



*Garante regionale dei diritti  
delle persone sottoposte a misure  
restrittive della libertà - Puglia*

## RELAZIONE ANNUALE DELL'ATTIVITA'

ANNO 2013

Prof. PIERO ROSSI  
GARANTE REGIONALE  
Aprile 2014



*Consiglio Regionale della Puglia  
Ufficio del Garante delle persone sottoposte  
a misure restrittive della libertà personale*

## **GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE SOTTOPOSTE A MISURE RESTRITTIVE DELLA LIBERTÀ**

### **RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NELL'ANNO 2013**

*La presente relazione sull'attività svolta nell'anno 2013 dal Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Puglia viene inviata al Presidente del Consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 8, del Regolamento Regionale n. 21 del 29 settembre 2009.*

*Ufficio del Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Puglia, viale Unità d'Italia, 24/C 70120 BARI*

*Sportello per l'ascolto: si riceve il martedì dalle 15.30 alle 17.30*

*Tel. 080 – 5405769 segreteria amministrativa ed organizzativa*

*Fax 080 - 5402074*

*e-mail: [uffgarantelibert@consiglio.puglia.it](mailto:uffgarantelibert@consiglio.puglia.it)*

*Sito internet [www.consiglio.puglia.it](http://www.consiglio.puglia.it),*

*link Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale*

## PREMESSA

Possiamo motivatamente considerare il 2012 come il primo anno di intensa attività istituzionale (del che è riscontro nella relazione dello scorso anno) dell'Ufficio del Garante, benchè la designazione sia avvenuta con deliberazione del Consiglio Regionale Pugliese del 12 luglio 2011, e successiva nomina con decreto del Presidente della Regione Puglia del 09 settembre 2011.

Pertanto, nel 2013 siamo in grado di riportare alcuni importanti riscontri derivanti dall'erogazione di un'attività sempre più organizzata, sul piano strutturale e sempre più dinamica sul piano dei contenuti.

L'Ufficio si è indubitabilmente accresciuto dell'apporto della dirigente dell'Ufficio Affari Generali della Segreteria Generale del Consiglio che, sotto la sapiente guida della Segretaria Generale, è stata in grado di apportare il valore aggiunto di una chiara competenza sugli aspetti di legittimità e procedurali che sottendono l'efficacia amministrativa dell'azione politico sociale del Garante.

Detta efficacia si è concretizzata anche in un processo di razionalizzazione delle fonti normative regionali che hanno dato vita all'istituzione delle figure dei Garanti, con un sostanziale allineamento delle previsioni testuali alle realtà omologhe di altre regioni del Paese.

A partire da questo necessario riassetto è stato possibile affrontare alcuni impegnativi banchi di prova come il confronto sul livello nazionale (coordinamento nazionale dei garanti regionali e territoriali; conferenza nazionale dei garanti regionali) e il concorso ad alcuni importanti bandi nazionali per la realizzazione di progetti finalizzati, con finanziamenti a valere su fondi nazionali ed europei.

Anche grazie all'eccellente livello di collaborazione intessuto con la dirigenza regionale dell'Amministrazione Penitenziaria (fuori della retorica del "controllo ispettivo" sull'operato della PA), presso quasi tutti gli istituti regionali è stata consolidata una rete di prossimità che vede coinvolto il volontariato sociale penitenziario in un'attività di ascolto più intenso degli istanti, con la rilevazione di una quantità sempre crescente di notizie di competenza dell'attività del Garante.

Della situazione relativa alle relazioni istituzionali elettive, si è dato ampio risalto nella relazione dello scorso anno (alla quale si fa rimando). In questa sede occorre appena ribadire che il riferimento è a quelle interne alla Regione Puglia (Consiglio Regionale e Amministrazione Regionale, AASSLL) e quelle con l'Amministrazione Penitenziaria (DAP, Provveditorato Regionale ed i singoli istituti di pena) e la Magistratura di Sorveglianza e, con riferimento ai migranti, con le Prefetture (per la collaborazione coi Centri di Accoglienza per i Richiedenti Asilo e i Centri di Identificazione ed Espulsione) e con le Questure.

## Lo scenario nazionale

La condanna della Corte Europea dei Diritti Umani, con la cosiddetta sentenza Torregiani, ha definitivamente messo in mora lo Stato italiano che ha tempo fino al 28 maggio p.v. per riformare il sistema penitenziario fino a garantire l'evitamento dei "trattamenti inumani e degradanti" che la Corte ha identificato con situazioni di tortura: La recente "missione" del ministro Orlando non pare aver convinto gli interlocutori europei e, tuttavia, l'impulso del Governo ha prodotto alcuni interventi normativi, in qualche maniera più efficacemente deflattivi, che nel passato, del sovraffollamento.

Epperò la "Delega al Governo in materia di depenalizzazione, sospensione del procedimento con messa alla prova, pene detentive non carcerarie, nonché sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili" prevede, per l'accesso alle misure alternative, pene edittali così basse, da rendere pressochè irrilevante lo spazio d'azione di tale applicazione, considerato che nessuno in Italia finisce in carcere per quel tipo di delitti.

La Legge n. 94 del 2013 e la Legge n. 10 del 2014, hanno comunque comportato che i detenuti presenti al 30 marzo 2014, nei 205 istituti di pena del territorio nazionale, risultano essere 60.109 (tra uomini e donne di cui 20.664 stranieri) a fronte dei 65.906 di un anno prima. Auspice principale di tale calo è l'aumento della detrazione di pena concessa con la liberazione anticipata (art. 54 Ordinamento Penitenziario), che viene innalzata da 45 a 75 giorni per ogni semestre, con effetto retroattivo a partire dal 1° gennaio 2010. Va anche menzionato il recente pronunciamento della Corte Costituzionale che ha invalidato la legge Fini - Giovanardi con la conseguenza della rinnovata affermazione dell'irrievananza penale del consumo di stupefacenti.

Dal canto suo il Ministero della Giustizia ha istituito un'apposita Commissione presieduta da Mauro Palma che ha tratto un consuntivo del proprio operato in una relazione del 25 novembre 2013 che stabilisce alcune precise linee di intervento necessarie al definitivo ripristino della legalità della gestione dell'esecuzione della pena in Italia.

Per meglio descrivere la reale situazione del sovraffollamento carcerario, serve far mente locale alla circostanza che in un intervento al Parlamento nazionale, sullo stato dell'arte, l'allora ministra Cancellieri affermava che, alla fine del 2013 la capienza legale degli istituti penitenziari italiani era di 47.599 posti ma che, da quella cifra, avrebbero dovuto esser sottratti circa 4.500 posti per via di lavori di ordinaria o straordinaria amministrazione in diversi edifici (questione strettamente attinente alla situazione pugliese, considerato che a Bari, Foggia e Taranto sono in corso interventi che coinvolgono non meno di cinquecento posti letto complessivi). I numeri presentati dalla Ministra erano stati calcolati alla data del 4 dicembre 2013, data in cui "64.056 era il numero totale dei ristretti, dei quali 11.880 in attesa di primo giudizio, 12.049 senza una sentenza definitiva e 38.828 condannati definitivamente; 1189 gli internati. Gli uomini erano 61.266, le donne 2.790. I cittadini italiani erano 41.641 i non italiani 22.415". Alla fine di marzo le persone ristrette in Italia erano 60.197.

Sul piano attuativo, dunque, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, promuove una serie di interventi, il più importante dei quali attraverso la Circolari 28 maggio 2012: *realizzazione circuito regionale ex art. 155 d.p.r. 30 giugno 2000 n. 230: linee programmatiche*, che manda le Direzioni degli Istituti perchè realizzino un modello gestionale orientato a tenere le "celle aperte", in modo che *"progressivamente andranno ad essere aumentati e ampliati gli spazi utilizzabili dai detenuti e il tempo di permanenza, garantiti i diritti fondamentali, incentivate le iniziative trattamentali e i rapporti con la comunità esterna"*.

Poi, attraverso la Circolare 29 gennaio 2013 che sottolinea come “le ricorrenti pronunce della Corte di Strasburgo di condanna dell'Italia per trattamento inumano e/o degradante” rendano ineludibile il “potenziamento delle attività trattamentali da realizzarsi anche attraverso la ricerca di ogni forma di collaborazione con le altre istituzioni dello Stato, con gli enti locali, con la società esterna in tutte le sue costruttive iniziative.”

La conseguenza concreta, tangibilmente verificabile in Puglia a Bari, Trani, Lecce, Turi, è il trascorrimento del tempo fuori dalle celle, per almeno otto ore al giorno (contro le due/quattro del sistema precedente) e il più forte interpello anche dell'Ufficio del Garante, in proprio, nonché in quanto ottimizzatore dei processi di integrazione “dentro-fuori”, perchè vengano offerti esperimenti sempre nuovi per conferire contenuti a quel tempo da impegnare fuori delle celle.

Infine occorre riferire che la chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, stabilita, dalla legge Marino per il 1 febbraio 2013 e poi rinviata al 1 aprile 2014, è nuovamente rinviata al 1 aprile 2017. La Conferenza delle Regioni, ha approvato un documento di proposte emendative al Decreto Legge n. 150/2013 “Proroga di termini previsti da disposizioni legislative”. La nuova proroga chiesta dalle Regioni si è resa necessaria poichè non sono ancora pronte le REMS, ovvero le Residenze per l'Esecuzione della Misura di Sicurezza che dovranno accogliere le persone dimesse dagli OPG, sebbene i programmi per la realizzazione delle strutture sanitarie, fossero stati tempestivamente affrontati. Il ritardo pare essere determinato dalle strettoie burocratiche assolutamente incompatibili coi tempi fissati dalla stessa Legge Marino.

## 1. Promozione sociale e culturale e progettualità finalizzata

L'Ufficio del Garante, nella tradizione normativa e culturale – nazionale ed internazionale - degli ombudsmen, può meglio raggiungere gli obiettivi istituzionali, soltanto confrontando costantemente la propria azione nei vari contesti di studio ed approfondimento e in occasione di ricerche per l'acquisizione di cognizione di causa diretta. E' per questo motivo che rimane fondamentale la relazione col Coordinamento nazionale dei garanti dei detenuti territoriali e con la Conferenza dei garanti regionali (di cui più innanzi), da un lato, e col mondo accademico e degli organismi di ricerca scientifica, dall'altro.

Occorre, altresì, portare quante più esperienze possibili del “fuori” dentro e quante più possibili riflessioni sul “dentro”, fuori, per una corretta attenzione alla dimensione della sensibilizzazione e pedagogia sociale, anche per la decostruzione del pre-giudizio collettivo.

L'Ufficio del garante, infine, si candida, anche in proprio, quando ricorra la sussistenza dei requisiti richiesti, a concorrere per la promozione di ogni iniziativa sostenuta finanziariamente dai vari contesti, regionali, nazionali ed europei di promozione dei diritti civili e sociali delle persone deboli, nonché offre il proprio sostegno - sia in termini di partnership che di patrocinio – ad iniziative valide, cui possono dar vita interlocutori affidabili e di certa credibilità pubblica.

In questo solco di orientamento ontologico, in puro spirito di collaborazione con gli interlocutori elettivi (Amministrazione Penitenziaria, Regione Puglia ed Enti locali) stiamo registrando le prime interessanti esperienze di inserimento di beneficiari dell'art 21 (così come recentemente novellato) dell'Ordinamento

Penitenziario, per lo svolgimento di interventi di utilità collettiva. E' il caso della Provincia di Brindisi e dell'imminente partenza di analoghe esperienze (avendo concluso i rispettivi iter di convenzionamento tra le parti) coi comuni di Bari, Trani, Lucera e Conversano (quest'ultimo accogliendo detenuti della Casa di reclusione di Turi che dista pochi chilometri).

Quanto alla promozione delle occasioni di animazione culturale, scolastica, ricreativa, laboratoriale e di espressività artistica, l'Ufficio del Garante ha continuato a schierarsi al fianco degli istituti di pena (costretti ad una costante rivisitazione dell'offerta in rapporto alla continua contrazione delle risorse finanziarie a disposizione) e di quanti propongono iniziative a basso costo e a carattere oblativo, per una forma di partenariato oneroso, contribuendo economicamente alla migliore riuscita degli interventi proposti.

Nella tabella che segue sono più dettagliatamente descritte le principali iniziative cui si è conferito sostegno finanziario ed organizzativo e quelle nelle quali il Garante è attivo nella progettazione e/o gestione di interventi finanziati dall'Unione Europea.

nome	sede	attuatore	partnership	periodo di attua.	contenuto
Laboratorio e corto cinematografico per i detenuti cosiddetti sex offenders	Casa Circ.le di Altamura Casa Circ.le di Bari	Ass.ne Culturale Hana bi	Garante Reg.le per l'Infanzia	Partenza prevista per aprile p.v.	Laboratorio per l'apprendimento degli elementi di base per l'esercizio dell'attività di artigiani nella industria cinematografica che esiterà nella realizzazione di un prodotto cinematografico (cortometraggio).
Dentro/Fuori: Carcere e dintorni	Casa Circ.le di Brindisi	Ass.ne Culturale Teatro delle Pietre	Comune di Brindisi, Provincia di Brindisi	Settembre e ottobre 2013	Laboratorio teatrale sul tema della legalità.
Storie di amore e di libertà	Casa Circ.le di Lecce	Ass.ne Bfake, Ass.ne Antigone	Bepress, Manni Ed., Livello 11/8 Record, Sud Sound System	Da novembre 2013, in corso	Due corsi della durata di 96 ore, uno di Street Art ed uno di musica
Programma Progress - Bando progetti di sperimentazione sociale a sost. degli invest.ti sociali: VP/2013/012 Progetto O.A.S.I.S.	Casa Circ.le di Lucera Casa Circ.le di Bari Casa Circ.le di Trani Casa Circ.le di Lecce	Escoop European Social Cooperative Elpendù Consorzio di coop.ve sociali	Co-applicant in uno dei paesi dell'area PROGRESS Università degli Studi di Bari, di Coruna, di Brema, di Bovallius	In attesa di responso	Co-progettazione per la candidatura al bando per il finanziamento di sperimentazioni riguardanti interventi di politica sociale in linea con il pacchetto Investimenti sociali ed i tre ambiti di riforme individuate per aiutare gli Stati membri a modernizzare i sistemi nazionali di protezione sociale
Le righe in bianco: Parole e Colori dal Carcere"	Casa Circ.le di Lucera	Ass.ne di Vol.to Onlus Lavori in Corso		Agosto 2013	Laboratorio di scrittura creativa
Presidenza Consiglio dei Ministri _Dip.to per le Pari Opportunità Bando UNAR Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni	Casa Circ.le di Bari Casa Circ.le di Altamura	Ass.ne Differentemente	Meridia, Consorzio di coop.ve sociali Welcome spinoff dell'Università degli Studi di Bari	In attesa di responso	Co-progettazione per la candidatura al bando per il finanziamento di sperimentazioni riguardanti interventi di mediazione in favore di detenuti trans gender o a rischio di discriminazione sessuale
Atelier dell'ausilio finanziato dalla Fondazione con il Sud	Casa Circ.le di Lucera Casa Circ.le di Lecce	Escoop European Social	Istituto Reha medica Ass.ne di Vol.to Onlus Lavori in Corso ASL FG	In attesa di sottoscrizione atto d'obbligo	Recupero, riuso e riparazioni di ausili sanitari

Nelle circostanze in cui si è individuata l'opportunità di concorrere per il finanziamento, in ambito nazionale o europeo, di progetti finalizzati alla formazione/inserimento lavorativo dei detenuti, alla ricerca e alla ricerca-azione, sono stati individuati partner in grado di poter raggiungere gli obiettivi perseguiti, anche con risultati lusinghieri, come si evince all'interno della citata tabella.

Infine, l'inserimento ormai consolidato, nel dibattito regionale e nazionale, del frutto dell'esperienza svolta in questo biennio, ha comportato la partecipazione a numerose occasioni di dibattito, all'interno di conferenze, convegni e seminari di studio (di cui al capitolo 6 di questa relazione).

## 2. Situazione regionale

Sul territorio pugliese insistono undici istituti di pena.

Da nord a sud: San Severo, Lucera, Foggia, Trani maschile e femminile (si tratta di due edifici diversi ubicati in due diverse zone della città), Bari, Altamura, Turi (unico istituto di reclusione, laddove in tutti gli altri casi si tratta di case circondariali), Brindisi, Taranto, Lecce.

In Puglia risultano astrette al 31/03/13, 3.600 persone (laddove alla data del 31/12/12, gli astretti erano 4.145) persone, a fronte di una capienza regolamentare pari a 2.459 unità; di esse 210 sono donne e 777 sono cittadini stranieri.

Nel dettaglio, questa la situazione nei principali istituti:

	regolamentari	presenti	donne	stranieri
ALTAMURA -	52	57		5
BARI "FRANCESCO RUCCI"	292	375	16	103
TRANI -	233	319		62
TRANI - femminile	41	30	30	7
TURI -	112	162		7
BRINDISI -	147	200		51
FOGGIA -	373	570	27	106
LUCERA -	156	176		42
SAN SEVERO -	64	80		2
LECCE "N.C."	659	1.133	85	252

La situazione di insostenibile sovraffollamento che, alla fine del 2012, era valutato, in media, nell'ordine di oltre il 180%, comincia a segnare una forte controtendenza. Purtroppo i diretti interessati, se interpellati per esempio a Foggia, Trani e Bari, riferirebbero di non poter apprezzare i benefici di tale regolarizzazione, per via del fatto che in quegli istituti sono in corso lavori di ristrutturazioni piuttosto impegnativi che comportano una concentrazione di presenze nelle sezioni che non sono interessate da tali interventi, con conseguente affollamento in tutte le celle, ancora tristemente attuale.

La tentazione suicidiaria resta un elemento di particolare sensibilità. Sebbene si registri un calo evidente di tali episodi (nel 2012 i suicidi in Italia furono 60 e in Puglia 6 accertati), nel 2013 le persone che si sono tolte la vita

in carcere sono state 45, in Puglia 3 a tutto febbraio del 2014. Sono stati sventati 70 suicidi, al 14 aprile del 2014: a Foggia 26, a Bari 20, a Taranto 14, a Brindisi 6, a Lucera 3 e a Trani 1.

La circostanza di annoverare, poi, all'interno della Casa Circondariale di Bari, uno dei più importanti Centri Diagnostici e Terapeutici del territorio nazionale, il più attrezzato del meridione, determina un flusso di trasferimenti da altre regioni che ha procurato un ulteriore ingorgo. Non sempre giustificato dall'effettivo svolgimento di azioni diagnostiche adeguate.

Tale deficit, talvolta è determinato dall'inadeguatezza della tecnologia diagnostica in dotazione, sicché si moltiplicano le richieste di trasferimento da parte di detenuti allontanati dal contesto di riferimento perché bisognosi di cure ed accertamenti adeguati che, una volta riscontrata l'inefficacia della azione diagnostica, chiedono di poter essere riavvicinati alla rete primaria.

E, in effetti, quanto di più impegnativo deve interpellare l'Ufficio del Garante sul piano ontologico e della spendita del ruolo istituzionale, è costituito dalla questione dell'adeguata assistenza sanitaria alle persone in stato di infermità in concomitanza con la privazione della libertà.

Quanto stabilito nel Protocollo d'intesa tra Regione Puglia PRAP Puglia e Centro Giustizia Minorile per l'applicazione dell'art 7 DPCM dello 01/04/2008 sulla definizione di forme di collaborazione tra Ordinamento sanitario e Ordinamento penitenziario, rappresenta uno dei momenti più alti di civiltà giuridica ed amministrativa.

Viene statuito infatti che un cittadino mantiene la pienezza del proprio diritto alla salute, quale che sia il suo status libertatis. Occorre vigilare sulla sostanzialità dell'esercizio di tale diritto in un contesto così problematico da profilare seri problemi di sopravvivenza materiale e morale.

Scuola, formazione e lavoro rappresentano ulteriori traguardi che in parte riescono ad essere raggiunti anche per effetto di una particolare sensibilità espressa dall'Amministrazione regionale, nella misura in cui ha dotato il comparto di strumenti adeguati al raggiungimento del risultato di formare in carcere per anticipare la soglia del reinserimento sociale. Occorre fare ancora molto ma l'istituzione di diversi tavoli di concertazione ed azione lasciano ben sperare quanto a finalizzazione delle declaratorie di impegno espresse nei vari atti negoziali, riportati anche in appendice alla presente relazione.

Malgrado gli sforzi, in mancanza di una serie di riforme di natura strutturale nella legislazione nazionale, come detto, la situazione resta fortemente critica. In questa sede, ricorriamo all'evocazione del riscontro di allarme, per antonomasia, cioè quello riguardanti i decessi in carcere.

### 3. Assistenza sanitaria negli istituti di pena pugliesi

Una particolare riflessione merita lo stato della situazione dell'assistenza sanitaria in carcere. Dato riscontro delle declaratorie di attenzione al contesto specifico da parte di tutte le dirigenze ASL della regione, anche pubbliche, come è avvenuto nel corso di importanti appuntamenti di discussione scientifica, in concreto la

situazione dell'erogazione delle prestazioni mediche, di base e specialistiche presenta un andamento "a macchia di leopardo", senza particolari eccellenze e con alcune carenze vistose.

Il Centro Diagnostico Terapeutico della Casa Circondariale di Bari, in questo contesto, malgrado tutte le difficoltà, pare registrare una faticosa controtendenza, determinata dal miglior controllo del flusso dei degenti con il recente evitamento di dannosi ingorghi. Ma una vera e propria razionalizzazione dell'assistenza erogata costituisce ancora un traguardo, come si evince dalla relazione inviata dalla direzione della Casa Circondariale di Bari alla Direzione Generale della ASL BA e inviata anche a questo Ufficio, per opportuna conoscenza.

Nella citata nota, vengono affrontati argomenti che sono emblematici della difficoltà in cui versano anche gli altri istituti di pena regionali, seppure mutatis mutandis (in relazione alla circostanza di non essere gli altri istituti sedi di CDT) e che, sommariamente fanno riferimento ai seguenti aspetti: frequenza di prescrizioni mediche ex art. 17 co 8 R.E. in particolare per quanto concerne gli accertamenti radiologici nonostante la presenza in loco di sala radiologica; frequenza di accertamenti sanitari e/o visite esterne ex art. 11 O.P. nonostante la presenza delle maggiori branche di specialistica; segnalazione di episodi che riguardano accumulo di farmaci che porterebbero a paventare una non corretta somministrazione farmacologia disattendendo gli ordini di servizio da sempre ribaditi dalla direzione; segnalazioni di una non corretta distribuzione dei turni lavorativi del personale medico che dovrebbe assicurare le visite in sezione con sovraccarico dei medici di guardia; mancanza di cartella sanitaria digitale e di adeguate tabelle di controllo somministrazione della terapia; riscontri di relazioni spesso non dettagliate e/o non prodotte con l'urgenza necessaria; mancata comunicazione alla Direzione della assenza di specialisti e/o modifica dei nominativi per gli opportuni accertamenti utili a consentire l'ingresso unitamente alla conoscenza dell'eventuale scopertura della branca; mancato interessamento delle condizioni di salute e delle esigenze terapeutiche e/o diagnostiche dei detenuti ricoverati in esternato; produzione di certificazioni mediche inerenti comunicazioni quali ad es. c.d. "sciopero della fame" o termine dello stesso e quant'altro di urgente, dopo diversi giorni e comunque non in tempi rapidi come previsto; difficoltà nella presa in carico da parte dei medici dei detenuti con particolari problematiche quali ad es. i pazienti psichiatrici che necessitano di costante monitoraggio non solo sotto l'aspetto specialistico ma anche sanitario più in generale.

In questa sede occorre dare atto che la Direzione Generale della ASLBA ha offerto ampie garanzie di intervenire tempestivamente per la risoluzione dei più urgenti tra i problemi sopra descritti, incidendo sui principali aspetti di razionalizzazione dell'organizzazione del servizio.

Peraltro, in un'altra nota, stavolta, a firma della direttrice della Casa Circondariale di Foggia, si invoca l'erogazione del servizio psicologico per la valutazione di rischio nella fase d'ingresso degli astretti, attività di fatto sospesa da almeno un anno, da quando cioè l'Amministrazione Penitenziaria ha rinunciato alla competenza dell'esperto ex art. 80 O.P., attendendo un'entrata in ruolo della competente ASL.

Occorre stabilire, una volta per tutte, che non possiamo rimanere in ostaggio al luogo comune per il quale l'assistenza alla popolazione detenuta non può determinare particolari attenzioni da parte del Sistema Sanitario Nazionale, fino al punto di ingenerare forme di privilegio rispetto alla platea della comunità sociale. Si tratta di un luogo comune poiché le persone limitate nella libertà, a maggior ragione se astrette, non possono scegliere di ricorrere a sistemi di cura alternativi a quelli che garantisce il sistema pubblico e, proprio perché sottoposti a rischi concreti di cronicizzazioni degli stati di morbilità o per essere soggetti a spesso continui

trasferimenti, devono necessariamente contare sulla garanzia del raggiungimento in concreto della tutela del diritto fondamentale della salute. Una sostanzialità che non può che sottendere attenzioni differenziate in ragione della particolarità della situazione complessiva di persone come quelle di cui trattiamo.

La Conferenza Stato – Regioni, nel 2008, ha approvato lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che finalmente realizza la riforma della medicina penitenziaria, prevista dal decreto legislativo 230 del 1999 e sostanzialmente disattesa per quasi un decennio.

La riforma è finalizzata al perseguimento di una più efficace assistenza sanitaria, migliorando la qualità delle prestazioni di diagnosi, cura e riabilitazione negli istituti penitenziari, negli istituti penali per minori, nei centri di prima accoglienza, nelle comunità e negli ospedali psichiatrici giudiziari, auspicabilmente ormai prossimi alla chiusura.

Come detto, si tratta di un cambiamento fondamentale per ottemperare alle esigenze di salute della popolazione detenuta, considerata l'equiparazione, sotto il profilo della tutela del diritto alla salute, della condizione dei cittadini ristretti a quella degli altri utenti del S.S.N. .

Il Decreto, predisposto dal Ministero della Salute di concerto con il Ministero della Giustizia, dell'Economia e della Funzione Pubblica, disciplina le modalità, i criteri e le procedure per consentire il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, delle risorse finanziarie, umane e strumentali relative alla sanità penitenziaria, attualmente afferenti al Ministero della Giustizia.

In questo senso, tutti i rapporti di lavoro in essere nell'ambito della medicina penitenziaria, vengono trasferiti al Servizio Sanitario Nazionale. Il Decreto è, inoltre, integrato, dalle " Linee di indirizzo per gli interventi del Servizio sanitario nazionale a tutela della salute dei detenuti e degli internati negli istituti penitenziari, e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale", che individuano percorsi e modelli organizzativi per la ristrutturazione dei servizi, al fine di adeguare le prestazioni in ambito penitenziario ai livelli essenziali ed uniformi di assistenza. Il documento che descrive le linee guida per gli interventi a tutela della salute dei detenuti, richiama tra i principi di riferimento "la piena parità di trattamento, in tema di assistenza sanitaria, degli individui liberi e degli individui detenuti ed internati e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale" e la piena collaborazione interistituzionale per integrare " la tutela della salute e il recupero sociale dei detenuti"; sottolinea che "la continuità terapeutica si pone quale principio fondante per l'efficacia degli interventi di cura e deve essere garantita dal momento dell'ingresso in carcere e/o in una struttura minorile, durante gli eventuali spostamenti dei detenuti tra diversi Istituti penitenziari e strutture minorili, e dopo la scarcerazione e immissione in libertà".

Il documento individua, inoltre, otto aree fondamentali di intervento:

1. la medicina generale e la valutazione dello stato di salute dei nuovi ingressi: sono i presidi all'interno delle carceri a dover assicurare le prestazioni di medicina generale, dall'assistenza farmaceutica alla diagnosi precoce, ai vaccini;
2. le prestazioni specialistiche: devono essere assicurate da Aziende USL e ospedali, secondo standard uniformi;

3. le risposte alle urgenze: devono essere assicurate sia all'interno delle carceri, sia nelle strutture ospedaliere del territorio;
4. le patologie infettive: oltre ad attuare un'efficace informazione per i detenuti, è previsto lo sviluppo di protocolli per la gestione e l'isolamento;
5. prevenzione, cura e riabilitazione per le dipendenze patologiche: l'assistenza ai tossicodipendenti, il 30% del totale dei detenuti nel 2006, è assicurata dai Sert in collaborazione della USL del territorio e con la rete dei servizi sanitari e sociali impegnati nella lotta alla droga;
6. prevenzione, cura e riabilitazione nel campo della salute mentale: è previsto un sistema di sorveglianza epidemiologica e di diagnosi precoce accanto alla garanzia di cure pari a quelle fornite dai servizi del territorio. Va comunque assicurato un intervento dello specialista in psichiatria o psicologia clinica;
7. la tutela della salute delle detenute e delle minorenni sottoposte a misure penali e della loro prole: attenzione agli aspetti psico-emotivi della nascita, monitoraggio e assistenza ostetrico-ginecologica e prevenzione e profilassi delle malattie a trasmissione sessuale e dei tumori dell'apparato genitale femminile;
8. la tutela della salute delle persone immigrate: rinvia a uno specifico programma incentrato sulla mediazione culturale, in cui devono essere impegnati servizi sanitari, istituti di pena, Enti locali e Volontariato, per la piena fruizione delle opportunità di cura.

#### 4. Operatività dell'Ufficio

L'Ufficio ha ormai definitivamente messo a punto un sistema di incremento dell'indice di penetrazione nella platea dei potenziali utenti, nonché nei territori per la necessaria opera di sensibilizzazione e di coinvolgimento dell'ente locale nell'assumere le responsabilità di rispettive competenze.

Tale risultato è stato già raggiunto in cospicua parte, grazie all'impegno di volontari locali che hanno brillantemente assunto al ruolo di animatori territoriali, accanto a quello di attivatori di sportelli di ascolto dei detenuti e, in alcuni casi anche dei familiari in visita presso gli istituti di pena.

Gli sportelli sono attivi a Foggia, Bari, Lecce, Brindisi e Taranto, a breve saranno funzionanti anche a Trani, Turi, Lucera e Altamura. In tutti gli undici istituti di pena, naturalmente, il Garante svolge la sua attività di ascolto, in prima persona, su richiesta degli interessati o a valle di una richiesta espressa secondo altre modalità di cui alla tabella che segue.

Un'altra occasione di presa in carico dei casi è determinata dalla segnalazione di altri garanti territoriali e regionali che sottopongono questioni riguardanti detenuti residenti, da liberi, in altre regioni e attualmente astretti in Puglia.

Attualmente, il carico funzionale è complessivamente costituito da quasi trecento casi, con un trend di crescita costante. Prevalentemente le istanze riguardano problemi di territorialità dell'espiazione della pena (richieste di avvicinamento alla zona di residenza da liberi e/o di quella del nucleo familiare di riferimento anche soltanto per motivi di colloquio) e di più corretta ed agevole gestione delle relazioni familiari. In pochi casi vengono formulate richieste improprie (per l'espletamento di azioni che esulano dalle competenze istituzionali del Garante).

Cominciano ad essere avanzate richieste per la somministrazione di aiuti materiali. In un'occasione è stata inoltrata una istanza in forma di petizione scritta. Detto documento è stato inoltrato anche dalla direzione del Casa Circondariale di Foggia che ha inteso farsi parte diligente per sostenere l'iniziativa, fino ad agevolare la realizzazione di una vera e propria assemblea alla presenza di una nutrita rappresentanza dei firmatari della petizione, alcuni dei quali si sono fatti portavoce delle istanze rappresentate. In quella circostanza hanno preso la parola in molti, argomentando meglio il senso e il contenuto della petizione stessa.

Sempre più raramente accade che l'azione venga svolta in favore di detenuti pugliesi, astretti in istituti di pena fuori regione.

Con riferimento alla funzione di "aiuto alla persona", il carico funzionale dell'Ufficio, a tutto marzo 2014, è quello sommariamente riportato nella tabella che segue.

Sesso	Nazionalità	Età	Istituto	Impulso	Stato della pratica	Problematica	Richiesta
M	Straniero	27	Bari	altro ente	in corso	assistenza materiale	applicazione di misura alternativa
M	Straniero	58	Bari	domandina interna	in corso	assistenza sanitaria	segnalazione direzione sanitaria
M	Italiano	37	Lecce	lettera interessato	in corso	affettività, famiglia	trasferimento per avvicinamento ad altro ist. reg.le
M	Italiano		Lecce	lettera interessato	in corso	affettività, famiglia	trasferimento per avvicinamento ad altro ist. reg.le
F	Italiana		Taranto	domandina interna	in corso	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Straniero		Taranto	domandina interna	archiviata	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Italiano		Bari	volontariato sociale	in corso	assistenza materiale	trasferimento per avvicinamento ad altro ist. fuori reg.
M	Italiano	54	Bari	domandina interna	in corso	affettività, famiglia	trasferimento per avvicinamento ad altro ist. fuori reg.
F	Italiana		Bari	altro ente	in corso	esigenza alloggiativa	ricerca soluzione abitativa dopo la scarcerazione
M	Straniero		Lecce	domandina interna	in corso	affettività, famiglia	espiatione di pena nella nazione di provenienza
M	Italiano	43	Lecce	domandina interna	in corso	affettività, famiglia	trasferimento per avvicinamento ad altro ist. Reg.le
M	Italiano	54	Bari	lettera interessato	archiviata	assistenza sanitaria	segnalazione direzione sanitaria
M	Italiano		Bari	domandina interna	in corso	affettività, famiglia	sollecitazione presso l'avvocato difensore
M	Italiano		Taranto	volontariato sociale	in corso	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Italiano	50	Taranto	lettera interessato	in corso	assistenza sanitaria	segnalazione direzione sanitaria
M	Italiano		Taranto	domandina interna	in corso	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Italiano	34	Bari	domandina interna	in corso	assistenza materiale	sollecitazione presso l'area trattamentale
F	Straniera		Taranto	domandina interna	archiviata	assistenza materiale	detenzione domiciliare
M	Italiano		Bari	domandina interna	in corso	assistenza sanitaria	segnalazione direzione sanitaria
M	Italiano	63	Bari	domandina interna	in corso	assistenza sanitaria	segnalazione direzione sanitaria
M	Straniero	36	Bari	lettera interessato	in corso	colloquio col Garante	soggetto trasferito prima del colloquio
M	Italiano	49	Lecce	lettera interessato	in corso	affettività, famiglia	trasferimento ad altro istituto regionale
M	Italiano		Bari	domandina interna	in corso	colloquio col Garante	sollecitazione presso l'area trattamentale
M	Italiano		Taranto	domandina interna	in corso	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Italiano		Bari	volontariato sociale	in corso	assistenza materiale	sollecitazione presso l'area trattamentale
M	Italiano		Foggia	lettera interessato	in corso	assistenza materiale	sollecitazione presso l'area trattamentale
M	Italiano	54	Lecce	lettera interessato	in corso	assistenza materiale	sollecitazione presso l'area trattamentale
F	Italiana	44	Taranto	domandina interna	in corso	assistenza sanitaria	trasferimento ad altro istituto fuori regione
M	Italiano	45	Taranto	lettera interessato	in corso	affettività, famiglia	trasferimento ad altro istituto regionale
F	Italiana	33	Taranto	lettera interessato	in corso	provv.to di espulsione	informazioni generali
M	italiano		fuori regione	colloquio con familiare	in corso	motivi di studio	informazioni generali
M	Italiano	45	Taranto	domandina interna	archiviata	assistenza materiale	sollecitazione presso l'area trattamentale
F	Straniera		Lecce	colloquio con familiare	in corso	affettività, famiglia	trasferimento ad altro istituto regionale
M	Italiano	43	Taranto	lettera interessato	in corso	assistenza sanitaria	segnalazione direzione sanitaria
M	Straniero	34	Bari	colloquio con familiare	in corso	affettività, famiglia	trasferimento in altro istituto fuori regione
M	Italiano		Taranto	colloquio con familiare	in corso	affettività, famiglia	trasferimento ad altro istituto regionale
M	Italiano		Foggia	lettera interessato	in corso	assistenza sanitaria	detenzione domiciliare
M	Italiano	45	Bari	lettera interessato	in corso	assistenza sanitaria	segnalazione direzione sanitaria
F	Italiana		Lecce	volontariato sociale	in corso	affettività, famiglia	trasferimento in altro istituto fuori regione
M	Straniero		Bari	domandina interna	in corso	assistenza sanitaria	segnalazione direzione sanitaria

M	Straniero	43	Bari	lettera interessato	archiviata	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Italiano		Lecce	lettera interessato	in corso	assistenza sanitaria	segnalazione direzione sanitaria
M	Italiano	48	Lecce	altro ente	archiviata	affettività, famiglia	trasferimento ad altro istituto regionale
M	Italiano		Bari	lettera interessato	in corso	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Italiano		Bari	altro ente	archiviata	assistenza sanitaria	segnalazione direzione sanitaria
M	Italiano	59	fuori regione	lettera interessato	in corso	assistenza legale	sollecitazione presso l'area trattamentale
M	Italiano		Taranto	domandina interna	in corso	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Straniero		Bari	domandina interna	archiviata	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Italiano	48	fuori regione	altro ente	in corso	affettività, famiglia	trasferimento in altro Istituto fuori regione
M	Italiano	36	Lecce	lettera interessato	in corso	assistenza sanitaria	trasferimento in altro istituto fuori regione
M	Italiano		Taranto	domandina interna	in corso	colloquio col Garante	informazioni generali
F	Straniera		Bari	domandina interna	in corso	assistenza sanitaria	segnalazione direzione sanitaria
F	Italiana		Taranto	volontariato sociale	archiviata	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Italiano	41	Bari	lettera interessato	archiviata	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Italiano	53	Bari	altro ente	in corso	assistenza sanitaria	segnalazione direzione sanitaria
M	Straniero	46	Turi	lettera interessato	in corso	affettività, famiglia	espiazione pena nella nazione di provenienza
F	Straniera		Taranto	domandina interna	Archiviata	assistenza legale	informazioni generali
M	Italiano		Taranto	domandina interna	Archiviata	assistenza legale	informazioni generali
F	Italiana		Taranto	domandina interna	in corso	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Italiano	47	Bari	domandina interna	in corso	assistenza materiale	sollecitazione presso l'area trattamentale
M	Italiano		Foggia	lettera familiare	in corso	assistenza sanitaria	segnalazione direzione sanitaria
M	Italiano		Lecce	domandina interna	in corso	assistenza materiale	sollecitazione presso l'area trattamentale
M	Straniero		Taranto	domandina interna	in corso	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Italiano		Bari	volontariato sociale	in corso	affettività, famiglia	trasferimento in altro istituto fuori regione
M	Straniero		Lecce	lettera interessato	in corso	affettività, famiglia	trasferimento nella nazione di provenienza
M	Italiano	37	Lecce	avvocato difensore	in corso	affettività, famiglia	trasferimento in altro istituto fuori regione
M	Straniero		Taranto	domandina interna	in corso	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Italiano	23	Bari	lettera interessato	in corso	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Straniero		Bari	lettera interessato	in corso	assistenza legale	sollecitazione presso l'avvocato difensore
M	Italiano		Taranto	domandina interna	in corso	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Italiano	23	Lecce	lettera interessato	in corso	affettività, famiglia	trasferimento ad altro istituto regionale
M	Italiano	41	Taranto	lettera familiare	in corso	assistenza sanitaria	trasferimento ad altro istituto regionale
M	Italiano		fuori regione	domandina interna	archiviata	affettività, famiglia	trasferimento in altro istituto fuori regione
M	Italiano		Bari	domandina interna	in corso	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Italiano	46	libero	lettera interessato	archiviata	assistenza legale	
M	Italiano		Bari	domandina interna	in corso	assistenza sanitaria	segnalazione direzione sanitaria
M	Italiano		Bari	volontariato sociale	in corso	assistenza materiale	sollecitazione presso l'area trattamentale
M	Italiano		Taranto	domandina interna	in corso	colloquio col Garante	informazioni generali
F	Italiana		Lecce	domandina interna	in corso	affettività, famiglia	trasferimento in altro istituto fuori regione
M	Italiano	40	Taranto	lettera interessato	in corso	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Straniero	23	Bari	domandina interna	archiviata	assistenza sanitaria	segnalazione direzione sanitaria
M	Italiano	33	Lecce	lettera familiare	in corso	affettività, famiglia	trasferimento ad altro istituto regionale
F	Italiana		Taranto	lettera familiare	in corso	motivi di studio	trasferimento in altro istituto fuori regione
M	Italiano		Bari	lettera familiare	in corso	affettività, famiglia	trasferimento ad altro istituto regionale
F	Italiana	47	Taranto	altro ente	in corso	assistenza materiale	sollecitazione presso l'area trattamentale
M	Straniero	44	Bari	domandina interna	in corso	affettività, famiglia	trasferimento ad altro istituto regionale
F	Italiana	31	Taranto	volontariato sociale	archiviata	assistenza materiale	sollecitazione presso l'area trattamentale
M	Italiano		Bari	domandina interna	in corso	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Italiano	32	Bari	lettera familiare	archiviata	colloquio col Garante	informazioni generali
F	Italiana	45	Lecce	lettera interessato	in corso	affettività, famiglia	trasferimento ad altro istituto regionale
M	Italiano	23	Bari	lettera interessato	archiviata	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Straniero	30	Bari	domandina interna	in corso	affettività, famiglia	trasferimento ad altro istituto regionale
F	Italiana	45	Lecce	domandina interna	in corso	colloquio col Garante	informazioni generali
M	Italiano	34	Bari	lettera interessato	in corso	colloquio col Garante	informazioni generali
F	Straniera	53	Bari	lettera interessato	in corso	colloquio col Garante	informazioni generali
M 13	Stranieri		Foggia	petizione e assemblea	in corso	assistenza materiale	carenze di struttura e di impianti della C.C.le
M 160	Italiani		Foggia	petizione e assemblea	in corso	assistenza materiale	carenze di struttura e di impianti della C.C.le
M	Italiano		Brindisi	domandina interna	in corso	assistenza legale	sollecitazione presso l'area trattamentale
M	Italiano		Brindisi	domandina interna	archiviata	assistenza legale	informazioni generali
M	Italiano		Brindisi	domandina interna	in corso	affettività, famiglia	informazioni generali
M	Italiano		Brindisi	domandina interna	in corso	assistenza sanitaria	sollecitazione presso l'avvocato difensore

M	Italiano	Brindisi	domandina interna	in corso	assistenza sanitaria	sollecitazione presso l'avvocato difensore
M	Italiano	Brindisi	domandina interna	in corso	assistenza sanitaria	trasferimento ad altro istituto regionale
M	Italiano	Brindisi	domandina interna	in corso	assistenza materiale	informazioni generali
M	Italiano	Brindisi	domandina interna	in corso	assistenza sanitaria	trasferimento ad altro istituto regionale
M	Italiano	Brindisi	domandina interna	in corso	affettività, famiglia	informazioni generali
M	Italiano	Brindisi	domandina interna	in corso	assistenza materiale	informazioni generali
M	Italiano	Brindisi	domandina interna	in corso	assistenza legale	informazioni generali
M	Italiano	Brindisi	domandina interna	in corso	assistenza materiale	informazioni generali
M	Italiano	Brindisi	domandina interna	in corso	affettività, famiglia	sollecitazione presso l'area tratta mentale
M	Italiano	Brindisi	domandina interna	in corso	affettività, famiglia	sollecitazione presso l'avvocato difensore

Totale complessivo: 284 casi (di cui 35 stranieri)

di cui 18 donne (di cui 5 straniere) e 266 uomini (di cui 30 stranieri)

Il target di riferimento può conferire telefonicamente chiamando ad una utenza dedicata, in giorni ed orari prestabiliti. Tale contatto, prevalentemente ha la funzione di un primo approccio, spesso finalizzato ad ottenere un incontro che viene stabilito in accordo con l'istante.

Come accennato, in occasione di alcune iniziative di animazione ed accoglienza in favore dei parenti in visita presso gli istituti di pena (programmati e sviluppati in accordo con le direzioni), viene predisposta una postazione che consente di raccogliere istanze e bisogni dei familiari medesimi "in situazione", consentendo una azione "di prossimità" che possa contenere i disagi di un incontro affrontato nella sede istituzionale, nel capoluogo di Regione.

Presso il carcere di Bari, è attivo un primo esperimento di accoglienza strutturale, con un corner per la divulgazione dei compiti e delle funzioni dell'Ufficio, allestito negli ambienti per l'attesa dei familiari in visita. Entro l'anno, la stessa attività sarà proposta a Foggia, Lecce, Brindisi e Taranto.

## 5. Confronto in ambito nazionale

Fin dal primo anno di insediamento sono state stabilite opportune connessioni al lavoro svolto dal Coordinamento nazionale dei Garanti territoriali (interprovinciali, provinciali e comunali ed alcuni regionali) e dalla Conferenza dei Garanti regionali.

Dopo alcuni tentativi volti a dar vita ad un solo organismo, pare essere ormai a punto un regolamento definitivo che semplifica il quadro, facendo i conti con la qualità della legittimazione dei due tipi di figure, che oltre che per la dimensione territoriale dell'impegno, spesso differiscono per essere alcune espressione di compagini amministrative (della giunta e talvolta di personale designazione del sindaco o del presidente della provincia) altre dell'organo legislativo e con maggioranza qualificata.

Nei corso dell'ultimo anno, tale massa critica ha contribuito non poco alla mole di riforme per la strategia cosiddetta svuota carceri, ultimamente resa indifferibile per le censure della Corte Europea dei Diritti

dell'Uomo e le raccomandazioni dell'Unione Europea sulla necessità di recuperare standard di gestione del sistema penitenziario accettabili.

## 6. Relazioni istituzionali e Comunicazione istituzionale

Di seguito vengono riportati i più rilevanti atti protocollari, convenzionali e di partenariato che prevedono un ruolo attivo da parte del Garante regionale:

protocollo d'intesa sottoscritto il 10 novembre presso la Casa Circondariale di Bari, nell'ambito di una Conferenza di Servizi tra Direzione Casa C.le di Bari, Dirigenza Area Trattamento, Ordine Provinciale dei Medici, Sindacati, Dirigenza ASL Ba, Ufficio del Garante, sulla trasmissione telematica delle pratiche di invalidità civile;

partecipazione all'interno della Cabina di Regia regionale indetta dal Commissario Delegato per l'Emergenza umanitaria dei migranti dal Nord Africa e convocata in prima seduta il 16 febbraio 2012;

partenariato nella ricerca sulla detenzione amministrativa nei Centri di Identificazione ed Espulsione e il sistema di accoglienza nei Centri per i richiedenti asilo (C.A.R.A.), per l'istituzione di un Osservatorio, promossa dal Dipartimento di Scienze Storiche e Sociali dell'Università degli Studi di Bari, anche attraverso la realizzazione di un sito web ([www.osservatoriomigranti.it](http://www.osservatoriomigranti.it));

protocollo d'intesa territoriale per la formazione e lo studio finalizzato alla prevenzione delle condotte autolesive, con la Direzione della Casa Circondariale di Bari, ASL Ba, il Distretto Socio Sanitario di Bari (denominato Laboratorio STAFF), a norma del Protocollo d'intesa tra la Regione Puglia e il PRAP Linee di indirizzo per la prevenzione del rischio autolesivo e suicidiario dei detenuti, degli internati e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale;

partecipazione al Tavolo tecnico di cui alla convenzione PRAP – Regione Puglia, sulla formazione ed inclusione lavorativa della popolazione detenuta in Puglia;

partecipazione alla sottoscrizione del protocollo d'intesa tra Direzione Casa Circ.le di Bari e AMIU S.p.A. di Bari, per l'inclusione sociale attraverso un progetto di recupero e riuso di materiali di scarto e la raccolta differenziata dei rifiuti prodotti in istituto, con presa d'atto di Direzione PRAP e Sindaco di Bari;

partecipazione al tavolo tecnico per i progetti educativi e formativi per i detenuti di Bari, promosso dall'Assessorato alle Politiche educative e giovanili del Comune di Bari.

Intensissima è stata l'attività sul fronte delle relazioni politico - istituzionali e della comunicazione istituzionale. Attraverso la partecipazione sia a iniziative di sensibilizzazione sociale e culturale, che a ricerche e a corsi di formazione.

Questi i principali eventi che hanno avuto luogo nell'anno scorso e fino a tutta la prima metà di aprile 2014:

09 gennaio 2013, h. 12.30 Brindisi Casa Circondariale, visita alla presenza della Direttrice, del Comandante, del presidente e della direttrice del Centro Servizi al Volontariato provinciale;

09 gennaio 2013, h. 15.00, Lecce, Casa Circondariale, partecipazione alla festa per l'Epifania, organizzata dalla Comunità Speranza di Lecce, incontro con la Vicedirettrice e il Comandante;

16 gennaio 2013, Bari, Casa Circondariale, intervento alla manifestazione "Jazz in carcere", cinque concerti per promuovere la cultura dei diritti e sostenere iniziative a favore dei detenuti

30 gennaio 2013, Foggia, visita presso la Casa Circondariale, alla presenza della Direttrice e del Comandante, in occasione della visita di una delegazione composta dall'assessore regionale Dario Stefano, dalla consigliera regionale Anna Nuzziello, dal Rettore dell'Università degli Studi di Foggia;

25 febbraio 2013, Bari, Casa Circ.le, lezione sulla Costituzione rivolta ad una classe di detenuti iscritti al corso di scuola media inferiore;

26 febbraio 2013, Trani, Casa Circ.le, presentazione progetto Magikambusa, in favore dei parenti in visita ai detenuti, alla presenza di: Sindaco di Trani, Provveditore regionale A.P., Direttore C.C. Trani, Garante per i minori e per l'infanzia;

28 febbraio 2013, Bari, Aula Consigliare della Regione Puglia, relazione all'interno del Convegno su Pedofilia, prevenzione e sanzione, promosso dal Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza;

01 marzo 2013, Bari, Provv.to Reg.le Amministrazione Penitenziaria, partecipazione, su invito del Provveditore, alla riunione indetta tra tutti i direttori, i comandanti e i responsabili delle aree tratta mentali, alla presenza di un dirigente nazionale, per la presentazione dei primi esperimenti di progetti di cd vigilanza dinamica in Puglia;

04 marzo 2013, Turi, Casa di Reclusione, incontro col direttore, dirigente area tratta mentale, funzionario dell'UEPE ed alcuni imprenditori per la promozione di un progetto di produzione di beni di consumo, in istituto, per l'inclusione lavorativa di detenuti;

08 marzo 2013, Bari, Casa Circ.le, presentazione di un progetto, promosso dalla CGIL, destinato alla Sezione femminile, sulla scrittura creativa e sull'autobiografia, alla presenza del Segretario Generale della CGIL Puglia, direttore e vice direttori della Casa C.le di Bari, del dirigente dell'Area Trattamentale, del Provveditore Regionale e del Presidente del Tribunale di Sorveglianza;

26 marzo 2013, Bari, Casa Circ.le, presentazione dei risultati di un progetto su realizzazioni artistiche, figurative, svolto dalle detenute della Sezione femminile, condotto dal caporedattore TG3 Puglia Enzo Quarto.

4 e 17 aprile 2013, Bari, relazione all'interno dell'inaugurazione e dell'ultima giornata della mostra "E-visioni, il carcere in pellicola, collage e graffiti", su Cinema e Carcere, organizzata da Antigone Piemonte, promossa dalla Regione Puglia, Università degli Studi di Bari, Centro Studi dell'Apulia Film Commission.

30 aprile 2013, Bari, bene confiscato alla criminalità organizzata, Piazza San Pietro, 22 nel centro storico della città, Intervento nel corso base di formazione e aggiornamento per volontari "Teoria e pratica del volontariato attivo in ARCI" nel modulo "Carcere, Giustizia e legalità", soggetto attuatore ARCI Bari

15 maggio 2013, Lecce, Casa Circondariale Borgo San Nicola, intervento all'incontro "Affettività e maternità in carcere", soggetti attuatori il Garante dei minori e degli adolescenti ed il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della Regione Puglia

16 maggio 2013, Bari, Aula Aldo Moro, Giurisprudenza, relazione nel seminario "Uomini ombra: l'emergenza carceri in Italia, sovraffollamento, condizioni di detenzione, suicidi, rieducazione", organizzato da Link Coordinamento Universitario.

24 maggio 2013, Bari, Sala Multimediale Casa Circondariale di Bari, intervento alla manifestazione conclusiva del laboratorio D.P.R. 309/90, "Voci di dentro, favole e testi per bambini: la convivialità delle differenze", svoltosi da novembre 2012 a marzo 2013 per un totale di 90 ore formative che ha coinvolto i detenuti partecipanti in attività di scrittura e illustrazione di favole ispirate al tema dell'intercultura e della convivialità delle differenze

31 maggio 2013, Bari, Sala Multimediale Casa Circondariale di Bari, intervento all'incontro di presentazione dei risultati dell'indagine scientifica "Carceri d'invenzione" presentata dal Politecnico di Bari

3 giugno 2013, Bari, Istituto Scolastico "Massari-Galilei", intervento alla presentazione del libro "Quando te lo racconterò...", realizzato dai detenuti della Casa Circondariale di Bari nel corso del laboratorio "Voci di dentro, favole e testi per bambini", soggetto attuatore l'Assessorato alle politiche giovanili del Comune di Bari in collaborazione con la Casa Circondariale di Bari

6 giugno 2013, Bari, Palazzo della Provincia, Aula Consiliare, relazione nel XIV Congresso nazionale della Società Italiana di Medicina e Sanità Penitenziaria, L'Agorà penitenziaria 2013: "Tra diritto alla salute e spending review".

7 giugno 2013, Bari, Casa Circondariale, intervento a latere dello spettacolo teatrale, conclusivo del laboratorio, "Primo studio su: Finale di Partita", promosso dalla Scuola Primaria "XXVI Circolo" di Bari.

26 giugno 2013, Foggia, Casa Circondariale – sezione femminile, intervento nel seminario "Carceri aperte. Parliamone", promosso dall'associazione Bambini senza sbarre e sostenuto dal Garante regionale dei Minori e adolescenti, dal Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà.

22 luglio e 12 e 30 settembre 2013, Bari, Casa Circondariale, intervento negli incontri su "L'lo Narrante", nell'ambito del progetto "Caffè Ristretto: percorsi e discorsi dentro le mura", promosso dalla Scuola Media Statale, Massari-Galilei, col patrocinio del Comune di Bari.

17 ottobre 2013, Foggia ASP Marchese Filippo De Piccolellis, lezione nel "Corso Formazione VOL.P.E. – Volontariato penitenziario esterno", promosso dal Ce.Se.Vo.Ca – Centro Servizi per il Volontariato di Capitanata, in partnership con U.E.P.E Foggia.

25 ottobre 2013, Bari, Casa Circondariale, intervento nella Conferenza stampa conclusiva del corso "Operatori di base e Riciclo Materie Prime" a cura di Camassambiente s.p.a., Amiu di Bari.

29 ottobre 2013, Bari, Casa Circondariale, intervento nel seminario conclusivo del laboratorio curato dagli studenti del Politecnico di Bari, Dipartimento di architettura, "Spazi vuoti, spazi possibili".

11 dicembre 2013, Bari, Casa Circondariale – Sezione femminile, intervento nell’ “Incontro sul tema dell’affettività e della maternità in carcere”, promosso dal Garante regionale dei Minori e adolescenti, dal Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà.

20 dicembre 2013, Bari, Casa Circondariale, intervento in occasione della Santa Messa di Natale, officiata dall’Arcivescovo di Bari Bitonto, Mons. Francesco Cacucci.

13 febbraio 2014 (con prosecuzione il 7 marzo 2014), Bari, Consiglio Regionale, Sala Guaccerò, audizione in seduta congiunta II e III Commissione su “Condizione Carceraria in Puglia;

24 febbraio 2014, Bari, Provveditorato Regionale dell’Amministrazione Penitenziaria, partecipazione ad un incontro promosso dal Provveditore alla presenza dei Presidenti dei tre Tribunali di Sorveglianza pugliesi, dei Direttori, Comandanti e Responsabili delle Aree Trattamentali, dei Dirigenti degli Uepe distrettuali.

20 marzo 2014, Bari, Palazzo della Presidenza della Regione Puglia, relazione nella Conferenza di presentazione del sito dell’«Osservatorio sulla detenzione amministrativa degli stranieri e l’accoglienza dei richiedenti asilo in Puglia» (disponibile all’indirizzo: <http://www.osservatoriomigranti.org>) e dell’imminente pubblicazione del Rapporto finale realizzato dal gruppo di ricerca e intitolato “Passaggi di frontiera”.

21 marzo 2014 Brindisi, Casa Circondariale, intervento a latere della manifestazione di declamazione di poesie da parte di detenuti nell’ambito del progetto, nella celebrazione della Giornata internazionale della Poesia dell’Unesco

26 marzo 2014 Brindisi, Casa Circondariale, intervento a latere della lectio magistralis svolta da Giancarlo Caselli, sulla legalità, promossa da Libera sezione di Puglia.

02 aprile 2014, Foggia, Palazzo della Provincia, relazione nell’ambito dei “Seminari per la definizione di profili di attività strategiche nell’ambito della Transizione Pena Lavoro: operatore di sportello carcere/lavoro, animatore di rete”, giornata promossa dall’Amministrazione Provinciale Servizio Politiche del Lavoro – Foggia, organizzata da Italia Lavoro S.p.A. \_ Area Inclusione Sociale e Lavorativa.

03 aprile 2014, Bari, Scienze Politiche, lezione nel corso di psicologia generale del corso di laurea per assistenti sociali, sulle percezioni sensoriali in carcere.

## 7. Fonti Normative: Leggi di Stato, Leggi e Regolamenti Regionali, Accordi, Convenzioni, Protocolli.

Costituzione della Repubblica, Art. 27: La responsabilità penale è personale. L’imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.

Legge n. 354 del 26/07/75 - Norme sull’Ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà superiori ad un anno.

