi, detenuto all'IPM Pratello*

Molti sogni di madri mi sono stati raccontati dalle persone che ho incontrato in carcere.

Questo sogno ci dice che, anche in carcere, l'amore non muore.

Il Garante per i diritti delle Persone private della Libertà personale del Comune di Bologna è <i>Elisabetta Laganà</i>		
Ufficio del Garante per i diritti delle Persone private della Libertà personale - Comune di Bologna piazza F.D. Roosevelt, 3 40123-Bologna tel. +39 051-219 4715 fax +39 051-219 4366 E- mail: garantedirittilibertapersonale@comune.bologna.it Sito internet: www.comune.bologna.it/garantedetenuti/		

# INDICE

<b>PREMESSA</b>	5
<b>CAPITOLO PRIMO: IL GARANTE</b>	8
<b>LE FUNZIONI</b>	
<b>LE VISITE AI LUOGHI DI PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ</b>	
<b>I COLLOQUI CON I DETENUTI</b>	
<b>CAPITOLO SECONDO: L'ESECUZIONE PENALE</b>	11
<b>IL PROBLEMA DEL LAVORO</b>	11
Una possibilità tra le buone pratiche	
<b>LA SALUTE IN CARCERE</b>	14
Il problema degli Eventi critici	
Manifestazioni di Protesta Collettive e non collettive	
La prevenzione dei suicidi	
<b>LE CIRCOLARI SULLA SORVEGLIANZA DINAMICA E I CIRCUITI PENITENZIARI</b>	17
Distribuzione dei detenuti ed internati negli istituti	
<b>LA LEGGE 199/2010 E LE MISURE ALTERNATIVE</b>	19
La necessità dell'impegno	
Alcune realtà, alcune persone	
I dati sulla L. 199/2010	
I dati sui procedimenti del Tribunale di Sorveglianza	
I dati dell'UEPE	
<b>LA CONDIZIONE FEMMINILE E I BAMBINI IN CARCERE</b>	28
<b>LA TUTELA DEGLI AFFETTI IN CARCERE</b>	30
Le azioni possibili	
<b>CAPITOLO TERZO: LA CASA CIRCONDARIALE "DOZZA"</b>	33
<b>IL PROBLEMA DELLE RISORSE</b>	33
<b>ALTRE PRATICHE COME POSSIBILI PROPOSTE: L'ESPERIENZA DEL CARCERE DI PADOVA - GLI "AGENTI DI RETE"</b>	35
<b>IL PROGETTO D'ISTITUTO</b>	35
<b>LE ATTIVITÀ CHE SI SVOLGONO ALL'INTERNO</b>	37
Istruzione	
Formazione professionale	
Lavoro	
Attività culturali e ricreative	
<b>LA SITUAZIONE SANITARIA</b>	41
Altre azioni dell'Ufficio	
Il rapporto con la Direzione Sanitaria - Le segnalazioni dei detenuti	
<b>COMUNICATI</b>	45

<b>CAPITOLO QUARTO: IL COMITATO LOCALE ESECUZIONE PENALE ADULTI</b>	48
<b>CAPITOLO QUINTO: L'ISTITUTO PENALE MINORENNI "PIETRO SICILIANI"</b>	50
<b>PREMESSA</b>	50
<b>L'ISTITUTO</b>	51
<b>DATI STATISTICI</b>	52
IPM	
Comunità di Prima Accoglienza	
Comunità ministeriale	
<b>LE ATTIVITÀ</b>	58
<b>LE CRITICITÀ</b>	59
<b>CAPITOLO SESTO: IL CIE DI BOLOGNA</b>	62
<b>LA QUESTIONE DEI CIE</b>	62
<b>IL CENTRO DI VIA MATTEI</b>	63
Il Personale	
Il Progetto Sociale	
I trattenuti	
<b>I DATI</b>	65
<b>LE CRITICITÀ'</b>	69
<b>LA CONVENZIONE</b>	70
<b>COMUNICATI</b>	71
<b>CAPITOLO SETTIMO: LE CONVENZIONI</b>	72
<b>CAPITOLO OTTAVO: I LAVORI DI PUBBLICA UTILITÀ</b>	73
<b>CAPITOLO NONO: IL COORDINAMENTO NAZIONALE DEI GARANTI</b>	75
<b>COMUNICATI</b>	
<b>CAPITOLO DECIMO: INIZIATIVE DI CARATTERE ISTITUZIONALE</b>	76
<b>CAPITOLO UNDICESIMO: CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE</b>	77
<b>Ringraziamenti</b>	79
<b>ALLEGATI</b>	80

## PREMESSA

Il dato di partenza è che l'individuo sottoposto ad esecuzione penale o di restrizione della libertà resta comunque giuridicamente titolare dei diritti inalienabili previsti dalla Carta costituzionale, sebbene questa tutela dei diritti sia in realtà estremamente complessa da realizzare nella prassi della *governance* penitenziaria. Il problema principale di qualsiasi discussione intorno alla tematica dei diritti è quello della loro esigibilità e quindi della loro effettività. Il diritto riconosce richieste e reclami che spetta poi alle amministrazioni e alle autorità pubbliche garantire, sia attraverso il riconoscimento degli spazi di autonomia degli individui che ne sono titolari, sia attraverso la garanzia delle condizioni strumentali al loro esercizio, sia, infine, nella predisposizione di procedure per il riconoscimento e l'effettività dei diritti sconosciuti. La previsione di un diritto non è quindi che una premessa, sebbene fondamentale, di un lungo percorso di implementazione effettiva della sua realizzazione. Ciò è (dovrebbe essere) vero sempre, ma lo è in particolare quando si parla di diritti delle persone private della libertà: questa condizione impedisce ai ristretti di poterli rivendicare in prima persona nei luoghi opportuni, e sappiamo che non si dà effettività dei diritti senza battaglia per il loro riconoscimento. Difficilmente questa azione può essere condotta unicamente ad opera delle persone private della libertà. In quest'ottica si è inserita la riflessione degli strumenti di tutela dei loro diritti attraverso l'integrazione di forme preventive e mediatriche di difesa civica con garanzie giurisdizionali di ultima istanza, i cui risultati indicano positivamente la scelta della diffusione di questi strumenti, a cui va affiancata la necessaria partecipazione e corresponsabilità delle comunità e delle istituzioni locali nella esecuzione penale e nelle sue modalità di attuazione. Sarebbe inopportuno sostenere che il risultato è stato raggiunto, ma è possibile affermare che una strada nuova è stata aperta nella critica della realtà del sistema penitenziario e, nello stesso tempo, nella direzione del miglioramento delle condizioni di vita delle persone private della libertà.

L'impetosa fotografia dell'esistente evidenzia drammaticamente il contrasto tra la quantità degli organi di tutela e la realtà così come si manifesta negli istituti. La tutela dei diritti nelle carceri stipate a causa del sovraffollamento diviene ancora più difficile nello stato di emergenza in cui esse, da molti anni, costantemente versano. Il senso ed il portato delle leggi di riforma dell'Ordinamento Penitenziario diviene di fatto svuotato dalla carenza di applicazione dei provvedimenti e dalla mancanza di misure e opportunità che li rendano operativi. E anche dove si cerca di fare di tutto, questo sforzo cela comunque una gran parte di non risposta. La mancata manutenzione degli istituti di pena, incessantemente gravati da un persistente sovraffollamento, determina il progressivo deterioramento della vivibilità sia delle celle che di tutte le risorse disponibili e 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, al vestiario, all'igiene e cura personale e delle celle). La necessità di una riforma carceraria, tema riverberante nel dibattito sulla pena detentiva, in particolar modo per i minori, dovrebbe riguardare non solo gli aspetti tecnici, seppure

ineludibili, ma anche una prospettiva culturale più allargata sul tema della formazione trasversale al welfare, dato che, sempre più il tema della giustizia si configura come crocevia di più problematiche che permeano lo sfondo sociale.

E' evidente come nell'inesauribile dibattito sul carcere e sul sistema penale si possano scorgere laceranti contraddizioni tra ciò che dovrebbe essere e ciò che di fatto viene realizzato dal sistema. Occorre quindi riconoscere i fondamenti a cui ispirarsi senza indugi. Nel suo libro "*L'idea di giustizia*", (Mondadori, 2010) Amartya Sen cita più volte Wittgenstein, sostenendo la tesi che un mondo più intelligente è senz'altro un mondo migliore, e che nella lotta per un mondo meno ingiusto dobbiamo riconoscere la pluralità delle domande di giustizia. Questa strada individua l'etica come fattore fondante, nel contempo domanda e risposta di giustizia. Percorsi che portano ad un'etica ed al rispetto che è dovuto ad ogni persona, di cui non è possibile fare a meno, come norma fondante di ogni relazione e di ogni istituzione nelle quali ci sono uomini affidati alla responsabilità di altri uomini, tema fondante delle tradizioni costituzionali europee che si ispirano intorno ai principi dello stato di diritto e dell'*habeas corpus*; aspetto su cui le istituzioni di privazione della libertà, in alcuni dolorosi e noti casi (le vicende del carcere di Asti, Stefano Cucchi ed altri), hanno mostrato la loro debolezza. Stesso discorso vale per le condizioni dei trattenimenti dei migranti. Diceva Luigi Di Liegro: «*nulla come la normativa sugli stranieri ci dice in maniera profonda che cosa siamo*». Appare pertanto indifferibile un intervento legislativo che proceda con una rapida approvazione del reato di tortura da parte del Governo.

L'etica della responsabilità personale, del prendersi cura, devono diventare un esempio di relazione nelle istituzioni, compresi i luoghi di privazione della libertà, un modello per reintrodurre la dignità nella società attraverso le azioni quotidiane e, contemporaneamente un potente fattore trattamentale e terapeutico di cambiamento. Sovente, la caratteristica centrale dell'istituzionalizzazione è la perdita della responsabilità (definibile anche come perdita di contrattualità sociale e di potere), è un processo che priva le persone delle parti più attive del proprio io. La chiave del trattamento dovrebbe stare, *in primis*, nella capacità da parte dell'istituzione di attivare processi di responsabilizzazione della persona, se si desidera realmente perseguire le finalità della riabilitazione.

Questo approccio implica un solido programma di formazione al welfare come bene comune in cui coinvolgere la cittadinanza, nel quale il carcere risulti un elemento non settoriale del sistema complessivo, in un'ottica che presupponga una disamina diffusa del problema per evitare che lo sguardo troppo ravvicinato e parcellizzato rischi di far perdere il disegno generale. È necessario capire se l'impasse che stiamo attraversando sia leggibile solo come carenza di risorse economiche, come incapacità di gestirle o se le decisioni derivano da precise scelte politiche, e riflettere su come incidere verso di esse.

L'inderogabile responsabilizzazione degli utenti va posta in una prospettiva antropologica diversa, che spiazzi quella che si limita ad assistere la persona senza chiederle nulla in cambio. Questo significa collegare le istituzioni alle persone. Il moltiplicatore delle risorse devono essere le persone, che vanno poste al centro dell'innovazione possibile. Lavorare con il bisogno significa cercare in esso le risposte possibili ed esplorare le possibilità di emancipazione dei soggetti. A questa trasformazione etico-culturale tutta la cittadinanza è chiamata in causa, poiché spesso portatrice di idee innovative, anche in conseguenza dello straordinario valore che è capace di dare ad ogni persona. Il senso dell'impegno attivo della cittadinanza non è quello di diminuire i costi dei servizi; l'indubbio valore economico prodotto dovrebbe essere utilizzato per migliorare i servizi anche alla luce delle idee avanzate dalla cittadinanza, spesso capace di cogliere in fase embrionale bisogni ed elaborare creative soluzioni. Il valore economico indirettamente prodotto dovrebbe essere utilizzato per migliorare i servizi. Questo necessita anche di una seria e continua formazione sul significato delle azioni, sui ruoli, sulle motivazioni per essere in grado di svolgere al meglio i servizi in cui si è scelto di operare; formazione che rifletta con l'aiuto di esperti sulle proprie esperienze per valutarle e migliorarle, una formazione che sia anche socio-politica per sapersi

rapportare in modo coerente ed efficace per la tutela dei soggetti deboli, per mettere al centro del problema non l'istituzione o l'associazione ma il compito da svolgere, l'obiettivo da perseguire; che crei anticorpi utili per difendersi dalla tentazione del protagonismo, che operi secondo le logiche della lealtà e correttezza istituzionale.

Con la consapevolezza del limite previsto da questa funzione, su queste linee, sul tema della tutela delle garanzie nei luoghi di competenza, sull'attenzione per ogni singola persona incontrata, si è orientata l'azione di questo Ufficio.

# IL GARANTE

## Le funzioni

Lo Statuto del Comune di Bologna prevede all'art. 13 bis la figura del Garante, eletto dal Consiglio Comunale con compiti di promozione dell'esercizio dei diritti e delle opportunità di partecipazione alla vita civile e di fruizione dei servizi comunali delle persone comunque private della libertà personale. Il Garante pone in essere azioni a garanzia delle persone ristrette per il rispetto dei diritti costituzionali. Il "Regolamento sul Garante per i diritti delle persone private della libertà personale, in attuazione dell'art. 13 bis dello Statuto" \*(**All. A**), ne disciplina funzioni e modalità di elezione.

Il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale ha competenza su queste situazioni:

- a) persone private della libertà personale (adulti e minori) a seguito di provvedimenti che le introducono in un istituto carcerario;
- b) persone private della libertà personale allocate nelle camere di sicurezza delle forze dell'ordine; questa competenza impone interventi frequenti soprattutto perché l'art. 1 della Legge n. 9 del 2012 ha previsto che il Pubblico Ministero possa disporre la custodia cautelare presso idonee strutture in dotazione agli organi di polizia giudiziaria;
- c) persone private della libertà personale trattenute nel Centro di Identificazione ed Espulsione.

## Le visite ai luoghi di privazione della libertà

I Garanti dei diritti delle persone private della libertà, comunque denominati, sono ammessi a visitare gli istituti penitenziari senza autorizzazione, ai sensi della lettera l bis dell'art. 67 O.P. per effetto della L. 27/2/2009, n. 14. (v. circolare del Provveditore Regionale del 17 ottobre 2012). L'accesso nell'istituto per i collaboratori dell'ufficio è consentito solo in accompagnamento e in presenza del Garante. Il Garante può interloquire con tutti i detenuti sui temi delle condizioni della vita detentiva, sulla conformità del trattamento ad umanità, sul rispetto della dignità della persona, escludendo argomenti che vertano su fatti di ordine processuale.

## I colloqui con i detenuti

Una parte consistente dell'attività di questo Ufficio consiste nei colloqui e le interlocuzioni con le persone private della libertà, che avvengono prevalentemente di persona con la presenza negli istituti (Carcere della Dozza, Carcere minorile del Pratello, CIE), ma anche attraverso telefonate, telegrammi, lettere, mail, incontri presso la sede. L'attività di maggiore presenza negli istituti viene svolta al carcere della Dozza, in relazione al numero dei ristretti e alle domande pervenute. Le richieste pervengono da varie fonti: tramite "domandina" scritta direttamente dal ristretto, segnalazioni da terzi, compresi familiari ed altri, la stessa direzione e personale educativo, gli agenti di Polizia Penitenziaria, altri detenuti della sezione. Le persone vengono incontrate sia individualmente che in situazioni di gruppo (durante incontri organizzati, nei momenti di celebrazioni religiose, ecc).

Orientativamente, le persone incontrate alla Dozza in un anno sono circa 250. Il discorso varia inve-

ce per i minori dell'IPM, che vengono visti singolarmente solo in caso di eventi particolarmente gravi (esempio nei tentati suicidi, eventi in cui ognuno è stato incontrato); con loro si preferisce partecipare a momenti di occasioni collettive, di scuola, di attività teatrali e ludiche, di formazione.

Dal 24 luglio 2012 ad oggi sono state effettuate circa 52 visite alla Dozza, la presenza presso il Carcere del Pratello è stata di una volta al mese, così come nel CIE.

Va chiarito che l'Ufficio del Garante comunale non dispone di molte forze, il numero di richieste è molto elevato e spesso caratterizzato da elevata complessità della presa in carico che abitualmente coinvolge molti servizi e istituzioni. In aggiunta, i collaboratori dell'Ufficio possono entrare esclusivamente in accompagnamento del Garante stesso.

A tutti i soggetti incontrati personalmente o che hanno contattato l'ufficio si cerca di dare una risposta adeguata rispetto alle esigenze poste. Vi sono tuttavia richieste per le quali le possibilità del Garante appaiono limitate. Ad esempio, la richiesta di un lavoro sia interno che esterno è assai difficile da soddisfare, oppure quelle legate ad un trasferimento di istituto, motivato prevalentemente per favorire l'avvicinamento ai familiari o per non perdere il lavoro svolto in precedenza.

Tra gli argomenti principali di richiesta si segnalano il problema del sovraffollamento, l'accesso alle misure alternative, il problema del lavoro, la tutela degli affetti e il servizio sanitario negli Istituti. Su quest'ultimo tema, le segnalazioni si possono sostanzialmente suddividere in due tematiche: una relativa alle condizioni strutturali, l'altra all'assistenza e cure sanitarie prestate. Avrò modo di trattare in seguito più nello specifico i due punti.

Sul piano generale, è evidente che le condizioni igieniche generali sono pregiudicate dal sovraffollamento e dalla progressiva depauperazione delle risorse economiche destinate alla manutenzione degli istituti avvenuta in questi anni. Se è possibile affermare che dalla dichiarazione dello "stato di emergenza nazionale conseguente all'eccessivo sovraffollamento degli istituti penitenziari" (13 gennaio 2010), i detenuti in Italia sono diminuiti di poche centinaia dalle cifre raggiunte in quell'anno e la situazione locale è specchio fedele del dato nazionale, sono invece diminuiti gli spazi a loro disposizione e le risorse economiche per la gestione delle carceri.

Osservando i dati nazionali, a proposito della riduzione delle risorse economiche, è utile riportarne alcuni forniti dall'Associazione Antigone. Nel 2007, durante il quale la presenza media giornaliera è stata di 44.587 detenuti, il bilancio del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ammontava a 3.095.506.362 euro. Nel 2011, quando la presenza media giornaliera è stata di 67.174 detenuti, il bilancio del DAP era di 2.766.036.324 euro. Pertanto, a fronte di un aumento dei detenuti di circa il 50%, il bilancio è stato tagliato del 10,6%. Tuttavia lo scorporo dei dati ci indica che i tagli non sono stati omogenei. I costi del personale sono calati "solo" del 5,3%. Quelli per gli investimenti (edilizia penitenziaria, acquisizione di mezzi di trasporto, di beni, macchine ed attrezzature, etc.) sono calati del 38,6% e quelli per il mantenimento, l'assistenza, la rieducazione ed il trasporto detenuti, a fronte della notevole loro crescita, sono addirittura calati del 63,6%.

In aggiunta è utile indicare anche i dati di "Ristretti Orizzonti". Secondo Ristretti, l'ammontare dei fondi stanziati non risulta collegato all'aumento della popolazione detenuta (tanto che dal 2007 ad oggi i detenuti sono aumentati del 50% e le risorse del DAP sono diminuite del 25%), quindi più persone ci sono in carcere e meno costerà il "mantenimento" di ciascuno di loro.

Così mentre il sovraffollamento ha raggiunto livelli mai visti nel 2010 (in 30 mesi i detenuti sono aumentati di quasi 30 mila unità: dai 39.005 dell'1 gennaio 2007 ai 68.258 del 30 giugno 2010), la spesa media giornaliera pro capite è scesa a 113 euro (nel 2007 era di 198,4 euro, nel 2008 di 152,1 euro e nel 2009 di 121,3 euro).

Nel dettaglio, di questi 113 euro: 95,34 (pari all'85% del totale) servono per pagare il personale; 7,36 (6% del totale) sono spesi per il cibo, l'igiene, l'assistenza e l'istruzione dei detenuti; 5,60 (5% del totale) per la manutenzione delle carceri; 4,74 (4% del totale) per il funzionamento delle carceri (elettricità, acqua, etc.).

Escludendo i costi per il personale penitenziario e per l'assistenza sanitaria, che è diventata di competenza del Ministero della Salute, nel 2010 la spesa complessiva per il "mantenimento" dei detenu-

ti è pari a 321.691.037 euro, quindi ogni detenuto ha a disposizione beni e servizi per un ammontare di 13 euro al giorno.

Tra le “voci di spesa” i pasti rappresentano la maggiore (3,95 € al giorno), seguita dai costi di funzionamento delle carceri (acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni, pulizia locali, riscaldamento, etc.), pari a 3,6 € al giorno, e dalle “mercedi dei lavoranti” (cioè i compensi per i detenuti addetti alle pulizie, alle cucine, alla manutenzione ordinaria, etc.), che concorrono per 2,24 € al giorno. Al riguardo va detto che il fabbisogno stimato per il funzionamento dei cosiddetti “servizi domestici” sarebbe di 85 milioni all’anno, ma per il 2010 ne sono stati stanziati soltanto 54: i pochi detenuti che lavorano si sono visti ridurre gli orari e, di conseguenza, nelle carceri aumentano la sporcizia e l’incuria.

Per quanto riguarda la “rieducazione” la spesa risulta quanto meno paradossale: nel “trattamento della personalità ed assistenza psicologica” vengono investiti circa 8 centesimi al giorno. Appena maggiore il costo sostenuto per le “attività scolastiche, culturali, ricreative, sportive”, pari a 11 centesimi al giorno per ogni detenuto. E’ evidente quanto il mandato costituzionale previsto sia invalidato da queste cifre.

Il dato è chiarissimo e le conseguenze sono drammaticamente immaginabili. In carcere manca ormai tutto, e si fatica a far fronte ai bisogni più elementari dei detenuti. Molti generi sono procurati dal volontariato.

La situazione della Casa Circondariale Dozza rispecchia coerentemente questi dati. A seguito di numerose segnalazioni da parte dei detenuti su carenze di beni necessari, per alleviare almeno temporaneamente questo disagio nel Natale 2012 questo Ufficio si è attivato con molte ditte fornitrici di prodotti al fine di richiedere donazioni per i detenuti. Fortunatamente vi è stata una generosa risposta, e molti materiali per l’igiene personale e degli ambienti sono stati recapitati all’istituto. Pur esprimendo la massima gratitudine alle ditte generose, è chiaro che si è trattato di una goccia nell’oceano che solo temporaneamente ha alleviato la sete delle carenze persistenti. Questo problema, oltre ad un prevedibile disagio soggettivo, procura ovvie conseguenze per la salute in generale, considerando anche che solo una parte delle sezioni della Dozza è attualmente a norma rispetto il regolamento 2000 art 7 comma 2:

*Servizi igienici- I vani in cui sono collocati i servizi igienici forniti di acqua corrente, calda e fredda, sono dotati di lavabo, di doccia e, in particolare negli istituti o sezioni femminili, anche di bidet, per le esigenze igieniche dei detenuti e internati.*

Alla Dozza, solo in parte queste messe a norma sono state ottemperate. Per lo più permane l’architettura pre-regolamento del 2000, con evidenti disagi per coloro che vivono in cella.

In questo contesto, come si può immaginare, garantire delle attività trattamentali adeguate risulta particolarmente difficile.

# L'ESECUZIONE PENALE

## Il problema del lavoro

Il tema del lavoro è ovviamente un aspetto centrale per la vita di ogni istituto. Esso rappresenta un'importante opportunità trattamentale, è un indispensabile strumento di riabilitazione ed anche un'ambitissima opportunità per passare un po' di tempo fuori dalla cella e per guadagnare qualcosa, indispensabile per sopravvivere in carcere e per pagare l'avvocato, specie quando non si hanno familiari che forniscono aiuti. Ed infatti il lavoro è una delle principali richieste dei detenuti. Avere un lavoro significa aumentare notevolmente la qualità della propria detenzione, ma la possibilità di lavorare è molto ridotta, anche per i detenuti definitivi per i quali il lavoro sarebbe un diritto. Per avere un quadro generale, si ritiene utile riportare alcune considerazioni sulla situazione nazionale del lavoro nelle carceri, contenute nella *“Relazione al Parlamento relativa allo svolgimento da parte di detenuti di attività lavorative o corsi di formazione professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali. Legge 22.06.2000 n. 193 art. 5 comma 3. Anno 2012”* redatta dal Presidente del DAP Giovanni Tamburino.

Nel corso del 2012 la Direzione Generale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha cercato di implementare, con le risorse a disposizione, le attività delle strutture produttive presenti all'interno degli istituti penitenziari ( falegnamerie tessitorie, tipografie ecc). Nonostante le numerose commesse concesse per la realizzazione delle suppellettili necessarie all'arredamento delle nuove sezioni detentive di prossima apertura (letti, armadietti, sedie, coperte ecc.) non è stato possibile mantenere la stessa forza lavoro a causa della diminuzione del budget assegnato per la gestione delle lavorazioni penitenziarie.

Sul capitolo 7361 “Industria” (con il quale vengono retribuiti i detenuti che lavorano nelle officine gestite dall'amministrazione ed acquistati i macchinari e le materie prime) si è passati da € 11.000.000 del 2010 a € 9.336.355 del 2011 e a € 3.168.177 del 2012 (con una riduzione pari ad oltre il 71% in due anni), in un momento nel quale le esigenze di arredo e dotazione di biancheria dei nuovi padiglioni realizzati, avrebbero reso necessario un incremento delle produzioni. Di conseguenza, i detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale sono passati da 612 al 30 giugno 2010 a 582 al 30 giugno 2011 e 371 al 30 giugno 2012. Pertanto, il Dipartimento centrale ha sollecitato gli istituti penitenziari e Provveditorati Regionali sottolineando le necessità di tenere stretti contatti con il territorio, ponendo particolare attenzione alle realtà imprenditoriali locali, al fine di valutare la possibilità di offrire in gestione a terzi le lavorazioni che hanno particolari difficoltà a mantenere o sviluppare le proprie produzioni. Per l'esercizio finanziario 2013 è stata stanziata la somma di € 9.336.355, la stessa assegnata nel 2011.

I dati attuali confermano purtroppo la tendenza, emersa negli ultimi due anni, alla diminuzione del numero totale dei detenuti lavoratori: 14.116 nel giugno 2010, pari al 20,68% dei presenti; 13.765 al 30 giugno 2011, pari al 20,42% dei presenti; 13.278 al 30 giugno 2012, pari al 19,96% dei presenti. A fronte di un consistente aumento della popolazione detenuta, negli ultimi anni, non è quindi stato possibile, da parte dell'Amministrazione Penitenziaria, rispondere con un relativo aumento del numero dei detenuti lavoratori.

Il budget ampiamente insufficiente assegnato per la loro retribuzione ha condizionato in modo particolare le attività lavorative necessarie per la gestione quotidiana dell'istituto penitenziario (servizi

di pulizia, cucina, manutenzione ordinaria del fabbricato, ecc.), incidendo negativamente sulla qualità della vita all'interno degli istituti, già fortemente compromessi dal problema del sovraffollamento.

Nella tabella che segue, si evidenzia l'andamento delle assegnazioni ottenute sul capitolo delle mercedi negli ultimi anni, in rapporto alla presenze annuali.

Anno	Fondi Assegnati	Presenze detenuti
2006	€71.400.000,00	59.523 (al 31.12.2005)
2007	€ 62.424.563,58	39.005 (al 31.12.2006)
2008	€60.753.163,34	48.693 (al 31.12.2007)
2009	€48.198.827,00	58.127 (al 31.12.2008)
2010	€54.215.128,00	64.791 (al 31.12.2009)
2011	€ 49.664.207,00	67.961 (al 31.12.2010)
2012	€ 49.664.207,00	66.897 (al 31.12.2011)

Il numero dei detenuti lavoranti impegnati nella gestione quotidiana degli Istituti è anche quest'anno diminuito, attestandosi sulle 9.950 unità al 30 giugno 2012 (erano 10.645 del giugno 2010 e 10.324 al giugno 2011). Le Direzioni degli istituti, per mantenere un sufficiente livello occupazionale tra la popolazione detenuta, hanno ridotto l'orario di lavoro pro capite ed effettuano la turnazione sulle posizioni lavorative. Nel paragrafo riguardante la Dozza saranno esposte nel dettaglio alcune cifre relative all'istituto.

