

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

AGGIORNAMENTO SULLE ATTIVITÀ SVOLTE
(Settembre 2013)

Vorrei cogliere l'occasione dell'audizione presso la Sottocommissione Carceri del Consiglio Comunale per fare brevemente il punto sulle attività da me svolte in questi primi mesi di incarico e per evidenziare alcune problematiche e criticità da me riscontrate.

Innanzitutto ricordo l'ampiezza e la complessità della situazione che l'Ufficio del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Milano deve affrontare. La città di Milano ha sul suo territorio tre istituti penitenziari per adulti e un istituto penale per minori, che ospitano complessivamente più di quattromila persone detenute, più un numero non quantificabile di cittadini milanesi ristretti in istituti penitenziari fuori città. Ma il carcere non è l'unica forma di privazione della libertà di cui la figura del Garante dovrebbe occuparsi.

Alla detenzione in carcere si affianca infatti tutta l'area dell'esecuzione penale esterna, già oggi numericamente importante¹ e destinata ad assumere una rilevanza crescente se, come si auspica, la legislazione andrà nella direzione di estendere l'applicabilità delle misure alternative alla detenzione e di introdurre la possibilità per i giudici di comminare pene non carcerarie (p. es. lavori di pubblica utilità o messa alla prova) anche per gli adulti riconosciuti autori di taluni reati, come già da tempo previsto nel sistema penale minorile².

Oltre alla penality esterna, c'è poi tutta l'area della cosiddetta "detenzione amministrativa", vale a dire il trattenimento in strutture detentive apposite (non penitenziarie) di persone non accusate di violazione di norme penali, come il caso dei Centri di identificazione ed espulsione per stranieri (CIE già CPT). A Milano, in via Corelli, ha sede uno dei tredici CIE attualmente operativi nel nostro paese; prima della recentissima chiusura di alcuni reparti a seguito di rivolte interne, ospitava circa 60 trattenuti, prevalentemente provenienti dal carcere e ristretti in attesa di procedure di identificazione ed espulsione non concluse (e quasi sempre non avviate) durante la detenzione.

C'è poi tutta l'area della privazione della libertà in strutture diverse da quelle carcerarie – caserme, commissariati, vettori per il trasferimento dei detenuti o dei trattenuti, reparti detentivi ospedalieri o reparti psichiatrici in cui si praticano i TSO,... – in cui, come recenti episodi di cronaca hanno dimostrato, si riscontrano le situazioni di maggior rischio in termini di violazione dei diritti della persona.

È ovvio però che, in assenza di una normativa nazionale che istituisca la figura di un organismo indipendente di tutela e garanzia dei diritti delle persone private della libertà definendone i poteri e attribuendo ad esso strumenti concreti ed efficaci di controllo e di intervento, un Garante locale fatica a promuovere un intervento complessivo su tutti questi ambiti, dovendo operare coi soli strumenti della denuncia oppure della mediazione con le istituzioni competenti.

Ricordo infatti che le figure dei Garanti locali non sono soggette ad alcun tipo di definizione normativa – se non quelle derivanti dai regolamenti o dalle eventuali Leggi Regionali o modifiche statutarie degli Enti locali che li hanno istituiti – e che l'unico riconoscimento ottenuto nella normativa nazionale è quello contenuto

¹ *Le persone in carico a UEPE Milano – comprensive quindi di residenti a Milano e negli altri comuni di competenza dell'Ufficio – erano a metà giugno complessivamente 2.759, tra affidamenti in prova ai servizi sociali (1.157 persone), detenuti in semilibertà (35) o in detenzione domiciliare (803,) persone in libertà vigilata (195), persone condannate a lavori di pubblica utilità per violazione del codice della strada (548) o sottoposte a altre misure penali non detentive.*

² *Come è noto, le possibilità di condanna a pene non detentive finora esiste nel sistema penale per adulti in misura del tutto residuale (ad es. i lavori di pubblica utilità per i colpevoli di guida in stato di ebbrezza).*

negli artt.18³ e 67⁴ dell'Ordinamento penitenziario, così come modificati con l'art. 12**bis** del cosiddetto "decreto milleproroghe" del 2008⁵. Al di fuori di queste norme che consentono l'ingresso dei Garanti locali all'interno dei soli istituti penitenziari, non esiste ancora in Italia alcuna definizione legislativa dei poteri e delle competenze di queste figure.

In un quadro così complesso è stato necessario concentrare l'attività di questi primi mesi su singoli ambiti di intervento, anche perché in parallelo molto tempo è stato impiegato nella costruzione dell'Ufficio e nell'avvio di contatti e percorsi necessari; il tutto dovendo fronteggiare anche il notevole carico di attenzione e di attese suscitate dall'introduzione di questa figura nella città di Milano.

Infatti sia la decisione di istituire la figura dal Garante, adottata nel Consiglio comunale straordinario all'interno del carcere di San Vittore di ottobre 2012, sia la nomina avvenuta nel gennaio 2013 sono state oggetto di notevole attenzione da parte degli operatori e di risalto mediatico da parte della stampa locale. Risalto mediatico ripetuto anche al momento dell'avvio delle attività, che ha coinciso con la campagna "Carcere, diritti e dignità" e soprattutto con la straordinaria visita a San Vittore del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano.

Questo notevole risalto mediatico ha contribuito ad alimentare le aspettative nei confronti della figura del Garante e nei confronti dell'Amministrazione comunale che lo ha istituito. Amministrazione comunale che, già dal suo insediamento, aveva dimostrato una particolare attenzione per il tema del carcere e della pena e che oggi, pur in un momento di estrema difficoltà di bilancio come l'attuale, deve comunque riuscire a non tradire le attese e le speranze suscitate presso gli operatori e presso la popolazione detenuta.