Legge n. 689 del 24/11/81 - Modifiche al Sistema penale.

Legge n. 663 del 10/10/86, Modifiche alla legge sull'Ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.

Decreto Legislativo n. 230 del 22/06/99 - Riordino della medicina penitenziaria, a norma dell'articolo 5 della legge 30/11/98, n. 419.

Legge n. 193 del 22/06/00 - Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti.

Decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 30/06/00 - Regolamento recante norme sull'Ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà.

Decreto Legge n. 341 del 24/11/00 - Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della Giustizia.

Legge n. 199 del 26/11/00 - Disposizioni relative all'esecuzione di pena presso il domicilio.

Legge n. 9 del 17/02/12 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 211 del 22 dicembre 2011, recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri.

Decreto del Ministro della Giustizia del 5 dicembre 2012, in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 2012, n. 136, con cui è stato stabilito il contenuto della *Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati* di cui all'articolo 69, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento sull'ordinamento penitenziario)

Decreto Legge , testo coordinato n. 146 del 23/12/13 , cosiddetto decreto svuota carceri 2013.

Decreto Legge n. 78 del 01/07/13, cosiddetto decreto svuota carceri 2013.

Legge n. 10 del 21/02/14, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria

Più recenti circolari del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria inerenti il "trattamento" dei detenuti:

GDAP-0074437-2014: "Disposizioni in materia di trasferimenti dei detenuti"

GDAP-0381054-2013: "Nuovo testo unico delle disposizioni dipartimentali in materia di visite agli istituti penitenziari ex art 67 O.P."

GDAP-0338829-2013: "Modifiche legislative alla Legge 193/2000 (cd. Smuraglia)"

GDAP-0277389-2013: "Somme che possono essere spese dai detenuti per acquisti e corrispondenza"

GDAP-0251644-2013: "Realizzazione circuito regionale ex art.115 D.P.R. 230/2000. Linee-guida sulla Sorveglianza dinamica"

GDAP 0227750-2013: "Impiego degli esperti di cui all'art. 80, comma 4, della legge 26 luglio 1975, n. 354"

GDAP-0208841-2013: "Sistema d'indagine (SDI). Inserimento dei dati relativi ai lavori di pubblica utilità"

GDAP 0208839-2013: "Impiego degli esperti di cui all'art. 80, comma 4, della legge 26 luglio 1975, n. 354"

GDAP-0036997-2013 "Realizzazione circuito regionale ex art. 115 d.p.r. 30 giugno 2000 n. 230 - Linee programmatiche"

GDAP-0015095-2013 "Direttive per l'applicazione della Legge 193/00 -Anno 2013"

GDAP-0008694-2013 "Legge di stabilità anno 2013. Riflessi sulla gestione del bilancio dell'Amministrazione penitenziaria"

GDAP-0003883-2013 "Consultazioni elettorali nazionali. Esercizio del diritto di voto da parte dei detenuti elettori"

GDAP-0422516-2012 "Linee Guida per l'utilizzo dei fondi della Cassa delle Ammende. Art. 129 comma 3 D.P.R. 230/2000"

GDAP-0405351-2012 "Visite in istituto ex art 67, comma primo, lettera b), legge n 354/75"

GDAP-0403374-2012: "Rapporto fra lo Stato e la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni"

GDAP-0296813-2012 "Articolo 27 c3 Costituzione - Articolo 3 C.E.D.U. - Articoli 146 c1 e articolo 147 c2 codice penale"

GDAP-0264318-2012 "Protocollo d'intesa tra il D.A.P. e l'A.N.C.I. per la promozione del lavoro di pubblica utilità"

GDAP-0206745-2012 "Realizzazione circuito regionale ex art. 115 d.p.r. 30 giugno 2000 n. 230. Linee programmatiche"

GDAP-0045283-2012 "Aliquote contributive 2012 per detenuti ed internati lavoratori alle dirette dipendenze dell'A.P."

GDAP-0023715-2012 "Comunicazione scarcerazione di persone sottoposte ad indagini per delitti art. 51, c.3 bis cpp"

Protocollo d'intesa del 20/06/10 tra Ministero della Giustizia – Dip.to Amm.ne Penitenziaria e Associazione Nazionale Comuni d'Italia (da cui è derivato il Protocollo d'intesa tra Ministero della Giustizia – Provveditorato Reg.le Amm.ne Penitenziaria di Puglia e A.N.C.I. di Puglia).

Protocollo d'intesa del 14/03/13 tra Ministero della Giustizia – Dip.to Amm.ne Penitenziaria e Federsolidarietà – Confcooperative, Legacoopsociali e Agci Solidarietà, per la promozione di iniziative imprenditoriali a cura delle imprese sociali negli istituti di pena.

Legge Regionale n. 19 del 10/07/06. Disciplina del Sistema integrato dei Servizi Sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia.

Regolamento regionale n. 21 del 29/09/09. Compiti e funzioni dell'Ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

Protocollo d'Intesa tra il Ministero della Giustizia e Regione Puglia del 20/02/08 sulla assistenza sanitaria in ambito penitenziario.

Accordo operativo Regione Puglia e Ministero della Giustizia – DAP, Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria per l'inclusione sociale attraverso la formazione e il lavoro.

Protocollo d'intesa tra Regione Puglia PRAP Puglia e Centro Giustizia Minorile per l'applicazione dell'art 7 DPCM dello 01/04/2008 sulla definizione di forme di collaborazione tra Ordinamento sanitario e Ordinamento penitenziario.

Protocollo d'Intesa tra Regione Puglia, PRAP Puglia e Centro Giustizia Minorile, "Linee d'Indirizzo per la prevenzione e profilassi del rischio autolesivo e suicidiario".

Accordo operativo territoriale tra Direzione Casa Circ.le di Bari e Direzione ASLBA, declinato dal Protocollo d'Intesa tra Regione Puglia, PRAP Puglia e Centro Giustizia Minorile, "Linee d'Indirizzo per la prevenzione e profilassi del rischio autolesivo e suicidiario".

## INDICE

Premessa .....	2
Lo scenario nazionale .....	3
Promozione sociale e culturale e progettualità finalizzata .....	4
Situazione regionale .....	6
Assistenza sanitaria negli istituti di pena pugliesi .....	7
Operatività dell'Ufficio .....	10
Confronto in ambito nazionale .....	13
Relazioni e Comunicazione istituzionali .....	14
Indice di Fonti Normative: Leggi di Stato, Leggi e Regolamenti Regionali, Accordi, Convenzioni, Protocolli .....	17

## APPENDICE

ALLEGATO 1 – Rassegna stampa

ALLEGATO 2 – Atti, protocolli, convenzioni

ALLEGATO 3 - Convegni, seminari, conferenze stampa, progetti

ALLEGATO 1

RASSEGNA STAMPA

**Il piano** Oggi il ministro Orlando a Strasburgo

# Celle strette? Risarcimento per i detenuti

L'ipotesi del ministro: tra i 10 e i 20 euro al giorno per il periodo di accertata detenzione in ambiente sovraffollato  
**Silvia Barocci**

ROMA. In gioco ci sono tremila cause che Strasburgo ha congelato fino alla mezzanotte del 27 maggio prossimo per un totale di decine di milioni di euro di risarcimento. Ma la posta più alta è senz'altro l'immagine dell'Italia, che rischia di assumere la guida del semestre europeo con il fardello di una condanna della Corte dei diritti dell'uomo per "trattamento inumano e degradante" riservato ai detenuti. Non si può arrivare a guidare il semestre europeo con la pesante ipoteca politica e morale della giustizia italiana, tra ritardi, carceri affollate e processi lunghi.

Il ministro della Giustizia Andrea Orlando ne è perfettamente consapevole. Ed è per questo che oggi e domani sarà a Strasburgo. Per dimostrare, dati alla mano, che un'inversione di rotta già c'è stata nelle sovraffollate carceri italiane: i detenuti, che nel 2010 avevano toccato il picco di 69mila, oggi sono scesi a 60.400. Ma soprattutto - ed è questa la vera novità - per annunciare un provvedimento con due «misure compensative» in favore di chi è stato detenuto in celle con uno spazio vitale inferiore ai tre metri quadrati.

**I risarcimenti.** Le soluzioni sono: 1) risarcimenti pecuniari (tra i die-

ci-venti euro al giorno per il periodo di accertata detenzione in una cella sovraffollata) in favore di coloro che non sono più in carcere ma che hanno già presentato ricorso a Strasburgo o che lo faranno entro un termine di sei mesi dalla cessata violazione; 2) sconti di pena per chi si trova ancora ristretto (in questo caso 24 ore in uno spazio inferiore ai tre metri quadrati sarebbero calcolate come una pena maggiormente afflittiva, pari a 1,2 giorni, e dunque lo sconto sarebbe non superiore al 20% del periodo residuo da scontare).

**Rientro in Italia.** Strasburgo guarda con molta preoccupazione la valanga di reclami che arrivano dall'Italia, sul tema delle carceri sovraffollate ma, più in generale, sui mali della giustizia a partire dalla durata dei processi.

Il provvedimento di Orlando - ancora non è chiaro se sarà un decreto o un disegno di legge - consentirebbe di far rientrare in Italia i circa 3mila ricorsi pendenti e di risolvere quelli che saranno presentati fintanto che non sarà cessata l'emergenza carceri. Alcuni nodi del testo restano da sciogliere, ad esempio se le domande debbano essere presentate per via amministrativa o al magistrato civile oppure al tribunale di sorveglianza.

**L'annuncio.** L'"asso" che Orlando si appresta a calare a Strasburgo resta però un annuncio. E i giudici della Cedu vigliono vedere innanzitutto i fatti. A queste richieste, il Guardasigilli è pronto a rispondere

con numeri precisi e aggiornati.

**I numeri.** Il primo: da quando è stato approvato l'ultimo "svuota-carceri" del governo Letta, i detenuti stanno diminuendo al ritmo di 300-350 al mese. Tenendo conto che ad oggi sono 60.400, per maggio l'Italia conta di scendere sotto quota 60mila. Sempre per quella data, si calcola che non ci saranno più detenuti in spazi inferiori ai tre metri quadri a testa: in situazione di criticità sono attualmente in 2.373 ma solo movimentando 621 detenuti il problema sarà risolto. Inoltre, entro maggio saranno disponibili 1.500 nuovi posti che dovrebbero far salire la capienza regolamentare a circa 50mila unità.

Le nuove misure. Ovviamente non è solo questione di numeri per i giudici dei diritti. Strasburgo valuterà altre misure: quante ore i detenuti sono fuori dalle celle (otto ore nel 60% dei casi, ma il numero aumenterà). E ancora: Orlando l'altro giorno ha sigliato un protocollo d'intesa col garante dell'infanzia per tutelare i 100mila bambini che fanno visita a genitori in carcere. Se il Guardasigilli avrà convinto Strasburgo lo si saprà il 28 maggio. Per quella data i giudici potrebbero anche concedere altri sei mesi di "bonus", per consentire all'Italia di completare un quadro di riforme che al momento non prevedono né amnistia né indulto.



Peso: 32%



data: 17.04.2014

ora: 14:23:00

La Provincia di Foggia e' stata capofila, assieme a quella di Trapani, per la sperimentazione di modelli di formazione rivolti alla definizione di profili di attivita' strategiche nell'ambito della Transizione Pena Lavoro: operatore di sportello carcere/lavoro e animatore di rete.

A tal fine, si e' svolto presso la Sala Consiglio dell'Amministrazione Provinciale di Foggia un Seminario formativo che ha registrato una larga e intensa partecipazione, che prelude alla nascita di una vera e propria rete rivolta a favorire e a sostenere gli interventi di transizione Pena Lavoro e a migliorare la presenza dei servizi per il lavoro all'interno degli istituti di pena.

L'iniziativa e' stata organizzata da Italia Lavoro S.p.A. - Area Inclusione Sociale e Lavorativa - che nell'ambito dell'azione PON "Inclusione Sociale e Lavorativa" ha l'obiettivo di elaborare azioni di sistema territoriale nella qualificazione dei servizi di transizione pena-lavoro.

Le due giornate formative sono state rivolte ad operatori pubblici/privati della rete che, a vario titolo, sono impegnati in attivita' dedicate all'inserimento lavorativo delle persone in esecuzione di pena. Sono intervenuti ai lavori operatori dei CPI della Provincia di Foggia, dell'Ufficio UEPE, della Casa Circondariale di Foggia e Lucera, del patronato ACLI, dell'Ufficio regionale del Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della liberta' personale, operatori di agenzie private per l'intermediazione al lavoro e di consorzi e aziende private impegnati in esperienze di inserimenti lavorativi sul territorio.

La prima giornata formativa si e' configurata come un'importante occasione per gli attori della presa in carico integrata per condividere le conoscenze di base sugli elementi caratterizzanti l'utenza carceraria e i servizi ad essa dedicati sul territorio di riferimento; per analizzare le modalita' di partecipazione/integrazione degli attori nella rete territoriale e per approfondire le conoscenze relative alle funzioni, strutture, riferimenti normativi e misure di sostegno afferenti ai settori Lavoro, Giustizia e Sociale presenti nel processo della transizione pena lavoro.

La seconda giornata ha delineato l'affondo sulla definizione delle conoscenze e competenze dei profili di attivita' strategiche dell'animatore di rete e dello sportello carcere lavoro all'interno di modelli organizzativi di rete dei servizi dedicati all'inserimento lavorativo dei soggetti in esecuzione di pena e fine pena.

Le attivita' di formazione sperimentate a Foggia e nel corso delle quali sono stati registrati anche materiali utili alla produzione di moduli FAD (formazione a distanza) verranno trasferite ad altre citta' pugliesi e meridionali.

Ai lavori seminariali sono intervenuti, tra gli altri, la dr.ssa Giulia Veneziano, Funzionario Regione Puglia, Responsabile Asse III Inclusione Sociale, la dr.ssa Angela Intini, Direttore Provinciale UEPE, il dr. Davide di Florio, Direttore Carcere di Lucera e il dr. Piero Rossi, Garante Regionale dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della liberta' personale e il dr. Geppie Inserra, dirigente Settore Politiche del Lavoro provinciale.

autore: Ufficio Stampa Provincia Foggia

# La riforma

## Ecco il piano carceri del governo soldi ai detenuti e sconti di pena per rimborsare il sovraffollamento

### Dieci euro al giorno e condanna ridotta del 20%

(segue dalla prima pagina)

**LIANA MILELLA**

**N**ON è passato invano il suo primo mese in via Arenula. Nessuna intervista, ma "ogni giorno una riunione sulle carceri", come rivelano i suoi più stretti collaboratori. Oggi si vedrà il primo risultato concreto. Orlando vola proprio a Strasburgo e lì presenterà il suo progetto. Che *Repubblica* racconta. Con una premessa. A una cosa Orlando tiene, che non sia considerato un nuovo piano svuota-carceri e che non sia visto come un modo per "ripagare" con denaro una detenzione vissuta in meno di tre metri quadri di spazio vitale. Al ministero spiegano che «non sarà così, perché la compensazione economica e comunque prevista da Strasburgo e perché lo sconto di pena non solo è contenuto, ma sarà misurato dai giudici e riguarderà solo casi di soggetti che non hanno commesso reati gravi».

Sono tre i punti chiave del pacchetto. Con un'osservazione preliminare fatta dai tecnici di Via Armiada: l'Italia, quanto alle carceri, ha fatto dei passi in avanti. A marzo i detenuti sono scesi poco sopra i 60mila rispetto agli scostici 70mila. Le misure anti sovraffollamento che si sono susseguite con i governi Monti e Letta, ministri Severino e Cancellieri, hanno prodotto in media un calo di 350 detenuti al mese. Per il 28 maggio, quando la limosa sentenza Torreggiani che condanna l'Italia a pagare gli indennizzi diventerà operativa, la deficienza empirica di 43mila posti arriverà a 49mila, grazie agli ultimi 1.500 posti che saranno consegnati. Tuttavia, chi ha subito una violenza donna a spazi ristretti deve essere inserito. Strasburgo lo impongono.

#### **RICHIESTA**

Il ministro chiederà alla Corte Ue di trasferire in Italia i ricorrenti detenuti



#### **RIMBORSI**

Tra 10 e 20 euro per ogni giorno di detenzione a favore di chi è già uscito

#### **SCONTO**

Per chi invece sta scontando la pena è previsto uno sconto sulla residua

#### **REATI GRAVI**

Niente sconto per chi ha commesso reati gravi, chi è dentro per il 41 bis



#### **INFRAZIONE**

Per la condizione nelle carceri pende sull'Italia l'infrazione Ue. A sinistra il ministro Orlando

### Il sovraffollamento

142,5% il tasso di sovraffollamento italiano (oltre 140 detenuti ogni 100 posti letto), il peggiore in Europa

47.000 posti



23.496 stranieri

5.708 gli imputati in attesa di giudizio tra primo grado, appello e ricorrenti

Sta qui il primo punto. Orlando chiederà alla Corte Ue di trasferire in Italia i ricorrenti detenuti di altrettanti detenuti, circa 3mila di cui almeno 2mila inammissibili. A occupar-

### Le misure sono volte a evitare le multe comminate dalla Corte di Strasburgo

si sarà o un giudice civile o molto più probabilmente il magistrato di sorveglianza, la figura giuridica che segue la vita di chi sta in cella. Al ministero della Giustizia sono con-

vinti che questo passo — sgravare Strasburgo dal "peso" dei ricorsi — rappresenta un'importante mossa di responsabilità politica di cui l'Italia non può fare a meno.

A questo punto eccoci al piano concreto, come risarcire i detenuti che comunque hanno subito una carenza che ha leso "la loro dignità umana", secondo l'espressione usata da Corte dei diritti umani. Il "piano rimediabile", come lo chiamano in via Arenula, prevede due strade: a seconda che il detenuto abbia già finito di scontare la pena e si rivolga alla giustizia quando è già fuori di cella, oppure che sia ancora in carcere con un residuo di pena da esatire. In

entrambi i casi, la richiesta di compensazione non potrà essere presentata dopo sei mesi da quando il fatto, lo stato di carcerazione disumana in questo caso, sia avvenuto.

Due casi, due differenti soluzioni. La prima. Per chi è già fuori dal carcere, Orlando pensa a un indennizzo la cui cifra potrà variare tra i 10 e i 20 euro. Già prevedendo una possibile polemica, al ministero ricordano che la Corte Ue già stabilisce un rimedio compensativo e lascia agli Stati la facoltà di fissare la misura e gli strumenti in base al diritto interno. La seconda soluzione riguarda chi sta ancora dentro. L'ipotesi di concedere al detenuto uno sconto di

pena che però non potrà essere superiore al 20% rispetto al periodo ancora da scontare. In pratica, ogni giorno trascorso in cella in condizioni disumane e comunque non

### Il ministero della Giustizia precisa che non si tratta di un intervento svuota-carceri

accettabili, in uno spazio inferiore addirittura ai 3 metri quadri, darà al carcerato un bonus per la pena successiva. Ogni giorno sarà di più di un giorno normale, ma mai in

una misura superiore al 20 per cento. Lo staff di Orlando non smette di insistere sul fatto che questo rimedio non varrà mai per chi è detenuto al 41 bis e nei circuiti di massima sicurezza e per chi ha commesso reati gravi e gravissimi.

Politicamente, la sfida di Orlando è molto importante per il governo Renzi, soprattutto in vista del semestre di presidenza italiana della Ue. È una scommessa che lo stesso Orlando non può perdere. Per questo il Guardasigilli vuole portare a Strasburgo i nuovi dati sul pianeta carcere dai quali risulta in modo evidente che c'è stata un'obiettivo investimento di tendenza

### Pianeta carceri

10 euro al giorno (oggi sono 2)

che entro maggio verranno guadagnati grazie all'ampliamento di alcune strutture in Lombardia e in Campania

La Corte di Strasburgo ha condannato l'Italia per il sovraffollamento delle carceri

Ma Renzi spinge sull'acceleratore: "Rivedere la Costituzione è indispensabile per bloccare chi raccoglie il voto di protesta, Grillo si sente franare il terreno sotto i piedi"

## Il fronte trasversale contro l'abolizione del Senato

**FRANCESCO BEI**

**ROMA** — «Quello immaginato da Renzi non è più il Senato ma un ente inutile all'Italia non serve e va tolto». La battuta di Gaetano Quagliariello, coordinatore dell'Ncd, lo togliava bene quali e quante puntate del bicamerarismo che il premier vuole appiacciare a spirito battuto.

In vista di venerdì, quando l'ultima versione del disegno di legge sarà approvata dal Consiglio dei ministri, il lavoro di rimonta è affidato alla coppia Delrio-Boschi prosegue dunque in gran segreto, per evitare di trasformare in un flop uno dei più

lavori più importanti della stagione elettorale. Già, perché gli staccolati saranno molti e il premier — se il testo non cambierà i suoi aspetti non marginali, come le funzioni e la composizione della nuova assemblea — rischia la salutarità pericolosa di un fronte trasversale di scettici: dagli affamati alla minoranza Pd, dalle Regioni ai comuni. «La riforma del Senato — ammette il capogruppo del Pd Luigi Zanda — è lo scoglio più difficile che abbiamo di fronte. I senatori hanno sostanzialmente accettato di rinunciare al potere di dare la fiducia al governo e hanno ingoiato anche il fatto che non ci sarà più un'assemblea elettiva. Ma sul



**DELRIO**  
Il sottosegretario alla presidenza del Consiglio e braccio destro di Renzi

resto bisogna fare una cosa... dignitosa».

Il premier è consapevole di non poter umiliare più di tanto parlamentari che sono chiamati a sacrificare la propria poltrona. E per questo, ad esempio, ha già offerto una riduzione di quei 21 senatori scelti dal capo dello Stato per meriti civili. Ma non vuole rinunciare a nessuno dei poteri di voto sulla "sua" riforma. Anche perché la ritiene una delle armi più potenti per contrastare il M5S in campagna elettorale: «Grillo ha detto ieri sera al Tg1 — sia perfettamente che se facciamo le cose che abbiamo promesso, e noi le faremo, si sente franare il terreno sotto

i piedi, perché lui prende il voto sulla protesta».

Eppure il resto dovrà cambiare ancora. Le Regioni, ad esempio, hanno chiesto a palazzo Chigi di rivedere la prescrizione di un'uguaglianza numerica dei loro rappresentanti. Vogliono che sia introdotto un principio di rappresentanza proporzionale al numero degli abitanti. Una richiesta spaziosa in pieno dall'Ncd: «Non possiamo metterla in Lombardia sullo stesso piano del Molise» — spiega Quagliariello — e non possiamo nemmeno consentirci che i sindaci abbiano lo stesso numero dei rappresentanti delle regioni». Insomma, il lavoro è ancora

lungo. Tanto più che ogni giorno ne esce fuori una diversa. Il deputato Pd Dario Ginepro ha lanciato nell'ideafaga egre le Regioni a stamato ordinario «per che vada un numero limitato di macroregioni». Equestipotesi sta iniziando a farsi largo anche a palazzo Chigi. Giovedì scorso la stessa proposta era stata battuta dal governatore campano Caldarone nell'incontro fra Regioni e governo. E Renzi ha risposto tutti con la sua risposta: «Su questo punto delle macroregioni sono ebboriano. Ma voi siete tutti d'accordo? Atenti che se, alzate la palla, io posso schiacciare».

Giustizia

Un anno fa l'ultimatum della Corte per i diritti umani che ha obbligato l'Italia a indennizzare con 100 mila euro sette carcerati

# Una legge o un decreto per risarcire i detenuti ed evitare la condanna

## La missione di Orlando a Strasburgo

ROMA — Un disegno di legge da approvare in tempi brevi, o un decreto che entri subito in vigore, per risarcire i detenuti che hanno subito il sovraffollamento nelle carceri italiane, che la Corte europea dei diritti umani (Cedu) ha sanzionato come «inumano e degradante». È la promessa che il ministro della Giustizia Andrea Orlando farà oggi e domani ai vertici del Consiglio d'Europa e della stessa Corte, nella sua missione a Strasburgo, per tentare di evitare le nuove condanne già annunciate un anno fa dai giudici che sorvegliano il rispetto delle norme comunitarie: uno sfregio che il governo vuole evitare a tutti i costi, anche perché arriverebbe alla vigilia del semestre a guida italiana del Consiglio Ue. E non sarebbe un buon viatico.

### La vicenda

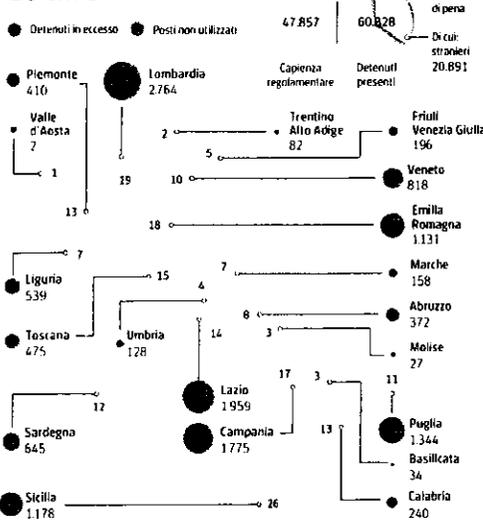
#### La sentenza

Nel gennaio 2013 la Corte europea dei diritti umani (Cedu), con la sentenza Strzegani, ha condannato l'Italia a risarcire con 100 mila euro sette detenuti che per un anno erano stati chiusi in spazi troppo stretti. La Corte ha dato un anno a Roma per trovare una soluzione al

problema di Orlando è convincere gli interlocutori che questo passo l'Italia lo farà in fretta, quindi un disegno di legge da approvare entro qualche mese, del quale lui stesso si faccia garante; oppure con un decreto-legge, che entri subito in vigore, per risarcire i detenuti che hanno subito il sovraffollamento nelle carceri italiane, che la Corte europea dei diritti umani (Cedu) ha sanzionato come «inumano e degradante».

Il problema di Orlando è convincere gli interlocutori che questo passo l'Italia lo farà in fretta, quindi un disegno di legge da approvare entro qualche mese, del quale lui stesso si faccia garante; oppure con un decreto-legge,

### Le cifre



Fonte: Ministero della Giustizia, situazione al 30 febbraio 2014

come aveva immaginato l'ex Guardasigilli Annamaria Cancelleri che però non riuscì a far passare la sua proposta. Orlando conta di avere migliore fortuna, anche perché la scadenza si avvicina e la brutta figura internazionale ricadrebbe sulle spalle del governo Renzi. Ma conta anche di far capire ai vertici europei che in questi mesi l'Italia non è stata con le mani in mano. Solo che a Strasburgo non ne hanno tenuto conto, oppure non sono stati sufficientemente informati, se il 6 marzo scorso è arrivato un ulteriore monito a evitare le contromisure necessarie a evitare la condanna.

Il decreto divenuto legge il 19 febbraio (che prevede un «taglio» di 75 giorni per ogni sei mesi trascorsi in cella) non è considerato sufficiente, ma nel frattempo l'Italia ha provato a migliorare le condizioni di vivibilità nei penitenziari. Anche attraverso le convenzioni con le Regioni per i detenuti che possono accedere alle comunità di recupero, sui cui pure Orlando insiste. Sperando di persuadere gli esponenti e i giudici europei che il terzo ministro della Giustizia italiano nell'ultimo anno — dopo l'avvocato Paola Severino e l'ex prefetto Cancelleri — è un politico di professione in grado di rispettare gli impegni che prende. Pena una condanna che peserebbe molto sul piano dell'immagine, oltre che su quello economico.

Giovanni Bianconi



L'emergenza — denunciata più volte anche dal capo dello Stato, Giorgio Napolitano, con un messaggio alle Camere rimasto pressoché inascoltato — resta tale. Però l'Italia sta lavorando per risolverla. I dati del soprannumero sono in calo rispetto al momento in cui, un anno fa, arrivò l'ultimatum della Cedu dopo la «sentenza pilota» che ha condannato l'Italia a risarcire con 100 mila

euro complessivi sette detenuti che per dodici mesi erano stati rinchiusi in spazi troppo ristretti, se entro il maggio 2014 il governo di Roma non avesse trovato soluzioni. La Corte avrebbe preso in esame tutti gli altri ricorsi (ce ne sono oltre tremila pendenti, e ogni giorno se ne aggiungono di nuovi) con soluzioni che costano approssimativi 5 milioni intorno ai 40 milioni di euro. All'epoca di quel verdetto-avvertimento i reclusi erano poco più di 66.000, venerdì scorso eravamo a 60.419. Sempre troppi rispetto alla capienza regolamentare di 47.857 posti. Anche i detenuti in custodia cautelare in attesa del processo di primo grado sono scesi, da oltre 14 mila a 10.864. Però la situazione non garantisce che non ci siano più persone che scontano la pena in meno di tre metri quadrati per ciascuno. E soprattutto non incide sulle violazioni passate, che in un modo o nell'altro vanno risarcite.

È ora perché nei suoi incontri di oggi e domani con il presidente del Consiglio d'Europa, con il presidente della Cedu e con l'alto commissario per i diritti umani, il ministro Orlando spenderà la carta di un provvedimento legislativo che — come accade per chi subisce una «ingiusta detenzione» attraverso la cosiddetta legge Pinto — garantisca degli indennizzi in Italia, senza la necessità di rivolgersi alla Corte europea. In questo i danneggiati potrebbero presentare le proprie istanze alle istituzioni italiane, e la Cedu lasce-

stare all'affollamento delle nostre carceri, entro maggio 2014. l'Italia dovrà aver messo a punto norme che garantiscano una riparazione effettiva delle violazioni della Convenzione». Se questo non dovesse avvenire, la Corte ricomincerà a esaminare tutti i ricorsi dei detenuti. E l'Italia sarà condannata a pagare gli indennizzi per una cifra totale — si stima — di circa 40 milioni di euro.

#### La missione

Oggi e domani il ministro della Giustizia Andrea Orlando (Sinn) ha incontrato i vertici del Consiglio d'Europa e della stessa Corte, nella sua missione a Strasburgo, per presentare la bozza di un disegno di legge urgente o di un decreto che garantisca indennizzi in Italia e eviti la Cedu a far cadere le altre migliaia di reclami in sospeso. L'intesa è che la nuova legge permetta anche di dimezzare i ricorsi in corso.

### L'associazione Coscioni

## «Torna lo stop a coltivare la cannabis terapeutica»

Il governo «ha cambiato le tabelle sulle droghe ma ha reintrodotto il divieto di coltivazione per la cannabis anche a scopi terapeutici». A sostenerlo sono Marco Cappato, Filomena Gallo e Antonella Scito dell'Associazione «Luca Coscioni», sottolineando come l'esecutivo «rimanga dunque nella contraddizione che vede da una parte una legge che consente l'uso del principio attivo della cannabis (che in terapia dal 2007 è obbligatoria) e dall'altra un divieto a coltivare anche per scopi terapeutici». «Una degli effetti poco pubblicizzati del pronunciamento della Consulta sulla legge Fini-Giovanardi è stato — spiegano — proprio quello dell'abrogazione del divieto di coltivazione».

Milano - via Fiori Chiari 1, tel. 0289013498 - via San Pietro all'Orto 26, tel. 02782315 - www.bagutta.net

di Francesco RIMEZZO PICCININ

Chiusi in cella ma ancora capaci di volare con la fantasia. I detenuti della casa circondariale di Brindisi calcano per la prima volta il palco del Nuovo Teatro Verdi per portare in scena i "Briganti" di Raffaele Nigro. Una scelta particolarmente significativa per un progetto, dal titolo "Dentro/Fuori", che già da due anni il Teatro delle Pietre di Marcantonio Gallo e Fabrizio Cito sta conducendo nella casa circondariale di via Appia.

In una notte d'attesa, prima di essere fucilati, un brigantino si racconta. Davanti a sé capitani: uccisori, soldati massacrati e compari; caduti che, come fantasi, sullo sfondo di un'Italia in costruzione, danno vita ad una narrazione sulla guerra fratricida che si consumò nelle campagne del Meridione. Tra storia e leggenda, una favola nera che racconta il sud e le sue ferite. Ma chi erano veramente i briganti?

A raccontarlo saranno il Teatro delle Pietre ed i detenuti che in questi mesi hanno lavorato a stretto contatto con Gallo e Cito nel laboratorio teatrale e di scrittura creativa legato al tema della legalità e dell'opportunità di recupero.

Lo spettacolo "Briganti", liberamente tratto da un celebre racconto - contenuto nel romanzo "Il custode del museo delle cere" del giomalista e scrittore Raffaele Nigro, andrà in scena il prossimo 3 maggio al Nuovo Teatro Verdi, alle 20.30. Il costo del biglietto, pari a 10 euro, sarà destinato al sostegno del progetto e al proseguimento dell'attività culturale. Il Teatro delle Pietre, infatti, svolge il proprio lavoro in carcere, a titolo gratuito.

"Crediamo che il teatro agiti debba farsi portavoce di quelle urgenze sociali che ci circondano - sottolinea Marco

## I PRECEDENTI

### Da "Made in carcere" a "Cesare deve morire"



I braccatielli "Made in Carcere"

● I detenuti della casa circondariale di Brindisi proprio come in "Cesare deve morire". Il film del 2012, con la regia di Paolo e Vittorio Taviani, racconta la messa in scena del Giulio Cesare di William Shakespeare da parte dei detenuti di Rebibbia diretti dal regista teatrale Fabio Cavalli. Sono tante, in realtà, le iniziative organizzate all'interno delle case circondariale italiane, e dunque anche pugliesi, per cercare di ottenere un reinserimento dei detenuti. Esempio lampante in questo senso è il celebre e consolidato progetto "Made in carcere".

## LIBERI TUTTI

A sinistra. Magliando Gallo, i detenuti e attori della casa circondariale di via Appia. A destra, il palco del Nuovo Teatro Verdi su quale entrano in scena

"Dentro/Fuori" è nato come un progetto per imparare a raccontarsi



## IL LABORATORIO

L'avvio  
L'arte come cura per l'anima  
Da due anni in via Appia

● Il progetto nasce dalla volontà di Marcantonio Gallo e Fabrizio Cito di stabilire un rapporto, uno scambio, con una sorta di tunnel metaforico, tra "dentro" e "fuori", tra le celle e la realtà esterna.

Gli incontri  
Faccia a faccia con scrittori e attori di fama come Accorsi

● I detenuti, durante i laboratori, hanno incontrato attori e scrittori di fama nazionale come Stefano Accorsi e Marco Ballami ma anche Raffaele Nigro, l'autore del racconto che sarà portato in scena al Verdi.

Lo spettacolo  
In scena per la prima volta su un palco così importante

● Quello del 3 maggio prossimo è, per i detenuti della casa circondariale brindisina, un appuntamento importantissimo. Per loro, infatti, è la prima volta su un palco tanto importante come quello del Verdi.

borazione, per far riflettere sulla condizione di chi si trova a vivere un'esperienza di invisibilità sociale attraverso la partecipazione ad una "comunità" (ovvero la compagnia teatrale) dove tutti hanno gli stessi diritti e ciò che conta è il dialogo, la comunicazione, che potrà fuori dall'isolamento.

A fare da corridoio da "leaser" per lo spettacolo del 3 maggio, il Teatro delle Pietre ha prodotto un video che racconta la preparazione portata avanti all'interno della casa circondariale dagli "attori per caso" e dai teatranti di professione. Un altro modo per raccontare in maniera informale la vita ed i sentimenti di chi, avendo commesso un reato, deve fare i conti ogni giorno con la perdita della libertà. Almeno sul piano fisico. Perché grazie all'arte, oggi, i detenuti sono in grado di abbandonare la loro cella in ogni momento, per viaggiare almeno con la fantasia.

# Su il sipario: i detenuti in scena da "Briganti"

## Al teatro Verdi la rappresentazione degli attori per caso

Ma gli attori-detenuti hanno anche incontrato, durante questo percorso, attori e scrittori, in particolare, proprio Raffaele Nigro, con il quale nello scorso mese di dicembre si è svolto un vero e proprio "faccia a faccia con l'autore". Lo spettacolo finale ha uno scopo ancora più "alto", ovvero l'integrazione di detenuti ed attori in un'unica esperienza di colla-

sul potenziamento della capacità di riflessione, dell'autonomia, del dialogo e dell'interazione, con lo scopo di sviluppare le capacità narrative. Proprio da qui, dalla ritrovata capacità di raccontare se stessi, attraverso l'esercizio del racconto e della scrittura, si è costruita la base per lo spettacolo teatrale che rappresenta il cul-

Ma gli attori-detenuti hanno anche incontrato, durante questo percorso, attori e scrittori, in particolare, proprio Raffaele Nigro, con il quale nello scorso mese di dicembre si è svolto un vero e proprio "faccia a faccia con l'autore". Lo spettacolo finale ha uno scopo ancora più "alto", ovvero l'integrazione di detenuti ed attori in un'unica esperienza di colla-

cantonio Gallo e Fabrizio Cito - e, amavversando quei territori d'indagine, ritenuti scomodi, far riflettere sull'emergenza carceri, che non può più essere considerata un'isola lontana ma è qualcosa di cui la società civile deve farsi carico. Durante il percorso, i detenuti hanno lavorato insieme al gruppo del Teatro delle Pietre

Gli organizzatori:  
Il carcere non può essere un'isola lontana  
Dobbiamo farci carico

**preminente con Tarantini e Lady Asl La procura chiede il rinvio a giudizio**

denunce già presentate ad altre procure. (chiara spagnolo)

fronte ad un eccessivo carico di lavoro perché oltre alle udienze preliminari ai processi con i riti dell'abbreviato, i gip si devono pronunciare sulle richieste di proroga delle indagini, di autorizzazione delle intercettazioni, sulle richieste di misura cautelativa, sulle convalide degli arresti, senza contare, ancora, le centinaia di richieste di decreto penale di condanna, spesso smaltite da vice procuratori onorari. Antonio Diella ha proposto al presidente del Tribunale una migliore organizzazione del lavoro e così sino a marzo, quando si spera arriveranno nuovi giudici, quelli in servizio non potranno celebrare più di due udienze al mese, ciascuna delle quali in media comporta dieci procedimenti. I processi saranno dimezzati, attestandosi ad un media di duecento in trenta giorni. Un disagio anche per i cittadini che attendono giustizia. «E' comprensibile, ma non possiamo fare le nozze con i fichi secchi. Sono decisamente scocciato, al presidente della Corte d'Appello ho chiesto due applicazioni distrettuali ma non ho ricevuto risposte», dice Savino che aggiunge: «Non potremmo fare diversamente. Abbiamo più volte lanciato l'allarme sulla carenza di organico». Allarme condiviso anche dal presidente della giunta distrettuale barese della Ann Ettore Cardinalli che dice: «In pianta organica alla sezione gip gup sono previsti 15 giudici e invece ce ne sono 10 e anche in questo caso chi del personale amministrativo è andato in pensione non è stato sostituito. Eppure nel primo semestre del 2013 sono stati smaltiti quasi 13 mila fascicoli, a fronte di 12 mila sopravvenuti e 14 mila pen-

**Il rapporto**

**I numeri**

**292** E' il numero di detenuti che il carcere di Bari può accogliere almeno sulla carta. Numero che cresce sempre

**500** Al momento nel carcere di Bari sono ospitati più del doppio dei detenuti previsti dalla normale capienza

**19** E' lo spazio in metri quadri che in una cella occupano undici detenuti. Il caso segnalato dal Consiglio d'Europa

**1,78** I metri quadrati che di fatto vengono assegnati ad ogni singolo detenuto. Una situazione che viola i diritti umani

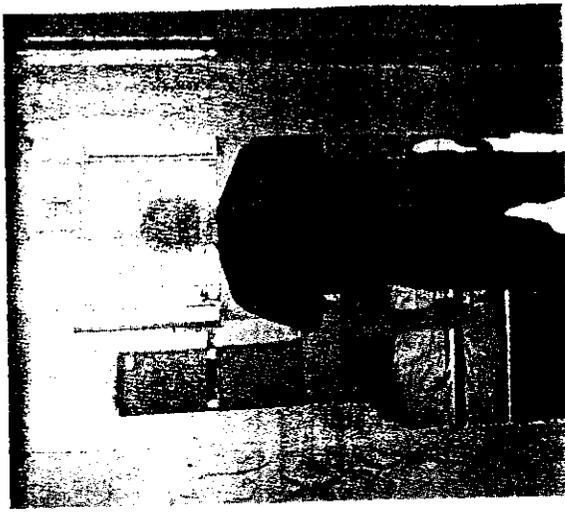
**L** PRIMATO, decisamente negativo, va al carcere di Bari che spicca per il sovraffollamento. O almeno è questo quello che emerge dal rapporto, elaborato dal Comitato per la Prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa sulle carceri italiane. La relazione è il frutto di alcune visite che sono state condotte negli istituti penitenziari della penisola. Senelcarcere di Vicenza sono stati denunciati

**BOCCIATO** Il carcere di Bari ospita 500 detenuti quando ne può accogliere 292: è ultimo nella classifica dei penitenziari a causa del sovraffollamento

**Il presidente della Camera Penale Gaetano Sassanelli: "Ci sono letti a castello dove l'ultimo è a 50 centimetri dal soffitto"**

sposizione 1,78 metri quadrati) mentre l'ala femminile non ristrutturata. Una situazione più volte denunciata dalla Camera Penale, dai sindacati della polizia penitenziaria. Dal comitato arriva una raccomandazione allo Stato italiano, proprio partendo dall'esempio del carcere di Bari: garantire almeno 4 metri quadri per ogni detenuto nelle celle collettive e fare in modo, invece, che le celle di meno di 8 me-

tri quadrati non possano ospitare più di una persona. La struttura penitenziaria di Bari, sulla carta, potrebbe accogliere 292 detenuti e invece dietro le sbarre ci sono, in media, cinquecento persone. «Il problema del sovraffollamento è diffuso in tutta Italia, ma quella del capoluogo pugliese purtroppo è la situazione peggiore», dice il presidente della Camera Penale Gaetano Sassanelli che aggiunge: «Ci sono



celle con letti a castello dove l'ultimo è a cinquanta centimetri dal soffitto. La sala collettiva è ancora con lo sbarramento tra il detenuto ed i familiari e poi, come abbiamo più volte denunciato, non ci sono spazi per le attività socio ricreative». Le celle sono strette, troppo piccole per accogliere tanti detenuti, la maggior parte dei quali in attesa di giudizio. In un convegno, organizzato dalla Società italiana di medicina e sanità penitenziaria e svolto a Bari nel giugno scorso, Antonio Abbinate, medico in servizio nel carcere, ha spiegato come otto o dodici detenuti in un'unica cella siano costretti a vivere in condizioni igieniche precarie con un unico bagno dove la privacy viene garantita «da un piccolo separè in com-

pensato». Il Garante regionale dei detenuti Pietro Rossi, però, avverte. E' vero, il rapporto denuncia il sovraffollamento quindi le carenze da un punto di vista strutturale, ma «metri in evidenza anche gli sforzi, capacità con le quali questa situazione viene gestita. E questo è sicuramente un aspetto positivo».

(g.d.n)

© RIPRODUZIONE RISERVATA

## ALLEGATO 2

ATTI, PROTOCOLLI, CONVENZIONI



Ministero della Giustizia  
DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
**CASA CIRCONDARIALE LUCERA**

PROT. \_\_\_N. 3709\_\_\_\_\_.

Risposta alla lettera n. \_\_\_\_\_.

All. n. : \_\_\_\_\_.

MINISTERO DELL GIUSTIZIA  
DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
PROVVEDITORATO REGIONALE PER LA PUGLIA  
UFFICIO DEL TRATTAMENTO INTRAMURALE  
BARI

Alla c.a. della d.ssa Linsalata  
Email: [carmela.linsalata@giustizia.it](mailto:carmela.linsalata@giustizia.it)

*prof.rossi@libero.it*

**OGGETTO:** CENTRO SERVIZI PER IL VOLONTARIATO DI CAPITANATA.  
PROTOCOLLO DI INTESA.

Si comunica che in data 31 marzo u.s., questa Direzione ha siglato un "protocollo di intesa" con il CE.SE.VO.CA-CENTRO SERVIZI PER IL VOLONTARIATO DI CAPITANATA- avente per oggetto l'ausilio per il percorso riabilitativo dei soggetti che scontano pene detentive o in misura alternativa e nella promozione della cultura della legalità.

Si allega, all'uopo, copia del protocollo su indicato.

IL DIRETTORE  
dr. Davide DI FLORIO

Sp: capo del PEAP  
A e  
Educa  
Sj. Ammin  
C. P.



Ministero della Giustizia  
U.E.P.E. Foggia



Ministero della Giustizia  
Casa Circondariale Lucera

DIREZIONE C.C. LUCERA  
L. 10/03/2011  
01/03/2011  
PROTOCOLLO N. 3/09

## PROTOCOLLO D'INTESA CE.SE.VO.CA., ISTITUTO PENITENZIARIO DI LUCERA E U.E.P.E. DI FOGGIA

La Casa Circondariale di Lucera, di seguito denominata **Istituto Penitenziario**, nella persona del Direttore  **Davide di Florio** , elettivamente domiciliata ai fini del presente atto, presso la sede dell'Istituto Penitenziario, in Piazza Tribunale, 16 in Lucera;

L'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di Foggia, di seguito denominato **UEPE**, nella persona del Direttore  **Angela Intini** , elettivamente domiciliata ai fini del presente atto, presso la sede legale dell'Ufficio, in Viale degli Aviatori n. 126 in Foggia,

il **Centro Servizi per il Volontariato di Capitanata**, di seguito denominato **Ce.Se.Vo.Ca.**, nella persona del Presidente  **Pasquale Marchese** , elettivamente domiciliato, ai fini del presente atto, presso il **Ce.Se.Vo.Ca.**, in Via Marinaccio n. 4/D, in Foggia,

concordano che il recupero ed il reinserimento sociale delle persone coinvolte in attività criminose passa anche attraverso l'impegno attivo di istituzioni ed associazioni.

### Considerato

che il Ministero della Giustizia, riconoscendo il ruolo di raccordo fra istituzioni e territorio svolto dal volontariato come segno dell'attenzione della società civile ai problemi dell'esecuzione penale, nonché la valenza rieducativa che l'esempio dell'azione del volontariato di per sé assume, ha più volte sottolineato la necessità di coinvolgere in modo programmato il privato sociale nel conseguimento degli obiettivi istituzionali di inserimento sociale dei condannati (v. in particolare le "Linee di indirizzo in materia di volontariato", approvate dalla Commissione nazionale consultiva e di coordinamento per i rapporti con le regioni, gli enti locali ed il volontariato il 10 marzo 1994, la circolare M.G.G. 18 marzo 1994, n. 221 su "Partecipazione sociale ed esecuzione penale. Linee di indirizzo in materia di volontariato", la circolare n. 3528/5978 del 18 luglio 2000 del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e la lettera circolare n. 0115073 del 21 marzo 2011 della Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna);

### Vista

Le linee programmatiche e di indirizzo del sig. Provveditore Regionale Puglia Dott. Martone,

### Visto

Il ruolo di promozione nei confronti della popolazione detenuta dal Garante Regionale dott. Piero Rossi,

### Rilevata

l'esistenza della convenzione firmata il 15 settembre 2009 tra UEPE e **Ce.Se.Vo.Ca.** per favorire la conoscenza e lo sviluppo di attività riparative a favore della collettività e dell'accordo operativo

sottoscritto il 26 ottobre 2012 tra Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria-Ufficio Esecuzione Penale Esterna e Coordinamento Regionale dei Centri di Servizio al Volontariato della Puglia, per promuovere le attività dei volontari in favore delle persone condannate in misura alternativa alla detenzione

#### **Tutto ciò premesso**

L'Istituto Penitenziario, UEPE e *Ce.Se.Vo.Ca.* convengono e stipulano quanto segue:

#### **Art. 1 - Oggetto**

Con il presente accordo si intende realizzare una proficua e continuativa collaborazione tra Istituto Penitenziario, UEPE e *Ce.Se.Vo.Ca.*, riconoscendo il ruolo che potrà svolgere quest'ultimo nel percorso riabilitativo dei soggetti che scontano pene detentive o in misura alternativa e nella promozione della cultura della legalità.

#### **Art. 2 - Obiettivi**

Le parti dichiarano di condividere e si impegnano a perseguire i seguenti obiettivi:

- sviluppare la riflessione/conoscenza circa i bisogni dei soggetti che scontano la pena detentiva o in misura alternativa e delle loro famiglie, allo scopo di promuovere iniziative finalizzate a favorirne l'inclusione sociale;
- incentivare la cultura della legalità attraverso la diffusione della conoscenza del significato delle pene alternative alla detenzione e dei benefici previsti per i condannati dall'art. 21 O.P. ("Lavoro esterno");
- aumentare il numero dei volontari nel settore dell'esecuzione penale esterna e all'Interno dell'Istituto Penitenziario;

#### **Art. 3 - Azioni**

Le parti individuano le seguenti azioni da promuovere ed attuare congiuntamente per la realizzazione degli obiettivi di cui all'art. 2:

- promuovere occasioni di confronto e formazione per operatori penitenziari e volontari delle associazioni del territorio;
- promuovere conoscenze, progetti e collaborazioni dirette ad incrementare le opportunità di reinserimento dei condannati ristretti nell'Istituto Penitenziario;
- agevolare la partecipazione dei condannati alle attività non retribuite svolte dalle associazioni di volontariato e dagli organismi del privato sociale;
- promuovere iniziative e progetti di educazione alla legalità ed alla solidarietà.

#### **Art. 4 - Modalità di attuazione**

Le parti promuovono incontri trimestrali su promozione del *Ce.Se.Vo.Ca.* per programmare e monitorare le attività e si impegnano ad assicurare lo scambio di informazioni, utili alla realizzazione degli impegni comuni assunti.

Le iniziative da avviare non potranno prevedere oneri economici a carico dell'Amministrazione Penitenziaria, fatto salvo il ricorso ai capitoli di spesa che sovvenzionano i progetti finalizzati al reinserimento sociale dei condannati.

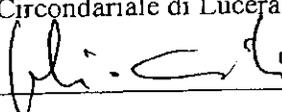
Per consentire l'avvio delle opportune attività anche a livello territoriale, copia del presente protocollo sarà trasmesso al P.R.A.P. e all'Ufficio di Sorveglianza; il *Ce.Se.Vo.Ca.* informerà le associazioni e le realtà del territorio .

#### **Art. 5 - Condizioni e durata**

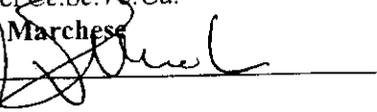
Le parti si impegnano ad osservare le disposizioni dell'ordinamento penitenziario e del regolamento interno di istituto, le disposizioni in materia di esecuzione penale esterna, di volontariato e di protezione della privacy.

Il presente Protocollo ha durata annuale dall'avvenuta sottoscrizione e si rinnova tacitamente ogni anno, salvo disdetta scritta, da comunicarsi con preavviso di trenta giorni prima della scadenza.

Foggia, 31 marzo 2014

Il Direttore della Casa Circondariale di Lucera  
dott. ~~David~~ Florio 

Il Direttore del UEPE di Foggia  
dott.ssa ~~Angela Intini~~ **DIRETTORE**  
Dr.ssa Angela Intini 

Il Presidente del Ce.Se.Vo.Ca.  
cap. ~~Masquale~~ Marchese 



T

by: *[Handwritten signature]*  
4/16  
+ 11'

**ACCORDO OPERATIVO TRA COMUNE DI LUCERA, ISTITUTO PENITENZIARIO DI LUCERA E  
UFFICIO ESECUZIONE PENALE ESTERNA DI FOGGIA**

**PER L'INSERIMENTO LAVORATIVO DI DETENUTI E INTERNATI E SOGGETTI IN ESECUZIONE  
PENALE ESTERNA**

L'anno 2014, il giorno 21 gennaio

L'assessore alle politiche sociali del Comune di Lucera, dr Fabio Valerio,

Il Direttore della Casa Circondariale di Lucera, dott. Davide Di Florio,

Il Direttore dell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di Foggia, dott.ssa Angela Intini

**Premesso**

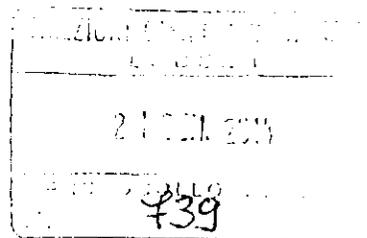
Visto l'art. 27 della Costituzione "le pene devono tendere alla rieducazione del condannato"

Vista altresì la legge n. 94 del 09.08.2013 "Disposizioni urgenti in materia di esecuzione penale", in cui all'art. 2, è prevista la modifica alla legge 26 luglio 1975, n. 354, dove all'articolo 21, dopo il comma 4-bis e' aggiunto il seguente: comma 4-ter: " I detenuti e gli internati di norma possono essere assegnati a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito, tenendo conto anche delle loro specifiche professionalità e attitudini lavorative, nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni...omissis"

- che il mandato istituzionale dell'Amministrazione Penitenziaria è finalizzato al reinserimento sociale dei condannati ed ha come fondamentale obiettivo l'occupazione lavorativa durante l'espiazione della pena, anche al fine di garantire ai soggetti condannati l'acquisizione di competenze e conoscenze professionali utilmente spendibili nella fase post-detentiva;
- che l'assolvimento di tale mandato presuppone la collaborazione di tutte le componenti pubbliche del territorio, in particolare gli enti locali ed i comuni;
- che la Direzione della Casa Circondariale di Lucera, il Comune di Lucera e l'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di Foggia si propongono interventi volti alla ricerca di nuove opportunità di inclusione sociale a favore della popolazione condannata;
- che il Comune di Lucera che intende promuovere, nell'ambito del proprio territorio, l'esecuzione di lavori socialmente utili e di pubblica utilità e progetti di inclusione sociale nei confronti di condannati in esecuzione penale esterna, ha dato la propria disponibilità ad offrire opportunità occupazionali per i soggetti condannati;
- che il Comune di Lucera intende promuovere la partecipazione di detenuti in iniziative occupazionali varie (es. pulizia, manutenzione e restauro di siti di interesse pubblico, ecc.);
- che vi è la necessità di ufficializzare, mediante apposita convenzione, gli impegni reciprocamente assunti dai partners coinvolti nell'iniziativa:

Tutto ciò premesso

si conviene e si stipula quanto segue:



**Art. 1**

L'Amministrazione Comunale di Lucera mette a disposizione dei condannati nella struttura penitenziaria di Lucera e dei condannati in esecuzione penale esterna, opportunità occupazionali per lavori di pubblica

*[Handwritten signature]*  
*[Circular stamp]*  
*[Handwritten signature]*

L'Amministrazione Comunale di Lucera mette a disposizione dei condannati nella struttura penitenziaria di Lucera e dei condannati in esecuzione penale esterna, opportunità occupazionali per lavori di pubblica utilità e servizi finalizzati all'inclusione socio-lavorativa di persone in esecuzione penale esterna attraverso il consolidamento del modello di interventi proposto dall'Avviso 6/2011 PO Puglia FSE Asse III Inclusione sociale e in corso di sperimentazione nell'Ambito territoriale; consolidamento previsto dalla programmazione del Piano Sociale di Zona 2014-2016 in corso di ultimazione.

Inoltre il Comune di Lucera, anche

in qualità di capofila dell'Ambito territoriale Appennino Dauno Settentrionale, si impegna a sostenere le iniziative sperimentali proposte dal privato sociale finalizzate alla implementazione di un Servizio integrato pubblico-privato (non profit e profit), in grado di promuovere: a) percorsi personalizzati di inserimento lavorativo e di inclusione sociale per le persone in esecuzione penale; b) il potenziamento/consolidamento di iniziative/investimenti sociali innovativi per la creazione di impresa sociale che garantisca la continuità della presa in carico della persona nel DENTRO-FUORI.

Tale sostegno prevede la collaborazione partenariale del Comune e dell'Ambito, nell'ambito delle iniziative previste dall'*Accordo operativo tra la Regione Puglia e il Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria della Puglia* firmato il 14 settembre 2012 e in particolare nel sostegno al privato sociale per l'accesso a fonti di finanziamento regionale (ad es. PO FSE), nazionali (ad es. Cassa delle Ammende) e comunitarie (Programmi a finanziamento diretto).

La Casa Circondariale di Lucera individua tra la popolazione attualmente reclusa un numero di soggetti, preferibilmente residenti nei Comuni dell'Ambito territoriale Appennino Dauno Settentrionale con capofila il Comune di Lucera, per i quali sussistano le condizioni per l'ammissione al lavoro all'esterno, alla semilibertà, all'affidamento in prova al servizio sociale, ai permessi o alle licenze.

L'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di Foggia partecipa all'équipe di osservazione e trattamento ed in tale contesto segnala i soggetti per i quali sussistano le condizioni per l'ammissione alle misure alternative.

#### **Art. 2**

Il Comune di Lucera, con riferimento ai lavori di pubblica utilità, predisporrà, previ accordi con la Direzione dell'Istituto e la Direzione dell'UEPE il programma di lavoro, indicando orari di lavoro, luogo di svolgimento della prestazione lavorativa, funzionario responsabile per l'impiego proposto,

#### **Art. 3**

All'Amministrazione Comunale di Lucera, con riferimento ai lavori di pubblica utilità, spetterà il versamento dei contributi INPS ed INAIL per la relativa copertura assicurativa dei soggetti lavoratori;

#### **Art. 4**

L'Amministrazione Comunale di Lucera e l'UEPE di Foggia, con riferimento ai lavori di pubblica utilità, indicheranno i referenti dei progetti che periodicamente si faranno carico di verificare il buon andamento degli stessi e di risolvere eventuali problematiche di carattere logistico - operativo, collaborando con la direzione dell'Istituto penitenziario

Qualsiasi variazione o inosservanza delle condizioni stabilite dalla presente convenzione potrà comportare la risoluzione della stessa da parte dei contraenti,

#### **Art. 5**

La presente convenzione ha durata di 1 anno ed ha efficacia dal momento della sottoscrizione.