Va rammentato che i servizi di istituto devono garantire il mantenimento di condizioni di igiene e pulizia all'interno delle zone detentive, comprese le aree destinate alle attività in comune, le cucine detenuti ed il servizio di preparazione e distribuzione dei pasti. Di conseguenza, una diminuzione del numero dei detenuti lavoranti - e delle ore lavorate - alle dipendenze dell'amministrazione, ha comportato una forte riduzione dei livelli dei servizi in aspetti essenziali della stessa vivibilità quotidiana delle strutture penitenziarie, con inevitabili ricadute negative anche e soprattutto in materia di igiene e sicurezza.

La diminuzione delle risorse è stata del 47% nel periodo 2007/2010 e nel 2011 è proseguita incrementandosi, incidendo sui fondi per la tenuta igienico-sanitaria degli istituti (molti detenuti acquistano carta igienica, saponi, detersivi), in palese contrasto con il punto 5 D.P.R. 30 giugno 2000 n. 230 che cita *“ I detenuti e gli internati, che siano in condizioni fisiche e psichiche che lo consentano, provvedono direttamente alla pulizia delle loro camere e dei relativi servizi igienici. A tal fine sono messi a disposizione mezzi adeguati”*. L'integrazione di tali beni è ormai stabilmente surrogata da interventi esterni, come descritto nel paragrafo precedente.

Anche alla Dozza ormai sono diminuiti drasticamente i fondi per tenere in piedi un sistema di lavori domestici o di manutenzione. A bilancio attuale, il carcere non riuscirà a far fronte al pagamento delle mercedi per l'anno. Al riguardo si segnala che queste attività, pur non garantendo l'acquisizione di specifiche professionalità spendibili sul mercato del lavoro, rappresentano una fonte di sostentamento per la maggior parte della popolazione detenuta.

In merito ai detenuti lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria si vuole sottolineare che la Legge 22.6.2000, n.193, cd *“Smuraglia”*, che definisce le misure di vantaggio per le cooperative sociali e le imprese che vogliano assumere detenuti in esecuzione penale all'interno degli istituti penitenziari, aveva aperto prospettive di sicuro interesse per il lavoro penitenziario. I be-

nefici fiscali e contributivi previsti offrivano un buon incentivo all'assunzione di soggetti in stato di reclusione o ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21 O.P.

L'opera di divulgazione posta in essere dall'amministrazione affinché i soggetti imprenditoriali conoscessero gli incentivi previsti dalla legge "Smuraglia", aveva prodotto negli ultimi anni un notevole incremento nel numero di detenuti assunti da soggetti esterni all'amministrazione. Si è passati infatti dai 644 detenuti assunti nel 2003 ai 1342 del 2010.

Nel gennaio 2013, dopo il drastico taglio alle risorse destinate alla Smuraglia, forse non a caso, dopo la condanna della CEDU all'Italia sul sovraffollamento, il Governo ha destinato 16 milioni di euro a sostegno della legge. Vi era stato un grido di dolore unitario da parte delle cooperative che portano lavoro dentro e fuori dal carcere, che era stato denunciato come «un ladrocinio perpetrato poco prima di Natale» da parte di un Governo che, incautamente, aveva abbassato la scure proprio su uno degli elementi più efficaci in termini di riduzione della recidiva, compromettendo peraltro un elemento chiave del trattamento. È da segnalare che il tasso di recidiva che dal 70 passa al 10% tra i detenuti ammessi al lavoro. Era stato diffuso un documento firmato da decine e decine di cooperative e associazioni in cui si dichiarava la massima attenzione e vigilanza sul problema per denunciare che con il mancato finanziamento della Legge Smuraglia «si è decretata la morte dell'articolo 27 della Costituzione».

### **Una possibilità tra le buone pratiche**

Sul piano delle pratiche, ed in termini di proposte, vale la pena segnalare un progetto promosso dalla Provincia e dal Comune di Milano, condiviso con il Provveditorato regionale, la cui realizzazione è affidata alla Cooperativa A&I. Il progetto, nato nel novembre 2011, si chiama A.I.R. acronimo di Acceleratore d'Impresa Ristretta, promosso dall'allora Provveditore Regionale Luigi Pagano, ora Vice Capo Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, per sostenere le attività imprenditoriali profit e non profit all'interno dei penitenziari milanesi, una realtà che a oggi conta 17 imprese. È la prima esperienza di un soggetto pubblico che si fa promotore gestionale e commerciale per le imprese nate negli istituti di reclusione, con il compito specifico di creare una connessione con la realtà produttiva della città. L'acceleratore è stato promosso con il lancio di un'iniziativa concreta: un bando specifico, dell'ammontare di oltre un milione di euro (di cui 600mila dal Comune di Milano), rivolto alle imprese coinvolte dall'acceleratore a sostegno di investimenti di sviluppo. Due gli obiettivi di A.I.R.: valorizzare lo sviluppo delle realtà produttive che già da anni operano all'interno del circuito penitenziario milanese, e stimolare le imprese cittadine ad avviare produzioni presso i penitenziari milanesi.

Si tratta di imprese molto diversificate: panifici, servizi di catering, produzioni di gelati, lavorazione del cuoio e del vetro, serre e vivai che offrono possibilità di sviluppo e grandi opportunità per il tessuto imprenditoriale di Milano se sostenute nel passaggio da logiche assistenziali a dinamiche economico-commerciali. In questo progetto, l'Ente Locale diviene costruttore di reti tra i soggetti economici, realizzando produzioni di qualità e occasioni di inserimento lavorativo per gli addetti reclusi.

Una commercializzazione più adeguata di quanto viene prodotto in carcere è un salto di qualità sia per l'istituto che per i lavoratori ristretti. La valorizzazione del proprio operato è per i detenuti lavoratori un elemento estremamente importante in termini di stima di sé. In questa prospettiva, ragionando secondo una necessaria logica di sistema, mediante l'apporto di tutte le istituzioni del territorio a partire dal Comune di Milano che si è assunto il ruolo di costruttore di reti, si possono, attraverso il lavoro, favorire concreti percorsi di inclusione.

Partner del Comune nel bando è Banca Prossima, specializzata nel favorire l'accesso al credito alle migliori iniziative del terzo settore. La Banca si fa garante dei rischi legati all'erogazione di finanziamenti per la quota non coperta dai fondi pubblici.

## La salute in carcere

Con il DPCM del 1 aprile 2008 un importantissimo passaggio è stato compiuto nella direzione di garantire più efficacemente un diritto costituzionale quale quello della salute delle persone recluse. Il DPCM definisce infatti che i detenuti e gli internati, al pari dei cittadini in stato di libertà, hanno diritto, nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale, alla prevenzione, alla diagnosi, alla cura e alla riabilitazione.

Per molti anni il Ministero della Giustizia aveva tentato, attraverso numerose circolari e disposizioni, di far funzionare al meglio possibile la sanità negli istituti penitenziari, ma nella maggior parte dei casi le circolari venivano disattese e invalidate dal sistema stesso, non in grado per sua conformazione di reggere il mandato. In aggiunta alle difficoltà oggettive e strutturali, i progressivi tagli delle risorse finivano per rendere quasi impossibile il compito di tutela della salute, anche se va detto che il sistema segnalava problemi di efficacia perfino quando le risorse erano maggiori. La problematicità è quindi insita nel sistema detentivo stesso.

Argomenti quali il suicidio, la morte in carcere o il perdurare di un trattenimento in Ospedale Psichiatrico Giudiziario, a meno che non riguardino soggetti noti, non bucano lo schermo. La morte di soggetti perlopiù invisibili e silenziosi non suscita interesse mediatico nella maggior parte delle persone, o diviene da esse difensivamente ricondotto all'inevitabile stato delle cose.

Il tema della salute in carcere va articolato in più sezioni che riguardano la salute delle persone e le condizioni dell'ambiente.

Entrare nel dettaglio delle funzioni, delle articolazioni del SSN in carcere richiederebbe uno spazio che questa relazione non consente. Si trattano quindi i punti sui cui le azioni di questo ufficio si sono maggiormente concentrate.

## Il problema degli Eventi critici

All'amministrazione penitenziaria va riconosciuto il merito, a differenza di altre amministrazioni, di rilevare e rendere noti i decessi delle persone private della libertà. Si precisa che esistono alcune discordanze tra i dati forniti dal DAP e quelli dell'"Osservatorio permanente sulle morti in carcere" elaborato da "Ristretti Orizzonti", notiziario del carcere, che utilizza informazioni provenienti anche da circuiti informativi non istituzionali, quali parenti, avvocati, volontariato). La classificazione adottata dagli elenchi ministeriali prevede quattro tabelle: autolesionismo e decessi, atti di aggressione, manifestazioni di protesta, evasioni. Ogni tabella è poi sottoarticolata in più voci, come si legge dalla statistica riportata:

### **Dati desunti dal S.I. EVENTI CRITICI - Elaborazioni a cura della SEZIONE STATISTICA dell'Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del S.I.A. (Dati Ristretti Orizzonti)**

#### **Autolesionismo e Decessi relativi al carcere Dozza anno 2012**

Atti di autolesionismo	34
Tentati suicidi	12
Suicidi	1
Decessi per cause naturali	1

#### **Aggressioni**

Ferimenti	46
Colluttazioni	100

## **Evasioni e Mancati Rientri**

Da permessi di necessità	0
Da permessi premio	0
Dal lavoro all'esterno	0
Dalla semilibertà (o da licenza di semiliberi)	1

## **Manifestazioni di Protesta Collettive e non collettive**

Si intendono: Sciopero della fame, Rifiuto del vitto dell'Amministrazione/rifiuto terapie, Astensione dalle attività lavorative, trattamentali, ricreative interne all'istituto o inosservanza delle regole dell'istituto, Percussione rumorosa su cancelli/inferriate ("battitura"), Rifiuto di rientrare nelle celle, Danneggiamento beni dell'Amministrazione (rottura, incendio), Lancio oggetti.

Non è stato possibile accedere al dato per la sola Dozza. Osservando la comparazione tra tutte le Regioni, emerge che, se per le proteste collettive l'Emilia Romagna si colloca al decimo posto, per le proteste non collettive (es scioperi individuali della fame) si colloca al quinto.

In questa, seppur ampia, casistica, mancano però alcuni dati fondamentali, ad esempio quelli in cui i detenuti sono oggetto di violenza da parte di altre persone.

## **La prevenzione dei suicidi**

Nella seduta del 25 giugno 2010 il Comitato Nazionale per la Bioetica (CNB) ha approvato il parere dal titolo "Il suicidio in carcere Orientamenti bioetici", nato da un gruppo di lavoro coordinato da Grazia Zuffa. Il CNB raccomanda alle autorità competenti di predisporre un piano d'azione nazionale per la prevenzione dei suicidi in carcere, secondo le linee indicate dagli organismi europei. Il Comitato ritiene che l'elevato tasso di suicidi della popolazione carceraria, molto superiore a quello della popolazione generale, sia un problema di considerevole rilevanza etica e sociale, aggravato dalle presenti condizioni di marcato sovraffollamento degli istituti e di elevato ricorso alla incarcerazione. Anche se l'atto di togliersi la vita contiene una irriducibile componente di responsabilità individuale, la responsabilità collettiva è chiamata in causa per rimuovere tutte quelle situazioni legate alla detenzione che, al di là del disagio insopprimibile della perdita della libertà, possano favorire o far precipitare la decisione di togliersi la vita.

Il richiamo alla responsabilità sociale è rafforzato dalla considerazione della particolare vulnerabilità della popolazione carceraria rispetto a quella generale. Ne deve conseguire un obbligo morale a "garantire un ambiente carcerario che rispetti le persone e lasci aperta una prospettiva di speranza e un orizzonte di sviluppo della soggettività in un percorso di reintegrazione sociale"; ma prima ancora a riconsiderare criticamente le politiche penali che siano di per sé causa di sovraffollamento, poiché in questo modo si situano in contrasto col principio, costituzionalmente previsto, di umanità della pena. Il Comitato si è chiesto se il carcere, così come è oggi, rispetti il principio secondo cui la detenzione possa sospendere unicamente il diritto alla libertà, senza annullare gli altri diritti fondamentali, e evidenzia come esista una contraddizione fra l'esercizio di questi diritti e una pratica di detenzione che costringe le persone alla regressione, all'assenza di scopo, in certi casi perfino a subire violenza. Il Comitato raccomanda alle autorità competenti di predisporre un piano d'azione nazionale per la prevenzione dei suicidi in carcere, secondo le linee indicate dagli organismi europei. Il piano dovrebbe prevedere indirizzi:

- per lo sviluppo di un sistema delle pene più aderente ai principi costituzionali (nuove normative per l'introduzione di pene principali non detentive e applicazione piena delle norme già esistenti che permettono alternative al carcere, come quelle per i tossicodipendenti);
- per una maggiore trasparenza delle regole interne al carcere e per una maggiore personalizzazione del trattamento, contrastando le pratiche "deresponsabilizzanti" e

“infantilizzanti” che riducono all’impotenza e umiliano le persone detenute;

- per una prevenzione specifica non tanto rivolta alla selezione dei soggetti a rischio suicidiario, quanto alla tempestiva individuazione e intervento sulle situazioni a rischio in grado di travalicare la “soglia di resistenza” delle persone (quali l’impatto psicologico dell’arresto, il trauma dell’incarcerazione etc.);
- per lo sviluppo del monitoraggio e della ricerca intorno al fenomeno e per la formazione specifica degli operatori a partire dall’esame dei singoli casi di suicidio.

Questo piano prevede quindi l’indicazione di misure operative che superino una visione parcellizzata del problema, che non può essere unicamente delegato all’alta specialistica, ma deve prevedere il coinvolgimento organico di tutte le figure, professionali e non, che compongono l’universo carcerario. Negli Stati Uniti si sono avuti risultati di straordinaria efficacia mettendo a punto un piano di formazione specifico. Alla fine degli anni ’80 l’incidenza dei suicidi nei penitenziari statunitensi era pressoché pari a quella rilevata nei sistemi carcerari europei. Il Governo, nel 1988, attivò un Ufficio che venne incaricato di svolgere la formazione del personale operante negli istituti. Dopo venticinque anni il tasso di suicidio negli istituti risultò ridotto del 70%. Tale piano di formazione, quindi andrebbe sicuramente rivolto a funzionari di polizia penitenziaria degli istituti penali, ma non solo. A questo proposito è utile citare un passaggio della “*Circolare 2 maggio 2000 - Atti di autolesionismo e suicidi in ambiente penitenziario. Linee guida operative ai fini di una riduzione dei suicidi nelle carceri*”, che, oltre a rimarcare la necessità della presenza stabile degli operatori della salute mentale, apre ad una prospettiva più ampia, evidenziando come il problema del gesto autolesivo non sia solo una problema psichiatrico ma afferisca ad una serie di condizioni:

“ d. *Con riferimento agli interventi di cui al punto b), è, in buona sostanza, fondamentale un adeguato ed individualizzato trattamento psicologico e/o psichiatrico del disagio e del disturbo rilevati; il coinvolgimento più in generale di tutti gli operatori, compreso il volontariato; il coinvolgimento degli stessi condetenuti; il favorire, nella misura massima possibile, il contatto con le famiglie, anche attraverso l’intervento del servizio sociale*”.

Ed inoltre

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, con le modalità di cui alla lettera circolare n. 581729.2/1 del 28 febbraio 1998, 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;*

Una accurata ricerca curata da Pietro Buffa (*Pietro Buffa, Alcune riflessioni sulle condotte auto aggressive poste in essere negli istituti penali italiani 2006 – 2007*) evidenzia la differenza delle rilevanze degli atti autolesivi stabilendo come criterio l’alto o il basso regime trattamentale. Per alto grado trattamentale si intende un maggior numero di ore fuori dalla cella, di opportunità

trattamentali (operatori, opportunità lavorative, formative, culturali, prevalenza di condannati definitivi); per basso grado trattamentale si intende, ovviamente, l'opposto. In ultimo ci sono le sezioni più "difficili": quelle dei collaboratori, sex-offenders, ecc. I risultati sono scontati. Dove ci sono le condizioni peggiori si verificano un maggior numero di atti autolesionistici, o comunque di comportamenti anomali.

Tra i fattori individuati come favorenti la manifestazione di atti autolesivi, vi sono la promiscuità giuridica o penitenziaria, l'affollamento detentivo, l'inattività, i trasferimenti di istituto, la posizione giuridica non definitiva, la reattività comportamentale, che non risulta essere identificata come prima causa. Pertanto, le condizioni ambientali divengono finanche predominanti sui fattori di problematiche della personalità.

Allora, cosa si può fare? Torniamo ai concetti della salute mentale, della relazione e della reciprocità. L'evento autolesivo richiede un aiuto non solo medico, perchè la sofferenza non è, di per sé, malattia.

Quanto sono ovvi i risultati, altrettanto dovrebbero essere le risposte. Certo, è indispensabile il potenziamento dei presidi psicologici e psichiatrici, ma questo riporta ancora alla "sanitarizzazione" del disagio e della sofferenza. Quindi, vanno potenziate le opportunità di incontro e di ascolto, stando "dentro" le situazioni, ascoltando, facendosi carico, non solo da parte dei professionisti. L'ascoltare e il sapere ascoltare assumono pertanto valore di tutela della soggettività della persona, in quanto è riconoscimento del soggetto in una dimensione di incontro tra persone; dove il saper ascoltare significa anche cogliere i segnali premonitori di possibili gesti indotti dalla sofferenza, e renderne partecipi tutti i soggetti coinvolti intorno a quella persona allo scopo di prevenire esiti drammatici.

Pertanto una efficace prevenzione si può realizzare solo coinvolgendo tutti, detenuti compresi. Sul piano della gestione organizzativa degli istituti, rimangono alcuni nodi problematici, tra cui emerge quello dell'uso dei fornelli a gas, spesso usati per "sballarsi" dato l'effetto provocato dall'inalazione del butano, eventi ad altissima frequenza che spesso possono esitare in tragedia. La soppressione delle bombolette richiederebbe una modifica degli impianti degli istituti, concepiti, oltre che da ingegnerie obsolete, in ogni caso per un numero di detenuti inferiore alla reale presenza. D'altronde, se si vuole veramente perseguire l'obiettivo della salvaguardia della vita delle persone, si ritiene questo punto non più differibile, come anche un progetto articolato per la prevenzione del suicidio.

## **Le circolari sulla sorveglianza dinamica e i circuiti penitenziari**

Le recenti circolari emanate dal DAP Circolare 28 maggio 2012 - Realizzazione circuito regionale ex art.115 d.p.r. 30 giugno 2000 n. 230 e Circolare 29 gennaio 2013 - Realizzazione circuito regionale ex art.115 d.p.r. 30 giugno 2000 n. 230 si sono poste l'obiettivo di realizzare quelle parti previste dal Regolamento del 2000, di cui si ritiene utile riportare l'art 115:

### **Distribuzione dei detenuti ed internati negli istituti**

1. In ciascuna regione è realizzato un sistema integrato di istituti differenziato per le varie tipologie detentive la cui ricettività complessiva soddisfa il principio di territorialità dell'esecuzione penale, tenuto conto anche di eventuali esigenze di carattere generale.
2. Nell'ambito delle categorie di istituti di cui ai numeri 2) e 3 del primo comma dell'articolo 59 della legge, è realizzata una distribuzione dei detenuti ed internati negli istituti o nelle sezioni, che valga a rendere operativi i criteri indicati nel secondo comma dell'articolo 14 della legge.
3. Per detenuti e internati di non rilevante pericolosità, per i quali risultano necessari interventi trattamentali particolarmente significativi, possono essere attuati, in istituti autonomi o in sezioni di istituto, regimi a custodia attenuata, che assicurino un più ampio svolgimento delle attività trattamentali predette.
4. I detenuti e gli internati che presentino problematiche di tossicodipendenza o alcoolodipendenza e quelli con rile-

vanti patologie psichiche e fisiche e, in particolare, con patologie connesse alla sieropositività HIV, possono essere assegnati ad istituti autonomi o sezioni di istituto che assicurino un regime di trattamento intensificato.

5. L'idoneità dei programmi di trattamento a perseguire le finalità della rieducazione è verificata con appropriati metodi di ricerca valutativa.

6. Possono essere realizzati, per sezioni sufficientemente autonome di uno stesso istituto, tipi differenti di trattamento.

Le Linee programmatiche di queste circolari prevedono di predisporre un progetto regionale ispirato a un "...sistema integrato di istituti differenziato per le varie tipologie detentive ..." che possa poi, in collaborazione con la Direzione Generale Detenuti e Trattamento, soddisfare il principio di territorializzazione della pena e valga a rendere operativi i criteri indicati dall'art.14 della legge 354/75 e dall'art. 115 d.p.r. 230/2000". I progetti dovranno individuare, per tutti gli istituti edificati classificati a cosiddetta "media sicurezza", e in particolar modo nelle case di reclusione, soluzioni caratterizzate da un ampliamento degli spazi utilizzabili dai detenuti per frequentare corsi scolastici, di formazione professionale, attività lavorative, culturali, ricreative, sportive e, ove possibile, destinando un istituto o una sua sezione a "regime aperto" (art. 115, 3° comma). Presso queste strutture potranno essere allocati detenuti prossimi alla dimissione il cui fine pena sia inferiore ai 18 mesi, in considerazione del corrispondente innalzamento del limite di pena per ottenere la detenzione domiciliare speciale normata dalla L. 199/2010 e quelli che già abitano le sezioni comuni. Allo scopo di accrescere il senso di responsabilità dei detenuti per la loro vita in istituto, essi dovranno sottoscrivere un "patto" con l'amministrazione con cui accettano le prescrizioni previste. In tal modo si schiude la strada della "vigilanza dinamica", prevista peraltro da una direttiva dettata dalla Raccomandazione R (2006) delle Regole penitenziarie Europee del 2006 che, alla numero 51, recita "*Le misure di sicurezza applicate nei confronti dei singoli detenuti devono corrispondere al minimo necessario per garantirne una custodia sicura. La sicurezza fornita dalle barriere fisiche e da altri mezzi tecnici deve essere completata dalla sicurezza dinamica costituita da personale pronto a intervenire che conosce i detenuti affidati al proprio controllo*". L'obiettivo dell'Amministrazione non consiste quindi in una mera riorganizzazione nominalistica degli istituti, ma nella graduata realizzazione di un sistema integrato, secondo la previsione dell'art 15 DPR 231/2000, dove la differenziazione delle strutture per tipologia detentiva diviene il presupposto di un miglioramento complessivo delle condizioni dei ristretti e del personale.

Questo miglioramento dovrà in ogni caso, essere accompagnato dal potenziamento delle attività trattamentali da realizzarsi anche attraverso la ricerca di collaborazione con le altre istituzioni dello Stato, con gli enti locali, con la società esterna in tutte le sue iniziative, nell'ottica delle "Linee Guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria, elaborate dalla Commissione Nazionale Consultiva e di coordinamento per i rapporti con le Regioni, gli EELL e il Volontariato- Ufficio per l'attività di coordinamento, consulenza e supporto per i rapporti con le Regioni, gli Enti Locali ed il Terzo Settore - D.A.P.- Ministero della Giustizia, che rammentano come l'esecuzione penale non sia gestibile senza un'azione multilivello, dalla prevenzione del disagio fino alla prospettiva del reinserimento sociale, che investa tutte le istituzioni e le componenti sociali nelle varie forme organizzate. Un'azione che si richiama ai principi di sussidiarietà verticale e orizzontale.

A seguito dell'entrata in vigore del D. Lg.vo 112\98, della L. 328\00, e da ultimo della Legge Costituzionale n. 3\01 di modifica del Titolo V della Costituzione, le Regioni e le Amministrazioni locali hanno assunto un ruolo di programmazione, coordinamento ed attuazione delle politiche sociali, al fine di rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena parità delle persone nella vita sociale culturale ed economica, quindi, anche dei soggetti adulti e minori sottoposti all'Autorità Giudiziaria.

Nel processo di programmazione dovranno essere coinvolti tutti i soggetti impegnati nell'ambito in questione: Regioni, gli EELL, i Provveditorati regionali e Centri per la Giustizia Minorile e mondo del terzo settore al fine di individuare specifiche linee programmatiche che realizzino al meglio l'integrazione e l'operatività decretata.

Un importante lavoro è stato svolto dalla cosiddetta “Commissione Giostra del CSM” “Relazione della Commissione Mista per lo studio dei problemi della magistratura di sorveglianza”. Nella relazione si evidenziano vari punti che, se realizzati, potrebbero incidere significativamente sul problema del sovraffollamento penitenziario. Ad esempio la rimozione degli “sbarramenti” che impediscono l’accesso alle misure alternative al carcere, l’incentivazione degli interventi per il reinserimento sociale; l’“extrema ratio” per la custodia cautelare (visto che quasi metà della popolazione penitenziaria è costituito da persone in attesa di giudizio), una modifica all’ordinamento penitenziario che incida sugli automatismi preclusivi, che conceda maggiore autonomia decisionale alla magistratura di sorveglianza, potrebbero far diminuire la presenza di detenuti all’interno delle carceri dalle 5mila alle 10mila unità nel giro di un anno.

Riprendendo queste conclusioni, la circolare Dap PU-GDAP-1aOO-13/06/2013-0211679-2013: 'Relazione della Commissione Mista per lo studio dei problemi della magistratura di sorveglianza', sollecita l’attenzione dei dirigenti del Dipartimento sulle proposte elaborate nella sezione relativa agli interventi di carattere extra normativo, che muovendosi in direzione armonica alle circolari sul trattamento, sostengono la necessità di garantire la territorialità nella esecuzione della pena, anche al fine di favorire la fruizione dei diritti dei detenuti ed un più agevole accesso alle misure alternative; la creazione di Istituti con sistemi di vigilanza ridotta che prevedono, in linea con le iniziative già intraprese dal DAP, l’individuazione di istituti con sistemi di custodia attenuata, in cui allocare detenuti condannati in modo definitivo e ritenuti non pericolosi. Tali strutture dovrebbero essere caratterizzate da un diverso sistema di sorveglianza (che il Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria definisce “dinamica”) e da un regime detentivo particolarmente “aperto” che possa permettere ai detenuti di trascorrere gran parte del tempo al di fuori delle camere detentive. In questa ottica potrebbe essere favorito il lavoro degli Uffici di esecuzione penale esterna, al fine di velocizzare i tempi dell’osservazione per l’accesso alle misure alternative, che possano sostituire le tradizionali relazioni di osservazione che richiedono una tempistica più ampia, non compatibile con pene di breve durata.

Altri punti importanti riguardano:

- la raccomandazione alla piena applicazione della legge 21.4.2011, n. 62, soprattutto con riferimento alla diffusione degli istituti a custodia attenuata per le madri e i padri assegnatari esclusivi di figli minori e allo sviluppo delle case-famiglia protette, tenuto conto anche del recentissimo D.M. 26.7.2012 e delle relative problematiche di attuazione;

- l’alleggerimento della vigilanza attraverso modelli trattamentali che implementano la responsabilizzazione dei detenuti e, conseguentemente, svincolano unità di personale che potranno essere destinati a compiti propedeutici all’accesso dei detenuti alle misure esterne al carcere (alcune soluzioni in tale prospettiva potrebbero, ad esempio, individuarsi nella possibilità che i detenuti fruiscono direttamente delle telefonate autorizzate in apposite cabine, muniti di scheda prepagata e con numero telefonico controllato, o ancora che venga fornita una scheda prepagata per gli acquisti, etc.).

- l’affettività. Si sostiene la necessità di implementare i legami con la famiglia e tutelare il diritto alla affettività. Le proposte prevedono una maggiore flessibilità degli orari di accesso al carcere anche utilizzando i giorni festivi e le domeniche per i colloqui con i bambini, altrimenti costretti ad interrompere giornate di scuola, in situazioni tra l’altro spesso di marginalità sociale di una certa consistenza. Si ravvisa, inoltre, l’opportunità di un adeguamento delle strutture penitenziarie rimuovendo quegli ostacoli, di natura logistica o regolamentare, che si frappongono ad una più completa fruizione della genitorialità e degli incontri.

## **La legge 199/2010 e le misure alternative**

Le misure contenute nella Legge n°199/2010 in materia di esecuzione della pena detentiva presso il domicilio (cosiddetta “Svuota carceri”), a cui ha fatto seguito il Decreto Legge 22 dicembre 2011, n. 211, pensate come interventi atti a ridurre il sovraffollamento, di fatto non hanno inciso se non

minimamente sulla popolazione detenuta.