L'organizzazione e l'avvio delle attività dell'Ufficio hanno rappresentato, come accennato sopra, uno degli impegni più gravosi di questi primi mesi. Trattandosi di una figura nuova per la città di Milano, è stato necessario creare ex novo un Ufficio deputato a supportare le attività del Garante, individuando spazi e risorse umane da destinare a questa attività. L'Ufficio del Garante, che fa riferimento al Gabinetto del Sindaco, è stato collocato in via Silvio Pellico 6. Riguardo alla composizione dell'Ufficio, stiamo valutando insieme ai referenti del Gabinetto del Sindaco e della Direzione Servizi sociali le modalità per individuare all'interno dell'Amministrazione comunale una persona che abbia il tipo di competenze necessarie per supportare l'attività del Garante nel tipo di intervento specificamente rivolto alla popolazione detenuta o comunque ristretta nelle libertà, vale a dire la risposta a segnalazioni individuali di violazione dei diritti (o presunte tali) e a richieste di aiuto nell'accesso ai servizi sul territorio. Infatti l'esperienza maturata in questi mesi mostra come l'attività di risposta alle segnalazioni individuali comporti una mole di lavoro ingente, a cui è necessario destinare almeno una persona competente nell'interagire con i servizi territoriali – in particolare i servizi sanitari e quelli preposti all'housing, all'inserimento o reinserimento lavorativo e al sostegno sociale e familiare delle persone in difficoltà – per offrire risposte adeguate alle segnalazioni che già in questi primi mesi, come verrà descritto più avanti, sono arrivate in grande quantità e che sono destinate ad aumentare in maniera considerevole.

³ «I detenuti e gli internati sono ammessi ad avere colloqui e corrispondenza con i congiunti e con altre persone, **nonché con il garante dei diritti dei detenuti**».

⁴ «Gli istituti penitenziari possono essere visitati senza autorizzazione da:

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

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

⁵ Decreto Legge n.207 del 2008, convertito con la Legge n.14 del 27 febbraio 2009.

Allo studio è anche la possibilità di accogliere uno o più studenti delle Università milanesi per percorsi di stage o tirocini formativi all'interno dell'Ufficio del Garante. A breve dovrebbe essere chiarito se e quando si potrà avviare una prima esperienza in questo senso grazie alla collaborazione con una cattedra della Scuola (ex Facoltà) di Giurisprudenza dell'Università di Milano Bicocca.

LA SITUAZIONE NEGLI ISTITUTI PENALI MILANESI: PROBLEMATICHE EMERSE E PRIORITÀ DI INTERVENTO

Le persone ristrette nei tre istituti penitenziari milanesi si attestano, in maniera ormai piuttosto stabile, tra le quattromila e le quattromilatrecento persone, più i circa 50 minori detenuti nell'IPM Beccaria.

Ragionando sui dati numerici, il primo elemento su cui soffermarsi è ovviamente quello del sovraffollamento. La capienza totale dei tre istituti per adulti assomma a 2.651 posti, dato che comprende anche posti che si trovano in reparti o celle inagibili o in ristrutturazione. Complessivamente a Milano abbiamo quindi circa 15/16 persone detenute ogni dieci posti potenzialmente disponibili, ma il dato sale addirittura a 24 persone ogni dieci posti potenziali se si considera il solo carcere di San Vittore.

Proponendola come una soluzione almeno parziale al problema del sovraffollamento, a fine maggio il Provveditore Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria dott. Aldo Fabozzi aveva annunciato, nel corso di un'audizione presso la Commissione Carceri del Consiglio Regionale, l'imminente disponibilità di 700 nuovi posti nelle carceri lombarde. Aveva inoltre prospettato la realizzazione di altri 400/500 posti letto grazie alla riapertura delle sezioni di San Vittore chiuse da diversi anni; il carcere milanese ha infatti due raggi totalmente inutilizzati: il II, sgomberato d'urgenza nel 2006 per un cedimento strutturale, e il IV, chiuso diversi anni fa per una ristrutturazione programmata e mai realizzata.

Per fare chiarezza rispetto a quanto riportato dalla stampa in maniera superficiale e non del tutto corrispondente alla realtà, è utile puntualizzare che:

- non si tratta dell'apertura di nuovi posti nel carcere di San Vittore ma del recupero di spazi detentivi già esistenti e normalmente utilizzati fino ad alcuni anni fa;
- a differenza di quanto previsto per i 700 nuovi posti in via di realizzazione nelle carceri di Pavia, Cremona e Voghera, la riapertura dei posti a San Vittore non avverrà sicuramente in tempi brevi, dal momento che, almeno fino a pochi giorni fa, i lavori di ristrutturazione dei due raggi non erano ancora stati avviati;
- solo con l'avvio dei lavori si potranno avere maggiori informazioni sulla reale disponibilità di posti aggiuntivi rispetto alla situazione odierna, anche in base ad alcune scelte che verranno prese in fase di progettazione e realizzazione dei lavori (p.es. l'ampiezza degli spazi comuni riservati alle attività sociali, trattamentali e ricreative e il relativo rapporto con gli spazi di pernottamento).

La riapertura dei due raggi rischierà di anche incrementare il problema più volte segnalato della carenza di personale all'interno delle sezioni detentive. Anche riguardo a questo problema è bene fare una puntualizzazione. In Italia in rapporto tra numero di persone detenute e numero di agenti è tra i più elevati nel quadro europeo⁶; eppure, come spesso denunciato anche dagli stessi sindacati di Polizia penitenziaria (ultima volta tra tante, lo scorso luglio in occasione della visita della Presidente della Camera dei Deputati on. Boldrini al carcere romano di Regina Coeli), in molte carceri si verificano situazioni difficili come la presenza di un solo agente che di notte deve vigilare più piani di una stessa sezione detentiva. La carenza di personale nelle sezioni rende estremamente più difficile l'attività lavorativa degli agenti e mette a rischio il rispetto dei diritti della popolazione detenuta; impedisce infatti una maggiore apertura delle celle, costringe a concentrare in poche ore giornaliere tutte le attività delle persone detenute⁷ e mette a rischio l'incolumità stessa di chi vive e di chi lavora in carcere in caso di malesseri o di incidenti.