E' da intendersi tacitamente rinnovata di anno in anno salvo disdetta scritta da comunicarsi con almeno 90 giorni di preavviso.

Il presente accordo non comporta oneri a carico dell'amministrazione penitenziaria.

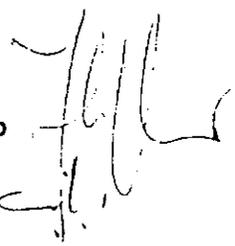
The image shows a handwritten signature in blue ink on the left. To its right is a circular official stamp. The stamp contains the text 'COMUNE DI LUCERA' around the perimeter and 'UFFICIO COMUNICAZIONE' in the center. There is also a date stamp '14/09/2014' and some illegible handwritten notes within the stamp area.

Data, 21 gennaio 2014

Amministrazione Comunale di Lucera: Assessore alle Politiche sociali: Dott. Fabio Valerio

Il Direttore della Casa Circondariale di Lucera: Dott. Davide Di Florio

Il Direttore dell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di Foggia: Dott.ssa Angela Intini



Di Florio



## **Statistiche sulla popolazione detenuta al 31 dicembre 2013**

(Dati Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, elaborazione Centro Studi Ristretti Orizzonti)

- Detenuti presenti - 31 dicembre 2013
- Detenuti presenti per posizione giuridica - 31 Dicembre 2013
- Ingressi in carcere dalla libertà - Anno 2013
- Detenuti condannati per pena inflitta - 31 Dicembre 2013
- Detenuti condannati per pena residua - 31 Dicembre 2013
- Detenuti italiani e stranieri presenti e capienze per istituto - 31 Dicembre 2013
- Indice di affollamento, per Istituto - 31 dicembre 2013

Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione

Situazione al 31 Dicembre 2013

Regione di detenzione	Numero Istituti	Capienza Regolamentare (*)	Detenuti Presenti			Detenuti presenti in semilibertà (**)	
			Totale	Donne	di cui Stranieri	Totale	Stranieri
Abruzzo	8	1.534	1.935	71	240	11	0
Basilicata	3	441	442	20	53	2	0
Calabria	13	2.481	2.653	50	327	22	0
Campania	17	5.850	7.966	362	960	218	3
Emilia Romagna	12	2.390	3.687	133	1.950	44	6
Friuli Venezia Giulia	5	548	763	18	441	20	6
Lazio	14	4.797	6.882	489	2.855	65	10
Liguria	7	1.042	1.703	78	1.000	28	5
Lombardia	19	5.892	8.756	536	3.934	74	9
Marche	7	847	1.072	27	483	3	0
Molise	3	391	455	0	52	2	0
Piemonte	13	3.849	4.542	158	2.168	38	8
Puglia	11	2.444	3.722	192	685	84	2
Sardegna	12	2.586	2.041	42	641	21	0
Sicilia	26	5.530	6.828	138	1.169	100	3
Toscana	18	3.286	4.008	160	2.164	71	20
Trentino Alto Adige	2	280	404	23	286	5	3
Umbria	4	1.342	1.508	58	588	15	0
Valle d'Aosta	1	181	200	0	136	2	1
Veneto	10	1.998	2.969	139	1.722	31	4
<b>Totale nazionale</b>	<b>205</b>	<b>47.709</b>	<b>62.536</b>	<b>2.694</b>	<b>21.854</b>	<b>856</b>	<b>80</b>

(\*) Il dato sulla capienza non tiene conto di eventuali situazioni transitorie che comportano scostamenti temporanei dal valore indicato.

(\*\*) I detenuti presenti in semilibertà sono compresi nel totale dei detenuti presenti.

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

**Detenuti presenti per posizione giuridica  
Situazione al 31 Dicembre 2013**

Regione di detenzione	In attesa di primo giudizio	Condannati non definitivi				Condannati definitivi	Internati	Da impostare (**)	Totale
		Appellanti	Ricorrenti	Misto (*)	Totale condannati non definitivi				
<b>Detenuti Italiani + Stranieri</b>									
Abruzzo	210	87	51	62	200	1.379	146	0	1.935
Basilicata	45	19	31	8	58	339	0	0	442
Calabria	745	262	196	97	555	1.351	0	2	2.653
Campania	1.883	1.006	537	426	1.969	3.885	212	17	7.966
Emilia Romagna	686	351	270	67	688	2.111	199	3	3.687
Friuli Venezia Giulia	142	57	39	15	111	510	0	0	763
Lazio	1.057	1.042	504	185	1.731	4.088	0	6	6.882
Liguria	380	178	131	36	345	978	0	0	1.703
Lombardia	1.409	799	723	150	1.672	5.399	275	1	8.756
Marche	211	96	64	18	178	683	0	0	1.072
Molise	26	24	16	9	49	379	0	1	455
Piemonte	628	372	316	62	750	3.159	1	4	4.542
Puglia	801	317	259	105	681	2.225	5	10	3.722
Sardegna	196	78	96	10	184	1.644	17	0	2.041
Sicilia	1.415	623	394	183	1.200	4.003	210	0	6.828
Toscana	556	437	228	74	739	2.617	94	2	4.008
Trentino Alto Adige	90	30	16	1	47	267	0	0	404
Umbria	130	64	68	32	164	1.214	0	0	1.508
Valle d'Aosta	10	2	14	2	18	172	0	0	200
Veneto	488	221	127	36	384	2.068	29	0	2.969
<b>Totale detenuti Italiani + Stranieri</b>	<b>11.108</b>	<b>6.065</b>	<b>4.080</b>	<b>1.578</b>	<b>11.723</b>	<b>38.471</b>	<b>1.188</b>	<b>46</b>	<b>62.536</b>
<b>Detenuti Stranieri</b>									
Abruzzo	54	17	13	8	38	136	12	0	240
Basilicata	7	5	2	0	7	39	0	0	53
Calabria	101	35	25	1	61	165	0	0	327
Campania	282	161	101	23	285	371	21	1	960
Emilia Romagna	440	234	192	29	455	1.013	39	3	1.950
Friuli Venezia Giulia	107	32	23	6	61	273	0	0	441
Lazio	504	597	281	51	929	1.417	0	5	2.855
Liguria	279	121	88	21	230	491	0	0	1.000
Lombardia	811	481	427	55	963	2.127	32	1	3.934
Marche	133	63	34	3	100	250	0	0	483
Molise	1	6	1	2	9	42	0	0	52
Piemonte	291	178	159	18	355	1.521	0	1	2.168
Puglia	177	99	76	8	183	324	0	1	685
Sardegna	33	18	29	0	47	555	6	0	641
Sicilia	303	124	71	16	211	633	22	0	1.169
Toscana	392	318	149	37	504	1.245	21	2	2.164
Trentino Alto Adige	53	24	14	1	39	194	0	0	286
Umbria	85	46	39	12	97	406	0	0	588
Valle d'Aosta	4	2	12	0	14	118	0	0	136
Veneto	354	148	99	15	262	1.102	4	0	1.722
<b>Totale detenuti Stranieri</b>	<b>4.411</b>	<b>2.709</b>	<b>1.835</b>	<b>306</b>	<b>4.850</b>	<b>12.422</b>	<b>157</b>	<b>14</b>	<b>21.854</b>

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

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

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

# Ingressi in carcere dalla libertà - Anno 2013

31 dicembre 2013

## Detenuti - Ingressi dalla libertà nell'anno 2013

Regione di detenzione	Uomini	Donne	Totale
<b>Detenuti Italiani + Stranieri</b>			
Abruzzo	981	148	1.129
Basilicata	207	18	225
Calabria	1.959	94	2.053
Campania	6.621	632	7.253
Emilia Romagna	3.703	302	4.005
Friuli Venezia Giulia	855	78	933
Lazio	6.372	695	7.067
Liguria	1.859	165	2.024
Lombardia	9.157	765	9.922
Marche	1.075	74	1.149
Molise	203	-	203
Piemonte	4.264	379	4.643
Puglia	4.460	270	4.730
Sardegna	919	82	1.001
Sicilia	4.781	201	4.982
Toscana	3.272	293	3.565
Trentino Alto Adige	659	58	717
Umbria	773	70	843
Valle d'Aosta	82	1	83
Veneto	2.653	210	2.863
<b>Totale Detenuti Italiani + Stranieri</b>	<b>54.855</b>	<b>4.535</b>	<b>59.390</b>
<b>Detenuti Stranieri</b>			
Abruzzo	329	49	378
Basilicata	48	7	55
Calabria	244	28	272
Campania	978	108	1.086
Emilia Romagna	2.284	175	2.459
Friuli Venezia Giulia	437	52	489
Lazio	3.182	408	3.590
Liguria	1.225	71	1.296
Lombardia	5.524	463	5.987
Marche	561	29	590
Molise	23	-	23
Piemonte	2.285	214	2.499
Puglia	951	111	1.062
Sardegna	77	23	100
Sicilia	837	52	889
Toscana	2.024	149	2.173
Trentino Alto Adige	431	29	460
Umbria	511	33	544
Valle d'Aosta	32	-	32
Veneto	1.722	112	1.834
<b>Totale Detenuti Stranieri</b>	<b>23.705</b>	<b>2.113</b>	<b>25.818</b>

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

# Detenuti condannati per pena residua - 31 Dicembre 2013

31 dicembre 2013

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

Regione di detenzione	da 0 a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 5 anni	da 5 a 10 anni	da 10 a 20 anni	oltre 20 anni	ergastolo	Totale
<b>Detenuti Italiani + Stranieri</b>									
Abruzzo	139	163	169	267	280	130	28	203	1.379
Basilicata	72	63	51	78	45	15	4	11	339
Calabria	277	284	194	231	194	87	13	71	1.351
Campania	980	788	691	738	472	136	25	55	3.885
Emilia Romagna	665	395	284	266	246	111	27	117	2.111
Friuli Venezia Giulia	182	132	76	54	38	11	2	15	510
Lazio	1.133	864	547	640	511	227	42	124	4.088
Liguria	281	202	188	154	110	33	5	5	978
Lombardia	1.403	1.016	778	884	738	306	53	221	5.399
Marche	160	126	97	95	83	52	9	61	683
Molise	53	62	66	98	67	24	2	7	379
Piemonte	962	608	452	401	357	178	54	147	3.159
Puglia	501	450	343	457	326	106	17	25	2.225
Sardegna	320	306	233	261	247	138	29	110	1.644
Sicilia	906	874	665	738	527	188	35	70	4.003
Toscana	603	466	368	391	411	197	37	144	2.617
Trentino Alto Adige	116	72	46	24	8	1	0	0	267
Umbria	192	200	155	178	207	145	38	99	1.214
Valle d'Aosta	75	41	23	13	10	4	2	4	172
Veneto	549	423	300	283	288	107	24	94	2.068
<b>Totale Detenuti Italiani + Stranieri</b>	<b>9.569</b>	<b>7.535</b>	<b>5.726</b>	<b>6.251</b>	<b>5.165</b>	<b>2.196</b>	<b>446</b>	<b>1.583</b>	<b>38.471</b>
<b>Detenuti Stranieri</b>									
Abruzzo	42	31	14	29	13	6	1	0	136
Basilicata	11	10	7	7	4	0	0	0	39
Calabria	52	40	24	26	12	9	1	1	165
Campania	120	76	58	69	35	12	0	1	371
Emilia Romagna	456	230	147	91	58	26	1	4	1.013
Friuli Venezia Giulia	115	78	39	22	17	2	0	0	273
Lazio	535	352	176	169	132	41	7	5	1.417
Liguria	169	123	86	57	39	13	2	2	491
Lombardia	754	486	314	280	196	76	13	8	2.127
Marche	90	58	41	29	21	8	1	2	250
Molise	9	7	5	5	12	3	1	0	42
Piemonte	601	342	236	164	125	35	11	7	1.521
Puglia	97	80	46	55	32	12	1	1	324
Sardegna	186	155	91	63	32	23	3	2	555
Sicilia	175	153	103	99	68	22	3	10	633
Toscana	380	283	203	147	137	65	12	18	1.245
Trentino Alto Adige	82	52	35	21	4	0	0	0	194
Umbria	100	94	64	59	54	25	6	4	406
Valle d'Aosta	58	32	16	8	2	0	0	2	118
Veneto	366	247	176	137	124	32	8	12	1.102
<b>Totale Detenuti Stranieri</b>	<b>4.398</b>	<b>2.929</b>	<b>1.881</b>	<b>1.537</b>	<b>1.117</b>	<b>410</b>	<b>71</b>	<b>79</b>	<b>12.422</b>

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

# Detenuti condannati per pena inflitta - 31 Dicembre 2013

31 dicembre 2013

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

Regione di detenzione	da 0 a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 5 anni	da 5 a 10 anni	da 10 a 20 anni	oltre 20 anni	ergastolo	Totale
<b>Detenuti Italiani + Stranieri</b>									
Abruzzo	18	45	68	213	367	299	166	203	1.379
Basilicata	5	19	28	66	129	61	20	11	339
Calabria	34	86	147	270	428	241	74	71	1.351
Campania	148	259	408	959	1.476	496	84	55	3.885
Emilia Romagna	179	255	281	418	462	287	112	117	2.111
Friuli Venezia Giulia	40	77	80	156	93	37	12	15	510
Lazio	274	400	535	860	1.122	581	192	124	4.088
Liguria	76	91	135	267	288	92	24	5	978
Lombardia	441	597	584	1.059	1.472	770	255	221	5.399
Marche	33	48	72	158	166	95	50	61	683
Molise	3	14	18	67	162	93	15	7	379
Piemonte	192	390	376	672	773	422	187	147	3.159
Puglia	90	170	247	538	750	337	68	25	2.225
Sardegna	58	105	148	384	444	254	141	110	1.644
Sicilia	127	250	445	917	1.427	602	165	70	4.003
Toscana	148	230	251	482	631	507	224	144	2.617
Trentino Alto Adige	36	50	52	89	37	3	0	0	267
Umbria	21	42	75	183	382	266	146	99	1.214
Valle d'Aosta	17	33	31	44	28	10	5	4	172
Veneto	136	210	259	455	510	289	115	94	2.068
<b>Totale Detenuti Italiani + Stranieri</b>	<b>2.076</b>	<b>3.371</b>	<b>4.240</b>	<b>8.257</b>	<b>11.147</b>	<b>5.742</b>	<b>2.055</b>	<b>1.583</b>	<b>38.471</b>
<b>Detenuti Stranieri</b>									
Abruzzo	8	13	9	36	43	24	3	0	136
Basilicata	0	3	2	13	16	5	0	0	39
Calabria	5	9	20	39	60	29	2	1	165
Campania	22	28	61	102	121	30	6	1	371
Emilia Romagna	139	176	193	233	185	78	5	4	1.013
Friuli Venezia Giulia	18	48	51	97	43	14	2	0	273
Lazio	165	205	273	329	280	138	22	5	1.417
Liguria	46	57	87	142	122	29	6	2	491
Lombardia	284	330	287	462	503	217	36	8	2.127
Marche	21	24	34	84	60	21	4	2	250
Molise	0	2	1	11	13	11	4	0	42
Piemonte	102	264	245	373	369	136	25	7	1.521
Puglia	19	26	45	96	98	34	5	1	324
Sardegna	23	35	77	191	166	43	18	2	555
Sicilia	13	36	70	162	237	93	12	10	633
Toscana	87	155	157	303	287	184	54	18	1.245
Trentino Alto Adige	23	33	41	68	27	2	0	0	194
Umbria	12	25	44	104	130	69	18	4	406
Valle d'Aosta	12	25	26	32	20	1	0	2	118
Veneto	89	126	167	291	276	116	25	12	1.102
<b>Totale Detenuti Stranieri</b>	<b>1.088</b>	<b>1.620</b>	<b>1.890</b>	<b>3.168</b>	<b>3.056</b>	<b>1.274</b>	<b>247</b>	<b>79</b>	<b>12.422</b>

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

Detenuti usciti dagli Istituti Penitenziari ex  
L. 199/2010 dall'entrata in vigore fino al 31  
dicembre 2013

Regione di detenzione	detenuti usciti ex L. 199/2010		di cui stranieri	
	totale	donne	totale	donne
Abruzzo	491	30	79	3
Basilicata	71	10	7	2
Calabria	354	13	41	2
Campania	1101	90	76	13
Emilia Romagna	406	40	201	16
Friuli Venezia Giulia	179	14	51	3
Lazio	1218	51	360	30
Liguria	382	23	152	12
Lombardia	1890	175	815	112
Marche	161	5	40	
Molise	110		6	
Piemonte	1127	71	479	32
Puglia	980	42	78	12
Sardegna	622	31	170	16
Sicilia	1480	44	152	7
Toscana	1149	82	556	37
Trentino Alto Adige	166	16	60	5
Umbria	259	20	73	7
Valle d'Aosta	53		22	
Veneto	845	83	373	27
<b>Totale nazionale</b>	<b>13.044</b>	<b>840</b>	<b>3.791</b>	<b>336</b>

Nota: il dato comprende il numero complessivo di usciti dagli istituti penitenziari per adulti ai sensi della legge 199/2010 e successive modifiche (Esecuzione presso il domicilio delle pene detentive) dall'entrata in vigore della stessa. Non comprende, invece, i casi in cui il beneficio sia concesso dallo stato di libertà. Nel numero complessivo vengono conteggiati gli usciti per i quali la pena risulta già scontata e i casi di revoca (ad esempio per commissione di reati o irreperibilità).

I dati relativi agli usciti sono soggetti ad assestamento, pertanto eventuali piccoli scostamenti nel tempo dai valori inizialmente forniti non devono essere considerati imprecisioni.

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

## Permessi premio concessi ai detenuti - Anno 2013

31 dicembre 2013

Permessi premio concessi ai  
detenuti nell'anno 2013

Regione di detenzione	Totale permessi premio
Abruzzo	789
Basilicata	143
Calabria	528
Campania	1.309
Emilia Romagna	2.702
Friuli Venezia Giulia	169
Lazio	1.474
Liguria	871
Lombardia	9.340
Marche	477
Molise	213
Piemonte	1.532
Puglia	554
Sardegna	1.520
Sicilia	2.131
Toscana	4.190
Trentino Alto Adige	225
Umbria	691
Valle d'Aosta	88
Veneto	1.256
Totale nazionale	30.202

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

# Detenuti italiani e stranieri presenti e capienze per istituto - 31 Dicembre 2013

31 dicembre 2013

## Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari Situazione al 31 Dicembre 2013

Regione di detenzione	Sigla Provincia	Istituto	Tipo istituto	Capienza Regolamentare	Detenuti presenti		di cui stranieri
					totale	donne	
ABRUZZO	AQ	AVEZZANO -	CC	52	71		23
ABRUZZO	AQ	L'AQUILA -	CC	191	158	6	16
ABRUZZO	AQ	SULMONA -	CR	306	473		10
ABRUZZO	CH	CHIETI -	CC	83	111	21	32
ABRUZZO	CH	LANCIANO -	CC	196	275		24
ABRUZZO	CH	VASTO -	CL	204	170		14
ABRUZZO	PE	PESCARA -	CC	273	282		44
ABRUZZO	TE	TERAMO -	CC	229	395	44	77
BASILICATA	MT	MATERA -	CC	112	112		30
BASILICATA	PZ	MELFI -	CC	128	227		6
BASILICATA	PZ	POTENZA "ANTONIO SANTORO"	CC	201	103	20	17
CALABRIA	CS	CASTROVILLARI "R. SISCA"	CC	146	195	26	53
CALABRIA	CS	COSENZA "SERGIO COSMAI"	CC	209	292		23
CALABRIA	CS	PAOLA -	CC	172	289		48
CALABRIA	CS	ROSSANO "N.C."	CR	233	292		42
CALABRIA	CZ	CATANZARO "UGO CARIDI"	CC	617	466		39
CALABRIA	CZ	LAMEZIA TERME -	CC	30	50		16
CALABRIA	KR	CROTONE -	CC	75	5		
CALABRIA	RC	LAUREANA DI BORRELLO "L. DAGA"	CR	34	26		3
CALABRIA	RC	LOCRI -	CC	83	108		17
CALABRIA	RC	PALMI "F. SALSONE"	CC	140	217		8
CALABRIA	RC	REGGIO DI CALABRIA "ARGHILLA"	CC	319	138		27
CALABRIA	RC	REGGIO DI CALABRIA "G. PANZERA"	CC	149	258	24	9
CALABRIA	VV	VIBO VALENTIA "N.C."	CC	274	317		42
CAMPANIA	AV	ARIANO IRPINO -	CC	123	188		21
CAMPANIA	AV	AVELLINO "BELLIZZI"	CC	566	662	25	96
CAMPANIA	AV	LAURO -	CC	54	39		
CAMPANIA	AV	SANT'ANGELO DEI LOMBARDI -	CR	131	188		32
CAMPANIA	BN	BENEVENTO -	CC	278	434	20	44
CAMPANIA	CE	ARIENZO -	CC	52	92		6
CAMPANIA	CE	AVERSA "F. SAPORITO"	OPG	259	150		17
CAMPANIA	CE	CARINOLA "G.B. NOVELLI"	CR	336	324		24
CAMPANIA	CE	SANTA MARIA CAPUA VETERE "N.C."	CC	733	931	50	188
CAMPANIA	NA	NAPOLI "POGGIOREALE - G. SALVIA"	CC	1.679	2.678		353
CAMPANIA	NA	NAPOLI "SANT'EFRAMO" (C/O C.C. SECONDIGLIANO REP. VERDE)	OPG	100	95		13
CAMPANIA	NA	NAPOLI "SECONDIGLIANO"	CC	826	1.348		51
CAMPANIA	NA	POZZUOLI -	CCF	89	209	209	46
CAMPANIA	SA	EBOLI -	CR	50	58		1
CAMPANIA	SA	SALA CONSILINA -	CC	32	25		7
CAMPANIA	SA	SALERNO "ANTONIO CAPUTO"	CC	495	494	58	57
CAMPANIA	SA	VALLO DELLA LUCANIA -	CC	47	51		4
EMILIA ROMAGNA	BO	BOLOGNA -	CC	501	886	62	530
EMILIA ROMAGNA	FE	FERRARA -	CC	257	392		200
EMILIA ROMAGNA	FO	FORLI' -	CC	148	154	23	81
EMILIA ROMAGNA	MO	CASTELFRANCO EMILIA -	CR	139	94		15
EMILIA ROMAGNA	MO	MODENA -	CC	221	556	32	382

EMILIA ROMAGNA	MO	CASTELFRANCO EMILIA -	CR	139	94		15
EMILIA ROMAGNA	MO	MODENA -	CC	221	556	32	382
EMILIA ROMAGNA	PC	PIACENZA "SAN LAZZARO"	CC	192	308	11	183
EMILIA ROMAGNA	PR	PARMA -	CC	160	261		166
EMILIA ROMAGNA	PR	PARMA -	CR	278	344		58
EMILIA ROMAGNA	RA	RAVENNA -	CC	59	110		66
EMILIA ROMAGNA	RE	REGGIO NELL'EMILIA -	CC	167	238	5	140
EMILIA ROMAGNA	RE	REGGIO NELL'EMILIA -	OPG	132	180		44
EMILIA ROMAGNA	RN	RIMINI -	CC	136	164		85
FRIULI VENEZIA GIULIA	GO	GORIZIA -	CC	80	22		16
FRIULI VENEZIA GIULIA	PN	PORDENONE -	CC	53	75		39
FRIULI VENEZIA GIULIA	TS	TRIESTE -	CC	155	224	18	135
FRIULI VENEZIA GIULIA	UD	TOLMEZZO -	CC	148	253		151
FRIULI VENEZIA GIULIA	UD	UDINE -	CC	112	189		100
LAZIO	FR	CASSINO -	CC	172	296		103
LAZIO	FR	FROSINONE "G. PAGLIEI"	CC	278	498		159
LAZIO	FR	PALIANO -	CR	94	54	5	5
LAZIO	LT	LATINA -	CC	82	164	36	53
LAZIO	RI	RIETI "N.C."	CC	306	304	1	182
LAZIO	RM	CIVITAVECCHIA "G. PASSERINI"	CR	208	114		30
LAZIO	RM	CIVITAVECCHIA "N.C."	CC	330	587	43	269
LAZIO	RM	ROMA "REBIBBIA 3^ CASA"	CC	72	40		8
LAZIO	RM	ROMA "REBIBBIA FEMMINILE"	CCF	241	400	400	196
LAZIO	RM	ROMA "REBIBBIA N.C. 1"	CC	1.218	1.745	4	685
LAZIO	RM	ROMA "REBIBBIA"	CR	365	405		67
LAZIO	RM	ROMA "REGINA COELI"	CC	589	973		573
LAZIO	RM	VELLETRI -	CC	402	598		246
LAZIO	VT	VITERBO "N.C."	CC	440	704		279
LIGURIA	GE	CHIAVARI -	CR	50	71		33
LIGURIA	GE	GENOVA "MARASSI"	CC	456	787		496
LIGURIA	GE	GENOVA "PONTEDECIMO"	CC	96	159	77	82
LIGURIA	IM	IMPERIA -	CC	69	108	1	65
LIGURIA	IM	SAN REMO "N.C."	CC	191	269		148
LIGURIA	SP	LA SPEZIA -	CC	144	243		140
LIGURIA	SV	SAVONA "SANT'AGOSTINO"	CC	36	66		36
LOMBARDIA	BG	BERGAMO -	CC	332	532	30	265
LOMBARDIA	BS	BRESCIA "CANTON MONBELLO"	CC	206	308		173
LOMBARDIA	BS	BRESCIA "VERZIANO"	CR	71	119	37	47
LOMBARDIA	CO	COMO -	CC	226	407	38	208
LOMBARDIA	CR	CREMONA -	CC	323	482		281
LOMBARDIA	LC	LECCO -	CC	54	61		29
LOMBARDIA	LO	LODI -	CC	57	113		50
LOMBARDIA	MI	BOLLATE "I C.R."	CR	976	1.181	96	381
LOMBARDIA	MI	MILANO "SAN VITTORE"	CC	685	1.287	95	814
LOMBARDIA	MI	MONZA -	CC	364	690	51	343
LOMBARDIA	MI	OPERA "I C.R."	CR	989	1.287		480
LOMBARDIA	MN	CASTIGLIONE DELLE STIVIERE -	OPG	193	304	94	41

LOMBARDIA	MI	MONZA	CC	364	690	51	343
LOMBARDIA	MI	OPERA "I C.R."	CR	989	1.287		480
LOMBARDIA	MN	CASTIGLIONE DELLE STIVIERE -	OPG	193	304	94	41
LOMBARDIA	MN	MANTOVA -	CC	119	123	9	57
LOMBARDIA	PV	PAVIA -	CC	522	570		271
LOMBARDIA	PV	VIGEVANO -	CC	236	408	86	163
LOMBARDIA	PV	VOGHERA "N.C."	CC	292	332		47
LOMBARDIA	SO	SONDRIO -	CC	27	49		14
LOMBARDIA	VA	BUSTO ARSIZIO -	CC	167	397		228
LOMBARDIA	VA	VARESE -	CC	53	106		42
MARCHE	AN	ANCONA -	CC	174	214		101
MARCHE	AN	ANCONA "BARCAGLIONE"	CR	94	120		64
MARCHE	AP	ASCOLI PICENO -	CC	112	135		40
MARCHE	AP	FERMO -	CR	45	77		36
MARCHE	MC	CAMERINO -	CC	35	52	8	35
MARCHE	PS	FOSSOMBRONE -	CR	209	161		30
MARCHE	PS	PESARO -	CC	178	313	19	177
MOLISE	CB	CAMPOBASSO -	CC	112	111		20
MOLISE	CB	LARINO -	CC	209	271		25
MOLISE	IS	ISERNIA -	CC	70	73		7
PIEMONTE	AL	ALESSANDRIA "CANTIELLO E GAETA"	CC	230	323		239
PIEMONTE	AL	ALESSANDRIA "SAN MICHELE"	CR	263	366		173
PIEMONTE	AT	ASTI -	CC	207	303		105
PIEMONTE	BI	BIELLA -	CC	396	327		168
PIEMONTE	CN	ALBA "G.MONTALTO"	CC	127	127		72
PIEMONTE	CN	CUNEO -	CC	424	301		130
PIEMONTE	CN	FOSSANO -	CR	140	118		87
PIEMONTE	CN	SALUZZO "RODOLFO MORANDI"	CR	268	334		133
PIEMONTE	NO	NOVARA -	CC	182	202		61
PIEMONTE	TO	IVREA -	CC	192	262		123
PIEMONTE	TO	TORINO "LORUSSO E CUTUGNO"	CC	1.139	1.490	118	701
PIEMONTE	VB	VERBANIA -	CC	54	88		31
PIEMONTE	VC	VERCELLI -	CC	227	301	40	145
PUGLIA	BA	ALTAMURA -	CR	52	57		5
PUGLIA	BA	BARI "FRANCESCO RUCCI"	CC	292	375	16	103
PUGLIA	BA	TRANI -	CC	233	319		62
PUGLIA	BA	TRANI -	CRF	41	30	30	7
PUGLIA	BA	TURI -	CR	112	162		7
PUGLIA	BR	BRINDISI -	CC	147	200		51
PUGLIA	FG	FOGGIA -	CC	373	570	27	106
PUGLIA	FG	LUCERA -	CC	156	176		42
PUGLIA	FG	SAN SEVERO -	CC	64	80		2
PUGLIA	LE	LECCE "N.C."	CC	659	1.133	85	252
PUGLIA	TA	TARANTO -	CC	315	620	34	48
SARDEGNA	CA	ARBUS "IS ARENAS"	CR	176	92		75
SARDEGNA	CA	CAGLIARI -	CC	345	458	20	41
SARDEGNA	CA	IGLESIAS -	CC	62	108		23
SARDEGNA	CA	ISILI -	CR	235	107		71
SARDEGNA	NU	LANUSEI "SAN DANIELE"	CC	44	48		6
SARDEGNA	NU	LODE "MAMONE-LODE"	CR	378	181		157
SARDEGNA	NU	MACOMER -	CC	46	49		25
SARDEGNA	NU	NUORO -	CC	251	161	4	7
SARDEGNA	OR	ORISTANO "S. SORO"	CC	253	196		33
SARDEGNA	SS	ALGHERO "G. TOMASIELLO"	CR	169	91		31
SARDEGNA	SS	SASSARI -	CC	468	367	18	165
SARDEGNA	SS	TEMPIO PAUSANIA "P. PITTALIS"	CR	159	183		7
SICILIA	AG	AGRIGENTO -	CC	279	439	30	102
SICILIA	AG	SCIACCA -	CC	84	45		15
SICILIA	CL	CALTANISSETTA -	CC	183	281		22
SICILIA	CL	GELA -	CC	48	76		8
SICILIA	CL	SAN CATALDO	CC	110	107		21

SICILIA	AG	SCIACCA	CC	84	45		15
SICILIA	CL	CALTANISSETTA -	CC	183	281		22
SICILIA	CL	GELA -	CC	48	76		8
SICILIA	CL	SAN CATALDO -	CR	118	107		21
SICILIA	CT	CALTAGIRONE -	CC	284	295		70
SICILIA	CT	CATANIA "BICOCCA"	CC	141	258		9
SICILIA	CT	CATANIA "PIAZZA LANZA"	CC	355	460	16	79
SICILIA	CT	GIARRE -	CC	71	79		8
SICILIA	EN	ENNA -	CC	156	132		26
SICILIA	EN	NICOSIA -	CC	43	64		12
SICILIA	EN	PIAZZA ARMERINA -	CC	89	99		14
SICILIA	ME	BARCELLONA POZZO DI GOTTO -	OPG	452	208		26
SICILIA	ME	MESSINA -	CC	322	262	10	32
SICILIA	ME	MISTRETTA -	CC	42	44		5
SICILIA	PA	PALERMO "PAGLIARELLI"	CC	858	1.280	59	203
SICILIA	PA	PALERMO "UCCIARDONE"	CC	423	459		70
SICILIA	PA	TERMINI IMERESE -	CC	77	143		19
SICILIA	RG	MODICA -	CC	54	66		23
SICILIA	RG	RAGUSA -	CC	130	166		78
SICILIA	SR	AUGUSTA -	CR	357	496		71
SICILIA	SR	NOTO -	CR	186	247		32
SICILIA	SR	SIRACUSA -	CC	312	453		85
SICILIA	TP	CASTELVETRANO -	CC	49	99		22
SICILIA	TP	FAVIGNANA "GIUSEPPE BARRACO"	CR	93	101		21
SICILIA	TP	TRAPANI -	CC	324	469	23	96
TOSCANA	AR	AREZZO -	CC	103	19		
TOSCANA	FI	EMPOLI -	CC	24	17	17	9
TOSCANA	FI	FIRENZE "MARIO GOZZINI"	CC	89	109		48
TOSCANA	FI	FIRENZE "SOLLICCIANO"	CC	520	999	106	705
TOSCANA	FI	MONTELUPO FIORENTINO -	OPG	201	114		26
TOSCANA	GR	GROSSETO -	CC	23	30		9
TOSCANA	GR	MASSA MARITTIMA -	CC	28	38		14
TOSCANA	LI	LIVORNO -	CC	284	167		96
TOSCANA	LI	LIVORNO "GORGONA"	CR	86	59		29
TOSCANA	LI	PORTO AZZURRO -	CR	326	402		218
TOSCANA	LU	LUCCA -	CC	115	154		88
TOSCANA	MS	MASSA -	CR	227	244		98
TOSCANA	PI	PISA -	CC	225	332	37	196
TOSCANA	PI	VOLTERRA -	CR	188	141		40
TOSCANA	PO	PRATO -	CC	492	725		413
TOSCANA	PT	PISTOIA -	CC	66	112		57
TOSCANA	SI	SAN GIMIGNANO -	CR	235	264		74
TOSCANA	SI	SIENA -	CC	54	82		44
TRENTINO ALTO ADIGE	BZ	BOLZANO -	CC	93	108		71
TRENTINO ALTO ADIGE	TN	TRENTO "SPINI DI GARDOLO"	CC	187	296	23	215
UMBRIA	PG	PERUGIA "CAPANNE"	CC	352	440	58	251
UMBRIA	PG	SPOLETO -	CR	456	573		117
UMBRIA	TR	ORVIETO -	CR	111	115		43
UMBRIA	TR	TERNI -	CC	423	380		177
VALLE D'AOSTA	AO	BRISOGNE "AOSTA"	CC	181	200		136
VENETO	BL	BELLUNO -	CC	92	98	5	79
VENETO	PD	PADOVA -	CC	210	203		164
VENETO	PD	PADOVA "N.C."	CR	439	892		377
VENETO	RO	ROVIGO -	CC	79	84		50
VENETO	TV	TREVISO -	CC	128	231		116
VENETO	VE	VENEZIA "GIUDECCA SAT"	CC	38			
VENETO	VE	VENEZIA "GIUDECCA"	CRF	104	72	72	34
VENETO	VE	VENEZIA "SANTA MARIA MAGGIORE"	CC	168	253		174
VENETO	VI	VICENZA -	CC	146	307		170

VENETO	VE	VENEZIA "GIUDECCA"	CRF	104	72	72	34
VENETO	VE	VENEZIA "SANTA MARIA MAGGIORE"	CC	168	253		174
VENETO	VI	VICENZA -	CC	146	307		179
VENETO	VR	VERONA "MONTORIO"	CC	594	829	62	549
<b>Totale</b>				<b>47.709</b>	<b>62.536</b>	<b>2.694</b>	<b>21.854</b>

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

Indice di affollamento, per Istituto - 31 dicembre 2013

Regione	Istituto	Capienza Regolare	Presenze al 31.12.2013	Esubero presenze al 31.12.2013	% indice affollamento al 31.12.2013
EMILIA ROMAGNA	MODENA	221	556	335	151,6
LOMBARDIA	BUSTO ARSIZIO	167	397	230	137,7
CAMPANIA	POZZUOLI	89	209	120	134,8
TRIVENETO	PADOVA "Due Palazzi"	439	892	453	103,2
SICILIA	CASTELVETRANO	49	99	50	102,0
LAZIO	LATINA	82	164	82	100,0
LOMBARDIA	VARESE	53	106	53	100,0
LOMBARDIA	LODI	57	113	56	98,2
PUGLIA	TARANTO	315	620	305	96,8
TOSCANA	FIRENZE SOLLIC.	520	999	479	92,1
LOMBARDIA	MONZA	364	690	326	89,6
LOMBARDIA	MILANO SAN VITT.	685	1287	602	87,9
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	59	110	51	86,4
SICILIA	TERMINI IMERESE	77	143	66	85,7
LIGURIA	SAVONA	36	66	30	83,3
SICILIA	CATANIA BICOCCA	141	258	117	83,0
LIGURIA	LA SPEZIA	144	263	119	82,6
LOMBARDIA	SONDRIO	27	49	22	81,5
TRIVENETO	TREVISO	128	231	103	80,5
LOMBARDIA	COMO	226	407	181	80,1
LAZIO	FROSINONE	278	498	220	79,1
LAZIO	CIVITAVECCHIA N.C.	330	587	257	77,9
BASILICATA	MELFI	128	227	99	77,3
CAMPANIA	ARIENZO	52	92	40	76,9
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	501	886	385	76,8
MARCHE	PESARO	178	313	135	75,8
SARDEGNA	IGLESIAS	62	108	46	74,2
CALABRIA	ARGHILLA'- RC	149	258	109	73,2
LOMBARDIA	VIGEVANO	236	408	172	72,9

LIGURIA	GENOVA MARASSI	456	787	331	72,6
ABRUZZO	TERAMO	229	395	166	72,5
LAZIO	CASSINO	172	296	124	72,1
PUGLIA	LECCE	659	1133	474	71,9
MARCHE	FERMO	45	77	32	71,1
TRIVENETO	TOLMEZZO	148	253	105	70,9
TOSCANA	PISTOIA	66	112	46	69,7
TRIVENETO	UDINE	112	189	77	68,8
CALABRIA	PAOLA	172	289	117	68,0
LOMBARDIA	BRESCIA VERZIANO	71	119	48	67,6
CALABRIA	LAMETIA TERME	30	50	20	66,7
LAZIO	ROMA REB. FEMM.	241	400	159	66,0
LIGURIA	GENOVA PONTEDEC.	96	159	63	65,6
LAZIO	ROMA REGINA COELI	589	973	384	65,2
CAMPANIA	NAPOLI SECOND.	826	1348	522	63,2
PIEMONTE	VERBANIA	54	88	34	63,0
EMILIA ROMAGNA	PIACENZA	192	308	116	60,4
LOMBARDIA	BERGAMO	332	532	200	60,2
LAZIO	VITERBO	440	704	264	60,0
CAMPANIA	NAPOLI POGG.LE	1679	2678	999	59,5
SICILIA	GELA	48	76	28	58,3
TRIVENETO	TRENTO	187	296	109	58,3
LOMBARDIA	CASTIGLIONE S. OPG	193	304	111	57,5
SICILIA	AGRIGENTO	279	439	160	57,3
LIGURIA	IMPERIA	69	108	39	56,5
CAMPANIA	BENEVENTO	278	434	156	56,1
CALABRIA	PALMI	140	217	77	55,0
ABRUZZO	SULMONA	306	473	167	54,6
SICILIA	CALTANISSETTA	183	281	98	53,6
CAMPANIA	ARIANO IRPINO	123	188	65	52,8
PUGLIA	FOGGIA	373	570	197	52,8
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	257	392	135	52,5
TOSCANA	SIENA	54	82	28	51,9

TRIVENETO	VENEZIA SMM	168	253	85	50,6
LOMBARDIA	BRESCIA C.M.	206	308	102	49,5
LOMBARDIA	CREMONA	323	482	159	49,2
SICILIA	PALERMO PAGL.	858	1280	422	49,2
SICILIA	NICOSIA	43	64	21	48,8
LAZIO	VELLETRI	402	598	196	48,8
MARCHE	CAMERINO	35	52	17	48,6
TOSCANA	PISA	225	332	107	47,6
TOSCANA	PRATO	492	725	233	47,4
PIEMONTE	ASTI	207	303	96	46,4
SICILIA	SIRACUSA	312	453	141	45,2
SICILIA	TRAPANI	324	469	145	44,8
PUGLIA	TURI	112	162	50	44,6
TRIVENETO	TRIESTE	155	224	69	44,5
CAMPANIA	S. ANGELO LOMB.	131	188	57	43,5
LAZIO	ROMA REBIBBIA NC	1218	1745	527	43,3
EMILIA ROMAGNA	REGGIO E. - C.C.	167	238	71	42,5
LIGURIA	CHIAVARI	50	71	21	42,0
TRIVENETO	PORDENONE	53	75	22	41,5
LIGURIA	SAN REMO	191	269	78	40,8
PIEMONTE	ALESSANDRIA C.G	230	323	93	40,4
ABRUZZO	LANCIANO	196	275	79	40,3
CALABRIA	COSENZA	209	292	83	39,7
TRIVENETO	VERONA	594	829	235	39,6
TRIVENETO	VICENZA	594	829	235	39,6
ABRUZZO	AVEZZANO	51	71	20	39,2
PIEMONTE	ALESSANDRIA(CR) SM	263	366	103	39,2
SICILIA	AUGUSTA	357	496	139	38,9
EMILIA ROMAGNA	PARMA	438	605	167	38,1
PUGLIA	TRANI C.C.	233	319	86	36,9
PIEMONTE	IVREA	192	262	70	36,5
EMILIA ROMAGNA	REGGIO E. - OPG	132	180	48	36,4
PUGLIA	BRINDISI	147	200	53	36,1

TOSCANA	MASSA MARITTIMA	28	38	10	35,7
EMILIA ROMAGNA	RIMINI	136	184	48	35,3
TOSCANA	LUCCA	115	154	39	33,9
ABRUZZO	CHIETI	83	111	28	33,7
CALABRIA	CASTROVILLARI	146	195	49	33,6
SICILIA	NOTO	186	247	61	32,8
SARDEGNA	CAGLIARI	345	458	113	32,8
PIEMONTE	VERCELLI	227	301	74	32,6
PIEMONTE	TORINO	1139	1490	351	30,8
TOSCANA	GROSSETO	23	30	7	30,4
LOMBARDIA	MILANO OPERA	989	1287	298	30,1
CALABRIA	LOCRI	83	108	25	30,1
MOLISE	LARINO	209	271	62	29,7
SICILIA	CATANIA P.L.	355	460	105	29,6
PUGLIA	BARI	292	375	83	28,4
SICILIA	RAGUSA	130	166	36	27,7
MARCHE	ANCONA BARCAG.	94	120	26	27,7
CAMPANIA	S. MARICA C.V.	733	931	198	27,0
UMBRIA	SPOLETO	456	573	117	25,7
TOSCANA	PORTO AZZURRO - LI	326	409	83	25,5
CALABRIA	ROSSANO	233	292	59	25,3
PUGLIA	SAN SEVERO	64	80	16	25,0
UMBRIA	PERUGIA	352	440	88	25,0
PIEMONTE	SALUZZO	268	334	66	24,6
MARCHE	ANCONA MONT.	174	214	40	23,0
TOSCANA	FIRENZE M. Gozzini	89	109	20	22,5
SICILIA	MODICA	54	66	12	22,2
LOMBARDIA	MILANO BOLLATE	976	1181	205	21,0
MARCHE	ASCOLI PICENO	112	135	23	20,5
CAMPANIA	AVELLINO	566	662	96	17,0
TRIVENETO	BOLZANO	93	108	15	16,1
CAMPANIA	EBOLI	50	58	8	16,0
CALABRIA	VIBO VALENTIA	274	317	43	15,7

SARDEGNA	TEMPIO PAUSANIA	159	183	24	15,1
LOMBARDIA	VOGHERA	292	332	40	13,7
LOMBARDIA	LECCO	54	61	7	13,0
PUGLIA	LUCERA	156	176	20	12,8
TOSCANA	SAN GIMIGNANO	235	264	29	12,3
SICILIA	GIARRE	71	79	8	11,3
SICILIA	PIAZZA ARMERINA	89	99	10	11,2
PIEMONTE	NOVARA	182	202	20	11,0
LAZIO	ROMA REB. C.R.	365	405	40	11,0
VALLE ASOTA	AOSTA	181	200	19	10,5
PUGLIA	ALTAMURA	52	57	5	9,6
LOMBARDIA	PAVIA	522	570	48	9,2
SARDEGNA	LANUSEI	44	48	4	9,1
SICILIA	FAVIGNANA	93	101	8	8,6
CAMPANIA	VALLO LUCANIA	47	51	4	8,5
SICILIA	PALERMO UCC.	423	459	36	8,5
TOSCANA	MASSA	227	244	17	7,5
SARDEGNA	MACOMER	46	49	3	6,5
TRIVENETO	BELLUNO	92	98	6	6,5
TRIVENETO	ROVIGO	79	84	5	6,3
SICILIA	MISTRETTA	42	44	2	4,8
MOLISE	ISERNIA	70	73	3	4,3
EMILIA ROMAGNA	FORLI'	148	154	6	4,1
SICILIA	CALTAGIRONE	284	295	11	3,9
UMBRIA	ORVIETO	111	115	4	3,6
LOMBARDIA	MANTOVA	119	123	4	3,4
ABRUZZO	PESCARA	273	282	9	3,3
BASILICATA	POTENZA	101	103	2	2,0
BASILICATA	MATERA	112	112	0	0,0
PIEMONTE	ALBA	127	127	0	0,0
CAMPANIA	SALERNO	495	494	-1	-0,2
LAZIO	RIETI	306	304	-2	-0,7
MOLISE	CAMPOBASSO	112	111	-1	-0,9

TRIVENETO	PADOVA C.C.	210	203	-7	-3,3
CAMPANIA	CARINOLA	336	324	-12	-3,6
CAMPANIA	NAPOLI OPG	100	95	-5	-5,0
SICILIA	SAN CATALDO	118	107	-11	-9,3
UMBRIA	TERNI	423	380	-43	-10,2
SICILIA	ENNA	156	132	-24	-15,4
PIEMONTE	FOSSANO	140	118	-22	-15,7
ABRUZZO	VASTO	204	170	-34	-16,7
ABRUZZO	L'AQUILA (41-bis)	191	158	-33	-17,3
PIEMONTE	BIELLA	396	327	-69	-17,4
SICILIA	MESSINA	322	262	-60	-18,6
SARDEGNA	SASSARI	468	367	-101	-21,6
CAMPANIA	SALA CONSILINA	32	25	-7	-21,9
SARDEGNA	ORISTANO	253	196	-57	-22,5
MARCHE	FOSSOMBRONE	209	161	-48	-23,0
CALABRIA	LAUREANA DI B.	34	26	-8	-23,5
CALABRIA	CATANZARO	617	466	-151	-24,5
TOSCANA	VOLTERRA	188	141	-47	-25,0
PUGLIA	TRANI C.R. Femm.	41	30	-11	-26,8
CAMPANIA	LAURO	54	39	-15	-27,8
PIEMONTE	CUNEO	424	301	-123	-29,0
TOSCANA	EMPOLI	24	17	-7	-29,2
TRIVENETO	VENEZIA G. CRF	104	72	-32	-30,8
TOSCANA	GORGONA - LI	86	59	-27	-31,4
EMILIA ROMAGNA	CASTELFRANCO E.	139	94	-45	-32,4
SARDEGNA	NUORO	251	161	-90	-35,9
TOSCANA	LIVORNO	284	167	-117	-41,2
CAMPANIA	AVERSA OPG	259	150	-109	-42,1
LAZIO	PALIANO (protetti)	94	54	-40	-42,6
TOSCANA	MONTELUPO F. (p.c.)	201	114	-87	-43,3
LAZIO	ROMA REB. 3^ CASA	72	40	-32	-44,4
LAZIO	CIVITAVECCHIA	208	114	-94	-45,2
SARDEGNA	ALGHERO	169	91	-78	-46,2

SICILIA	SCIACCA	84	45	-39	-46,4
SARDEGNA	IS ARENAS	176	92	-84	-47,7
SARDEGNA	MAMONE	378	181	-197	-52,1
SICILIA	BARCELLONA P.G.	452	208	-244	-54,0
SARDEGNA	ISILI	235	107	-128	-54,5
CALABRIA	REGGIO CALABRIA	319	138	-181	-56,7
TRIVENETO	GORIZIA (semi eff.)	80	22	-58	-72,5
TOSCANA	AREZZO (parz. chiuso)	103	19	-84	-81,6
CALABRIA	CROTONE (chiuso)	75	5	-70	-93,3

## **COMMISSIONE MINISTERIALE PER LE QUESTIONI PENITENZIARIE**

2511.2013

### **RELAZIONE AL MINISTRO DI GIUSTIZIA**

### **SUGLI INTERVENTI IN ATTO E GLI INTERVENTI DA PROGRAMMARE A BREVE E MEDIO TERMINE**

#### **0. PREMESSE**

Nonostante alcuni esiti incoraggianti dei primi provvedimenti adottati nei mesi scorsi e gli sforzi compiuti dall'Amministrazione, la criticità della situazione della detenzione in Italia rimane grave e tale da richiedere un forte impulso all'azione avviata sia per ridurre il sovraffollamento carcerario, sia per migliorare le condizioni di lavoro di chi opera in tale sistema, sia infine per superare definitivamente un modello di detenzione sostanzialmente caratterizzato da passività e segregazione, peraltro in condizioni di insostenibile affollamento, verso l'adozione di un modello in linea con le migliori prassi in ambito europeo.

Come è noto la criticità del nostro sistema ha raggiunto in anni recenti un grado di assoluta inaccettabilità - denunciata al più alto livello delle Istituzioni del Paese - sia sotto l'aspetto numerico delle presenze in relazione alla capienza degli Istituti, sia sotto quello della complessiva fisionomia del sistema nei suoi aspetti trattamentali, gestionali e di efficace utilizzo delle risorse. Una fisionomia che soprattutto non è corrispondente, salvo che in alcune pregevoli situazioni, né alla finalità costituzionalmente assegnata alla pena (art. 27, comma 3, Cost.) né all'assoluta tutela della dignità personale di ogni persona, quantunque detenuta, più volte affermata nel nostro testo costituzionale (artt. 2, 3, 13 Cost.), né infine al divieto assoluto di trattamenti o pene inumane o degradanti di cui alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, art. 3) e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (art. 4).

Alla luce di questa situazione, mentre da un lato veniva approvato un primo provvedimento (decreto legge 1 luglio 2013 n. 78, convertito in legge 9 agosto 2013 n. 94) in grado di inviare un segnale di inversione di tendenza, dall'altro questa Commissione ha messo a punto una serie di interventi volti a ridurre, in scadenze definite, condizioni detentive più accettabili anche nella persistente situazione di affollamento degli Istituti. Questi interventi sono stati elencati nel primo documento consegnato a Ministro della Giustizia il 7 agosto 2013, di cui il presente documento costituisce il consolidato aggiornamento. I successivi paragrafi danno quindi informazione di quanto si è fin qui realizzato e delle successive scadenze per il raggiungimento degli obiettivi allora evidenziati; essi indicano altresì gli altri obiettivi allora meramente indicati in linee generali.

Una prima ricognizione della situazione numerica attuale evidenzia che ad oggi (25 novembre 2013) numero di detenuti è 64253 (in riduzione rispetto a rilevazioni recenti e soprattutto rispetto al dato massimo registrato nel 2010, che aveva visto la presenza di 69000 detenuti). Tale riduzione, lenta ma apparentemente progressiva, è frutto dei provvedimenti, limitati ma comunque importanti, adottati nei mesi recenti (in particolare, la legge 17 febbraio 2012 n. 9 e la citata legge 9 agosto 2013 n. 94).

La Corte richiama l'articolo 6 della legge 26 luglio 1975 n. 354 (Ordinamento penitenziario, di seguito indicato con O.P.), che prescrive come i locali in cui i detenuti vivono devono essere di sufficiente ampiezza e adeguatamente illuminati per consentire il lavoro e la lettura; invoca inoltre l'articolo 35, che disciplina il diritto dei detenuti di formulare reclami nonché l'articolo 69 che indica la competenza del Magistrato di sorveglianza a vigilare sull'organizzazione degli Istituti penitenziari, a prospettare le esigenze dei vari servizi e a controllare che l'esecuzione della custodia avvenga in conformità alle leggi e ai regolamenti, oltre al suo potere di impartire disposizioni dirette a eliminare eventuali violazioni dei diritti. La Corte richiama infine, nel quadro delle fonti normative internazionali, il Rapporto del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti (CPT), che ha valorizzato il fattore sovraffollamento del carcere come elemento significativo per incidere negativamente sulla qualità della vita, nonché la Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 22 del 30 settembre 1999 (Rec (99)22) sul sovraffollamento delle carceri e il suo allegato. In quest'ultimo si sottolineano, tra i principi base, la necessità di analizzare i fattori che possono incidere sul sovraffollamento del carcere, la sussidiarietà dell'intervento penale e, quindi, il limite alla sua estensione, le misure da applicare prima e dopo il processo penale, nel definire i limiti della custodia cautelare e nel prevedere ampio ed effettivo accesso a misure alternative alla detenzione in fase di esecuzione, ed evidenzia, quale onere delle legislazioni nazionali, l'indicazione di meccanismi che garantiscano il rispetto delle condizioni minime per la vita in carcere, da rispettare anche in caso di sovraffollamento.

Sul merito la Corte evidenzia (punto 67 della sentenza) come, in presenza del raggiungimento di un certo livello di affollamento negli Istituti, la mancanza di spazio in un carcere sia l'elemento centrale sul quale valutare la conformità della carcerazione rispetto al divieto assoluto di cui all' articolo 3 della Convenzione. Richiamando i propri precedenti, la Corte sottolinea l'onere probatorio del Governo, nel caso in specie non assolto, di contraddire le affermazioni dei ricorrenti, essendo questi in condizioni di particolare vulnerabilità a causa della loro condizione detentiva. Dando così per dimostrato che ogni detenuto ricorrente abbia avuto uno spazio vitale di tre metri quadrati in cella e considerato che questo integra la violazione dell' articolo 3 della Convenzione, tenuto conto anche della durata della carcerazione, la Corte ha ritenuto opportuno - e lo Stato italiano non si è opposto - applicare la procedura della "sentenza pilota", da cui deriva per lo Stato evocato in giudizio l'obbligo di porre in atto, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, tutte le misure necessarie per salvaguardare i diritti violati, tra l'altro facilitando la soluzione più celere per risolvere il cattivo funzionamento di sistema.

Rileva infatti la Corte (punto 88) che «i dati nel loro complesso rivelano che la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone». Indica, quindi, le strade da percorrere, dopo aver ribadito (punto 93) che « lo Stato è tenuto ad organizzare il suo sistema penitenziario in modo tale che la dignità dei detenuti sia rispettata». Individua così le seguenti linee d'intervento:

- a) il maggior utilizzo di misure sanzionatorie non privative della libertà, richiamando nuovamente la Raccomandazione Rec (99)22;

Tuttavia la situazione rimane insostenibile sotto più aspetti. Proprio tale insostenibilità è stata oggetto del recente (8 ottobre 2013) messaggio al Parlamento del Presidente della Repubblica - il primo del suo mandato - che ha richiamato alla responsabilità rispetto alla tutela di quei diritti fondamentali che attengono a ogni persona, indipendentemente dal suo stato di libertà o di detenzione, e che costituiscono la base del vivere civile di una comunità oltre che il nucleo della nostra Costituzione repubblicana. Il Presidente ha altresì ricordato gli impegni solenni assunti dal Paese in trattati internazionali, quali la Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la recente condanna comminata all'Italia dalla Corte di Strasburgo proprio per la situazione degli Istituti di detenzione (caso Torreggiani c. Italia, 8 gennaio 2013, divenuta definitiva il 27 maggio 2013). Si tratta di una condanna strutturale (che il Regolamento della Corte definisce come "sentenza pilota") che impone d'intervenire con un sistema di rimedi preventivi e compensativi che sanino la situazione, secondo le linee delle Raccomandazioni più volte adottate dal Consiglio d'Europa, riservandosi di tornare a esaminare l'alto numero (stimato a novembre 2013 attorno a 2800) di ricorsi pressoché identici a quello già esaminato, dopo il periodo di un anno. Il lavoro della Commissione si è articolato proprio all'interno di tale prospettiva temporale entro cui il nostro Paese deve intervenire. Vale la pena ricordare che le statuizioni internazionali non costituiscono mere indicazioni bensì vincoli per la stessa potestà legislativa statale ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost..

Nel suo messaggio, il Presidente della Repubblica ha richiesto al Parlamento di considerare sia i possibili interventi normativi di natura ordinaria da adottare sia l'ipotesi di un provvedimento eccezionale che permetta di affrontare le necessarie riforme del sistema con numeri complessivi meno drammaticamente gravi. La Commissione aveva già espresso nel suo precedente documento la necessità di un confronto su un provvedimento deflattivo dell'attuale situazione: a parere della Commissione, infatti, gli interventi programmati e avviati in fase attuativa difficilmente potranno dare i propri frutti senza l'adozione di un provvedimento deflattivo straordinario in grado di avviare la loro stessa realizzazione con numeri più contenuti di presenze in carcere.

Lasciando ovviamente all'autonomia del Parlamento ogni decisione relativa a tale ipotesi, la Commissione ha ritenuto ineludibile il proprio compito di continuare con ancora maggiore determinazione a definire una serie di provvedimenti che configurino una riforma complessiva del sistema, al contempo collaborando alla definizione di interventi legislativi che siano all'altezza della gravità della situazione su cui si intende intervenire. Certamente il progetto riformatore che gli interventi proposti delineano troverebbe una più compiuta realizzazione se potesse essere implementato in un sistema numericamente più contenuto e in spazi realmente agibili.

La ricordata "sentenza pilota", nella parte relativa alle richieste di provvedimenti da adottare da parte dell'Italia, non si limita all'indicazione dello spazio minimo detentivo, ma considera il complessivo regime detentivo e il profilo del modello di detenzione che da esso emerge e indica la necessità di porre rimedio effettivo alla situazione in essere. Vale la pena, per chiarezza, riassumere brevemente alcuni tratti della sentenza stessa.