La condanna CEDU sul sovraffollamento, tra i vari aspetti, ha avuto il merito di riportare i riflettori sul carcere, i cui problemi, *in primis* quello del sovraffollamento, andrebbero considerati alla stregua di una vera e propria emergenza nazionale, oltre ad un grave problema istituzionale. Esiste tuttavia un'altra faccia della pena di cui si parla pochissimo, perché esiste un mondo penitenziario meno visibile che non è il carcere: è il mondo della pena in esecuzione che è anche pena all'esterno. I dati attuali stimano all'incirca 88mila persone in esecuzione di pena di cui 66.600 in detenzione e quasi 22mila in esecuzione penale esterna. Queste ultime sono persone che diventano "invisibili" perché di essi non si parla quasi affatto. In realtà sono delle persone che eseguono la loro pena nel territorio.

In questi anni l'Ufficio Esecuzione Penale Esterna ha lavorato per coniugare il concetto di sicurezza con l'opera di contrasto e di lotta alla criminalità attraverso politiche di inclusione, anche in collaborazione con le realtà associative nel territorio per realizzare quei percorsi di recupero, di inserimento, di avviamento al lavoro, di inclusione lavorativa e relazionale.

Il taglio delle risorse a livello centrale dell'Amministrazione Penitenziaria si è drasticamente abbattuto anche su questo settore. Decisione improvvida e rischiosa, se si vogliono garantire vere politiche di reinserimento finalizzate alla prevenzione della recidiva, che poi è uno dei maggiori problemi del sistema penale italiano.

E' evidente che non si può affidare solo al carcere la risposta al reato. L'Ente Locale ha un ruolo determinante e il Comune è l'ente che rappresenta la propria comunità, ne considera gli interessi e ne promuove lo sviluppo, e in questa prospettiva i comuni devono interrogarsi intorno al mondo del carcere. Poiché prima o poi dal carcere si esce, è interesse di tutti che chi viene fuori sia già tangibilmente orientato nella direzione di partecipare positivamente alla costruzione della comunità senza commettere reati.

Gli studi sulla recidiva ci dicono che chi esce dal carcere senza fruire delle misure alternative, con moltissime probabilità commetterà nuovi reati. Quindi offrire opportunità per il migliore utilizzo della libertà attraverso un welfare funzionante favorisce non solo il detenuto ma intera società, e da questo punto di vista l'associazionismo e la cooperazione sociale vengono considerati interlocutori privilegiati e rilevanti in quanto in grado di prendere la gestione di parti dell'attività di welfare di cui il Comune è titolare. È quindi necessario che trovino spazio nella fase programmatica così come indicato dai Piani di Zona.

Per avvantaggiare e implementare le misure alternative occorrono certamente progetti e servizi specifici, ma la vera alternativa passa anche attraverso la possibilità che le persone che hanno commesso reati trovino spazi sociali intesi come servizi di cui possono fruire, ma anche come opportunità di coinvolgimenti diretti in attività da svolgere, alle quali accedere non solo in relazione alla condanna ma in forza della loro cittadinanza e della loro condizione di persone che, abitando la comunità, possano partecipare alla loro costruzione.

Quindi, se va riconosciuto alle associazioni di volontariato che lavorano nello specifico del carcere un ruolo fondamentale, sarà altrettanto importante, per non settorializzare il campo, che a queste si affianchino anche altre realtà ed esperienze, chiaramente sempre improntate a funzioni e temi che richiamino l'etica ed il bene comune, ma che allarghino l'orizzonte delle prospettive di risocializzazione e di impegno.

## **La necessità dell'impegno**

Per capire concretamente di cosa stiamo parlando basta analizzare la maggior parte della popolazione carceraria.

L'attuale panorama va nella direzione di una ermeneutica criminologica nell'interpretazione della realtà che riguarda strati sempre più ampi della popolazione. A confluire in questo quadro della crisi della tutela dei diritti fondamentali contribuiscono elementi che possono apparire congiunturali ma che in realtà rappresentano la stratificazione di scelte ormai strutturate sul piano internazionale.

I profili delle marginalità sociali sono delineati e massicciamente rappresentati nella popolazione carceraria e la loro traiettoria esistenziale non può che percorrere strade di deriva. L'integrazione tra l'analisi delle politiche sociali e quella penale è tanto più urgente e necessaria quanto la velocità con cui il tappeto del welfare viene sfilato da sotto i piedi delle marginalità ed al suo posto si apre una voragine verso lo sfruttamento e l'illegalità. Desolazione sociale, precarietà dei mezzi di sussistenza, privazione culturale: negli Stati Uniti le carceri sono divenute il primo rifugio dei pazienti psichiatrici deistituzionalizzati, ed il panorama italiano non è molto più confortante.

La "resistenza" a questa deriva va percorsa attraverso patti di solidarietà nell'ottica del perseguimento del bene comune, inteso come coesione sociale, riaffermandone i principi fondamentali che sono etica e legalità. Il bene comune, proprio perchè tale, per sua natura è raggiungibile solo mettendosi insieme. Quindi non c'è bene comune senza responsabilità e libertà della persona e riconoscimento della dignità umana, dell'esperienza vissuta nella socialità. In questo progetto, i diritti dovrebbero essere un coefficiente di unificazione e di organizzazione fra esseri umani, mentre talvolta diventano fattori di conflitto e di divisione.

Questo patto sociale, ribadito anche dalla citate "Linee Guida" dovrebbe con forza affermare un modello di "governance" che neghi la centralità del carcere come unica forma di pena, affermi l'importanza dello sviluppo delle misure alternative, riconosca la necessità dell'integrazione, nei rispettivi ruoli, tra Ministero della Giustizia, Regioni, Enti Locali, Servizi Territoriali e Società Civile, offra le modalità per stabilire un piano organico e stabile, adeguato alle necessità locali, uscendo finalmente dal rincorrere di volta in volta l'emergenza che si presenta. Dovrebbe trattarsi di una solenne dichiarazione d'intenti e d'impegno "bipartisan", costruita con il contributo di tutte le sedi politiche, culturali, amministrative e operative più impegnate nel settore e come tale va diffusa, al fine diffondere una corretta informazione sul tema della pena.

Ma non può restare solo una dichiarazione di principi: è necessario quindi predisporre situazioni di monitoraggio e di coordinamento che secondo i bisogni e le risorse locali programmino e realizzino gli interventi descritti. Stando alle cifre, queste misure costano meno di un decimo rispetto al mantenimento in reclusione e questo risparmio, moltiplicato con quello derivato dalla minore recidività che ha un elevatissimo costo, produrrebbe una consistente cifra da utilizzare per dare risposte alla cosiddetta "detenzione sociale" che interessa i 2/3 della popolazione carceraria, intaccando così molto meno le risorse che la collettività destina per un costo assistenziale molto consistente quale quello sostenuto per la popolazione detenuta, e promuovendo invece lo spirito delle recenti riforme del welfare e del principio di sussidiarietà sancito dalla Costituzione.

La sussidiarietà orizzontale, introdotta esplicitamente con la riforma costituzionale del 2001, è una parola sostanziale per la valorizzazione della società civile, del terzo settore e del volontariato. E' un concetto importante al fine di calare il discorso dei diritti fondamentali nella realtà locale, la più vicina e la più percepibile per ciascuno di noi; è fondamentale per la difesa e l'attuazione concreta di quei diritti in un contesto di prossimità, al livello della città. Quest'ultimo deve essere affiancato agli altri livelli (universale, europeo, statale) che già esistono per l'affermazione e la tutela di quei diritti. A favore di una valorizzazione dei diritti fondamentali dal punto di vista locale sta la constatazione che la comunità è il primo terreno di confronto dell'individuo con la realtà. E' quindi su questo terreno che si misurano, in termini immediatamente percepibili, il tasso di solidarietà e la capacità di dare effettiva promozione ed attuazione a tutti i diritti fondamentali, soprattutto a quelli economici e sociali. Il coinvolgimento diretto del luogo nell'attuazione dei diritti è il modo migliore per radicarli. Un settore di elezione, certamente uno dei primi per coinvolgere il territorio e la società civile nell'attuazione dei diritti fondamentali è quello del carcere, delle misure alternative ad esso, della sfida per trasformare la pena detentiva in un'occasione di accoglienza attraverso i concetti fondamentali della pari dignità, la solidarietà e la sussidiarietà.

## **Alcune realtà, alcune persone**

Purtroppo, la fotografia della realtà ci rimanda un'immagine diversa. Sul tema dell'accoglienza, vi sono esperienze straordinarie, profetiche che rischiano di fallire a causa del mancato sostegno, e non solo a livello locale. Sul piano nazionale, una esperienza eccezionale è costituita dalla Casa della Carità di Milano, il cui responsabile, Don Virginio Colmegna, ha dato vita e corpo ad un'idea di Carlo Maria Martini. Il carcere è da tempo una delle aree di intervento sociale e culturale della Casa della carità. Le attività che la fondazione ha portato avanti in questi anni vanno dai progetti per le persone che sono in uscita dagli istituti o che hanno finito di scontare la pena alle attività di volontariato per i detenuti che si avvalgono dell'articolo 21, dalla disponibilità ad accogliere, insieme al CeAS, le persone che svolgono i Lavori di Pubblica Utilità, ai corsi per bibliotecari all'interno di San Vittore fino a progetti in corso di sviluppo, sempre in collaborazione con il Centro Ambrosiano di Solidarietà, per affrontare il tema del disagio psichico e quello della doppia diagnosi. Il 26 giugno scorso, giornata per i diritti umani ed anche giornata di mobilitazione nazionale per la campagna "Tortura, carceri e droghe: 3 leggi per la giustizia e i diritti", sono stata invitata a parlare sul tema, ribadito anche in forza del rigetto da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo della richiesta di riesame dell'Italia riguardo la sentenza che condanna il sovraffollamento dei nostri istituti di pena.

Questa esperienza importantissima, nella quale alcuni detenuti di Bollate, costituiti in associazione, escono in art. 21 per prestare servizio presso la Casa, che tra i tanti ospiti accoglie disabili, pazienti psichiatrici, è l'esempio perfetto di come una scelta di responsabilizzazione del detenuto, un indirizzo rivolto al sociale tramite una solida progettazione, in cui l'organizzazione della propria giornata detentiva sia una componente sostanziale, crea elementi di responsabilizzazione e di valore nelle persone. Questa esperienza importantissima, ora, rischia di chiudere a causa della mancanza di fondi e di sostegno. Già si è parlato del fatto che queste attività di volontariato producono comunque un valore aggiunto in termini di risparmio collettivo, ma non è questo il punto sostanziale: la fine di queste attività è un fallimento per tutti.

Per tornare al nostro territorio, vi sono almeno due esperienze altrettanto importanti: la Parrocchia della Dozza, animata da Don Giovanni Nicolini, e la Parrocchia di Santa Maria della Misericordia, il cui parroco è Don Mario Fini. Entrambi lavorano in sinergia, entrambi si fanno carico delle situazioni più difficili in termini di accoglienza in misura alternativa. Persone che portano con loro notevole compromissione in termini sociali, psico-fisici, legati ad alcune tipologie di reato, che vengono accolte in termini di solidarietà e gratuità. Persone a cui viene aperta la porta di casa con le quali si stabilisce un significativo e sorprendente rapporto di convivenza con gli altri ospiti.

Ci sono situazioni, di cui mi sono occupata che hanno avuto un buon esito ed altre di cui continuo ad occuparmi, all'interno della Dozza, che sono più complesse di altre da risolvere. Citerei la situazione di un uomo cinese, alle spalle un reato grave compiuto in giovane età, considerato dallo stesso carcere completamente riabilitato. Era necessario costruire il passaggio all'esterno, cosa non semplice da vari punti di vista. Quest'uomo aveva seguito, con passione e fedeltà, gli anni in cui Pier Cesare Bori, persona straordinaria, ha svolto la sua attività alla Dozza. Il lutto di Bori ha costituito per lui, come per tutti coloro che lo hanno conosciuto, un'enorme perdita. In questa situazione complessa le difficoltà sono state superate con il grande impegno di tutti i soggetti coinvolti che hanno lavorato nello spirito della lealtà istituzionale, e con la disponibilità all'accoglienza di Don Mario.

Situazioni di pari difficoltà sono accolte da Don Giovanni, la cui disponibilità prestata all'ospitalità di persone detenute dalle condizioni più complesse sotto vari aspetti ne fanno una imperdibile ricchezza sul piano valoriale, oltre che di fattiva opportunità di uscita dal carcere per persone particolarmente compromesse. Ebbene, anche queste necessarie esperienze hanno grandi difficoltà di sopravvivenza. La cooperativa di Don Mario fatica a raggiungere i livelli minimi di reddito per continuare l'attività, la sartoria della Dozza "Gomito a Gomito", il cui presidente è Fra Martino, confratello di Giovanni, combatte quotidianamente per implementare gli utili finalizzati alla

sopravvivenza di un'esperienza importantissima per le detenute.

Per aiutare queste realtà, sarebbe necessario, soprattutto urgente, formalizzare un progetto, magari ricorrendo ai finanziamenti della Cassa delle Ammende in cofinanziamento con l'Ente Locale, al fine di rendere stabili questi luoghi importantissimi per coloro che possono accedere a misure alternative, prima che sia troppo tardi e che queste esperienze dichiarino l'impossibilità a proseguire l'accoglienza.

È evidente che va ampliato lo sforzo sul piano economico, se si vuole creare un sostegno reale alle alternative al carcere. In una situazione in cui la marginalità sociale permea in modo così preponderante gli istituti, un minimo di reddito di sopravvivenza è indispensabile. Non tanto perché la tradizionale concessione della misura alternativa sia ancorata esclusivamente ad una possibilità occupazionale: da tempo, l'orientamento preso dal Tribunale di Sorveglianza di Bologna va verso forme di accoglimento delle istanze in cui anche attività di volontariato e di pubblica utilità sono ammissibili per ottemperare ai requisiti. Il punto è il tema della dignità del lavoro, dell'autonomia della persona, della vulnerabilità che si incrementa in situazioni di disparità di risorse. Lo strumento delle borse lavoro, per quanto molto fragile sia per gli aspetti economici che per la stabilità, fornisce una seppur minima possibilità di reddito ed un'opportunità di avviamento al lavoro. Il Comune di Bologna, in questi anni, ha mantenuto orientativamente la stessa cifra (circa 51 mila Euro per gli anni 2011 e 2012), ma per il 2013 una parte di questo budget è andato a finanziamento del Progetto Acero promosso dell'Assessorato delle Politiche sociali della Regione Emilia-Romagna. Il progetto, elaborato su una proposta della Comunità Papa Giovanni XXIII, è destinato a persone in misura alternativa e prevede l'accoglienza di 45 persone all'anno a copertura di retta giornaliera presso Residenze Riabilitative collettive. Alla fine di maggio, erano 20 le persone allocate in struttura: nove a Rimini, nove a Reggio Emilia e due a Ferrara.

Quindi, a seguito di questa opzione si sono fortemente ridotte le possibilità di fornire borse-lavoro per i detenuti della Dozza, con comprensibili effetti anche sul trattamento.

I dati riportati di seguito indicano l'applicazione della legge 199/2010 e la concessione di misure alternative del Tribunale di Sorveglianza di Bologna. È sicuramente positivo il dato che indica l'incremento; tuttavia, anche su questo punto, al pari del discorso globale sul carcere, gran parte della sfida si gioca sul terreno della società. Se è vero che i continui interventi normativi posti in essere hanno progressivamente limitato le possibilità di concessione delle misure, limiti che necessiterebbero di un coraggioso intervento legislativo per rimuoverne ostacoli e preclusioni, è altrettanto vero che solo un piano organico, nazionale e locale, per il sostegno delle misure alternative è indispensabile per la realizzazione di un reale programma di alternativa alla pena carceraria.

### **I dati sulla L. 199/2010**

Il dato fornito a questo Ufficio contiene i numeri relativi alle richieste di accertamento di domicilio pervenute all' di Bologna (contenenti anche il dato di Ferrara) partite dalla Casa Circondariale di Bologna. Gli accertamenti riguardano esclusivamente i i residenti.

Nel 2011	27
Nel 2012	46

## I dati sui procedimenti del Tribunale di Sorveglianza

**DAL 1/7/2012 AL 31/12/2012**

**ORDINANZE PER LIBERI E DETENUTI BOLOGNA** (per esecuzioni pena curate da Procura Bologna o Procura Generale Bologna e ristretti Casa Circondariale di Bologna)

### **AFFIDAMENTO art. 47 Ordinamento Penitenziario**

Accoglimenti	92
Rigetti	77
Inammissibilità	157

### **AFFIDAMENTO TERAPEUTICO art. 94 DPR 309/90**

Accoglimenti	23
Rigetti	9
Inammissibilità	79

### **DETENZIONE DOMICILIARE**

Accoglimenti	37
Rigetti	46
Inammissibilità	107

### **SEMILIBERTA'**

Accoglimenti	3
Rigetti	13
Inammissibilità	26

**REVOCHE MISURE ALTERNATIVE: N. 4**

**DAL 1/1/2013 AL 30/6/2013**

**ORDINANZE PER LIBERI E DETENUTI BOLOGNA** ( per esecuzioni pena curate da Procura Bologna o Procura Generale Bologna e ristretti Casa Circondariale di Bologna)

### **AFFIDAMENTO art. 47 Ordinamento Penitenziario**

Accoglimenti	126
Rigetti	137
Inammissibilità	76

**AFFIDAMENTO TERAPEUTICO art. 94 DPR 309/90**

Accoglimenti	36
Rigetti	20
Inammissibilità	54

**DETEZIONE DOMICILIARE**

Accoglimenti	70
Rigetti	75
Inammissibilità	108

**SEMILIBERTA'**

Accoglimenti	1
Rigetti	19
Inammissibilità	17

**REVOCHE MISURE ALTERNATIVE: N. 10**

**Procedimenti Ufficio Sorveglianza Bologna  
in materia di misure alternative nei confronti di detenuti Casa Circondariale di Bologna  
DAL 1/7/2012 AL 31/12/2012**

**Detenzione domiciliare provvisoria:**

Accoglimenti	8
Rigetti	22
Inammissibilità	12

**Affidamento terapeutico provvisorio:**

Accoglimenti	10
Rigetti	9
Inammissibilità	3

**Esecuzione presso domicilio pena detentiva:**

Accoglimenti	25
Rigetti	11
Inammissibilità	16

**Procedimenti Ufficio Sorveglianza Bologna**  
**in materia di misure alternative nei confronti di detenuti Casa Circondariale di Bologna**  
**DAL 1/1/2013 AL 30/6/2013**

**Detenzione domiciliare provvisoria:**

Accoglimenti	8
Rigetti	18
Inammissibilità	14

**Affidamento terapeutico provvisorio:**

Accoglimenti	16
Rigetti	14
Inammissibilità	9

**Esecuzione presso domicilio pena detentiva:**

Accoglimenti	25
Rigetti	17
Inammissibilità	12

**I dati dell'UEPE**

**Dal 1/1/2012 al 31/12/2012**

Zona di Bologna e Provincia

**Affidamenti in prova al Servizio Sociale**

Affidamenti in prova al Servizio Sociale dalla detenzione	53
Affidamenti in prova al Servizio Sociale dalla detenzione domiciliare o arresti domiciliari	34
Affidamenti in prova al Servizio Sociale dalla libertà	99
Affidamenti tossicodipendenti dalla detenzione	33
Affidamenti tossicodipendenti dalla libertà	33
Affidamenti provvisorio tossicodipendenti	18
Affidamenti tossicodipendenti dalla detenzione domiciliare o arresti domiciliari	23
<b>TOTALE</b>	<b>293</b>

### **Detenzioni domiciliari**

Detenzione domiciliare dalla detenzione	100
Detenzione domiciliare dalla libertà	42
Detenzione domiciliare provvisoria	79
<b>TOTALE</b>	<b>221</b>

### **Semilibertà**

Semilibertà dalla detenzione e dalla libertà	16
<b>TOTALE</b>	<b>16</b>

### **Lavoro esterno**

<b>TOTALE</b>	<b>9</b>
---------------	----------

### **Libertà vigilata**

<b>TOTALE</b>	<b>67</b>
---------------	-----------

### **Lavoro di Pubblica Utilità**

<b>TOTALE</b>	<b>15</b>
---------------	-----------

**TOTALE MISURE ALTERNATIVE PER L'ANNO 2012** **621**

### **Dal 1/1/2013 – 30/06/2013**

Zona di Bologna e Provincia

### **Affidamenti in prova al Servizio Sociale**

Affidamenti in prova al Servizio Sociale dalla detenzione	45
Affidamenti in prova al Servizio Sociale dalla detenzione domiciliare o arresti domiciliari	31
Affidamenti in prova al Servizio Sociale dalla libertà	138
Affidamenti tossicodipendenti dalla detenzione	37
Affidamenti tossicodipendenti dalla libertà	35
Affidamenti provvisorio tossicodipendenti	16
Affidamenti tossicodipendenti dalla detenzione domiciliare o arresti domiciliari	17
<b>TOTALE</b>	<b>319</b>

### **Detenzioni domiciliari**

Detenzione domiciliare dalla detenzione	99
Detenzione domiciliare dalla libertà	51
Detenzione domiciliare provvisoria	57
<b>TOTALE</b>	<b>207</b>

### Semilibertà

Semilibertà dalla detenzione e dalla libertà	9
<b>TOTALE</b>	<b>9</b>

### Lavoro esterno

<b>TOTALE</b>	<b>9</b>
---------------	----------

### Libertà vigilata

<b>TOTALE</b>	<b>61</b>
---------------	-----------

### Lavoro di Pubblica Utilità

<b>TOTALE</b>	<b>34</b>
---------------	-----------

**TOTALE MISURE ALTERNATIVE DAL 1.01.13 AL 30.06.13** **639**

## La condizione femminile e i bambini in carcere

Una attenzione particolare è sempre stata rivolta, da questo Ufficio, alla condizione femminile nei luoghi di detenzione e trattenimento. È noto come, da sempre, la legislazione nazionale ed internazionale sottolineino una specificità di genere sul tema della detenzione della donna, in particolare se con prole. La Risoluzione del Parlamento Europeo di Strasburgo, riprendendo le risoluzioni e le raccomandazioni adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, in particolare la risoluzione (73)5 sull'insieme delle norme minime per il trattamento dei detenuti, la raccomandazione R(87)3 sulle norme penitenziarie europee e la raccomandazione R(2006)2 sulle norme penitenziarie europee, e viste le raccomandazioni adottate dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, in particolare la raccomandazione R(2006)1747 relativa all'elaborazione di una carta penitenziaria europea nonché la raccomandazione R(2000)1469 sulle madri e i neonati in carcere, recita in premessa quanto segue:

*"Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2008 sulla particolare situazione delle donne detenute e l'impatto dell'incarcerazione dei genitori sulla vita sociale e familiare"*

.....

B. considerando che le esigenze e situazioni specifiche delle donne detenute devono essere prese in considerazione nelle decisioni giudiziarie, nelle legislazioni penali e dalle istituzioni penitenziarie degli Stati membri,

C. considerando che occorre porre in essere misure concrete adeguate ai bisogni specifici delle donne, in particolare l'applicazione di pene alternative,

D. considerando che le donne incinte in ambiente carcerario non possono ricevere il sostegno, le informazioni e gli elementi necessari per portare avanti adeguatamente la gravidanza e la maternità, segnatamente un'alimentazione equilibrata, condizioni sanitarie idonee, aria fresca, esercizio fisico e cure prenatali e postnatali;

E. considerando che tutti i detenuti, uomini e donne, devono beneficiare di pari accesso alle cure sanitarie, ma che le politiche penitenziarie devono prestare particolare attenzione alla prevenzione, al controllo e al trattamento, a livello sia fisico che mentale, dei problemi di salute specifici delle donne

F. considerando che la salute fisica e mentale della madre va posta in relazione a quella del bambino,

G. considerando che un gran numero di donne detenute soffrono o hanno sofferto della dipendenza dagli stupefacenti o da altre sostanze suscettibili di essere all'origine di disturbi mentali e comportamentali che richiedono uno specifico trattamento medico e un sostegno sociale e psicologico appropriato nell'ambito di una politica penitenziaria della salute di carattere globale,

H. considerando che oggi è noto che gran parte delle donne detenute sono state vittime di episodi di violenza, abusi sessuali, maltrattamenti nell'ambito della famiglia e della coppia e si trovano in una situazione di forte dipendenza economica e psicologica e considerando il rapporto diretto di tali episodi con la loro fedina penale e le conseguenze fisiche e psicologiche quali lo stress post-traumatico

.....

Dopo le suddette considerazioni, la Risoluzione sollecita:

9. invita gli Stati membri a integrare la dimensione della parità tra donne e uomini nella rispettiva politica penitenziaria e nei rispettivi centri di detenzione nonché a tenere maggiormente presenti le specificità femminili e il passato spesso traumatico delle donne detenute, soprattutto attraverso la sensibilizzazione e la formazione appropriata del personale medico e carcerario e la rieducazione delle donne ai valori fondamentali:

- a) integrando la dimensione di genere nella raccolta dei dati in tutti i settori in cui è possibile, al fine di evidenziare i problemi e le esigenze delle donne;
- b) creando, in ciascuno Stato, una commissione d'inchiesta e sistemi di mediazione permanente per una sorveglianza effettiva delle condizioni di detenzione, al fine di individuare e correggere i fattori di discriminazione che continuano a colpire le donne nel sistema carcerario;
- c) sollevando la questione delle esigenze delle donne detenute nel quadro dei dibattiti locali, regionali e nazionali, al fine di incoraggiare l'adozione di misure positive relative alle risorse sociali, alle condizioni di alloggio, alla formazione, ecc.;

....

Questo Ufficio, in linea coerente con tali disposizioni, ha dedicato una particolare attenzione alle condizioni della sezione femminile della Dozza e posto in essere specifiche azioni. Sono stati svolti incontri con le detenute su varie tematiche: sul tema della violenza ed abusi, sul tema della detenzione al femminile e ruolo dell'Ente Locale, a cui hanno partecipato rappresentanti del Comune di Bologna, il magistrato di Sorveglianza, la Casa delle Donne oltre al personale dell'Istituto.

Per garantire questa necessaria forma di tutela questo Ufficio esercita un costante coinvolgimento della direzione sanitaria, non solo per le problematiche di salute individuali, ma anche per le condizioni degli ambienti, degli arredi delle celle, del vitto, per cui spesso vengono effettuate visite congiunte con il direttore sanitario.

Le succitate circolari sui circuiti penitenziari prevedono inoltre la creazione di "Istituti a custodia attenuata per detenute madri secondo le caratteristiche e per le finalità stabilite dalla Legge del 21 aprile 2011 n.62. È indifferibile una urgente soluzione sul problema della presenza dei bambini in carcere. Un'ampia letteratura sul tema descrive i danni permanenti provocati dalla carcerazione sui bambini. Va posta la parola fine, una volta per tutte, a questo inaccettabile *vulnus* all'infanzia.

Nonostante la raccomandazione N 14 del parlamento Europeo solleciti che *“la detenzione delle donne incinte e delle madri che accudiscono figli in tenera età sia prevista solo in ultima istanza e che, in questo caso estremo, queste ultime possano ottenere una cella più spaziosa, possibilmente individuale, e si vedano accordata particolare attenzione soprattutto per quanto riguarda l'alimentazione e l'igiene; considera inoltre che le donne incinte debbano poter beneficiare di controlli prenatali e postnatali di qualità nonché di corsi di educazione parentale di qualità equivalente a quelli*

*offerti fuori dall'ambiente penitenziario*”, ancora alcuni bambini varcano la soglia del carcere. Nel semestre luglio 2012- dicembre 2012 due bambini di pochi mesi sono stati reclusi insieme alle madri nel Carcere della Dozza. Uno è rimasto per pochi giorni, l'altro per alcuni mesi. Per questo secondo, è stata attivata da questo ufficio una massiccia opera per trovare una soluzione esterna per madre e figlio, dispiegata con il costante contatto con associazioni che praticano questo tipo di ospitalità. All'inizio di luglio 2013 è entrata alla Dozza una giovane con bambino di 2 mesi e mezzo, trasferita da altri istituto, e due gravide di cui una è uscita dopo pochi giorni, l'altra, ormai prossima al parto, è tutt'ora detenuta. Su queste due situazioni è stata immediatamente allertata la rete esterna ai fini dell'accoglienza, in particolare l'Associazione Papa Giovanni XXIII, che vanta una lunga e solida tradizione di ospitalità di madri con bambini e l'Associazione “L'Altro Diritto” sul tema della tutela legale delle detenute.