È evidente che l'eventuale introduzione di sistemi di sorveglianza dinamica, prospettata dall'Amministrazione penitenziaria nazionale e regionale, potrà ridurre l'impatto della carenza di personale sulla quotidianità

⁶ Nel nostro paese questo rapporto è infatti di un agente ogni 1,5 persone detenute, mentre ad esempio in Inghilterra è di un agente ogni 1,87 persone detenute, in Germania 1,96, in Francia 2,03, in Portogallo 2,25 e in Spagna 2,36 (dati relativi al 2011). Cfr. al riguardo le statistiche SPACE I pubblicate dal Consiglio d'Europa [<http://www3.unil.ch/wpmu/space/>].

⁷ Per esempio, la situazione da me verificata fino all'inizio di questa estate nelle sezioni detentive comuni di San Vittore vedeva concentrare tutte le attività trattamentali, formative, ricreative e persino le attività di igiene cura della persona che richiedono l'uscita dalle celle (docce e taglio capelli) in poche ore al giorno, negli stessi orari riservati all'uscita ai passeggi e ai colloqui coi familiari.

detentiva e facilitare l'estensione del regime a celle aperte anche al di fuori del carcere di Bollate, dove è attuato da anni con ottimi risultati. In questi mesi estivi a Milano è proseguita la sperimentazione dell'estensione del regime aperto in alcuni reparti delle carceri di San Vittore e Opera; verificheremo a breve quali sono gli esiti di queste sperimentazioni e fino a che punto si potrà arrivare con l'introduzione del regime aperto.

Ogni istituto, come ho avuto modo di riscontrare anche in questi primi mesi di attività attraverso visite, segnalazioni ricevute e contatti con gli operatori e con la popolazione ristretta, ha ulteriori elementi di criticità specifici.

Nella casa circondariale di San Vittore, il già citato problema del sovraffollamento sommato alla condizione di vetustà e inadeguatezza di una parte della struttura⁸ pone seri problemi di vivibilità, di igiene e di tutela della salute delle persone reclusi, aggravata dal fatto che (come avevo potuto verificare fino al momento dell'ultima mia visita all'interno) la maggioranza delle persone ristrette resta chiusa in cella per 21 ore al giorno. Inoltre gli incessanti flussi di ingresso⁹ e l'elevata percentuale di persone detenute in attesa di giudizio (circa i due terzi dei presenti), di cittadini stranieri (oltre il 60%) spesso destinati all'espulsione o al rientro in clandestinità alla fine della pena e di persone con serie problematiche di salute mentale e/o di alcol o tossicodipendenza rende richiederebbe interventi specifici che con le scarse risorse di cui dispone il carcere non si è in grado di garantire. Per fare un esempio, a San Vittore non c'è più la figura del mediatore culturale, il che crea ovvi problemi di incomprensione e frequenti situazioni di tensione tra il personale e molti detenuti stranieri e tra gruppi diversi di detenuti stranieri.

Per quanto riguarda in particolare il tema della salute mentale, la situazione è particolarmente difficile. Secondo dati riferiti in un colloquio dal Responsabile sanitario di San Vittore, quasi tutte le persone detenute assumono sedativi o altri farmaci per favorire il riposo notturno e addirittura il 30% dei detenuti è sottoposto a terapie farmacologiche specifiche per problemi più o meno gravi di ordine psichiatrico. Si tratta di persone che difficilmente proseguiranno il trattamento farmacologico alla fine della detenzione, trattandosi spesso di stranieri privi di documenti o comunque di persone poco avvezze ad accedere ai servizi territoriali, con il conseguente rischio di un aggravamento delle condizioni mentali e dei disturbi comportamentali.

La casa di reclusione di Opera è oggetto in questi mesi di un profondo cambiamento nella vocazione e nella destinazione dell'istituto. Da carcere estremamente duro, caratterizzato da reparti di alta sicurezza e *41bis*, dovrebbe rientrare presto nel circuito della media sicurezza con innovazioni importanti quale l'apertura diurna delle celle e l'introduzione di sistemi di sorveglianza dinamica. A parte il Centro diagnostico terapeutico (polo specialistico che accoglie detenuti con serie patologie da tutta la Lombardia e talvolta anche dal resto d'Italia), ospita prevalentemente persone detenute già condannate che, per legge, dovrebbero essere avviate al lavoro o quantomeno ad attività formative. In questo si manifesta una delle maggiori criticità del carcere di Opera, poiché i detenuti impiegati in attività lavorative sono una quota ridotta e la maggioranza di essi è impiegato nelle attività interne alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, che di norma non offrono una qualificazione professionale spendibile all'uscita dalla detenzione. Molte delle lavorazioni che esistevano in passato all'interno del penitenziario di Opera e che si erano talvolta caratterizzate come "fiori all'occhiello" del lavoro in carcere (panetteria, gelateria, lavorazione del marmo, liuteria, serra, laboratori informatici,...) hanno chiuso oppure hanno subito un pesante ridimensionamento nei posti e nelle ore di lavoro disponibili per la popolazione reclusa. In questa fase di trasformazione, diventa fondamentale incentivare l'avvio a Opera di nuove lavorazioni e sostenere quelle già esistenti.

La casa di reclusione di Bollate continua ad essere rappresentata come un "progetto sperimentale" di "carcere modello" nonostante i continui richiami della Direzione e degli operatori al fatto che non si tratta di altro se non di un carcere che rispetta le normative vigenti, applica il dettato costituzionale sulla finalità rieducativa della pena, viene gestito con un sistema di rapporti basati sulla responsabilizzazione e sul rispetto della dignità delle persone e ottiene quei risultati che sarebbero auspicabili per tutto il sistema penitenziario

⁸ La situazione è infatti molto diversa nelle sezioni recentemente ristrutturate: ad esempio al III raggio, che alcuni anni fa è stato oggetto di una ristrutturazione radicale con l'adeguamento alle prescrizioni del Regolamento di Esecuzione del 2000, non si riscontrano particolari problemi di vivibilità e igiene. Questo a dimostrazione che la soluzione ai problemi di San Vittore non è necessariamente la chiusura del carcere per costruirne uno nuovo ma che sarebbe possibile, con costi minori per la collettività e in tempi decisamente più contenuti, rendere adeguati gli spazi detentivi esistenti.