- b) l'incremento delle possibilità di contatti tra detenuti e l'adozione il più possibile di regimi aperti in linea con le Regole Penitenziarie Europee (Rec (2006)2);
- c) la riduzione al minimo della custodia cautelare in carcere, citando a tal fine anche la Raccomandazione del Consiglio d'Europa sulla custodia cautelare (Rec (2006)13).

In questo contesto va osservato che nella Raccomandazione Rec (99)22, citata dalla Corte è espressamente affermato che «L'estensione della capacità detentiva deve essere vista come misura eccezionale essendo molto improbabile che essa offra una soluzione duratura al problema del sovraffollamento».

Infine la Corte stabilisce:

- a) la necessità, nel caso che la detenzione si svolga in maniera contraria all'articolo 3 della Convenzione, di far cessare rapidamente la violazione del diritto e di risarcire la vittima per i danni subiti dalla detenzione. Invita dunque lo Stato italiano a creare subito dei mezzi di ricorso che diano una riparazione effettiva dei diritti violati, così consentendo la coesistenza di rimedi di natura preventiva e di natura compensativa.

Ne conseguono la decisione di assegnare il termine di un anno dalla data in cui la sua sentenza è divenuta definitiva per l'adozione dei necessari rimedi e la disposizione di rinvio a tale data di tutti i ricorsi presso di essa pendenti per casi analoghi.

Chiariti, quindi, gli ambiti in cui occorre intervenire, è doveroso ricordare come premessa che, a livello interno, questi elementi si saldano con la inadempienza relativa a molti aspetti definiti nel d.p.r. 30 giugno 2000 n. 230 (Regolamento di Esecuzione dell'Ordinamento penitenziario, di seguito indicato anche con R.E.) che stabilisce condizioni materiali e regime della detenzione secondo una linea rispondente al dettato costituzionale e all' Ordinamento penitenziario. Una panoramica dello stato di attuazione del Regolamento è stata realizzata già nel 2007 dal Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria (DAP); a tale ricognizione ha fatto seguito però un numero tuttora molto esiguo di adeguamenti a norma delle situazioni esistenti. Solo nei mesi scorsi sono state concretamente avviate misure per l'attuazione di quanto il Regolamento prevede.

I punti considerati si articolano nei modi seguenti:

1. Interventi per la piena e positiva attuazione delle nuove previsioni normative
2. Indicazioni per il potenziamento dell'accesso alle misure alternative
3. Indicazioni per ulteriori necessari interventi normativi
4. Interventi di ridefinizione della quotidianità carceraria realizzabili nel breve periodo
5. Interventi di ridefinizione strutturale e manutenzione realizzabili nel breve periodo
6. Interventi da prevedere per il medio periodo
7. Ridefinizione conseguente del regime in tutti gli Istituti e interventi di medio - lungo periodo

## **1. INTERVENTI PER LA PIENA E POSITIVA ATTUAZIONE DELLE NUOVE PREVISIONI NORMATIVE**

*Interventi da parte dell'Amministrazione volti a utilizzare al massimo gli strumenti offerti dalle norme attuali.*

Le possibilità offerte dalla legge 9 agosto 2013 n. 94, quantunque siano ben più limitate di quelle originariamente prospettate dal decreto legge 1 luglio 2013 n. 78, devono essere colte nella loro globalità per l'applicazione positiva di quanto in essa previsto, dando alle nuove norme l'interpretazione più estensiva, con un'azione specifica d'individuazione delle situazioni che possano essere proposte per le misure da adottare in tempi brevi.

Si ritiene importante, quindi, che l'Amministrazione invii un segnale forte di impegno nella piena attuazione del processo che la normativa intende avviare: ricostruire piena legalità all'interno degli Istituti per quanto attiene alle condizioni materiali di detenzione, in primo luogo attraverso la riduzione della misura strettamente detentiva ai casi per i quali essa si pone oggettivamente come unica praticabile misura.

Analoga azione andrà riservata alle possibilità offerte dagli ulteriori interventi normativi che il Governo vorrà adottare per completare il percorso avviato con i primi provvedimenti.

In questo quadro è importante l'impegno assunto dall'Amministrazione attraverso il coinvolgimento dei Provveditorati e il continuo monitoraggio delle azioni da questi messe in campo. Particolare attenzione va riservata all'inclusione in tale progetto degli Uffici per l'esecuzione penale esterna e al loro potenziamento anche attraverso la definizione di un Piano delle necessità per l'efficacia della loro azione, da definire entro dicembre 2013 con il Direttore generale responsabile di tale settore. In questa direzione, così come nelle altre indicate da questo documento, dovrà essere previsto un impegno adeguato di risorse che appare non eludibile.

Una *prima azione* d'intervento consiste nell'attivare realmente, a cura dell'Amministrazione, sia centrale sia locale, e, in particolare delle Direzioni penitenziarie, il ruolo proponente nell'accesso alle misure alternative, già previsto dall'articolo 57 O.P. e di fatto nel tempo rimasto inattuato, individuando d'ufficio tutte le posizioni che, venute meno le precedenti previsioni preclusive, o dove si prefigurino la meritevolezza, possono avere accesso a misure alternative e comunicandole immediatamente al Magistrato o al Tribunale di sorveglianza per la valutazione, al di là dell'esistenza o meno dell'istanza da parte del singolo detenuto. A tal fine la Commissione aveva richiesto, con il suo primo documento, che le direzioni convocassero entro il mese di settembre 2013 i rispettivi consigli di disciplina nella funzione prevista dal citato articolo 57 O.P. (o, in alternativa il "gruppo di osservazione e trattamento", anche se tale soluzione appare di minore possibilità d'intervento rapido) relativamente alle misure di cui agli articoli 47, 50, 52, 53 e 54 O.P.

Risulta alla Commissione che tale indicazione sia stata fino a oggi scarsamente attuata, anche se va dato atto che l'avvio di molte iniziative previste come interventi urgenti per la modifica della quotidianità detentiva (di cui al paragrafo 3 di questo documento) sta progressivamente determinando un diverso clima all'interno degli Istituti e una maggiore consapevolezza di dover svolgere un ruolo attivo anche nel facilitare l'accesso dei detenuti alle misure che la legge prevede. La Commissione reitera la propria richiesta.

La Commissione chiede inoltre che l'Amministrazione centrale curi, con apposita circolare che i Provveditorati si attivino per l'avvio immediato, negli Istituti di competenza, dei gruppi di osservazione e trattamento per la definizione più sollecita

possibile della relazione comportamentale e/o di osservazione onde consentire alla Magistratura di sorveglianza il vaglio del merito delle istanze. Sempre a tal fine, e per assicurare la più sollecita istruttoria, il DAP impartirà con apposita circolare le necessarie indicazioni alle Direzioni d'Istituto per assicurare il contestuale invio, insieme all'istanza, di tutta la documentazione giuridica di cui dispone (sentenza di condanna, certificato dei carichi pendenti, precedenti relazioni UEPE e relazioni pregresse), anche tramite lo strumento informatico e la scannerizzazione degli atti.

La *seconda azione* da prevedere nell'ambito di tale ruolo di promozione assegnato all'Amministrazione, consiste nell'attivazione dei Provveditorati, tramite rapporto con gli Enti locali e, in particolare, con le Regioni, per la definizione di una o più convenzioni per lavori volontari di pubblica utilità a tempo definito relativi alla manutenzione del territorio al fine di sperimentare le forme introdotte dalla legge 9 agosto 2013 n. 94. Tale indicazione è già stata data ai Provveditori in occasione delle audizioni di ciascun Provveditore che la Commissione ha tenuto, oltre che in occasione di un incontro collettivo organizzato dal DAP. Tuttavia alla data attuale (25 novembre 2013) soltanto pochi Provveditorati si sono attivati in forme documentabili e soprattutto produttive di specifici accordi con gli Enti Locali. Entro la metà di novembre tutti i Provveditorati presenteranno un piano specifico relativo a questa azione, con l'elencazione di tutti i rapporti attivati, dei tempi con cui si intende svilupparne altri nel breve periodo e delle eventuali difficoltà che non l'abbiano consentita. Si darà parallelamente indicazione per la predisposizione più spedita, anche se certamente individualizzata, delle "relazioni di sintesi", anche per evitare l'espiazione in carcere di tutte le pene detentive di breve e media durata. Tale modello si sistematizzerà, sulla base degli esiti delle prime sperimentazioni, in modo da costituire nel medio periodo una modalità di procedura rapida stabile per temporanei periodi di attività all'esterno del carcere.

Circa la piena attuazione delle previsioni di cui all'art. 54 O.P., nel documento della Commissione dell'agosto 2013, si è richiesto alle direzioni (*terza azione*) di continuare a tenere sotto costante aggiornamento tutte le posizioni giuridiche ai fini della definizione più tempestiva possibile delle istanze di liberazione anticipata e di produrre da subito un quadro dei parametri finora utilizzati per l'accertamento dell'aver "dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione" per la concessione della liberazione anticipata, ai fini di una migliore considerazione degli stessi da parte della presente Commissione.

## **2. INDICAZIONI PER IL POTENZIAMENTO DELL'ACCESSO ALLE MISURE ALTERNATIVE**

*Potenziamento delle misure alternative e cooperazione con la Magistratura di sorveglianza*

Le misure alternative sono - come è da tutti riconosciuto - lo strumento giuridico esterno per la realizzazione del reinserimento del condannato e uno dei sistemi attraverso i quali si realizza il migliore effetto deflativo.

Gli ampliamenti fin qui normativamente introdotti hanno dato alcuni risultati, anche se certamente insufficienti a incidere pienamente sulla situazione attuale: il numero degli

ingressi in carcere è diminuito dopo l'approvazione della legge 17 febbraio 2012 n. 9 mantenendosi in circa 63000 nel 2012 a fronte della media di oltre 80000 negli anni precedenti; i primi effetti della legge 9 agosto 2013 n. 94 ha ulteriormente ridotto tale numero negli ultimi due mesi; ciò porta a ritenere che, qualora si mantenesse la stessa media, si avrebbe una riduzione di circa 4000 ingressi in un anno. Tuttavia tali numeri incidono meno (almeno per ora) sul numero complessivo dei presenti date la ristrettezza complessiva del nostro sistema nell'accesso alle citate misure alternative alla detenzione e le lentezze nella definizione delle relative istanze.

Le linee d'intervento possibile sono state individuate valorizzando buone pratiche già attuate in alcune situazioni; esse sono volte al potenziamento dell'accesso a tali misure, partendo dal presupposto che la Magistratura, soprattutto quella di sorveglianza, deve essere parte attiva di un progressivo potenziamento dello strumento delle misure alternative, in una lettura rinnovata e propositiva dei rapporti istituzionali con l'Amministrazione penitenziaria.

Appare decisivo coinvolgere i Magistrati di sorveglianza nel complessivo percorso di massima estensione dell'applicazione delle misure normativamente previste, anche al fine di inviare un chiaro segnale di condivisione delle scelte che essi sono chiamati a operare, peraltro mai sostenute da campagne d'opinione favorevoli. L'Amministrazione penitenziaria e la Magistratura di sorveglianza sono, infatti, entrambi attori essenziali in un processo che è stato avviato, ma che deve trovare una ben maggiore dinamicità, attraverso la piena condivisione di due obiettivi: circoscrivere la detenzione in carcere a forma limitata e estrema di esecuzione penale; restituire piena legalità alla detenzione. Questo processo passa attraverso la piena ed estensiva applicazione delle norme nuove e anche di quelle preesistenti, favorendone la conoscenza nel mondo della detenzione e favorendo altresì l'accesso alle misure in esse previste da parte del maggior numero di detenuti che si trovino nelle dovute condizioni, oggettive e soggettive. Non vi è dubbio che il potenziamento delle misure alternative determinerà un maggiore carico di lavoro per gli Uffici di sorveglianza: tale problema dovrà essere affrontato attraverso l'adeguamento delle risorse per essi disponibili (in particolare come rinforzo delle strutture amministrative degli Uffici).

Un primo incontro tra Amministrazione penitenziaria e Presidenti dei Tribunali di sorveglianza si è tenuto il 18 ottobre 2013, promosso dal Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria (DAP), un secondo è previsto per il 9 dicembre: l'elemento centrale di questi incontri è la facilitazione delle procedure di comunicazione per rendere più rapide le procedure per l'ammissione alle misure alternative.

Nell'incontro è emerso chiaramente che, per superare l'attuale lentezza delle istruttorie, è essenziale la tenuta ordinata della cartella del detenuto da parte dell'Amministrazione, anche in considerazione del fatto che l'immediata trasmissione del suo contenuto integrale, utile alla decisione, può evitare le lunghe attese del compimento dell'istruttoria disposta dal giudice. A tal fine occorre prevedere la possibilità di consentire alla Magistratura di sorveglianza l'accesso dei dati posti nel sistema Afis o ad altro sistema che contenga tutti i rapporti disciplinari, le relazioni di osservazione, etc. Alternativamente va prevista la trasmissione per via telematica della documentazione comunque in possesso dell'istituto. L'Amministrazione si è impegnata a rispondere in tempi brevi a tale richiesta. È essenziale che l'Amministrazione trasmetta per via telematica tutte le istanze e la relativa

documentazione presente nella cartella (comprese le sentenze di condanna) e utile al fine del beneficio.

Considerato che il documento sull'attività di osservazione è il documento principe su cui si basa l'istruttoria, è necessario che esso non si riduca a una mera narrazione descrittiva del vissuto, ma che sia descrittivo dei contenuti rilevanti al fine della concessione delle misure alternative. È bene favorirne la relativa predisposizione, anche attraverso accordi con i singoli Tribunali di sorveglianza, anche in modo non formalizzato, quantomeno per le pene brevi (secondo la pratica già introdotta in alcune realtà e indicata come "relazione allargata").

Con riferimento all'art. 54 O.P. (liberazione anticipata, ma anche per tutte le altre misure alternative), come precedentemente evidenziato, occorre utilizzare potenziandolo lo strumento dell'avvio d'ufficio delle misure a cura del consiglio di disciplina, in applicazione dell'art. 57 O.P. Questo consente di investire razionalmente e meglio su soggetti in condizioni di meritevolezza immediata e mirata, valutando anche il bisogno.

Anche questo tema è stato affrontato nell'incontro avuto con i Presidenti dei Tribunali di sorveglianza e ha trovato un positivo accoglimento da parte dei Magistrati intervenuti. Si tratta di un impegno già evidenziato in circolari emanate dall'Amministrazione, ma si ritiene essenziale reiterare, anche in modo più esplicito, tale impegno proattivo che è richiesto alle singole Direzioni, con l'emanazione di una nuova circolare entro novembre 2013.

Sempre relativamente all'articolo 54 O.P., deve essere stabilizzato in tempi molto stretti un flusso continuo di comunicazioni tra le singole Direzioni degli Istituti e degli Uffici per l'esecuzione penale esterna e l'Ufficio del Magistrato di sorveglianza, per l'aggiornata programmazione delle istanze, tenuto conto della maturazione dei semestri e delle continue modificazioni delle posizioni giuridiche nel caso di sopravvenienza di nuovi titoli esecutivi, in modo che il Magistrato possa tenere continuamente sotto controllo le istanze da decidere. E' bene prendere atto della prassi secondo cui la relazione comportamentale è un modulo prestampato che riporta la mera assenza (o, se presente, l'allegazione in copia) di rapporti disciplinari.

Circa l'applicazione dell'articolo 30 ter (permessi premio) la Commissione richiede un impegno proattivo delle Direzioni. Trattandosi di concessione, per la quale, quindi, è richiesta l'istanza da parte del soggetto interessato, occorre che le Direzioni si attivino per incrementare il numero di richieste da parte di coloro che possono oggettivamente e soggettivamente aspirare a veder accordato tale beneficio, anche attraverso il contributo del "gruppo di osservazione e trattamento" e l'adozione di un format di procedura rapida per l'istruttoria e la formulazione dei pareri, inclusi i casi di concessioni cosiddette "abituali".

Per quanto riguarda la Magistratura di sorveglianza, è auspicabile che si generalizzi la pratica di concedere, ai soggetti ammessi a usufruire dei permessi, tutto il periodo che la legge consente di concedere nel corso dell'anno.

Il problema dei tempi di valutazione delle richieste è stato evidenziato dalla Commissione come momento di criticità dell'attuale sistema in atto, relativamente alla concessione dei permessi. Nel contesto del dialogo avviato con la Magistratura di

sorveglianza, va fissato un limite temporale (massimo un mese) per valutare da parte del Magistrato l'istanza riguardante il primo permesso, specialmente nel caso di una prassi che, ancorché non normata, risulta diffusa, di considerare il permesso come propedeutico alla concessione di ulteriori benefici.

Va introdotta inoltre una forma di fruizione di permessi premio successivi al primo o ai primi, rinnovabile secondo le scadenze periodiche ravvicinate utili al reinserimento del condannato senza la necessità di apposita istruttoria e a semplice domanda con l'impegno delle direzioni a comunicare al Magistrato di sorveglianza solo eventuali cause ostative alla concessione successiva. Questa forma di accesso "semi-automatico" e "responsabilizzante" sarà soggetto a verifica degli esiti a periodi definiti, considerando il numero di permessi rilasciati, il rispetto delle regole, le eventuali situazioni critiche che si sono registrate, coinvolgendo così lo staff che ha in carico il trattamento del detenuto a un'analisi e riprogettazione degli interventi e delle misure da adottare successivamente.

Occorre estendere la possibilità di delegare tutte le attività di natura amministrativa alle articolazioni dell'Amministrazione penitenziaria. Il Consiglio Superiore della Magistratura ha già adottato apposita risoluzione con la quale ha indicato - e solo esemplificativamente, dunque con ovvia facoltà di ampliare le relative ipotesi - tale possibilità di delega al Direttore dell'UEPE di talune delle competenze di cui all'art. 97, comma 10, del d.p.r. 30 giugno 2000 n. 230 anche attraverso l'inserimento, nell'ambito delle modalità esecutive delle misure alternative concesse dalla Magistratura di sorveglianza, di prescrizioni in cui sia prevista un'attività delegata al Direttore dell'Ufficio per l'esecuzione penale esterna per le autorizzazioni più semplici e in casi predeterminati, da fissare a cura della Magistratura di sorveglianza, previa intesa con gli Uffici territoriali per l'esecuzione penale esterna, nonché delle autorizzazioni più semplici, come quelle per motivi di salute, anche per i detenuti domiciliari, anche la fine di evitare costi e attività meramente burocratiche, nonché la compressione del diritto di difesa. È in corso presso la Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di sorveglianza costituita presso il Consiglio superiore della Magistratura, il monitoraggio dell'operato di tutti i Tribunali di sorveglianza per l'attuazione di questo e di altri punti propositivi indicati nella citata risoluzione, che includono molte proposizioni espresse nel presente documento.

L'affidamento terapeutico (ex art. 94 del d.p.r. 9 ottobre 1990 n. 309) è attualmente stabile con circa 2400 casi all'anno di soggetti provenienti dalla detenzione (a cui si aggiungono quasi 1000 casi relativi a soggetti provenienti dalla libertà). Considerato che i detenuti definitivi accertati quali tossicodipendenti o alcool dipendenti sono circa 8000, si evidenzia il fatto che tale numero costituisce poco più di un terzo dei potenziali beneficiari: vi è, quindi, uno scarso ricorso a tale istituto. I motivi sono molti e di varia natura (e alcuni potrebbero essere rimossi con semplici modifiche normative), ma è chiaro che occorre intervenire urgentemente in questo settore per un sostanziale ampliamento dell'utilizzo di questa misura..

L'affidamento terapeutico deve essere concesso in tutti i casi in cui sia possibile: vi si potrà arrivare attraverso la costituzione di tavoli stabili tra Regioni, Aziende Sanitarie Locali (ASL), Magistratura di sorveglianza e Amministrazione penitenziaria, da avviare entro il 2013, per ottenere la migliore documentazione condivisa, che giustifica la

concessione. E' inoltre opportuno, riprendendo le esperienze territoriali già realizzate che hanno tra l'altro quasi azzerato il tasso di inammissibilità delle istanze (dato, questo, soltanto formale) prevedere protocolli d'intesa tra Magistratura di sorveglianza, Amministrazione penitenziaria, Ser.T. e Regioni, per individuare comuni linee guida sulle corrette procedure di diagnosi, certificazione, predisposizione del programma terapeutico e relativa attestazione di idoneità.

I punti sopra elencati sono in piena sintonia con la Risoluzione esitata dal Consiglio Superiore della Magistratura il 24 luglio 2013 (Pratica n. 44/VV/2013) diretta ai Magistrati di sorveglianza e inviata per conoscenza al Ministero della Giustizia, che ha sottolineato l'opportunità della diffusione di prassi virtuose da tempo realizzate in alcuni Uffici giudiziari, ritenendo di prendere posizione esplicita sulla crisi del settore penale di cui la gravissima situazione di sovraffollamento del carcere è uno degli aspetti.

Un impegno specifico va richiesto per i permessi per motivi di salute relativamente alla disomogeneità riscontrata relativamente alla valutazione di perizie mediche - tema da connettersi a un analogo mutamento da considerare nel caso della definizione di "grave infermità" relativamente all'articolo 147 O.P. - al fine di assicurare scelte comuni nelle diverse sedi, ferma restando l'irrinunciabile valutazione casistica, anche in considerazione delle strutture presenti in un dato territorio. L'ipotesi su cui lavorare deve andare nella direzione dell'omogeneità di risposte della Magistratura, con la specificazione di tutti i casi in cui la patologia non possa essere curata dalla detenzione, e della condivisione di obiettivi finalizzati anche alla consapevolezza che le malattie spesso non possono essere curate in carcere. Questo tema dovrà essere discusso, nei prossimi mesi, con l'Ordine dei medici e con la Magistratura di sorveglianza.

### **3. INDICAZIONI PER NECESSARI INTERVENTI NORMATIVI**

*Alcune note sulla necessità di interventi normativi*

È necessario - ancorché implicito - ribadire che gli interventi previsti in questo documento devono procedere di pari passo con quelli che, secondo gli stessi principi e le stesse finalità, saranno definiti dalle altre Commissioni istituite presso l'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia e riguardanti la ridefinizione degli illeciti penali meritevoli di pena detentiva (nonché la proporzionalità tra fatto costituente reato e sanzione), la definizione di pene di altro tipo, la riduzione del ricorso alla misura cautelare in carcere, l'ampliamento delle misure alternative alla detenzione e l'indicazione di nuovi percorsi per accedere a esse. La discussione si è comunque svolta, a più tratti, anche all'interno di questa Commissione e ha riguardato sia aspetti relativi alla custodia cautelare, sia aspetti relativi alle necessarie depenalizzazioni o ridefinizione di alcune fattispecie.

I detenuti attualmente (4 novembre 2013) in custodia cautelare sono 24744 (a fronte di 38625 definitivi e 1195 internati): di questi 12348 sono in attesa del primo grado di giudizio, 6355 sono appellanti e 4387 ricorrenti (altri 1654 sono in situazione mista, senza alcuna sentenza definitiva). Il numero registra un decremento significativo

relativamente al dato del 2009, ma permane troppo alto. Si è intervenuti su questo aspetto con la legge 9 agosto 2013 n.94, ma si ritiene che ci sia ancora molto da intervenire, soprattutto in connessione con il problema della durata dei procedimenti. La previsione di un termine massimo di presenza negli Istituti circondariali delle grandi città, dove si registrano il massimo affollamento e le peggiori condizioni detentive, proposta dalla Commissione (si veda il paragrafo 4 di questo documento) può aiutare in tale direzione. La Commissione ritiene comunque che sul tema della riduzione della custodia cautelare in carcere si debba ancora intervenire normativamente, prevedendo, tra l'altro, la collegialità delle decisioni che attengono alla privazione della libertà personale.

In tale contesto va inoltre aperto un confronto con le altre Commissioni istituite presso l'Ufficio Legislativo del Ministero, per valutare la possibilità di avvio a richiesta dell'interessato della fase di esecuzione penale di una sentenza, con la relativa differente organizzazione sul piano della sistemazione, delle attività, dei controlli, dopo il primo grado di giudizio, senza che ciò impedisca l'accesso ai successivi stadi di ricorso avverso la sentenza. Salvo casi eccezionali, esplicitamente indicati dal Magistrato, il percorso di esecuzione non deve mai interrompersi per i "misti".

Il numero attuale di detenuti ristretti per violazione dell'articolo 73 del d.p.r. 9 ottobre 1990 n. 309 è 24236; tra questi quelli che hanno in posizione giuridica soltanto la violazione dell'articolo 73 senza altri reati più gravi è 19119. Circa 3000 di questi hanno una posizione giuridica riferibile al comma 5 (fatti di lieve entità) anche se il DAP ritiene che i numeri siano molto più alti (così comunicato al Ministro in vista dell'audizione tenuta nella Commissione Giustizia del senato del 17 ottobre 2013: il sistema di rilevazione dati utilizzato dall'Ufficio matricola non contiene questo dato perché esso emerge solo al momento della sentenza). L'impatto di un provvedimento normativo che incida su questa specifica fattispecie è evidente e può essere articolato togliendo il comma 5 dal complessivo articolo e determinando per esso una fattispecie autonoma con una pena sensibilmente ridotta.

Analoga valutazione potrebbe positivamente essere fatta relativamente ad altri reati, in particolare relativamente a quanto previsto dall'articolo 624 cp attenuato ai sensi dell'articolo 62 n.4 cp., relativa quindi alla speciale tenuità del danno.

La Commissione segue con favore l'iter parlamentare del disegno di legge relativo alla previsione dell'istituto della "messa alla prova" anche per gli adulti (in linea con quanto positivamente introdotto nel caso di minori) e auspica che la formulazione finale ne consenta una ragionevole applicazione, non limitandosi a una mera enunciazione di principio.

Alla data dell'ultima rilevazione (17 ottobre 2013) il numero di stranieri presenti in carcere è di 22812 (di cui circa 18000 non sono cittadini comunitari). Relativamente al problema che emerge da tale elevato numero, la Commissione ritiene si debba agire in due direzioni.

Da un lato, è necessaria l'abolizione normativa del reato di cui all'articolo 10-bis del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, introdotto dalla legge 15 luglio 2009 n. 94.

D'altro lato, deve essere facilitato il percorso di allontanamento volontario da parte del soggetto attraverso forme di incentivazione che, per esempio, riducano il limite di pena ai fini dell'espulsione, tale da rendere tale misura una concreta alternativa per i possibili destinatari.

Inoltre si sottolinea la necessità che le procedure di identificazione vengano anticipate evitando l'attuale situazione per cui, dopo l'espiazione della pena, viene inflitta una misura restrittiva della libertà in Centri di identificazione ed espulsione al fine paradossale di identificare il soggetto (che durante il periodo, anche lungo, di detenzione dovrebbe ben essere stato già identificato).

L'affidamento in prova ordinario dovrebbe essere aumentato attraverso l'innalzamento del limite di pena in modo da aumentare la platea dei possibili destinatari. Analogo innalzamento dovrebbe riguardare la concessione della detenzione domiciliare, oltre a una stabilizzazione del provvedimento di cui alla legge 17 febbraio 2012 n. 9, altrimenti in scadenza al 31 dicembre 2013.

Vanno altresì rimosse le preclusioni normative che limitano l'accesso all'affidamento terapeutico.

In considerazione della ratifica italiana (3 maggio 2012) del Protocollo Opzionale della Convenzione ONU contro la tortura e della previsione in esso contenuta di predisporre un *National Preventive Mechanism* indipendente entro un anno dalla ratifica, la Commissione ritiene che la positiva esperienza dei Garanti dei detenuti, attualmente realizzata da un numero consistente di Regioni, nonché da decine di Comuni, debba costituire la base per l'istituzione di un Garante nazionale che assuma i compiti che il Protocollo prevede.

#### **4. INTERVENTI DI RIDEFINIZIONE DELLA QUOTIDIANITÀ CARCERARIA REALIZZABILI NEL BREVE PERIODO**

*Primi e immediati interventi per un modello aperto di detenzione da attuare progressivamente a partire dalla media sicurezza*

##### **4.1. L'attuazione dei circuiti regionali**

Fermo restando l'obiettivo della piena attuazione di quanto previsto dal d.p.r. 30 giugno 2000 n. 230 (R.E.), si è ritenuto necessario avviare alcune misure per inviare un chiaro messaggio del mutamento che si vuole produrre. Dopo la condivisione del documento dell'8 agosto 2013 alcune di queste misure sono state avviate e altrettante sono state discusse, concordate e rappresentano i successivi passi da realizzare. Nell'indicazione di questi passi occorre tenere distinta la determinazione di quelli che vanno realizzati immediatamente e quelli che possono essere previsti nel medio periodo (e saranno considerati in successivi paragrafi).

Nel citato primo documento della Commissione si è evidenziata la necessità di dare immediata e piena attuazione alle circolari emanate dal sulla Realizzazione del circuito regionale ex art. 115 R.E.. Ai Direttori è stato richiesto di indicare quali misure siano state adottate nei relativi Istituti a seguito delle citate circolari e di specificare in quali Istituti o parti di Istituto di loro competenza esse non siano state attuate, specificando nel dettaglio le ragioni per cui ciò non sia avvenuto. Il DAP ha predisposto un semplice

schema da compilare per rilevare la situazione effettiva relativamente a questo aspetto.

Nell'implementazione del sistema di vigilanza dinamica, ampiamente adottato a livello europeo e proposto dalle più recenti circolari dell'Amministrazione, va potenziata la conoscenza dei detenuti, individualmente e come gruppo di riferimento, e la possibilità del loro movimento autonomo all'interno degli Istituti, con progressivo abbandono del sistema di accompagnamento. I Direttori, secondo le caratterizzazioni dell'Istituto e la tipologia dei detenuti in esso ospitati, proseguiranno nel lavoro d'individuazione delle modalità di realizzazione di questo obiettivo. Va tuttavia ricordato che la vigilanza dinamica è semplicemente una specifica tecnica per garantire la sicurezza negli Istituti e non esaurisce certamente il modello di detenzione che si intende attuare - né tantomeno coincide con esso. Secondo tale diverso modello detentivo deve essere positivamente rivista l'interazione tra tutte le figure professionali che congiuntamente operano per il recupero e il reinserimento sociale dei detenuti, a partire dal principio che un Istituto è composto da più luoghi differenti ove trascorrere in modo operativo parti della giornata e che la cella è solo uno di essi, destinato al riposo.

Ne consegue che vada potenziato, da subito, l'accesso degli operatori del trattamento nell'area detentiva con la previsione di ambienti per loro disponibili all'interno delle unità detentive; ciò, tra l'altro, determinerà l'eliminazione del sistema di "domandine" tuttora presente in vari Istituti.

Provveditori hanno emanato apposite disposizioni agli Istituti ricadenti nel territorio di competenza per l'applicazione delle circolari, sulla cui esecuzione e rispetto sarà svolta dagli stessi una periodica attività di monitoraggio anche per incentivare, laddove possibile, l'adozione della vigilanza dinamica e la predisposizione in tutti gli Istituti di piani d'Istituto. Il DAP ha periodicamente informato la Commissione sullo stato di avanzamento di tale processo e si richiede che si prosegua in tale azione di pressante monitoraggio e d'informazione della Commissione. L'Amministrazione dovrà definire un quadro organico per caratterizzare la tipologia degli Istituti e per dare piena esecuzione alle circolari, individuando gli Istituti in cui gradualmente introdurre il sistema di vigilanza dinamica entro dicembre 2013.

#### **4.2. Il sistema di celle aperte**

Punto determinante della prima azione d'intervento è stata individuata dalla Commissione nel consistente ampliamento delle ore di apertura delle celle, pur nei limiti delle possibilità logistiche. Il parametro di riferimento è che le celle debbano essere aperte per almeno 8 ore al giorno. Il primo obiettivo è che tale ampliamento sia comunque raggiunto in tempi brevi in un cospicuo numero di Istituti, pari almeno all'80% delle Case di reclusione e delle sezioni per l'esecuzione penale in Istituti di tipo misto (non includendo inizialmente nel computo le sezioni di alta sicurezza). A tal fine i Provveditori hanno già provveduto una prima valutazione numerica della situazione che può essere così riassunta al 30 ottobre 2013:

- dei rimanenti 53524 potenziali beneficiari dell'apertura ampliata delle celle, usufruiscono già di almeno 8 ore di apertura 14606 detenuti (27,89% dei potenziali beneficiari); il dato varia significativamente da regione a regione, con un massimo del 56,61% in Piemonte e un minimo dello 0% in Basilicata;

- secondo il prospetto fornito dall'Amministrazione, altri 9669 ne usufruiranno entro la fine di questo mese di ottobre 2013, altri 8777 entro gennaio 2014 per giungere a un totale di 40945 entro aprile 2014, pari al 78,18% dei potenziali beneficiari (che sono pur sempre solo l'82,08% del totale della popolazione detenuta) con quattro regioni (Emilia-Romagna, Sardegna, Liguria e Basilicata) in cui ne usufruirà la totalità dei potenziali beneficiari e una regione (Campania) molto indietro rispetto alle altre con solo il 43,33%.

La Commissione ritiene che ulteriori sforzi possano essere fatti nella direzione dell'ampliamento delle ore di apertura delle celle e conferma la necessità di raggiungere in tempi brevi l'obiettivo indicato, secondo tre fasi: 60% in una prima fase, 80% in una seconda e totalità entro il maggio 2014. Ritiene che ciò consentirà di aprire successivamente una graduale estensione ad alcune sezioni di alta sicurezza. Consapevole tuttavia della criticità che alcuni grandi Istituti circondariali continueranno a manifestare e che potrebbe rendere difficile il totale raggiungimento dell'obiettivo finale, chiede che in tali particolari situazioni si proceda a stabilire un limite massimo di permanenza per chi è ristretto in essi (si veda il penultimo paragrafo del punto 6 di questo documento).

Nei casi d'impossibilità di apertura per almeno 8 ore giornaliere delle sezioni di media sicurezza andrà prodotta una indicazione delle motivazioni che impediscono l'attuazione di tale previsione e delle possibilità concrete del loro superamento. Va comunque ricordato che il principio fondamentale n. 4 dei Principi alla base delle Regole Penitenziarie Europee (Raccomandazione n. 2 del 2006 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa) stabilisce che "La mancanza di risorse non può giustificare condizioni di detenzione che violino i diritti umani".

Il raggiungimento dell'obiettivo indicato dalla Commissione permetterà il completamento di tale previsione per tutte le sezioni di normale sicurezza delle Case di reclusione e la graduale estensione sia agli Istituti circondariali, sia a selezionate sezioni di alta sicurezza.

Parallelamente si realizzerà, nel medio periodo, e comunque entro il 2014, la separazione chiara ed effettiva degli Istituti tra quelli per detenuti in esecuzione penale e quelli per detenuti in custodia cautelare. Il superamento dell'attuale sistema "promiscuo" di detenzione, attraverso un'opportuna differenziazione e una complessiva riorganizzazione della rete degli Istituti, permetterà di aprire anche le sezioni di alta sicurezza in condizioni di complessiva sicurezza dell'Istituto. Il ridisegno del complessivo sistema detentivo dovrà, quindi, essere posto nell'agenda di attuazione delle proposte della Commissione come elemento propedeutico a molte delle iniziative che si dovranno intraprendere.

#### **4.3. I rapporti con il mondo esterno**

Per quanto riguarda i rapporti dei detenuti con il proprio mondo familiare, affettivo e relazionale, alcune modifiche organizzative devono essere attuate nel breve periodo, a beneficio della qualità delle relazioni, in ottemperanza al disposto degli articoli 15 e 28 della legge 26 luglio 1975 n. 354. Occorre cioè estendere al massimo le possibilità di fruizione dei colloqui da parte dei detenuti. Le seguenti regole possono essere applicate, con costi esigui, in tutti gli Istituti di pena. Le Direzioni che, per motivi

strutturali o di altro tipo, non possano adeguarsi alla nuova organizzazione devono motivarne per iscritto le ragioni.

La Commissione esprime preliminarmente il proprio disappunto relativamente ad una situazione in cui la mancata pianificazione delle strutture edilizie in relazione al fondamentale criterio della territorialità della pena porta attualmente molti detenuti a essere ristretti in luoghi lontani dalla propria famiglia, a detrimento di tali rapporti affettivi. Il tema ha incidenza anche nelle assegnazioni e nei trasferimenti e sarà considerato al paragrafo 6.2. La Commissione ritiene che tale situazione richieda una radicale revisione.

Circa i colloqui visivi, si ricorda che il numero e la durata dei colloqui è di sei ore al mese (tranne che per le ipotesi normative previste) e che tale previsione può essere aumentata se il detenuto ha figli di età inferiore ai 10 anni o per altre particolari circostanze. Conseguentemente, a ogni Direzione verrà indicato di consentire di routine i colloqui supplementari nella misura di almeno un'ora in più al mese in caso di prole fino a 10 anni, e in caso di infermità grave del detenuto; l'eventuale impossibilità di ottemperare a questa previsione, dovrà essere motivata di volta in volta. Per le altre richieste di possibile prolungamento, rimarrà la necessità di presentare istanza scritta da parte del detenuto.

Verrà data altresì disposizione affinché il prolungamento, della durata massima di un'ora, dei colloqui con congiunti e conviventi, previsto dal comma 10 del citato articolo, sia comunque consentito, salvo casi eccezionali, quando i familiari risiedano in un comune diverso da quello in cui ha sede l'Istituto. Anche in questo caso, l'eventuale diniego dovrà essere accuratamente motivato, limitando comunque tali casi all'effettiva, oggettiva impossibilità di prolungamento.

I colloqui devono essere organizzati su sei giorni alla settimana, prevedendo almeno due pomeriggi per i minori che vanno a scuola. Si garantirà, comunque, a rotazione, il giorno di riposo settimanale degli operatori. Va sottolineato che i colloqui dovranno essere previsti, come da Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, anche nei giorni festivi (ciò aiuterà a risolvere una endemica criticità del carcere: la limitata performance lavorativa dei detenuti rispetto agli uomini liberi, che scoraggia i datori di lavoro). Sarà introdotta, laddove non già in essere, la possibilità di cumulare le visite nel mese, qualora non siano state usufruite.

Al fine dell'attuazione dei punti precedenti, è stato avviato un piano immediato per portare a piena rispondenza a quanto previsto tutti i locali per i colloqui degli Istituti (si veda oltre), recuperando al massimo gli spazi, oltre ad attrezzarli con strutture di accoglienza per i minori (si veda il punto 5 di questo documento). Nella buona stagione i colloqui avverranno all'aperto. L'Amministrazione penitenziaria informerà periodicamente la Commissione circa lo stato di avanzamento della progressiva attuazione di tali adempimenti.

Va ricordato alle Direzioni degli Istituti l'obbligo sancito dal comma 11 dell'articolo 37 R.E., di segnalare ai servizi sociali i casi di detenuti che non mantengono rapporti con i familiari. Tale segnalazione sarà più incisiva se contestualmente indirizzata anche ai Provveditori. È compito inoltre delle Direzioni avviare un contatto con l'autorità comunale per assicurare il collegamento tra gli Istituti di nuova costruzione, spesso situati nelle zone periferiche delle città, e il centro della città fino alle ore 20.00.

Un buona organizzazione del servizio prevede che si calcoli con precisione, ex ante, il tempo di attesa medio totale, che va dall'ingresso al *block house* esterno fino all'inizio del colloquio ( quindi identificazione, perquisizione dei familiari, chiamata dei detenuti, afflusso nelle sale). Gli orari medi di attesa verranno comunicati ai familiari e ai detenuti, in modo da evitare tensioni, tenendo presente che in un Istituto di media grandezza (circa 500 detenuti) il tempo medio di attesa dovrebbe, di regola, non superare i 60 minuti, con picchi massimi di 120 nel fine settimana.

Negli istituti più grandi e affollati si introdurrà progressivamente, iniziando da subito, il sistema di "prenotazione delle visite", al fine di evitare penose file di attesa fuori degli Istituti che di fatto fanno ricadere anche sui familiari una parte delle conseguenze della commissione del reato e che potrebbero anche essere considerate sotto il profilo dell'articolo 8 della CEDU (rispetto della vita privata e familiare).

In tutte le sale d'attesa dovrà essere attrezzato uno "spazio bambini", dove i minori da 0 a 12 anni possano sentirsi accolti e riconosciuti. In questi spazi, gli operatori accoglieranno i bambini, forniranno ai familiari l'occorrente per un'attesa dignitosa (scalda biberon, fasciatoio, ecc) e ai bimbi giochi, tavoli per il disegno ecc.. per prepararli all'incontro con il genitore detenuto. Ogni sala colloqui, anche se di modeste dimensioni, dovrà inoltre prevedere uno " spazio bambini" riservato al gioco. Laddove la struttura lo consenta, invece, e' importante allestire uno spazio separato destinato a ludoteca. Questa previsione si attuerà progressivamente, rendendola effettiva entro la fine del corrente anno almeno nelle Case di reclusione.

Occorre avviare un complessivo progetto di risistemazione, allestimento e arredamento delle sale, preferibilmente attraverso la previsione di uno specifico "lavoro di pubblica utilità", previsto dalla nuova normativa, da assegnare ai detenuti. Si sottolinea che in tal modo, con una spesa molto contenuta, viene accresciuto il senso di responsabilità e di cura verso l'unico luogo che, a differenza di tutti gli altri spazi carcerari, e' dedicato agli affetti privati.

Laddove sia possibile, negli istituti medio grandi, e' preferibile gestire l'afflusso dei visitatori in modo che ogni sala abbia, per tutti, gli stessi orari di inizio e termine del colloquio.

Al fine di rendere omogenee le regole circa l'elenco dei generi consentiti, ciascun Provveditorato fornirà con unica circolare l'elenco dei generi consentiti, evitando così l'attuale disomogeneità tra Istituti a parità di tipologia di carcere. Andrebbe favorita, per quanto possibile, la possibilità per i detenuti di lasciare ai familiari piccoli regali, generi alimentari ecc..sono segnali che non compromettono le esigenze di sicurezza e aiutano la relazione affettiva.

Circa i colloqui di cui all'articolo 37 R.E., autorizzati "quando ricorrono ragionevoli motivi", si ritiene opportuno considerare tra le motivazioni ragionevoli il fatto che il detenuto non effettua colloqui con familiari e conviventi. Conseguentemente, qualora non ricorrano motivi di sicurezza legati all'ingresso delle persone, l'autorizzazione di tali colloqui sarà incentivata.

Per quanto riguarda i colloqui telefonici, previsti dal Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario nella misura di una telefonata alla settimana della durata di 10 minuti (salvo i casi di detenuti per delitti di cui all'art 4bis O.P.), si doteranno tutti gli Istituti di telefoni a scheda, secondo uno scadenziario definito, con

inizio immediato. Tale sistema garantisce lo stesso livello di sicurezza del passaggio tramite centralino e consente, nel contempo, di risparmiare unità di personale. Inoltre, la mancanza del filtro dell'operatore, unita alla possibilità di gestire autonomamente il momento della giornata in cui telefonare, aumenta notevolmente l'autonomia del detenuto, a beneficio, anche, della relazione affettiva.

Si introdurrà progressivamente la possibilità di chiamare anche la telefonia mobile, così facilitando in particolare i detenuti stranieri. Ovviamente le esigenze di sicurezza saranno garantite con gli stessi sistemi utilizzati per la telefonia fissa.

In via sperimentale si avvierà nel medio periodo la pratica dell'organizzazione dei colloqui via "skype" negli Istituti forniti di computer, in aggiunta alle ore di colloquio regolamentari. Tale organizzazione attenua l'afflittività della carcerazione, non comporta spese né problemi di sicurezza.

Le misure sopra elencate possono essere attuate nel breve periodo, per garantire a tutti i detenuti parità di diritti in tema di affettività. L'Amministrazione ha già avviato misure in tal senso. La Commissione sottolinea che esistono già buone prassi per implementare la qualità dei rapporti affettivi, come quella delle visite prolungate con autorizzazione a consumare il pranzo. Altra pratica da estendere è quella degli "spazi per l'affettività", cioè monocali in cui le famiglie possano riunirsi per passare del tempo insieme in una dimensione domestica (come previsto dall'articolo 61 comma 2, R.E.). Tali sperimentazioni, già attuate in alcune Case di reclusione, necessitano di progetti specifici e di finanziamenti. È necessario un censimento delle Case di reclusione ove possano essere attrezzati spazi adeguati e la contestuale estensione delle sperimentazioni già esistenti a tutti gli istituti. La Commissione ribadisce comunque il diritto al mantenimento di legami affettivi e familiari sancito dall'art. 8 della CEDU, indipendentemente dalla sua classificazione e dal conseguente regime detentivo.

Questi provvedimenti possono essere avviati da subito nelle Case di reclusione e gradualmente, secondo una tempistica da definire chiaramente, anche negli Istituti circondariali.

L'Amministrazione ha fornito alla Commissione un quadro dell'attuazione di quanto previsto nel documento dell'8 agosto, da cui risulta che alla data odierna, sulla base di quanto realizzato in questi mesi:

- l'organizzazione delle visite in 6 giorni settimanali è stata realizzata in 7 Provveditorati; è all'esame la situazione nei rimanenti ed è prevista l'estensione a tutti i Provveditorati entro dicembre 2013, previa interlocuzione con le Organizzazioni sindacali;
- le visite pomeridiane sono state attuate in 5 Provveditorati e anche per queste è prevista l'adozione generalizzata entro dicembre 2013, previa interlocuzione con le Organizzazioni sindacali;
- la stessa situazione (5 Provveditorati) riguarda le visite in spazi aperti e per la generalizzazione occorre definire un'intesa con il Commissario straordinario per l'edilizia carceraria, per adeguare gli spazi utilizzabili;
- la tessera telefonica è stata già introdotta in 8 provveditorati; sono in studio le soluzioni per i rimanenti Provveditorati e si completerà l'adozione da parte di tutti i provveditorati entro aprile 2014.

È stato fornito alla Commissione un quadro dettagliato della realizzazione delle misure sopra elencate per ciascun Istituto.

#### **4.4. La tutela della salute**

Relativamente alla tutela della salute e alle questioni a essa connesse, la Commissione ha preliminarmente esaminato il documento prodotto dal Comitato Nazionale di Bioetica, dal titolo *La salute dentro le mura*, approvato il 27 settembre 2013 e reso pubblico l'11 ottobre 2013. La Commissione condivide le raccomandazioni espresse in tale documento, considerandole come linee guida delle proprie proposte in tale area.

La Commissione ribadisce, come già detto più volte nel corso dei propri lavori ed espresso nel citato documento, che il passaggio della sanità penitenziaria dalla responsabilità dell'Amministrazione penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale ha valenza essenzialmente di organizzazione, gestione, responsabilità operativa e attuazione di una piena indipendenza della funzione medica. Non interviene invece sull'obbligo dell'Amministrazione penitenziaria di tutela il diritto alla salute di ogni persona a essa affidata in quanto privata delle libertà, qualunque sia la sua classificazione e il conseguente regime detentivo: tale obbligo resta intatto dopo il passaggio di competenze e si coniuga con quello simmetrico delle Autorità sanitarie di assicurare cure adeguate, di promuovere la cultura della salute e non limitarsi a rispondere a singole richieste di prestazione medica, di svolgere una funzione preventiva anche attraverso il controllo delle condizioni igieniche degli Istituti, di prendere in carico le posizioni soggettive delle persone recluso avendo chiara la situazione di maggiore difficoltà di accesso alle cure e spesso di maggiore vulnerabilità nel percorso precedente la detenzione.

In linea con la posizione espressa dal Comitato Nazionale di Bioetica, la Commissione ricorda, infatti, alle Istituzioni competenti che il dovere di tutela del diritto alla salute dei detenuti comporta la necessità di azioni positive volte a raggiungere un effettivo riequilibrio dei livelli di salute dentro e fuori le mura, e non si limita al semplice soddisfacimento di un criterio di uguaglianza di accesso alle prestazioni sanitarie. Ne consegue il dovere di promuovere azioni d'informazione sanitaria e la cultura della prevenzione, di assicurare inoltre le cure all'esterno delle Istituzioni detentive qualora in queste non sia possibile assicurare cure adeguate e certe e qualora il permanere della detenzione aggravi la sofferenza dell'infermità in modo sostanziale. Quest'ultimo punto è ancor più dirimente nell'attuale situazione di sovraffollamento e promiscuità, in cui versa il sistema detentivo.

La Commissione è venuta a conoscenza di molti casi di ritardo nell'accesso alle cure o di diniego delle stesse, anche per supposti motivi di sicurezza o esigenze processuali. Ricorda a tal fine che la salute è bene non disponibile per restrizioni che attengano ad altre esigenze e ricorda altresì che la non tutela della salute di una persona privata della libertà è stata configurata dalla Corte dei diritti umani di Strasburgo come trattamento inumano o degradante. Conseguentemente le procedure per l'accesso alle cure anche al di fuori dell'Istituto o al di fuori del distretto in cui l'Istituto opera devono essere assunte, ai diversi livelli di responsabilità nel modo più rapido e documentato possibile e l'accesso alle cure, pur avvenendo nello specifico contesto di sicurezza che ciascun caso può richiedere, non dovrà mai essere negato in base a valutazioni esterne alla migliore tutela della salute del soggetto richiedente.

In questo quadro, si raccomanda che l'accesso a strutture sanitarie esterne (ospedali) di soggetti che siano già stati ammessi al lavoro esterno o che abbiano avuto già accesso ai permessi avvenga senza accompagnamento del personale di custodia (la stessa previsione dovrà riguardare l'accompagnamento per le udienze degli stessi soggetti). La Commissione, come già accennato, intende porre il tema dell'effettività della tutela della salute al tavolo di discussione che si è iniziato ad avviare con la Magistratura per ampliare il più possibile le migliori pratiche in questo settore (per i casi in cui occorran le necessarie autorizzazioni da parte del giudice).

Parallelamente la Commissione ha avviato un primo esame sul tema delle criticità relative alla tutela della salute in questa fase di prima presa in carico del tema da parte del Servizio Sanitario Nazionale. In un incontro avuto con alcuni responsabili del Servizio Sanitario Nazionale, è emersa la necessità di passare, come anche precedentemente evidenziato, da un approccio "prestazionale", di mera risposta a un'esigenza posta dal detenuto, a un approccio di "presa in carico" dei singoli e del gruppo dei detenuti di un Istituto nel suo complesso, attraverso un intervento proattivo di tutela preventiva. Questo diverso approccio è particolarmente necessario per tutte le patologie che il fatto in sé della privazione della libertà e della vita all'interno di un mondo chiuso determina, sul piano psichico, fisico, epidemiologico, e lo è ancor più verso quel settore della popolazione che presenta specifiche caratteristiche di vulnerabilità (prevenzione di forme autolesionistiche, individuazione precoce di rischio di suicidio, prevenzione di malattie trasmissibili).

Occorre svolgere un'azione verso le Regioni perché le Aziende sanitarie siano responsabilizzate a elaborare uno specifico piano d'intervento verso questa parte della popolazione che non cessa di essere sotto la loro responsabilità al pari degli altri settori della popolazione del territorio di loro competenza.

La Commissione si riserva di farsi promotrice di tali incontri nella fase di accompagnamento dell'attuazione delle proposte espresse in questo documento. In particolare si dovranno definire Protocolli di intesa tra l'articolazione regionale dell'Amministrazione penitenziaria e le rispettive Regioni per definire modalità di accesso tempestivo, anche ricorrendo a procedure specifiche accelerate, dei detenuti a visite ospedaliere e a interventi chirurgici. I protocolli dovranno prevedere la garanzia della presenza di medici specialistici, per le patologie più diffuse, in ciascun Istituto, in misura proporzionale al numero di detenuti in esso presenti e comunque infrasettimanale. L'Amministrazione penitenziaria, dal suo canto, dovrà: a) eliminare, o quantomeno ridurre al minimo, i tempi di attesa per i medici che si rechino in carcere; b) richiedere la disponibilità a più ospedali contemporaneamente in caso di necessità urgenti.

Particolare attenzione dovrà essere dedicata al crescente disagio mentale che si manifesta all'interno della popolazione detenuta, in parte come espressione amplificata di un disagio pre-esistente, in parte generato proprio dalla vita reclusa. Per questo, dovrà essere evitato, nella gestione delle assegnazioni e dei trasferimenti l'associazione di un numero elevato di detenuti che abbiano manifestato sintomi di disagio psichico o mentale in uno stesso Istituto - anche nei casi in cui l'Istituto sia dotato di un presidio sanitario efficiente che permetterebbe il trattamento adeguato di un numero contenuto di soggetti e che viene posto in condizioni di non operare se oberato da un alto numero di presenze.

Parallelamente dovranno essere radicalmente riviste le sezioni di osservazione, sia sotto l'aspetto strutturale da ridisegnare anche in considerazione della particolare tipologia dei soggetti da ospitare, sia sotto l'aspetto del regime quotidiano, sia infine sotto l'aspetto dell'assistenza medica. Si chiede pertanto che i Provveditori regionali, in accordo le Autorità sanitarie regionali presentino entro febbraio 2014, un piano di revisione di tali sezioni, sotto i tre profili sopra indicati.

Preso atto delle raccomandazioni espresse dal Comitato della prevenzione della tortura (CPT) a seguito della visita periodica in Italia condotta nel 2012, la Commissione in linea con quanto riportato nel paragrafo 83 del citato Rapporto, chiede che passi immediati siano fatti affinché la riservatezza medica sia rispettata in tutti gli Istituti di detenzione italiana (cosa che ancora una volta il CPT ha constatato non essere); in particolare: a) tutte le consultazioni mediche, qualunque sia la classificazione di sicurezza del detenuto, devono essere condotte senza la possibilità auditiva da parte degli agenti di Polizia penitenziaria (che risultano invece essere stati presenti in taluni documentati casi) e solo se c'è una specifica richiesta del medico, possono essere condotte con la possibilità visiva (e non auditiva) degli agenti stessi; b) i dati medici non devono essere accessibili allo staff non medico. Queste indicazioni vanno date - o ribadite - a tutti gli Istituti con la massima urgenza e va vigilato sulla loro scrupolosa attuazione.

In linea con il Progetto strategico governativo "Agenda digitale" va comunque avviato da subito, e con scadenze definite e verificabile degli avanzamenti, il percorso per l'adozione della Cartella medica digitale che assicuri continuità terapeutica nonché la possibilità di monitorare continuamente lo stato di presa in carico della tutela della salute da parte delle realtà locali del Servizio Sanitario Nazionale. A tale fine va incrementato il già esistente rapporto tra Provveditorati e Regioni. Da informazioni fornite dal DAP attualmente la cartella digitale non è presente in alcun Istituto. Tale carenza indica la necessità di sviluppare un'azione specifica e precisa in tale direzione per evidenziare le difficoltà che il progetto può incontrare, in vista oltretutto della promozione di azioni per lo sviluppo della telemedicina, soprattutto per patologie rispetto alle quali ciò si appalesa particolarmente utile, come nel caso di patologie diabetiche e cardiologiche.

#### **4.5. Il lavoro**

Nell'ambito di un forte investimento intellettuale e operativo che occorre fare sull'ampliamento delle forme organizzative e gestionali dell'offerta di lavoro ai detenuti, la Commissione ritiene preliminarmente che sia essenziale estendere le forme di lavoro previste dall'articolo 21 dell'O.P., nella duplice ipotesi di lavoro all'esterno del carcere o all'interno di esso: su questo obiettivo chiede l'impegno di tutti gli "attori" interessati e cioè le imprese, i direttori degli Istituti penitenziari, i responsabili a livello regionale e centrale dell'Amministrazione penitenziaria, gli Enti locali, i Magistrati di sorveglianza.

Per ridare organicità all'intervento sul lavoro dei detenuti, occorre avviare un censimento ampio di tutte le attività presenti negli Istituti e della loro incidenza numerica ed economica, nonché degli attori istituzionali e non istituzionali coinvolti, al fine di una loro ridefinizione e potenziamento. Per questo, in una prima fase di discussione, sono state inoltre definite alcune linee di intervento immediato rinviando

al medio periodo la discussione sulla forma di *governance* complessiva del sistema lavoro, che coinvolge anche la ridefinizione del ruolo di Cassa Ammende.

Le fonti normative nazionali e sovranazionali in materia di lavoro penitenziario impongono di incrementare le opportunità lavorative in conformità al dettato della Regola 26, comma 7 delle Regole Penitenziarie Europee, secondo cui occorre sviluppare modalità operative il più possibile conformi a quelle assicurate per lavori analoghi nel contesto esterno, al fine di preparare i detenuti alle condizioni della vita professionale normale, come d'altronde richiamato dalla Corte dei Conti nella sua Relazione concernente il capitolo 1761 del Ministero della Giustizia, in data 18 luglio 2013.

Per attuare tali principi, la Commissione ha individuato alcuni interventi di immediata attuazione, in conformità con l'impegno dichiarato dallo stesso Ministro della Giustizia come prioritario in recenti interventi pubblici. Gli interventi definiti riguardano: l'organizzazione della vita intramuraria; la formazione e i tirocini; l'implementazione del "lavoro domestico" e delle "lavorazioni penitenziarie"; l'organizzazione del lavoro all'esterno e in semilibertà.

In termini generali si favorirà una gestione del lavoro che lasci all'Amministrazione penitenziaria l'aspetto della sicurezza e del trattamento, demandando il più possibile all'esterno gli altri servizi. In tal modo sarà possibile favorire il più ampio ricorso all'inserimento nel mondo del lavoro di soggetti in regime detentivo, avvalendosi del contributo e del richiamo alla collaborazione di cooperative sociali, imprese e di enti del territorio.

È assolutamente opportuno che l'Amministrazione Penitenziaria mantenga un atteggiamento positivo nei confronti dei datori di lavoro esterni che rischiano in carcere lo sviluppo della propria impresa; è necessario perciò che vengano agevolate tutte le condizioni che rendono possibile l'organizzazione e la gestione di attività lavorative, rimuovendo tutti gli ostacoli che si dimostrano inadeguati a favorire lo sviluppo di lavoro vero, gestito secondo criteri imprenditoriali, l'unico che sostiene con reale efficacia l'azione rieducativa nei confronti dei condannati.

