

PUBBLICO TUTORE DEI MINORI



REGIONE DEL VENETO

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ ANNO 2014

Quarta relazione di mandato

IL PUBBLICO TUTORE DEI MINORI DEL VENETO
GARANTE REGIONALE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA (L.R. 42/1988) E
GARANTE DELLE PERSONE RISTRETTE NELLA LIBERTÀ PERSONALE
(art. 19 comma 3 - L.R. 37/2013)



RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ

ANNO 2014

Quarta relazione di mandato

IL PUBBLICO TUTORE DEI MINORI DEL VENETO
GARANTE REGIONALE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA (L.R. 42/1988) E
GARANTE DELLE PERSONE RISTRETTE NELLA LIBERTA' PERSONALE (art.
19 comma 3 - L.R. 37/2013)

Maggio 2015

Alle Istituzioni che hanno competenza e si occupano di bambini/e e ragazzi/e

“...si alzò tra l’uditorio un ragazzotto dai capelli rossi , malinconico e cortese, che si mise a rimproverare il panel per aver trascurato l’aspetto più importante dell’educazione, quello floreale.

- Noi siamo vasi di fiori - , disse. - Voi dovrete coltivarci delicatamente, farci fiorire -.

Luigi Meneghello, Fiori italiani, 1976

Alle Istituzioni che hanno competenza e si occupano di persone ristrette nelle libertà personali

La giustizia è il vincolo necessario a tenere insieme una società e tutte le pene che oltrepassano questo vincolo sono, per loro stessa natura, ingiuste.

“... perché ogni pena non sia una violenza di uno o di molti contro un privato cittadino, deve essere essenzialmente pubblica, pronta, necessaria, la minima delle possibili, nelle date circostanze, proporzionata a delitti, dettata dalle leggi”

Cesare Beccaria, Dei delitti e delle pene, 1764

Indice

<i>Premessa</i>	pag. 7
------------------------------	--------

PARTE I

Attività a garanzia dei diritti dei bambini e degli adolescenti

CAPITOLO 1

L'attività per i tutori legali volontari dei minori di età

Attività amministrativa per l'individuazione e la segnalazione ai Giudici di volontari formati per la nomina a tutori.....	pag. 11
Formazione e monitoraggio	pag. 20
Consulenza ai tutori e ai Referenti territoriali	pag. 21
Principali criticità riscontrate nell'esercizio dell'attività	pag. 24

CAPITOLO 2

I processi di facilitazione

L'attività di Ascolto istituzionale, mediazione e consulenza	pag. 27
Le Linee Guida	pag. 46
Il percorso formativo " <i>Minori e diritto child-friendly</i> "	pag. 48
Il monitoraggio delle segnalazioni inviate alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Venezia	pag. 52
La promozione e lo sviluppo della comunicazione tra contesti educativi, formativi e servizi sociali e socio-sanitari	pag. 61
La Vigilanza.....	pag. 63

CAPITOLO 3

La promozione culturale, l'attività di studio e ricerca, la comunicazione pubblica

La promozione culturale.....	pag. 65
L'attività di studio e ricerca	pag. 70
La comunicazione pubblica ed i rapporti istituzionali	pag. 72

<i>Considerazioni conclusive</i>	pag. 91
---	---------

PARTE II

Attività a garanzia dei diritti delle persone ristrette nella libertà personale

CAPITOLO 1

Il ruolo del Garante dei diritti delle persone ristrette nella libertà personale

La normativa in Italia e nel Venetopag. 97

CAPITOLO 2

La situazione delle carceri in Italia e nel Veneto e le funzioni del Garante.

La situazione delle carceri in Italia e nel Veneto: evoluzione normativa, alcuni dati e criticità.....pag. 99

Funzioni di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personalepag.103

Le azioni del Garante ad inizio mandato.....pag.104

CAPITOLO 3

Le problematiche rilevate, segnalate e le istanze dei detenuti

Condizioni di vita e criticità delle strutture carcerarie.....pag.107

CAPITOLO 4

La promozione culturale, lo studio e la ricerca sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

La promozione culturale.....pag.115

La comunicazione pubblica e l'attività istituzionale.....pag.116

L'attività di studio e ricercapag.117

Considerazioni conclusive.....pag.119

ALLEGATIpag.121

Premessa

La presente relazione al Consiglio Regionale ed alla Giunta sull'attività svolta dall'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori nell'anno 2014, prevista all'art. 8, comma 2, della L.R. n. 42/1988, la quarta dal mio insediamento, contiene un resoconto dell'attività svolta sia come Pubblico Tutore dei minori, Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, sia come Garante delle persone ristrette nella libertà personale, nuovo profilo istituzionale che mi è stato attribuito in via temporanea dalla L.R. n. 37 del 24 dicembre 2013, art. 19, comma 3.