⁹ Solo nel I semestre del 2013 sono stati registrati più di tremila nuovi ingressi in carcere.

in termini di riduzione della recidiva e di positivo reinserimento alla fine della pena¹⁰. Bollate continua ad essere il carcere più ambito d'Italia – non a caso molte lettere ricevute dall'Ufficio contengono richieste di trasferimento verso questo istituto – e sicuramente quello che manifesta minori difficoltà e problemi.

Dal carcere di Bollate arrivano soprattutto segnalazioni sulle difficoltà di reperire le risorse necessarie a garantire i percorsi trattamentali delle persone detenute e a facilitarne il reinserimento sociale alla fine della pena. Due le questioni maggiormente pressanti: il destino dei detenuti stranieri che, nella maggioranza dei casi, non hanno o non riescono a rinnovare il permesso di soggiorno e quindi sono destinati all'espulsione (magari dopo un periodo non necessariamente breve di permanenza in un CIE) nonostante all'interno del carcere siano stati inseriti in attività lavorative e abbiano manifestato possibilità e volontà di reinserirsi positivamente nella società; e il problema dell'alloggio alla fine della pena per coloro che non hanno risorse proprie o una famiglia disponibile e in grado di accoglierli, anche a causa del venir meno di alcuni interventi di housing alla fine della pena e accompagnamento all'autonomia abitativa che in passato erano stati realizzati con il contributo di Regione Lombardia, del Comune di Milano e di altri Enti sul territorio di Milano e hinterland.

Da segnalare poi due situazioni specifiche che hanno richiesto e richiederanno nei prossimi mesi un'attenzione particolare.

La prima è quella di ICAM, l'istituto a custodia attenuata per detenute madri, su cui il Comune è da tempo impegnato in un progetto per l'inserimento e l'accompagnamento dei figli delle mamme recluse ai servizi per l'infanzia sul territorio. Il progetto, finanziato originariamente attingendo a fondi della Legge 285 per l'infanzia, ha rischiato in questi mesi di subire interruzioni e ridimensionamenti. La giusta richiesta, mossa negli scorsi mesi dalla Direzione del carcere e da me più volte trasmessa agli Assessorati competenti, è che all'intervento venisse garantita la continuità necessaria, possibilmente liberandolo dai vincoli temporali di un intervento progettuale e dando certezze sull'entità e sulle caratteristiche dell'investimento che il Comune avrebbe garantito ad ICAM. A fine luglio l'Assessorato Politiche sociali ha comunicato alla Direzione del carcere (e per conoscenza alla sottoscritta) l'individuazione di un nuovo referente per l'intervento comunale su ICAM, nella persona del Direttore del Settore Minori e Famiglie. Dopo la pausa estiva sono ripresi i contatti tra l'Amministrazione comunale e la Direzione dell'istituto; spero che a breve si potranno avere notizie positive relativamente alla stabilizzazione e messa a regime dell'intervento.

La seconda situazione specifica è quella dell'IPM Beccaria. Il carcere minorile milanese ha attraversato negli ultimi anni una fase di estrema difficoltà e tensione interna, coincidente con una difficile gestione dell'istituto e, a seguito di una lunghissima ispezione ministeriale, l'allontanamento della Direttrice e del Comandante che avevano diretto l'istituto negli ultimi anni. In passato il Comune aveva garantito notevoli risorse al Beccaria, collaborando con personale proprio alle attività educative dei ragazzi ristretti; negli scorsi anni questo intervento era stato drasticamente tagliato ma il cambio di Amministrazione comunale ha prospettato una ripresa dell'impegno del Comune di Milano su questo fronte. Occorre non tradire queste aspettative e tornare a investire quante più risorse possibile sul sistema della giustizia minorile particolarmente oggi, in un momento in cui l'istituto è impegnato in una difficile sfida per il rilancio delle eccellenze che lo caratterizzavano in passato e per la ricostruzione degli ottimi rapporti che aveva con la città e con la società esterna.

Un cenno finale riguarda la situazione del CIE di via Corelli, tornato agli onori delle cronache in questi giorni per una rivolta dei trattenuti e la conseguente parziale chiusura del Centro. Più volte in passato ho denunciato le pessime condizioni di trattenimento dei cittadini stranieri e la difficoltà ad avere informazioni sugli accadimenti interni¹¹; ho inoltre segnalato, insieme ad altri, l'assurdità della prassi di trasferire i migranti stranieri dal carcere al CIE per l'avvio delle procedure di identificazione ed espulsione, quando queste dovrebbero essere effettuate già durante la detenzione.

Negli ultimi mesi la situazione del CIE di via Corelli è diventata ulteriormente complessa anche per effetto dell'avvicinarsi della scadenza dell'appalto all'attuale Ente gestore (la Croce Rossa Italiana). Il bando per l'affidamento del nuovo incarico di gestione del Centro ha previsto un notevole ribasso del rimborso per

¹⁰ I dati spesso citati al riguardo parlano di un tasso di rientro in carcere del 70/80% tra i detenuti in Italia nel giro di pochi anni, mentre tra le sole persone uscite dal carcere di Bollate questo tasso scende al 10/15%.

¹¹ Ricordo che la funzione dei CIE dovrebbe essere semplicemente quella di impedire l'allontanamento delle persone trattenute in attesa dell'espulsione e che non è previsto per legge alcun impedimento alla possibilità di comunicare con l'esterno.

l'Ente gestore (da 60 a 30 euro massimi giornalieri per ogni persona trattenuta); da fonti giornalistiche si è appreso che l'unica offerta presentata che rientrava nei limiti economici previsti – quella del Consorzio Oasi, che ha già in gestione altri CIE sul territorio nazionale – sarebbe stata però scartata per problemi nella verifica dei conti. Non è dato quindi sapere quale potrà essere il destino del Centro dal 1° novembre, data il cui la CRI cesserà la sua attività in via Corelli.