#### Organizzazione della vita intramuraria

I momenti di controllo degli uomini e dei mezzi appartenenti alle aziende esterne che si trovino in entrata o in uscita dagli istituti penitenziari devono essere svolti con modalità agili e rapide. Per realizzare tale obiettivo le Direzioni degli Istituti costituiranno un nucleo di Polizia penitenziaria specializzato che eviti ogni tipo di rallentamento, anche di natura burocratica, notoriamente disincentivante l'imprenditoria dall'investire in carcere.

Con analoghe modalità sarà organizzato il lavoro interno agli Istituti penitenziari dipendente da imprese esterne. Conseguentemente il nucleo di Polizia penitenziaria appositamente preposto dovrà organizzare l'ingresso e l'uscita dei detenuti dai luoghi di lavoro, le pause e quanto altro necessario per lo svolgimento dell'attività lavorativa, secondo i criteri prescritti dalle circolari sulla vigilanza dinamica.

Si eviteranno quanto possibile sezioni specifiche composte da detenuti impiegati in attività lavorative, dovendo il lavoro, nelle varie forme normativamente previste, permeare la vita complessiva di ciascun Istituto.

I colloqui dei detenuti che lavorano come dipendenti da aziende esterne si svolgeranno nel fine-settimana, nell'ovvio contemperamento con le esigenze

specifiche. Analogamente, le visite mediche di controllo e i colloqui con gli operatori del trattamento avranno luogo al di fuori dell'orario di lavoro.

#### Formazione professionale, borse di lavoro e tirocini

Le Direzioni degli Istituti predisporranno i piani di tirocinio e le borse-lavoro sulla base delle reali opportunità lavorative offerte dal mercato locale in modo da assicurare, nella maggior parte dei casi, l'effettiva assunzione del detenuto al termine del tirocinio medesimo o del percorso intrapreso.

Per ciascun detenuto sarà predisposto un programma lavorativo, parallelo al programma di trattamento, tale da prevedere, in sequenza, un percorso che vada dalla formazione, al lavoro interno e, infine, al lavoro esterno evitando, per quanto possibile, soluzioni di continuità o, addirittura, percorsi che comportino arretramenti, quale il regresso dal lavoro esterno a quello interno. Saranno in tale direzione utilizzate tutte le opportunità offerte dalla nuova normativa di cui alla legge 9 agosto 2013 n. 94.

#### Implementazione del cosiddetto "lavoro domestico" e delle cosiddette "lavorazioni penitenziarie"

I lavori domestici quali pulizia, confezionamento del vitto e spesa saranno organizzati, a seconda della peculiarità del territorio e del relativo mercato del lavoro, selezionando con criteri trasparenti (per esempio con il criterio normativamente definito "economicamente vantaggioso") cooperative sociali, cooperative a composizione mista (formate cioè da persone libere e da detenuti) e imprese qualificate che impiegano detenuti all'interno o all'esterno degli Istituti penitenziari almeno per il 75%. Analogo criterio sarà seguito per il servizio mensa e bar per gli operatori, per le tenute agricole e le officine interne.

Va consolidata l'esperienza condotta negli anni dalla legge 22 giugno 2000 n. 193 (la cosiddetta legge Smuraglia), stabilizzando le misure da essa previste e ampliandone le potenzialità con misure a sostegno delle imprese che affidano lavorazioni da eseguirsi in particolare con detenuti all'interno degli Istituti penitenziari.

#### Organizzazione del lavoro all'esterno e in semilibertà

I detenuti in regime di lavoro esterno ai sensi dell'art. 21 O.P. e in semilibertà saranno ospitati, una volta apportate le necessarie modifiche legislative, in strutture esterne al carcere e con modalità di gestione alleggerita rispetto alle ordinarie regole penitenziarie, che potranno essere affidate a soggetti esterni all'Amministrazione penitenziaria, prevedendo la sistemazione in strutture di questo tipo nel programma che dovrà essere approvato dal Magistrato di sorveglianza.

La Commissione ha inoltre avviato la discussione sugli interventi da realizzare nel medio periodo, prevedendo per tali interventi una complessiva ridefinizione della governance del lavoro dei detenuti, che sarà esaminata nel paragrafo 7 di questo documento.

Circa l'incidenza della facilitazione del lavoro dei detenuti nel complessivo quadro di lavori di ristrutturazione degli Istituti penitenziari e di previsione di nuovi Istituti, si terranno presenti le seguenti necessità: a) nel programmare la ristrutturazione degli Istituti penitenziari vanno individuate tutte le aree utilizzabili per la realizzazione di laboratorio e attività lavorative; b) i nuovi Istituti saranno costruiti tenendo conto delle problematiche inerenti il lavoro che vi si potrà svolgere e predisponendo quindi gli spazi a ciò necessari, nel rispetto delle relative norme di sicurezza e igienico-sanitarie.

## **5. INTERVENTI DI RIDEFINIZIONE STRUTTURALE E/O DI MANUTENZIONE REALIZZABILI NEL BREVE PERIODO**

*Primi interventi per consentire quanto elencato nei punti precedenti*

Premesso che gli Istituti vanno ridisegnati in linea con il Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario e con l'idea di apertura che si vuole affermare, la Commissione ha individuato già nel suo primo documento alcuni aspetti da modificare immediatamente, qualora ancora persistenti. Si tratta di lavori urgenti a cui provvedere come manutenzione ordinaria e/o straordinaria (da definire in accordo tra gli Uffici rispettivamente competenti). Per tale adempimento l'Amministrazione ha avviato rilevazioni specifiche in modo da realizzare in tempi brevi quanto previsto. Questi aspetti riguardano:

- la rimozione negli Istituti dei "banconi" di separazione tra detenuti e familiari per i colloqui (al di fuori dei casi di particolari regimi di detenzione ex art. 41bis O.P.). A ottobre 2013, i Provveditorati interessati sono stati 13 per complessivi 45 Istituti. La rimozione è stata programmata e occorre definire un'intesa con il Commissario straordinario. La rimozione dovrà completarsi entro dicembre 2013;
- la rimozione di ogni schermatura che impedisca o riduca consistentemente l'accesso di luce naturale o impedisca l'apertura di finestre. Sono interessati 7 Provveditorati, per complessivi 20 Istituti. A rimozione è stata programmata e occorre definire un'intesa con il Commissario straordinario. La rimozione dovrà completarsi entro novembre 2013. La rimozione dovrà completarsi entro dicembre 2013;
- la modifica di ogni situazione di non separazione del gabinetto dal resto dell'ambiente nel caso di "camere di pernottamento" multiple e/o la sua visibilità dall'esterno nel caso di detenzioni singole. La questione riguarda 138 Istituti dislocati in tutti i Provveditorati; i lavori hanno indubbiamente una rilevanza maggiore e deve essere definita un'intesa con il Commissario straordinario. La situazione dovrà essere messa a norma entro aprile 2014;
- l'adeguamento degli arredi degli ambienti dove, dopo il previsto consistente ampliamento delle ore da trascorrere al di fuori dei luoghi di pernottamento, i detenuti spenderanno una cospicua parte della loro giornata. La questione riguarda tutti i Provveditorati ed è previsto il completamento entro dicembre 2013.

Tali interventi sono stati qualificati dalla Commissione come interventi di massima urgenza, anche al fine della valutazione che può essere fatta dal Comitato per l'esecuzione delle sentenze del Consiglio d'Europa circa gli adempimenti conseguenti alla citata sentenza Torreggiani e altri c. Italia. I lavori potranno essere realizzati con l'impiego di detenuti quale lavoro di manutenzione, classificabile o come lavoro interno o come lavoro svolto secondo le modalità dell'art. 20 O.P. , dell'art. 20 bis O.P. o come modalità speciale dell'art. 21, con stanziamenti parzialmente imputabili alla manutenzione ordinaria e parzialmente a quella straordinaria.

Verrà avviata una collaborazione con il CONI e con le Federazioni sportive per la promozione di attività sportive in tutti gli Istituti, dopo una fase di adeguamento degli

spazi esterni e attraverso una fornitura di attrezzature sportive per gli spazi interni da individuare per tale funzione. La Commissione, attraverso il Presidente, sta seguendo il progetto, che confluirà il 3 dicembre 2013 nella firma di un Protocollo d'intesa tra CONI e Ministero della Giustizia. Le prime realizzazioni riguarderanno l'Istituto femminile di Rebibbia e gli Istituti (casa di reclusione e Casa circondariale) di Bologna dove inoltre si realizzeranno i primi moduli prefabbricati per le attività da svolgere durante le ore di apertura delle celle. L'azione di potenziamento delle attività sportive che si intende attuare dovrà anche inserire in quadro organico di intervento le esperienze attualmente esistenti in alcuni Istituti e spesso avviate in collaborazione con l'UISP.

Quanto agli altri interventi relativi alle strutture, va premessa la necessaria chiarezza sull'attuale capienza e sull'attuale capienza operativa e, in quanto tale effettiva. È, infatti, accertato che, alcune sezioni o interi Istituti sono soltanto formalmente aperti e dunque contati nel quadro della capienza ma sono attualmente non operativi per varie ragioni (alcune sezioni sono in fase di ristrutturazione, per complessivi circa 1000 posti; alcuni Istituti o sezioni sono non operativi per motivi vari, spesso di inadeguatezza strutturale, circa per ulteriori complessivi 3000-3500 posti). In occasione della sua audizione alla Commissione Giustizia del Senato del 17 ottobre, il Ministro ha riportato il dato fornito dal Dipartimento che riporta una capienza regolamentare di 47599 posti a cui applicare una decurtazione di circa 4500 posti regolamentari dipendente in massima parte dalle necessità di interventi di manutenzione o di ristrutturazione edilizia. Circa il recupero possibile di nuovi posti il Capo del DAP ha comunicato che entro dicembre verranno recuperati 631 posti ed entro maggio altri 459 (per un totale di 1090 posti già computati nelle capienze ufficiali, ma non agibili attualmente). Ha inoltre comunicato la disponibilità di altri 3234 posti che verranno consegnati nel dicembre 2013 e di ulteriori 373 posti che verranno consegnati nel maggio 2014 (per un totale, quindi, di 4697 posti).

Per comprendere e confrontare i dati occorre procedere da subito all'adozione di un linguaggio comune con cui riportare i dati stessi e, quindi, confrontarsi su essi. Innanzitutto viene abolita la dizione di "capienza tollerabile", che peraltro non compare in alcuna statistica internazionale e che è stata ed è determinata da incomprensibili criteri, che non potrà essere riportata e presa come riferimento in alcun documento interno o esterno laddove si considerino le condizioni di detenzione e le relative necessità. Le sole due categorie che in tale contesto vanno considerate sono: la "capienza regolamentare" e la "capienza effettivamente operativa" al momento della rilevazione.

Nel suo documento dell'agosto 2013 la Commissione aveva espresso la necessità di una riconsiderazione - da avviare da subito - delle iniziative del Piano carceri attualmente in fase di realizzazione per proporre modifiche laddove è ancora possibile intervenire, volte a introdurre il modello di detenzione che effettivamente riporti (il più possibile) la cella a luogo di permanenza notturna. Per gli altri casi vanno accelerate le procedure di realizzazione e apertura. Ovviamente non vanno nel frattempo avviate quelle procedure che è ancora possibile rivedere, poiché si intende ridefinirle secondo i criteri sopra evidenziati.

Il Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture detentive produrrà mensilmente un aggiornamento del piano delle opere con la definizione (inclusiva di relative date di consegna e capienze) di:

1. strutture già pronte o cantierizzate (relative date di consegna e capienze),
2. strutture già appaltate o comunque in fase non modificabile d'intervento,
3. a) strutture già appaltate per le quali è possibile una lieve ridefinizione; b) strutture esistenti da modificare,
4. strutture per le quali è possibile una ridefinizione di tipologia progettuale,
5. strutture che possono essere del tutto ripensate o cassate.

Per le strutture di cui al punto 2 si dovrà provvedere, in tempi strettissimi, alla definizione di alcune rimodulazioni degli interni che le rendano meno distanti dal modello detentivo aperto e plurifunzionale che si vuole affermare. Per quelle di cui al punto 3 si riesamineranno gli interventi strutturali da proporre bilanciandoli con gli eventuali costi inerenti alla modifica dei capitolati d'appalto e alla possibile dilazione dei tempi. Per le altre si rinvia al successivo paragrafo. I principi secondo cui proporre le modifiche devono essere:

a) che non è pensabile aprire strutture che non siano in linea con gli standard richiesti dal Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, a tredici anni dalla sua adozione;

b) che gli spazi comuni di socializzazione e di permanenza fuori dalle camere di pernottamento non possono essere ricavati all'interno della sezione (e con conseguente riduzione del numero di posti disponibili) ma come spazi esterni a essa, debitamente configurati e attrezzati.

Secondo le prime informazioni fornite dalla Direzione generale per risorse materiali, beni e servizi e dal Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, 16 padiglioni (realizzati dal Dipartimento) rientrano nel punto 1 o 2 (per complessivi 3347 posti). Rispetto a questi, ferma restando la forte perplessità per il modello di detenzione che essi implicitamente veicolano, sembrano possibili solo interventi minimali.

Parallelamente va definita una prima ipotesi di migliore utilizzazione degli spazi attualmente disponibili, sempre tenendo presente non solo il parametro numerico dello spazio da assicurare a ciascuno ma anche il modello di detenzione delineato dalle stesse circolari del Dipartimento, sopra ricordate. Una quota consistente di risorse va destinata prioritariamente, infatti, alla manutenzione straordinaria di Istituti esistenti al fine di convertirli a una diversa idea di detenzione. In tal senso va completata entro il dicembre 2013 una larga ricognizione degli Istituti per valutare dove sia possibile:

costruire spazi interni di socializzazione e di vita collettiva,  
aprire refettori,  
allestire adeguatamente gli spazi per i passeggi,  
stabilire una suddivisione dello spazio complessivo in unità in ognuna delle quali ci sia un insieme di spazi per attività, un presidio sanitario, un refettorio, un'area aperta attrezzata, aree attrezzate in grado di accogliere attività lavorative, mettendo a norma quelle già presenti ma non fruibili, etc.

Entro il 30 novembre si definirà un progetto pilota di intervento relativo al punto 5b precedente in modo da costruire un modello realizzabile in vari Istituti esistenti, volto ad attrezzare adeguatamente le aree esterne secondo i criteri indicati. Parallelamente si produrrà uno schema d'intervento-tipo per le strutture di cui al punto 5a che

tendenzialmente non si configuri come variante di progetto grazie alla realizzazione con adeguati accorgimenti tecnici e relativo impiego di materiali. Tale progetto verrà realizzato subito in due Istituti individuati (Roma, Rebibbia Femminile e Bologna Casa circondariale). Gli interventi devono essere fatti con la massima urgenza. Solo dopo la valutazione della realizzazione-tipo verrà esteso progressivamente esteso agli altri Istituti. Negli Istituti individuati si attuerà inoltre la prima realizzazione del piano per le attività sportive (vedi sopra) nell'ambito del Protocollo d'intesa tra CONI e Ministero della Giustizia.

Verranno esaminati, in sede di attuazione delle indicazioni della Commissione, gli esiti della realizzazione-tipo e il piano progetto complessivo per la sua estensione, definendo uno schema relativo ai tempi e alle conseguenze che gli interventi potranno produrre nelle condizioni di detenzione.

Quantunque implicito nei punti proposti dalla Commissione, è bene ribadire che parallelamente agli adeguamenti strutturali inseriti in questo documento, va programmato un effettivo adeguamento delle risorse umane e professionali su cui le proposte stesse poggiano: non si tratta soltanto di una questione di sicurezza, bensì soprattutto di un piano di revisione di ruoli, competenze e rapporto numerico tra operatori addetti alla sicurezza e operatori addetti alle funzioni più prettamente trattamentali.

Relativamente al personale addetto alla sicurezza, l'Amministrazione ha presentato il quadro delle carenze attuali di organico: ne emerge una carenza pari al 12,51% dell'organico previsto (pari a complessivi 5296 posti, su una previsione totale di 45121). Tale carenza incide particolarmente sugli "Ispettori" (l'organico risulta coperto solo al 52,15%) e sui "Sovrintendenti" (organico coperto al 46,29%). I dati dovrebbero essersi modificati lievemente in ottobre con l'immissione di coloro che hanno frequentato il 166° e 167° corso (complessivi 756 posti ricoperti).

Circa i dirigenti penitenziari, a fronte della previsione di 381, ne sono attualmente presenti 342, mentre i dirigenti di Area 1 sono 33, su 35 previsti. Gli educatori sono 1011 (con una previsione organica di 1188), gli assistenti sociali sono 1047 (con una previsione organica di 1212). Infine i funzionari sono 3166 (con una previsione organica di 3656).

Affida alla competente gestione amministrativa del DAP l'adozione di provvedimenti che sanino situazioni non sostenibili, ritenendo convintamente che ogni modifica di modello detentivo e ogni apertura di nuovi spazi debba trovare un'adeguata corrispondenza nella possibilità di contare su risorse umane e professionali in grado di garantire tali processi.

## **6. INTERVENTI DA PREVEDERE PER IL MEDIO PERIODO**

*Interventi relativi a situazioni in essere o a situazioni su cui occorre costruire la convergenza di più Istituzioni*

### **6.1. Il vitto e il sopravvitto**

Trattandosi di un tema di impellente necessità per la quotidianità detentiva, dovrà essere predisposto, quantunque nel medio periodo (essendo alcuni contratti in essere) un piano di radicale revisione del sistema del "vitto" e del cosiddetto "sopravvitto" negli Istituti, attraverso innanzitutto il controllo della qualità e del prezzo dei prodotti e, in secondo luogo attraverso la previsione inizialmente sperimentale di più attori commerciali che offrano prodotti e che siano così parte di un sistema di competitività, utile anche al fine di abituare i detenuti alla gestione della propria quotidianità anche economica. Nell'indicare le linee secondo cui rivedere l'attuale sistema, la Commissione precisa che con il termine "sopravvitto" si intende l'insieme dei generi alimentari e di conforto che i detenuti possono comprare direttamente all'interno dell'Istituto, mentre con "servizio spesa" l'insieme dei generi non compresi nella lista del cosiddetto "sopravvitto" che i detenuti possono richiedere che vengano acquistati all'esterno. La Commissione precisa che il processo di cambiamento dell'attuale situazione, secondo le linee indicate qui di seguito, dovrà essere avviato per molti aspetti da subito.

Il tema del vitto, è affrontato dalla Regola penitenziaria europea relativa al regime alimentare dei detenuti (Regola n. 22) che stabilisce il diritto a un'alimentazione sana, che tenga conto del sesso, dell'età, dello stato di salute, della cultura e del lavoro dei detenuti. I pasti devono essere somministrati a intervalli ragionevoli, confezionati igienicamente. La Regola affida al diritto interno la determinazione dei criteri di qualità del regime alimentare, precisandone il contenuto energetico e proteico. Nel nostro Paese la questione è regolata dall'articolo 9 O.P. e dagli articoli dall'11 al 14 R.E. che complessivamente stabiliscono: la qualità, la varietà e la genuinità del vitto; la corretta distribuzione nell'arco della giornata; la consumazione del vitto in locali dedicati; il rispetto delle diversità di genere, età, religione e situazioni climatiche nell'offerta del vitto; la gestione diretta del servizio o, in subordine, la gestione affidata a terzi.

La prassi operativa prevede l'esternalizzazione del servizio di fornitura dei generi alimentari e la gestione diretta per il confezionamento dei pasti. Per l'esternalizzazione è prevista la redazione dei capitolati in sede centrale e l'espletamento delle gare in sede regionale (con gara a ribasso). Attualmente il servizio di fornitura all'amministrazione di generi alimentari per i pasti (vitto) e di vendita ai detenuti di prodotti alimentari e non (sopravvitto) vengono appaltati congiuntamente. In tutto il Paese sono 4 - 5 le imprese a cui viene aggiudicato, per quattro anni, l'appalto unificato. Le cosiddette "imprese mantenimento" gestiscono, in tutti gli Istituti, tanto la fornitura del vitto che il sopravvitto, nonché il servizio spesa. L'appalto è unico perché, dando la possibilità di comprare i generi del sopravvitto all'ingrosso e venderli al dettaglio l'impresa rientra nei costi per la fornitura del vitto (considerata la base d'asta molto esigua, pari 3.90 euro al giorno, per detenuto, per tre pasti).

Questa prassi, alla scadenza dei contratti in essere, deve essere sostituita da procedure di aggiudicazione diversificate dei due servizi. Nel caso della fornitura del vitto, infatti, si tratta dell'appalto di un vero e proprio servizio. Nel caso del sopravvitto si tratta invece della concessione di pubblico servizio, che consiste nell'affidare a un privato la gestione del servizio di vendita a utilità dei detenuti. Una volta affidati in concessione gli spazi per la vendita al dettaglio ai detenuti, dovranno essere definiti gli spazi vendita all'interno, che saranno gestiti dalle aziende appaltatrici avvalendosi di manodopera dei detenuti.

Nell'appaltare tali servizi in modo diversificato, ciascuna Direzione valuterà la possibilità di affidarli ad aziende esterne o alle cooperative o imprese sociali operanti all'interno, secondo le procedure previste per legge. Nell'uno e nell'altro caso, nel bando si avrà cura di specificare che l'impresa s'impegna ad assumere detenuti almeno per il 75% della forza lavoro. Il DAP relazionerà al Ministro sull'effettiva applicazione del nuovo sistema, una volta scaduti i contratti in essere.

La Commissione ha ricevuto molte lamentele circa l'insufficienza pratica del controllo in Istituto, da parte della Commissione composta dai rappresentanti dei detenuti e dal delegato del direttore, relativamente rispetto del Capitolato, dovuta alla scarsa qualificazione tecnica dei singoli componenti. Molte segnalazioni hanno indicato la mancata rotazione della frutta e della verdura di stagione, e il mancato rispetto del Capitolato per quanto attiene alle tipologie di formaggio da tavola, carne e pesce. Nei mesi più recenti inoltre è stato segnalato un peggioramento della qualità e della quantità del vitto in diversi Istituti.

Pertanto, al fine di migliorare gli standard relativi alla sana alimentazione negli Istituti, la Commissione richiede che per i contratti in corso, secondo i quali si procederà con il servizio unificato fino alla scadenza, si seguano attentamente le linee seguenti:

- a) approvazione del capitolato, solo dopo aver sottoposto la documentazione a un tecnologo alimentare per un parere obbligatorio e vincolante sulle caratteristiche alimentari di ogni prodotto previsto nel capitolato stesso;
- b) previsione di sistematici controlli da parte del sanitario, dovuti ai sensi dell'articolo 28 del capitolato prestazionale circa la corretta rotazione degli alimenti nella dieta dei detenuti;
- c) richiesta all'impresa da parte delle Direzioni della consulenza di un dietologo per il corretto confezionamento dei pasti (di cui all'articolo 21 del capitolato prestazionale);
- d) utilizzo da parte delle Direzioni, nell'espletamento dei controlli previsti dall'articolo 28 del capitolato prestazionale, di un tecnologo alimentare che verifichi la corrispondenza dei generi proposti alle caratteristiche imposte dal capitolato.

Conseguentemente, ogni Provveditorato dovrà stipulare una convenzione con specialisti del settore alimentare per effettuare controlli a sorpresa presso le singole Direzioni sulla corrispondenza dei generi vittuari a quanto previsto dal capitolato. Inoltre, nei piani definiti all'interno dei tavoli regionali sulla formazione e il lavoro, dovrà essere prevista la formazione per cuochi, da impiegare soprattutto nelle Case di reclusione, dove la permanenza in carcere è più lunga e permette la crescita professionale, a vantaggio della collettività dei detenuti. Anche nei casi in cui si abbiano in corso contratti di appalto unificato è possibile affidare, da subito, il solo confezionamento del vitto alle cooperative, come previsto dall'art 47 R.E.. Va, infatti, incrementato il numero delle sperimentazioni già esistenti (per esempio negli Istituti di Torino, Bollate, Padova, Roma-Rebibbia), e al contempo vanno consolidate tali esperienze passando dalla fase di sperimentazione, attualmente finanziata attualmente dalla Cassa delle Ammende, alla messa a sistema del servizio.

Relativamente alla distribuzione dei pasti, la Commissione ricorda che l'attuale sistema di distribuzione nelle stanze di detenzione, oltre a essere contraria ai più elementari principi di igiene, è contraria a quanto normativamente previsto. Ritiene pertanto che debba essere eliminata, secondo un processo graduale da avviare da

subito, allestendo i refettori fuori dai reparti detentivi. Questa richiesta si salda con la previsione, avanzata nei precedenti paragrafi di questo documento, di strutture modulari in ogni Istituto da allestire secondo soluzioni da individuare in ciascun caso, sulla base della tipologia strutturale dell'Istituto stesso. Laddove non siano possibili modifiche strutturali nel breve periodo, è possibile attrezzare, da subito, locali per la consumazione del vitto in comune ai piani detentivi, individuando idonei ambienti o parti di ambienti finora altrimenti utilizzati. La Commissione auspica inoltre il superamento dell'attuale previsione regolamentare di un cucina per non più di 200 detenuti, considerando il notevole sviluppo tecnologico del settore, che consente il confezionamento di un numero molto maggiore di pasti, di buona qualità.

Nel proporre alcune modifiche di dettaglio all'attuale fornitura del cosiddetto sopravvitto (articolo 9 O.P. e articolo 113 R.E.) la Commissione ricorda che è consentito ai detenuti l'acquisto di generi alimentari o di conforto, entro i limiti fissati da Regolamento e che il controllo dei prezzi è affidato all'autorità comunale, dovendo i prezzi non essere superiori a quelli praticati comunemente nel luogo in cui è situato l'istituto. Il controllo sui prezzi è effettuato dalla Commissione per il controllo del vitto, integrata con un delegato del direttore, e mensilmente la Direzione chiede all'Autorità comunale informazioni sui prezzi correnti all'esterno. È consentita la gestione attraverso corporative sociali. Tuttavia, l'attuale gestione del servizio risulta problematica e discutibile soprattutto poiché la scarsa qualità del vitto spinge i detenuti a comprare generi alimentari al sopravvitto ed entrambi i servizi hanno lo stesso gestore. Inoltre il controllo dei prezzi risulta difficile poiché spesso vengono messi in vendita generi di marche difficilmente riscontrabili nei supermercati della zona, oppure con grammature differenti, tali da rendere a volte impossibile la rilevazione del prezzo; inoltre non viene offerta una reale alternativa tra più marche relative a uno stesso prodotto e, soprattutto l'unicità di fornitura dei tre settori (vitto, sopravvitto e servizio spesa) impedisce di fatto la vendita interna di prodotti da parte di un'ampia gamma di fornitori.

Molti di questi aspetti saranno superati dalla diversificazione delle imprese che gestiscono i servizi di vitto , sopravvitto e servizio-spesa indicati nei punti precedenti. Tuttavia, nell'attuale fase di contratti unificati tuttora in essere, le Direzioni saranno tenute a eliminare dalle liste i prodotti di marca diversa da quelle vendute negli esercizi commerciali della zona e a richiedere tassativamente al gestore almeno due alternative, con prezzi diversi, per ogni prodotto di uso comune (riso, pasta, piatti di carta e simili). Deve inoltre essere consentito a tutte le aziende che operano in carcere di vendere i propri prodotti direttamente ai detenuti, senza il tramite dell'impresa appaltatrice (seguendo quanto già indicato ed inserito nel Capitolato prestazionale da alcuni Provveditorati).

Infine, relativamente al servizio spesa, la Commissione indica che sia abolita l'opzione della fatturazione mensile totale che impedisce, di fatto, il controllo sui prezzi e venga stabilito l'obbligo di apporre lo scontrino fiscale a ciascuna richiesta del detenuto.

Parallelamente, si esplorerà (in un numero limitato di Istituti) l'affidamento del servizio spesa alle cooperative sociali o alle imprese sociali operanti in istituto, che impiegheranno uno o più detenuti in regime di lavoro all'esterno (invitando alla gara ufficiosa ai sensi degli articoli 27 e 30 del codice dei contratti (d.lgs. N. 163/2006) almeno 5 imprese cooperative). La possibilità di avviare tale sperimentazione sarà inserita nell'insieme dei temi da affrontare con le Regioni da parte dei Provveditorati.

La valutazione successiva di questa sperimentazione darà indicazioni sulla sua possibile estensione.

## **6.2. Le assegnazioni e i trasferimenti**

Una generale riconsiderazione riguarda la ridefinizione dei criteri con cui si attuano i trasferimenti per interrompere ogni sensazione di loro utilizzo per motivi para-disciplinari nonché gli sfollamenti, affinché né gli uni né gli altri interrompano percorsi concreti di reinserimento. In tale direzione va prevista una valutazione (da parte del "gruppo di osservazione e trattamento" ) relativa alle proposte di trasferimento. In questo quadro va proposta una modifica normativa che preveda una specifica tutela giurisdizionale per i trasferimenti immotivati o illegittimi.

Va innanzitutto preclusa la possibilità di coinvolgere negli sfollamenti soggetti che abbiano bisogno di specifiche cure mediche o che abbiano in corso un trattamento medico (cautela che comunque è attualmente applicata dall'Amministrazione).

Sul piano normativo, le assegnazioni ed i trasferimenti dei detenuti trovano la loro disciplina nell'articolo 14 O.P. che prevede che l'assegnazione dei condannati e degli internati nelle sezioni deve avvenire in modo limitato, al fine di favorire l'individualizzazione del trattamento e deve essere effettuata in maniera tale da garantire la possibilità di procedere ad un trattamento rieducativo comune, applicando, di norma, al fine dell'individuazione dell'istituto di assegnazione, i criteri di cui al primo ed al secondo comma dell'art. 42. Tale articolo, nel disciplinare i trasferimenti dei detenuti, prevede che gli stessi possono essere disposti "per gravi e comprovati motivi di sicurezza, per esigenze dell'istituto, per motivi di giustizia, di salute, di studio e familiari" e che "deve essere favorito il criterio di destinare i soggetti in istituti prossimi alla residenza delle famiglie". L'articolo 83 R.E. prevede inoltre che "nei trasferimenti per motivi diversi da quelli di giustizia o di sicurezza si tiene conto delle richieste espresse dai detenuti e dagli internati in ordine alla destinazione".

Inoltre, la Regola n. 32 delle Regole Penitenziarie Europee (Rec (2006)2), in relazione ai trasferimenti dei detenuti, impone l'adozione di adeguate salvaguardie per limitarne il più possibile l'esposizione alla vista del pubblico e per assicurarne l'anonimato; impone, altresì, il divieto di privazioni o umiliazioni non necessarie. La Regola 17, al punto 3 recita: "Per quanto è possibile, tutti i detenuti devono essere consultati per quanto riguarda la loro distribuzione iniziale e per ogni trasferimento ulteriore da un carcere a un altro". Nel commento a questa Regola (ricordando che i Commenti sono "parte integrante" della Raccomandazione) si legge testualmente: "È opportuno riconoscere che i detenuti sono direttamente interessati al risultato delle decisioni relative alla loro detenzione. Essi devono quindi essere, per quanto possibile, consultati e le richieste ragionevoli da parte loro devono essere prese in considerazione, benché la decisione definitiva spetta alle autorità. La consultazione deve avvenire prima della collocazione o del trasferimento dei detenuti, anche se forse questo non è sempre possibile per una prima destinazione, quando i detenuti sono sistematicamente destinati al locale istituto penitenziario. Se, eccezionalmente, considerazioni di sorveglianza e di sicurezza costringono a effettuare la destinazione o il trasferimento prima della consultazione dei detenuti, questa deve avere luogo

successivamente. In tal caso deve essere possibile ritornare sulla decisione, se un detenuto ha buoni motivi per essere sistemato in un altro carcere”.

Da questo quadro normativo emergono i principi fondamentali nelle assegnazioni e nei trasferimenti dei detenuti:

- a) la territorialità della pena;
- b) il rispetto della volontà del detenuto e della sua situazione personale quando si dispone un trasferimento;
- c) la tutela del detenuto durante la traduzione.

Il primo tema da considerare riguarda l'assegnazione degli imputati e sfollamenti e per esigenze dell'istituto. L'art. 386, comma 4, c.p.p., prevede che l'arrestato o il fermato debba essere condotto nella Casa circondariale più vicina al luogo dove è avvenuto l'arresto o il fermo, dove poi, ordinariamente permane per tutto lo svolgimento del processo. Ne consegue che le Case circondariali delle maggiori città italiane (Napoli, Roma e Milano), gravate da significativi flussi di ingresso, sono oggetto di periodici interventi di cosiddetto sfollamento, poiché le presenze superano di molto la capienza regolamentare. Spesso, nel disporre gli sfollamenti è materialmente impossibile rispettare i criteri previsti dalla normativa e i detenuti vengono trasferiti anche a molti chilometri di distanza dalla residenza dei familiari. In base ai criteri indicati dalla Direzione Generale dei detenuti e del trattamento (DAP), tuttavia, i detenuti inseriti in attività trattamentali, come studio e lavoro, devono essere esclusi dallo sfollamento.

La Commissione ritiene determinante lo scrupoloso rispetto di tale indicazione. Ribadisce comunque che occorre direzionare le azioni che si individuano sul piano normativo e su quello gestionale a che la necessità di sfollamenti non debba proporsi, se non situazioni del tutto eccezionali e contingenti. Ribadisce altresì che, in linea generale, non devono essere programmati o autorizzati sfollamenti da un Istituto verso un altro dislocato in una regione diversa.

Al fine di evitare, o quanto meno di limitare al massimo, la necessità degli sfollamenti in sedi extradistrettuali, sono individuati tre ordini di interventi:

- l'avvio rapido della differenziazione degli istituti, che comporterà la destinazione delle Case circondariali, in particolar modo dei grossi centri metropolitani, a ospitare soltanto detenuti in attesa di primo giudizio;
- la progettazione, a cura dei Provveditorati regionali, di un circuito metropolitano per gestire gli sfollamenti dalle grandi Case circondariali in ambito regionale (questa buona prassi si sta già attuando nel Lazio, dove, a seguito all'apertura dei nuovi padiglioni di Rieti e di Velletri, si riesce a gestire esclusivamente in ambito distrettuale lo sfollamento dell'Istituto di *Regina Coeli*; la prevista apertura di nuove strutture in Lombardia e Campania dovrà consentire l'estensione a tali regioni delle medesime modalità operative);
- la ridefinizione delle previsioni per nuove strutture o ampliamenti, nel complessivo programma di adeguamento strutturale avviato e portato avanti dal Commissario straordinario per le infrastrutture detentive, che dovrà essere prioritariamente rivolta ai distretti maggiormente gravati dal fenomeno del sovraffollamento, eliminando, ove possibile, i progetti di costruzione di nuovi Istituti negli ambiti territoriali in cui il rapporto tra capienza detentiva ed utenza risulti già in equilibrio,

ovvero laddove i flussi in entrata non determinino condizioni di sovraffollamento particolari.

Quanto ai trasferimenti per gravi e comprovati motivi di sicurezza, la Commissione ribadisce che la gestione del detenuto va improntata al dialogo e alla soluzione, da parte dell'area pedagogica e di quella della sicurezza, dei suoi problemi quotidiani. Salvo situazioni di eccezionali ragioni di sicurezza, motivate in modo dettagliato con riferimento agli episodi che le hanno determinate, il detenuto sarà preventivamente informato dell'avvio delle procedure di trasferimento. Nei casi in cui ciò non sia possibile, la Direzione dell'Istituto di arrivo avrà un colloquio con il detenuto per informarlo sui motivi del trasferimento e darà al detenuto la possibilità di esporre le eventuali ragioni contrarie al trasferimento stesso: tali ragioni verranno comunicate al Provveditorato o alla Direzione generale (per i trasferimenti fuori Provveditorato). I destinatari di tale comunicazione esamineranno la possibilità di revocare il provvedimento e invieranno la motivazione scritta della propria decisione al Direttore dell'Istituto. Dovrà essere data pronta ed esauriente risposta alla Magistratura di sorveglianza eventualmente investita di reclamo.

La Commissione chiede che l'Ufficio preposto a tali trasferimenti - che opera nell'ambito della direzione generale per i detenuti e il trattamento - informi entro il mese di novembre 2013 la Commissione stessa sui criteri utilizzati per individuare le destinazioni nei casi di trasferimenti per gravi e comprovate misure di sicurezza. Chiede inoltre che entro tale data siano fornite statistiche relative agli ultimi sei mesi (aprile - ottobre 2013) riguardanti tali trasferimenti con l'indicazione dei criteri applicati. Qualora non fosse disponibile tale informazione entro la data indicata, essa sarà trasmessa al Gabinetto del Ministro nelle settimane immediatamente successive alla chiusura dei lavori della Commissione (30 novembre).

Relativamente ai trasferimenti per motivi di giustizia, disposti in relazione alle esigenze processuali delle Autorità Giudiziarie procedenti, tenuto presente che l'articolo 85, commi 5 e 6 prevede che "*Soddisfatte le esigenze giudiziarie, il soggetto viene restituito all'istituto di provenienza*" la Commissione ritiene che, nel rispetto della volontà del detenuto e della sua situazione personale, intesa anche come necessità di predisporre un'adeguata difesa, la permanenza del detenuto durante il processo e tra un'udienza e l'altra debba avvenire nella sede giudiziaria presso la quale lo stesso è in corso. Certamente rimarrà da contemperare l'esigenza di non interrompere l'osservazione trattamentale con quella di assicurare la pienezza del diritto di difesa. La valutazione della volontà del detenuto, espressa con apposita richiesta all'autorità giudiziaria procedente, unitamente all'applicazione di un termine massimo tra un'udienza e l'altra possono essere validi strumenti per contemperare tutte le contrapposte esigenze facendo prevalere la volontà dell'interessato.

Nel considerare i trasferimenti per motivi di salute, la Commissione ricorda che la tutela della salute è un obbligo che è in capo all'Amministrazione anche dopo l'avvenuto trasferimento delle competenze dirette al Servizio Sanitario Nazionale. Occorre, quindi, garantire che i detenuti con problemi psichiatrici, gli ammalati, coloro che sono affetti da dipendenze vedano tutelati da un lato il diritto alla salute evitando trasferimenti formalmente giustificati per assicurare più adeguate cure e di fatto risultanti in una deresponsabilizzazione verso l'effettiva tutela di tale diritto. I trasferimenti, per esempio, formalmente adottati verso i Centri diagnostico-terapeutici (CDT) devono essere predisposti solo se esiste un'effettiva possibilità di presa in carico

del soggetto da parte del Centro stesso. Ciò al contrario di quanto risulta succedere attualmente, nei casi in cui un Istituto che non può prendere in carico la patologia del paziente detenuto, richiede l'invio in Istituti dotati di CDT, senza valutare prima l'effettiva sostenibilità, da parte dell'Istituto ricevente, della presa in carico del nuovo paziente.

I trasferimenti per motivi di salute vanno limitati esclusivamente a gravi patologie, nonché alla possibilità concreta del loro trattamento e della effettiva presa in carico nel breve periodo del paziente presso l'istituto in cui il detenuto viene trasferito o in ospedale operante nel distretto. Va simmetricamente previsto il trasferimento di un detenuto con particolari patologie che non possano essere curate nelle strutture ospedaliere del distretto in cui opera l'Istituto a un Istituto operante in un distretto dove le strutture ospedaliere esterne possano fornire le adeguate cure. Il magistrato competente per territorio vigilerà sull'effettiva presa in carico e cura del detenuto trasferito.

In attesa di necessarie modifiche normative in materia di reclami dei detenuti alla Magistratura di sorveglianza per la tutela dei relativi diritti, l'Amministrazione penitenziaria dovrà tempestivamente e specificamente rispondere alle domande istruttorie della Magistratura di sorveglianza contenenti le richieste di chiarimento sul trasferimento, esplicitando ogni aspetto problematico, in particolare il rischio della permanenza in carcere in relazione alla patologia o all'ingestibilità dell'eventuale trattamento terapeutico. Specificherà altresì se il trasferimento non risolve o migliora le esigenze di cura, procedendo, comunque, alla verifica circa l'effettiva e concreta possibilità di presa in carico e cura del paziente detenuto nell'Istituto in cui lo stesso viene trasferito, ovvero presso un Istituto penitenziario del territorio nazionale, in relazione ai procedimenti pendenti per reclamo o per sospensione o differimento dell'esecuzione della pena.

Il trasferimento per motivi di studio e familiari realizza il principio di territorialità della pena e viene richiesto, di regola, dal detenuto o dal suo avvocato. Le direzioni sono tenute ad assecondare tali richieste, nonché a fornire una risposta alle istanze di trasferimento inoltrate dai detenuti in un ragionevole termine definito ben inferiore a quanto avviene attualmente. Nonostante il d.m. 7 novembre 1997 n. 488, emesso in attuazione degli artt. 2 e 4 della legge n. 241 del 1990, preveda per i trasferimenti a domanda dei detenuti un termine massimo di 180 giorni, la Commissione ritiene che le attuali condizioni di detenzione debbano rendere più spedita tale procedura - spesso fonte di disagio e di turbamento della vita detentiva - e indica il termine prescrittivo massimo di 60 giorni. Ovviamente è ribadita la necessità di rispondere nel merito a ciascuna richiesta e di riscontrare le richieste della Magistratura di sorveglianza, investita dei conseguenti reclami, in tempi rapidi e in modo esaustivo. L'Ufficio preposto a dare riscontro alle richieste dei detenuti e dei loro legali, inoltrerà tale riscontro anche al Garante dei diritti dei detenuti - laddove tale figura sia stata istituita - nei casi in cui il Garante stesso abbia mostrato di essere stato informato del caso.

Circa la traduzione dei detenuti durante i trasferimenti, si ricorda che, ai sensi di quanto disposto dall'art. 42 bis O.P., l'uso delle manette ai polsi o di qualunque altro strumento di coercizione fisica nelle traduzioni individuali è vietato, tranne nei casi di pericolosità del soggetto, di pericolo di fuga o di circostanze ambientali che rendano difficile la traduzione. È evidente che la responsabilità sull'uso delle manette è in capo al Direttore dell'Istituto (di concerto con il Commissario) e non, come risulta avvenuto

in molti casi, del Capo della scorta. Si ricorda inoltre che la Circolare DAP del 14 marzo 2013 n. 3643/6093 (Nuovo Modello operativo delle traduzioni e dei piantonamenti) indica che l'ordine di esecuzione della traduzione deve contenere anche il Modello 25, sottoscritto dal Direttore dell'Istituto, con le indicazioni di sicurezza attiva e passiva del traducendo, l'annotazione circa la personalità, la pericolosità o il regime di particolare sorveglianza del detenuto o dell'internato e le eventuali disposizioni specifiche al riguardo. L'uso, eventuale ed eccezionale, delle manette deve essere disposto dal Direttore o dalla Autorità Giudiziaria come previsto dall'art. 42 bis comma 5, O.P. e motivato compiutamente in riferimento alle situazioni elencate dalla norma; in assenza di provvedimento scritto la regola, nelle traduzioni individuali, è l'accompagnamento senza manette. I detenuti che fruiscono di permesso premio non vanno tradotti in quanto escono dall'istituto liberi nella persona ed i lavoranti ex art 21 O.P. solo eccezionalmente saranno accompagnati con scorta per motivi di sicurezza. Appare opportuno prevedere, altresì, laddove non ostino ragioni di sicurezza, la possibilità che i detenuti, tanto più se già fruiscono di benefici, possano recarsi in Tribunale o in luoghi esterni di cura senza l'accompagnamento, con relativo risparmio di uomini e mezzi.

Gli uffici matricola e l'area pedagogica corredano sempre la partenza del detenuto al momento della partenza di tutta la documentazione prevista dalla normativa (non solo la cartella sanitaria, anche quella personale, e il peculio, ex art. 42 comma 3 O.P.). Soprattutto nei trasferimenti dei condannati, l'arrivo a destinazione del detenuto accompagnato da tutta la documentazione riduce i tempi per l'apertura dell'osservazione nell'istituto di destinazione e ne favorisce la concessione di benefici esterni già fruiti o di prossima fruizione. Il carico di denaro sul conto corrente, contestualmente all'arrivo del detenuto, rende più semplice la sua sistemazione nel nuovo istituto.

La direzione dell'istituto di destinazione ha l'obbligo di avvisare i familiari Le dell'avvenuto trasferimento, salvo quanto previsto dall'art. 62 R.E., circa dettagliate l'acquisizione del consenso del detenuto. indicazioni che la Commissione ha ritenuto di stabilire relativamente al difficile tema dei trasferimenti e degli sfollamenti andranno attuate compiutamente in tutte le situazioni: la loro progressiva attuazione ha portato a inserire il tema tra gli obiettivi di medio periodo, in modo da ottenere la completa aderenza con quanto indicato entro la fine di gennaio 2014.

Nel complessivo panorama di ridefinizione di una detenzione di media sicurezza aperta, va avviata una riflessione sulle **declassificazioni** e va potenziato il dialogo tra il detenuto (o chi lo rappresenta legalmente) e l'Amministrazione, prevedendo un breve tempo massimo di risposta alle istanze dei detenuti o dei loro difensori da parte dei Provveditorati o dell'Amministrazione centrale. Questo punto va compreso in un quadro d'interlocuzione cooperativa che si dovrà stabilire tra Amministrazione, Procure e Magistratura di sorveglianza (si veda anche il paragrafo 4 di queste Note). La Commissione è stata comunque informata che il DAP ha inviato ai Provveditorati una circolare che invita a rivedere le attuali classificazioni.

### **6.3. Altre necessità sulle strutture che si realizzano**

Relativamente alle strutture considerate nel precedente paragrafo 5, occorrerà riesaminare - nel corso del processo di attuazione dei punti precedenti - gli interventi

avviati e proporre eventuali modifiche progettuali da bilanciare con gli eventuali costi conseguenti e alla possibile dilazione dei tempi. Il disegno dei padiglioni in corso di realizzazione deve essere rivisto alla luce dei due criteri (aderenza al Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario e aderenza al modello detentivo che si vuole attuare) citati precedentemente: al Commissario straordinario è richiesto di formulare un piano dettagliato che indichi i costi relativi ai cambiamenti che si intendono proporre e alle eventuali sospensioni, tenendo presente che tali interventi non potranno andare a detrimento delle risorse previste per la manutenzione straordinaria da prevedere per adeguare gli Istituti esistenti secondo i criteri indicati; dovranno invece essere a carico delle risorse previste per il complessivo piano denominato "Piano carceri".

Occorre avviare un'ampia discussione basata sul principio di non doversi poi trovare a gestire strutture, una volta ultimate, che non permettano una concezione della detenzione non meramente reclusiva; al contrario si promuoverà un'ipotesi di sperimentazione di Istituti basati su modelli radicalmente diversi di organizzazione della detenzione. In questo contesto appare essenziale adeguare le cognizioni dell'Amministrazione penitenziaria anche attraverso il confronto e il contributo del mondo della progettazione architettonica, con l'obiettivo di recuperare anni di previsione di strutture non centrate sull'analisi dei bisogni, materiali e psicologici, dei suoi futuri utilizzatori e parimenti non attente agli sviluppi culturali dello stesso pensiero architettonico.

Per gli Istituti circondariali ove non sia strutturalmente possibile il ritorno completo a condizioni ritenute adeguate va previsto un limite massimo di permanenza (si propone il termine massimo di un anno).

## **7. Ridefinizione conseguente del regime in tutti gli Istituti e interventi di medio - lungo periodo**

*Interventi di stabilizzazione del modello detentivo aperto e delle sue articolazioni*

Gli interventi considerati in questo paragrafo rappresentano le linee di lavoro da sviluppare una volta concretamente avviato il processo di attuazione di tutti i punti elencati nei paragrafi precedenti. Nella maggioranza dei casi si tratta di punti sui quali è necessario avviare una seconda fase di discussione, nelle modalità che il Ministro riterrà opportune. In alcuni casi, la discussione di questi mesi di lavoro ha già individuato le linee lungo le quali sviluppare tale ulteriore approfondimento.

Dovrà essere ridefinito il quadro complessivo di **governance del lavoro dei detenuti**, attraverso la previsione di un Organismo in grado di gestire le azioni per il potenziamento del lavoro penitenziario in tutte le sue possibili forme. La gestione complessiva del sistema lavoro richiede infatti un ripensamento attraverso una cabina di regia che agisca recuperando opportunità e che attui le varie forme lavorative che le attuali norme offrono. Ovviamente è preliminare a tale previsione la chiara ridefinizione del lavoro dei detenuti, da non configurarsi come mera attività senza contenuti professionalizzanti o spendibili nel mercato del lavoro esterno, bensì avente caratteristiche d'impresa e di spendibilità dell'esperienza (con relativo riconoscimento) dopo il periodo detentivo.

Tale nuovo modello gestionale si salda al necessario ripensamento di ruolo, gestione e funzionalità della **Cassa delle Ammende**. Relativamente a quest'ultima, la Commissione ha avviato uno studio sull'attuale funzionamento, anche attraverso l'esame dei bilanci degli ultimi anni e la determinazione di quanto erogato in rapporto a ciascun detenuto impiegato nei progetti di recente approvazione. La Cassa, istituita con legge 9 maggio 1932 n. 547 e riformata con legge 27 febbraio 2009 n. 14, è un Ente con personalità giuridica che ha come finalità quella di finanziarie programmi di reinserimento in favore dei detenuti, degli internati, nonché programmi di assistenza ai medesimi e alle loro famiglie. Modifiche recenti (articolo 44-bis della legge 14/2009) hanno inserito anche i progetti di edilizia penitenziaria finalizzati al miglioramento delle condizioni carcerarie. La Commissione auspica innanzitutto che sia possibile incrementare le entrate attraverso una migliore capacità di recuperare sia i proventi delle sanzioni pecuniarie, sia quelle dovute al rigetto dei ricorsi in Cassazione, che costituiscono la fonte delle risorse della Cassa.

Sul piano gestionale, le prime indicazioni della Commissione vanno nella direzione di:

- proporre un modello di gestione della Cassa delle Ammende in cui Comitato di valutazione dei progetti, Consiglio di Amministrazione e Dirigenze del DAP siano chiaramente separati, contrariamente a quanto avviene attualmente, seppure interagenti e dialoganti; ciò potrebbe in particolare avvenire attraverso una ridefinizione della Cassa delle Ammende come agenzia autonoma, controllata dall'Amministrazione, ma da essa esterna;
- riportare le finalità della Cassa delle Ammende a quanto previsto prima delle modifiche apportate all'articolo 4 della legge 547/1932 dall'articolo 44-bis della legge 14/2009, relativamente alle opere di costruzione, ristrutturazione e adeguamento degli istituti (inserite seppure in via straordinaria), approvando anche progetti di manutenzione degli istituti solo nella misura in cui essi impieghino detenuti in modo tale da dare a essi una concreta e certificabile formazione;
- richiedere che i progetti rispondano a un'analisi delle necessità e delle opportunità territoriali, in vista di una maggiore regionalizzazione degli interventi, con una programmazione più strutturata e una più approfondita analisi di fattibilità rispetto alla finalità formativa o lavorativa dei detenuti coinvolti, in modo da assicurare un possibile inserimento lavorativo al termine della detenzione; andrebbero quindi approvati soltanto interventi di avvio di un'attività lavorativa e non di mera sovvenzione di forme di attività che non troveranno uno sviluppo effettivo nel mercato, evitando così la reiterazione negli anni degli stessi progetti poco efficaci;
- introdurre meccanismi di effettiva valutazione *ex post* dei progetti attuati, come base informativa per l'esame di nuovi progetti;
- dare chiara trasparenza e pubblicità a bilanci, giacenze, impiego delle risorse.

Va riesaminato complessivo quadro degli **ICAM**, rispetto alle effettive necessità e subordinata la loro progettazione alla stesura di linee guida architettoniche esecutive. Attualmente (25 novembre 2013) due ICAM sono operativi, uno a Milano e l'altro a Venezia: il primo in una struttura del tutto esterna all'Istituto di detenzione (con 8 detenute con bambini), il secondo in edificio autonomo ma attiguo alla Casa di reclusione femminile (con 5 detenute con bambini). Sono presenti complessivamente 44 detenute con al seguito bambini, per un totale di 45 bambini: i bambini sono

presenti complessivamente in 10 regioni. I Provveditorati stanno studiando soluzioni nelle seguenti regioni: Piemonte (in corso di aggiudicazione definitiva della gara), Toscana (in corso di realizzazione e riguarderà anche le detenute della Liguria); Lazio (esiste una proposta di trasformazione a tale scopo dell'asilo-nido dell'Istituto femminile di Rebibbia); Campania (in corso uno studio di fattibilità per la destinazione a tale funzione dell'Istituto di Lauro; la struttura che si vuole realizzare riguarderà anche le detenute di Abruzzo e Molise); Sardegna (in corso lavori di ristrutturazione di una struttura esistente, potrà funzionare nel gennaio 2014). In Emilia-Romagna il Provveditore ha proposto di utilizzare l'ICAM di Venezia, data la scarsa presenza di donne detenute nella regione. Per le regioni Marche, Calabria (che dovrebbe ospitare anche gli sporadici casi che si presentano, seppur raramente in Puglia e Basilicata) e Sicilia i contatti e i programmi sono ancora in fase molto preliminare. Proprio per le strutture da programmare è necessario individuare accuratamente gli spazi, far esaminare adeguatamente i progetti anche alla Commissione e avviare una consultazione con le Associazioni che da tempo si occupano positivamente del mantenimento dei legami affettivi fra genitori detenuti e figli. Un aggiornamento del complessivo piano va previsto per fine gennaio 2014.

Vanno effettivamente attuate sia **sezioni di "prima accoglienza"** sia **sezioni per "dimittendi"** in tutte le Case di reclusione entro la scadenza prevista per gli adempimenti relativi all'esecuzione della sentenza Torreggiani c. Italia (maggio 2014).

Occorre **recuperare gli spazi attualmente occupati come case di semilibertà** che, nei casi in cui siano all'interno del perimetro detentivo, vanno riutilizzati per la detenzione.

Occorre **recuperare gli spazi degli ex OPG**, che al 31 marzo 2014 dovranno essere dismessi all'interno del patrimonio dell'Amministrazione, soggetti a un radicale piano di ridefinizione e recupero e utilizzati in tempi brevi come Istituti di detenzione (che non riguarda ovviamente i pazienti che vi erano ospitati).

Va definito un **circuito diverso per l'attuale custodia attenuata** che si realizzi con un diverso rapporto con il territorio. Tale tema, insieme a quello della sistemazione di semiliberi in strutture esistenti e non utilizzate, della collocazione degli ICAM, della previsione delle cosiddette "case protette", delle strutture da utilizzare per il superamento degli OPG deve portare all'apertura di un coordinamento, nonché a una sorta di cabina di regia che ne segua lo sviluppo, con gli Enti locali, con la piena cooperazione della Conferenza Stato-Regioni.

A tal fine, occorre avviare - così come si è avviato, per esempio, in Toscana - un tavolo di lavoro con le Regioni e, attraverso queste coinvolgere i Comuni, per individuare la disponibilità di **immobili dismessi** al fine di attrezzarli come case della semilibertà per le quali prevedere un sistema di controllo "largo". In questa linea va sviluppato e ampliato il rapporto già stabilito con l'ANCI al fine di elaborare dei Protocolli, con chiare linee operative, che consentano di attrezzare strutture ove i detenuti in lavoro esterno o semiliberi abbiano un luogo di appoggio diurno nonché la possibilità, qualora concessa, di dormire all'esterno dell'Istituto. Va studiata l'ipotesi di prevedere tali strutture più leggere anche nei casi di sistemazione di coloro che accedono al lavoro esterno dopo un certo periodo di sperimentazione della loro corrispondenza a quanto tale istituto prescrive.

Va presentato un piano concreto e di rapida attuazione per la **copertura dei posti** di direzione degli Istituti, di direzione degli Uffici di esecuzione penale esterna e dei posti di provveditore attualmente vacanti. In questo quadro va studiato con l'Ufficio legislativo la modalità più rapida per adempiere a tale necessità la cui non attuazione rischia di incidere sul modello stesso di detenzione.

Va aperta la discussione per l'instaurazione di un **Probation Office** che riconfiguri la doppia opzione detenzione-esecuzione esterna come funzioni di pari grado, rivolte in parte a soggetti diversi, in parte a soggetti che, dopo un percorso all'interno della prima accedano alla seconda, in parte ancora all'accompagnamento delle persone nel primo periodo di reinserimento sociale.

Roma, Ministero della Giustizia, 25 novembre 2013



# Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
DIREZIONE CASA CIRCONDARIALE BARI

Area Trattamento

Prot. n. 53 87 Bari, 4 marzo 2014.

Al Presidente del Tribunale di Sorveglianza  
BARI

Al Sigg.ri Magistrati di Sorveglianza BARI

Al Provveditore Regionale  
Amministrazione Penitenziaria BARI

Alla Direzione UEPE BARI

All'UFFICIO del Garante Regionale Piero Rossi  
BARI

e.p.c.

Al Sindaco di Bari  
Michele Emiliano  
(fax 080 577 24 02)

All'Assessore all'Ambiente e Sviluppo Sostenibile  
Maria Maugeri  
[m.maugeri@comune.bari.it](mailto:m.maugeri@comune.bari.it)

Al Segretario generale  
Comune di Bari  
080 577 82 247

Oggetto: sottoscrizione convenzione tra il Comune di Bari e la Direzione della Casa Circondariale di Bari. Comma 1 art. 2 protocollo d'intesa ANCI Regione Puglia e Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria per la Puglia.