Non posso non sottolineare che tale nuovo incarico mi è stato attribuito senza l'assegnazione di personale e di risorse economiche specifiche in presenza di una struttura operativa - dedicata alla realizzazione delle attività previste dalle funzioni del Pubblico Tutore dei minori - già carente come dotazione organica e precaria per quanto riguarda gli incarichi a collaboratori esperti esterni, condizione già evidenziata nelle relazioni precedenti.

L'esperienza effettuata nel corso di quest'anno come Pubblico Tutore dei minori e come Garante delle persone ristrette nella libertà personale, si è rivelata particolarmente faticosa e, nonostante l'impegno e le energie profuse da tutti i collaboratori, proprio a causa delle ragioni sopra evidenziate, non tutte le funzioni attribuite sono state pienamente svolte.

L'Ufficio non ha potuto garantire la realizzazione di tutti i corsi di formazione per i Tutori volontari richiesti dai diversi territori e le attività di monitoraggio, ha accumulato ritardi nel rispondere alle crescenti richieste di ascolto istituzionale, consulenza e mediazione e non è riuscito ad effettuare la necessaria attività di vigilanza sulle situazioni dei minori collocati fuori dalle loro famiglie e sulle strutture di accoglienza segnalate.

Varie le cause:

- il numero esiguo di risorse umano-professionali assegnate storicamente alla struttura operativa (2 persone part-time in segreteria, 1 persona categoria protetta, una Assistente Sociale esperta con incarico di P.O. e la mia segreteria particolare), persone molto motivate e che hanno dato il massimo impegno, ben oltre quanto i contratti di lavoro impongano;
- il grave ritardo, nonostante i numerosi solleciti, con cui è stata approvata la Delibera di Giunta (28 ottobre 2014) necessaria per poter utilizzare le risorse di bilancio assegnate per l'attuazione del Piano di Attività 2014;
- la compromissione, nella seconda parte dell'anno, di alcune attività, previste nel Piano di Attività 2014, da parte dell'Azienda ULSS - soggetto individuato dalla Regione per assicurare il necessario supporto amministrativo contabile all'Ufficio, che a causa di problemi interni non ha potuto garantire le funzioni previste. Solo alla fine dell'anno la Regione ha individuato un nuovo soggetto istituzionale di supporto all'Ufficio;
- la situazione sopra evidenziata ha determinato il venir meno, da metà ottobre 2014, delle necessarie competenze di alta qualificazione giuridico-legale, psicologica e dei diritti umani, assicurate da collaboratori esperti i cui contratti

sono scaduti il 15 ottobre 2014; esperti per i quali occorre provvedere attraverso bandi ad evidenza pubblica, procedura che, proprio per le ragioni sopra esposte, non è stato possibile attivare in tempo utile. Solo a marzo 2015, sono state attivate le procedure per l'individuazione dei collaboratori esterni, con il supporto di altra Azienda ULSS della Regione.

In vista della prossima attivazione della nuova istituzione del Garante dei diritti della persona presso il Consiglio Regionale, si sottolinea con convinzione la necessità che venga individuata una struttura operativa dotata di un adeguato organico sia in termini di numero di risorse umane che di competenze professionali specifiche e rispondenti alle attività che devono essere garantite. Le conoscenze e le competenze richieste hanno infatti in tutte le aree di garanzia previste, natura altamente qualificata e specialistica.

La presente relazione, (prevista dalla L.R. n. 42/88 – art. 8 comma 2; L.R. 37/2013 – art. 10 comma 1), costituisce uno strumento importante di verifica del ruolo di garanzia svolto dal Pubblico Tutore dei minori, nel sistema più generale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e delle persone ristrette nella libertà personale. Consente di valutare le azioni ed il grado di raggiungimento degli obiettivi previsti nel Piano di Attività annuale, rapportato ovviamente alle risorse economiche, strumentali, professionali ed umane impiegate.

L'esperienza svolta nel corso del 2014, sia come Pubblico Tutore dei minori sia come Garante delle persone ristrette nella libertà personale, mi ha confermato i dubbi già espressi in precedenza sulla scelta fatta dal Consiglio regionale di accorpate tre istituti di garanzia nella nuova figura del Garante dei diritti della persona.

In particolare ritengo il Pubblico Tutore dei minori, quale Garante dei diritti dell'infanzia e adolescenza, figura del tutto peculiare, molto specialistica, che richiede conoscenze, esperienze e competenze approfondite nello specifico settore, sia sul versante giuridico-legale, che sul versante organizzativo, nonché su quello dei rapporti con i diversi sistemi sociali e istituzionali (scolastico, giudiziario, educativo, sociale, sanitario, penitenziario) e gli innumerevoli *stakeholders* con i quali necessariamente ci si deve confrontare. E' da sottolineare che tali requisiti sono prescrittivi nelle normative Europee ed internazionali che prevedono l'istituzione di queste Autorità di garanzia, normative che lo Stato italiano ha ratificato e che quindi è tenuto a rispettare.