INTERVENTI SU SEGNALAZIONI INDIVIDUALI E CASI SEGUITI

Hanno già abbondantemente superato quota 100 le persone che si sono rivolte all'Ufficio del Garante o che sono state segnalate da avvocati, operatori, volontari o familiari con la richiesta di un intervento sulla loro situazione. Il numero è decisamente elevato se si pensa che non è stata fatta nessuna opera all'interno degli istituti per pubblicizzare questa attività in attesa che arrivino quelle competenze necessarie all'Ufficio a cui si è fatto cenno in precedenza per far fronte adeguatamente alle segnalazioni individuali.

La maggior parte di queste richieste sono state inviate direttamente dagli interessati, attraverso una "domandina" trasmessa dalla Direzione del carcere o tramite lettere inviate all'Ufficio. Nella maggior parte dei casi l'oggetto della segnalazione non era specificato ma si faceva richiesta di un colloquio personale, che in alcuni casi deve ancora essere svolto proprio nell'impossibilità dell'Ufficio di far fronte alla notevole mole di lavoro che la presa in carico dei casi individuali comporta.

La maggior parte delle segnalazioni sono arrivate dal carcere di San Vittore, in particolare dal III raggio (in cui molte delle richieste di colloquio sono state gestite attraverso alcuni incontri di gruppo, anche perché si è verificato che le richieste sottostanti non avevano a che fare con problematiche individuali specifiche ma con questioni generali legate alle condizioni detentive e ai percorsi di uscita dalla detenzione) e dal Centro clinico (in cui sono stati effettuati numerosi colloqui individuali per affrontare le situazioni specifiche segnalate).

Le segnalazioni dal carcere di Opera, dove finora il mio ingresso si è limitato a incontri collettivi con gruppi di persone detenute, sono pervenute prevalentemente per lettera e hanno a che fare prevalentemente con la durezza del regime detentivo, la difficoltà di accedere al lavoro in carcere e la richiesta di un supporto nei percorsi in uscita dalla detenzione, soprattutto su problematiche specifiche (p.es. detenuti anziani o che stanno finendo di scontare pene molto lunghe).

Minori numericamente e diverse nei contenuti sono le segnalazioni pervenute dal carcere di Bollate: alcune provengono da persone condannate per reati sessuali, su questioni che esulano dalle competenze di un Garante (p.es. messa in discussione della condanna subita) o che richiedono l'intervento di altri servizi (revisione dei provvedimenti di allontanamento dei figli).

Molte delle lettere ricevute dai tre istituti e dei contatti da parte dei familiari hanno come oggetto richieste di intervento e di supporto per risolvere il problema abitativo. Per i casi più disperati è stato avviato un contatto con il Settore Servizi sociali per la trasmissione delle segnalazioni; il bisogno è però talmente ampio e diffuso da richiedere nei prossimi mesi un approfondimento con il Settore competente sulle politiche abitative per individuare risposte più generali, anche nei casi che non richiedono una presa in carico diretta da parte dei Servizi sociali territoriali.

Da segnalare, infine, che sulle segnalazioni individuali è stato avviato un rapporto di stretta collaborazione con l'Ufficio del Difensore Regionale e col Difensore Territoriale della Provincia di Milano, stante il fatto che entrambi ricoprono anche funzioni di Garante per i diritti delle persone detenute per i rispettivi territori di competenza. In particolare, viste le competenze specifiche del Difensore Regionale, tutte le segnalazioni che arrivano al mio Ufficio e che hanno a che fare con problematiche sanitarie o con altre questioni di diretta competenza regionale vengono trasmesse alla loro conoscenza.

ATTIVITÀ DI PROMOZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

La campagna "Carcere, diritti e dignità"

L'avvio della mia attività da Garante ha coinciso con l'adesione alla campagna "Carcere, diritti e dignità": una settimana dedicata a riportare il tema del carcere e della pena al centro dell'agenda pubblica con una serie di eventi e iniziative rivolte alla cittadinanza, agli operatori e al mondo della politica per sensibilizzare e

promuovere attenzione sul rispetto dei diritti e della dignità delle persone recluse o comunque sottoposte a misure penali.

Parallelamente alle iniziative pubbliche promosse dai diversi soggetti che hanno promosso la campagna è stato lanciato un blog per promuovere i contenuti della campagna e raccogliere le adesioni all'appello (in una settimana sono state raccolte più di mille adesioni) e si è svolto un digiuno a staffetta da parte di alcuni aderenti all'iniziativa.

La settimana di mobilitazione si è conclusa con l'incontro pubblico "Dal dire al fare" (venerdì 8 febbraio, ore 18 a Palazzo Reale) per raccogliere una serie di proposte concrete sul "che fare" per restituire diritti e dignità alle persone detenute da parte degli operatori, dei volontari, dei cittadini attenti a questi temi. All'incontro hanno partecipato diversi candidati alle allora imminenti elezioni regionali e nazionali.

Elezioni 2013: per il diritto di voto nelle carceri

La carenza di informazioni sulla possibilità di esercitare il diritto di voto in carcere¹² e le difficoltà burocratiche¹³ rendono la percentuale di persone detenute che decidono di avvalersi del diritto di voto più bassa di quella riconducibile alla sola disaffezione alla politica.

Per questo, aderendo a una campagna nazionale lanciata dal Coordinamento dei Garanti locali, ho voluto promuovere tra le persone detenute l'informazione sul diritto di esercitare il diritto di voto anche dall'interno del carcere, predisponendo un apposito volantino indirizzato alla popolazione detenuta attraverso le direzioni degli istituti e attraverso i volontari del carcere, e sollecitare le Direzioni degli istituti a fare tutto il possibile per rendere effettivo l'esercizio di questo diritto.

Per mancanza del tempo necessario – le elezioni erano infatti fissate poche settimane dopo l'avvio della mia attività – non ho potuto realizzare iniziative volte a sensibilizzare le persone detenute al voto e a far conoscere i programmi elettorali. La mia intenzione è che, nelle prossime occasioni elettorali, si possano organizzare incontri tra candidati direttamente all'interno degli istituti.

Ho invece promosso, attraverso un comunicato stampa, la presenza di candidati e esponenti di partito nel carcere al momento della costituzione dei "seggi speciali" interni, anche per simboleggiare l'attenzione della politica al mondo del carcere.