Premesso che con nota di questa Direzione n. 32119 del 6/12/2013, che ad ogni buon conto si allega per pronteza di riscontro, si richiedeva al Comune di Bari di sottoscrivere una convezione per l'inserimento lavorativo dei detenuti ed internati in esecuzione del protocollo d'intesa tra ANCI Regione Puglia e Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per la Puglia (PRAP) del 17 giugno 2013, a sua volta in applicazione di quello nazionale, che al comma 1 dell'art.2 sollecita la "promozione di accordi, mediante la forma della convenzione, tra Amministrazione Comunale e Istituti penitenziari per la promozione di attività lavorative da parte di detenuti a favore delle Comunità locali.

Considerato che in tale Convenzione s'è inteso procedere con una prima fase sperimentale in relazione punto al punto D dell'art. 2 del protocollo regionale che prevede la possibilità di utilizzare i condannati in attività sociali non retribuite con a carico del Comune della sola spesa relativa alla copertura assicurativa durante la prestazione lavorativa.

Che tale modalità è in applicazione della legge n. 94 del 9 agosto 2013 che ha convertito il decreto legge n.78 del 1° luglio 2013 n. 78 che ha introdotto, con l'art. 2, per la misura alternativa del lavoro all'esterno ex art. 21 LP, la possibilità di applicazione di tale misura anche per attività a titolo volontario e gratuito nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, Regioni, Province, Comuni, ASL ed altri Enti pubblici.

Considerato altresì che la Giunta Comunale di Bari con delibera n. 105 del 27 febbraio 2014 ha approvato lo schema di Convenzione, qui allegata unitamente alla delibera citata, si comunica che alle ore 11.00 del 12 marzo 2014 nella Sala Giunta del Comune di Bari sarà presentata e sottoscritta la Convenzione, con invito alle SS.LL. per un gradito intervento.

Il direttore

**IL DIRIGENTE**  
*Dr.ssa Lidia De Leonardis*



# Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
DIREZIONE CASA CIRCONDARIALE BARI  
Area Trattamento

Prot. n. **032119**  
Bari 6 dicembre 2013

Al Sindaco di Bari  
dott. Michele Emiliano  
(fax 080 577 24 02)

Al/Assessore all'Ambiente e Sviluppo Sostenibile  
Dotto Maria Maugeri  
[m.maugeri@comune.bari.it](mailto:m.maugeri@comune.bari.it)

Al Segretario generale  
Comune di Bari  
**080 577 82 247**

e.p.c.

Al Presidente del Tribunale di Sorveglianza BARI  
Al Sigg.ri Magistrati di Sorveglianza BARI  
Al Provveditore Regionale  
Amministrazione Penitenziaria BARI

Al/UFFICIO del Garante Regionale Prof. Rossi  
BARI

Oggetto: richiesta sottoscrizione convenzione tra il Comune di Bari e la Direzione della Casa Circondariale di Bari. Comma 1 art. 2 protocollo d'intesa ANCI Regione Puglia e Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria per la Puglia.

Premesso che il Ministero della Giustizia ha sottoscritto in data 20 giugno 2012 un protocollo d'intesa con l'ANCI nazionale col reciproco impegno a "... *collaborare per la promozione ed attuazione di un programma di attività per lo svolgimento di attività lavorative extramurarie da parte di soggetti in stato di detenzione a favore delle comunità locali...*";

che in data 17 giugno 2013 tra ANCI Regione Puglia e Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per la Puglia (PRAP) è stato sottoscritto un protocollo d'intesa, in applicazione di quello nazionale, che al comma 1 dell'art.2 sollecita la "promozione di accordi, mediante la forma della convenzione, tra Amministrazione Comunale e Istituti penitenziari; per la promozione di attività lavorative da parte di detenuti a favore delle Comunità locali;

che tale protocollo prevede progetti di attività lavorative onerosi per il Comune a cui destinare i detenuti, come al punto A del citato art. 2; ovvero la predisposizione di progetti da finanziarsi con l'utilizzo di fondi strutturali europei o nazionali specifici come al punto B; ovvero la predisposizione di progetti da proporre al co - finanziamento da parte della Cassa Ammende, come al punto C del citato art. 2;

inoltre al punto D dell'art. 2 del protocollo regionale è prevista la possibilità di utilizzare i condannati in attività sociali non retribuite con a carico del Comune della sola spesa relativa alla copertura assicurativa durante la prestazione lavorativa;

1

Considerato infine che con la legge n. 94 del 9 agosto 2013 che ha convertito il decreto legge n.78 del 1° luglio 2013 n. 78 si è introdotto, con l'art. 2, per la misura alternativa del lavoro all'esterno ex art. 21 L.P. la possibilità di applicazione di tale misura anche per attività a titolo volontario e gratuito nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, Regioni, Province, Comuni, ASL ed altri Enti pubblici.

Che altresì l'art. 3/bis di detto decreto legge convertito dispone ulteriori misure per favorire l'attività lavorative dei detenuti con l'introduzione di ulteriori e più favorevole sgravi fiscali anche per un lungo periodo (18 mesi) successivo al termine della detenzione;

Considerato infine che all'art. 7, comma 8 del decreto legge 31 agosto 2013 convertito con modificazioni dalla legge n.125 del 30 ottobre 2013 viene concesso un credito d'imposta di €.700,00 mensile per ogni lavoratore assunto ai sensi del citato art. 21 L.P.

Preso atto della benemerita disponibilità manifestata da codesta Amministrazione Comunale nell'incontro tenutosi tra questa Direzione e l'assessore dott.ssa Maria Maugeri presso gli Uffici dell'Assessorato;

~~che in tale incontro era stata avanzata la proposta di un'esperienza sperimentale e pilota per il~~  
Comune di Bari e l'intera Provincia consistente nell'utilizzo di un numero minimo sperimentale di condannati ristretti nella casa Circondariale di Bari in attività volontarie e gratuite, col solo onere minimale a carico di codesto Comune della copertura assicurativa durante l'attività;

che tali prestazioni sperimentali e per un tempo definito poteva consistere in attività a favore della Comunità barese, quale la pulizia di un giardino quale parco 2 giugno o altra attività individuata da codesto Comune;

Si ritiene, al fine di contribuire alla più sollecita applicazione del protocollo ANCI regionale e PRAP e sperimentare forme di utilità sociale e pedagogiche della detenzione, di proporre un incontro a breve per concordare uno schema di convenzione, al fine di pervenire, possibilmente entro il corrente anno alla sottoscrizione che potrà avvenire presso il Comune di Bari, alla presenza dei massimi rappresentanti della Magistratura di Sorveglianza e dell'Amministrazione Penitenziaria che leggono per conoscenza.

Il direttore

IL DIRETTORE  
(Dott.ssa LIDIA DE LEONARDIS)



COMUNE DI BARI

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

SEDUTA DEL 27 FEBBRAIO 2014

DELIBERA N.105

OGGETTO

APPROVAZIONE BOZZA CONVENZIONE TRA IL COMUNE DI BARI E LA CASA CIRCONDARIALE (AREA TRATTAMENTALE), GIUSTA PROTOCOLLO D'INTESA DEL 17.06.2013, TRA ANCI (REGIONE PUGLIA) E PROVVEDITORATO REGIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA PER LA PUGLIA - BARI

L'ANNO DUEMILAQUATTORDICI IL GIORNO VENTISETTE DEL MESE DI FEBBRAIO, , ALLE ORE 12.30 CON CONTINUAZIONE

SONO PRESENTI:

PRESIDENTE

PISICCHIO Prof. ALFONSINO - VICE SINDACO

ASSESSORI

N	COGNOME E NOME	PRES	N	COGNOME E NOME	PRES
1	EMILIANO Dott. Michele	NO	6	LOSITO Sig. Fabio	SI
2	ABBATICCHIO Dott. Ludovico	SI	7	MAUGERI Prof.ssa Maria	SI
3	DE FRANCHI Avv. Rocco	SI	8	SANNICANDRO Ing. Raffaele	NO
4	GIAMPAOLO D.ssa Margherita	SI	9	SPALLINI Prof.ssa Sabrina	NO
5	LACARRA Avv. Marco	SI	10	VASILE Sig. Antonio Maria	SI

ASSISTE IL SEGRETARIO GENERALE Dott. MARIO D'AMELIO

L'Assessore all'Ambiente e Mobilità Sostenibile,  
*prof.ssa Maria Maugeri*,  
sulla base dell'istruttoria condotta dalla Ripartizione "Tutela Ambiente, Sanità e Igiene"  
riferisce quanto segue :

Oggetto: Approvazione bozza Convenzione tra il Comune di Bari e la Casa Circondariale (Area Trattamento), giusta Protocollo d'Intesa del 17.06.2013, tra ANCI (Regione Puglia) e Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per la Puglia - Bari.  
Su proposta dell'Assessore all'Ambiente e Mobilità Sostenibile, prof.ssa Maria Maugeri, la Giunta Comunale ha approvato - nello spirito di un Protocollo d'Intesa siglato il 17.06.2013 tra l'ANCI - Regione Puglia e il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per la Puglia Bari - lo schema di una convenzione con la Casa Circondariale di Bari (Area Trattamento), che intende promuovere in via sperimentale e per un numero contenuto ( n.3) di detenuti un'attività lavorativa volontaria e gratuita in favore della comunità locale.

**PREMESSO** che:

- Il Presidente Anci Puglia e il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria di Bari hanno siglato in data 17 giugno 2013 un Protocollo d'Intesa finalizzato a favorire il lavoro esterno di pubblica utilità dei detenuti;
- Il citato accordo ha la finalità di avviare un programma sperimentale di attività lavorative nelle comunità locali, promosse dai Comuni per supportare l'inserimento lavorativo di coloro che sono in esecuzione penale (detenuti e in misura alternativa alla detenzione) e prevede anche la possibilità di coinvolgere detti soggetti in attività lavorative gratuite in favore delle comunità locali;

**CONSIDERATO** che:

- Il reinserimento sociale delle persone in esecuzione di pena si ottiene non solo attraverso l'azione del Ministero della Giustizia per il tramite delle sue strutture e del suo personale, ma anche e soprattutto attraverso il coinvolgimento nel progetto delle comunità locali ed in particolare delle forme di rappresentanza democratica e di governo della popolazione sul territorio, costituite dalle autonomie locali;
- L'accordo tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e Anci Puglia ha come obiettivo sia quello di smentire una serie di luoghi comuni sul rapporto tra esecuzione penale e lavoro e sia di valorizzare la funzione rieducativa della pena, formativa e risocializzante, puntando all'azione risarcitoria dei reati nei confronti della società, dando il giusto risalto al loro lavoro, anche gratuito;

**RILEVATO** che:

- Il mandato istituzionale dell'Amministrazione Penitenziaria è finalizzato al reinserimento sociale dei condannati ed ha come obiettivo l'occupazione lavorativa durante l'esecuzione della

pena anche al fine di garantire ai soggetti ristretti l'acquisizione di competenze e conoscenze professionali impiegabili nella fase post-detentiva;

- Con nota prot n. 032119 datata 06.12.2013 a firma del direttore del Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Direzione Casa Circondariale Bari (Arca Trattamentale) è pervenuta richiesta di sottoscrizione convenzione tra il Comune e la Direzione della Casa Circondariale;
- Nella predetta nota si evidenzia che con legge n. 94 del 9 agosto 2013 che ha convertito il decreto legge n. 78 del 1 luglio 2013 si è introdotto per la misura alternativa del lavoro all'esterno, ex art. 21 L.P., la possibilità di applicazione di tale misura anche per attività a titolo volontario e gratuito nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, Regioni, Province, Comuni, ASL ed altri Enti Pubblici;
- L'art. 3 bis del citato decreto legge dispone ulteriori misure per favorire l'attività lavorativa dei detenuti con l'introduzione di ulteriori e più favorevoli sgravi fiscali anche per un lungo periodo (18 mesi) successivo al termine della detenzione;
- L'art. 7 comma 8 del decreto legge 31 agosto 2013 convertito nella L. 125 del 30 ottobre 2013 viene concesso un credito d'imposta di €700,00 mensile per ogni lavoratore assunto ai sensi del citato art. 21 L.P.;
- Nell'incontro tenutosi fra l'Amministrazione Comunale e quella Penitenziaria (Direzione Casa Circondariale Bari) è stata avanzata la proposta di un'esperienza sperimentale e pilota consistente nell'utilizzo di un numero minimo di condannati ristretti nella Casa Circondariale di Bari in attività volontarie e gratuite con il solo onere minimale a carico del Comune della copertura assicurativa durante l'attività;
- Tali prestazioni sperimentali e per un tempo definito potranno consistere in attività a favore della comunità barese, quale la pulizia di un giardino o altro individuato dal Comune medesimo;

**LETTO** il parere rilasciato in data 29.11.2013 dal Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Segreteria del Vice Capo del Dipartimento, avente ad oggetto "Lavoro gratuito e lavoro di Pubblica Utilità", secondo cui il lavoro all'esterno, nella formulazione prevista dal c. 4 ter dell'art. 21 L.354/75, è configurato come "lavoro volontario e gratuito" nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività, e non va confuso con il lavoro di pubblica utilità di cui all'art.54 del D.lgs. 274/2000;

**RITENUTO**, pertanto, di stipulare apposita Convenzione tra questa Amministrazione Comunale e quella Penitenziaria di Bari, al fine di contribuire alla più sollecita applicazione del protocollo ANCI regionale e PRAP e sperimentare forme di utilità sociale e pedagogiche della detenzione;

LA GIUNTA COMUNALE

3

**UDITA** la relazione dell'Assessore all'Ambiente e Mobilità Sostenibile – prof.ssa Maria Maugeri – sulla base dell'istruttoria condotta dalla Ripartizione "Tutela Ambiente, Sanità e Igiene";  
**VISTO** il D. Lgs. n. 267 del 18/08/2000 e ss.mm.ii.;  
**VISTA** la legge 241/1990 e ss.mm.ii.;  
**VISTO** il Protocollo d'Intesa tra l'Associazione Nazionale Comuni d'Italia (ANCI) Regione Puglia – Bari - e il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per la Puglia – Bari (PRAP) sottoscritto in data 17 giugno 2013;  
**VISTA** la legge n.94 del 9 agosto 2013 di conversione del decreto legge del 1 luglio 2013 n. 78;  
**VISTA** la deliberazione consiliare n. 70 del 28.11.2013 resa immediatamente esecutiva ai sensi di legge, con la quale è stato approvato il bilancio annuale di previsione per l'esercizio finanziario 2013 con allegati la relazione previsionale e programmatica per il triennio 2013/2015 ed il bilancio pluriennale 2013/2015;  
**VISTA** la deliberazione di Giunta Comunale 851 del 13.12.2013 resa immediatamente esecutiva, con la quale è stato approvato il P.E.G. per il triennio 2013/2015, integrato con il P.D.O. Piano Dettagliato degli Obiettivi/Piano della Performance;  
**PRESO ATTO** che sulla proposta di deliberazione di che trattasi è stato formulato dei pareri prescritti dall'art. 49, c.1 del D.Lgs. n. 267/2000 e s.m.i.:  
il Parere di regolarità tecnica in atti, espresso dal Direttore della Ripartizione Tutela dell'Ambiente, Igiene e Sanità, come da scheda allegata;  
**RITENUTO** di omettere il parere di regolarità contabile, in quanto il presente provvedimento al momento non comporta alcun impegno di spesa;  
**VISTA**, altresì, la scheda di consulenza del Segretario Generale, che forma parte integrante del presente provvedimento;  
**CON VOTI UNANIMI**, espressi per alzata di mano;

#### DELIBERA

- 1) **PRENDERE ATTO** di quanto espresso in premessa e che qui si intende integralmente riportato;
- 2) **APPROVARE** lo schema di Convenzione regolante i rapporti tra il Comune di Bari e la Casa Circondariale di Bari, allegato al presente provvedimento per farne parte integrante e sostanziale;
- 3) **DEMANDARE** alle Ripartizioni Personale e Tutela dell'Ambiente, Igiene e Sanità, ciascuna per le rispettive competenze, gli adempimenti consequenziali ivi inclusi quelli relativi all'apertura delle posizioni INPS e INAIL ed alla liquidazione dei relativi premi assicurativi;
- 4) **INCARICARE**, altresì, la Ripartizione Infrastrutture, Viabilità e Opere Pubbliche – Settore Giardini – e AMIU S.p.A. ad individuare le attività volontarie e gratuite (quali manutenzione dei giardini e/o raccolta dei rifiuti) in favore della comunità barese nonché i luoghi e i modi di

coinvolgimento per un tempo definito dei detenuti, informando degli stessi la Ripartizione Tutela dell'Ambiente, Igiene e Sanità;

- 5) **STABILIRE** che la suddetta convenzione avrà la durata di un anno dalla data della sua sottoscrizione;
- 6) **AUTORIZZARE** il Sindaco o suo delegato, quale legale rappresentante dell'Ente, alla sottoscrizione della Convenzione di cui al punto 2).

*Di seguito,*

il presidente propone l'immediata eseguibilità del provvedimento stante l'urgenza;

#### LA GIUNTA

Aderendo alla suddetta proposta;  
ad unanimità di voti, resi verificati e proclamati dal Presidente;

#### DELIBERA

Rendere immediatamente eseguibile la presente delibera ai sensi dell'art.134 co.4 del TUEL 18 agosto 2000 n.267.

CONVENZIONE TRA IL COMUNE DI BARI E LA CASA CIRCONDARIALE DI  
BARI PER L'INSERIMENTO LAVORATIVO DI DETENUTI E INTERNATI,  
GIUSTA PROTOCOLLO D'INTESA DEL 17.06.2013, TRA ANCI (REGIONE  
PUGLIA) E PROVVEDITORATO REGIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE  
PENITENZIARIA PER LA PUGLIA - BARI

L'anno 2014, il giorno dodici marzo, presso il Comune di Bari, in c.so Vittorio  
Emanuele II n. 84 - Bari

TRA

Il Sindaco, *dott. Michele Emiliano*, nato a Bari il 23 luglio 1959, in qualità di  
legale rappresentante del Comune di Bari, in esecuzione della deliberazione di  
Giunta Comunale n. 105 del 27 febbraio 2014;

e

Il Direttore della Casa Circondariale di Bari, *dott.ssa Lidia De Leonardis*, nata a  
Bari il 14.12.1967;

si conviene e si stipula quanto segue:

ART. 1

1. Il mandato istituzionale dell'Amministrazione Penitenziaria è finalizzato al  
reinserimento sociale dei condannati e degli internati ed ha come fondamentale  
obiettivo l'occupazione lavorativa durante l'espiazione della pena o della misura  
di sicurezza, anche al fine di garantire ai soggetti ristretti l'acquisizione di  
competenze e conoscenze professionali utilmente spendibili nella fase post-  
detentiva.

2. L'assolvimento di tale mandato presuppone la collaborazione di tutte le  
componenti pubbliche del territorio, in particolare gli enti locali ed i comuni.

3. La Direzione della Casa Circondariale di Bari ed il Comune di Bari si

propongono interventi volti alla ricerca di nuove opportunità occupazionali a favore della popolazione detenuta.

4. Il Comune di Bari intende promuovere, nell'ambito del proprio territorio, l'esecuzione di lavori socialmente utili o di pubblica utilità ed ha dato la propria disponibilità ad offrire opportunità lavorative a soggetti ristretti.

5. Il Comune di Bari per l'immediato intende promuovere in via sperimentale e per un numero contenuto di condannati (n. tre) una esperienza di lavoro nell'ambito di progetti di pubblica utilità in favore della Comunità barese, in forma volontaria e gratuita, giusta art.2 del decreto legge n.78 del 1° luglio 2013, convertito con legge n.94 del 9 agosto 2013, con il solo onere assicurativo durante la prestazione lavorativa.

#### ART. 2

1. All'Amministrazione Comunale di Bari spetterà esclusivamente il versamento dei contributi INPS ed INAIL per la relativa copertura assicurativa dei detenuti lavoratori.

#### ART.3

1. Il Comune di Bari predisporrà, previ accordi con la Direzione dell'Istituto, il programma di lavoro, indicando orario di lavoro, luogo di svolgimento della prestazione lavorativa, funzionario preposto responsabile per l'impiego proposto, luogo ed orario per l'eventuale fruizione del pasto presso esercizi commerciali convenzionati.

#### ART.4

1. Tale attività sperimentale decorrerà dalla data di sottoscrizione del presente accordo e sarà destinata alla partecipazione dei condannati individuati dalla Casa Circondariale di Bari ed, autorizzato secondo le previsioni di legge dalla

Magistratura di Sorveglianza, in attività ed iniziative di pulizia e manutenzione  
di luoghi pubblici e/o di interesse pubblico.

2. Qualsiasi variazione o inosservanza delle condizioni stabilite dalla presente  
convenzione potrà comportare la risoluzione della stessa da parte del Ministero  
della Giustizia o del Direttore della Casa Circondariale di Bari, salve le eventuali  
responsabilità, a termini di Legge, delle persone preposte, secondo il relativo  
ordinamento.

**ART.5**

1. La presente convenzione avrà durata di un anno dalla data della sua  
sottoscrizione.

Letto, confermato e sottoscritto

Bari li, 12 marzo 2014

Per il Comune di Bari

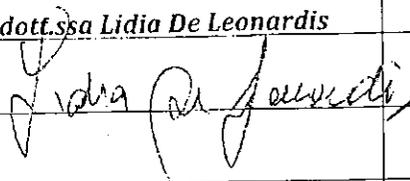
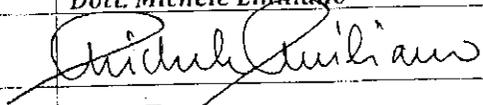
per la Casa Circondariale di Bari

Il Sindaco

Il Dirigente

*Dott. Michele Emiliano*

*dott.ssa Lidia De Leonardis*



**IL SINDACO**

*(Dott. Michele EMILIANO)*

**Background information for the LIBE delegation to Italy on the situation of prisons 26-28 March 2014**

In allegato trovate il Rapporto completo, purtroppo c'è solo la versione in inglese, ma qui sotto potete leggere l'Ansa al riguardo. ciao a tutti.

francesco

**Carceri: rapporto Parlamento Ue; in Italia torture e sovraffollamento**

(ANSA) - BRUXELLES, 9 APR - Il sovraffollamento delle carceri italiane, battuto "solo da Serbia e Grecia", e gli episodi denunciati nel rapporto 2012 del Comitato europeo per la prevenzione della tortura oltre la presenza della "cella zero" nel carcere di Poggioreale, dove "un certo numero di prigionieri è stato picchiato dalla polizia penitenziaria", sono elementi del rapporto sulle carceri italiane presentato dopo la missione dei parlamentari della Commissione Libertà Civili compiuta in Italia il 26 e 28 marzo scorsi. La missione, guidata dal socialista spagnolo Juan Frenando Lopes Aguilar, ha visitato tra l'altro i carceri di Rebibbia, a Roma, e Poggioreale, a Napoli. Nelle conclusioni si "accolgono gli sforzi delle autorità italiane per risolvere il problema del sovraffollamento", ma "molto deve ancora essere fatto". E si sottolinea di affrontare con maggiore efficacia tanto la questione dei detenuti per droga (indicata come il 38% di una popolazione carceraria di 60.828 persone mentre la capacità è di 47.857 detenuti). Accogliendo poi l'approvazione da parte del Senato della proposta di legge per introdurre nel codice penale, sollecita l'approvazione da parte della Camera e sottolinea che il fatto che essa sia compiuta da un pubblico ufficiale "dovrebbe essere elemento costitutivo del reato e non solo una mera aggravante". Inoltre la Commissione parlamentare "condanna l'uso di violenza contro i detenuti" e si appella alle autorità "perché prendano le necessarie misure" contro tali violenze. Infine, i parlamentari si dicono "preoccupatissimi per l'uso della detenzione preventiva".



DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES

**POLICY DEPARTMENT** **C**

CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

Constitutional Affairs

Justice, Freedom and Security

Gender Equality

Legal and Parliamentary Affairs

Petitions

**Background information  
for the LIBE delegation  
to Italy on the  
situation of prisons  
26-28 March 2014**

**in-depth analysis for the LIBE Committee**

EN





**DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES  
POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND  
CONSTITUTIONAL AFFAIRS**

**CIVIL LIBERTIES, JUSTICE AND HOME AFFAIRS**

**Background information for the  
LIBE delegation to Italy  
on the situation of prisons  
26-28 March 2014**

**IN-DEPTH ANALYSIS**

**Abstract**

Upon request by the LIBE Committee, this internal note provides background information for the delegation of the Committee on civil liberties, justice and home affairs (LIBE) to Italy on the situation of prisons on 26-28 March 2014. After a preliminary overview of some initiatives on detention conditions at EU level (by the European Parliament and the European Commission), the note analyses the Italian situation regarding overcrowding of prisons and conditions of detention, defined by the Council of Europe and the European Court of Human Rights as inhuman and degrading treatment in some cases. The note also refers to recent Italian legislative and jurisprudential developments, whose effects on the situation of prisons have yet to be determined.

**DOCUMENT REQUESTED BY THE  
COMMITTEE ON CIVIL LIBERTIES, JUSTICE AND HOME AFFAIRS**

**AUTHORS**

Alessandro DAVOLI  
Rosa RAFFAELLI

Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs  
European Parliament  
B-1047 Brussels  
E-mail: [poldep-citizens@ep.europa.eu](mailto:poldep-citizens@ep.europa.eu)

**LINGUISTIC VERSIONS**

Original: EN

**ABOUT THE EDITOR**

Policy Departments provide in-house and external expertise to support EP committees and other parliamentary bodies in shaping legislation and exercising democratic scrutiny over EU internal policies.

To contact the Policy Department or to subscribe to its monthly newsletter please write to:  
[poldep-citizens@ep.europa.eu](mailto:poldep-citizens@ep.europa.eu)

European Parliament, manuscript completed in March 2014.  
© European Union, Brussels, 2014.

This document is available on the Internet at:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

**DISCLAIMER**

The opinions expressed in this document are the sole responsibility of the authors and do not necessarily represent the official position of the European Parliament.

Reproduction and translation for non-commercial purposes are authorized, provided the source is acknowledged and the publisher is given prior notice and sent a copy.

## **CONTENTS**

<b>CONTENTS</b>	<b>3</b>
<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>2. STRUCTURE OF THE NOTE</b>	<b>5</b>
<b>3. OVERVIEW OF SOME INITIATIVES AT EU LEVEL ON DETENTION CONDITIONS</b>	<b>6</b>
3.1 The European Parliament resolution on detention conditions in the EU of 15 December 2011	6
3.2 The European Commission Green Paper on the application of EU criminal justice in the field of detention of 14 June 2011	6
3.3 The European Commission reports of 5 February 2014 on the state of play of implementation of three Framework Decisions on transfer of prisoners/probation and alternative sanctions/European supervision order	7
<b>4. THE SITUATION IN ITALY CONCERNING OVERCROWDING OF PRISONS AND CONDITIONS OF DETENTION – LATEST LEGISLATIVE AND JURISPRUDENTIAL DEVELOPMENTS</b>	<b>8</b>
4.1 The ECtHR "Torreggiani" pilot judgment	8
4.2 The Council of Europe Committee for the prevention of torture (CPT) report on Italy of May 2012	9
4.3 Italian laws and regulations on the prison system	10
4.4 Some data on overcrowding in prisons and detention conditions in Italy	11
4.5 Ongoing parliamentary discussions on draft laws on amnesty and general pardon (amnistia e indulto)	12
4.6 Ongoing parliamentary discussions on a draft law on the definition of the crime of torture	13
4.7 February 2014 changes in the law on drugs	13
4.8 The so-called law "empty prisons" (legge "svuota carceri") of February 2014	14
4.8.1. Measures to reduce overcrowding	14
4.8.2. A new system of remedies	15
<b>CONCLUSIONS</b>	<b>16</b>

## 1. INTRODUCTION

On 8th October 2013, **President Giorgio Napolitano** sent a written **message to the Italian Parliament** (both the Senate and Chamber of Deputies), once more urging Italian lawmakers **to pass an amnesty measure** (by pardoning thousands of people convicted of minor crimes) to relieve Italy's overcrowded jails, while also telling MPs that the "painful, **humiliating, inescapable prison emergency**" is one of Italy's main challenges and "a disgrace" prompting even the European Court of Human Rights to call upon the country to tackle it. President Napolitano reiterated this message on the occasion of a meeting with Italian MEPs during his **visit to the European Parliament** on 4<sup>th</sup> February 2014.

This regrettable situation is no longer tenable, taking into account the **unreasonable length of criminal proceedings** in Italy and the principle of the **presumption of innocence**, which makes it even more difficult to accept the high number of people on remand (**pre-trial detention**). In the "**Torreggiani**" (**pilot**) **judgment**, the **European Court of Human Rights (ECtHR)** found that overcrowding in prisons can be considered, in some circumstances, as inhuman and degrading treatment in **violation** of Art.3 of the **European Convention on Human Rights (ECHR)**. It therefore called on the Italian authorities to put in place, by the end of May 2014, a remedy, or a combination of remedies, capable of affording adequate and sufficient redress in such cases. The Committee of Ministers of the Council of Europe will assess later this year (in June 2014) the compliance of measures (to be) undertaken by Italy with this judgment.

## 2. STRUCTURE OF THE NOTE

This note, drafted by the Policy Department taking into account also data provided by the Italian Ministry of Justice, provides **background information** for the **LIBE delegation** to Italy on 26-28 March 2014 on the **situation of prisons**. The note is divided into two parts.

The **first part** is an overview of some initiatives at European level regarding detention conditions: 1) a **resolution of the European Parliament** of 15 December 2011 on the detention conditions in the EU; 2) the **European Commission Green Paper** of 14 June 2011 on the application of EU criminal justice legislation in the field of detention; 3) the **European Commission reports** of 5 February 2014 on the state of play of **implementation of three Framework Decisions** on transfer of prisoners, probation and alternative sanctions, and on the European supervision order.

The **second part** analyses the **situation in Italy** concerning **overcrowding of prisons** and **conditions of detention**, defined by the European Court of Human Rights as inhuman and degrading treatment in some cases. In this context, the ECtHR "**Torreggiani**" (**pilot judgment**) and its consequences are explained. The note covers the **Council of Europe's Committee for the prevention of torture (CPT) report** of May 2012 on Italy. It also refers to (very) **recent** Italian legislative **developments**, such as the so-called **law "empty prisons"** (legge "svuota carceri") of February 2014, **ongoing parliamentary discussions** on **draft laws** on **amnesty** and **general pardon** (amnistia e indulto) and on the definition of the crime of **torture**. Finally, the note will make reference to the recent (February 2014) **judgement of the Italian Constitutional Court** annulling a law (legge Fini-Giovanardi) which had cancelled the difference in punishments for crimes relating to **"soft" and "hard" drugs**. The effects of these latest developments on the situation of Italian prisons have yet to be determined.

### **3. OVERVIEW OF SOME INITIATIVES AT EU LEVEL ON DETENTION CONDITIONS**

#### **3.1 The European Parliament resolution on detention conditions in the EU of 15 December 2011**

In its **resolution of December 2011**, the European Parliament recognised that “whereas detention conditions and prison management are primarily the responsibility of Member States”, “shortcomings, such as prison overcrowding and allegations of poor treatment of detainees, may undermine the trust which must underpin judicial cooperation in criminal matters based on the principle of mutual recognition of judgments and judicial decisions by EU Member States”. **The Parliament called “on the Commission and EU institutions to come forward with a legislative proposal on the rights of persons deprived of their liberty**, including those identified by the EP in its resolutions and recommendations, and to develop and implement minimum standards for prison and detention conditions, as well as uniform standards for compensation for persons unjustly detained or convicted”. The MEPs called “on the Member States to  **earmark appropriate resources for the restructuring and modernisation of prisons, to protect detainees' rights, to successfully rehabilitate and prepare detainees for their release and social integration**”. The Parliament also called “on the Member States to ensure that **pre-trial detention** remains an exceptional measure to be used under **strict conditions of necessity and proportionality and for a limited period of time**, in compliance with the fundamental principle of presumption of innocence and of the right not to be deprived of liberty”.

#### **3.2 The European Commission Green Paper on the application of EU criminal justice in the field of detention of 14 June 2011**

In **June 2011**, the European Commission adopted a **Green Paper** recognising that “detention conditions can have a direct impact on the **smooth functioning of the principle of mutual recognition of judicial decisions**. Pre-trial detainees and convicted prisoners alike are entitled to a reasonable standard of detention conditions. Prison overcrowding and allegations of poor treatment of detainees may undermine **the trust that is necessary to underpin judicial cooperation within the European Union**”. The European Commission stressed that “a number of mutual recognition instruments are potentially affected by the issue of detention conditions: the instruments in question are the Council Framework Decisions on the European Arrest Warrant, the transfer of prisoners, mutual recognition of alternative sanctions and probation and the European Supervision Order”. The following paragraphs of the Green Paper explain the **relationships between the EU and ECHR rules regarding these sensitive matters**: “The **Charter of Fundamental Rights** of the European Union (EU Charter) sets a standard with which all EU Member States must comply when implementing EU law. The **European Court of Human Rights (ECtHR)** has ruled that unacceptable detention conditions can constitute a violation of **Article 3 of the European Convention on Human Rights (ECHR)**. Article 4 of the EU Charter is worded identically to Article 3 of the ECHR, these two provisions have the same scope and meaning. Article 19(2) of the EU Charter also states that no one may be handed over to a State where there is a serious risk that the person concerned would be subjected in particular to inhuman or degrading treatment. Despite the fact that the law and criminal procedures of all Member States are subject to ECHR standards and must

comply with the EU Charter when applying EU Law, there are still doubts about the way in which standards are upheld across the EU”.

### **3.3 The European Commission reports of 5 February 2014 on the state of play of implementation of three Framework Decisions on transfer of prisoners/probation and alternative sanctions/European supervision order**

On 5 February 2014, the **European Commission** adopted a **report examining the implementation of three separate EU Framework Decisions** covering: 1) the transfer of prisoners, 2) probation and alternative sanctions, 3) the European Supervision Order. The three EU Framework Decisions enable prison sentences, probation decisions or alternative sanctions and pre-trial supervision measures to be executed in an EU country other than the one in which the person is sentenced or awaiting trial. This may be the country of nationality, habitual residence or another EU country with which the person has close ties. The rules, agreed between 2008 and 2009, should have been implemented by 5 December 2011 (1), 6 December 2011 (2) and 1 December 2012 (3) respectively. However, these common rules on matters related to detention, adopted unanimously by Member States, have been **implemented only in around half of the EU 28 countries**. The Commission has urged all the Member States which have not yet done so to take swift measures to implement these EU laws fully. As of 1<sup>st</sup> December 2014 (at the end of the transitional period concerning measures adopted under the former third pillar), the Commission will be able to launch infringement proceedings. The late or incomplete implementation by several Member States is **particularly regrettable** as the Framework Decisions have **the potential to lead to a reduction in prison sentences** imposed by judges on non-residents. **This could serve to reduce prison overcrowding** and thereby **improve detention conditions**, but also allow for savings in national prison budgets. **Italy has transposed into national legislation only the Framework Decision on transfer of prisoners.**

## 4. THE SITUATION IN ITALY CONCERNING OVERCROWDING OF PRISONS AND CONDITIONS OF DETENTION – LATEST LEGISLATIVE AND JURISPRUDENTIAL DEVELOPMENTS

### 4.1 The ECtHR “Torreggiani” pilot judgment

The case “Torreggiani and Others v. Italy” deals with the issue of **overcrowding** in Italian prisons. The applicants alleged that their **conditions of detention** in Busto Arsizio and Piacenza prisons amounted to inhuman and degrading treatment. On 8 **January 2013**, the **European Court of Human Rights** held that there had been a **violation of Article 3** (prohibition of inhuman or degrading treatment) of the ECHR. It found that the applicants’ **living space** had not conformed to the standards deemed to be acceptable under its case-law. The ECtHR pointed out that the standard recommended by the European **Committee for the Prevention of Torture (CPT)** in terms of living space in cells was **4 sq. m per person**. The shortage of space to which the applicants had been subjected had been exacerbated by **other conditions**, such as the lack of hot water over long periods, and inadequate lighting and ventilation in Piacenza prison. All these shortcomings, although not in themselves inhuman and degrading, caused **additional suffering**. While there was no indication of any intention to humiliate or debase the applicants, the Court considered that their conditions of detention had subjected them – in view of the length of their imprisonment – to hardship of an intensity exceeding the unavoidable level of suffering inherent in detention.

**Under Article 46** (enforcement of the Court judgments) of the Convention, the Court further called on the Italian authorities **to put in place, within one year, a remedy** or combination of remedies providing redress in respect of violations of the Convention resulting from overcrowding in prison. In particular, the Court called on the Italian authorities to follow the Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the use of **remand in custody** and to set up a system of **remedies** having both a **preventive and a compensatory effect** (i.e., remedies aiming at preventing any further violation of the human rights of the detainees and at compensating them for violations which already occurred). According to the Court, **existing national judicial remedies are not effective**.

The ECtHR “Torreggiani” **judgement** became **definitive in May 2013**; therefore **the deadline set to the Italian authorities will elapse at the end of May 2014** (in approximately two months). In this case, the Court decided to follow the **pilot-judgment procedure** in view of the growing number of persons that could be potentially concerned in Italy. Such a procedure allows the ECtHR to clearly identify the **existence of structural problems** underlying the violations and to indicate specific measures or actions to be taken by the respondent State to remedy them. The structural nature of the problem was confirmed by the fact that **several hundred applications were currently pending before the Court** raising the issue of the compatibility of the conditions of detention in a number of Italian prisons with Article 3 of the Convention. The ECtHR ruled that **the examination of applications dealing solely with overcrowding in Italian prisons would be adjourned** until one year after the judgment became final (May 2014), pending the adoption by the domestic authorities of measures at national level. The Court held that Italy was to pay to the applicants around **100,000 EUR** in respect of **non-pecuniary damage**, in addition to costs and expenses. In case of **non-compliance** with the

measures requested by the ECtHR by the deadline (27 May 2014), Italy will have to **pay further** compensations.

On **6 March 2014**, at a meeting of the Council of Europe **Committee of Ministers** (in charge of examining the state of **implementation of ECtHR judgements**), the Deputies recalled that in response to the Torreggiani pilot judgement **the Italian authorities "must put in place, by 27 May 2014, a remedy** or combination of remedies with preventive and compensatory effect affording adequate and sufficient redress in respect of Convention violations stemming from overcrowding in Italian prisons". The Deputies "expressed concern that **the remedy under consideration is only compensatory and only available in limited circumstances**". They "noted however that **further information is needed** in order to understand the scale of overcrowding in Italian prisons and assess the effectiveness of the measures taken, in particular on how the total capacity of the prison establishments is calculated, monitoring carried out on detention conditions, **up-to-date statistics** on the reduction of the prison overcrowding and details on the impact of the different measures adopted so far, along with **a timetable for the measures planned**, and invited the authorities to provide a **consolidated action plan** with this outstanding information, so that it can be fully assessed". The Deputies will **resume examination** of this case **in June**.

#### **4.2 The Council of Europe Committee for the prevention of torture (CPT) report on Italy of May 2012**

Italy is a party to the 1987 Council of Europe Convention for the Prevention of Torture. In accordance with its article 1, the **Committee for the Prevention of Torture (CPT)** regularly examines the treatment of persons deprived of their liberty through country visits and publishes **reports**.

In its 2012 Report on the visit to Italy, the CPT described the situation of persons held in police custody (after a *fermo* or *arresto*, i.e. temporary arrest prior to its confirmation by a judge), of foreigners in pre-return detention, and of detainees accused or convicted of crimes held in ordinary prisons and in mental health hospitals.

The **CPT recommended** that Italy should foresee **torture as a separate crime** in its national legislation, not to be subjected to a statute of limitation. It found that ill-treatment of prisoners was rare, but recommended more **training of police officers** on the need to avoid unnecessary use of force. Since **prisons overcrowding** had risen to a level of 45%, it welcomed Italy's efforts to solve the problem (in particular, through the construction of new prisons and the increase in the application of non-custodial measures) and recommended that Italy should continue on the path taken. It also recalled that prisoners in multi-occupancy cells should have **at least 4 sq. m of living space** each and that they should be offered a programme of activities, including work and vocational training opportunities. It also examined the situation of prisoners in the **41-bis regime** (a high security regime for persons convicted for particularly serious crimes, such as *mafia* crimes or terrorism, which aims to ensure that they cannot keep contact with the criminal network they belong to), and called on Italy to adopt some limited reforms to such regime. Finally, it encouraged Italy to improve the situation in **psychiatric establishments**, particularly by ensuring adequate staffing and clearer rules on seclusion.

### 4.3 Italian laws and regulations on the prison system

The basic provisions are the **Penitentiary Act** (Law n.354/1975) and the **Regulations of enforcement** (DPR n. 230/2000). Within the Ministry of Justice, the **Department of Penitentiary Administration** (Dipartimento Amministrazione Penitenziaria - DAP) is the relevant service dealing with prisons.

In Italy there are **206 prisons**, which have different names, depending on their structure and type of prisoners hosted: carcere or istituto penitenziario, casa mandamentale, casa circondariale, casa di reclusione or casa penale, ospedale psichiatrico giudiziario (for detainees with mental health problems), istituto penale minorile (for juveniles), etc.

**Article 27** of the **Italian Constitution** states that "**Punishments shall not consist of treatments against the sense of humanity** and shall be aimed at the **re-education of the sentenced person**", thus stressing the **principle of the rehabilitative purposes** of punishments. In this context a variety of actors (social workers, prisons' directors and staff, penitentiary police, Ministry of Justice/DAP and supervisory judges) are involved in the rehabilitation-related treatment of prisoners.

It is worth mentioning the existence in Italy of the **Charter of Prisoners' and Internees' Rights and Duties** which has also been translated into several foreign languages. The document contains clear and simple information in order to ensure a wider exercise of the rights of prisoners and a greater awareness about the rules regulating their life in Italian prisons.

Another element to be mentioned is the new prisons' structure being put in place by the Italian authorities: the "**prisons' plan**" (piano carceri/edilizia carceraria) that foresees 12.000 new detention's places (5.000 already delivered in 2012-2013).

The Department of Penitentiary Administration carried out a **review of the prison circuits** to ensure the distribution of prisoners on the basis of their dangerousness, of the length of their sentences and of the principle of territoriality and the right to family relationships, in order to ensure best observation and tailored treatment. A **more rational distribution of prisoners** will also allow a more effective use of spaces. All the workers will give their contribution to security in prisons together with Penitentiary Police staff and, at the same time, Police will play a role in all treatment activities. Article 6 of the Penitentiary Act defines the cell as a place to stay overnight. Italy has announced its intention to create "**open prisons**" for medium security prisoners where inmates' life will take place outside the cell, so as to create the conditions for a prison treatment in accordance with **humanity standards and dignity**. The penitentiary agent, together with the educator, the psychologist, the doctor, the teacher, the chaplain, and volunteers will have a direct relationship with the inmate. The control will be based on the idea of "**dynamic surveillance**".

According to the Italian Penitentiary Act, "**Supervisory Judiciary**" (Magistratura di Sorveglianza) is a jurisdictional body which **supervises the enforcement of the sentence** in compliance with the law, ensures that the law is respected and has the power to adopt measures to eliminate violations of rights. Supervisory Offices in Italy have effective powers of control on life conditions in penal institutions. The Department of Penitentiary Administration has recently promoted regular meetings with Supervisory Judges to develop lines of understanding and cooperation, in particular to provide agreed procedures to speed up **admission to alternative measures**. A form of close cooperation

with the offices of the Supervisory Judge deals with critical events, which are the expression of a particular discomfort, such as **self-harm, suicide attempts and hunger strikes** – in these cases the Supervisory Judges may postpone the execution of the sentence. As a result of these interventions, the DAP has measured a decrease in self-harm, a considerable **drop in cases of suicide** (63 during 2011) and a reduction of aggression.

Supervisory Judges, in full cooperation with the probation services (external Execution Offices), are responsible for the **adoption of measures alternative to detention**, provided for by Italian law after a final prison sentence is given or after a period of execution of a prison sentence. Among measures alternative to detention (post-trial) we can quote: assignment of the offender to the **probation service**, special probation for drug addicts or alcoholics, **home detention**/house arrest, **semi-liberty, conditional release and early release**. Supervisory Judges also decide on all the **general penitentiary benefits** that can be granted to the persons who have been sentenced, such as leaves, leave for good conduct and permission to work outside prison.

#### **4.4 Some data on overcrowding in prisons and detention conditions in Italy**

According to the **Council of Europe (CoE) 2011 penal statistics survey** (SPACE), **prison overcrowding** is a common problem for the European penitentiary administrations, including the Italian one. The collected data, related to 2011, show how in the 47 CoE Member States prisons are used at the top of their capacity, holding an **average of 99,5 detainees for 100 places**. After Serbia (157,6) and Greece (151,7), **Italy** is the CoE country with the **greatest prison overcrowding: 147 detainees for 100 available places**. In relation to prisons' overcrowding, in 2010 the Italian Government declared a **state of emergency**, which lasted until the end of 2012. Italy moreover, after Ukraine and Turkey, is the country with the **highest number of inmates in pre-trial detention**, almost 21%. As already indicated earlier in this note, the European Court of Human Rights, in the **pilot judgement in the Torreggiani case**, adopted on 8 January 2013, asked Italy to solve the structural problem of overcrowding.

**Data** provided by the **Italian Ministry of Justice** show a **constant decrease** of the total **number of prisoners: from 69.000 in 2010** to 64.333 in October 2013, 61.449 on 31 January 2014, 60.828 on 28 February 2014 and **60.509** on 17 **March 2014**.

As regards **pre-trial detainees**, they decreased from 30.549 in 2009 to 24.744 - in October 2013, 12.348 of them are awaiting first degree trial.

The above-mentioned decrease in the number of prisoners can be explained by a **variety of factors**, such as: 1) a total of 3.178 **new** (prison/bed) **places** in 2013 with further 6.700 expected to be available by the end of May 2014; 2) measures affecting criminal sanction system (**de-penalization**); 3) measures affecting penal procedures (**reduction of remand in custody**); 4) increase in access to **alternative measures**. Furthermore, we can add two **very recent** (both dated February 2014) **legislative and jurisprudential developments** (law "empty prisons" and Constitutional Court judgement on soft/hard drugs, to be explained in the following sections of this note).

If such a positive trend is confirmed, **in a few months** the total number of prisoners could go down **below the threshold of 60 thousand**, which is in any case well **above the regular capacity of the Italian system**, which was **47.599 places in October 2013**.

The peculiarity of the Italian system is not only overcrowding. There is a significant presence of **foreign prisoners**, a very high number of **pre-trial prisoners** and a high presence of members of criminal organizations. According to data of June 2013, **37,34%** of the **prisoners are in pre-trial detention**, and 18,78% out of them are waiting for a first judgement (the Italian judicial system provides for three levels of judgement before receiving a final sentence, which obviously makes the trial very slow). **24%** of prisoners are **drug-addicts**. **30%** of the prisoners have **psychiatric problems**. Moreover, one specific problem in Italy is the high number of **members of criminal (mafia-related) organizations** (10,50%). In fact, there are about six thousand (6.758 at 30 June 2013) prisoners under high security regime, for crimes connected with mafia-type criminal associations. In addition, as of 16 September 2013, there are seven hundred prisoners under the special maximum security regime, provided for by article 41bis of the Penitentiary Act. **35%** of the prison population is composed of **persons coming from other countries**.

**Prison overcrowding** is not only the result of rising crime rates or improved effectiveness in investigating crimes and sanctioning perpetrators. The problem is also related to the excessive **length of proceedings**, the subsequent **pre-trial detention** and the **lack of investment in non-custodial measures**. In this sense, solving the problem of an effective prisoners' treatment involves the Legislator, the Judges and the Prison Administration in the same way. **Overcrowding** negatively affects the quality of life within prisons in terms of: 1) deteriorating **health and sanitary conditions**; 2) growth of internal **security problems**; and 3) difficulty in achieving an effective **rehabilitation** treatment. It is important to underline that the fight against **overcrowding in prisons** is not only a matter of achieving **better material conditions**, but also of **giving offenders** good and **human conditions** while respecting their **dignity**, with a view to achieving an effective **rehabilitation and reducing the risk of recidivism**, with certain positive consequences in terms of increased social security.

#### **4.5 Ongoing parliamentary discussions on draft laws on amnesty and general pardon (amnistia e indulto)**

The Italian **Parliament** is **currently examining some draft laws** regarding **amnesty** (amnistia) and **general (collective) pardon** (indulto). These are **clemency** measures with retroactive effects. These measures are of **general nature**, unlike the pardon (grazia) which is granted by the President of the Republic to individuals under specific circumstances. Amnesty and collective pardon are **controversial** measures, which are provoking **harsh debates** (due to ethical and moral reasons) within the Parliament (where they will have to be approved under a special legislative procedure) and the general society. Amnesty affects the crime/offence, while the general/collective pardon affects the sentence. The **last amnesty** was approved in Italy **in 1990**, while the **last general/collective pardon** was approved **in 2006** (in the latter case, serious offences were excluded). As a consequence of the general/collective pardon (indulto), in the period 2006-2011 approximately **28.000 detainees left prisons** in Italy (the majority, approximately 25.000, during the first year). It has however to be recalled that in the same period (2006-2011), **approximately 12.500 (half of those who had been released)**

**people returned to prison.** This will have to be taken into account during the forthcoming debate concerning the appropriateness and usefulness of **amnesty** (amnistia) and **general (collective) pardon** as necessary means to fight prisons' overcrowding.

#### **4.6 Ongoing parliamentary discussions on a draft law on the definition of the crime of torture**

According to the **Italian Constitution** (Art. 13), "any act of physical and moral violence against a person subjected to restriction of personal liberty shall be punished."

However, up until now, acts of **violence against detainees** are only punishable as **ordinary crimes** (through the ordinary provisions on assault and infliction of bodily harm - articles 581 ff. of the criminal code), albeit aggravated if committed by a public officer or with cruelty (art. 61 n. 4 and n. 9). Moreover, as recalled by the CPT, prosecution only takes place *ex officio* (absent a complaint by the victim) if the prognosis of recovery for the assault is over 20 days. Over the years, the CPT and the UN Committee against Torture have called on Italy to introduce **a specific crime of torture**. Draft legislation has been presented and discussed several times, but up until now it was never adopted.

However, on 5 March 2014, the Senate approved (with 231 votes in favour, 3 abstentions, and no vote against) a **draft law on torture** and transmitted it to the Chamber. The bill, if adopted, will introduce in the Criminal Code a specific **crime of torture**: the offence, which may be committed **by anyone** (being a public officer is an aggravating factor, not a constitutive element of the crime), is punishable with imprisonment between **3 and 10 years** (lifelong imprisonment is foreseen if the victim dies). Additionally, the bill foresees the criminalization of whoever instigates a public officer to commit torture, the exclusion of evidence obtained by torture from use in criminal trials (except in trials against the torturer), and a clear rule on *non-refoulement*.

#### **4.7 February 2014 changes in the law on drugs**

According to recent data, in 2011, **41% of the persons detained** in Italian prisons had been convicted **for drug-related offences**. Thus, changes in the law on drugs are likely to greatly affect the situation in the prisons.

On 25 February 2014, the **Italian Constitutional Court** adopted its judgment n. 32, concerning a law decree (so-called "Fini-Giovanardi") that had amended the national law on drugs (DPR 309/1990) eliminating the difference in punishments for offences concerning **"soft" and "hard" drugs**. The constitutional judgment quashed the amendments on procedural grounds, since the original law decree (an instrument to be used in urgent cases) did not concern the criminal legislation on drugs, and its amendment was actually not urgent.

The effects of this judgment on the Italian penitentiaries are yet unclear: indeed, the situation is very complex and gives rise to several problems (for instance, the Court of Cassation is still debating whether, when a judgment of unconstitutionality does not concern a crime but merely reduces the maximum sentence, it is possible to re-determine the punishment after the sentence has become final and binding). However, the decision

has reintroduced a distinction between crimes (such as producing, selling or receiving) concerning **"hard" drugs**, which are now punishable with imprisonment between **8 and 20 years**, and **"soft" drugs**, now punishable with **2 to 6 years** imprisonment: previously, all cases led to imprisonment for 6 to 20 years. Thus, sentences might need to be re-determined, and many detainees convicted for offences relating to "soft" drugs might be released. Moreover, future convictions for drug-related offences will be, on average, shorter, which will also contribute to reduce prisons' overcrowding.

In addition, the law *"svuota carceri"* adopted in February 2014, and examined below, also amends the legislation concerning drugs. In particular, it introduces a new, mitigated crime for less serious cases (*casi di lieve entità*), for which the maximum penalty is 5 years of imprisonment. This provision thus also allows for the infliction of lower penalties for drug-related crimes.

#### **4.8 The so-called law "empty prisons" (legge "svuota carceri") of February 2014**

In December 2013, in reaction to the "Torreggiani" pilot judgment, the Government adopted a law decree, which was converted into law n. 10/2014. The decree's two main aims are: to **reduce the rate of overcrowding** in the national prisons, and to create a system of **preventive and compensatory remedies**, as requested by the ECtHR.

##### 4.8.1. Measures to reduce overcrowding

**Special early release** (*liberazione anticipata speciale*): this temporary provision allows **deducting from the sentence a total of 75 days for every 6 months** that the detainee spends in prison, in the case of good behaviour. According to the Ministry for Justice, this should allow supervisory judges to order the immediate release of around 1.700 detainees, if their behaviour is considered to be good.

**Probation** (*affidamento in prova*): supervisory judges may order probation for detainees who (still) have to serve **up to 4 years of imprisonment** (the limit used to be 3 years before the new decree), if they consider that the measure can serve to re-educate the person and to prevent the risk that he commits new crimes.

**Special probation** (*affidamento in prova in casi particolari*): detainees who are addicted to drugs or alcohol may be granted **therapeutic probation** (where the probationary period is to be spent in a rehabilitation centre) several times; the previously existing rule, according to which such probation could only be granted twice, has been cancelled.

**Home imprisonment** (*esecuzione presso il domicilio della pena detentiva*): the provision according to which **sentences up to 18 months of imprisonment may be served at home**, introduced in 2010 as a temporary measure, has been confirmed and becomes a permanent measure. According to the Ministry for Justice, since its introduction, this measure had allowed the release of around 12.000 detainees.

**Expulsion as an alternative to detention for third-country nationals** (*espulsione come misura alternativa*): the requirements for this measure, which is applicable to third-country nationals sentenced to up to 2 years' imprisonment, become less stringent;

moreover, such persons are to be identified during their imprisonment, so as to reduce the need to keep them in pre-return detention once released.

**Electronic surveillance devices** (*braccialetto elettronico*): home arrest and home detention of suspects and convicted persons is always to be ordered together with their electronic surveillance, unless this is considered unnecessary, provided that the relevant devices are available.

#### 4.8.2. A new system of remedies

The law decree also implements the recommendations of the ECtHR in the Torreggiani case as regards remedies for violations of prisoners' human rights. The decree amends the Penitentiary Act, reforming the pre-existing "generic" type of remedy (a general means of recourse, administrative in nature, which allows detainees to complain about their detention conditions) and introducing a new, truly jurisdictional, remedy.

The **jurisdictional remedy** (*reclamo giurisdizionale*) had actually been introduced by the Italian Constitutional Court (judgment 26/1999); however, in practice, decisions taken by the surveillance judge could be disregarded by the penitentiary administration (as stated by the ECtHR in Torreggiani and by the Constitutional Court, judgment 279/2013).

The new provision allows detainees to file a claim to the surveillance judge to **appeal against disciplinary measures** taken by the penitentiary administration, or against violations of the penitentiary law or the enforcing regulations by the administration, in case they give rise to a **serious and present infringement of their rights**. These claims are tried following a special jurisdictional procedure (supervisory proceedings) and lead to the adoption of **an order** on the part of the supervisory judge.

Should the order not be enforced by the administration, the detainee can open a **compliance procedure**, at the end of which the supervisory judge may: **order the execution of its decision** (if necessary, also by appointing an enforcement agent – *commissario ad acta*); **declare acts** adopted by the penitentiary administration to be **null and void**; or **order payment to the detainee** to compensate the violation.

In addition, the "generic" remedy has also been amended. This procedure allows detainees to complain about their detention conditions, i.a., in front of the newly established **Garante nazionale dei diritti delle persone detenute**. This sort of national Ombudsperson for detainees is composed of three persons appointed by decree of the President of the Republic and has a right to visit all types of detention centres and to make recommendations to the public administration.

## CONCLUSIONS

**Prison overcrowding** is not only the result of higher crime rates or improved effectiveness in investigating crimes and sanctioning perpetrators. The problem is also related to the **excessive length of criminal proceedings** and the **subsequent pre-trial detention** and, above all, it is related to the **insufficient use of non-custodial measures**.

It is important to underline that the fight against **overcrowding in prisons** is not only a matter of achieving **better material conditions**, but also of **giving offenders** good and **human conditions** respecting their **dignity**, with a view to achieving an effective **rehabilitation**, thus **reducing the risk of recidivism** with certain positive consequences in terms of increased social security.

**The use of alternatives to prison** is one of the most effective and constructive ways to **prevent** and reduce **re-offending** and to **promote prisoners' rehabilitation**, providing the detainee with planned, assisted and supervised reintegration into the community. The statistical data on repeat offenders give us extremely relevant information. Persons serving their sentence entirely in prison have a probability of relapse between 65% and 75%, compared with a recurrence rate of between 20% and 30% for those who have access to an alternative measure. The reasons why this happens are clear: those who undergo an alternative measure (especially in probation) have a treatment program that develops under the control of the Supervisory Judge, which allows a gradual reintegration into society through a process of vocational training or work, which naturally leads to a reduction in the risk of relapse into crime.

In accordance with the principles set out by the Council of Europe and the European Union, Member States' **criminal legislation should provide**:

- 1) **non-custodial sanctions** for less serious crimes,
- 2) the adoption of measures to reduce the **length of prison sentences**,
- 3) a greater recourse to the institution of **conditional release** (parole),
- 4) penal **mediation** and **restorative justice**,
- 5) an efficient **supervision during the execution of prison sentences** which adequately prepares reintegration into society and prevents the possibility of recurrence.