## **La tutela degli affetti in carcere**

L'Ordinamento Penitenziario del 1975 e numerose circolari del DAP sottolineano la tutela degli affetti come elemento primario ai fini della salvaguardia del soggetto detenuto. L'Ordinamento, nel rispetto dei principi e dei diritti costituzionalmente garantiti, assegna grande rilevanza al mantenimento delle relazioni familiari. La famiglia è presente nell'ordinamento penitenziario come “soggetto verso cui il detenuto ha diritto di rapportarsi”. Essa è considerata come risorsa nel percorso di reinserimento sociale del reo ed inserita tra gli elementi del trattamento individuale. Durante il periodo detentivo il mantenimento e la frequenza dei rapporti con la famiglia svolgono un indispensabile sostegno al percorso rieducativo della persona, determinandone in gran parte l'esito del reinserimento nella società. Gli incontri con i familiari, il contatto epistolare e telefonico, è generalmente fonte di rassicurazione per chi è in carcere, riduce il senso di abbandono e lo induce a ritenere provvisoria l'attuale sua situazione, permettendogli di costruire nuove e diverse progettazioni per il futuro.

I familiari pagano, a loro volta, un altissimo prezzo, sia in termini affettivi, che economici (spesso la persona detenuta è quella che portava reddito in famiglia), che di stigma sociale. Considerando la cifra di circa 65.000 detenuti, è possibile immaginare un calcolo di quante possano essere le persone esterne colpite da questo dramma. Spesso la detenzione incide sulla dimensione familiare e sulla tenuta dei rapporti affettivi, e frequentemente si verificano situazioni di allontanamento e di interruzione drastica dei rapporti. La lontananza e, quindi, l'impossibilità di avere continui e regolari contatti con i propri cari sono spesso la causa di un crollo spesso generalizzato di tutta la famiglia, con la conseguenza di una inevitabile frantumazione del rapporto emotivo-sentimentale. I legami affettivi dilazionati nel tempo e rigidamente definiti nello spazio generano sentimenti di perdita e di frustrazione, provocando sentimenti difficili da sopportare; molta dell'attesa del tempo carcerario avviene proprio in funzione dei colloqui o delle telefonate, che però lasciano un forte sentimento di frustrazione in quanto private della possibilità di affetto ed intimità. Il tempo da trascorrere in carcere gioca poi, evidentemente, come fattore negativo all'interno della coppia, e può divenire causa di separazione sia dal partner che dai figli. Quindi la punizione non coinvolge solo il detenuto, ma tutte le persone che facevano parte della sua vita e con le quali aveva un rapporto significativo. La Costituzione sostiene che il detenuto deve essere socializzato, ma tale compito diviene più difficile privandolo della possibilità di vivere le sue relazioni affettive, che fanno parte della sua identità. L'attuale normativa non contiene articoli che vietino esplicitamente la sessualità, intesa come parte importante della affettività, come nessun articolo la autorizza se non, indirettamente, con la possibilità dei permessi premio, che, però, non sempre sono sufficienti a tenere stabile una relazione. Tra le varie modificazioni sensoriali prodotte dagli effetti della carcerazione, il senso che viene prevalentemente colpito è quello del tatto, data la privazione del contatto fisico con un'altra persona.

Per favorire la tutela dei legami familiari tra i detenuti e le loro famiglie, il volontariato organizza la “Festa delle famiglie”, evento che si svolge generalmente in maggio e in novembre, organizzato

dalle associazioni A.VO.C. e “Il Poggeschi per il carcere”. L’iniziativa, che ha spesso assume una forte caratura emotiva da parte delle persone ristrette e dei loro familiari, si svolge, tempo permettendo, nelle aree verdi, offrendo quindi una dimensione meno “carcerizzata” dell’evento.

Del resto, le sale colloqui richiederebbero migliorie sia strutturali che organizzative. A tal fine, a seguito di alcune segnalazioni rivoltemi da padri detenuti sull’organizzazione della sala colloqui, questo Ufficio si è rivolto all’associazione “Telefono Azzurro”, che in precedenza aveva animato i momenti di colloquio tra genitori e figli, ma che, a seguito di necessità riorganizzative interne, ha poi interrotto il servizio. Telefono Azzurro ha manifestato la decisione di riprendere tale importante attività, preceduta da una formazione rivolta a nuovi volontari destinati alle carceri della regione, che si è svolta in giornata seminariale alla Dozza. Proprio in questi giorni, i volontari (12 persone solo per la Dozza) hanno ricevuto l’autorizzazione all’ingresso ed inizieranno la loro attività.

Sul tema della tutela degli affetti, le azioni del volontariato si spingono oltre le giornate descritte. Da parte delle associazioni vi è una costante attenzione al mantenimento dei contatti esterni con persone significative per il detenuto, all’ascolto dei familiari, all’ospitalità dei familiari recatisi in visita.

Tuttavia molto di più in questo senso si realizza in altri paesi europei e si potrebbe realizzare da noi. Il diritto all’affettività in carcere è una realtà consolidata in vari paesi europei e non solo. Le diverse normative risultano più avanzate rispetto a quella italiana in quanto prevedono spazi adeguati per l’incontro con i familiari. Il tema, fondamentale, della qualità degli spazi, andrebbe seriamente riconsiderato, se si vogliono garantire condizioni di vivibilità negli istituti. L’habitat e lo spazio hanno costituito, da sempre, un nodo centrale del carcere. La storia del carcere è infatti storia di spazi, di recinti, di mura, di definizioni e di delimitazioni.

Rendere possibili e vivibili questi spazi, attraverso i diversi ruoli giocati dai soggetti, significa incidere profondamente sulla salute o sulla malattia delle persone. I modelli spaziali prodotti dall’Amministrazione Penitenziaria sono fortemente inadeguati in quanto privi di ogni elemento che li possa ricondurre a soluzioni architettoniche attente ai temi del benessere ambientale e spaziale. Rendere possibili e vivibili questi spazi, attraverso i diversi ruoli giocati dai soggetti, significa incidere profondamente sulla salute o sulla malattia delle persone. Il modello spaziale carcerario dovrebbe essere coerente con le finalità della pena riformata. Andrebbero avviate sistematiche collaborazioni con le facoltà di architettura e ingegneria per l’elaborazione di modelli progettuali. Le tendenze evolutive dell’architettura penitenziaria che si sono attuate negli ultimi decenni in alcuni paesi europei sembrano essere a noi sconosciute; in silenzio e senza probabilmente che i responsabili ne tengano conto vengono perpetuati schemi tipologici che si muovono in direzione contraria all’enunciato delle nostre leggi di garanzie democratiche per i detenuti.

Da tempo si parla della costruzione del nuovo padiglione della Dozza. Sarebbe auspicabile una progettazione in tale senso.

## **Le azioni possibili**

Comunque, tornando alla nostra realtà: andrebbero implementate sia le situazioni che i luoghi di incontro e le possibilità di contatti anche telefonici. Ragionevolmente non è possibile auspicare per il nostro carcere l’edificazione di una realtà straordinaria come il “Giardino degli Incontri” del carcere di Sollicciano, la cui opera, con il nuovo edificio, il relativo giardino, il teatro all’aperto e le opere annesse, è destinata agli incontri dei detenuti con i loro familiari ma anche ad altre iniziative utili all’apertura di rapporti da parte della società civile e delle sue istituzioni al mondo del carcere. Giovanni Michelucci, considerato un maestro dell’architettura contemporanea, giudicava questa straordinaria esperienza di progettazione partecipata «tra le più belle e significative» della sua vita, un’esperienza realizzata col gruppo di detenuti che lo invitò e collaborò con lui nelle difficili condizioni di un carcere metropolitano. Il «Giardino degli Incontri» esprime una forza innovatrice in tema di umanizzazione della pena, oltre al riconosciuto valore architettonico del progetto. Il punto di partenza del progetto è stato la ricerca di una migliore risposta da parte dell’Istituto alle esigenze di incon-

tro delle persone detenute con i propri familiari. Ciò ha permesso di focalizzare l'attenzione soprattutto sui minori, la parte più esposta e fragile in una situazione di detenzione del genitore. Scriveva a questo proposito Michelucci: «Saranno soprattutto i bambini, oltre le nostre intenzioni, che scopriranno il senso dello spazio e i tanti loro modi di poterlo usare». Il progetto interviene nella struttura fisica ma anche nel sistema dei rapporti con la città, sul senso di esclusione, di chiusura, di separazione che comporta essere dentro il recinto di un carcere.

In ogni caso, anche a “edilizia ferma” è possibile progettare iniziative volte al miglioramento ed alla tutela degli affetti. Varie esperienze, da parte di associazioni, in diverse carceri italiane sono già state realizzate nella progettazione di spazi ed interventi volti ad attutire l'impatto traumatico dei familiari, in particolare i bambini, ma anche di implemento delle possibilità comunicative.

Si ritiene pertanto necessario, in sinergia tra Ente Locale e Istituto, promuovere l'istituzione di Case per madri detenute con figli, insieme al miglioramento delle aree destinate all'incontro con i familiari, con particolare riguardo all'incontro con i minori, favorire luoghi in cui si possono sperimentare tipologie di relazione tra genitore e figlio che permettano una situazione più affettivamente gratificante per tutti.

In riferimento al *work in progress* di questo Ufficio, si ritiene utile attivare un progetto di sostegno alla genitorialità inteso come consapevolezza del proprio ruolo, analisi delle proprie risorse e difficoltà nella relazione e tutto quanto afferisce a questo importantissimo tema. L'idea, che è già stata proposta alla Direzione dell'Istituto, prevede il coinvolgimento di esperti sul tema al fine di non creare improvvisazioni su un argomento così delicato.

# LA CASA CIRCONDARIALE "DOZZA"

L'Istituto penitenziario di Bologna ha notoriamente una capienza di 497 posti mentre ne contiene mediamente 910. È composto dal reparto Giudiziario, suddiviso su tre piani, con 4 sezioni per piano, con una presenza di circa 650 persone; un reparto Penale (con due sezioni), con una presenza di 100 detenuti; un reparto Femminile (con due sezioni), ove mediamente sono ospitate circa 60 donne.

Vi sono anche una sezione per i detenuti nuovi giunti (il "Polo di accoglienza") e una sezione esterna alla cinta muraria, destinata ai semiliberi ed ai lavoranti all'esterno, nella quale vi sono attualmente 22 persone.

L'istituto, costruito nel 1986, evidenzia molte problematiche strutturali. Le celle, che erano state previste per uso singolo, hanno una metratura di circa 10 mq, più il bagno di 3 mq. Alcune sezioni hanno la doccia in cella, le altre hanno locali doccia da quattro piatti. Attualmente vi sono contenute 2 persone nelle sezioni penale e femminile, mentre al giudiziario possono arrivare anche a tre.

Una sezione di particolare sofferenza è l'Infermeria, non solo per le condizioni fisico- psichiche dei ristretti. È sempre stata una delle sezioni maggiormente vessate dal sovraffollamento, e più volte in passato si è dovuto ricorrere a materassi stesi a terra per far fronte all'aumento dei detenuti, misura paradossale posta in essere proprio nel luogo che più di altri dovrebbe garantire condizioni di igiene e vivibilità, data la presenza di portatori di gravi patologie. Fortunatamente questa situazione non si verifica ormai da tempo. L'attuale presenza è di circa 70 persone.

Al primo piano del Giudiziario dall'aprile 2012 è stata creata la sezione cosiddetta aperta, "Pegaso", rispondente alle indicazioni fornite dalla circolare 25 novembre 2011, ed anche in altre sezioni, ove possibile, si sta lavorando per realizzare modelli attenuati di custodia così come previsto dalle circolari sulla sorveglianza dinamica. Problematico è il terzo piano, che ospita due sezioni di detenuti classificati AS3 (Alta Sicurezza livello 3) ed i cosiddetti "protetti" (sez 3C), che richiedono accorgimenti particolari in relazione agli incontri con le altre sezioni, generalmente una delle sezioni più problematiche anche per l'organizzazione di attività legate al trattamento.

La presenza media di detenuti si attesta attualmente intorno alle 910 unità, con una percentuale di stranieri del 58% circa.

Il numero medio dei detenuti in esecuzione di pena, in posizione giuridica mista con definitivo, è di circa la metà; la restante parte è in custodia cautelare.

Presso il reparto Giudiziario vi sono numerosi detenuti con posizione giuridica definitiva. Presso il Penale sono presenti quasi esclusivamente detenuti definitivi con pena inflitta superiore ai 5 anni.

I detenuti presenti nella Casa Circondariale al 30.06.2013 sono 966 (890 uomini e 76 donne) a fronte di una capienza di 497 posti; 585 di essi sono stranieri.

## **Il problema delle risorse**

In riferimento al problema generale delle risorse, anche la gestione del personale ha risentito dei tagli generali, anche se in misura minore. Il personale di Polizia penitenziaria, pur avendo un organico elevato, ha presenze in riduzione. In aggiunta, il loro utilizzo è riconvertito nello svolgimento di altre funzioni, particolarmente quelle amministrative, molto carenti nella

Amministrazione penitenziaria. Distolti dal loro ruolo specifico, gli agenti penitenziari saranno sempre più insufficienti nella copertura delle funzioni e degli organici propri.

Cronica è l'insufficienza di organico per gli educatori e gli assistenti sociali, che hanno ruoli scoperti: 27% per gli educatori e addirittura 35% per gli assistenti sociali. Anche qui nessun calcolo delle esigenze, visto che l'incremento della popolazione detenuta dovrebbe portare ad aumentare questi numeri. L'avvento della L.199/2010 fa crescere l'organico della Polizia penitenziaria e, mentre dà nuove funzioni al servizio sociale non prevede aumenti di personale preposto: anzi, la direzione pare quella della riduzione dell'organico degli educatori e degli assistenti sociali.

Infine, i direttori. Si rimarca la necessità di una direzione stabile per la Dozza. L'attuale direzione è la quattordicesima in quindici anni. Una fase di stabilità si è avuta con Ione Toccafondi, che ha terminato il suo servizio nel dicembre 2012 dopo tre anni e mezzo di lavoro consecutivi, nei quali si è riusciti ad avviare nuovi progetti ed implementare quelli esistenti. La Dozza dovrebbe avere un direttore fisso, con un mandato non breve. Spesso i direttori sono in missione, quindi hanno contemporaneamente la responsabilità di più istituti. Avendo a disposizione un mandato consistente, unico e stabile nel tempo si possono elaborare linee precise di indirizzo che comprendano una programmazione di ampio respiro in relazione alle caratteristiche specifiche dell'istituto, anche in riferimento alla riorganizzazione prevista dalle circolari sui circuiti regionali. E' scontato che i rapporti con le persone e con i referenti si costruiscono e si consolidano con il tempo e con uno stabile lavoro concertato. L'attuale direttrice, Claudia Clementi, ha coperto la funzione con una missione iniziale di 3 mesi (marzo-maggio 2013) ora prorogata fino a settembre 2013, e mantiene contemporaneamente la direzione del carcere di Pesaro.

Una buona notizia è sicuramente giunta con l'arrivo di un Provveditore regionale stabile, Pietro Buffa, già direttore del carcere Lorusso-Cotugno di Torino, che ha dato l'avvio ad una nuova, vivace e necessaria stagione di progettazione per l'istituto, il cui programma, pur mantenendo al propria autonomia, viene contemplato in una più vasta progettazione di riordino regionale prevista dalle circolari DAP.

Per quanto riguarda il personale, la pianta organica della Polizia penitenziaria prevede 567 unità, in realtà solo 415 sono in servizio. Gli educatori sono 8, più un capo area; valutando la cifra in termini di rapporto con l'attuale numero dei detenuti, più di 900, è facile ricavare il tempo destinato per ciascun ristretto.

Una scure progressiva si è abbattuta anche sulle risorse destinata agli Uffici di Esecuzione Penale Esterna. I tagli previsti dal D. L.vo n. 95/2012 (spending review) hanno creato difficoltà negli operatori che in questi anni hanno elaborato un'esperienza di esecuzione penale esterna metodologicamente strutturata, efficiente ed efficace. Questa riduzione di risorse produrrebbe un effetto devastante sugli UEPE, poiché ricadrebbe su un sistema cui è assegnato il compito di eseguire le pene non detentive, già in stato di seria difficoltà in seguito al taglio degli organici previsto con il Decreto del 31.01.2012.

Le condizioni in cui si trova il sistema dell'Esecuzione penale esterna devono provocare grande attenzione, a maggior ragione dato l'ampliamento delle misure detentive non carcerarie.

I diversi progetti di riforma, elaborati in questi anni, concordano sulla necessità di sperimentare forme nuove e diversificate di sanzioni penali esterne al carcere. Sarebbe quindi indispensabile uno spostamento delle risorse verso il settore esterno. Non è possibile garantire dignità al sistema dell'Esecuzione penale esterna, destinata ad aumentare con i recenti decreti, senza un contestuale ed indispensabile consolidamento del sistema che deve presidiarlo.

Negli altri Stati europei il rapporto agenti/detenuto è più basso di quello italiano, mentre il rapporto personale addetto al trattamento/detenuto in Italia è fra i più bassi in Europa.

## **Altre pratiche come possibili proposte: l'esperienza del Carcere di Padova - gli "Agenti di rete"**

Per far fronte alla carenza di educatori del carcere "Due Palazzi", il Comune di Padova ha finanziato il progetto "Accordo di rete nell'ambito della sperimentazione per la «Realizzazione della rete locale per il reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale»" sottoscritto da Comune di Padova, Direzione della Casa di Reclusione di Padova, Associazione "Granello di Senape". Esperienza simile è stata realizzata, tramite la figura dell'Educatore-ponte, nel carcere di Sollicciano di Firenze. L'obiettivo è quello di potenziare, ovviamente non in sostituzione di personale della Casa di Reclusione, le risorse nell'istituto al fine di favorire le seguenti azioni:

- elaborazione di un Progetto dimissioni, per detenuti prossimi al fine pena;
- Creazione di una rete per l'inserimento socio-lavorativo di detenuti ed ex detenuti.

Nel Progetto dimissioni, gli attori coinvolti sono l'Ufficio Educatori Casa di Reclusione di Padova, l'UEPE di Padova, lo Sportello di Orientamento Giuridico e Segretariato Sociale, ed operano al fine di costruire una lista costantemente aggiornata dei "dimittendi" cioè di coloro che sono ormai a fine pena, da inviare a l'Ufficio Educatori.

Il "progetto dimissioni" si è posto come obiettivo quello di monitorare la situazione delle persone prossime alla scarcerazione per intercettare tempestivamente quelle situazione di disagio che spesso sono alla base della recidiva. L'agente di rete opera all'interno della casa di Reclusione aggiornando costantemente l'elenco e raccogliendo le informazioni necessarie all'avvio di un percorso individualizzato di sostegno alla scarcerazione. Naturalmente, gli interventi vengono concordati con gli educatori e gli assistenti sociali dell'UEPE.

Dopo aver selezionato le persone che necessitano di un accompagnamento all'uscita, si individua il tipo di intervento utile: nel caso di persone che abitano fuori dal comune, si fornisce un servizio di informazione e orientamento ai servizi presenti nel territorio dove la persona farà ritorno, cercando di facilitare il rapporto tra la persona e quei servizi.

Il progetto "Agenti di rete" prevedeva che l'Associazione "Granello di Senape" desse incarico a 4 educatori professionali, da assegnare alla Direzione della Casa di Reclusione, che prestavano servizio per 20 ore procapite alla settimana in conformità alle esigenze e secondo le indicazioni dell'Istituto, tenendo conto che detti operatori non sono impegnati in mansioni in sostituzione di personale della Casa di Reclusione stessa.

Il progetto, iniziato nel febbraio 2009, si è concluso nel giugno 2010, coinvolgendo 4 figure professionali per il primo anno e 3 per i rimanenti sei mesi.

In questo periodo gli agenti di rete hanno fornito un apporto decisivo all'ufficio educatori della Casa di Reclusione di Padova, cronicamente sotto organico, concentrando perciò la propria attività maggiormente all'interno dell'istituto. La loro specificità è stata quella di concentrarsi sul consolidamento della Rete con il territorio e in particolare sull'inserimento socio-lavorativo dei dimittendi e di persone detenute che potrebbero uscire dal carcere con una misura alternativa. L'Agente di Rete aggiorna ogni due settimane la lista dei detenuti che presentano un fine pena entro i 12 mesi successivi; per ciascuno dei detenuti che presentano questa caratteristica vengono raccolte alcune informazioni, sia attraverso la consultazione del fascicolo personale, sia attraverso colloqui con gli operatori istituzionali che lo hanno in carico e con il detenuto stesso, al fine di valutare la sua situazione e avviare un progetto individualizzato di sostegno all'uscita dal carcere.

### **Il progetto d'istituto**

La sintesi dell'attività di programmazione per i penitenziari è rappresentata dal Progetto d'Istituto, introdotto con lettera circolare 0024103 del 20 gennaio 2011. Questo documento descrive la programmazione degli interventi previsti per il raggiungimento degli obiettivi istituzionali,

attraverso azioni progettuali che, nell'ambito della specificità del mandato, prevedano il coinvolgimento di tutti coloro che, a vario titolo, sono coinvolti sul tema dell'esecuzione penale.

Il Progetto deve fare riferimento, secondo le indicazioni del Dipartimento disposte dalle circolari 206745 e 36997, rispettivamente del 30 maggio 2012 e 29 gennaio 2013, ad un percorso di cambiamento strategico ed operativo che tenda a recuperare compiutamente il senso della norma, costituzionale ed ordinamentale, richiamato anche dalle direttive europee e dalle recenti sentenze di condanna dell'Italia da parte della Corte di Strasburgo per trattamento inumano e/o degradante. La revisione dei circuiti penitenziari, affiancata dalla razionalizzazione e diffusione delle prassi virtuose che da alcune parti sono state realizzate, costituisce un passaggio necessario per realizzare il cambiamento nel sistema penitenziario nazionale. Il richiamo delle circolari al "carcere aperto" è la necessaria realizzazione di quanto disposto dal legislatore all'art. 6 della legge penitenziaria che definisce 'camere di pernottamento' le celle di detenzione.

Questo necessario cambiamento, se si vuole renderlo sostanziale, è imprescindibile dal potenziamento di una diversa e maggiore offerta trattamentale che il Progetto d'Istituto deve comprendere. Gli elementi del trattamento quali il lavoro, la formazione professionale, l'istruzione, il rapporto con la famiglia, le attività culturali devono trovare la massima diffusione nell'organizzazione di un Istituto, prevedendo un ampliamento delle risorse annualmente assegnate dal Dipartimento attraverso il coinvolgimento della comunità esterna in tutte le sue componenti. Questo nuovo orientamento tende a riportare al senso originario il testo del citato art. 6 della legge penitenziaria. Il Progetto dovrà individuare, per tutti gli istituti cd. a "media sicurezza" e in particolar modo nelle case di reclusione, soluzioni caratterizzate da un ampliamento degli spazi utilizzabili dai detenuti per frequentare corsi scolastici, di formazione professionale, attività lavorative, culturali, ricreative, sportive e, ove possibile, destinando un istituto o una sezione di questo totalmente a "regime aperto" (art. 115, 3° comma). In questi luoghi potranno essere ospitati detenuti prossimi alla dimissione il cui fine pena sia inferiore ai 18 mesi, in considerazione del corrispondente innalzamento del limite di pena per ottenere la detenzione domiciliare prevista dalla L. 199/2010.

Pur riconoscendo l'indiscussa validità di questa impostazione, si apre tuttavia un problema non da poco, che è il tema delle risorse. Se, come dice l'art 4 delle Regole Penitenziarie Europee, "*Le condizioni detentive che violano i diritti umani del detenuto non possono essere giustificate dalla mancanza di risorse*" la realtà è che le condizioni dell'attuale patrimonio edilizio carcerario sono in estrema difficoltà. Invero, sarebbe necessario programmare l'impiego di risorse economiche per mantenerlo in ordine. Se si salta questo passaggio, ci si troverà nella necessità di costruire ex novo, con una spesa estremamente più ingente, oltre al discorso più generale sul tema della opportunità o meno della costruzione delle carceri. Dato che la via della manutenzione non è stata perseguita, gli immobili hanno subito un forte degrado, a scapito del lancio di un "Piano Carceri" del 2010 che ha previsto addirittura il ricorso ai fondi della Cassa Ammende (modificandone all'uopo la destinazione delle finalità), destinata al reinserimento dei detenuti. Probabilmente la realtà, quindi, è che non ci sono risorse né per la manutenzione, né per la costruzione. Quindi, le linee operative previste dalla riorganizzazione disposta nelle circolari sul trattamento, dove troveranno le risorse per essere concretizzate?

La risposta a questo interrogativo rimanda all'auspicio di una prospettiva politica orientata alla progressiva riduzione quantitativa e qualitativa del carcere nelle politiche penali complessive, che esamini complessivamente il problema. Il tema del sovraffollamento è imperante da 20 anni, che sono stati anche quelli che hanno prodotto la legislazione che più ha contribuito a riempire le carceri.

## **Le attività che si svolgono all'interno**

Si riporta, a seguito, una parziale descrizione delle attività complessive svolte nel Carcere di Bologna. Dato che la trattazione specifica e articolata di tutti i dati è contenuta nel “Progetto di Istituto”, redatto dall'Area educativa e messo a disposizione di questo Ufficio dal capo area Massimo Ziccone, si rimanda alla consultazione del documento completo.

### **Istruzione**

#### **1. Corsi di alfabetizzazione**

Per l'anno scolastico 2011/2012 sono state rinnovate le offerte di corsi di alfabetizzazione (12 corsi) con 3 insegnanti. La Direzione aveva richiesto di aumentare il numero dei corsi per far fronte all'aumento dei detenuti stranieri; tale richiesta non è stata accolta dall'Ufficio Scolastico Provinciale. L'offerta è stata comunque integrata attraverso un 13° corso di Italiano finanziato dalla Provincia di Bologna e gestito da un insegnante del CD/LEI (Centro di Documentazione Laboratorio per un'Educazione Interculturale), che si è svolto nell'autunno 2012.

Secondo i dati forniti dall'Istituto Comprensivo n° 10 di Bologna, nell'anno scolastico 2011/2012 120 detenuti hanno concluso positivamente il percorso.

Circa 316 detenuti hanno frequentato, almeno per un breve periodo, i corsi.

#### **2. Corsi di scuola media inferiore**

Per l'anno scolastico 2011/2012 sono stati avviati 7 corsi. Hanno conseguito la licenza 40 detenuti.

Per l'anno scolastico 2012/2013 i corsi sono stati ridotti a 6. Hanno conseguito la licenza 35 detenuti.

#### **3. Corsi di istruzione superiore**

Sono attualmente funzionanti 3 pluriclassi di Ragioneria. I corsi sono garantiti dall'Istituto Statale di Istruzione Superiore “J. M. Keynes” di Castel Maggiore. Rispetto al 2010/2011 è stato tagliato dall'Istituto Scolastico Provinciale un corso, nonostante il costante aumento delle richieste di iscrizione e le lunghe liste d'attesa alle quali sono costretti i detenuti.

Nell'anno scolastico 2011/2012 hanno sostenuto (con esito positivo) l'esame di stato 2 detenuti. Considerato che nella sezione femminile non è presente alcun corso di scuola superiore, carenza segnalata dalle stesse detenute, a causa del numero esiguo di allieve che frequenterebbero la classe, la Direzione ha autorizzato i docenti volontari del Keynes e delle scuole Besta presenti nella sezione femminile a supportare le detenute nella preparazione dell'esame da privatiste.

Nell'anno scolastico 2012/2013 il progetto di volontariato è stato esteso ai detenuti del braccio C (sezione protetti) del terzo piano del Giudiziario.

#### **4. Studi universitari**

La Convenzione con l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, rinnovata a dicembre 2012 con scadenza 2015, permette ai detenuti di accedere gratuitamente ai corsi universitari; tale convenzione agevola anche il personale di Polizia Penitenziaria.

Questi i corsi di laurea attivi: Giurisprudenza, Scienze politiche e delle organizzazioni, Scienze zootecniche, Antropologia, religioni, civiltà orientali, Tecnologia agraria, Beni culturali, Produzioni animali e controllo fauna selvatica.

E' in fase di progettazione la costituzione del “Polo universitario penitenziario” che dovrebbe avere valenza regionale, alla cui fase di consultazione questo Ufficio partecipa.