Tortura, carceri e droghe: 3 leggi per la giustizia e i diritti

Come tutti sanno, nel gennaio di quest'anno l'Italia ha subito una pesante condanna dalla Corte Europea per i diritti dell'Uomo per il sovraffollamento carcerario, considerato un trattamento che viola i principi dell'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo¹⁴. La cosiddetta sentenza Torreggiani¹⁵ ha concesso al nostro paese un anno di tempo per riportare condizioni di umanità e adeguare il sistema penitenziario agli standard internazionali di tutela dei diritti dei detenuti.

Il sovraffollamento carcerario – è noto – non è un dato inevitabile, né è il frutto di un incremento del tasso generale di criminalità nel nostro paese, ma è la diretta conseguenza di un sistema legislativo che prevede un largo uso della carcerazione nei confronti di comportamenti penalmente perseguiti sebbene considerati di "lieve entità" e che impedisce l'accesso a percorsi alternativi alla detenzione in caso di recidiva, indipendentemente dall'entità e dalla tipologia del reato eventualmente reiterato. Appare più che mai urgente dare seguito alle proposte della Commissione ad hoc istituita dal Consiglio Superiore della Magistratura (cosiddetta "Commissione Giostra") e che già alla fine dello scorso anno aveva proposto un quadro di modifiche normative e organizzative finalizzato a eliminare le preclusioni automatiche nell'accesso a misure alternative e benefici di legge, a limitare l'uso abnorme della carcerazione preventiva e il ricorso al carcere anche per reati di lieve entità, ad abolire norme particolarmente e inutilmente carcerogene come quelle contenute nel testo unico in materia di stupefacenti e nel testo unico in materia di immigrazione, e a

¹² Anche le persone detenute possono votare, purché siano cittadini italiani e non abbiano avuto una condanna definitiva che preveda la pena accessoria dell'interdizione perpetua o temporanea dai pubblici uffici.

¹³ Occorre infatti che la persona detenuta abbia con sé il certificato elettorale, facendoselo recapitare dalla famiglia per posta o ai colloqui, oppure che ne denunci lo smarrimento richiedendone uno nuovo.

¹⁴ «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti».

¹⁵ Sentenza dell'8 gennaio 2013 - Causa Torreggiani e altri c. Italia, diventata definitiva il 28 maggio dopo la bocciatura del ricorso in appello presentato dal Governo italiano.

introdurre un sistema di messa alla prova, di pene e misure alternative al carcere e di numero chiuso nel sistema penitenziario.

Su queste linee un vasto cartello di organizzazioni e associazioni impegnate su questi temi tra cui l'Unione delle Camere penali, ARCI, Antigone, CGIL, la Conferenza nazionale volontariato giustizia e anche il Coordinamento dei Garanti dei diritti dei detenuti, ha elaborato tre proposte di legge di iniziativa popolare per andare a intervenire direttamente nel merito di questi problemi. La prima proposta di legge punta a risolvere una carenza del sistema normativo italiano, l'assenza nel nostro ordinamento del reato di tortura, che rende ancora parziale l'adesione del nostro paese alle convenzioni internazionali sui diritti umani. La seconda proposta di legge interviene in materia di diritti delle persone detenute e di sovraffollamento carcerario con un complesso quadro di interventi – dall'introduzione della figura del Garante nazionale dei detenuti all'abolizione del reato di clandestinità e alla modifica delle norme sulla recidiva, dall'introduzione di nuove possibilità di accesso a benefici e pene alternative alla conversione in misura penale esterna dell'esecuzione penale in carcere in caso di mancanza di posti disponibili – mirato a riportare il sistema penitenziario italiano nei limiti della legalità e del rispetto della Costituzione. La terza proposta di legge si propone, infine, di intervenire sulla legge sugli stupefacenti riducendone l'impatto penale attraverso la depenalizzazione del semplice consumo, la rimodulazione delle pene, la revisione dei fatti di lieve entità e l'accesso a programmi di recupero per i tossicodipendenti sottoposti a misure penali.

Stante l'adesione del Coordinamento nazionale dei Garanti, ho deciso quindi di collaborare alla Campagna per le 3 leggi anche promuovendo momenti di raccolta firme e supportandone le fasi organizzative e di espletamento delle procedure necessarie (vidimazione dei moduli e raccolta delle certificazioni elettorali). In particolare ho partecipato attivamente a momenti straordinari di raccolta delle firme, come la giornata del 9 aprile davanti ai Tribunali di tutta Italia o quella del 9 maggio davanti alle Università, in cui la sottoscrizione a sostegno delle 3 leggi è stata l'occasione per coinvolgere e sensibilizzare la cittadinanza – soprattutto giovani e giovanissimi – sui temi del carcere e della pena.

Come altri Garanti in Italia, ho inoltre promosso la raccolta delle firme anche all'interno del carcere. Il 24 giugno, all'interno del carcere di San Vittore, sono state raccolte 142 sottoscrizioni alle tre leggi in meno di tre ore; se i tempi della campagna lo consentiranno, intendo promuovere momenti analoghi all'interno degli altri due istituti e ripetere l'iniziativa a San Vittore per consentire di firmare alle molte altre persone reclusi che ne avevano fatto richiesta ma che non è stato possibile raggiungere.

26 giugno: Giornata internazionale contro la tortura

A livello nazionale la Giornata internazionale contro la tortura di quest'anno ha assunto un carattere particolare proprio per la concomitanza con la campagna per l'introduzione del reato di tortura nel Codice penale e con il dibattito sui provvedimenti legislativi da adottare per contrastare il sovraffollamento penitenziario e per riportare nelle carceri italiane condizioni di vita dignitose e non lesive dell'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che equipara la tortura con le pene o trattamenti inumani e degradanti.