In this context, the **following issues can be raised and deserve careful analysis**:

--- **What are the measures being undertaken by the Italian authorities to comply with the "Torreggiani" pilot judgement? Will the deadline set by the European Court of Human Rights be met?**

--- **To what extent will recent legislative and jurisprudential developments, which have been reviewed in this note, make a contribution towards a positive solution of the emergency concerning prisons' overcrowding in Italy?**

DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES

## POLICY DEPARTMENT CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS **C**

### Role

Policy departments are research units that provide specialised advice to committees, inter-parliamentary delegations and other parliamentary bodies.

### Policy Areas

- Constitutional Affairs
- Justice, Freedom and Security
- Gender Equality
- Legal and Parliamentary Affairs
- Petitions

### Documents

Visit the European Parliament website: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

PHOTO CREDIT: iStock International Inc.



ISBN: 978-92-823-5571-8  
DOI: 10.2861/58573



Publications Office

**PROGRESS OF THE ACTION PLAN SUBMITTED TO THE DEPARTMENT FOR THE  
EXECUTION OF JUDGMENTS OF THE ECHR**

*(Judgment Torreggiani and  
others v/Italy 43517/09)*

**Carceri: Giustizia ha depositato a Strasburgo piano d'azione**

Misure e dati su come sconfiggere sovraffollamento (ANSA) - STRASBURGO, 24 APR - In vista della scadenza il prossimo 27 maggio della sentenza Torreggiani, con cui la Corte europea dei diritti umani ha condannato l'Italia per il sovraffollamento delle carceri, il ministero della Giustizia ha depositato a Strasburgo il suo piano d'azione. Il programma, contenuto in 11 pagine, espone tutte le misure prese, e in via di attuazione, per assicurare che ogni detenuto abbia almeno tre metri quadrati a disposizione in cella, e che quindi l'Italia non sia più condannata per aver sottoposto i carcerati a trattamento inumano e degradante. Nel documento sono presentate le leggi introdotte e in via di approvazione, i dati sulla popolazione carceraria, sulla capienza delle carceri, e sul sovraffollamento, il piano di costruzione e di ristrutturazione degli istituti di pena, oltre che le iniziative prese per migliorare la qualità di vita dei detenuti. Nel documento il governo si impegna inoltre a introdurre un sistema per compensare chi ha sofferto a causa del sovraffollamento.

Entro maggio nessun detenuto sotto 3 metri

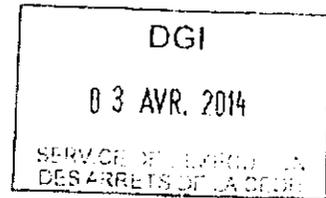
Entro la fine di maggio i detenuti italiani avranno almeno 3 metri quadrati a disposizione nella cella che occupano. Questo è quanto viene asserito nel documento che contiene il piano d'azione anti sovraffollamento che il ministero della giustizia ha depositato al Consiglio d'Europa in vista della scadenza, il 27 maggio prossimo, della sentenza Torreggiani. Nel piano d'azione il ministero afferma che entro quella scadenza "non ci sarà alcun istituto di detenzione che presenti situazioni tali da portare a un'automatica violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti umani a causa dell'indisponibilità di almeno 3 metri quadrati di spazio vitale per detenuto".

E ove questo non dovesse essere vero, si tratterebbe di "situazioni non permanenti, e piuttosto eccezionali comparate alla totale popolazione carceraria di 60mila detenuti" e contro cui il detenuto potrebbe far intervenire il giudice di sorveglianza. Il ministero fornisce infine una serie di dati sul sovraffollamento nelle carceri: il 21 marzo scorso c'erano 1.972 detenuti che avevano meno di 3 metri quadri, mentre erano "sicuramente più di 10mila quando l'Italia è stata condannata con la Torreggiani".

Orlando: lavorare su sviluppo pene alternative

"Non è un problema di risorse. Il sistema è tornato sotto controllo grazie a una serie di interventi del Parlamento, attualmente si è stabilizzato poco sopra i 60mila detenuti, a fronte di una disponibilità che però resta ancora inadeguata". E' quanto ha detto il ministro della Giustizia Andrea Orlando sul sovraffollamento delle carceri a margine delle celebrazioni del 25 aprile. "Bisogna lavorare sullo sviluppo delle pene alternative: nel resto d'Europa il carcere non è l'unica soluzione, ce ne sono altre più efficaci e più convenienti per la comunità", ha osservato.

SecoNdo Orlando si possono percorrere anche altre strade come "gli accordi con le Regioni per trasferire i detenuti tossicodipendenti in comunità, o attuare gli accordi con gli altri Paesi perché i detenuti finiscano di scontare la pena nei loro paesi d'origine". "I detenuti di origine comunitaria nelle carceri italiane sono 4500", ha sottolineato il titolare della Giustizia.



## MINISTRY OF JUSTICE

PROGRESS OF THE ACTION PLAN SUBMITTED TO THE DEPARTMENT FOR THE EXECUTION OF JUDGMENTS OF THE ECHR  
(*Judgment Torreggiani and others v/Italy 43517/09*)

### The Plan submitted by the Italian Government comprises four lines of action:

1. Legislative actions aimed at reducing prison entry flows and enabling prisoners to progressively leave the prison system through the adoption of alternative measures accompanying their reintegration in the external community;
2. Managing and organization actions through the implementation of more open prison regimes for prisoners who are classified as requiring “medium or low security measures”, focused on limiting the use of cells as a place of prisoners’ rest and not a place where spending almost their entire day;
3. Building actions, planned according to the present needs of our prison estate;
4. Provision of modalities and procedures both for the “preventive remedy”, which puts an end to the perpetuation of situations of violation found by the Court, and the compensative remedy for those who suffered a treatment in violation of their fundamental right not to be subjected to degrading treatment, according to Court’s jurisprudence.

1

### The requests effected on 6 March 2014 by the Committee for the execution of judgments comprise the following points:

- a) The definition of a domestic compensative remedy both for those who are currently in prison and those who left prison.
- b) The necessity to have a remedy, or a combination of remedies, available to both prisoners who are serving their sanction and those in pre-trial custody.
- c) The necessity to have an overview of:
  - The updated data on overcrowding (presences/capacity ratio),
  - The effects of the adopted measures,
  - The effective capacity of the Italian prison system and the criteria according which it is calculated, the progressive reduction of overcrowding, the updated statistics on detention.

## CURRENT SITUATION OF THE MEASURES ANNOUNCED

### 1. THE ACTIONS AMENDING LEGISLATION AND THE EFFECTS OBTAINED

In line with the actions aimed at reducing the stay in prison – already provided for by Decree Law no. 78/2013, converted into Law no. 94/2013 – it is worth pointing out that the subsequent Decree Law no. 146/2013, converted into Law no. 10/2014, has introduced the following additional measures: the increase of early release from 45 to 75 days per semester; the transformation of the minor illicit conducts connected to the traffic of narcotic substances into an autonomous offence punished by a shorter penalty; the extension of the use of remote control devices such as the “electronic bracelet”; the stabilization of the institution of house detention with the purpose of reducing the phenomenon of overcrowding; the early identification of foreign prisoners reached by an order for expulsion.

The mentioned Decree Law no. 146/2013 also amended the Penitentiary Code, introducing a preventive remedy which allows the detained person to bring an application before the competent Supervisory judge [*magistrato di sorveglianza*] in order to complain about any violation of the applicant’s rights under the penitentiary legislation. Under new Article 35-bis of the Penitentiary Code, the supervisory judge is now empowered to order the penitentiary administration to remove any violation ascertained. The order given by the Supervisory judge is mandatory for the administration, and legal means are now provided to enforce the order in case of lack of execution by the penitentiary administration.

2

The latter legislation follows a recent judgment of the Italian Constitutional court, which stated that the penitentiary administration cannot refuse to give execution to an order given by the Supervisory judge (see Corte costituzionale n. 135/2013).

The first applications for a preventive remedy have been already filed, and the Italian Government is currently monitoring their effectiveness. The number of these applications will certainly increase in the future, also through information campaigns that the Administration wishes to encourage.

Moreover, the Government undertakes to intervene – according to the legislative procedure followed to introduce measures of extraordinary necessity and urgency – to define a domestic system of compensative remedy for those who suffered periods of detention in violation of Article 3 of the Convention: the measure is eminently compensatory, proportionate to the period spent in conditions which, according to the parameters of the Court, can be considered in violation of Article 3 of the ECHR.

The procedure to establish the above will be set out in the provision which is being adopted. The procedure providing that the applications before the Court of Strasbourg may be addressed to the new instrument offered by the domestic law will also be established.

#### Assessment of the effectiveness of the measures adopted

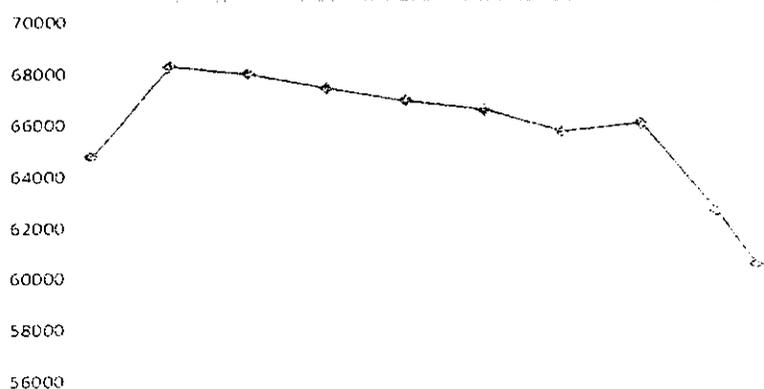
- Trends of prison population during the period from the Sulejmanovic judgment (2009) to the present date:

As of 31 December 2009 (immediately after the Sulejmanovic judgment), the prisoners present were **64,791** and became, at the date of 30 June 2010, **68,258** (with a peak, in the semester, close to 70,000 presences). When Italy was sentenced in the case of "Torreggiani and Others", the prisoners present were **66,028** (see table 1).

The prisoners present at the date of 20 March 2014 are **60,419** with a decrease of about 6,000.

*Prison population over the last 5 years*

	<i>prisoners</i>
31/12/2009	64791
30/06/2010	68258
31/12/2010	67961
30/06/2011	67394
31/12/2011	66897
30/06/2012	66528
31/12/2012	65701
30/06/2013	66008
31/12/2013	62536
21/03/2014	60419



- Expected effects in the next semester of the increase of early release and of the other measures adopted:

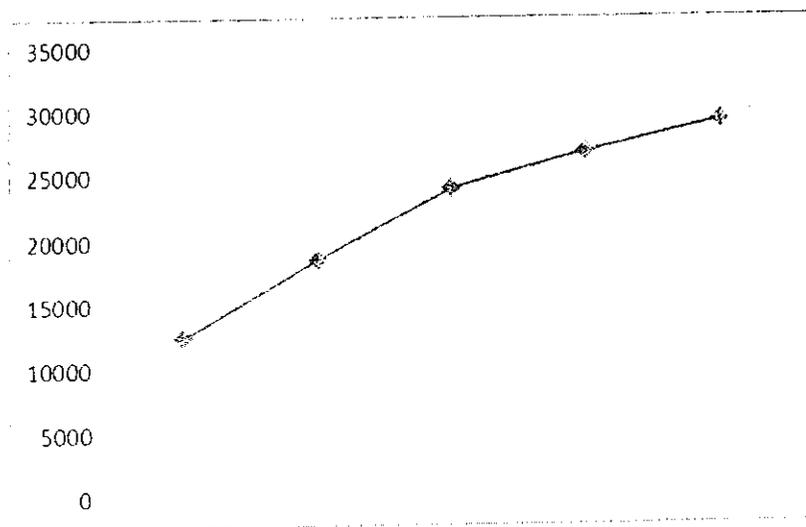
The effects of the adopted measures allow expecting a continuous **decrease of about 350 prisoners per month**.

Some of the provisions adopted will also have effects in the mid-term because they envisage an ongoing coordination between a number of Offices. In particular, those concerning the implementation of the provision relevant to the expulsion of foreigners as an alternative to the last two years of penalty and the launching of the procedure aimed at identifying foreign prisoners as soon as they enter prison, so as to facilitate their return to their country when the remaining penalty to be served becomes less than two years. At the same time, the Government is committed to accelerating the negotiation and conclusion of bilateral agreements for the transfer of sentenced prisoners.

In parallel, an increase of about 17,000 of alternative measures to detention (compared to the datum of 2009) has been recorded. The state of art is as follows: on 31 December 2009 the number of people serving their penalty through an alternative measure was **12,455**, whereas on 31 December 2013 (the data are updated every six months) they are **29,223**.

<i>date</i>	<i>alternative measures</i>
31/12/2009	12455
31/12/2010	18537
31/12/2011	24027
31/12/2012	26797
31/12/2013	29223

4



By a recent judgment, the Constitutional Court cancelled, for improper procedure of adoption, the law on sanctions for the traffic or use of narcotic substances. The consequence is that the previous law is in force again. The Government has undertaken to submit in a short time a new act adjusting the sanctions which are currently in execution. The foreseen outcome will have effects for a large number of prisoners: 14,316 prisoners are currently (17 March 201) charged with the mere offence of illicit

possession of and traffic in narcotic substances, without participation in an association aimed at said traffic, or any specific aggravating circumstances.

Expectations relating to the measures currently being debated in Parliament

- The measure of main interest under the scrutiny of the Parliament concerns the pre-trial custody.

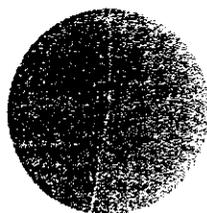
As of 20 March 2014, the prisoners awaiting trial (first instance) are **10,864** (they were more than 14,000 in December 2009) i.e. 17% of the total prisoners.

The Italian law defines “pre-trial detention” the detention of those awaiting trial, those on appeal and those who appealed the Cassation Court. Only prisoners sentenced in the three instances or prisoners who did not appeal are admitted to serve the sentence (being classified as “convicts”). The current total of prisoners in pre-trial custody (as defined above) is 21,942, whereas on 31.12.2009 they were 29,809. Therefore the total of prisoners not serving a final sentence decreased of about 8,000 units, that is 10 percentage points (from 46% to 36%).

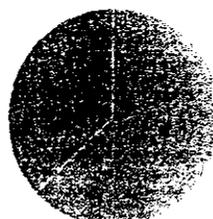
*Convicts/Remand detainees*

<i>date</i>	<i>total detainees</i>	<i>convicted</i>	<i>% convicted</i>	<i>pre-trial</i>	<i>% pre-trial</i>	<i>not final sentence</i>	<i>% not final sentence</i>
31/12/2009	64791	33145	51,15	14367	22,17	29809	46
30/06/2010	68258	36781	53,88	14697	21,53	29691	43,49
31/12/2010	67961	37432	55,07	14112	20,76	28782	42,35
30/06/2011	67394	37376	55,45	14148	20,99	28363	42,08
31/12/2011	66897	38023	56,83	13625	20,36	27325	40,84
30/06/2012	66528	38771	58,27	12991	19,52	26424	39,71
31/12/2012	65701	38656	58,83	12484	19	25777	39,23
30/06/2013	66008	40301	61,05	12210	18,49	24547	37,18
31/12/2013	62536	38471	61,51	11108	17,76	22877	36,58
21/03/2014	60419	37290	61,71	10864	17,98	21941	36,31

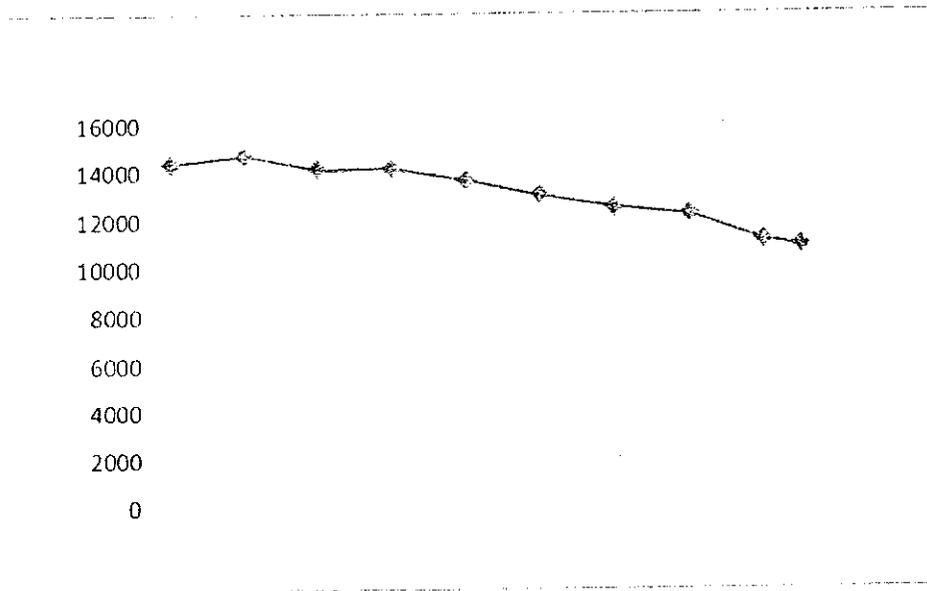
31/12/2009



21/03/2014



blue=convicts  
red= not final



#### Prison capacity and overcrowding

At the date of 20 March 2014 the regular capacity of Italian penitentiary facilities is of **48,416** places<sup>1</sup>. At the date of 31.12.2009 the prescribed capacity was of **44073** places. Therefore the capacity increased, as from January 2010, by **4,343** places.

6

<i>date</i>	<i>occupancy</i>	<i>capacity</i>	<i>occupancy rate</i>	<i>overcrowding</i>
31/12/2009	64791	44073	1,47	47
30/06/2010	68258	44568	1,53	53
31/12/2010	67961	45022	1,5	50
30/06/2011	67394	45732	1,47	47
31/12/2011	66897	45700	1,46	46
30/06/2012	66528	45584	1,45	45
31/12/2012	65701	47040	1,39	39
30/06/2013	66008	47022	1,4	40
31/12/2013	62536	47709	1,31	31
21/03/2014	60419	48416	1,24	24

<sup>1</sup> The parameter through which capacity is calculated is taken from a Ministerial Decree of the Ministry of Health dated 5 July 1975 (Amendments to ministerial instructions of 20 June 1896 relating to the minimum height and the main hygienic and sanitary requirements of dwelling premises – O. J. No. 190 of 18.07.1975). According to the criteria set in that provision the capacity is calculated considering that a regular place in a cell corresponds to 9 square meters per person. For multiple cells the parameter requires 5 more square meters for each additional prisoner. The capacity is calculated without considering the sanitary facilities.

Therefore the number of prisoners decreased of about 6,000 during the period from January 2010 to March 2014. During the same period the capacity of the prison system increased by more than 4,000 places.

It should be highlighted that the operational capacity often changes, due to the frequent needs of temporary closures for refurbishment. On average the range of unavailable places is **between 4,000 and 5,000**. **At the date of 20.3.2014 the places unavailable because under refurbishment are 4,762.**

The relevant efforts will focus on the recovery of currently unavailable places.

### Monitoring and prevention

In addition to the institutional monitoring, a complementary monitoring is carried out by other stakeholders. In particular, by professional or social stakeholders, such as the Unione Camere Penali (Bar Association) and the "Antigone" Association, and by institutional stakeholders such as the Territorial "Garanti". These stakeholders have access, according to agreements set by the Administration: while the "Garanti" have access to all sections and units, the other two subjects have access only to the sections other than those housing prisoners subjected to special regime.

It should be also noted that a large number of associations promoting social engagement ("Archi-Ora d'aria", "Antigone", "Caritas Italiana", "Coordinamento Enti e Associazioni di Volontariato Penitenziario – SEAC", "Fondazione Italiana per il Volontariato", "Libera", "San Vincenzo di Paoli", "Bambini senza sbarre") have access to the institutions in the cities where they operate, both by the adoption of specific projects (under Article 17 of the Prison Law) and by the recognition of their institutional role of subjects operating at national level in support of the rehabilitative treatment (under Article 78 of the Prison Law). All these Agencies and Associations are collectively represented by the National Conference of Voluntary Activities in Justice, that interacts with the political and administrative level of this sector.

7

Moreover, the recent Decree Law no. 146/13 (converted into Law no. 10/2014) established the Office of the National "Garante", with the function of Ombudsman for persons deprived of their liberty, monitoring the conditions of detention in order to prevent ill-treatments or situations of degrading or inhuman treatment or punishment. The "Garante Nazionale" will operate in coordination with correspondent bodies operating at local level. The Act regulating the functionality of the Office is in progress. It will consider any specific aspect enabling to configure such new body as the National Preventive Mechanism foreseen by the OPCAT (Optional Protocol to the UN Convention against Torture), ratified by Italy on 3 May 2013.

In this context, it should be pointed out that the Senate approved the Law introducing the crime of torture, in compliance with the obligations under the UN Convention against Torture; the Chamber of Deputies is currently examining this provision that was assigned on 14 January 2014 to the Second Commission, in charge for Justice.

## ACTION ON THE DETENTION REGIME

### a. Started up actions

The guidelines of these actions (concerning prisoners requiring medium or low security measures) are provided by the European Prison Rules (Recommendation No. 2 of 2006). The system of open wings within the prison was introduced. Prisoners should use their cells as a place to rest and not to spend almost the entire day:

- Prisoners should spend at least 8 hours per day outside their cells and the units where the cells are located, devoting their time to purposeful activities, training or work.

*Currently (10 March 2014) 64% of the potential beneficiaries spend at least 8 hours outside the cells [it is recalled that the prisoners requiring high security measures, those under article 41-bis or under protection are excluded from the total]. We expect to reach the percentage of 88% within May.*

- Extension of the working activity, in line with the mentioned tools provided for by the new rules for access to work outside the prison:

Agreements and institutional arrangements with the Regions and other local agencies including programs of community services are in progress.  
*Agreements have currently been concluded with the Regions of Tuscany (17 January 2014) and Emilia-Romagna (27 January 2014).*

8

- Increase and different modalities of visits of beloved ones:

Visits can be effected in the afternoons and on week-ends. Renovations of rooms, foreseeing spaces for children, as well as spaces to socialize outdoors, and to welcome visitors and families and give them information.

*Out of a total of 206 Institutions, in 81 Institutions visits are effected six days per week; in 77 Institutions visits can be effected also in the afternoon. In 105 Institutions visits take place also in open spaces.*

- Support to and accompanying of children visiting their imprisoned parents. In particular the possibility to benefit of facilities oriented to the psycho-physical well-being of the child

*A Joint Actions Protocol has been signed with the "Bambini senza sbarre" Association, supporting the maintenance of the parental relationship of prisoners' children.*

- Facilitation of contacts with the outside world and beloved persons:

Introduction of the phone card for prisoners in all institutions.

Starting up of communications via Skype in the Institutions provided with the relevant ICT.

*The phone card for prisoners was introduced in 60 Institutions.*

*Communications via Skype started on an experimental basis in the prisons of Trieste and Venice-Giudecca (female prison); they are also being implemented in Alessandria and Ivrea.*

- Arrangement of spaces to deal with the increased number of hours that can be spent outside the sections. Arrangement of poly-functional spaces with outdoor access where the daily activities of each prison section can be gathered, where prison staff can operate and work activities can be performed; and prisoners can socialize and eat their meals together (progressively closing with the past experience in which meals were distributed and eaten in the cell).

*The works for creating these spaces already began in two pilot prisons (the Rebibbia Women's prison of Rome and in Bologna) and the evaluation of the adopted model will lead to possible adjustments, if necessary, and to the subsequent extension of this programme to the other Institutions.*

- Progressive implementation of dynamic security within all the prisons.

*The positive progressive adoption of such system is in progress.*

- Cooperation with the National Olympic Committee in order to carry out sport activities within the largest possible number of institutions and the contemporary training of some prisoners as tutors and referees for some of the proposed individual sports.

9

*The program is in an experimental implementation stage in the Rebibbia Women's Institution of Rome and in Bologna.*

## **b . Measures for the overall reorganization of the detention regime in prisons**

The aim of the Government Action Plan is not only to review detention spaces in order to ensure the minimum square meters for each prisoner, but also to reshape the detention system as a whole taking into account European standards also on the basis of the recommendations of an ad hoc Ministerial Commission for measures to be adopted in the prison area. The measures currently under examination include:

- Clear and effective separation between the institutions for prisoners serving their sentence and those for persons detained on remand.
- Review of the criteria for accommodation and transfers, in accordance with legislative provisions and the European Prison Rules (a circular was already issued to that end).
- Increase of systematic cooperation with the Italian health authorities which are now responsible for the organization and implementation of health care in prison.
- Progressive adoption of a digital medical file (currently introduced in 37 prison institutions).

- Overall reorganization of prisoners' work, in accordance with the provisions in Rule 26, paragraph 7 of the European Prison Rules. The reorganization concerns the daily routine in prison, the so-called "lavorazioni penitenziarie" [working activities carried out by prisoners inside de prison], the involvement of prisoners in the refurbishment of their spaces, the organization of outdoor work, the vocational training (including work experience grants).
- Overall reorganization of the system of supply by external companies of food, extra food and shopping service, in order to improve their quality, streamline the procedure and ensure transparency.

### **3. INTERVENTIONS ON PRISON BUILDINGS**

Besides action aimed at reducing the recourse to detention and changing the prison regime offered, new spaces have been built and the existing ones have been renovated. In this regard, it must be specified that building works are aimed not only at increasing the space available but also at replacing outdated, costly and sometimes crumbling facilities, in order to allow dignified detention conditions compatible with the provisions of the Prison Rules and in line with the Constitution and the European standards (over the last few years **6 new prison institutions** have been built, to replace now totally inadequate old prisons and, as extension works were made, 10 other very old and uneconomic facilities were closed).

Restoration and extension works were substantial and the increase in prison capacity - **4,343 places**, mentioned above, shows only in part the importance of the intervention because as new spaces are being built, old and inadequate ones are being closed.

The construction of architecturally adequate spaces firmly continues. It's foreseen the opening of 4 other blocks for a total number of **988 places** (also in this case there is a partial closure of inadequate facilities also to optimize the use of staff) and the recovery of **1129 places** by May 2014.

Over the last year and, the Department of Prison Administration has devised and developed a computerized mechanism to control living spaces given to each prisoner in all the prisons of the country. The constant monitoring of spaces and number of prisoners is allowing a rapid reorganization and rationalization of the whole system. As of March 21, 2014, the prisoners in overcrowded conditions with a space of less than 3 sq. meters available were **1,972**. It must be specified that the number of persons detained in conditions considered by the Court in violation of Article 3 of the Convention, when Italy was sentenced in the *Torreggiani* case, certainly exceeded 10,000 units. In June 2013 they were 7,648 and since January of this year there has been a decrease of about 1,000 units per month. The decrease in the number of prisoners placed in detention spaces below square meters continues to drop rapidly as a result of interventions for the reallocation of prisoners facilitated by the control carried out on such activity by a monitoring group set up at the Department of Prison Administration.

As to the **1,972** prisoners who are still allocated in a space of less than 3 sq. meters, it must be emphasized that it is a temporary situation and these cases are exclusively present in large metropolitan remand prisons. The overall decrease in the number of prisoners allows reallocation according to acceptable parameters (reallocation is always carried out taking into account the needs of prisoners, and in particular the territorial proximity to the place of residence of their families).

As already mentioned, in a very short time, before the deadline of May 27, there will be no Italian detention institution presenting a situation such as to lead to the automatic violation of Article 3 in terms of unavailability of at least 3 sq. meters of living space per prisoner. In any case, these are not, and will not be, permanent situations (and are quite exceptional compared to the overall picture which covers more than 60,000 prisoners). Moreover, in case of possible occurrence of these situations, a complaint procedure may be started before the Supervisory judge, in accordance with the provisions in Decree Law no. 146/13 (converted into Law no. 10/2014).

## ALLEGATO 3

CONVEGNI, SEMINARI, CONFERENZE STAMPA, PROGETTI

## Conferenza stampa

20 marzo 2014, ore 10.30 - Palazzo della Presidenza della Regione Puglia

### Press release

La Conferenza presenterà il sito dell'«**Osservatorio sulla detenzione amministrativa degli stranieri e l'accoglienza dei richiedenti asilo in Puglia**» (disponibile all'indirizzo: <http://www.osservatoriomigranti.org>) e l'imminente pubblicazione del Rapporto finale realizzato dal gruppo di ricerca e intitolato "**Passaggi di frontiera**".

Coordinata dal **Prof. Avv. Luigi Pannarale**, la ricerca è stata condotta dai **Dipartimenti di Giurisprudenza e di Scienze Politiche** dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro", finanziata dalla **Fondazione Caripuglia**, con un contributo dell'Ufficio del **Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale** della Regione Puglia e il patrocinio dell'Assessorato alle **Politiche giovanili, cittadinanza sociale, attuazione del programma** della Regione Puglia.

Grazie alle indagini sul campo svolte dal gruppo di ricerca, l'Osservatorio offre per la prima volta un **monitoraggio delle condizioni di detenzione e del rispetto dei diritti umani** nel Centro di identificazione ed espulsione (Cie) di Bari, nonché un'**analisi critica delle prassi di accoglienza** dei richiedenti asilo in Puglia, nei tre Centri governativi per richiedenti asilo di Bari, Foggia e Brindisi (Cara), e nelle 22 strutture gestite dagli enti locali pugliesi nell'ambito del Sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati (Sprar).

Oltre a una mappa interattiva e a una serie di schede analitiche relative a ciascuna delle strutture indicate, il sito contiene anche un **repertorio completo sulle fonti normative e i rapporti nazionali e internazionali** esistenti sui temi della detenzione amministrativa e dell'accoglienza. Esso offre una preziosa e accessibile fonte di documentazione per giornalisti, politici, ricercatori e studenti su un tema cruciale per una regione come la Puglia, da anni ormai al centro della geopolitica delle migrazioni euro-mediterranee.



# 2

i CIE attualmente operativi in Puglia

# 1123

gli ingressi in media per anno

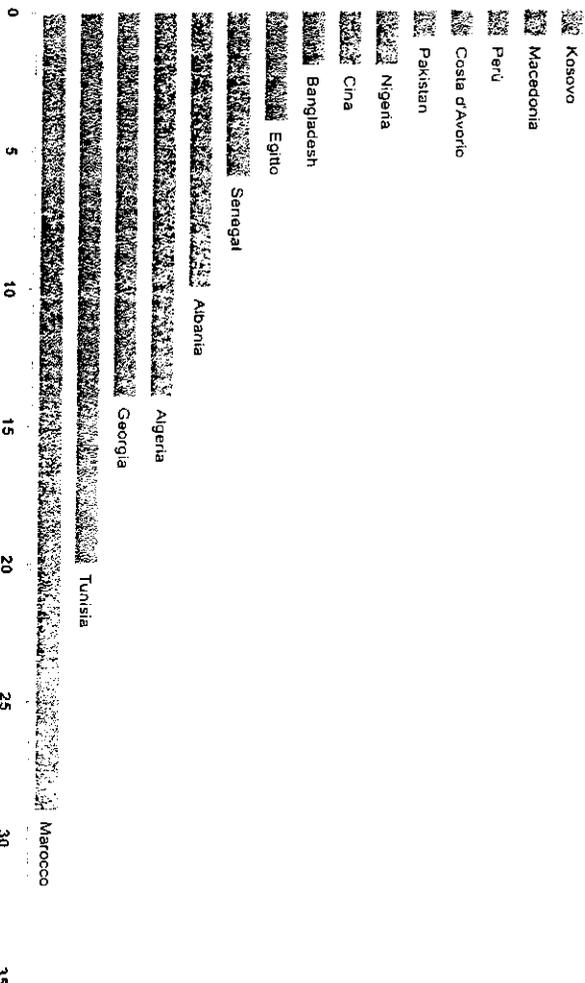
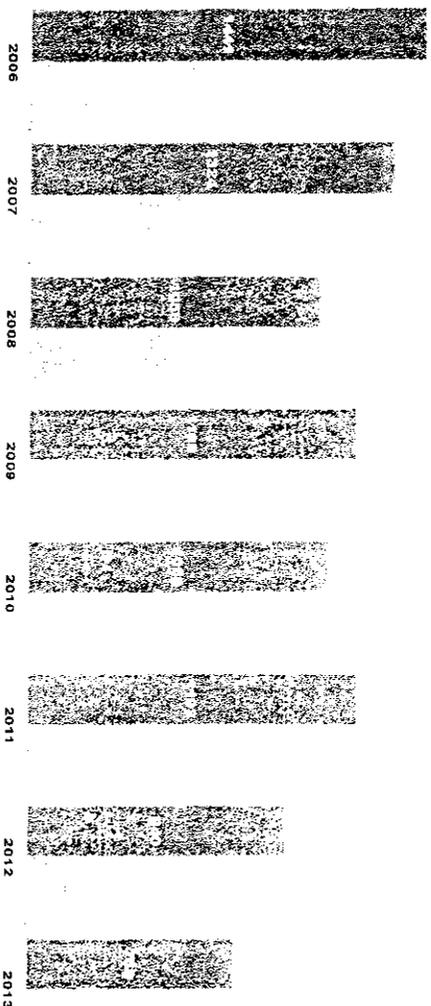
# 8890

il totale degli ingressi dal 2006

# 37%

In media la percentuale di stranieri effettivamente espulsi

Ingressi nel CIE e totale degli stranieri effettivamente espulsi 2006-2013



Nazionalità presenti al 31 dicembre 2013

## I Centri di identificazione ed espulsione in Puglia

I Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) sono strutture detentive create nel 1998 dalla legge "Turco-Napolitano", denominate originariamente Centri di Permanenza Temporanea (CPT). Il cui scopo è di "trattenere" fino ad un massimo di diciotto mesi gli stranieri, destinati all'espulsione in attesa dell'esecuzione di tale provvedimento. All'interno del CIE lo straniero subisce una privazione della libertà personale senza aver violato la legge penale, per ragioni direttamente connesse con l'amministrazione delle politiche migratorie.

La Puglia ospita strutture di trattamento destinate agli immigrati irregolari in via di espulsione sin dalla loro istituzione, nel 1998. I due centri attualmente operativi in regione, i CIE di Bari Palese e Brindisi Reslinco, hanno ospitato oltre 8.900 stranieri negli ultimi sette anni, con una media di oltre 1.000 ingressi per anno e un tempo di permanenza medio che oscilla tra i 60 e i 100 giorni. Il numero di ingressi e di presenze è andato progressivamente diminuendo, in consonanza con il trend nazionale, a partire dal 2010, quando ripetuti lavori di ristrutturazione resisi necessari a causa della continua vandalizzazione delle strutture hanno notevolmente diminuito i posti disponibili. A partire dal 2010 il CIE di Bari Palese funziona con una capacità ricettiva ridotta (112 posti disponibili a fronte dei 196 previsti dal Decreto Istitutivo), mentre il CIE di Brindisi Reslinco è chiuso per lavori di ristrutturazione dal maggio 2012.

Da sottolineare il dato sulle espulsioni effettivamente realizzate. A dimostrazione della scarsa utilità dell'affiliazione che subiscono gli stranieri all'interno di tali strutture, la percentuale di immigrati irregolari effettivamente rimpatriati è rimasta in genere molto bassa, con un picco del 51% nel 2008 e una media del 37% nel periodo.

# 3

## I CARA operativi in Puglia

# 4380

### Il totale de richiedenti accolti nel 2013

# 35923

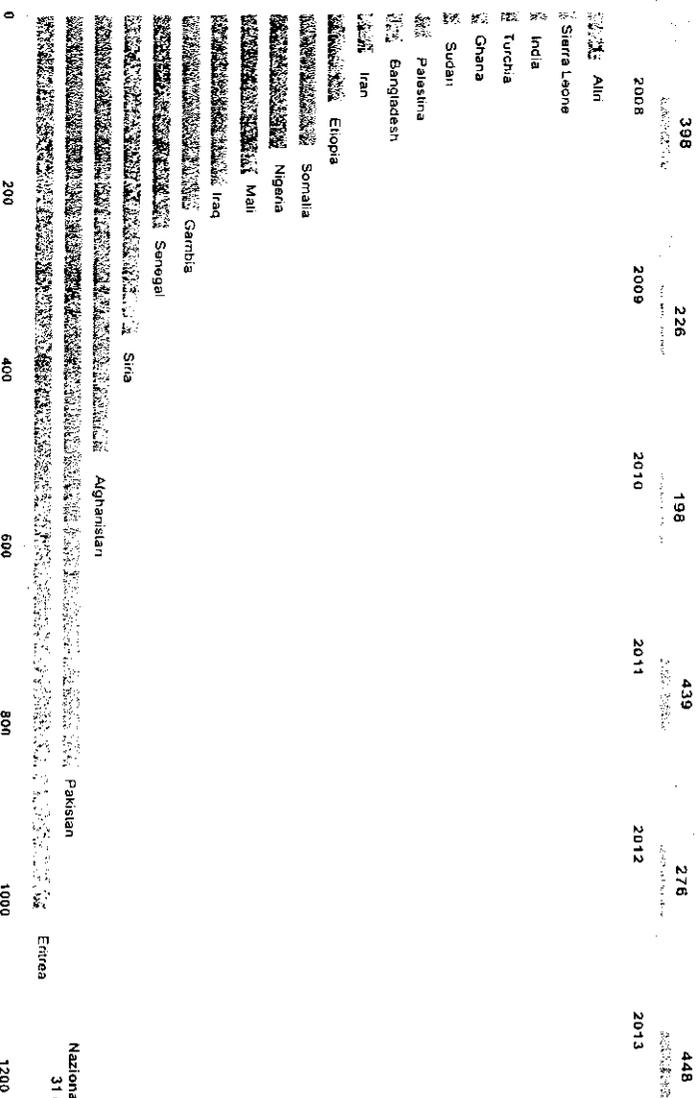
## Il totale de richiedenti accolti dal 2006

# 5987

### richiedenti accolti in media per anno



Totale degli Ingressi e delle donne accolte nei CARA 2008-2013



Nazionalità presenti al 31 dicembre 2013

## I Centri di accoglienza per richiedenti asilo in Puglia

I Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA) sono stati istituiti nel 2002 con la denominazione di Centri di Identificazione (CDI) ed infine disciplinati dal Dpr. n. 303/2004 e dal D.Lgs. n. 26/2008, cui si deve l'attuale denominazione. Tali centri sono chiamati ad ospitare i richiedenti asilo ammessi, o comunque presenti, sul territorio nazionale in attesa dell'esito della procedura di richiesta della protezione internazionale. Essi si rivolgono in particolare a quei richiedenti asilo che siano stati intercettati nell'atto di aggirare i controlli di frontiera o risultino privi di documenti di identificazione.

La Puglia è stata la regione che ha tenuto a battesimo gli odierni Centri di accoglienza, ospitando sin dalla fine degli anni Novanta strutture di accoglienza per i migranti sbarcati nei pressi delle coste meridionali del Paese. Dal 2008 operano in Puglia tre centri per richiedenti asilo, il primo di Bari Palese, quello di Foggia Borgo Mezzanone e quello di Brindisi Restinco (per un totale di 1930 posti). A tali strutture permanenti, si deve aggiungere il Centro di primo soccorso ed accoglienza (Cpsa) di Otranto, che apre solo in occasione di sbarchi nei pressi delle coste salentine. I tre Cara di Foggia, Bari e Brindisi, hanno accolto dal 2008 oltre 35.000 richiedenti asilo. Pur in un contesto di parziale ripresa degli sbarchi sul territorio pugliese, i Cara di Foggia, Bari e Brindisi hanno negli ultimi anni svolto prevalentemente la funzione di Centri di destinazione per i migranti sbarcati in altre regioni d'Italia. In particolare Sicilia e Calabria. Ciò è particolarmente evidente nel caso del Cara di Bari Palese, la cui capienza regolamentare è stata aumentata di 400 posti nel corso dell'ultima emergenza c.c. nord-Africa. Nel solo 2011 la struttura del capoluogo è giunta ad ospitare oltre 8.500 richiedenti asilo, in gran parte provenienti dalla Sicilia.

# 22

## centri SPRAR attivi in Puglia nel 2013

# 19

### enti locali coinvolti

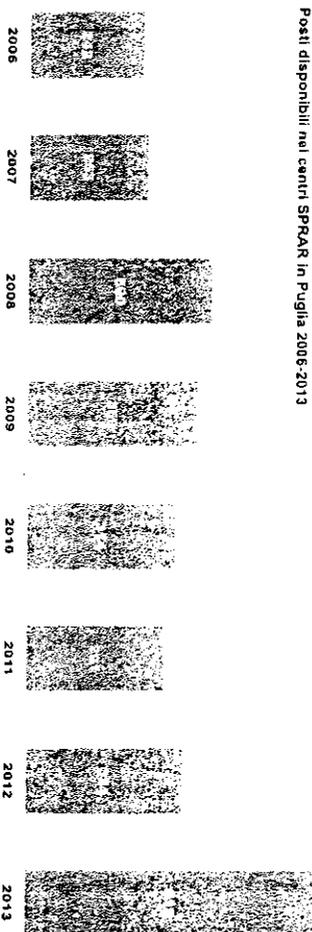
# 391

## beneficiari presenti nel 2013

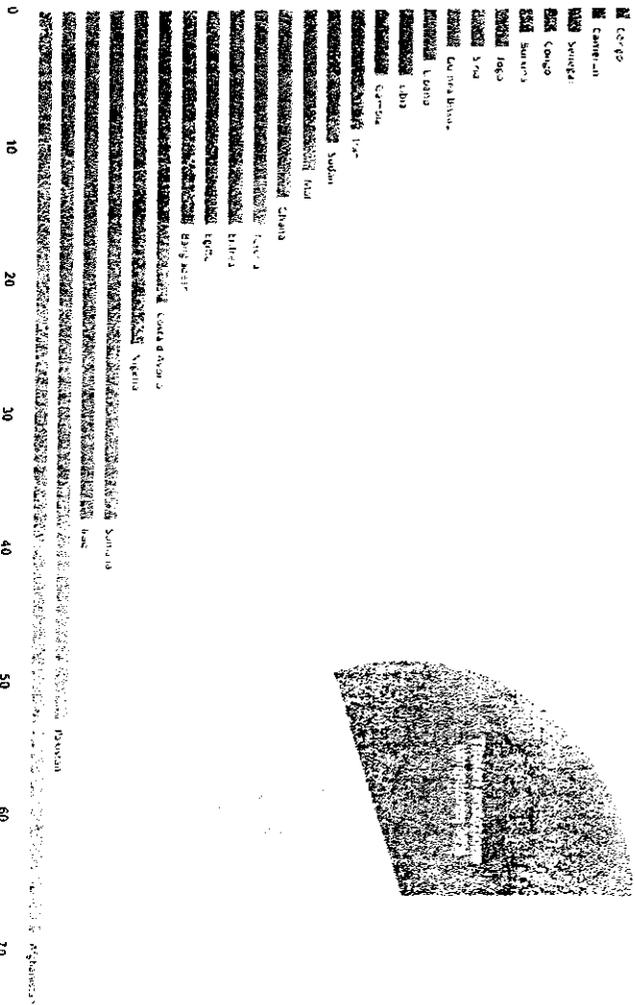
# 612

### posti disponibili

Posti disponibili nei centri SPRAR in Puglia 2006-2013



Status dei beneficiari al marzo-settembre 2013



Nazionalità dei beneficiari al marzo-settembre 2013

## I Centri SPRAR in Puglia

Il Servizio di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) rappresenta la "punta di eccellenza" del sistema complessivo di accoglienza per coloro che richiedono una forma di protezione allo Stato italiano. Affidato all'Anai sulla base di una convenzione con il Ministero dell'Interno, lo Sprar è composto da una rete di piccoli centri collettivi o appartamenti diffusi sul territorio, gestiti dagli enti locali sulla base di un bando triennale, e affidati operativamente ad associazioni del terzo settore. Attualmente lo Sprar è coinvolto in una profonda trasformazione poiché, a fronte del suo storico sottodimensionamento, è stato interessato nel corso del 2013 da una serie di ampliamenti straordinari, chiesti al Ministero dell'Interno agli enti locali, che hanno portato i posti complessivi a livello nazionale da 3.000 a 9.356.

La regione Puglia ricopre da tempo una posizione di primo piano per quanto riguarda l'accoglienza nell'ambito della rete Sprar. Secondo gli ultimi dati pubblicati dal Servizio centrale, nel 2012 la Puglia era al terzo posto tra le regioni italiane per numero di posti, subito dietro la Sicilia e il Lazio che da sole assorbono più di un terzo di tutti i posti finanziati, e al quinto posto per numero di accolti. Nel corso del 2013, i posti Sprar in Puglia sono passati da 334 a 612, attraverso una serie di ampliamenti che hanno riguardato i 22 progetti esistenti. In Puglia fanno parte dello Sprar 19 enti locali (17 comuni, 1 provincia, 1 unione di comuni): tra questi, si segnala l'unione di comuni "Unione Tre" che gestisce ben tre progetti, tra i quali l'unico progetto pugliese dedicato ai portatori di disagio psichico (sui due esistenti in Italia). Tutte le province pugliesi risultano coinvolte, con numeri diversi che rispecchiano solo in parte il rapporto con la popolazione, dal momento che la provincia più popolosa (Bari), al cui interno si trova neppure uno dei Cara più grandi d'Italia (quello di Bari Palese) si trova soltanto al terzo posto.



**CSV POIESIS**  
Centro Servizi al Volontariato  
della provincia di Brindisi



Provincia di Brindisi



Ministero della Giustizia  
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria  
Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di Lecce  
Sede di servizio di Brindisi

**CORSO di FORMAZIONE GRATUITO**

# Volontariato & Giustizia

## Mondo No Profit ed Esecuzione Penale Esterna



### Il corso

Per questo il CSV e l'UEPE invitano tutte le realtà no profit del territorio a partecipare ad un corso di formazione volto ad approfondire temi quali la esecuzione della pena, la giustizia ripartiva, la pena utile e le opportunità che il terzo settore può cogliere assumendo un ruolo attivo nel percorso di riscatto che le persone detenute devono compiere nei confronti della comunità, riconoscendo l'importanza del ruolo di raccordo tra istituzioni e territorio svolto dal volontariato come segno di attenzione della società civile ai problemi dell'esecuzione penale.

### L'obiettivo

Il corso nasce con l'obiettivo di far conoscere alle realtà associative e del terzo settore più vicine le diverse modalità di esecuzione della pena, le potenzialità e l'impatto positivo che un loro coinvolgimento diretto nei percorsi di pena alternativa può avere per le associazioni stesse, per le persone in esecuzione penale e per la comunità tutta. Il corso fornirà ai volontari gli strumenti operativi per comprendere il complesso sistema dell'esecuzione penale ed è rivolto a tutte le cittadine ed i cittadini a vario titolo interessati alla materia, e che intendano approfondire le tematiche in questione per diffonderle nella realtà locale e diventare a loro volta volontari. Per recupera-

re e per affermare il valore della cultura della legalità, occorre promuovere il concetto di cittadinanza fondato sulla coscienza del "diritto" e del "dovere", sul rispetto dell'altro, delle regole e delle leggi. I volontari sono sempre in prima linea nella tutela dei diritti e sul rispetto delle leggi; perciò riteniamo utile questo percorso che aiuterà a:

- comprendere il sistema penale,
- utilizzare strumenti operativi necessari,
- conoscere le normative relative a carcere, pene extra-murarie e immigrazione,
- sensibilizzare l'opinione pubblica sulle tematiche della realtà penitenziaria,
- sviluppare contatti concreti tra il mondo penitenziario e la società libera,
- offrire strumenti per favorire il reinserimento dei detenuti

### Svolgimento degli incontri

Il corso è strutturato in sei incontri che si terranno presso La Casa della Sussidiarietà, in Corte Ticino a Brindisi, e prevede la partecipazione di esperti, operatori e rappresentanti del mondo del volontariato

### INFO & ISCRIZIONI

CSV Brindisi  
Tel. 0831.515800 - 346.8647863  
www.csvbrindisi.it - info@csvbrindisi.it

#### INCONTRO

**Mercoledì 9 Ottobre - ore 16,00 > 18,00**  
Il senso della formazione.

#### Patto formativo

- Rino Spedicato (Presidente CSV Poiesis)

**Le misure alternative alla detenzione e l'ordinamento penitenziario.**

#### Elementi normativi

- Dott. Domenico Lobascio  
(Coordinamento operativo Puglia UEPE)

#### INCONTRO

**Martedì 15 Ottobre - ore 16,00 > 18,00**  
UEPE organizzazione e competenze.  
Le risorse e le resistenze della comunità locale al reinserimento del condannato

- Dott.ssa Giovanna Longo (UEPE Brindisi)

#### INCONTRO

**Martedì 22 Ottobre - ore 16,00 > 18,00**  
La relazione d'aiuto nell'esecuzione penale esterna potenzialità e trappole.  
Presentazione di alcune tecniche

- Dott. Domenico Lobascio  
(Coordinamento operativo Puglia UEPE)

#### INCONTRO

**Martedì 29 Ottobre - ore 16,00 > 18,00**  
Servizi territoriali ed esecuzione della pena.  
Integrazione tra operatori dei sistemi formali ed informali

- Operatori Serit DSM

#### INCONTRO

**Martedì 5 Novembre - ore 16,00 > 18,00**  
Volontariato e aspetti legislativi.  
Partecipazione della comunità locale alle politiche sociali

- Avv. Sergio Corbascio (consulente legale CSV Poiesis)

#### INCONTRO

**Martedì 12 Novembre - ore 16,00 > 18,00**  
La giustizia ripartiva: Supplemento di pena? Il lavoro di Pubblica Utilità

- Dott.ssa Fico Regina (Referente UEPE rapporti territorio)  
- Dott.ssa Urso (Referente UEPE Regionale)

#### INCONTRO

**Lunedì 2 Dicembre - ore 16,00 > 18,00**  
Stesura del vademecum del volontariato  
Bilancio e valutazione del corso

- Dott. Pietro Rossi (Garante dei diritti dei detenuti)  
- Dott.ssa Annamaria Dello Preite (Dir. Casa Circ. Brindisi)



Centro Servizi Volontariato  
Provincia di Brindisi

Brindisi, 30 Settembre 2013

## COMUNICATO STAMPA

### **Volontariato&Giustizia – Mondo No Profit ed Esecuzione Penale Esterna”**

*in corso gratuito organizzato e promosso da CSV Poiesis ed Uepe di Brindisi*

Si svolgerà **Mercoledì 2 Ottobre** pv alle **ore 16,00** l'incontro di presentazione del corso di formazione gratuito "Volontariato&Giustizia –Mondo No Profit ed Esecuzione Penale Esterna", organizzato e promosso dal CSV Poiesis e dall'Uepe di Brindisi, col partenariato della Casa Circondariale di Brindisi e la Provincia di Brindisi. Gli incontri, della durata di due ore ciascuno, si svolgeranno il mercoledì, **presso la "Casa della Sussidiarietà" (Corte Ticino – quartiere Perrino) a Brindisi.**

#### **Il corso**

Per questo il CSV e l'UEPE invitano tutte le realtà non profit del territorio a partecipare ad un corso di formazione volto ad approfondire temi quali la l'esecuzione della pena, la giustizia ripartiva, la pena utile e le opportunità che il terzo settore può cogliere assumendo un ruolo attivo nel percorso di riscatto che le persone detenute devono compiere nei confronti della comunità, riconoscendo l'importanza del ruolo di raccordo tra istituzioni e territorio svolto dal volontariato come segno di attenzione della società civile ai problemi dell'esecuzione penale.

#### **L'obiettivo**

Il corso nasce con l'obiettivo di far conoscere alle realtà associative e del terzo settore più da vicino le diverse modalità di esecuzione della pena, le potenzialità e l'impatto positivo che un loro coinvolgimento diretto nei percorsi di pena alternativa può avere per le associazioni stesse, per le persone in esecuzione penale e per la comunità tutta. Il corso fornirà ai volontari gli strumenti operativi per comprendere il complesso sistema dell'esecuzione penale ed è rivolto a tutte le cittadine ed i cittadini a vario titolo interessati alla materia, e che intendano approfondire le tematiche in questione per diffonderle nella realtà locale e diventare a loro volta volontari. Per recuperare e per affermare il valore della cultura della legalità, occorre promuovere il concetto di cittadinanza fondato sulla coscienza del "diritto" e del "dovere", sul rispetto dell'altro, delle regole e delle leggi. I volontari sono sempre in prima linea nella tutela dei diritti e sul rispetto delle leggi, perciò riteniamo utile questo percorso che aiuterà a:

- comprendere il sistema penale,
- utilizzare strumenti operativi necessari,
- conoscere le normative relative a carcere, pene extra-murarie e immigrazione,
- sensibilizzare l'opinione pubblica sulle tematiche della realtà penitenziaria,
- sviluppare contatti concreti tra il mondo penitenziario e la società libera,
- offrire strumenti per favorire il reinserimento dei detenuti

#### **Svolgimento degli incontri**

Il corso è strutturato in sei incontri che si terranno presso La Casa della Sussidiarietà, in Corte Ticino a Brindisi, e prevede la partecipazione di esperti, operatori e rappresentanti del mondo del volontariato

#### **IL PROGRAMMA:**

##### **1° GIORNATA**

**Mercoledì 9 Ottobre - ore 16,00>18,00**

Il senso della formazione.

Patto formativo

---

**Centro Servizi Volontariato POIESIS Brindisi**

Piazza Di Summa, c/o ex Caserma 11100 Brindisi

Tel. 0831.818800 - Fax 0831.812701

0831.812701 - 0831.812701 - www.csvbrindisi.it

C.F. 91079310743



Centro Servizi Volontariato  
Provincia di Brindisi

- Rino Spedicato (Presidente CSV Poiesis)

Le misure alternative alla detenzione e l'ordinamento penitenziario.

Elementi normativi

- Dott. Domenico Lobascio (Coordinamento operativo Puglia UEPE )

**II° GIORNATA**

*Martedì 15 Ottobre - ore 16,00>18,00*

UEPE organizzazione e competenze.

Le risorse e le resistenze della comunità locale al reinserimento del condannato

- Dott.ssa Giovanna Longo (UEPE Brindisi)

**III° GIORNATA**

*Martedì 22 Ottobre - ore 16,00>18,00*

La relazione d'aiuto nell'esecuzione penale esterna potenzialità e trappole.

Presentazione di alcune tecniche

- Dott. Domenico Lobascio

(Coordinamento operativo Puglia UEPE )

**IV° GIORNATA**

*Martedì 29 Ottobre - ore 16,00>18,00*

Servizi territoriali ed esecuzione della pena. Integrazione tra operatori dei sistemi

formali ed informali

- Operatori Sert DSM

**V° GIORNATA**

*Martedì 5 Novembre - ore 16,00>18,00*

Volontariato e aspetti legislativi.

Partecipazione della comunità locale

alle politiche sociali

- Avv. Sergio Corbascio (consulente legale CSV Poiesis)

**VI° GIORNATA**

*Martedì 12 Novembre - ore 16,00>18,00*

La giustizia ripartiva: Supplemento di pena?

Il lavoro di Pubblica Utilità

- Dott.ssa Ficco Regina (Referente UEPE rapporti territorio)

- Dott.ssa Urso (Referente UEPE Regionale)

**VII° GIORNATA**

*Lunedì 2 Dicembre - ore 16,00>18,00*

Stesura del vademecum del volontariato

Bilancio e valutazione del corso

- Dott. Pietro Rossi (Garante dei diritti dei detenuti)

- Dott.ssa Annamaria Dello Preite (Dir. Casa Circ. Brindisi)

entro servizi volontariato POIESIS Brindisi

Provincia di Brindisi, via ex Casale delle Falegnaie Brindisi

74100 Brindisi - Tel. 0874/11781

Il volontariato è un lavoro di tutti.

C.F. 91058090748

**PROGETTO O.A.S.I.S. – Organizational models for the Apulian Social and job  
Inclusion System for offenders – CODICE VP/2013/012/0507**

**SCHEDA DI SINTESI**

**BANDO DI RIFERIMENTO:** CALL FOR PROPOSALS FOR SOCIAL POLICY EXPERIMENTATIONS SUPPORTING SOCIAL INVESTMENTS - Reference: VP/2013/012 - Budget Heading: 04.04 01 02

**PROPONENTE:** Consiglio Regionale della Puglia - Ufficio del Garante delle Persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (REGIONE PUGLIA) rappresentato dal Garante, sig. Pietro Rossi

**BUDGET:** Euro 956.914,91 (di cui contributo richiesto: Euro 733.516,96)

**TEMA SPECIFICO:** *Activating and enabling benefits and services to support people's inclusion in society and the labour market*

**PERIODI DI IMPLEMENTAZIONE PREVISTO:** Ottobre 2014 – Settembre 2017

**SINTESI DELLA PROPOSTA:**

Il Progetto intende implementare in Puglia una sperimentazione sociale nel settore della inclusione socio-lavorativa delle persone in esecuzione penale.

La sperimentazione mira a dimostrare che un modello organizzativo inter-istituzionale composto dai soggetti di seguito indicati, è in grado di conseguire una inclusione socio-lavorativa migliore, riducendo drasticamente i tassi di recidiva, rispetto ad esperienze che non si basano su un approccio fortemente integrato pubblico-privato e che non valorizza il ruolo innovativo dell'impresa sociale:

- 1) decisore politico competente in materia di inclusione socio-lavorativa delle persone in esecuzione penale in Puglia,
- 2) sistema pubblico dei servizi penali e sociali locali per le persone in esecuzione penale,
- 3) sistema del privato sociale che offre servizi di inclusione socio-lavorativa alle persone in esecuzione penale
- 4) sistema delle imprese for profit.