### **Formazione professionale**

La Provincia di Bologna ha finanziato i seguenti corsi di formazione professionale iniziati o conclusi nel 2012, tutti rivolti a detenuti in condizioni di poter usufruire di programmi di reinserimento lavorativo sia all'interno che all'esterno:

- Muratore Qualificato - 12 persone
- Addetto igienizzazione degli ambienti - 12 persone
- Addetto alla produzione pasti con competenze in panetteria e pasticceria ” - Maschile , 12 persone
- Addetto alle acconciature - 4 persone
- Aiuto giardiniere con competenze in orto florovivaistico ed apicoltura” - Maschile, 10 persone
- Addetto al settore apistico – Maschile – 5 persone. Nel 2010 è stato allestito un apiario su proposto da CONAPI (Consorzio Nazionale Apicoltori). Sono state donate 20 arnie, abitate da api provenienti da allevamenti biologici, le tute, i guanti, i mielari e tutta l’attrezzatura per consentire ai primi 18 detenuti di imparare a gestire un apiario, imparando le tecniche di apicoltura attraverso il primo corso di formazione, per apicoltori. Nel 2011 sono stati prodotti 680 kg di miele.
- Addetto alla lavanderia Maschile, 4 persone
- “Addetto al pretrattamento di materiali elettrici ed elettronici non pericolosi – RAEE” 4 persone
- “Montaggio e assemblaggio componenti meccanici” 14 persone
- “Addetta alle acconciature” Femminile, 4 persone

## Lavoro

Le risorse economiche attuali hanno permesso di occupare, nel 2013, in lavori domestici alle dipendenze dell’Amministrazione Penitenziaria, in media, 126 detenuti al mese rispetto ai 262 posti di lavoro a tempo pieno richiesti dalla Direzione e ai 179 autorizzati dal PRAP dell’Emilia Romagna.

POSTI DI LAVORO (GIUGNO 2013)	ORE SETT.	N°	TOT.ORE
FULL TIME	36	31	1116
PART TIME 50%	18	52	936
PART TIME 1/3	12	5	60
PART TIME 1/4	9	5	45
PART TIME 1/6	6	11	66
PART TIME 1/12 (JOLLY)	3	22	66
TOTALE LAVORANTI MENSILI	126		
TOTALE ORE MENSILI LAVORATE	2.289		
TOTALE POSTI DA 36 ORE SETTIMANALI	63,6		

Prosegue l'attività di Disassemblaggio RAEE (Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche) con tre detenuti assunti con contratto a tempo determinato dalla Cooperativa IT2 (titolare della convenzione con il carcere di Bologna) ed uno in borsa lavoro.

Il 25/01/2011 è stata siglata la convenzione con **“Fare Impresa in Dozza S.r.l. Impresa Sociale”**. Della società fanno parte, oltre che la Fondazione Aldini Valeriani, che ha curato la formazione, la G.D. S.p.A., la I.M.A. S.p.A. e la Società Investimenti di Maurizio Marchesini & C. S.A.p.A., imprese di rilevante importanza nel settore meccanico e del packaging. Il progetto ha consentito l'allestimento, all'interno della struttura penitenziaria bolognese, di un'officina meccanica che

realizza forniture ed accessori per le imprese associate e non. Per la realizzazione del progetto si è concordato di concedere a titolo di comodato gratuito i locali prima adibiti ad uso palestra del reparto penale. L'Amministrazione penitenziaria si è fatta carico di ristrutturare i locali secondo la messa a norma prevista per il funzionamento. Questi lavori sono stati realizzati in economia con manodopera di detenuti. Il piano tecnico prevedeva un impegno economico di circa 100.000 euro che ha trovato copertura finanziaria nella Cassa per le Ammende. Il progetto ha assicurato l'assunzione a tempo indeterminato di 10 detenuti (con decorrenza da giugno 2012), e la possibilità, al termine della pena o in misura alternativa, di continuare il rapporto di lavoro presso aziende del gruppo. Dal primo giugno 2013 altri 6 detenuti, a seguito di un secondo corso di formazione professionale, sono stati assunti a tempo indeterminato.

Il 16 novembre 2012 si è tenuta presso la Casa Circondariale un'iniziativa per la presentazione dell'attività.

Progetto sulla raccolta differenziata, realizzato nel 2011 e parte del 2012 grazie ad una proficua collaborazione tra Hera, Comune di Bologna (Settore Ambiente e Settore Sociale) e Casa Circondariale, che ha impegnato due squadre di lavoro di 5 detenuti. L'ufficio del Garante ha sollecitato gli enti e uffici preposti affinché sia possibile la riattivazione del progetto, la cui chiusura vanifica un'esperienza particolarmente valida non solo per la qualità della vita in carcere ma anche sul tema dell'educazione alla salute e all'ambiente. A seguito di numerose sollecitazioni da parte di questo ufficio è stato indetto un incontro per la riattivazione del progetto ampliandolo a tutte le sezioni.

Presso la sezione Femminile era stata avviata nel dicembre del 2008, e si era conclusa nel marzo del 2009, la formazione di 8 detenute nel campo della sartoria. Nel mese di aprile 2010 è stato avviato un secondo modulo formativo, guidato da una sarta professionista legata alla Cooperativa sociale "Siamo qua", con l'obiettivo di realizzare alcuni campioni dimostrativi delle possibilità produttive del carcere in questo ambito. Il 17/11/2010 è stata siglata con la cooperativa una convenzione per l'apertura del laboratorio sartoriale Gomito a Gomito, che oggi impegna per 4 ore al giorno 2 detenute assunte con contratto di lavoro a domicilio e 1 in tirocinio formativo. Per un certo tempo la produzione è stata costituita principalmente da capi di vestiario per bambini, successivamente l'attività si è concentrata nella produzione di borse in tessuto. L'attività di vendita avviene attraverso banchetti in alcune postazioni del centro città. Tutto il materiale utilizzato viene donato da aziende, associazioni, negozi, cittadini sensibili all'iniziativa, che in questo modo sostengono e permettono di ridurre al minimo le spese di acquisto, per concentrare il ricavato esclusivamente negli stipendi delle lavoratrici. L'attenzione che si riserva al "non spreco" e all'utilizzo di materiali non più commerciabili non è comunque una mera ricerca di risparmio, ma una politica che si vuole perseguire per tutta la conduzione del laboratorio. Per garantirne la sopravvivenza l'attività necessiterebbe un sostegno stabile, che potrebbe essere anche fornito dall'ente locale, ad esempio per forniture di beni che l'Amministrazione comunale deve comunque acquistare per consumi ordinari e che ad oggi sono forniti da altre ditte selezionate sul mercato.

Laboratorio per la realizzazione delle "Pigotte"

Continua la produzione delle bigotte, avviata da anni su iniziativa del Comitato provinciale dell'Unicef di Bologna. Nel 2010 l'accordo per lo svolgimento di questa attività ha assunto la forma di un Protocollo d'intesa tra la Direzione della Casa Circondariale e il Comitato Provinciale UNICEF-Onlus. L'attività viene svolta dalle detenute a titolo gratuito in favore dell'Unicef.

Per quanto riguarda le Borse lavoro attivate in favore di detenuti, si sono avute negli ultimi anni alcune complicazione legate al passaggio delle funzioni da una gestione diretta del Comune di Bologna in parte ai Quartieri ed in parte all'Azienda pubblica di Servizi alla Persona - Poveri

Vergognosi. Dopo un periodo di assestamento, si è pervenuti ad una situazione di maggiore chiarezza ed oggi referente unico del Carcere per questa attività è l'ASP. Nel 2010 sono state erogate 51 mensilità di borsa lavoro (per un totale di quasi 23.000€), delle quali 15 hanno riguardato il progetto "RAEE in carcere" e 8 il Laboratorio di sartoria. Nel 2011 e nel 2012 sono state erogate borse lavoro per altri 52.000€.

E' proseguita anche nel 2012 l'attività dello Sportello di Informazione e Orientamento al Lavoro, gestito in collaborazione con il Centro per l'Impiego della Provincia di Bologna, che, oltre a fare un'attività di costante ricognizione delle risorse lavorative interne, in modo da creare una banca dati informatizzata dei curricula dei detenuti, fornisce informazioni alle aziende che vogliono assumere e offre consulenza sulle modalità per superare i problemi connessi alle caratteristiche di questo tipo di assunzione. Inoltre garantisce accompagnamento e monitoraggio dell'inserimento lavorativo attraverso un operatore referente per l'azienda ed interfaccia con la stessa.

## **Altre attività**

### **Mediazione socio culturale**

Per i detenuti stranieri a rischio di emarginazione, opera ed è stato di recente potenziato, uno Sportello informativo; sono presenti mediatrici socio-culturali di lingua araba, albanese, serbo-croata e di lingua inglese. La gestione del servizio è passata dal Comune di Bologna all'A.S.P. Poveri Vergognosi.

### **Sportello di sostegno psicologico**

E' attivo in carcere dal 2007 un servizio volto a fornire sostegno psicologico a detenuti con problematiche di tossicodipendenza e alcolismo o a rischio di sviluppare forme di dipendenza. I colloqui sono sia individuali che di gruppo. Per l'anno 2012/2013 il PRAP ha autorizzato 708 ore di Sportello.

### **Informazione giuridica**

L'Associazione "L'Altro diritto – Onlus" ha avviato nel 2008 un'attività volontaria di informazione giuridica in favore dei detenuti. I volontari, giovani laureati, sono coordinati da Emilio Santoro, docente di materie giuridiche che già da anni guida questo tipo di attività nelle carceri toscane. Nell'ottobre 2012 questa presenza è stata formalizzata, su proposta dell'Ufficio del Garante, attraverso una Convenzione non onerosa tra Associazione e Comune di Bologna. La convenzione, inizialmente stipulata con scadenza aprile 2013, è stata rinnovata per ulteriori 6 mesi. **\*(All. B)**

### **Sportello anagrafe**

Dal mese di ottobre del 2009 è in funzione all'interno del penitenziario, il primo e il terzo mercoledì di ogni mese, un servizio di rilascio della documentazione anagrafica. Il servizio ai detenuti (ed al personale penitenziario) è regolato da una convenzione tra la Direzione del carcere ed il Quartiere Navile, che ha messo a disposizione 2.498 euro di cui 1.752 spesi per l'allacciamento alla rete telematica, l'acquisto di una stampante e di un computer. A seguito di varie segnalazioni pervenute dai ristretti, che evidenziavano una minore presenza degli operatori con conseguenti disagi, questo Ufficio ha richiesto un incontro con il Direttore del Quartiere Andrea Cuzzani al fine di dare la disponibilità di questo Ufficio per superare gli aspetti organizzativi emersi. L'importanza di questo servizio, al fine del mantenimento dei diritti di cittadinanza e dell'appartenenza ai servizi, è di straordinaria necessità per i reclusi, come si può facilmente immaginare.

I servizi offerti sono: il rilascio di carte di identità, di certificazione dello stato civile, di certificati di nascita, morte e matrimonio.

## **Attività culturali e ricreative**

Nell'Istituto si svolgono moltissime attività culturali, ricreative e sportive grazie al contributo di numerose associazioni di volontariato, che riescono a coinvolgere un numero davvero significativo di detenuti. Per la descrizione di queste attività, considerata la particolare ricchezza ed offerta di iniziative da parte del volontariato, da sempre molto attivo all'interno della Dozza, si rimanda al Progetto d'Istituto.

Di particolare rilevanza culturale è il Progetto Papageno, grazie al quale è stato avviato un laboratorio corale all'interno della Casa Circondariale di Bologna costituito da uomini e donne. I detenuti che hanno aderito si ritrovano settimanalmente per seguire le lezioni tenute dal Maestro Michele Napolitano, che è stato designato dall'Orchestra Mozart per la particolare esperienza in questo settore. Tale attività non costituisce esclusivamente una forma di svago ma, considerato che richiede non poco impegno e concentrazione, ha una forte valenza nel percorso trattamentale. Il 13 novembre 2012 ha avuto luogo presso la Chiesa del Carcere il debutto davanti ad un pubblico esterno pagante.

## **La situazione sanitaria**

La valutazione sanitaria del contesto degli istituti di pena viene rilevata dalle visite ispettive semestrali disposte dal Dipartimento di Igiene Pubblica dell'Azienda Usl, i cui risultati vengono riportati in due distinte relazioni, una per la Dozza e una per il Centro Giustizia Minorile. Le relazioni rilevano le criticità degli istituti e danno indicazioni operative ai fini di garantire un ambiente compatibile con il diritto alla salute. Dalla relazione relativa al secondo semestre 2012 sul Carcere Dozza redatta il 9.01.13, si riportano in sintesi alcuni elementi:

Si sono verificati casi di scabbia e di TBC. Viene posto in rilievo il disagio relativo al sovraffollamento che, oltre a peggiorare le condizioni di vita dei reclusi (si segnala la pratica di conservare i cibi nel bagno, che vengono poi cotti in uno spazio ridottissimo e con fornelli a gas), comporta rischi sanitari. Vi sono inoltre una serie di indicazioni relative al ripristino degli aspiratori nelle celle, alle condizioni della cucina. I dissuasori per i numerosissimi piccioni avevano ridotto la presenza dei volatili; la loro rimozione a seguito di lavori di ripristino ha provocato nuovamente un aumento di deiezioni pericolose per la salute. Se la presenza di topi non è stata rilevata, cosa che viene disconfermata dai detenuti, viene invece consigliato di provvedere ad un numero maggiore di disinfestazioni (attualmente previste ogni 3 mesi) per eliminare le blatte presenti sia al maschile che al femminile. In realtà, sia detenuti che agenti dicono che è necessario tenere uno spessore sotto la porta del blindo per evitare che le blatte infestino le celle.

Altro problema, stranamente non segnalato in questa ultima relazione ASL relativa alla Dozza (mentre lo si rileva in precedenti relazioni), è la condizione delle celle, dei corridoi e delle docce. Nel corso di una visita alla Casa Circondariale di Bologna l'11 maggio scorso ho effettuato, su richiesta di alcuni detenuti, un sopralluogo nei locali adibiti a docce nella Sezione Penale maschile, riscontrando una situazione di consistente degrado che rappresenta una carenza importante dal punto di vista igienico-sanitario. Sia le docce del braccio A che quella del braccio B presentano nel soffitto un ingentissimo tappeto di muffe la cui presenza (sicuramente favorita dalla disfunzionalità generale dell'impianto idrico dell'istituto), come da letteratura medico-scientifica, determina un elevato rischio sanitario. È noto che la presenza di muffe, in particolare in quantità elevata, quindi come nel caso che si segnala, costituisce rischio per la salute in quanto gli effetti provocati sulla persona che si possono determinare comprendono irritazioni degli occhi, della pelle e delle vie respiratorie, nonché allergie. Con il tempo, le irritazioni delle vie respiratorie possono provocare una bronchite cronica e asma. A causa del loro odore penetrante, i funghi della muffa possono pure pregiudicare il benessere degli abitanti. Per persone affette da determinate malattie, inoltre il rischio

è molto elevato, e la sezione penale presenta varie situazioni di persone con salute compromessa. Gli aspiratori dei locali segnalati non funzionano ormai da molto tempo, in una sezione come il penale in cui le docce sono funzionanti quasi ininterrottamente dalle ore 9 alle 17.

Inoltre, la tinteggiatura dei corridoi dei bracci A e B risulta scrostata in parecchi punti, in cattivo stato generale e le pareti necessitano di una ritinteggiatura, per garantire il decoro ed il risanamento di ambienti in cui le persone vivono larghissima parte della giornata.

Questa segnalazione, ovviamente esposta anche alla Direzione e segnalata al Magistrato di sorveglianza di Bologna, è stata inviata al Dipartimento di Sanità Pubblica dell'AUsl di Bologna richiedendo un'ispezione supplementare tesa a verificare le condizioni di vivibilità degli ambienti. Sinora, il Dipartimento di Sanità Pubblica non ha dato nessun riscontro.

A seguito della sollecitazione di alcuni detenuti del terzo piano giudiziario ho ispezionato anche le condizioni della sezione. Parecchie celle evidenziavano macchie di muffe, la condizione dei corridoi necessitava di interventi di ritinteggiatura e le docce, alcune delle quali malfunzionanti, destinate a circa 50 persone, presentano estesissime macchie verdi di muffa tipo tappeto sul soffitto, distacco dell'intonaco, problema di aspirazione dei vapori. E' noto che il carcere della Dozza presenta criticità proprie da un punto di vista strutturale che favoriscono questi problemi (difficoltà legate all'impianto idrico generale ed altre) per cui, a maggior ragione, è necessario provvedere ad una continua manutenzione. Il punto è che l'istituto, con gli attuali fondi non è in grado di far fronte a queste esigenze. Quindi, che fare?

### **Altre azioni dell'Ufficio**

Lo scorso agosto è stata inviata una lettera al nostro Ufficio e ad una serie di altre autorità, a firma "I detenuti della Dozza". Nella lettera si evidenziavano vari problemi, molti dei quali inerenti alle condizioni dell'istituto, dall'igiene in generale, alla presenza infestante di animali nocivi, al cambio dei materassi, del sopravvitto. Dato che parecchi punti riguardavano le condizioni igienico-ambientali dell'edificio, questo Ufficio ha provveduto a inoltrare la lettera dei detenuti al Dipartimento di Sanità Pubblica dell'AUsl di Bologna, sollecitando una tempestiva ispezione finalizzata a verificare se sussistessero condizioni di vita inadeguate dal punto di vista igienico-sanitario, con particolare riferimento agli aspetti critici dal punto di vista ambientale evidenziati nella segnalazione. Si pregava inoltre di trasmettere con urgenza a questo Ufficio le risultanze dell'indagine, considerato che se le situazioni esposte dai detenuti nella lettera avessero trovato in tutto o in parte oggettivo riscontro, la situazione avrebbe richiesto l'adozione di urgenti iniziative per il ripristino di condizioni di vita conformi alle normative vigenti in tema di vivibilità igienico-ambientale negli istituti di pena, considerato che l'attuale condizione carceraria è già gravata dal persistente problema del sovraffollamento, che incide in modo pesantemente negativo sulla qualità della vita delle persone ristrette negli istituti. Anche in questo caso, il Dipartimento di Sanità Pubblica non ha dato nessun riscontro.

Su tutti i problemi elencati è stato chiesto un chiarimento alla Direzione del carcere, verificando di persona, insieme ai Dirigenti, le problematiche segnalate punto per punto.

Sul tema vitto (cibo fornito dal carcere) e sopravvitto (tutto ciò che è possibile comprare autonomamente) l'attenzione è sempre stata elevata. Come già esposto precedentemente sul problema dei bilanci, il costo medio per il vitto giornaliero è di poco meno di 4 Euro. È evidente cosa sia possibile fare con questa cifra, dalla quale vanno ricavati 3 pasti al giorno. Su questo problema da molti anni le maggiori sigle delle associazioni nazionali di volontariato, tra cui la Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia (che mi onoro di presiedere) insieme a "Ristretti Orizzonti" ha condotto una battaglia per chiedere la massima chiarezza sulla gestione del sopravvitto, che ha poi avuto riscontro in interventi normativi emanati attraverso circolari. Non si può dire tuttavia, date le numerose segnalazioni dei detenuti, che sia il problema dei prezzi che delle qualità delle forniture sia risolto. In una recente riunione con il Presidente Tamburino, Capo Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, ho richiesto che un adeguamento della cifra per il

vitto fosse urgentemente previsto. Se si parla di dignità e vivibilità nelle carceri, deve riguardare, oltre la metratura delle celle, anche l'alimentazione corretta, come diritto alla salute.

Va riconosciuto alla Dozza, nonostante la risicatissima cifra, il massimo impegno sulla preparazione dei pasti, le cui grammature tabellari vengono talvolta fatte sfiorare per poter fornire più cibo alle persone. Il mio passaggio dalla cucina del maschile, sia per salutare gli addetti alla preparazione pasti che per verificare cosa mangiano i detenuti, è frequentissimo.

Altro problema annoso è quello del riscaldamento.

Nella visita effettuata presso l'Istituto in data 9.12.2012, ho segnalato quanto segue:

i colloqui con le persone ristrette erano stati effettuati al terzo piano, al penale ed al femminile. In tutte queste sezioni è stata riscontrata una temperatura degli ambienti fortemente al di sotto di quella prevista per una condizione di vivibilità. Oltre alle temperature ambientali eccessivamente basse, dalla popolazione dei ristretti è stato segnalato il problema dell'acqua fredda per le docce. Tale sofferenza del contesto va ovviamente a danno non solo della popolazione ristretta ma anche di tutto il personale, quindi la stessa situazione di disagio vale anche per la Polizia Penitenziaria

Particolare malessere è stato segnalato dalla popolazione femminile, che, in segno di protesta per le difficili condizioni provocate dal freddo, nella serata di sabato 8 dicembre ha messo in atto la battitura delle inferriate. Le ristrette sono state obbligate a dormire con cappotti e giacche, dato che in alcune celle la temperatura era talmente bassa che il fiato diventa immediatamente condensa. Tale situazione risultava particolarmente compromettente per persone affette da patologie: a seguito del freddo è stato segnalato un peggioramento delle condizioni circolatorie di una diabetica, e vi era inoltre un bambino di 3 mesi. Tale situazione generale può essere pertanto definita come compromissiva per tutti coloro che vi transitano. E' quindi evidente l'urgenza della risoluzione di tale malfunzionamento dell'impianto di riscaldamento, che ormai da tempo provoca problemi analoghi.

Tale problema è stato immediatamente segnalato alla Direzione e al Magistrato di Sorveglianza di Bologna, in virtù dell'art 69 O.P. che ne enuncia i compiti di vigilanza degli Istituti, trattandosi di condizione ambientale inadeguata per l'esecuzione della pena. Il 21.12.12 il PRAP ha fornito risposta a questo Ufficio, allegando la lettera di sollecito alla Ditta che gestisce l'impianto per l'esatto adempimento degli obblighi contrattuali; il 28 gennaio 2013 la Casa Circondariale comunicava il superamento delle criticità segnalate.

### **Il rapporto con la Direzione Sanitaria - Le segnalazioni dei detenuti**

Se, come prima affermato, è abituale la mia frequentazione della cucina, il contatto e confronto con la Direzione sanitaria è elevatissimo. Questo perché, tra le segnalazioni prevalenti dei ristretti, vi è quella della violazione del diritto alla salute. Posto che la condizione in sé del carcere è iatrogena, sia per la salute fisica che quella mentale, le peculiarità organizzative rendono più complicato l'ottenimento di questo diritto. Ad esempio, può succedere che visite specialistiche fissate all'esterno saltino a causa di problemi organizzativi. Altro problema segnalato è la terapia farmacologica, spesso considerata inadeguata per le problematiche riferite dai detenuti. Frequentemente i detenuti segnalano la mancanza di comunicazioni tempestive da parte dei sanitari in merito al loro stato di salute, all'esito di esami e molto altro. Ho sollecitato con particolare incisività la direzione sanitaria sul fatto che i detenuti possano disporre personalmente della loro documentazione clinica. Molto spesso, in situazioni di particolare rilevanza, effettuo visite congiunte con Stefano Pazzaglia, Dirigente sanitario per la Dozza ed il Pratello.

Un problema enorme consiste nella gestione delle fisioterapie dei paraplegici. Per il criterio di parità delle prestazioni tra liberi e detenuti, questi ultimi sono messi in lista per le terapie riabilitative al pari dei primi, con tempi generalmente lunghi per ambedue. La Legge 833/78 art. 1, terzo comma, prevede in attuazione degli artt. 3 e 32 della Costituzione, l'uguaglianza dei cittadini nei confronti del trattamento sanitario. In base a tale principio deve essere assicurato ad ognuno, *a prescindere dalle sue condizioni individuali e sociali*, il diritto alla tutela del bene fondamentale della salute,

senza alcuna discriminazione per quanto concerne le cure da effettuarsi per conservarla o recuperarla. Uguaglianza di trattamento si ha quando eguali siano le condizioni oggettive e soggettive alle quali le norme giuridiche si riferiscono per la loro applicazione (questo non significa che non si possono avere trattamenti diversi e che il legislatore non possa dettare discipline diverse, purchè la disparità sia fondata su *presupposti logici ed obiettivi*, o che la legge riconosca le differenze espresse dalla realtà). Ciò presuppone comunque, come si diceva prima, un problema aggiunto, in quanto chi richiede una serie di terapie deve disporre di una scorta per l'accompagnamento per periodi talvolta consistenti e, come si diceva prima, non sempre la cosa è fattibile. Va evidenziata la differenza tra liberi e ristretti in riferimento al fatto che i primi hanno comunque la possibilità eventuale di ricorrere al privato. Si potrebbe continuare a lungo con le descrizioni di casi relativi a situazioni di particolare compromissione sanitaria.

Un problema rilevante è costituito da persone affette da gravi patologie che, per motivi giudiziari, rimangono in carcere. Alcune di queste, pur essendo state dichiarate compatibili con la carcerazione, presentano quadri clinici e situazioni di particolare gravità. Spesso si tratta di persone la cui valutazione di pericolosità sociale confligge con la misura alternativa, che spesso era stata concessa in precedenza ed infranta; in questi casi si crea un vero e proprio corto circuito tra la situazione sanitaria e le esigenze di sicurezza che la legge richiede. Ad esempio, frequentemente questa situazione si ritrova in persone che hanno reati legati agli art 609 (*sex-offenders*) spesso consumati in contiguità con il nucleo familiare, per cui gli arresti domiciliari sono impraticabili. A questo circolo vizioso si affianca la carenza di luoghi di accoglienza "protetta" che siano più tutelanti ed offrano maggiore cura rispetto alla disponibilità offerta dagli appartamenti gestiti dal volontariato. Tali situazioni, seguite intensamente da questo ufficio ogni qualvolta se ne viene a conoscenza (e non sono poche) richiedono molte sinergie, una efficace rete istituzionale e sociale, molta capacità di collaborazione e lealtà istituzionale per poter arrivare ad un risultato efficace in termini di tutela della persona. In una situazione particolare di un uomo, affetto da gravissima patologia, l'azione concertata tra questo Ufficio, la Direzione della Dozza, la Magistratura di Sorveglianza, la Direzione Sanitaria e Corrado Melega, Consigliere comunale, ha prodotto uno straordinariamente risultato in termini di tutela della persona.

Il problema relativo all'accoglienza di questa fascia di persone costituisce un ingente fattore di sfida per le possibilità in termini di alternative al carcere; verrà successivamente ampliato. Altrettanto grande è la sfida di realizzare relazioni proficue nell'interesse delle persone private della libertà.

In ultimo: ha suscitato grande clamore l'8 gennaio scorso, la condanna all'Italia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per la situazione di sovraffollamento negli istituti di pena, comprensibilmente comminata, dopo i numerosi richiami che erano stati fatti al nostro stato per le condizioni carcerarie. Meno nota è la Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 29 gennaio 2013 - Ricorso n. 36276/10 - Cirillo c.Italia. Il ricorrente aveva lamentato che, nonostante le raccomandazioni dei medici secondo le quali avrebbe avuto bisogno di sedute quotidiane di Kinesiterapia, aveva potuto accedere alle cure soltanto in maniera sporadica e inefficace e questo fatto gli aveva provocato un progressivo deterioramento delle sue condizioni fisiche. C'è da chiedersi quanti altri ricorsi sul tema da parte di detenuti rischiano di piovere sulla CEDU. A questo proposito, si auspica che l'eccellente lavoro compiuto dalla Commissione d'inchiesta del Senato per la valutazione del SSN, già presieduta da Ignazio Marino, possa riprendere i suoi lavori e concentrarsi sulla valutazione del SSN nelle carceri. L'attività della Commissione d'inchiesta, che ha reso noti gli "orrori" di alcune situazioni e denunciato il degrado in cui versavano gli internati, ha portato alla legge per la chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari fissando una data limite dopo la quale non sarà più possibile inviare nessuno nelle strutture. Anche nell'inchiesta sulla morte di Stefano Cucchi la Commissione ha ottenuto dal Ministero della Giustizia un cambiamento dei protocolli per tutte le strutture ospedaliere protette italiane, un cambiamento che fa prevalere la logica dell'assistenza su quella del carcere.

## Comunicati

### Tributo a Pier Cesare Bori, un uomo straordinario

Che qualcuno possa scrivere finalmente un libro, che tutti possano leggere, in cui si insegni chi, dove, quando e perché ha fatto cose veramente buone per il carcere in questi anni.

Pier Cesare Bori ha lavorato per allargare a tutti il confine dell'*ethos*, del silenzio riflessivo, portandoli in uno dei luoghi più improbabili. E lo ha fatto con una intelligenza, discrezione e naturalezza eccezionali, rovesciando l'ottica imperante di tanti che, come scribi, rincorrono la visibilità ed i primi posti. Che sarebbe successo se molti di più avessero fatto altrettanto, invece che seguire le vie dello scontro e della provocazione.