A Milano, in occasione della Giornata internazionale contro la tortura, sono state organizzate una serie di iniziative tra cui un seminario presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Statale¹⁶ e – promosso direttamente dall'Ufficio del Garante – la rappresentazione dello spettacolo di Sudastorie teatro-ricerca "La carogna da dentro a me", pièce teatrale tratta dalla sentenza penale sui fatti di violenza avvenuti nel carcere di Asti. La rappresentazione è avvenuta nella straordinaria cornice della Loggia dei Mercanti ed è stata accompagnata dagli interventi, oltre che della sottoscritta, di Ardemia Oriani (ANPI - Comitato provinciale di Milano), Silvia Buzzelli (Università di Milano Bicocca), Claudio Sarzotti (Associazione Antigone - autore del testo della pièce) e Alba Bonetti (Amnesty International - Circostrizione Lombardia).

5 luglio: visita congiunta di parlamentari e consiglieri nel carcere di San Vittore

Con l'avvio della nuova legislatura, Governo e Parlamento sembrano aver posto i temi del carcere e della pena al centro della propria iniziativa. Al di là di qualsiasi valutazione negativa o positiva, i provvedimenti in discussione o in via di approvazione in queste settimane manifestano sicuramente la volontà di affrontare le

¹⁶ "Italia: la tortura c'è ma non è reato" a cui sono stata invitata a intervenire insieme a Silvia Buzzelli (docente di Diritto penitenziario), Chantal Meloni (ricercatrice di Diritto penale) e a Gilberto Pagani (avvocato di parte civile nel processo "Bolzaneto").

problematicità evidenziate anche dalla sentenza della Corte Europea di condanna all'Italia per il sovraffollamento carcerario.

Da parte mia, ritengo importante qualsiasi decisione venga presa in materia sia il frutto di una piena consapevolezza dei problemi che affliggono il sistema penitenziario italiano, e ritengo altresì importante che nei prossimi mesi il mondo della politica nazionale e locale tenga costantemente monitorati gli effetti che questi provvedimenti governativi e legislativi sapranno avere nel contrastare il sovraffollamento carcerario e nel riportare il sistema penitenziario alla legalità e al rispetto della dignità umana, verificando nel contempo anche l'ottemperanza agli obblighi che sono stati imposti al nostro paese dalla recente sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Per questi motivi ho invitato i Parlamentari eletti nelle circoscrizioni di Milano e della Lombardia e i e Consiglieri regionali, provinciali e comunali a partecipare a visite congiunte da effettuarsi nei prossimi mesi negli istituti penitenziari del territorio del Comune di Milano. Una prima occasione è stata la visita del 5 luglio nella casa circondariale di San Vittore, grazie alla straordinaria guida della dott.a Maria Laura Fadda, Magistrato di Sorveglianza di Milano e persona particolarmente esperta di problematiche carcerarie.

A questa iniziativa hanno aderito (nonostante tempi di comunicazione assai stretti) 4 parlamentari, 2 consiglieri regionali e 9 tra consiglieri comunali e provinciali di tutti gli schieramenti politici. Per alcuni di loro è stata la prima visita in un carcere: elemento che rende particolarmente positiva la riuscita dell'iniziativa.

Milano, 12 settembre 2013

Alessandra Naldi

Calendario delle attività svolte

DATA	ATTIVITÀ	LUOGO
20-gen	Intervento a "Bookcrossing per le carceri"	Sede ChiamaMilano
29-gen	Intervento al seminario "Dai fatti alle parole. La costruzione della notizia di cronaca nera"	Univ. Bicocca - Facoltà di Sociologia
01-feb	Incontro con il Direttore sociale e i responsabili del Dipartimento Prevenzione di Asl Milano	Assessorato Politiche sociali
04-feb	Audizione presso la Sottocommissione carceri	Palazzo Marino
04-feb	Campagna "Carcere, diritti e dignità": conferenza stampa di avvio	Palazzo Marino
04-feb	Incontro con i detenuti del Progetto Ekotonos del V raggio	CC S.Vittore
05-feb	Riunione del Coordinamento Nazionale Garanti	MILANO - Circolo della Stampa
06-feb	Presenza alla visita del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano al carcere di San Vittore	CC S.Vittore
06-feb	Campagna "Carcere, diritti e dignità": visita alla Pietà Rondanini	Castello Sforzesco
08-feb	Campagna "Carcere, diritti e dignità": incontro pubblico "Dal dire al fare"	Palazzo Reale – Sala Conferenze
12-feb	Intervento all'incontro pubblico "La situazione delle carceri in Italia"	Libreria popolare di via Tadino
18-feb	Incontro con i detenuti del gruppo migranti	CR Bollate
18-feb	Riunione dell'Osservatorio Carcere e territorio	Assessorato Politiche sociali
19-feb	Partecipazione alla Sottocommissione carceri	Palazzo Marino
20-feb	Incontro con i detenuti della redazione della rivista "CarteBollate" e della trasmissione radiofonica "Jailhouse Rock"	CR Bollate
20-feb	Intervento all'iniziativa pubblica "I diritti non s'arrestano"	largo Cairoli
26-feb	Incontro con i detenuti del Gruppo lettura	CR Opera
27-feb	Incontro con i detenuti del Gruppo lettura (reparto protetti)	CR Opera
28-feb	Incontro con i detenuti e gli operatori dell'Area programmazione del Progetto Ekotonos (III raggio)	CC S.Vittore
06-mar	Intervento al Convegno di StopOpg Lombardia / presentazione del libro "Una via di uscita"	Camera del Lavoro
08-mar	Incontro con le donne detenute in occasione dell'8 marzo	CC S.Vittore
09-mar	Partecipazione alla presentazione del libro "Il bandito dell'Isola"	Spazio Fonderia Mercury
13-mar	Intervento alla conferenza stampa di presentazione dell'iniziativa "SocialLibro" dell'Assessorato Politiche sociali	Palazzo Marino
13-mar	Visita alla sede di AIR – Acceleratore di Impresa Ristretta	sede AIR
14-mar	Incontro con il Difensore Regionale della Lombardia e il Difensore territoriale della Provincia di Milano	sede
15-mar	Fiera "Fa' la cosa giusta": intervento al dibattito "Fare impresa nelle carceri: opportunità e criticità"	Fieramilano
16-mar	Fiera "Fa' la cosa giusta": incontro "La paladina degli invisibili - A tu per tu con il Garante dei diritti dei detenuti"	Fieramilano
19-mar	Promozione di un momento di incontro con le realtà che si occupano di carcere a Milano	sede
20-mar	Partecipazione all'inaugurazione della mostra "Librartarsi" nella sezione femminile di S.Vittore	CC S.Vittore
27-mar	Visita all'ICAM – Istituto a custodia attenuata per detenute madri di Milano insieme al Difensore Regionale della Lombardia e al Difensore territoriale della Provincia di Milano	ICAM
04-apr	Intervento all'incontro "Un libro X una firma" a sostegno della Campagna per le 3 leggi per la Giustizia e i Diritti	Coop. La Cordata
09-apr	Campagna per le 3 leggi per la Giustizia e i Diritti: raccolta firme	Tribunale
11-apr	Riunione dell'Osservatorio Carcere e territorio	Assessorato Politiche sociali
11-apr	Incontro del Gruppo di lavoro sul CIE	sede
11-apr	Intervento alla presentazione del libro e del film "I giorni scontati. Appunti sul carcere"	Cineteca Italiana
12-apr	Incontro con un gruppo di detenuti del III raggio + colloqui individuali	CC S.Vittore
12-apr	Intervento alla presentazione del documentario "Sin by Silence" (Il peccato del silenzio)	Acquario civico
16-apr	Intervento nella serata Jailhouse Rock: "Concerto dei Righeira con la band The Basement Soundz del carcere di Bollate"	Auditorium Radio Popolare
17-apr	Visita al carcere minorile Beccaria	IPM Beccaria
18-apr	Partecipazione al sopralluogo della Sottocommissione carceri nel carcere di Bollate	CR Bollate
22-apr	Intervento alla Tavola rotonda sulla prevenzione della tortura organizzata dalla Scuola di Dottorato in Scienze Giuridiche in occasione della presenza a Milano di Víctor Manuel Rodríguez Rescia (membro del Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani)	Univ. Bicocca - Facoltà di Giurisprudenza
06-mag	Incontro con un gruppo di detenuti del III raggio	CC S.Vittore