La modellizzazione *dell'Apulian Social and job Inclusion System for offenders* (Sistema pugliese di inclusione socio-lavorativa di persone in esecuzione penale) verrà effettuata attraverso la analisi comparativa di due interventi sperimentali di inclusione socio-lavorativa gestiti da imprese sociali con un approccio inter-istituzionale e inter-settoriale, ed in particolare attraverso il confronto e la valutazione degli impatti che gli stessi avranno avuto a distanza di un anno dal loro termine sul gruppo target, con gli impatti generati su altri gruppi target di controllo coinvolti in altre esperienze di re-inserimento lavorativo presenti in Puglia.

La sperimentazione sarà inoltre sottoposta a valutazione interna ed a cura di *Peers* internazionali (SPAGNA: Università Coruña, GERMANIA: Università di Brema, FINLANDIA: Bovallius) e nazionali (ITALIA: Consorzio OPEN).

Sulla base di tale valutazione verrà realizzato un Report di sintesi in cui saranno dettagliate le lezioni apprese, che verrà sottoposto alla valutazione del livello politico della Commissione e che servirà al Proponente per realizzare una proposta di Legge regionale, corredata dal relativo regolamento attuativo, per implementare *l'Apulian Social and job Inclusion System for offenders*.

**PARTNER COINVOLTI:**

1. ESCOOP – Cooperativa Sociale Europea – sce .
2. Consorzio fra Cooperative sociali Elpendù
3. Cooperativa Sociale L'Obiettivo
4. Università degli Studi di Bari - Dipartimento di Giurisprudenza
5. Istituto Ortopedico REHA srl.

**Titolo del progetto** **MAGIKAMBUSA** Spazio ludico per minori in visita ai congiunti detenuti c/o Casa Circondariale di Trani

## 1. Caratteristiche del gruppo informale

*Descrivere brevemente le caratteristiche del gruppo proponente evidenziando, se presente, la coerenza del profilo di studi, attitudinale, professionale e di esperienza di ogni singolo partecipante con l'oggetto della proposta progettuale. Max 1.500 caratteri spazi inclusi*

Referente: **Dott. Giuseppe Scandamarro**, laureato in Psicologia e regolarmente iscritto all'Ordine degli Psicologi Puglia con Matr. 3683. Psicologo dello Sport per il settore giovanile dell'A.S.D. Virtus Calcio Trani, ha effettuato servizio presso gli Istituti Scolastici come Psicologo e presso la Coop. OASI2 di Trani nel progetto "Città Invisibili". Intensa attività universitaria, politica, associativa e volontariato.

Componenti: **Annarita Amoruso**, laureanda in Educazione Professionale e diplomata al Liceo Psicopedagogico; Home Maker per bambini e ragazzi disabili, animatrice presso ludoteche e lunghe esperienze di volontariato, associazionismo e scoutismo, maturando competenze organizzative in contesti strutturati (ospedali, ludoteche) e contesti domestici; **Sandra Bezzato**, laureata come Operatore dei Servizi Sociali e laureanda Magistrale in Progettazione delle Politiche di Inclusione Sociale; educatrice presso Scuole Elementari. Tirocinante nell'ambito Servizi Sociali Minorili del Comune di Trani.

Il Gruppo Informale, ognuno per le proprie competenze professionali, ha mostrato spiccata attitudine all'attività sociale e di assistenza alle categorie c.d. "deboli". I tre soggetti del Gruppo sono attualmente impegnati come operatori volontari presso il C.A.V. SAVE di Trani, occupandosi di violenza contro donne e minori. La formazione accademica e formativa appare coerente e pienamente corrispondente con la prevista attività progettuale. Per maggiori dettagli si rinvia ai CV allegati.

## 2. Cosa s'intende realizzare e perché?

*Descrivere origini, contenuti e motivazioni principali dell'idea progettuale, evidenziandone punti di forza e punti di debolezza. Max 1.500 caratteri spazi inclusi*

Il Progetto "MagiKambusa" si propone di creare uno spazio ludico all'interno della Casa Circondariale di Trani, nei pressi della sala colloqui destinata ai congiunti dei detenuti. Stante l'alta affluenza di persone che accedono ai colloqui presso la struttura carceraria, tra i quali numerosi bambini, si è pensato di realizzare un'area attrezzata per attività laboratoriali e ludiche. Tale progetto permetterebbe di promuovere, realizzare e dare vita a uno spazio integrato con l'obiettivo di accogliere e accompagnare il bambino e la sua famiglia nella fase pre e post-colloquio, intercettare il disagio e garantire il diritto al mantenimento del legame genitoriale. Gli operatori potranno affiancare i bambini durante le attese che risultano lunghe e pesanti a causa dell'iter particolarmente complesso cui sono sottoposte le persone che accedono ai colloqui negli istituti carcerari. Gli operatori si propongono mediante attività che si andranno qui di seguito a descrivere meglio, di riuscire a ridurre l'impatto che la struttura carceraria ha sul bambino. Tale spazio, oltre a costituire un punto di aggregazione sociale tra i bambini con esperienze e vissuti comuni, permetterebbe agli stessi di trascorrere qualche ora in uno spazio a loro confacente. In quest'area sarà inoltre allestita una piccola nursery con poltrone per allattamento e fasciatoi per le esigenze di mamme e bambini molto piccoli.

RISULTA INVIATO CON COPIA PRATICA 28 BIRT5 IN DATA 18.10.2012  
ALLA DIREZIONE PUGLIA SERVIZIO POLITICHE GIOVANILI E CITTADINANZA  
SOCIALE - CHE' VALUTATO ACCORDABILIT', IN SITUAZIONI DOVUTE  
ESSERE VALUTATO PER IL PUNTO AL FINE DEL RINNOVAMENTO.  
CIAO BIRGUESI

### 3. Analisi del contesto settoriale e territoriale di riferimento

*Analisi dei bisogni e tendenze in atto; analisi della domanda e dell'offerta; concorrenti attuali e potenziali) del servizio/prodotto/attività che s'intende realizzare; minacce od opportunità dell'ambiente esterno e relativi possibili impatti/conseguenze sull'idea; adeguatezza del progetto alla realtà territoriale/settoriale in cui si interviene. Max 15.000 caratteri spazi inclusi*

La detenzione di un genitore rappresenta un elemento di frattura nel contesto familiare, rivelandosi spesso un fattore disadattivo a carico dei figli. Le modifiche apportate da questo evento all'interno del nucleo familiare, intervenendo sugli equilibri relazionali dei componenti, ma anche sulle condizioni sociali ed economiche, possono costituire la fonte di numerose problematiche che si riflettono sullo sviluppo del minore anche a distanza di tempo. Sovente l'esperienza detentiva è solamente una delle molteplici espressioni di una preesistente situazione di disagio del nucleo, per cui le problematiche rilevate a carico dei figli non possono sempre essere ricollegate *sic et simpliciter* alla detenzione, ma devono essere valutate alla luce dell'influenza di altri determinanti fattori. In molti casi il genitore ha un vissuto di devianza piuttosto complesso che ha condizionato sia il nucleo familiare sia l'educazione dei figli, ben prima della carcerazione. Dalle ricerche condotte in questo campo, è evidente come nella maggior parte dei casi i genitori che pongono in essere condotte delinquenziali, sono spesso vittime essi stessi di contesti contrassegnati da disadattamento sociale e familiare. Una delle principali cause di tale disadattamento può essere individuata nell'appartenenza a famiglie disgregate, scarsamente coese, o inserite in gruppi socialmente emarginati, ad esempio a causa della loro condizione d'immigrati. Sono frequenti anche le esperienze di tossicodipendenza da abuso di alcol o da sostanze stupefacenti, che incidono profondamente sulle dinamiche interpersonali del nucleo, caratterizzate da interazioni conflittuali, a causa dell'instabilità caratteriale che questa condizione spesso comporta. Un altro parametro rilevante può essere costituito dalla precarietà lavorativa dei genitori, che si correla sia alla vicenda penale del soggetto deviante, che al disadattamento del nucleo familiare, determinandone lo status economico. Molto influente sul disadattamento dei figli è inoltre il "clima" familiare che si respira all'interno del nucleo, in particolare in rapporto alla relazione esistente nella coppia genitoriale.

Dati tutti questi fattori che possono determinare in modo più o meno influente il disadattamento familiare, la detenzione rappresenta comunque un momento di cesura, che interrompe il complesso gioco di equilibri che sottende al funzionamento del nucleo, imponendo un nuovo assetto e nuove dinamiche di relazione.

L'assenza improvvisa e inaspettata del genitore può causare nel bambino la nascita di un profondo senso di ansia, molto spesso aggravato dalla mancata conoscenza della verità. Alcuni studi sui figli dei detenuti hanno mostrato come la mancanza di una franca spiegazione riguardo all'accaduto, alimenta nei bambini peggiori fantasie e paure che non la realtà della situazione. Il sapere che il padre, o la madre sono in vacanza, all'ospedale, sono partiti per un viaggio di lavoro, e non aver avuto da loro un saluto, non ricevere spiegazioni o telefonate produce nei bambini un sentimento di rifiuto, e di abbandono che danneggia il senso di autostima, e che può provocare, anche a lungo termine, dei turbamenti nello sviluppo della personalità. Le risposte disadattive dei figli alle situazioni di stress provocate dalla detenzione, possono essere le più varie e spaziate dal disturbo fisico, associato a ritardo nello sviluppo, a manifestazioni d'irrequietezza o aggressività sul piano comportamentale, senza escludere atteggiamenti pseudo adulti o stigmatizzanti, atteggiamenti di tipo inibitorio, o all'opposto seduttivi. In alcuni casi si può arrivare all'estrema espressione del disagio attraverso le situazioni di disadattamento scolastico, e la messa in atto di veri e propri atteggiamenti anti giuridici.

Spesso i figli soffrono della detenzione più del genitore stesso, pagando il prezzo di una colpa che non hanno commesso.

Partendo dal presupposto che la situazione di sovraffollamento e di pessime condizioni di vita nelle carceri pugliesi, diviene ogni giorno più drammatica essendo sempre più in presenza di carenze infrastrutturali unite all'esiguo numero di personale, assolutamente sottodimensionato rispetto alla popolazione carceraria, impone un intervento comune, affiancati dalle istituzioni, unitamente alla situazione di assoluta carenza dell'assistenza socio - sanitaria.

Non solo in Puglia, ma in tutta Italia le carceri versano in una situazione di tale sovraffollamento da non garantire ai detenuti le condizioni minime di dignità umana;

In Puglia secondo i dati diffusi dal DAP al 30 settembre 2012 la popolazione carceraria, a fronte di una capienza pari a 2.500 posti, consta di 4375 detenuti dislocati negli undici

istituti di pena presenti nel territorio. Nello specifico il Carcere di Trani ha una popolazione di detenuti oscillante tra i 350 e 400 detenuti a seconda dei trasferimenti ed eventuali arresti. La situazione di assoluta disparità tra popolazione carceraria e personale addetto, nonché la quasi totale carenza di servizi socio sanitari, impediscono di fatto che il carcere sia una forma di riabilitazione sociale oltre che di pena; A questo deve aggiungersi il disagio dei familiari dei detenuti, in particolare dei bambini, che ogni giorno per tutta la settimana sono costretti a sottoporsi a lunghe procedure di controllo in condizioni non favorevoli. Motivo per il quale si è pensato di realizzare questo progetto.

Il dato che si riferisce alla frequentazione dei minori utenti dei colloqui con i congiunti detenuti si aggira intorno ai 50 - 60 nell'arco della settimana, a seconda che si tratti di periodo di attività scolastica o meno (fonte: Casa Circondariale di Trani). Tali dati ci inducono a pensare che il servizio offerto sia rispondente alla domanda, vista l'affluenza: deve considerarsi che i colloqui si tengono dal Lunedì al Sabato dalle ore 9.00 alle ore 13.00 (numero di giornate ampliato proprio a causa del sovraffollamento presente nella struttura).

L'idea progettuale sarebbe innovativa e unica nel territorio pugliese atteso che non vi sono servizi simili, pertanto appare adeguata alla realtà in cui s'intende operare e intervenire.

Le minacce e i possibili impatti negativi sul nostro progetto, potrebbero essere rappresentati dalla diffidenza dalle famiglie dei detenuti rispetto alla novità dell'idea, nonché la presenza degli operatori potrebbe apparire come un'intromissione nella sfera affettiva. Tale situazione sarà però sicuramente superata dell'utilità del servizio offerto.

## 4. Obiettivi

*Descrivere gli obiettivi qualitativi e quantitativi che si intendono raggiungere attraverso la realizzazione dell'idea evidenziando gli indicatori verificabili del loro raggiungimento. Max 5.000 caratteri spazi inclusi*

**PREMESSA:** Il Progetto "MagiKambusa" ha un duplice obiettivo: migliorare la situazione dei minori coinvolti direttamente e indirettamente nella detenzione del congiunto nell'Istituto Penitenziario tranese coinvolto nel Progetto e sensibilizzare e promuovere nella comunità locale le tematiche legate al mondo del disagio sociale dei minori e al carcere.

**OBIETTIVO GENERALE:** Il presente Progetto "MagiKambusa", grazie all'apporto dell'Equipe Multidisciplinare, ha la finalità di migliorare alcuni servizi rivolti ai minori che vivono direttamente e indirettamente la condizione di detenzione di un loro congiunto all'interno dell'Istituto Penitenziario della Città di Trani.

### OBIETTIVO SPECIFICO 1

- Gestire la particolare situazione di emergenza legata alla separazione che tutta la famiglia (coppia madre-bambino, triade padre - madre- bambino) si trova ad affrontare nella crisi da trauma da carcere;

**BISOGNI**

Aumentare il numero di minori presenti ai colloqui con i congiunti;

**INDICATORI**

Confronto tra il numero di minori presenti ai colloqui con i congiunti nel 2012 rispetto al numero di quelli presenti nei dodici mesi del Progetto.

**RISULTATI ATTESI**

Aumento di almeno il 20% la presenza dell'utenza alla fine dell'anno di Progetto rispetto all'anno 2012

### OBIETTIVO SPECIFICO 2

- Creare spazi di mediazione tra il "dentro" ed il "fuori" dal carcere; contrastare il rischio di esclusione sociale, relazionale e formativa dei figli minori (abbandono scolastico, devianza);

**BISOGNI**

Aumentare il gradimento dei minori e dei propri congiunti che prenderanno visione del servizio offerto;

**INDICATORI**

Confronto tra i questionari di gradimento espletati a inizio servizio e quelli svolti nei sei mesi finali del Progetto;

**RISULTATI ATTESI**

Aumento del gradimento anche da parte dei congiunti che accompagneranno i minori presso la nostra struttura.

### **OBBIETTIVO SPECIFICO 3**

- Sensibilizzare e promuovere nel territorio di attuazione del progetto le tematiche legate al mondo dell'infanzia e del carcere.

Il presente Progetto vuole aumentare la promozione delle tematiche legate al mondo minorile e al carcere nel territorio di attuazione. Questo ha la finalità di sensibilizzare maggiormente sulle situazioni di disagio del minore e sulla situazione carceraria la popolazione presente nel territorio di attuazione del progetto.

#### **BISOGNI**

Aumentare il numero degli incontri di sensibilizzazione sull'argomento;

#### **INDICATORI**

Confronto tra il numero di eventi di sensibilizzazione svolti nel 2012 rispetto al numero di quelli attuati nei dodici mesi del Progetto;

#### **RISULTATI ATTESI**

Aumento di almeno il 30% del numero di eventi di sensibilizzazione alla fine dell'anno di Progetto rispetto all'anno 2012.

"MagiKambusa" si propone di migliorare il periodo di attesa del colloquio cogliendo e intercettando le eventuali situazioni di disagio che accompagna il bambino e ha il carico di sostenere l'assenza dell'altro genitore offrendo allo stesso tempo ai figli delle persone detenute un'occasione di socializzazione tra pari attraverso lo svolgimento di attività educative, scelte in base all'età dei bambini utilizzando lo strumento del gioco, la possibilità di esprimersi senza timori in un ambiente protetto e a dare significato alla separazione forzata dal genitore, sostenendolo nell'acquisizione di strategie e strumenti utili per affrontarla.

## **5. Fasi e attività tramite le quali si svolge il progetto**

*Descrivere le fasi del progetto e le attività che si vogliono realizzare, con l'indicazione dei tempi di esecuzione. Max 15.000 caratteri spazi inclusi*

- **OPERATIVITA' DELL'EQUIPE ALL'INTERNO DELL'ISTITUTO PENITENZIARIO:**  
Progettazione e realizzazione delle attività: spazio ludico ricreativo, laboratori. Le attività del progetto si articolano in tre momenti differenti:
  - a) Accoglienza nello spazio "MagiKambusa": lo scopo è allentare la tensione che si crea con le procedure d'entrata effettuate per poter accedere dall'esterno all'interno del carcere. Gli operatori, con la loro presenza, facilitano la comprensione e cercano di attenuare il più possibile i fattori negativi di un'esperienza che per alcuni aspetti può essere veramente difficile da capire e gestire, soprattutto per un minore.
  - b) Permanenza nello spazio "MagiKambusa": con la presenza degli operatori, i piccoli utenti sperimentano delle attività ludiche e creative. Gli operatori avranno diverse funzioni: animare alcuni momenti, in modo particolare i laboratori; facilitare e/o proporre l'avvio di alcune attività; garantire un ambiente accogliente e sereno in cui il minore sia tutelato e aiutato, insieme alla restante famiglia a creare momenti importanti per la sua crescita psico-affettiva. Attraverso la relazione con gli operatori e gli strumenti professionali e ludici messi a disposizione, il minore è aiutato a concludere positivamente l'esperienza vissuta all'interno del carcere.  
Il servizio sarà garantito sia di mattina che di pomeriggio a giorni alterni dal lunedì al venerdì, giorni dedicati ai colloqui tra congiunti.  
Segue un dettagliato elenco dei laboratori proposti:
    1. Pollice verde: ogni partecipante "adotterà" un seme o una piantina, firmerà un contratto di adozione della stessa che dovrà curare e crescere con l'aiuto e la collaborazione dei volontari. Ogni piantina sarà accompagnata da un'etichetta colorata con riportato il nome di chi ha realizzato il lavoro, ci sarà sempre qualcuno responsabile di tutta la serra. Quest'attività vuole far capire l'importanza di "prendersi cura di qualcosa", in questo caso le piantine, che hanno bisogno di aiuti e di un'attenzione costante per crescere e svilupparsi

bene.

2. Biblioteca: in questo spazio si possono trovare libri su appositi scaffali, ordinati per argomenti (narrativa, fiabe, scienze..) e per fascia d'età. Ogni minore può così scegliere e prendere in prestito il volume.
  3. Informatica: questo laboratorio è destinato prevalentemente ai bambini più grandi, e offre loro la possibilità di effettuare ricerche multimediali per la scuola o interessi personali, di giocare e di interagire in modo creativo e formativo con i computer. Sono installati programmi interattivi che stimolano la creatività e la collaborazione.
  4. Pittura: questo laboratorio è dato spazio alla libera espressione e creatività e al piacere di esprimersi liberamente senza timore del giudizio altrui; le pareti sono attrezzate con cartelloni sui quali dipingere e nella stanza è presente tutto il materiale occorrente per dipingere, posto al centro all'interno di un carrello.
  5. Teatro: questo laboratorio, utile per facilitare la libera espressione delle proprie emozioni, dei propri vissuti, sia negativi sia positivi, facilitandone la comprensione, propone diversi livelli e possibilità di realizzazione: dalla drammatizzazione di una fiaba, all'improvvisazione, al divertirsi travestendosi e truccandosi, ad attività di mimo, il tutto con il supporto dell'equipe.
  6. Arte e manualità: in questo laboratorio la creatività è messa in primo piano; con il sostegno di un membro dell'equipe responsabile del laboratorio, i bambini possono "sperimentarsi" con pasta di sale, pongo, creta, riso, pasta, carta, colla ecc..
  7. Piccoli amici: in quest'attività, con la collaborazione dell'equipe, i bambini si prendono cura di alcuni animali. All'interno della struttura è possibile allestire un acquario, mentre in uno spazio verde, adiacente alla kambusa si può dare la possibilità ad altri piccoli animali, sottratti a situazioni di difficoltà, di trovare un habitat naturale. La presenza di animali spesso facilita la creazione di momenti in cui le persone riescono ad esprimere e a condividere alcune emozioni e sentimenti che altrimenti rimarrebbero esclusivi della persona che li vive; l'espressione e la condivisione delle proprie emozioni e dei propri sentimenti, infatti, sono esperienze fondamentali per la crescita positiva di un individuo e per la creazione di solidi e positivi legami anche tra pari.
- c) Distacco dal congiunto detenuto: Attraverso la relazione con l'equipe e gli strumenti messi a disposizione dalla struttura, il minore viene aiutato a concludere positivamente l'esperienza vissuta all'interno di "MagiKambusa".

• **VALUTAZIONE IN ITINERE DELL'ANDAMENTO DEL PROGETTO:**

Nelle riunioni di équipe, dal quarto mese, a cui partecipa tutto il personale deputato allo svolgimento dell'attività, a cadenza mensile, si valuterà l'andamento qualitativo e quantitativo del progetto, per verificare se si stanno realizzando gli obiettivi preposti e le eventuali problematiche emerse. Si cercherà di analizzare le diverse variabili che stanno condizionando i risultati del progetto e i possibili cambiamenti positivi da apportare a esso.

Attraverso questi incontri si cercherà anche di mantenere monitorato il grado di soddisfazione dell'operatore nei confronti non solo dell'attività svolta ma anche rispetto alle competenze che ha potuto acquisire o sviluppare; inoltre, di mantenere sempre alta la sua motivazione, attraverso attività anche ludiche e di gruppo, e il suo interesse verso i temi trattati, permettendo un costante miglioramento di quanto offerto affinché si senta protagonista di quest'anno di crescita esperienziale e personale.

Si prevede anche, man mano che si andrà incrementando l'utenza, di riuscire a costituire una commissione di studi che analizzerà le problematiche presentate, fornendo dati anche agli enti locali, al fine di creare una collaborazione certamente utilissima al territorio e al suo sviluppo sociale.

• **VALUTAZIONE DI FINE PROGETTO:**

Nell'ultimo mese ci sarà una supervisione per analizzare i risultati del Progetto, se corrispondono con quelli attesi, e le eventuali problematiche emerse o le eventuali variabili positive riscontrate nell'attuazione del progetto; questo al fine di migliorare un eventuale progetto futuro e per superare gli eventuali limiti e le problematiche riscontrate.

• **EVENTO PUBBLICO CONCLUSIVO:**

In seguito all'analisi dei dati finali ed alla relazione conclusiva sarà previsto un incontro pubblico dove verranno coinvolti tutti i Partner del progetto e la cittadinanza

al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica e render partecipi tutti di una realtà che è spesso nascosta.

## 6. Risorse necessarie

*Indicare il piano delle risorse umane, tecniche e finanziarie da utilizzare, con particolare riguardo alle caratteristiche e al costo delle risorse umane necessarie (interne ed esterne al gruppo), alle tipologie di beni strumentali (in leasing o in affitto o acquistate), ai materiali, al know how, etc.*

*Qualora il valore del progetto sia superiore a 25.000 Euro, indicare la fonte delle risorse finanziarie aggiuntive a disposizione del gruppo. Max 15.000 caratteri spazi inclusi*

**Risorse umane interne:** sono rappresentate, preliminarmente, dal Dott. Giuseppe Scandamarro, referente e, dalle componenti Annarita Amoruso e Sandra Bezzato che andranno a svolgere compiti amministrativi e di contatto con l'utenza e le Istituzioni partner del Progetto (management Spazio Polifunzionale, fornitura informazioni e gestione rapporto con le istituzioni ed i congiunti dei minori), compiti gestionali (gestione pratica delle attività e dei laboratori dello spazio ludico - ricreativo) e forniranno supporto psicopedagogico all'utenza.

**Risorse umane esterne:** sono rappresentate dall'Avv. Roberta Schiralli, penalista, esperta in psicologia giuridica, referente del Centro Antiviolenza SAVE di Trani, che si occuperà eventualmente delle problematiche sottese al disagio familiare in ambito legale fornendo pareri stragiudiziali, ma sarà di supporto al gruppo proponente per eventuali problematiche sottese al progetto.

**Spese risorse umane interne ed esterne:** €16.290,00 complessivi per garantire il compenso del professionista che offrirà la sua prestazione ai minimi tariffari (eventuali presenze saranno concordate a seconda delle necessità), nonché per il sottoscritto Referente e per gli altri componenti del Gruppo Informale che garantiranno una presenza di 4 giorni alla settimana per 4 ore al giorno per un totale di 15 ore settimanali.

**Spese per la costituzione e fideiussione:** Per le spese di costituzione e registrazione si sono stimati €580,00. Per quanto riguarda invece le Spese per la fideiussione la cifra si aggira in €450,00 per un totale di €1.030,00.

**Risorse strumentali:** €2.500,00 per l'acquisto di beni durevoli (notebook, arredamento Spazio Polifunzionale, Piccoli elettrodomestici Angolo Nursery, Giocattoli per attività varie) ed €3.670,00 per l'acquisto di beni di consumo, servizi etc (cancelleria varia, sito web APS, etc.) per un totale di €6.170,00.

**Spese di gestione:** Per la fase della pubblicizzazione dello Spazio Ludico - Ricreativo (diffusione materiale informativo, manifesti, conferenza di presentazione del servizio) si sono stimati € 600,00. Per quanto riguarda invece la spesa di abbonamenti internet ed utenze telefoniche sono stati stimati €350,00 ed infine per le Spese amministrative (tasse, oneri contabili, tenuta conto corrente, commercialista) la cifra si aggira in € 560,00.

**Salvo errori ed omissioni. Per quanto non ivi compreso, si rinvia alla Parte D.**

## 7. Partnership

*Descrivere la natura e il contenuto delle eventuali partnership del progetto, indicando per ognuna la relazione/coerenza con gli obiettivi e le modalità di realizzazione del progetto. In questo spazio vanno indicate solo le partnership effettivamente documentate mediante lettere di intenti o atti deliberativi allegati al progetto, registrate nella tabella riassuntiva presente nel sistema telematico e caricate sullo stesso. Max 10.000 caratteri spazi inclusi*

- **MINISTERO DELLA GIUSTIZIA – Dipartimento Amministrazione Penitenziaria – Direzione Istituti Penali Trani** esprime piena disponibilità e collaborazione per il presente progetto fornendo gratuitamente sede e servizi per lo svolgimento dello stesso. Il gradimento e la disponibilità mostrati dal DAP assicureranno continuità e collaborazione con le attività dello Spazio Polifunzionale "MagiKambusa".
- **CITTÀ DI TRANI** nella persona del Sindaco della Città è in linea con i contenuti del presente Progetto mostrando gradimento ed assicurando una rete di servizi e collaborazioni tra i Soggetti Proponenti, l'Assessorato alle Politiche Sociali e l'Ufficio Servizi Sociali ed altresì una collaborazione diretta tra il Gruppo Informale e l'Assessorato alla Cultura – Biblioteca Comunale tesa alla realizzazione di eventi, corsi di formazione ed al prestito di testi e bibliografia per l'infanzia e l'adolescenza. L'amministrazione rende noto anche la propria disponibilità nel reperimento futuro di finanziamenti e sponsorizzazioni per lo svolgimento delle attività della costituenda Associazione di Promozione Sociale individuando anche una zona di proprietà comunale da destinare come sede stabile per le attività della stessa.
- **COOPERATIVA SOCIALE a r.l. PROMOZIONE SOCIALE E SOLIDARIETÀ ONLUS** in linea con i contenuti del presente Progetto dal momento che lo stesso risponde agli obiettivi e alle finalità della Cooperativa, consentirà uno scambio continuo di informazioni e contatti al fine di agevolare un migliore sviluppo del comparto della formazione scientifica sui minori vittime di disagio sociale, assicurerà visibilità al progetto ed attuerà una rete di collaborazione reciproca tra le parti in causa.
- **SOC. COOP. SOC. COMUNITÀ OASIS SAN FRANCESCO ONLUS – La Cooperativa** condivide con il Progetto "Magikambusa" lo scopo di tutela dei diritti umani e civile, di promozione sociale e solidarietà e di sensibilizzazione nella cittadinanza, pertanto si impegna a fornire collaborazione con il Gruppo Informale consentendo lo scambio di conoscenze ed esperienze del settore ed alla realizzazione di eventi e corsi di formazioni sull'argomento minori e carcere.
- **ASSOCIAZIONE "SU LE MANI – CHE"** esprime gradimento per l'iniziativa proposta condividendone appieno le finalità sviluppando così una collaborazione tesa allo scambio di informazione tra la stessa ed il Gruppo Informale con l'obiettivo di dare continuità al lavoro svolto con i bambini eventualmente presi in carico all'interno della Casa Circondariale, attuando una rete di collaborazione per le realizzazione di eventi e corsi di formazione ed altresì per la consultazione ed il prestito di testi e bibliografia per l'infanzia da utilizzare all'interno del Progetto.
- **LIBRERIA DEI GIOVANI LETTORI "MIRANFÙ"** condividendo con il Gruppo Informale proponente del progetto "MagiKambusa" gli obiettivi e le finalità dello stesso, si propone di sviluppare una collaborazione tra le parti tesa allo scambio continuo di conoscenze, di contatti, alla realizzazione di eventi e laboratori per minori vittime di disagio sociale.
- **ASSOCIAZIONE "TERRA MADRE"** dichiarando di aderire al progetto "MagiKambusa" ritiene opportuno sviluppare una collaborazione con il Gruppo Informale assicurando visibilità alle iniziative poste in essere dal Progetto in questione collaborando altresì alla realizzazione di alcuni eventi, cortometraggi o produzioni cinematografiche a scopo informativo e divulgativo
- **"LE FAVOLE DI ESOPPO"**, esercizio commerciale nel settore della cinofilia, ornitologia e acquariologia, da sempre sensibile alle tematiche dello sviluppo del minore, collaborando da anni con Istituti Elementari della Città di Trani nella realizzazione di attività rivolte ai più piccoli, esprime gradimento per l'iniziativa proposta dal Gruppo Informale ritenendo opportuno quindi strutturare una collaborazione con l'obiettivo di fornire informazioni e consulenza per agevolare le attività previste dal Progetto ed in particolare quella denominata "Piccoli Amici" (Vedi Paragrafo 5. "Fasi e attività tramite le quali si svolge il progetto", consentire ed affiancare i proponenti nella creazione gratuita di un "acquario didattico" utile allo svolgimento delle suddette attività

progettuali.

- **AGESCI (Associazione Guide e Scout Cattolici Italiani) – Gruppo TRANI 2** dichiarando di aderire al progetto "MagiKambusa", assicura collaborazione al Gruppo Informale per la creazione di eventi e attività inerenti al progetto di cui sopra assicurando il servizio di rover/scolte (ragazzi dai 17 ai 21 anni) del gruppo AGESCI. Inoltre eventuali altre collaborazioni saranno formalizzate e strutturate secondo modalità da concordare in funzione della specificità dell'azione definita anche tramite patrocini.

## 8. Fattibilità

*Indicare perché l'idea proposta è concretamente realizzabile, con particolare riferimento ai vincoli e alle criticità tipiche del settore nel quale si intende operare. Max 5.000 caratteri spazi inclusi*

Hanno tra gli 1 e i 14 anni, sono perlopiù italiani, vivono pieni di vergogna e con un genitore solo: l'altro lo incontrano dopo un'ispezione, davanti ai piantonamenti e mai per più di un'ora, mentre un rumore incessante di sottofondo gli ricorda in continuazione dove si trovano. Sono i bambini che entrano in carcere per visitare un genitore detenuto. Centomila all'anno, solo in Italia. Un'esperienza traumatica, che si ripete 6, 8 volte al mese, anche per molti anni.

Come già più volte affermato la detenzione di un familiare si ripercuote negativamente, con modalità e gravità diverse, sui membri del nucleo familiare, ed in specie sui figli.

La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia all'art. 9 stabilisce che "il bambino i cui genitori, o uno dei due, si trovano in stato di detenzione, deve poter mantenere con loro dei contatti appropriati". È ormai un assunto ampiamente dimostrato che una vita familiare soddisfacente, e in particolare delle buone relazioni con i genitori sono elementi fondamentali per la crescita intellettuale e sociale dei bambini; il bambino non può crescere in modo equilibrato senza una relazione parentale fondante.

In questo contesto, la costituzione di uno spazio di aggregazione per i minori in visita ai loro congiunti, costituirebbe un nuovo punto di riferimento per il sostegno del bimbo – ragazzino contro una problematica di crescente rilievo. Non si ravvisano particolari limiti alla fattibilità del progetto.

Secondo la definizione contenuta nella L.R.14/2008, gli spazi di aggregazione per minori sono "luoghi polifunzionali d'incontro, d'intrattenimento, di acquisizione di competenze attraverso processi non formali di apprendimento, di cittadinanza attiva, di sperimentazione e realizzazione di attività sul piano educativo, ludico, artistico, culturale, sportivo, ricreativo e multiculturale, attuate senza fini di lucro, con caratteristiche di continuità e libertà di partecipazione, senza discriminazione alcuna."

Il principio cardine assunto nella costruzione della presente idea progettuale è dunque la polifunzionalità dello spazio in cui i minori saranno parte attiva.

L'idea progettuale sarebbe innovativa ed unica nel territorio pugliese, non essendoci servizi similari in altri Istituti Penitenziari.

Con riferimento alla specificità del progetto, come accennato nel paragrafo 3., l'unico punto critico potrebbe essere rappresentato dalla diffidenza dalle famiglie dei detenuti rispetto alla novità dell'idea, nonché la presenza degli operatori potrebbe apparire come un'intromissione nella sfera affettiva, il nostro intervento comunque avviene sempre su richiesta del genitore. Tale situazione sarà sicuramente superata dalla utilità e l'innovatività del servizio offerto.

## 9. Sostenibilità

*Indicare in che modo il progetto proposto sarà sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale e se, nel suo svolgimento, verrà prestata una particolare attenzione ai temi della sostenibilità (es. nella scelta di materiali, tecnologie, processi etc.) Max 5.000 caratteri spazi inclusi*

Per tutto quanto esposto in precedenza l'idea progettuale sarà concretamente sostenibile: essa non prevede alcun limite dal punto di vista ambientale, trattandosi dell'apertura di uno spazio ludico ricreativo all'interno della struttura Penitenziaria di Trani, struttura con la quale abbiamo già stretto un accordo come si evince anche nel paragrafo 7.

Il progetto, invece, risulta di forte impatto sociale, tenuto conto che sul territorio dell'intero Sud Italia al momento non vi sarebbero simili progetti in atto.

Il servizio offerto alla utenza, costituito da figure professionali altamente specializzate nei rispettivi campi (come evidenziato dai curriculum dei soggetti rappresentanti sia le risorse umane interne che i partner che ci affiancheranno), la durata nel tempo del progetto, la stessa ambientazione della sede (previsione di uno spazio polifunzionale predisponendo una sezione dedicata ai bambini più piccoli, una dedicata a quelli più grandi, uno spazio artistico, uno teatrale, ecc.), la formazione del sottoscritto proponente e delle componenti Annarita Amoruso e Sandra Bezzato e le competenze offerte dai partner nelle loro rispettive categorie, al fine di perfezionare la conoscenza della problematica di riferimento, nonché della fase di prima accoglienza e analisi della domanda – appaiono assolutamente idonei alla sostenibilità nel tempo del progetto.

## 10. Innovatività dell'idea progettuale

*Indicare quanto l'idea proposta è nuova rispetto allo stato delle conoscenze, al territorio nel quale interviene, al mercato a cui si rivolge. Max 10.000 caratteri spazi inclusi*

Nell'Istituto Penitenziario tranese, un progetto del genere non vi era mai stato realizzato e per il momento rappresenta un unicum, andando oltre a quanto già fatto nelle altre carceri italiane.

Sono del 1997 le linee guida che l'Unione Europea indirizzò agli Stati membri, specificando come favorire le relazioni familiari all'interno delle carceri. Sono passati quindici anni e ciò che si è seminato non è un disegno complessivo su base nazionale, ma sono stati sporadici gli interventi lasciati alla sensibilità e alla lungimiranza di volontari e di pochissime direzioni dei penitenziari. Il progetto "Bambini Senza Sbarre" dell'associazione Cuminetti, a San Vittore, ad esempio, o quelli di Telefono Azzurro con "Nido" e "Ludoteca". Oltre quello di Lecce per recuperare il ruolo della genitorialità dei detenuti di Borgo San Nicola "Genitori sempre". Ma la diffusione negli istituti di pena è ancora non strutturata, non sistematica. E quello che si rischia è una tutela del diritto all'affettività – e all'agevolazione del recupero – solo a macchia di leopardo.

Chi conosce il carcere può testimoniare il fatto che da parte dei congiunti la solidarietà nei confronti dell'infanzia violata, fisicamente, sessualmente e psichicamente, è immediata. Non altrettanto chiara ed immediata, invece, è la percezione da parte degli stessi congiunti della responsabilità nei confronti della propria prole che si trova a vivere, a causa dello stile di vita e della detenzione dei genitori, un'infanzia rubata in termini di continuità affettiva e di serenità. D'altra parte quegli stessi genitori, spesso, hanno sperimentato duramente, a loro volta, un'infanzia rubata.

Grazie a questo progetto, Vi potranno iniziare a esserci visite che per i minori potranno tramutarsi in momenti ludici. La restrizione che dà la reclusione non può e non deve pesare anche sul nucleo familiare, su cui invece, incolpevolmente, si riversano gli effetti più devastanti, e a soffrirne di più sono sempre i bambini, figure per le quali spesso non c'è garanzia. È spesso è stato dimostrato come i figli dei detenuti ripetono lo stesso percorso dei genitori perché la detenzione porta a perdere i punti di riferimento, scatenando spesse volte emarginazione e discriminazione.

Iniziative come la nostra cercano di agevolare uno sviluppo che sia armonico.

## 11. Contributo allo sviluppo locale e/o regionale

*Descrivere in che modo il progetto contribuirà allo sviluppo sociale, economico e territoriale della comunità regionale e/o delle comunità locali sulle quali interviene. Max 10.000 caratteri spazi inclusi*

In un'Italia all'interno della quale la cultura dell'infanzia continua a regredire un progetto del genere all'interno del Penitenziario tranese, apporterà soprattutto aria innovativa e sviluppo sociale, riuscendo a creare una mediazione tra la vita quotidiana del minore e il trauma che egli subisce oltrepassando la linea che confina il carcere e apportando quindi nella mente della gente un nuovo servizio che può essere offerto anche nelle situazioni che possono creare più disagio.

## 12. Follow Up

*Indicare le prospettive di continuità e sviluppo dell'idea progettuale dopo la conclusione delle attività di progetto e le strategie che saranno messe in atto per garantire la sua prosecuzione. Max 10.000 caratteri spazi inclusi*

Le modalità con le quali il presente progetto intende operare e per la natura stessa delle finalità che intendiamo perseguire con esso, speriamo vi siano concrete prospettive di continuità, affinché questo servizio possa durare nel tempo e possa essere fruibile dal un maggior numero di bambini. Pertanto crediamo che queste potrebbero essere le strategie più opportune da adottare per una possibile continuità:

- Costituire l'Associazione di Promozione Sociale: risulta la formula costitutiva ottimale per i gruppi di persone che si uniscono al fine di svolgere attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati; infatti la legge 383/2002 esclude da questa categoria quelle associazioni che hanno come finalità la tutela esclusiva d'interessi economici dei membri, come ad esempio avviene nelle associazioni sindacali, di partito o di categoria.  
Le associazioni di promozione si caratterizzano per la valenza mutualistica dei servizi erogati sviluppando una forte apertura al sociale operando promozioni della partecipazione e della solidarietà attiva;
- Il contatto con il Comune di Trani e il manifesto interesse per l'idea progettuale garantiranno la prosecuzione nel tempo dello spazio ludico, anche mediante un eventuale accreditamento con gli stessi enti (finanziamenti, patrocinio etc.) donandoci una sede fissa e i finanziamenti necessari per l'allestimento di essa, in modo da creare uno spazio educativo e creativo anche al servizio dei cittadini e per i figli dei dipendenti comunali;
- Inoltre si potrebbe pensare a una collaborazione con gli assistenti sociali con l'obiettivo di dare continuità al lavoro svolto all'interno della casa circondariale con le famiglie prese in carico anche dal suddetto ufficio comunale;
- Poiché la struttura è una struttura che ben si presta allo smontaggio e allo spostamento, potremmo pensare di diffondere e pubblicizzare il nostro servizio agli altri istituti di pena pugliesi e delle regioni limitrofe, mantenendo naturalmente il nostro tariffario, in modo da poter far diventare quest'occasione, un'occasione di conoscenza e diffusione del servizio oltre che di guadagno;
- Si è pensato di diffondere questo servizio anche a tutte quelle industrie che necessitano di uno spazio momentaneo, che funga da asilo, dove poter ospitare e intrattenere tutti i figli dei dipendenti durante l'orario lavorativo poiché l'asilo è una tappa fondamentale nello sviluppo e nella crescita dei bambini. Si tratta del primo contesto extra familiare dove il piccolo inizia a esplorare le dinamiche di socializzazione. Spesso portare e riprendere i propri figli dall'asilo non sono un'impresa facile, soprattutto nelle famiglie dove lavora sia mamma sia papà;
- Data la poca informazione in quest'ambito, si è presa in considerazione l'idea di creare un cortometraggio che abbia come scopo quello di diffondere più informazioni possibili in tema di detenzione, condizione dei detenuti e dei loro congiunti che periodicamente si recando presso gli istituti di pena. Sfruttando quei finanziamenti a fondo perduto che l'Unione Europea mette a disposizione per il sostegno allo sviluppo di progetti di produzione — Fiction, documentari di creazione e opere di animazione. Il

contributo finanziario viene concesso sotto forma di sovvenzione. L'importo massimo del contributo finanziario concesso per ogni progetto individuale può variare da 10.000 a 60.000 euro, fino a un massimo di 80.000 euro per i lungometraggi d'animazione destinati alla distribuzione nelle sale cinematografiche.

Il contributo comunitario non potrà superare in alcun caso il 50% delle spese ammissibili presentate dal produttore (60% per i progetti che presentano un interesse per la valorizzazione della diversità culturale europea).

L'importo massimo del contributo finanziario concesso per lo State Funding e lo State Funding 2nd stage varia da 70.000 a 190.000 euro. Il contributo finanziario non potrà superare in alcun caso il 50% delle spese ammissibili proposte dal produttore.

Qualora si dovesse concretizzare questo progetto e dovessimo produrre il suddetto cortometraggio, di sicuro, ci si affiderà a produzioni private come "Terra Madre tv on the road" come già definito nella lettera d'intenti.

Successivamente alla creazione del cortometraggio si penserà alla sua diffusione, per esempio nelle scuole, o durante eventi organizzati per la tutela dei diritti dell'infanzia, convegni e incontri formativi; chiaramente modalità queste che dovranno necessariamente prevedere una retribuzione e una fonte di sostentamento per il progetto.



ANTIGONE onlus

per i diritti e le garanzie nel sistema penale

### Scheda progetto

<b>Titolo</b>	<i>Storie d'Amore e Libertà</i>
<b>Ente promotore</b>	- Associazione Antigone onlus "per i diritti e le garanzie nel sistema penale"; - Associazione Culturale BFake
<b>Partner</b>	Bepress editori; Manni Editori; Livello 11/8 Records; Sud Sound System;
<b>Beneficiari</b>	Detenuti Casa Circondariale di Lecce Borgo San Nicola
<b>Attività delle associazioni</b>	<p><b>1) Antigone onlus</b> L'associazione Antigone per i diritti e le garanzie nel sistema penale da oltre venti anni si occupa di carcere e giustizia penale, promuovendo logiche differenti all'attuale paradigma penale. L'associazione Antigone Onlus sviluppa la propria azione attraverso la propria sede centrale in Roma e anche grazie a una rete nazionale di sedi regionali. Le attività dell'associazione sono rivolte anche all'esterno dei confini nazionali attraverso una rete europea di partner qualificati. Le diverse attività dell'Associazione si esplicano anche grazie all' Osservatorio sulle condizioni di detenzione in Italia, l'Osservatorio Europeo delle condizioni di detenzione, il Centro europeo di studi, formazione, documentazione e ricerca sul diritto penale e l'esclusione sociale, l'Ufficio del Difensore civico delle persone private della libertà.</p> <p>In particolare Antigone promuove come attività ordinaria:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• elaborazioni e dibattiti sul modello di legalità penale e processuale del nostro Paese e sulla sua evoluzione;</li><li>• la raccolta di informazioni sulla realtà carceraria, sia come lettura costante del rapporto tra norma e attuazione, sia come base informativa per la sensibilizzazione sociale al problema del carcere attraverso l'Osservatorio nazionale sull'esecuzione penale e le condizioni di detenzione.</li><li>• la predisposizione di proposte di legge e la definizione di eventuali linee emendative di proposte in corso di approvazione;</li><li>• campagne di informazione e di sensibilizzazione su temi o aspetti particolari, comunque attinente all'innalzamento del modello di civiltà giuridica del nostro Paese, anche attraverso la pubblicazione dei <i>Quaderni di Antigone</i>.</li></ul> <p><b>2) Associazione BFake</b> L'Associazione <b>BFake</b> è un laboratorio di idee e comunicazione. Si occupa di sport sociale, antirazzismo e cultura. La filosofia di Bfake è quella di costruire modelli di comunicazioni meno convenzionali e più etici. L'associazione, sviluppa</p>

1

Sede operativa: Via Silvano 10 - Fabb. D, Sc. 1 - 00158 Roma

Sede legale: Via della Dogana Vecchia, 5 - 00186 Roma

CF 97117840583

Tel 06.44363191, fax06.233215489 - e.mail segreteria@associazioneantigone.it

<http://www.associazioneantigone.it>



ANTIGONE onlus

per i diritti e le garanzie nel sistema penale

	<p>progetti nell'ambito dello sport, della musica, dell'arte e dello spettacolo. Con il marchio Bepress produce edizioni underground, grazie ad una collaborazione nata nel 2008 con la casa editrice Mimesis.</p> <p>Tra gli obiettivi di Bfake vi è la difesa e la promozione dei diritti civili e sociali, l'integrazione e l' inclusione sociale.</p> <p>Tra le iniziative di maggior rilievo:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- NORACISM CUP, è un mondiale antirazzista di calcio a 5. E' un torneo non competitivo che, concepisce lo sport come strumento per abbattere frontiere, rivendicare diritti e contrastare tutte le forme di discriminazione. Un progetto internazionale, il cui obiettivo è duplice. Da un lato la sensibilizzazione dei partecipanti ai valori della tolleranza e del rispetto delle persone dall'altro investire i proventi del torneo, in progetti etici e sociali come la costruzione di scuole, impianti sportivi, pozzi d'acqua o strutture primarie in zone povere del mondo. L'intera attività nasce senza alcun aiuto da parte delle pubbliche istituzioni, motivo questo che spinge i soci a interagire direttamente e senza mediazioni istituzionali con le popolazioni locali. Grazie a questo torneo di calcio, l'associazione sta costruendo una scuola elementare presso Brufut in Gambia (Africa). In questo villaggio, Bfake ha organizzato un torneo di calcio antirazzista, arrivato alla terza edizione;</li><li>- CALCIO SENZA CONFINI, è un torneo antirazzista di calcio a 9. Un torneo che promuove la mediazione culturale tra le diverse realtà sociali presenti sul territorio come comunità migranti, associazioni culturali e liberi cittadini che si riconoscono in tali valori. Si svolge ogni anno nell'ex Opis (Ex Ospedale psichiatrico) a Lecce, grazie anche alla forte collaborazione dell'Asl.</li></ul>
<b>Analisi del contesto</b>	<p>La situazione odierna degli istituti di pena italiani è drammatica e tra i principali problemi vi è quello del sovraffollamento, i cui effetti sono devastanti per i detenuti e per tutti coloro che in carcere svolgono a vario titolo attività lavorative.</p> <p>L'aumento dei casi di suicidio è senza alcun dubbio uno degli effetti legati alle cattive condizioni in cui le persone scontano la loro pena. I dati riguardano l'aumento delle morti per suicidio e il numero crescente degli atti di autolesionismo. A ciò si aggiunge, un notevole incremento dell'area delle persone affette da disagio mentale, con conseguente aumento dell'uso di psicofarmaci.</p> <p>Le Associazioni proponenti hanno interesse ad operare nell'ambito della Casa Circondariale Borgo San Nicola di Lecce, le cui condizioni sono state oggetto, del recente rapporto dell'Osservatorio sulle condizioni di detenzione di Antigone. Il rapporto è stato stilato nel settembre 2012 (<a href="http://www.associazioneantigone.it/osservatorio/rapportonline/puglia/lecce.htm">www.associazioneantigone.it/osservatorio/rapportonline/puglia/lecce.htm</a>) e rileva, diverse criticità che affliggono la predetta struttura carceraria.</p> <p>Il sovraffollamento è uno dei principali problemi visto che l'istituto ospita oltre il doppio dei detenuti rispetto ai posti letto.</p> <p>L'istituto ha un prevalente approccio "circondariale" che trattamentale e l'azione si concentra più sull'intrattenimento che sulla formazione che si rileva essere piuttosto esigua per un istituto che ospita oltre 1291 persone, a fronte di una capienza regolamentare di 656.</p> <p>Le celle sono state costruite per ospitare una persona, ad oggi, invece ne ospitano almeno tre, con l'aggiunta di un terzo letto a castello che arriva a 50 cm dal soffitto.</p>

2

Sede operativa: Via Silvano 10 - Fabb. D, Sc. I - 00158 Roma

Sede legale: Via della Dogana Vecchia, 5 - 00186 Roma

CF 97117840583

Tel 06.44363191, fax 06.233215489 - e.mail [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

<http://www.associazioneantigone.it>

Le carenze strutturali comportano un deficit delle attività formative e lavorative con conseguenze molto gravi sull'intera popolazione costretta a vivere nella propria cella, per venti ore giornaliere. I detenuti, infatti, usufruiscono di quattro ore e mezzo d'aria al giorno, tempo rimangono ad ozio nelle celle. Una serie di eventi critici si registrano nell'anno 2011, 2012 e 2013. Il Consiglio d'Europa ha varato nel 2006 le nuove Regole Penitenziarie E decessi per suicidio, 178 atti di autolesionismo, 33 tentativi di suicidio. per tutti gli Stati membri, sottolineando che l'esecuzione delle pene de private della libertà personale e la presa in carico dei detenuti devono in considerazione gli imperativi di sicurezza, ordine e disciplina e, allo s tempo, devono garantire delle condizioni di detenzione che non portino pregiu alla dignità umana e offrire delle occupazioni costruttive e una presa in carico permettano una preparazione al loro reinserimento sociale. Secondo lo spirito di Antigone e di Bfake, è necessario offrire alle perso detenute, maggiori opportunità durante la detenzione che diventa così occasio di investimento sulla persona, nel rispetto dei principi sanciti dell'art. 27 della Costituzione. Gli studi dimostrano l'efficacia dei programmi di tipo trattamentale che potenziano il percorso di rieducazione e diminuiscono il rischio di recidiva una volta fuori dal carcere. Le attività culturali e sociali, consentono, all'individuo prima di tutto di esprimersi liberamente e di sprigionare quei sentimenti conflittuali che accompagnano molti di loro durante l'espiazione della pena detentiva. Il benessere della persona come recita la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo è uno dei pilastri a cui deve tendere la pena con importanti benefici anche per l'istituzione carceraria.

### Abstract del progetto

Il progetto *Storie d'Amore e libertà*, intende attivare in carcere due corsi formativi di Street Art e Musica. Attraverso degli incontri settimanali, si creerà uno spazio aperto e neutrale dentro l'istituto, in cui i detenuti/e saranno coinvolti in attività formative, culturali e ricreative. Prima dell'inizio dei corsi, sarà distribuito un questionario di gradimento per comprendere meglio le specifiche esigenze e risposte dei detenuti al progetto. Il Corso di Street Art sarà un laboratorio teorico e pratico. Si inizierà raccontando la storia dei principali movimenti artistici e d'avanguardia e saranno distribuite delle schede riassuntive. Seguiranno, lezioni di esercitazione pratica di disegno, di pittura e delle altre tecniche più comuni alla street art. Durante le lezioni, sono previsti incontri di gruppo, spazi di discussione e di ascolto sulle attività svolte per permettere ai detenuti di socializzare e raccontare le proprie impressioni e sensazioni. A fine corso sarà realizzato un dvd con i momenti più significati e sarà allestita una mostra interna. Il Corso di Musica si propone di realizzare un progetto musicale in grado di rispondere alle esigenze di una popolazione detenuta sempre più giovane. E' un'attività che può essere valutata sia in campo rieducativo che di



ANTIGONE onlus

per i diritti e le garanzie nel sistema penale

	<p>reinserimento sociale.</p> <p>La musica può, infatti, apportare un elevato benessere psicofisico della persona detenuta e, su soggetti con problemi e/o difficoltà sociali e relazionali, una possibilità in più di "crescita sociale" perché permette al soggetto di esprimere e comunicare i propri bisogni ed allo stesso tempo relazionarsi meglio con chi lo circonda.</p> <p>Le lezioni preliminari saranno dedicate alla scrittura creativa. Grazie ai testi elaborati, si adatteranno musiche tradizionali e moderne.</p> <p>I detenuti si eserciteranno in prove di canto affiancati da artisti e gruppi di fama nazionale.</p> <p>A fine corso sarà realizzato un cd e saranno organizzati dei concerti all'interno dell'istituto.</p> <p>I corsi sono stati studiati anche in un'ottica di interazione reciproca: il corso di Street Art realizzerà anche la copertina d'uscita del cd del corso di Musica.</p> <p>Al termine dei corsi, saranno rilasciati degli attestati di partecipazione.</p>
<p><b>Finalità e Obiettivi del progetto</b></p>	<p>Le finalità del progetto sono:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- fornire una formazione culturale per migliorare le opportunità di relazione e promuovere il reinserimento sociale;</li><li>- stimolare la creatività e la libertà di espressione;</li><li>- rafforzare la fiducia e l'autostima personale;</li><li>- Offrire al carcere un luogo di incontro culturale e ricreativo nel quale valorizzare la soggettività dell'individuo e lo spirito di gruppo,</li><li>- Responsabilizzare la persona e promuovere i principi del rispetto, della solidarietà e dei diritti</li></ul> <p>Obiettivi del corso di Street art sono :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Insegnare la storia della street art con uno sguardo al fenomeno dei movimenti artistici più rappresentativi;</li><li>- Insegnare alcune delle tecniche più comuni della street art (disegno, stickers, posters, graffiti);</li><li>- Esercitazioni pratiche di disegno;</li><li>- Disegni murali all'interno degli spazi concessi dalla Casa Circondariale;</li><li>- Allestire, a fine corso, una mostra con le opere e i lavori dei detenuti;</li><li>- Preparazione di un Dvd contenente i momenti più significati dell'attività del corso.</li></ul> <p>Obiettivi del corso di Musica sono:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- scrittura creativa come mezzo per poter esprimere stati d'animo e riflessione;</li><li>- proposta didattica volta ad una alfabetizzazione di base;</li><li>- individuare le tematiche più vicine ai detenuti e alla loro condizione di ristretti e le loro esperienze dentro e fuori dal carcere;</li><li>- elaborazione, sulla base degli argomenti scelti, di testi scritti ad alto impatto emotivo e basati sui tempi più vicini ai detenuti;</li></ul>

4

Sede operativa: Via Silvano 10 - Fabb. D, Sc. 1 - 00158 Roma

Sede legale: Via della Dogana Vecchia, 5 - 00186 Roma

CF 97117840583

Tel 06.44363191, fax 06.233215489 - e.mail segreteria@associazioneantigone.it

<http://www.associazioneantigone.it>



ANTIGONE onlus

per i diritti e le garanzie nel sistema penale

	<ul style="list-style-type: none"><li>- esercitazione, lettura e confronto del lavoro svolto sulla base del metodo Brain storming;</li><li>- partecipazione ed incontri con musicisti e gruppi musicali;</li><li>- registrazione di un cd musicale;</li><li>- concerti all'interno del carcere.</li></ul>
<b>Durata del progetto</b>	<p>I corsi avranno una durata complessiva di 96 ore. Il numero dei detenuti per ogni corso sarà di un massimo di quindici. La durata di ogni lezione è di ore due. Le lezioni, di tipo frontale, prevedono la formazione teorica e pratica. Sono previsti degli incontri di gruppo che coinvolgeranno operatori interni ed esteri al carcere.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Il corso di Street Art sarà tenuto ed organizzato dall'artista leccese e grafico pubblicitario Ferreri Francesco e da Kitlas Anna, laureata in Relazioni Internazionali ed esperta di street art.</li><li>- Il corso di musica, sarà tenuto e organizzato dal producer e titolare della AXM Records con sede a Lecce, Massimo Armenise e dal giornalista e scrittore Ennio Ciotta.</li><li>- I Tutor Luca Chiriatti e Khallady Touria affiancheranno i docenti per tutta la durata dei corsi.</li><li>- Il responsabile del progetto, avv. Maria Pia Scarciglia, referente di Antigone per Lecce.</li></ul>
<b>Risultati attesi e obiettivi futuri</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Promuovere la rieducazione e favorire il reinserimento sociale;</li><li>- Accrescere il legame culturale tra carcere e territorio;</li><li>- Promuovere la cultura dei diritti;</li><li>- Diventare un appuntamento annuale capace di evolversi e coinvolgere attori diversi: collettività, enti pubblici, Università e scuole anche esterne rispetto al territorio leccese.</li></ul>
<b>Ambito territoriale di intervento</b>	Regione Puglia – Casa Circondariale di Lecce Borgo San Nicola

**CONTATTI:**

**Responsabile progetto: Avv. Maria Pia Scarciglia**

**Email: [scarciglia.mariapia@ordavvle@legalmail.it](mailto:scarciglia.mariapia@ordavvle@legalmail.it)**

**[mariapiascarciglia@hotmail.com](mailto:mariapiascarciglia@hotmail.com)**