L'esperienza didattica svolta da Bori nella casa circondariale Dozza dall'ottobre del 1998, soprattutto con stranieri, privilegiava, paradossalmente, il silenzio come strumento di partecipazione vicendevole, la meditazione riservata come la più alta forma di comunicazione, armoniosa come una musica virtuale che, tuttavia, tutti potevano udire per accordarsi ad essa come componenti di un coro muto ma profondamente sincronico ed espressivo.

E' evidente come nell'inesauribile dibattito sul carcere e sul sistema penale si possano scorgere laceranti contraddizioni tra ciò che dovrebbe essere e ciò che di fatto viene realizzato dal sistema. Nel suo libro *"L'idea di giustizia"*, Amartya Sen cita più volte Wittgenstein, sostenendo la tesi che un mondo più intelligente è senz'altro un mondo migliore, e che nella lotta per un mondo meno ingiusto dobbiamo riconoscere la pluralità delle domande di giustizia. Questa era una delle strade che Bori aveva percorso, individuando l'etica come fattore fondante, nel contempo domanda e risposta di giustizia, e nella "Regola aurea", l'antico principio presente in tante tradizioni *"non fare ad altri quello che non vorresti fosse fatto a te"*, come il punto d'approdo di un percorso condiviso finale tra persone che, prima di tutto, si ascoltano tra loro.

L'etica della responsabilità personale, del prendersi cura diventa così un esempio di relazione, un modello per reintrodurre la dignità nella società attraverso le azioni quotidiane e, contemporaneamente un potente fattore terapeutico di cambiamento.

La profonda fiducia che esprimeva nell'essere umano lo spingeva a incontrare ciascuno per quello che è. Non basta amare l'umanità in generale, bisogna incontrarli uno ad uno, gli uomini, le donne.

I suoi *"Passi verso un ethos condiviso"* sono diventati strada illuminante per i suoi tanti compagni di viaggio rimasti dietro le sbarre della Dozza, che lo hanno potuto fisicamente seguire, a volte, solo attraverso la fantasia o il sogno.

La sua delicatezza, mista alla tranquilla forza che sapeva emanare, permettevano alle persone, anche le più diffidenti, di raccontarsi, e la sua straordinaria capacità relazionale lo guidava in questa delicatissima impresa, mai richiesta, sempre spontaneamente offerta da chi aveva avuto il privilegio di conoscerlo. Perché Bori aveva una particolare dimestichezza con alcune tra le componenti fondamentali della relazione, il silenzio e l'attesa, che significa che l'altro può veramente raccontarsi a me quando sono diventato qualcuno per lui. Sapeva che è necessario amministrare nei tempi lunghi quell'apparente sensazione di sincerità immediata che si può ricevere da una persona. Uno spazio delicatissimo, da tutelare, perché il giorno che quella persona ci farà veramente entrare nella sua intimità dobbiamo entrarci con lo stesso atteggiamento con cui si entra in un luogo sacro; possiamo solo sederci e non fare domande e rispettare in silenzio quello che ci fa vedere. Valgono le regole di qualsiasi relazione: quanti anni ci vogliono per costruire un vero rapporto? Molti anni, molti sospetti, perché il sospetto è la capacità di delimitazione

verso l'altro. Perché allora dovremo avere una grande familiarità con una persona che viene da noi, per la quale non siamo nessuno? Abbiamo diritto di violare l'intimità di un altro solo perché è in carcere, o in stato di necessità?

Sovente, la caratteristica centrale dell'istituzionalizzazione è la perdita della responsabilità (definibile anche come perdita di contrattualità sociale e di potere), è un processo che priva le persone delle parti più attive del proprio io. La chiave del trattamento dovrebbe stare, *in primis*, nella capacità da parte dell'istituzione di attivare processi di responsabilizzazione della persona, se si desidera realmente perseguire le finalità della riabilitazione.

Alla domanda "Che cosa insegni?" aveva risposto: "la disciplina, la liberazione e l'innalzamento del desiderio, in sé e negli altri, attraverso la cultura, nel senso più alto (lettura dei grandi testi e auto-coltivazione: *Bildung*). E' la dignità dell'uomo, come viene insegnata dall'umanesimo. La fede nella conoscenza, la liberazione attraverso il sapere, la fiducia in se stessi: essenziali strumenti per i costruttori di pace. Un vero messaggio rinnovatore questo, avveratosi alla Dozza, mentre si continua ad investire in strumenti di morte, pensando che spendere denaro pubblico nell'acquisto di F-35 garantirà maggiore sicurezza alle persone, mentre si riduce all'osso la scuola, si decurta la sanità e si prosciugano al minimo le risorse per la riabilitazione, ragionamento che equivale a costruire la pace con gli armamenti.

Di questo tipo di pensiero e tanto altro siamo debitori a Pier Cesare Bori, la cui scomparsa ci rende più soli nel perseguire, senza indugio, quei *Passi* che portano ad un'etica ed al rispetto, che è dovuto ad ogni persona, di cui non è possibile fare a meno, come norma fondante di ogni relazione e di ogni istituzione nelle quali ci sono uomini affidati alla responsabilità di altri uomini.

*Elisabetta Laganà*

*Garante per i diritti delle Persone private della Libertà del Comune di Bologna*

#### **Comunicato 7 novembre 2012**

Torres Gonzales William, nato a Santo Domingo nel 1981, si è suicidato ieri in carcere. Esprimiamo sentito cordoglio a tutti coloro che gli erano vicino. Nel più totale e profondo rispetto delle motivazioni personali che hanno indotto William al gesto, questa ennesima morte per suicidio, la cinquantatreesima dall'inizio dell'anno avvenuta nelle carceri italiane, è necessario che susciti, oltre al comprensibile sgomento per l'accaduto nella sua specificità, una azione urgente che mobiliti tutte le risorse e le disponibilità dell'Amministrazione Penitenziaria per contrastare questa tragedia in aumento, al fine di tutelare l'incolumità fisica e psichica dei ristretti e che la politica proceda, senza ulteriore indugio, verso una rapida e risolutiva azione per l'approvazione di norme deflattive all'interno degli istituiti di pena, al fine di riportarli a livelli di umanità.

*Elisabetta Laganà - Garante per i diritti delle Persone private della Libertà personale*

#### **Comunicato 23 novembre 2012**

Venerdì 23 novembre alle 10, presso la Casa Circondariale "Dozza" di Bologna, in vista della Giornata Internazionale contro la violenza sulle donne, si terrà un incontro con le detenute. L'evento, promosso da Elisabetta Laganà, Garante per i diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Bologna, si propone di informare e sensibilizzare sulle tematiche sempre più attuali della violenza contro le donne attraverso l'apertura di una discussione e di un dialogo tra le persone ristrette e le Istituzioni.

Parteciperanno:

*Amelia Frascaroli* - Assessore Servizi Sociali, Volontariato, Associazionismo e Partecipazione, Sussidiarietà e Politiche attive per l'Occupazione del Comune di Bologna

*Sabrina Bosi* - Magistrato di Sorveglianza di Bologna

*Mariaraffaella Ferri* - Presidente della Commissione delle Elette del Comune di Bologna

*Deborah Casale* - Casa delle donne per non subire violenza Onlus

*Elisabetta Laganà* - Garante per i diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Bologna

### **Comunicato 8 febbraio 2013**

Il Tribunale di Sorveglianza di Bologna, nella persona del Presidente Dott. Francesco Maisto, i magistrati Dott.ssa Bosi e Dott.ssa Napolitano, in collaborazione con l'Ufficio del Garante per i diritti delle persone private della Libertà personale del Comune di Bologna Dott.ssa Laganà, hanno incontrato i volontari dell'Associazione L'Altro Diritto di Bologna al fine di collaborare e coordinarsi in un progetto che renda più fluida, efficace e intensa, l'attività di informazione legale extragiudiziale presso la Casa Circondariale "Dozza" di Bologna, già svolta da alcuni anni dai soci volontari dell'associazione.

L'Altro Diritto è un'associazione di volontariato, un Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità che svolge un'attività di riflessione teorica e ricerca sociale sui temi dell'emarginazione sociale, della devianza, delle immigrazioni, dell'esecuzione penale e del carcere. Da anni, i soci volontari entrano in carcere in Toscana ed Emilia Romagna, dando vita ad un centro di informazione giuridica il cui scopo è soprattutto quello di informare le persone detenute dei loro diritti ed eventualmente di aiutarli ad accedervi, in tutte le circostanze in cui non è indispensabile la mediazione di un avvocato.

I ragazzi, tutti volontari, sono studenti di Giurisprudenza e di Medicina, sono neolaureati, tirocinanti, avvocati e medici. Sono soprattutto giovani, passionari e impegnati, seri e competenti, di quelli che credono che un altro mondo sia ancora possibile, o almeno una fetta di mondo, e che ancora lottano con umiltà, forza e dedizione.

E' in questa cornice che si inserisce l'attività di collaborazione voluta dalla Magistratura di Sorveglianza con il Comune nell'espressione della Garante e L'Altro Diritto, per garantire la conoscenza di diritti troppo spesso nascosti, offuscati, impolverati e fare in modo che alla prossima apertura dell'anno giudiziario non rimbombi più la scioccante frase di Ernesto Lupo "più della metà della popolazione carceraria è indecorosamente ristretta".

### **Comunicato 8 marzo 2013**

Nell'ambito delle iniziative dedicate alla Festa della Donna, il 12 marzo avrà luogo una visita istituzionale alle donne detenute presso la Casa Circondariale "Dozza" di Bologna. Parteciperanno:

la Garante per i Diritti delle Persone private della Libertà personale Elisabetta Laganà, la Presidente del Consiglio Comunale Simona Lembi e la Presidente della Commissione delle Elette Mariaraffaella Ferri.

L'incontro, oltre ad essere occasione di approfondimento e riflessione sulle problematiche del carcere in chiave femminile, costituisce anche un modo per lanciare alle donne detenute il segnale di una presenza istituzionale e di un investimento su un loro futuro possibile fuori dalle mura carcerarie. L'evento si inserisce all'interno di una serie di iniziative che l'ente locale mette in atto come segno di attenzione nei confronti della popolazione detenuta, ed in particolare di quella femminile, attenzione già espressa in occasione della giornata Internazionale contro la violenza sulle donne.

*Elisabetta Laganà, Garante per i Diritti delle Persone private della Libertà personale del Comune di Bologna*

# **IL COMITATO LOCALE ESECUZIONE PENALE ADULTI**

Il Comitato Locale per l'Area dell'Esecuzione Penale, ai sensi Protocollo d'Intesa fra il Ministero della Giustizia e la Regione Emilia Romagna per il coordinamento degli interventi rivolti agli adulti sottoposti a misure penali restrittive della libertà (pubblicato sul Bollettino della Regione Emilia Romagna n. 46 del 8.4.98), è stato istituito dal Comune di Bologna con Deliberazione di Giunta Progr. n. 943 del 16.6.1998, P.G. n. 94236/1998, poi modificato nella sua composizione nel 2005, 2006 e 2010.

Il Comitato è un organo di indirizzo politico che svolge funzioni di analisi dei bisogni, programmazione, gestione delle attività, monitoraggio e verifica dei risultati in tema di esecuzione penale; si avvale anche del supporto di appositi gruppi tecnici e può svolgere altresì funzioni di raccordo con le associazioni di volontariato che operano a favore della popolazione detenuta o ex detenuta.

Nella sua attuale composizione (definita con Deliberazione di Giunta 46075/2012 del 28/02/2012) prevede le seguenti figure:

Assessore Comunale ai Servizi Sociali, che lo presiede;

Assessore Provinciale all'Istruzione, Formazione e Lavoro, che svolge le funzioni del presidente in caso di sua assenza o impedimento;

Direttore della Casa Circondariale di Bologna;

Direttore dell'UEPE di Bologna;

Garante dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale del Comune di Bologna;

Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Bologna.

Il coordinamento spetta al Comune di Bologna.

Il Comitato, che ha ripreso a riunirsi il 5.03.2012 dopo un periodo di circa due anni di inattività, è articolato su tre livelli: uno istituzionale, uno tecnico-progettuale e uno politico-consultivo. Tra i compiti assume la rilevazione dei bisogni e la conoscenza dei fenomeni inerenti la realtà del carcere, la programmazione e la sperimentazione di progetti innovativi, la formulazione di intese operative con soggetti esterni, in quanto realizzare una esecuzione locale sul territorio richiama la necessità di un forte coinvolgimento della cittadinanza, dell'impresa locale e del privato sociale.

Il Comitato si articola in tre gruppi tecnici di lavoro per tematiche specifiche; per ogni gruppo sono poi previste delle sottocommissioni tematiche al fine di approfondire meglio alcune specificità inerenti al tavolo di lavoro. I Tavoli hanno il compito di coordinare i numerosi interventi posti in essere nei rispettivi ambiti al fine di costruire una cabina di regia, per valorizzare al meglio le risorse esistenti e non creare perniciose sovrapposizioni. Vi partecipano anche numerose realtà territoriali di volontariato, ognuna delle quali trova posto nel sottogruppo relativo alla specifica attività in cui opera.

1) Salute, prevenzione e riduzione del danno, coordinato dall'AUSL con il compito di monitorare la situazione sanitaria all'interno della Casa Circondariale, garantire riferimenti certi nei percorsi di reinserimento territoriale, mettere e mantenere in rete le realtà del territorio bolognese che si occupano di salute sia dentro il carcere che all'esterno. All'interno di questo gruppo si sono

costituite le aree:

Prevenzione: rapporti con il Dipartimento di Salute Pubblica, profilassi malattie infettive.

Reinserimento sul territorio: disagio salute mentale e dipendenze

Reinserimento sul territorio: continuità assistenziale territoriale

Reinserimento sul territorio: regolarizzazione

2) Formazione e transizione al lavoro coordinato dalla Provincia, che opera per la ricognizione e costruzione di opportunità formativo-lavorative sia per le persone che stanno scontando la pena in carcere o in misura alternativa, sia per coloro che escono da una recente esperienza detentiva in esecuzione pena o nella fase di riabilitazione.

3) Rapporti con la comunità coordinato dal Comune. Questo gruppo ha lavorato prevalentemente sull'analisi delle risorse che il territorio può offrire come opportunità in favore di persone in misura alternativa o in fine pena, sia nell'ambito del reinserimento lavorativo/formativo sia nel settore alloggi.

# L'ISTITUTO PENALE MINORENNI "PIETRO SICILIANI"

## **Premessa**

Le analisi relative all'andamento della Giustizia minorile evidenziano una situazione caratterizzata da luci e ombre, segnata peraltro dall'assenza di uno specifico ordinamento penitenziario minorile. L'art. 79 dell'Ordinamento Penitenziario è una disposizione transitoria a cui non ha ancora fatto seguito, dopo più di 30 anni, un'attività legislativa volta a regolare in maniera specifica il settore dell'ordinamento penitenziario minorile. Preoccupa quindi l'inerzia del legislatore di fornire una concreta risposta. In conclusione, se si valuta il ruolo degli IPM nel quadro dell'insieme delle risposte penali, si può sostenere il relativo successo dell'impostazione del processo minorile (diversificazione delle risposte in base alla "personalità" del minore; limitazione del ricorso al carcere).

Un primo dato allarmante sulla giustizia minorile, contenuto nell'ultima relazione del Presidente del Tribunale per i Minorenni di Bologna, è quello dell'aumento delle notizie di reato a carico di minorenni ed un forte aumento dei procedimenti in corso "fermi" in Procura. Per dare un'idea della portata del problema il Presidente fa riferimento al numero dei procedimenti pendenti al 30.03.2012, ben 2690, per i quali era stato chiesto il rinvio a giudizio ma non era ancora stata fissata l'udienza preliminare. Considerati questi numeri e quelli dei procedimenti pendenti presso GIP/GUP e Giudice del dibattimento, che allo stato attuale impiegherebbero 6 anni per arrivare a sentenza di primo grado, si possono stimare le gravi ripercussioni sull'azione rieducativa che richiede necessariamente tempestività. Il giudizio nei confronti di un minorenne a tale distanza temporale dai fatti, peraltro, svuota comunque di significato la funzione rieducativa della pena e vanifica l'intervento educativo sul minore.

Per quanto riguarda i dati complessivi sul numero di minorenni detenuti in Italia – confrontati con quelli di altri Paesi europei (Bailleau F., Cartuyvels Y., 2007) – consentono di affermare che questi principi sono stati sostanzialmente rispettati. Tuttavia non mancano tendenze di segno opposto che meritano di essere maggiormente approfondite. Dietro un'apparenza (e talvolta una retorica) di strutture funzionali e funzionanti, ispirate ai principi della minore afflittività della detenzione e degli obiettivi rieducativi della pena, si intravedono dinamiche sotterranee proprie delle istituzioni totali. Episodi di suicidio, forme di autolesionismo (Ciavattini S., Anghinoni L. e Prandini P., 2008; Mastropasqua I., a cura di, 2010), evasioni, aggressioni ai danni del personale di polizia penitenziaria; all'opposto, denunce di violenze nei confronti di minorenni, sembrano crescere di numero rispetto ad anni passati. Sono rilevate condizioni di sovraffollamento, strutturale carenza di personale di polizia penitenziaria (al centro e al nord), ancor più grave carenza di educatori. Sul capitolo della custodia andrebbe speso un discorso a parte, che dovrebbe prevedere la costituzione di un corpo di sorveglianza ad hoc, in cui sia prevista una formazione adeguata alla specificità dei soggetti (quindi non necessariamente la polizia penitenziaria). Le condizioni di alcuni istituti corrono il rischio di assimilazione al contesto carcerario degli adulti. Per due motivi: in primo luogo, per la composizione della popolazione detenuta, per effetto del persistere di quello che è stato definito (Bouchard M., 1997) "doppio binario" nel ricorso all'incarcerazione: residuale per i

minorenni socialmente integrati; diffusamente utilizzato per i più marginali. In secondo luogo per un clima generale che investe la concezione della penalità anche per i minorenni e che provoca un sempre più aperto conflitto tra logiche trattamentali e logiche custodialistiche. Al pari, quindi della trasformazione attualmente messa in atto per il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, anche il modello generale della detenzione minorile andrebbe riformato.

Alcune considerazioni finali:

-Certamente gli IPM hanno un ruolo piuttosto marginale nel trattamento di minorenni, come ambito di espiazione di pene erogate a seguito di un processo. In ciò testimoniano la possibilità della realizzazione del principio della “residualità” del ricorso al carcere, come indicato dal legislatore del 1988. Tuttavia, non ancora abbastanza residuali. Sembra essersi interrotto quel processo evolutivo che aveva portato a scelte coraggiose, che si sono rivelate vincenti. Le azioni, anche di alto livello poste in essere in molti istituti, rischiano di distrarre lo sguardo dal tema centrale del superamento di questo luoghi, riaffermando la specificità di questo settore che, se non vi si pone la massima attenzione, rischia di omologarsi al sistema degli adulti.

-Negli IPM non sono prevalentemente rinchiusi minorenni condannati. Per la maggioranza degli “ospiti” la permanenza è limitata nel tempo e, soprattutto se stranieri o nomadi, motivata essenzialmente da esigenze di contenimento e da finalità connesse all’allarme sociale che la loro presenza suscita.

-Se pure le presenze medie in molti istituti sono limitate, ciò non significa che non si verificano situazioni di sovraffollamento o altre emergenze, con conseguenti frequenti trasferimenti. Cosa che mette in discussione – in particolare per stranieri e rom – il principio del radicamento territoriale della presa in carico dei minorenni autori di reato

In una visita svolta congiuntamente con Sandra Zampa, parlamentare PD, siamo state messe a conoscenza dagli educatori della vicenda di un ragazzo che, terminato di scontare la pena al Minorile, è stato trasferito al CIE di Gradisca d’Isonzo. Questo è un episodio gravissimo, che deve richiedere la massima attenzione su quelli che rischiano lo stesso trattamento, affinché tutti gli organi di tutela e garanzia si attivino per evitare che tali drammatici episodi possano verificarsi.

Nel 2010 è stata presentata alla Camera una proposta di legge per un ordinamento penitenziario minorile, che era scaturita da un lungo e intenso lavoro promosso dal Dipartimento Giustizia Minorile (disegno di Legge 3912 presentato alla Camera dei Deputati il 29 novembre 2010, reperibile sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it)). Rispetto ai precedenti, questo sembra avere maggiori caratteristiche di organicità e completezza, ma anche questo pare essere rimasto nel cassetto. Andrebbe riproposto ed approvato.

## **L'Istituto**

Per quanto riguarda l'Istituto Penale Minorenni di Bologna, in questo momento la situazione, sebbene non esente da problematiche ancora irrisolte, si può dire che abbia raggiunto una maggiore stabilità di gestione. Tale risultato, che dovrebbe essere consolidato attraverso il superamento del criterio dell’estemporaneità dei progetti e l'impostazione di una sinergia sicura e stabile per ogni minore, necessita di un impegno e supporto eccezionale da parte del Ministero della Giustizia e del DGM, per la peculiarità della situazione che si era precedentemente creata. La fatica e lo straordinario sforzo che gli attuali dirigenti stanno realizzando per riorganizzare l’Istituto meritano tutto il doveroso sostegno, dal momento che la situazione aveva raggiunto un livello di inaudita criticità. Ma senza l’opportuno sostegno istituzionale è quasi impossibile farcela. Sapendo che, se ciò avverrà, a perdere la partita non sarà solo l’Istituto, ma la città nel suo complesso.

Nell'Istituto sono presenti ad oggi 16 ragazzi, a fronte di 22 posti. Il Direttore è Alfonso Paggiarino; il suo incarico è definitivo. Il Direttore del Centro Giustizia Minorile, Paolo Attardo, ha un interim e si divide tra Emilia-Romagna e Veneto. L’attuale Comandante in servizio, Angelo Pace, ha fatto

domanda per un'assegnazione definitiva a Bologna. Da tempo, sarebbe previsto un piano di ampliamento della capienza per portare l'istituto a 45 posti, ma su questo i direttori che si sono avvicendati, compreso l'attuale, hanno sempre espresso parere contrario. Posizione totalmente condivisibile dato che, a seguito dei drammatici eventi legati alle presunte violenze perpetrate, ancora in fase giudiziaria, l'istituto necessita di una consistente fase di riorganizzazione e stabilizzazione. Dal luglio scorso, in cui erano state toccate punte di quasi 30 ragazzi, con notevole aumento della problematicità della gestione, si è fortunatamente verificato un costante calo delle presenze che in certi momenti ha toccato le 13 unità.

## Dati statistici

### ISTITUTO PENALE MINORENNI

**DAL 1/1/12 - 31/12/12**

#### **Movimenti secondo la fascia d'età'**

<b>FASCIA D'ETA'</b>	<b>ITALIANI</b>	<b>STRANIERI</b>	<b>TOTALE</b>
Minori di 14 anni	0	1	1
14 anni	0	2	2
15 anni	1	6	7
16 anni	4	20	24
17 anni	9	28	37
Giovani adulti	9	23	32
<b>TOTALE</b>	<b>23</b>	<b>80</b>	<b>103</b>

#### **Movimenti secondo il continente di provenienza**

<b>CONTINENTE</b>	<b>TOTALE</b>
Africa	54
America	2
Europa - Altri Paesi	13
Europa - UE	9
Apolide	2
<b>TOTALE</b>	<b>80</b>

### Movimenti secondo la cittadinanza

<b>CITTADINANZA</b>	<b>TOTALE</b>
Algeria	4
Ghana	4
Libia	1
Marocco	17
Tunisia	28
Argentina	1
Equador	1
Albania	2
Bosnia- Erzegovina	2
Croazia	2
Moldova	3
Serbia	2
Turchia	1
Ucraina	1
Romania	9
Apolide	2
<b>TOTALE</b>	<b>80</b>

**DAL 1/1/13 – 30/06/13**

### Movimenti secondo la fascia d'eta'

<b>FASCIA D'ETA'</b>	<b>ITALIANI</b>	<b>STRANIERI</b>	<b>TOTALE</b>
14-15 anni	1	2	3
16-17 anni	8	19	27
Giovani adulti	3	15	18
<b>TOTALE</b>	<b>12</b>	<b>36</b>	<b>48</b>

### Ingressi stabili secondo la regione di residenza

<b>REGIONE RESIDENZA</b>	<b>ITALIANI</b>	<b>STRANIERI</b>	<b>TOTALE</b>
------------------------------	-----------------	------------------	---------------

Emilia Romagna	10	20	30
Friuli Venezia Giulia	1	0	1
Lombardia	0	3	3
Marche	0	2	2
Piemonte	1	0	1
Estero	0	2	2
Non definito	0	9	9
<b>TOTALE</b>	<b>12</b>	<b>36</b>	<b>48</b>

### Ingressi stabili secondo il continente di provenienza

<b>CONTINENTE</b>	<b>TOTALE</b>
Africa	21
Asia	3
Europa - Altri Paesi	7
Europa - UE	5
<b>TOTALE</b>	<b>36</b>

### Ingressi stabili secondo la cittadinanza

<b>CITTADINANZA</b>	<b>TOTALE</b>
Algeria	1
Costa d'Avorio	1
Ghana	1
Marocco	11
Tunisia	7
Bangladesh	2
Pakistan	1
Albania	1
Bosnia-Erzegovina	1
Croazia	2
Moldova	2
Turchia	1
Romania	5
<b>TOTALE</b>	<b>36</b>

## CENTRO DI PRIMA ACCOGLIENZA

DAL 1/1/2012 AL 31/12/2012

### Ingressi in CPA per fascia d'età

<b>FASCIA D'ETA'</b>	<b>ITALIANI</b>	<b>STRANIERI</b>	<b>TOTALE</b>
14 anni	2	5	7
15 anni	3	15	18
16 anni	16	10	26
17 anni	28	30	58
<b>TOTALE</b>	<b>49</b>	<b>60</b>	<b>109</b>

### Ingressi secondo la regione di residenza

<b>REGIONE RESIDENZA</b>	<b>ITALIANI</b>	<b>STRANIERI</b>	<b>TOTALE</b>
Emilia Romagna	41	23	64
Abruzzo	1	0	1
Campania	2	0	2
Lazio	0	3	3
Lombardia	1	0	1
Marche	0	2	2
Piemonte	1	2	3
Puglia	2	0	2
Sicilia	0	1	1
Estero	0	4	4
Non definito	1	25	26
<b>TOTALE</b>	<b>49</b>	<b>60</b>	<b>109</b>

### Ingressi secondo il continente di provenienza

<b>CONTINENTE</b>	<b>TOTALE</b>
Africa	25
Asia	1
Europa - Altri Paesi	18
Europa - UE	16
<b>TOTALE</b>	<b>60</b>

### Ingressi secondo la cittadinanza

<b>CITTADINANZA</b>	<b>TOTALE</b>
Albania	4
Algeria	1
Bosnia-Erzegovina	5
Croazia	2
Germania	2
Ghana	1
Guinea	1
Libia	1
Macedonia	1
Marocco	11
Moldova	3
Nigeria	1
Pakistan	1
Romania	12
Russia	1
Serbia	2
Slovenia	2
Tunisia	9
<b>TOTALE</b>	<b>60</b>

### COMUNITA' MINISTERIALE

DAL 1/1/2012 AL 31/12/2012

#### Ingressi in CPA per fascia d'età

<b>FASCIA D'ETA'</b>	<b>ITALIANI</b>	<b>STRANIERI</b>	<b>TOTALE</b>
14 anni	2	3	5
15 anni	4	4	8
16 anni	5	7	12
17 anni	7	15	22
Giovani adulti	1	3	4
<b>TOTALE</b>	<b>19</b>	<b>32</b>	<b>51</b>

### Ingressi secondo la regione di residenza

<b>REGIONE RESIDENZA</b>	<b>ITALIANI</b>	<b>STRANIERI</b>	<b>TOTALE</b>
Emilia Romagna	18	19	37
Piemonte	0	1	1
Puglia	1	0	1
Estero	0	1	1
Non definito	0	11	11
<b>TOTALE</b>	<b>19</b>	<b>32</b>	<b>51</b>

### Ingressi secondo il continente di provenienza

<b>CONTINENTE</b>	<b>TOTALE</b>
Africa	23
Europa – Altri Paesi	6
Europa - UE	3
<b>TOTALE</b>	<b>32</b>

### Ingressi secondo la cittadinanza

<b>CITTADINANZA</b>	<b>TOTALE</b>
Albania	1
Algeria	3
Bulgaria	1
Croazia	1
Ghana	1
Guinea	1
Macedonia	1
Marocco	10
Moldova	1
Romania	2
Senegal	1
Serbia	1
Tunisia	7
Ucraina	1
<b>TOTALE</b>	<b>32</b>

## Le attività

### Istruzione scolastica

Le classi di Scuola Primaria e Scuola secondaria di primo grado prendono regolare avvio nel mese di settembre. Per la scuola Primaria nel 2012 hanno seguito i corsi complessivamente 21 ragazzi. Per la Secondaria di primo grado al termine dell'Anno scolastico 2012/2013 hanno sostenuto l'esame di licenza media, riportando tutti una valutazione positiva, 4 giovani, di cui 2 ancora in IPM e 2 provenienti da Comunità del territorio in cui erano stati inseriti per sostituzione della misura cautelare. Con il materiale, elaborati di scrittura creativa, prodotto dai ragazzi durante l'anno è stato realizzato un piccolo volume dal titolo "Onda di mare".