DATA	ATTIVITÀ	LUOGO
08-mag	Partecipazione alla proiezione in anteprima del film "Levarsi la cispa dagli occhi" presso il carcere di Opera	CR Opera
09-mag	Campagna per le 3 leggi per la Giustizia e i Diritti: raccolta firme	Facoltà di Sc.Politiche
10-mag	Colloqui individuali	CC S.Vittore
13-mag	Partecipazione all'incontro "Se c'è un giudice" con proiezione del film "Nei secoli fedele. Il caso di Giuseppe Uva"	Teatro della Cooperativa
16-mag	Partecipazione al seminario "Uno di noi. Il Difensore regionale per tutti i cittadini"	Consiglio Regionale della Lombardia
17/18-mag	Partecipazione al Convegno "Detenzione e diritti umani. Il regime del 41 bis O.P.; il reato di tortura; l'ergastolo ostativo" dell'Osservatorio Carcere dell'Unione Camere Penali	Palazzo Marino
21-mag	Intervento alla conferenza stampa di presentazione della corsa "Run for 5.30" a Milano e dentro il carcere di S.Vittore	Palazzo Marino
24-mag	Visita al carcere minorile Beccaria insieme al Difensore Regionale della Lombardia e al Difensore territoriale della Provincia di Milano	IPM Beccaria
06-giu	Partecipazione all'inaugurazione della mostra "Librartarsi" al III raggio di S.Vittore + colloqui individuali	CC S.Vittore
13-giu	Incontro con la Magistratura di Sorveglianza di Milano insieme al Difensore Regionale della Lombardia	Tribunale
21-giu	Partecipazione alla giornata conclusiva del laboratorio "Colori, Pensieri, Pietre, Parole" presso il carcere minorile Beccaria	IPM Beccaria
21-giu	Partecipazione all'incontro "Leggi di notte. Carcere e altre prigioni. Libertà e evasione attraverso le parole e la lettura"	Libreria del Mondo Offeso
24-giu	Campagna per le 3 leggi per la Giustizia e i Diritti: raccolta firme all'interno del carcere	CC S.Vittore
25-giu	Partecipazione alla visita presso la sede di AIR – Acceleratore di Impresa Ristretta	Sede AIR
25-giu	Riunione dell'Osservatorio Carcere e territorio	Sede
26-giu	Partecipazione al seminario "Carcere e società" di Fondazione Casa della Carità	Consiglio Regionale della Lombardia
26-giu	Giornata internazionale contro la tortura: intervento al seminario "Italia: la tortura c'è, ma non è reato"	Univ. Statale - Facoltà di Giurisprudenza
26-giu	Giornata internazionale contro la tortura: promozione dell'iniziativa "La carogna da dentro a me"	Loggia dei Mercanti
01-lug	Partecipazione alla festa per l'XI Anniversario del Reparto "La Nave"	CC S.Vittore
05-lug	Visita alla CC S.Vittore insieme a Parlamentari e Consiglieri regionali, provinciali e comunali	CC S.Vittore
08-lug	Partecipazione alla presentazione dei lavori di "Uno spazio per progettare. Programma di interazione e progetto tra studenti del Politecnico di Milano e persone detenute del Gruppo della Trasgressione"	CR Bollate
10-lug	Riunione del Coordinamento Nazionale Garanti	FIRENZE
25-lug	Intervento all'incontro "Dal diritto ai Diritti"	CarroPonte
Attività programmate e già in calendario:		
13-set	Audizione presso la Sottocommissione carceri	Palazzo Marino
16-set	Partecipazione a incontro del gruppo migranti	CR Bollate
24-set 22-ott 26-nov	Incontri pubblici/Presentazione di libri promossi dall'Ufficio del Garante	Urban Center
28-set	Partecipazione all'iniziativa "I frutti delle carceri lombarde"	Coop. La Cordata
3-ott	Riunione del Coordinamento Nazionale Garanti	FIRENZE
7-ott	Intervento a convegno su sovraffollamento carcerario	Università Statale