Sono state avviate le procedure per l'attivazione dei corsi di Scuola Secondaria di secondo grado – Istituto Alberghiero.

**L'alfabetizzazione estiva** si svolge per permettere ai ragazzi stranieri di acquisire competenze minime nella lingua italiana

### Corsi di Formazione Professionale:

Laboratorio di Ristorazione, finanziato dalla Provincia di Bologna: tutte le mattine dal lunedì al venerdì, tale attività coinvolge 9 ragazzi. Il corso è suddiviso in moduli: Cuoco (Primi, Secondi, Pane), Pasticceria, Gelateria, Pizzeria.

**Laboratorio Edile**, Finanziato dalla Provincia di Bologna. E' suddiviso nei moduli "Manutenzione e Decorazione" e "Scenotecnica e Carpenteria". All'interno del corso di formazione, durante i moduli di Scenotecnica, viene realizzata l'attività di allestimento della scenografia degli spettacoli teatrali.

All'interno dell'Istituto si svolgono inoltre numerose attività, gestite da un nutrito gruppo di enti/associazioni:

U.v.a Pass.A

L'altro Diritto - Onlus

VIP (Fondazione Uniti per Crescere insieme)

U.I.S.P.

Csapsa

Controchiave

F.O.M.A.L.

I.I.P.L.E. (Ente di formazione professionale)

Teatro del Pratello

IT2

**Teatro (gestito dalla Compagnia Teatro del Pratello):** Nel corso del 2012 tutti i pomeriggi 12 ragazzi sono stati impegnati nella preparazione dello spettacolo "Danzando Zarathustra" che è andato in scena con 15 repliche dal 30 novembre al 15 dicembre 2012. Anche l'allestimento è stato curato con il contributo dei ragazzi. Inoltre è stato realizzato il Progetto Dialoghi, che ha coinvolto 7 ragazzi ristretti ed altri provenienti dal territorio, oltre che alcuni istituti scolastici.

### Laboratori:

**Fotografia.** Il 7 dicembre 2012 si è svolta una mostra fotografica dal titolo "Ri-prendere" nella quale sono stati esposti i lavori realizzati dai ragazzi durante il laboratorio di fotografia svolto in

IPM nei mesi precedenti. L'evento organizzato in Sala Borsa per l'inaugurazione della mostra ha visto la presenza della Garante, della Presidente del Consiglio Simona Lembi, dell'Assessore Amelia Frascaroli e della presidente della Commissione delle Elette Mariaraffaella Ferri.

**Laboratorio Creativo.** Frequenza 3 volte alla settimana.

**Laboratorio Video.** Frequenza due volte a settimana.

**Arte terapia.** Frequenza 2 volte alla settimana.

**Laboratorio Musicale.** Frequenza 2 volte alla settimana. L'Associazione "Ivan Illich" 2 volte a settimana il laboratorio, ha realizzato un momento di festa con la partecipazione della Banda Roncati che ha animato musicalmente un pomeriggio in Istituto.

**Laboratorio artigianale Mura verdi.** Frequenza 2 volte alla settimana. L'attività ha previsto un lavoro di creazione di "tasche verdi" e pannelli per arredare gli ambienti e i locali dell'IPM avvicinando i giovani ristretti al contatto con la natura.

**Giocoleria:** Frequenza 1 volta alla settimana.

**Attività Sportive:** in collaborazione con la UISP vengono organizzate partite tra squadre esterne e i giovani ristretti. Nei primi mesi del 2013 è stato riallestito il locale adibito a palestra e sono stati installati attrezzi sportivi ottenuti attraverso donazioni. Sono stati inoltre realizzati percorsi di avviamento all'atletica e di ginnastica personalizzata (quest'ultima per un giovane con particolari problematiche fisiche).

L'Associazione di volontariato UVA PASSA è presente in Istituto per attività con i giovani ristretti tutti i sabati e le domeniche. Inoltre l'Associazione ha proposto attività di animazione promosse da Gruppi Scout e svolge sostegno scolastico in favore dei ragazzi nel percorso di preparazione degli esami di licenza media. L'Associazione ha inoltre collaborato al progetto promosso dal Garante Regionale per le persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale e al Garante Regionale per l'infanzia e l'adolescenza, il Progetto "Liberiamo i diritti - impariamo a conoscere i nostri doveri", 4 incontri con finalità di sensibilizzazione dei giovani ristretti alla cultura dei diritti, dei doveri e della responsabilità.

Inoltre è stato riattivato il Progetto "Caro Amico ti scrivo". Sono stati realizzati nel periodo gennaio-giugno 2013 regolari incontri con alcuni studenti dell'Istituto Superiore "Salvemini" che hanno costituito importanti momenti di confronto tra i ragazzi dentro e fuori le mura del carcere.

Nell'ambito del Progetto "Fai la cosa giusta" sono stati realizzanti incontri con l'Associazione "Gli Anni in tasca" che ha proposto percorsi di educazione alla legalità attraverso la proiezione di film e documentari.

In Istituto sono presenti anche operatori della Ausl di Bologna che svolgono attività di Sostegno psicologico di gruppo. Gli incontri, a cadenza quindicinale, offrono ai minori uno spazio di discussione e confronto.

## **Le criticità**

Anche se dai numerosi incontri effettuati con il Direttore Paggiarino si evince un miglioramento generale della situazione, anche sul piano numerico (la scorsa estate era stata raggiunta una presenza di 29 ragazzi), a tutt'oggi permangono numerose criticità.

Nella relazione redatta a seguito della visita ispettiva effettuata il 17 dicembre risulta che vi sono stati casi di scabbia all'IPM. Mentre la Comunità Ministeriale e il Centro di Prima Accoglienza risultano in condizioni soddisfacenti, nell'IPM le condizioni, pur essendo valutate sufficientemente buone, presentano vari aspetti critici relativi all'inagibilità del secondo piano a seguito delle neviccate e alla permanenza nel cortile di rifiuti derivanti dal cantiere. Si rileva inoltre la necessità di una ritinteggiatura delle pareti.

Le osservazioni di questo Ufficio evidenziano questi aspetti.

Innanzitutto la struttura in sé. Nei mesi scorsi sono state messe in opera varie migliorie sia sul piano degli spazi comuni che delle celle. È stata rifatta la tinteggiatura complessiva, la cappella, inaugurata il giorno di Pasqua, è stata ristrutturata da alcuni volontari anche con l'ausilio dei ragazzi che, in prima persona, hanno provveduto a risistemare arredi fermi da molto tempo dal notevole valore storico.

Il lungo corridoio che porta al teatro è stato ripulito, la palestra è stata riattrezzata con dotazioni erogate a titolo gratuito da ditte interpellate dal direttore. Sono state riverniciate le parti basse delle pareti delle celle, che risultavano deteriorate, come indicato nella Relazione sanitaria dell'Ausl, redatta a seguito dell'ultima visita ispettiva del 17.12.2012. Tuttavia, nonostante i visibili sforzi e la passione messa in atto dagli attuali dirigenti per garantire una situazione conforme sia al dettato costituzionale che alle esigenze di questa giovane popolazione, si deve rimarcare che la struttura è assolutamente inadeguata ai loro bisogni. Per quanto riguarda la conformazione dell'Istituto la struttura, se da un lato offre opportunità perchè dispone di ambienti grandi e spaziosi, è oltremodo dispersiva e difficile da gestire sul piano del controllo. Il suddetto corridoio contiene preziosi affreschi, protetti dalle Belle Arti, che mal si coniugano con l'utilizzo di un luogo in cui esigenze di igiene e tipologia delle attività motorie dei giovani necessiterebbero di spazi molto meno compromissibili. A questo problema, se ne aggiunge un altro ben più grave: la ristrutturazione degli spazi esterni, da sempre in fase molto arretrata, poi complicata dalla nevicata del 2012, è ancora in grave ritardo, con la conseguenza che le aree esterne della struttura si configurano oramai come un cronico cantiere. Questa situazione costituisce non solo un pericoloso incentivo a tentativi di fuga, che peraltro si sono verificati, ma impedisce la fruizione di uno spazio verde necessario alle necessità di movimento ed attività fisica di adolescenti peraltro problematici. D'altronde, se si ragiona in termini di diritto e tutela della salute è evidente che questa situazione sia decisamente inadeguata. Si sottolinea inoltre la totale inadeguatezza del campo da calcio, che è in erba sintetica ed ingabbiato nella parte superiore per ragioni di sicurezza. In un incontro di pochi giorni fa, il Direttore ha affermato che attualmente non vi sono fondi a disposizione, da parte del Ministero, per la sistemazione dell'area esterna. Questo è veramente un grave problema per le finalità rieducative previste dal luogo.

Per quanto riguarda la mediazione culturale, il Comune di Bologna ha fornito una integrazione del servizio, indispensabile per un luogo prevalentemente abitato da stranieri, e all'organico si è aggiunto un educatore a contratto con la cooperativa che già opera all'interno. La cucina interna non è ancora attiva per la preparazione dei pasti, che a tutt'oggi vengono forniti da un catering; quindi, paradossalmente, la cucina esistente viene utilizzata per i corsi di formazione e per le occasioni di ricevimenti in cui i ragazzi preparano il rinfresco da offrire, ma non è consentito cucinare per loro stessi. Varie le motivazioni, tra cui spiccano quelle legate a ragioni di sicurezza relative a pericoli di fuga.

Un'altra criticità consiste nel tempo trascorso in cella. Mentre si sta andando, normativamente, verso un'esecuzione penale degli adulti che riduce le ore trascorse in cella, i giovani continuano a permanere eccessivamente, con conseguenze non solo di riduzione del tempo dedicato alle attività formative e di socializzazione, ma il rischio più grave è il crearsi di atteggiamenti tipicamente legati a "sindromi da prigionizzazione" in una fase così importante in cui la costruzione dell'identità è dirimente. Inoltre, trattandosi di giovani di cui una buona parte è seguita dalla neuropsichiatria infantile anche sul piano farmacologico, l'aspetto socio-riabilitativo dovrebbe essere massimamente imple-

mentato, proprio per evitare il ricorso a pratiche terapeutiche che sovente possono essere sostituite da risorse di tipo relazionale ed affettivo che implementano il benessere psico-fisico, per riaffermare innanzitutto il diritto primario alla salute, da declinare sulla parola d'ordine della Conferenza di Helsinki del 2005 "non c'è salute senza salute mentale". A tal fine l'implementazione dei contatti con l'esterno, la possibilità di svolgere attività in art. 21 ogni volta che ciò è possibile, azioni di volontariato, partecipazione a realtà legate all'associazionismo, possono ridurre questo rischio. Al pari degli adulti, vale anche per i minori la necessità di servizi di comunità che creino reti integrate di interventi di inclusione e di capacitazione sociale.

Per il miglior raggiungimento di questo fine, il 30 aprile 2013 l'Ufficio del Garante ha concluso la stipula di una Convenzione non onerosa tra il Comune di Bologna e le associazioni "U.V.a. P.A.s.s.A." e "L'Altro diritto – Onlus" \*(**All. C**), che da molti anni svolgono attività di animazione ed hanno fra i propri obiettivi la promozione di una sempre maggiore attenzione verso il mondo dei minori in situazioni di disagio, con particolare riguardo ai ragazzi detenuti presso gli istituti penali e ospiti di comunità di accoglienza per minori. Le azioni sostenute dalle associazioni annoverano, tra i valori fondamentali, la promozione della responsabilità, l'etica della convivenza attraverso il dialogo, il confronto ed il rispetto reciproco, l'educazione alla legalità e alla differenza intesa come valore e non come discriminazione. Il servizio offerto si realizza come accompagnamento del minore verso un percorso di ridefinizione della propria identità sociale fondata sullo sviluppo del senso di competenza nell'essere persona e nelle azioni, da vivere come soggetto protagonista attivo della propria storia. Il progetto prevede la promozione di interventi rivolti alla gestione dell'emotività, alla cura di sé, alla responsabilizzazione, alla costruzione di una rete di relazioni interpersonali, la promozione e l'organizzazione di attività educative, sportive, ricreative e per il tempo libero. Il progetto è stato elaborato e firmato in accordo con la Direzione dell'IPM.

Per i dettagli esplicativi sulla convenzione e sul progetto, si rimanda agli allegati.

Vi sono infine una serie di problemi di carattere più generale ed estensivo, che riguardano gli invii nelle comunità terapeutiche, la loro capacità di ricezione e di contenimento del disagio e tutta una serie di altri fattori a scavalco tra il penale e il sociale.

Oltre alle visite singole ed alla partecipazione ad eventi pubblici organizzati dall'IPM e dalle associazioni ad esso legate, tra cui l'evento del Teatro del Pratello di Paolo Billi "Danzando Zarathustra", il 19 settembre 2012 ho presenziato alla Visita conoscitiva congiunta delle Commissioni consiliari "Delle Elette" e "Sanità, Politiche sociali, Sport, Politiche abitative" Il 15 febbraio 2013 ho visitato l'Istituto con la parlamentare Sandra Zampa.

# IL CIE DI BOLOGNA

## La questione dei CIE

Il trattenimento nei CIE oggi è lo strumento attraverso cui lo straniero irregolare viene fermato fino a 18 mesi. Nei CIE italiani, come in quello del nostro territorio, vi è una stragrande prevalenza di persone in stato di abbandono sociale, disagio psichico, vittime di violenze, che necessitano di una effettiva possibilità di difesa legale e di presa in carico socio-sanitaria. Nei CIE convivono persone con status giuridici differenti e negli stessi ambienti si trovano vittime di tratta, di sfruttamento, di tortura, di persecuzioni, così come individui in fuga da conflitti e condizioni degradanti, affetti da tossicodipendenze, da patologie croniche, infettive o della sfera mentale, oppure stranieri che vantano anni di soggiorno in Italia, con un lavoro (non regolare), una casa e la famiglia o sono appena arrivati. Sono luoghi dove coesistono in condizioni di detenzione storie di fragilità estremamente eterogenee tra loro da un punto di vista sanitario, giuridico, sociale e umano, a cui corrispondono esigenze molto diversificate.

Si possono considerare vari aspetti problematici rispetto a questo istituto: il primo riguarda la legittimità in sé dell'istituto e la proporzionalità di questo tipo di coercizione personale rispetto alla fattispecie della condizione dell'irregolare. Su questo la Corte Costituzionale non ha mai avuto modo di pronunciarsi; è un problema che resta aperto, in quanto nel nostro ordinamento esistono istituti che consentono delle limitazioni alla libertà personale. La Corte Costituzionale, in passato, ha ritenuto legittimi questi istituti, pur non avendo loro natura strettamente penalistica. È vero, però, che la coercizione della libertà personale che caratterizza questi istituti non è paragonabile a quella che caratterizza i CIE. Si sente parlare, anche troppo, di 'riscrivere la Costituzione'. Personalmente credo che prima di riscriverla bisogna rileggerla in modo adeguato ai tempi che stiamo vivendo, salvandone quindi i principi più che mai attuali ed atualizzabili. In materia di cittadini stranieri, la Carta si esprime in maniera chiarissima quando parla di diritti inviolabili e di uguaglianza per tutti. E' inoltre importante ricordare i valori della solidarietà attraverso la sussidiarietà rimarcata dalla stessa Costituzione quando, nel 2000, l'art. 118 l'ha prevista esplicitamente, in particolare sul tema dei cosiddetti 'diversi', di quelli che rischiano di avere meno dignità, i detenuti, i migranti economici e clandestini. Si pensi alla definizione negativa della parola clandestino. Siamo arrivati a trovare un nome per chi non ha diritto ad esistere. Credo che dobbiamo renderci conto che è tempo di affrontare questa sfida.

Nei mesi scorsi, l'Organizzazione Mondiale per le Migrazioni (OIM) ha richiesto al Governo Italiano l'elaborazione di un codice che regoli gli aspetti fondamentali della vita dei migranti all'interno dei Centri di Identificazione ed Espulsione, come le visite dei familiari, l'assistenza legale e la possibilità di comunicare con l'esterno. Per l'OIM è necessario anche dare effettività all'applicazione della Direttiva sui Rimpatri, promuovendo la partenza volontaria e cancellando il divieto di reingresso nel caso di collaborazione del migrante nella sua identificazione. L'OIM rileva molte criticità nell'organizzazione nei CIE, dall'ozio forzato a cui sono costretti gli immigrati e dall'eccessiva vicinanza di ex detenuti condannati per reati di vario genere con immigrati incensurati, alla diversità di trattamento nei centri e alla necessità di ridurre i tempi di trattenimento. L'OIM rileva come frequentemente i migranti che hanno terminato il loro periodo di detenzione

devono subire un ulteriore lungo e inutile trattenimento a scopi puramente amministrativi, pratica che ha come effetto non soltanto un impatto negativo sul rispetto dei diritti umani dei migranti, ma allo stesso tempo fa aumentare i costi di mantenimento delle strutture. E' evidente come l'attuale sistema dei CIE e delle espulsioni producano sistematiche violazioni dei diritti fondamentali dei migranti. È quindi necessario ed auspicabile che, senza indugio, il Governo si impegni ad affrontare una seria e improrogabile riforma dell'intera normativa in tema d'immigrazione.

François Crépeau, Rapporteur delle Nazioni Unite sui Diritti dei Migranti, ha affermato: "L'immigrazione irregolare non è un crimine, non è un reato contro le persone, non è un reato contro il patrimonio, e non è un reato contro la sicurezza pubblica: è solo l'attraversamento di una frontiera", per rammentare qual è il presupposto da cui bisogna partire nell'analizzare le politiche migratorie e verificare che vengano tutelati i diritti fondamentali dei migranti. A tal fine il relatore speciale ha elencato una serie di raccomandazioni: pieno accesso alle organizzazioni di tutela dei diritti umani a tutte le strutture di trattenimento, divieto di respingimenti verso paesi a rischio come Grecia e Libia, ma anche attivazione di una procedura più semplice ed equa per chi ricorre e una generale riforma della normativa sulla detenzione amministrativa in Italia. Da questo bisogna partire per fare il punto sul rispetto dei diritti umani nella legislazione e la prassi in tema d'immigrazione.

Per concludere; cosa possiamo fare. Innanzitutto non stancarci di porre sempre e con maggiore forza la questione di un intervento legislativo che porti al definitivo ed irrevocabile superamento dei CIE, rimarcando l'assoluta inadeguatezza di questi luoghi ed individuando ed indicando ogni altra modalità per gestire il problema legato alla situazione di irregolarità di persone immigrate nel pieno rispetto della loro dignità. In secondo luogo, fare la nostra parte nella realtà in cui siamo chiamati ad operare oggi. Sappiamo che spesso negli ambienti di trattenimento si riscontrano gravi criticità sul piano delle condizioni igienico-sanitarie, con ambienti danneggiati, tali da non consentire condizioni adeguate di tutela della salute e la conformità alle norme previste per l'allocatione di persone. Tale criticità è prioritaria ed è mia intenzione insistere nel portare questo aspetto al centro dell'attenzione di tutte le Istituzioni, anche al fine di un monitoraggio sull'effettiva tutela dei diritti in questi luoghi. In attesa del loro superamento, è necessario far entrare la Sanità pubblica nei CIE, fare in modo che effettui periodici controlli in merito alle competenze che essa esercita in tutti gli altri ambiti di convivenza "forzata" tra persone, quali quelle private della libertà, come già è avvenuto nel passaggio dalla sanità penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale per gli istituti di pena per adulti e minori dal DPCM 1 Aprile 2008 e che, quindi questa funzione di presidio e controllo sia estesa anche ai CIE.

La decisione disposta dal Ministero degli Interni di abbassare la quota giornaliera prevista al giorno per ogni trattenuto, passata da 60-70 € al giorno agli attuali 28.50 €, ha avuto conseguenze devastanti sul piano delle condizioni della vita dei trattenuti. In tale quota è prevista, tra l'altro, anche l'assistenza sanitaria gestita privatamente.

## **Il Centro di via Mattei**

La struttura non è attualmente funzionante. Il 5 marzo scorso la Prefettura di Bologna ne ha ordinato la chiusura per effettuare lavori di ristrutturazione edile e agli impianti igienico sanitari. I trasferimenti della maggior parte dei trattenuti è stato ultimato il 7 marzo. Al momento non è confermata la riapertura del Centro, considerate le successive complicazioni legate alla decadenza del Consorzio "Oasi", che era risultato aggiudicatario nell'ultima gara indetta dal Ministero dell'Interno per la gestione dei CIE di Bologna e Modena, subentrando alla Misericordia.

La struttura è composta da due blocchi, quello maschile con una capienza massima di 50 posti e quello femminile in grado di ospitare fino a 45 donne. Nel 2012 le persone trattenute sono state 665, 107 delle quali hanno usufruito di progetti individualizzati di assistenza. Alla data della chiusura, il

5 marzo 2013, erano presenti nel CIE 27 donne e 30 uomini. Un dato di estrema preoccupazione è consistito nell'avvio di lavori interni finalizzati al ripristino di divisori "a gabbie" previsti negli spazi esterni alle camere nel comparto maschile. Tali divisori erano stati negli scorsi anni, rimossi a seguito della visita della Commissione De Mistura effettuata nel 2008, poiché ritenuti contrari alle convenzioni sulle condizioni dei trattenimenti. A seguito delle rivolte verificatesi nel maggio 2012 ne è stato disposto il ripristino dalla Prefettura, per una logica di sicurezza, in quanto l'assembramento di molteplici unità maschili darebbe luogo a fenomeni di coalizione tra i trattenuti a fini vandalistici e di disordini e scontri con la polizia.

## **Il personale**

Il Centro è stato gestito dalla Misericordia di Bologna fino al 1.12.2012, data in cui è subentrato il Consorzio "Oasi", poi decaduto con Provvedimento della Prefettura di fine maggio a seguito di inadempienze nella conduzione della gestione. Il personale operante nel Centro è composto dal Responsabile del Progetto Sociale, dai mediatori interculturali, da un'assistente sociale, diversi psicologi-psicoterapeuti, un antropologo, medici e infermieri, tutti a contratto con il gestore.

## **Il Progetto Sociale**

Attivato durante la gestione Misericordia, ha operato a supporto della popolazione trattenuta con l'obiettivo di mettere in campo, pur con le gravi limitazioni connesse alla indeterminatezza dei tempi di trattenimento, un'azione educativa e di mediazione culturale attraverso interventi individualizzati in favore delle persone trattenute, al fine di porre un, seppur limitato, argine alle gravi condizioni di isolamento e marginalità che la struttura per sua stessa natura produce. Questo Progetto si avvaleva della collaborazione dell'Associazione "SOS Donna", con un'attività di informazione e sostegno psicologico rivolta in particolare alle donne, che hanno storie molto spesso segnate da violente, dolore, lutto o dall'abbandono dei propri figli nel paese d'origine. SOS Donna ha inoltre lavorato per la protezione delle donne vittime di tratta e di sfruttamento sessuale, nell'intento di assicurare loro i diritti di cui, secondo la legge italiana e gli orientamenti europei ed internazionali, possono godere nel nostro paese.

## **I trattenuti**

La popolazione femminile presenta una grande eterogeneità; le macro-aree sono prevalentemente riferibili a:

- Africa occidentale: in prevalenza si tratta di donne provenienti dalla Nigeria, la cui quasi totalità, ha pregresse esperienze di prostituzione e violenza.
- Est Europa: donne in parte vittime di tratta, ma anche badanti con trascorsi episodi di violenze fisiche e/o psicologiche da parte di mariti, conviventi, datori di lavoro, ecc.
- Maghreb: la presenza all'interno del CIE di donne provenienti da quest'area, può dirsi relativamente recente; si tratta perlopiù di casi di persone con figli in Italia o nel paese d'origine, sul territorio nazionale spesso da molti anni; per vari motivi, sovente vittime di violenza, hanno lasciato i loro mariti o conviventi connazionali.
- Sud America: in prevalenza si tratta di donne con storie di prostituzione e/o con precedenti penali, quasi tutte con una lunga permanenza in Italia.
- Cina: donne in parte vittime di tratta e di sfruttamento sessuale, ma anche di sfruttamento lavorativo.

La popolazione maschile è così riassumibile:

- i Maghrebini sono il gruppo sociale più numeroso, si tratta perlopiù di uomini provenienti dal carcere, tossicodipendenti o ex tossicodipendenti, da molti anni in Italia, spesso con precedenti penali oppure giunti recentemente sul territorio nazionale, a seguito degli sbarchi a Lampedusa.
- Pakistan: uomini con una lunga permanenza in Italia, la maggior parte di essi ha avuto un

permesso di soggiorno per lavoro, sovente revocato a causa di problemi con la giustizia.

- Est Europa (Albania, Romania, Ex Jugoslavia, ecc.): persone con una lunga permanenza in Italia, spesso con problemi con la giustizia, molti di essi provenienti dal carcere

La maggior parte delle persone di nazionalità tunisina prese in carico provengono da Lampedusa ed erano arrivate in Italia a inizi del 2011, in seguito al periodo di instabilità politica del loro paese. Caratteristiche ricorrenti negli utenti provenienti dalla Tunisia, sono state la giovane età, la prevalenza di soggetti di sesso maschile, la scarsa conoscenza della lingua italiana e la totale mancanza di punti di riferimento rispetto al paese di accoglienza. Nella loro condizione di vulnerabilità anche rispetto alla tutela legale, quasi nessuno ha fatto domanda di protezione internazionale.

Uno degli aspetti preminenti che si riscontra nella popolazione dei trattenuti è quello di una grande fragilità ed instabilità psichica, con difficoltà di adattamento che hanno portato molti di essi a vivere in strada anche a lungo in condizioni degradate; sono inoltre frequenti storie di abuso di alcol o stupefacenti, esperienze di prostituzione, violenze sessuali subite fin dall'infanzia, in ambito familiare o dai datori di lavoro.

Significativa, è la mancanza di punti di riferimento affettivi positivi sia in Italia che nei rispettivi paesi di origine e l'accesso ai servizi psichiatrici in Italia, avvenuto solo per brevi periodi in seguito a fasi di scompenso psichico acuto. Si tratta spesso di persone senza dimora, inserite da tempo nei circuiti assistenziali, conosciute "saltuariamente" dai servizi sociali, sanitari e/o per l'accoglienza abitativa (dormitori), che, spesso a seguito della perdita del permesso di soggiorno o di risposte non positive in merito ai progetti individualizzati si sono "perse". Molto rilevante è la presenza di sofferenza psichiatrica, che sfocia non infrequentemente in episodi di scompenso acuto, a seguito dei quali si verifica un ricovero ma a cui non segue una reale presa in carico. Numerose sono le persone che hanno avuto accesso urgente all'SPDC del Malpighi per tentati suicidi, episodi gravemente depressivi ed altre manifestazioni di grave disagio psichico. Altro dato drammatico è costituito dagli ex minori non accompagnati: si tratta di persone provenienti soprattutto dall'area del Maghreb, talvolta prese in carico per anni dai vari servizi per minori in Italia e che hanno vissuto in Comunità, ma che, una volta maggiorenni, hanno commesso anche piccoli reati, perdendo il diritto al permesso di soggiorno. Nel paragrafo sull'IMP è stato citato il caso di un giovane trasferito dal Pratello, dopo il fine pena, al CIE di Gradisca. La maggior parte di essi è stata scolarizzata in Italia e conosce scarsamente la lingua d'origine, ma soprattutto ha deboli legami affettivi con il paese d'origine.

Altro problema è derivato da coloro che vi entrano dal carcere, quindi il travaso carcere-CIE. Partiamo da un dato: questo processo è illegale perché la legge dice, in modo chiaro, che l'identificazione alla fine dell'espulsione deve essere fatta in carcere. Se il soggetto è trasferito al CIE perché gli mancano i documenti per essere espulso uscito dal carcere, la cosa non è legittima.

## I dati

### Movimentazione ospiti dal 01.01.2012 al 19.09.2012

#### Ingressi

F	187
M	297
Totale	484

### Ingressi per nazionalità

ALBANIA	32
ALGERIA	26
BANGLADESH	1
BOSNIA	1
BOSNIA ERZEGOVINA	2
BRASILE	5
BULGARIA	3
BURKINA FASO	2
CAMERUN	1
CILE	1
CINA	16
COLOMBIA	2
CROAZIA	4
ECUADOR	2
EL SALVADOR	1
FILIPPINE	1
GEORGIA	9
GHANA	3
HONDURAS	1
INDIA	2
JUGOSLAVIA	4
KAZAKISTAN	1
KOSSOVO	1
LIBERIA	1
LIBIA	1
MACEDONIA	3
MAROCCO	52
MOLDAVIA	12
NIGERIA	65
PAKISTAN	2
PARAGUAY	1
PERU	5
REPUBBLICA DOMINICANA	5
ROMANIA	13
RUSSIA	5
SENEGAL	11
SIERRA LEONE	1
SRI LANKA	1
TANZANIA	1
TUNISIA	165
TURCHIA	3
UCRAINA	15
VENEZUELA	1

### Uscite

F	193
M	324
Totale	517

### Motivo d'uscita

ARRESTO	16
DECESSO	1
ESPULSIONE	252
FUGA	43
NON ACCETTATO	9
NON CONVALIDATO	80
NON PROROGATO	27
RILASCIO	51
TRASFERIMENTO	38

### Espulsi per nazionalità

ALBANIA	26
ALGERIA	7
BRASILE	2
CAMERUN	1
CILE	1
CINA	6
COLOMBIA	2
CROAZIA	2
ECUADOR	1
EL SALVADOR	1
FILIPPINE	1
GEORGIA	1
HONDURAS	1
INDIA	2
IRAQ	1
JUGOSLAVIA	3
MACEDONIA	3
MAROCCO	24
MOLDAVIA	9
NIGERIA	1
PARAGUAY	1
PERU	4
REPUBBLICA DOMINICANA	3
ROMANIA	6
RUSSIA	3
SENEGAL	2
SRI LANKA	1
TUNISIA	127
UCRAINA	9
VENEZUELA	1

### Espulsi per sesso

F	59
M	193

Permanenza media: 41 giorni

## Movimentazione ospiti dal 01.01.2013 al 07.03.2013

### Ingressi

F	47
M	23
Totale	70

### Ingressi per nazionalità

ALBANIA	7
ALGERIA	2
CINA	5
CUBA	1
GHANA	1
INDIA	1
MACEDONIA	1
MAROCCO	10
MAURITANIA	1
MOLDAVIA	2
NIGERIA	11
PERU'	1
REPUBBLICA DOMINICANA	1
ROMANIA	1
SERBIA	1
SIERRA LEONE	1
TUNISIA	18
UCRAINA	5

### Uscite

F	43
M	75
Totale	118

### Motivo d'uscita

ARRESTO	1
ESPULSIONE	35
FUGA	6
NON CONVALIDATO	14
NON PROROGATO	5
RILASCIO	16
TRASFERIMENTO	41

### Espulsi per nazionalità

ALBANIA	5
ALGERIA	1
CINA	1
EGITTO	1
MAROCCO	6
MOLDAVIA	2
NIGERIA	1
REPUBBLICA DOMINICANA	1
ROMANIA	1
SERBIA	1
TUNISIA	10
UCRAINA	5

### Espulsi per sesso

F	7
M	28

Permanenza media: 59 giorni

Presenza media giornaliera: 43 persone

## Le criticità

Un punto estremamente critico consiste nella carenza di consulenza e informazione giuridica all'interno, attività che era stato sospesa da tempo già ai tempi della gestione Misericordia. Sul punto, questo Ufficio si è immediatamente attivato per la progettazione di uno "Sportello per la tutela dei diritti" che comprendesse sia l'assistenza e l'informazione giuridica che la tutela della salute, prevedendo la stipula della convenzione che verrà descritta più avanti.

A parte, quindi, la questione giuridica già descritta, la maggiore criticità della struttura si riscontrava sul piano delle condizioni igienico-ambientali. Dalle visite effettuate fino al momento della chiusura, una situazione ambientale gravissima e sconcertante caratterizzava il luogo. Si può dire che non vi fosse un luogo (cortili, camerate, bagni, corridoi) che non fosse incompatibile dal punto di vista delle condizioni di vita. Più volte tali condizioni sono state segnalate alla Prefettura, sostanzialmente dopo ogni visita, chiedendo il ripristino urgente di condizioni di vivibilità.

Il 3 gennaio 2013 viene fatta pervenire a questo ufficio una lettera firmata da 31 trattenuti; in essa, il numero di codice identificativo per ogni persona era anteposto alla firma, segno di terrificanti reminiscenze che si sperava fossero cancellate per sempre. La lettera, un vero e proprio grido disperato di aiuto, chiedeva urgentemente una azione di questo Ufficio in quanto descriveva la vita interna come disumana, senza diritti fondamentali, senza generi per la pulizia personale, senza lenzuola, riscaldamento, e in condizioni igieniche tragiche. Questa lettera viene inoltrata alla Prefettura e alle autorità sanitarie competenti per legge, sebbene esse non prevedano un controllo al CIE come avviene per gli altri luoghi di privazione della libertà, chiedendo un intervento ai fini della tutela dei diritti dei trattenuti. Viene altresì inoltrata al gestore "Oasi", chiedendo riscontri su quanto descritto dai trattenuti.

Il 5 gennaio effettuo una visita accompagnando l'Assessore ai servizi Sociali Amelia Frascaroli e le parlamentari Rita Ghedini, Donata Lenzi e Sandra Zampa.

Il 26 gennaio ho accompagnato Virginio Merola, Sindaco di Bologna, per una visita.

Varie segnalazioni, anche attraverso la collaborazione di alcuni difensori dei trattenuti che

frequentemente segnalavano a questo ufficio fatti di estrema gravità (tra i quali episodi di scabbia, visite mediche non effettuate, trattenuti saliti sul tetto per protesta) sono state in questo ultimo anno inoltrate alla Prefettura per situazioni di vario genere, tutte drammatiche. La richiesta costante di questo Ufficio, che sottendeva tutte le segnalazioni, è sempre stata quella di provvedere alla chiusura del CIE.

Il 4 marzo pervengono a questo ufficio varie segnalazioni riferite a 2 trattenuti, un uomo e una donna, che si sono cuciti le labbra in segno di protesta. Il 5 marzo viene data la notizia di chiusura del CIE, disposta per lavori di ristrutturazione. Nel pomeriggio stesso mi sono recata presso il centro per verificare personalmente le condizioni dei trattenuti, sia in relazione alle segnalazioni pervenute sui due "cuciti", sia per la preoccupazione per alcune donne in precarie situazioni sanitarie, per le quali questo Ufficio si era attivato per chiederne una ospitalità esterna per motivi di salute. Ho parlato con i due cuciti chiedendo al gestore di mandarli immediatamente in visita esterna al fine di verificarne le condizioni, dato che ormai, a causa dell'impossibilità di bere e mangiare, mostravano segni di disidratazione; questa indicazione è stata seguita. Le due persone, a stento, mi hanno spiegato che era un'azione messa in atto per protestare contro il trasferimento che li avrebbe allontanati dai parenti e dai legami affettivi. Sapendo di avere, di fatto, non giorni ma solo ore a disposizione prima del trasferimento di tutti i trattenuti in altri centri, disperata è stata la ricerca di soluzioni almeno per l'ospitalità di alcune delle donne che versavano in condizioni psicofisiche molto preoccupanti. Tra le pagine di questo anno di lavoro, credo di poter annoverare questa come una delle più tragiche.

I lavori di ristrutturazione sono stati completati alla fine di giugno.

## La convenzione

Come sottolineato già anni fa anche dalla Commissione De Mistura, l'attività di tutela legale nei CIE, dei trattenuti è risultato carente, ed ad un certo punto a Bologna è venuto meno. A tal fine, il Comune di Bologna ha ritenuto indispensabile riattivare questo servizio di tutela con l'elaborazione di un progetto di monitoraggio dei diritti, e di aiuto all'effettivo godimento degli stessi da parte dei trattenuti di via Mattei. Il progetto, elaborato con le associazioni "L'Altro diritto" e "Il Poggeschi per il carcere" prevede di incontrare tutti i trattenuti, costruire una mappatura in tempo reale presso la struttura bolognese che riguardi la provenienza, il percorso migratorio, le relazioni con altre istituzioni (carcere, questura, strutture di accoglienza), i tipi di bisogni e lo status giuridico (richiedenti asilo, protezione sussidiaria, irregolari per permesso scaduto, clandestini). All'attenzione di tipo giuridico si associa quella di ordine psico-fisico, in quanto il progetto, oltre al contestuale ingresso di giuristi e medici, prevede un percorso di educazione alla salute.

La convenzione non onerosa, firmata da Comune di Bologna, Prefettura, le associazioni "L'Altro diritto" e "Il Poggeschi per il carcere"\*(**All. D**), è stata siglata a CIE chiuso. Si è deciso di procedere ugualmente con la firma, nonostante l'inattività del centro, perché nell'ipotesi della sua riapertura la convenzione sarà immediatamente attiva nel momento più difficile, che è quello dei trasferimenti, fase in cui l'informazione giuridica è di particolare necessità e urgenza. Per la descrizione dell'attività si rinvia all'allegato 8.

### Agenzia Dire del 19 febbraio 2013

(Er) Cie Bologna. Laganà: impossibile vita dignitosa, va chiuso "il governo deve riformare la normativa in tema di immigrazione"

(Dire) bologna, 19 feb. - "Il Cie di bologna evidenzia una situazione di invivibilità e di incompatibilità con una vita dignitosa per gli esseri umani."

Andrebbe pertanto chiuso rapidamente dalle autorità preposte". Lo scrive in una nota Elisabetta Laganà, garante comunale dei diritti dei detenuti, a pochi giorni dalla visita nel carcere minorile cittadini in cui ha appreso del caso di un ragazzo di origini straniere che, uscito dal pratello, è finito in via Mattei. "Gli operatori ci hanno raccontato con dolore come l'impegno e la fatica spesi per ricostruire la vita di un ragazzo possano essere vanificati in un soffio da un provvedimento amministrativo che lo spedisce in un luogo che riporta violentemente alla realtà prevista da una legislazione atta a condannare persone a una prolungata galera in strutture disumane e senza garanzie giuridiche", scrive la garante. "La dilatazione portata dal governo precedente a 18 mesi di trattenimento, di fatto una vera e propria detenzione senza i diritti che costituzionalmente spettano ai detenuti, va nella direzione opposta alla direttiva europea sui rimpatri del 2008 che richiede di limitare la durata massima della privazione della libertà nell'ambito della procedura di rimpatrio", aggiunge Laganà.

A parer suo, "la storia del ragazzo che dal pratello è stato condotto al Cie non deve smuovere solo un doveroso sentimento di indignazione, ma portare a rapide azioni per il contrasto alla disumanità di questi luoghi dei quali è possibile predisporre la chiusura solo per disposizione dell'autorità sanitaria o del ministero degli interni"

## **Comunicati**

### **Comunicato 6 marzo 2013**

La temporanea chiusura del Centro di Identificazione ed Espulsione di Bologna da parte della Prefettura è stato un atto inevitabile e necessario date le condizioni del Centro, che evidenziavano un drammatico stato di fatiscenza ed incompatibilità con condizioni di vita rispettose dei diritti umani. Ieri Elisabetta Laganà, Garante per i diritti delle Persone private della libertà personale del Comune di Bologna, è andata in visita al Cie per verificare le condizioni delle persone trattenute che a seguito della chiusura saranno trasferite in altri Centri. In particolare, era pervenuta all'Ufficio una segnalazione relativa a due trattenuti, un uomo e una donna, che da sabato avevano messo in atto una protesta cucendosi la bocca come estremo tentativo di provocare l'attenzione di tutti sulla drammatica condizione determinata dal lungo trattenimento. Per le due persone è stato chiesto un immediato intervento sanitario.

E' stata richiesta una particolare attenzione per le donne trattenute attualmente 27, soprattutto per quelle affette da HIV per le quali un trasferimento o un rimpatrio significherebbe venire meno all'accesso alle cure. Il profondo degrado che ha caratterizzato la struttura soprattutto negli ultimi mesi è la chiara risultante di gare effettuate al ribasso su questi centri, per i quali è inevitabile rivedere complessivamente la legislazione.

*Elisabetta Laganà, Garante per i Diritti delle Persone private della Libertà personale del Comune di Bologna*

## **LE CONVENZIONI**

La progettazione di questo Ufficio per l'implemento della tutela dei diritti e la loro effettiva fruizione da parte delle persone private della libertà ha concretizzato, nello strumento di convenzioni stipulate dal Comune di Bologna, una possibilità aggiuntiva in termini di tutela delle stesse. Le convenzioni stipulate dal Comune per i tre luoghi di privazione della libertà prevedono azioni che hanno come denominatore comune il principio enunciato, ma si differenziano, articolando le loro specificità, nell'ambito in cui si estrinsecano. Quindi, se per la Dozza si estrinseca prevalentemente come attività di consulenza extra giudiziale e sanitaria in favore di soggetti detenuti, per il CIE (firmata insieme alla Prefettura di Bologna) assume la peculiarità giuridica prevista per la tutela dei trattenuti irregolari, associando a questa elementi di recupero psico-fisico; per i minori del Pratello assume connotati di attività miranti a contrastare la de-socializzazione dei ragazzi reclusi ed aiutarli nei percorsi di reinserimento sociale. Chiaramente, le convenzioni sono state firmate con l'assenso dei Direttori degli Istituti.

Le associazioni individuate sono da anni attive in questo settore, ognuna per la sua peculiarità. Esse hanno presentato un progetto, che prevede la costante collaborazione con questo ufficio allo scopo di creare una azione coordinata negli interventi nell'ottica di una fattiva collaborazione, che permette di aiutare meglio le persone a cui le azioni sono rivolte.

Le tre convenzioni, a titolo non oneroso, stipulate il 30 aprile 2013 a titolo sperimentale, hanno validità di sei mesi.

Negli allegati le convenzioni e il dettaglio dei progetti.

# I LAVORI DI PUBBLICA UTILITÀ

Prosegue e si amplia l'attività relativa ai Lavori di Pubblica Utilità, che consiste nella possibilità di scontare la pena attraverso la prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività da svolgere presso enti pubblici e organizzazioni non profit. È stato introdotto per la prima volta dall'art. 73 comma 5-bis DPR 309/90 (il Testo unico in materia di disciplina degli stupefacenti), ma è nel 2000, con il decreto legislativo 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, articoli 52, 54 e 55) che si è data maggiore diffusione con la facoltà al giudice di pace, per i reati di sua competenza, di applicare su richiesta dell'imputato il lavoro di pubblica utilità. Un ulteriore e decisivo impulso si è avuto nel luglio del 2010, quando con la legge n.120 art. 33 sono stati previsti i lavori di pubblica utilità anche per reati legati alla violazione del Codice della strada (art. 186 co 9-bis e art. 187 co 8-bis). La prestazione di lavoro non retribuita ha genericamente una durata corrispondente alla sanzione detentiva irrogata. Più specificatamente: l'art. 73/5 bis D.P.R. 309/90 prevede una conversione corrispondente alla misura della pena detentiva irrogata sostituendo tuttavia anche la pena pecuniaria e tale sostituzione non può avvenire per più di due volte.

Il D.M. 26 marzo 2001 stabilisce gli enti presso cui possa essere svolta l'attività non retribuita in favore della collettività sulla base di specifiche convenzioni da stipulare con il Ministero della Giustizia, o su delega di quest'ultimo, con i Presidenti dei Tribunali territorialmente competenti. Dette convenzioni indicano i soggetti investiti, presso gli enti convenzionati, del coordinamento della prestazione lavorativa e incaricati di impartirne le relative istruzioni operative nonché di effettuare le dovute comunicazioni al Giudice che ha emesso la condanna ed agli altri uffici eventualmente competenti, in conformità con quanto disposto nelle sentenze di condanna. Incaricato della vigilanza e della verifica dell'effettivo svolgimento dell'attività è l'UEPE competente per territorio ma vi è la concreta possibilità che in sentenza, poichè è a discrezione del Giudice, tale compito venga demandato all'ufficio di P.S. del luogo di esecuzione o all'Arma dei Carabinieri territorialmente competente.

Nel Comune di Bologna il Progetto è stato fortemente voluto dall'Ufficio del Garante durante il periodo ad interim del Difensore Civico Vanna Minardi e ha preso avvio il 10 marzo 2011 con la sottoscrizione della Convenzione tra Amministrazione Comunale e Tribunale di Bologna. Nella prima fase vennero messi a disposizione 23 posti per attività nei parchi e davanti alle scuole, in supporto agli Assistenti Civici, e per interventi di ripristino del degrado urbano. La convenzione, dati i risultati positivi ottenuti, è stata poi rinnovata il 15 marzo 2012 per altri due anni, aumentando a 25 il numero dei condannati da potere impegnare contemporaneamente.

In soli due anni il numero delle persone che hanno fatto ricorso a questa tipologia di pena alternativa ha avuto un notevole incremento: ad oggi le sentenze "in carico" all'Ufficio comunale che segue l'attività sono ben 316 e 115 le prestazioni di PU concluse, di cui solo 1 con esito negativo. Le domande sono in costante aumento e ciò determina un dilatarsi dei tempi di attesa per l'inizio della prestazione che è al momento il punto di criticità più rilevante. Occorre pertanto, considerata l'alta valenza che riveste questa attività in ambito riabilitativo e del reinserimento sociale, attivarsi per creare maggiore adesione e da parte di soggetti pubblici e privati del territorio. La disponibilità di altri enti convenzionati infatti consentirebbe di dare risposta alla lunga lista d'attesa e di dare ulteriore slancio all'attività.

Il dettaglio dei dati si può trovare nell'allegato Relazione sullo svolgimento delle attività **\*(Al. H)**, redatta dall'U.I. Promozione della Cittadinanza Attiva dell'Area Affari Istituzionali e Quartieri del Comune di Bologna, che ha gentilmente fornito un aggiornamento al 17 luglio 2013.

# **IL COORDINAMENTO NAZIONALE GARANTI**

Questo Ufficio partecipa stabilmente ai lavori del Coordinamento nazionale garanti territoriali, di cui sostiene le iniziative e le mobilitazioni.

Il Coordinatore è Franco Corleone, Garante per i diritti dei detenuti del Comune di Firenze.

Il Coordinamento nazionale ha il compito promuovere iniziative su tematiche di carattere nazionale sui temi dell'esecuzione penale, sulla condizione degli istituti ed è interlocutore delle massime autorità dello Stato per sollecitare l'attenzione ed esprimere proposte anche di carattere legislativo.

## **Comunicati**

### **Comunicato 8 ottobre 2012**

Il 10 ottobre alle 12.00 in Sala Savonuzzi a Palazzo d'Accursio Elisabetta Laganà, Garante per i diritti delle persone private della libertà del Comune di Bologna, congiuntamente all'Assessore ai Servizi Sociali Amelia Frascaroli, terrà una conferenza stampa di presentazione della mobilitazione nazionale dei Garanti territoriali. La mobilitazione, che durerà circa 30 giorni, prevede la presentazione di una piattaforma di richieste, rivolte alle Istituzioni, per l'emanazione di provvedimenti finalizzati a dare risposte urgenti e necessarie per affrontare le problematiche del mondo carcerario. Nell'ambito di questa mobilitazione, l'Ufficio del Garante promuove iniziative di sensibilizzazione sulle tematiche della privazione della libertà, momenti di discussione pubblica, incontri tra la città e le Istituzioni, ai fini di coinvolgere l'opinione pubblica su queste tematiche attraverso una corretta informazione sulla situazione della pena e della sua esecuzione. Verranno previsti in particolare momenti di dibattito sul tema della tutela dei diritti, inalienabili anche in situazione di privazione della libertà.

# INIZIATIVE DI CARATTERE ISTITUZIONALE

## **19 settembre 2012**

La Garante partecipa alla Visita conoscitiva congiunta delle Commissioni consiliari "Delle Elette" e "Sanità, Politiche sociali, Sport, Politiche abitative" all'Istituto Penale Minorenni di Bologna

## **23 novembre 2012**

Incontro istituzionale con le donne detenute presso la Casa Circondariale di Bologna promosso dalla Garante in vista della Giornata Internazionale contro la violenza sulle donne. Partecipano l'Assessore Frascaroli, la Presidente della Commissione delle Elette Mariaraffaella Ferri, Don Giovanni Nicolini e Deborah Casale dell'Associazione Casa delle donne

## **10 gennaio 2013**

Visita al Centro di Identificazione ed Espulsione di Bologna con l'Assessore Amelia Frascaroli e le parlamentari Sandra Zampa, Rita Ghedini e Donata Lenzi

## **26 gennaio 2013**

La Garante visita il Centro di Identificazione ed Espulsione di via Mattei con il Sindaco Virginio Merola

## **13 febbraio 2013**

La Garante partecipa all'Udienza conoscitiva delle Commissioni consiliari "Delle Elette" e "Sanità, Politiche sociali, Sport, Politiche abitative" sul tema: condizioni di vita in carcere per la promozione ed il mantenimento della salute

## **15 febbraio 2013**

Visita congiunta della Garante e Sandra Zampa all'Istituto Penale Minorenni di Bologna

## **6 marzo 2013**

Incontro-Dibattito a Palazzo d'Accursio "Una via d'uscita" sul tema superamento OPG. Partecipano: Virgilio de Mattos, Ernesto Venturini, Francesco Maisto, Cesare Bondioli; modera Elisabetta Laganà \*(All. I)

## **12 marzo 2013**

La Garante visita la Casa Circondariale con la Presidente del Consiglio Comunale di Bologna Simona Lembi e la Presidente della Commissione delle Elette Mariaraffaella Ferri

## **9 aprile 2013**

La Garante visita la Casa Circondariale con il Direttore del Dipartimento Benessere di Comunità del Comune di Bologna Eno Quargnolo

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La situazione penitenziaria attuale è la risultante dell'insieme dei fattori che sono stati descritti in questa relazione: la compromissione della condizione degli istituti, i problemi relativi alla gestione, la carenza degli operatori del trattamento, la diminuzione delle risorse lavorative, la complessità di coordinarsi con il Servizio Sanitario Nazionale e gli Enti Locali.

Le raccomandazioni e ammonizioni all'Italia, le multe inflitte (nel 2012 la Corte di Strasburgo ha condannato l'Italia al pagamento di 120 milioni di euro di risarcimenti per violazioni dei diritti umani, sul totale di 176 milioni comminati agli Stati europei. Gli altri paesi si collocano a grande distanza da questo triste primato), le condanne CEDU sul sovraffollamento e sul diritto alla salute, non sembrano ancora avere convinto chi ha il compito di legiferare e di gestire che senza un cambiamento radicale siamo destinati a perpetrare un sistema di violazione dei diritti umani. La tutela delle persone va al di là della pur necessaria metratura prevista, riguarda il modo in cui il carcere è organizzato, le risorse a disposizione, la capacità di realizzare politiche di vera inclusione organiche, non sporadiche. Purtroppo anche in questi giorni, a proposito della discussione sul decreto 78/2013, si ha la conferma della "resistenza" governativa a cambiamenti che, pur non essendo epocali, potevano apportare un miglioramento nella auspicata direzione. Si è quindi riusciti a peggiorare ed affossare quel minimo di speranza che poteva aprire qualche possibilità di cambiamento.

Al di là delle parole di circostanza talvolta spese, la politica non sembra rendersi veramente conto della tragicità del presente. L'insostenibile drammaticità della situazione sta, oltre che nelle cifre delle presenze, nel numero dei suicidi ed atti autolesivi, nella percentuale di tossicodipendenti ed affetti da disturbi mentali, nelle persone la cui compromissione fisica è devastante, nei numeri della custodia cautelare. Nonostante questo quadro impietoso, anche stavolta non si è trovato il coraggio di decisioni sostanziali sul piano di un cambiamento che non viaggi solo alla superficie, ma che con decisione recida il nodo gordiano che impedisce al carcere di essere realmente riabilitativo. D'altronde, è difficilmente immaginabile che il carcere si muova in direzione ostinata e contraria di una politica generale in cui le risposte alla povertà appaiono così timide. Quindi è solo nel quadro di una riformulazione sociale generale che il carcere può trasformarsi.

Altro punto è realizzare una prospettiva politica orientata al contenimento dell'eccedenza della risposta penale e carceraria. A fianco del "Piano straordinario per l'edilizia penitenziaria" andrebbe elaborato un Piano sociale straordinario adeguatamente supportato, che attinga dalla Cassa per le Ammende o da appositi finanziamenti per realizzare un progetto di integrazione sociale strutturalmente radicato, che in logica trasversale comprenda tutte le fasce della popolazione sottoposta a provvedimenti penali di vario titolo.

In aggiunta a quanto rilevato e suggerito nella relazione, si aggiungono ancora alcune sollecitazioni. Per quanto riguarda la realtà locale, è necessario che l'Amministrazione Penitenziaria proceda rapidamente con la messa a norma delle sezioni del carcere secondo le caratteristiche previste dal Regolamento del 2000, avanzando contestualmente un piano di ristrutturazione del carcere al fine di garantire condizioni di vita ambientali e igieniche dignitose, così come previsto normativamente, di rafforzare il trattamento nelle sue molteplici componenti, di rendere effettive le disposizioni delle

ultime circolari relative alle celle come camere di pernottamento, alla costituzione dei refettori, modificando l'uso degli spazi in modo che i detenuti trascorrono solo una minima parte del tempo in cella

Andrebbe anche sostanzialmente rivista la gestione del sopravvitto. È necessario favorire in ogni modo l'affettività, aspetto tra l'altro preventivo di atti autolesivi, incrementando il numero delle telefonate, degli incontri, di spazi più neutri e meno traumatici per i colloqui per figli e genitori.

Sarebbe auspicabile creare una rapida alternativa al carcere per le madri con bambini.

Per il rilancio del lavoro, vanno implementati rapporti con le fondazioni bancarie, le cooperative, le imprese (secondo il modello descritto nel paragrafo del lavoro). Proprio in queste ore si sta discutendo il decreto 78/2013 che prevede, nella parte sulle Misure per favorire l'attività lavorativa dei detenuti ed internati, il rifinanziamento della legge Smuraglia a sostegno delle assunzioni. Questo è senz'altro un passaggio importante.

È necessario che l'Ente Locale predisponga una organizzazione per le attività a titolo volontario e gratuito, prevista per detenuti e gli internati nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività da svolgersi presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato, già previste nel protocollo di intesa ANCI-DAP del giugno 2012.

Per l'IPM Pratello

Se si decide di proseguire con l'utilizzo dell'attuale struttura, è indifferibile la conclusione dei lavori all'esterno e l'edificazione di uno spazio verde e ricreativo che sia realmente a misura di ragazzi.

Per quanto riguarda il CIE è chiaramente auspicabile che non riapra mai più.

Ritengo particolarmente utile l'occasione delle visite conoscitive del Consiglio comunale e delle Commissioni negli istituti. L'evento di un Consiglio comunale alla Dozza che veda partecipare la popolazione detenuta sarebbe una importante occasione di confronto diretto e scambio sulle problematiche.

24.7.2013

## **Ringraziamenti**

Ad alcune persone va la mia profonda gratitudine: Maria Pia Trevisani, Direttrice del Settore Staff del Consiglio Comunale, per l'incomparabile supporto offerto a questo Ufficio; Roberta Martiriggiano, l'"Ufficio" in senso stretto, cuore delle attività; P, la cui vita per la giustizia è da anni per me strada maestra; i detenuti: le loro parole di gratitudine sono il dono più prezioso.

## **ALLEGATI**

- A) Regolamento
- B) Convenzione su attività nella Casa Circondariale
- C) Convenzione su attività nell'Istituto Penale Minorenni
- D) Convenzione su attività nel CIE
- E) Progetto associazioni per attività nella Casa Circondariale
- F) Progetto associazioni per attività nell'Istituto penale Minorenni
- G) Progetto associazioni per attività CIE
- H) Relazione Lavori di Pubblica Utilità
- I) Programma Iniziativa "Una via d'uscita per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari - L'esperienza dello stato di Minas Gerais in Brasile"