Di seguito vengono esposte e descritte nel dettaglio le azioni realizzate ed in appendice vengono riportati dei materiali relativi alle attività svolte: documenti, elaborati e dati di contesto, provenienti da fonti diverse, che consentono uno sguardo generale sulla situazione dell'infanzia e dell'adolescenza e delle persone ristrette nella libertà personale nella nostra Regione.

PARTE I

Attività a garanzia dei diritti dei bambini e degli adolescenti

[OMISSIS]

PARTE II

Attività a garanzia dei diritti delle persone ristrette nella libertà personale

Capitolo Primo

Il ruolo del Garante dei diritti delle persone ristrette nella libertà personale

La normativa in Italia e nel Veneto

I Garanti dei diritti delle persone ristrette nelle libertà personali sono istituzioni indipendenti che operano al fine di tutelare gli interessi collettivi ed individuali di questi soggetti, interessi compromessi in particolare dall'inerzia dell'Amministrazione penitenziaria e/o da alcuni comportamenti attivi illegittimi e/o inopportuni. Sono chiamati a svolgere una costante azione di verifica, di vigilanza, di monitoraggio delle possibili violazioni dei diritti umani che possono verificarsi all'interno delle carceri o in altri luoghi in cui avvengono restrizioni, limitazione della libertà personale (strutture carcerarie, ospedali -per i trattamenti sanitari obbligatori-, ospedali psichiatrici giudiziari, CARE - Centri di accoglienza per richiedenti asilo politico, CIE - Centri di identificazione ed espulsione), con una duplice finalità:

- stimolare le singole amministrazioni ad affrontare e superare problematiche che hanno prodotto lesione/violazione di diritti;
- promuovere la soluzione di questioni di tipo generale da parte degli organi di governo e/o del Parlamento con sollecitazioni, raccomandazioni per l'individuazione e l'adozione di interventi più generali. Sono chiamati altresì a promuovere forme di comunicazione e collaborazione tra le strutture di restrizione gli enti locali e la comunità più ampia.

Le ultime Legislature e l'anno 2014 hanno visto una grande evoluzione della normativa che riguarda la questione carceraria ed i problemi ad essa collegati, accelerata a seguito della sentenza Torreggiani della CEDU (Corte Europea Diritti dell'Uomo) che ha visto la condanna dell'Italia al risarcimento dei detenuti ricorrenti, per i quali sono state riconosciute condizioni di violazione dei diritti umani. Con diversi dispositivi normativi si è perseguito prioritariamente l'obiettivo di ridurre il sovraffollamento che si era verificato negli ultimi anni (L. n. 94/2014, L. n. 10/2014, L. n. 67/2014, L. n. 117/2014, L.81/2014, citando solo le più recenti), limitando l'ingresso di nuove persone in carcere, estendendo le possibilità di accedere dalla libertà alla detenzione domiciliare, ampliando le misure alternative con la previsione dell'affidamento in prova al Servizio Sociale, prevedendo la depenalizzazione per determinati reati e la possibilità di applicazione del lavoro di pubblica utilità alternativo alla reclusione per reati commessi da persone

tossicodipendenti, la contestuale modifica della legge sugli stupefacenti, la chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG).

In parallelo, anche a seguito delle indicazioni della Corte Europea dei diritti dell'uomo, si è affermato il dibattito sulla creazione di Istituzioni di garanzia a livello nazionale, regionali e comunali (sedi di strutture di reclusione) per la promozione e la protezione dei diritti umani a garanzia dei diritti delle persone ristrette nella libertà personale.

Oggi in Italia sono presenti ed attivi diversi Garanti dei detenuti sia comunali che regionali, previsti da leggi regionali, e con Legge n. 10 del 21 febbraio 2014, di conversione del d.l. 23 dicembre 2013 n. 146, è prevista l'istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, con compiti, tra gli altri, di promuovere e favorire la collaborazione con tutte quelle figure "terze" che hanno competenza in materia.

Capitolo Secondo

La situazione delle carceri in Italia e nel Veneto e le funzioni del Garante.

La situazione delle carceri in Italia e nel Veneto: evoluzione normativa, alcuni dati e criticità.

L'8 gennaio 2013 l'Italia è stata condannata dalla Corte Europea dei Diritti Umani. Si tratta della famosa sentenza "Torreggiani". La sentenza è stata confermata dalla Grande Camera della Corte di Strasburgo il successivo 27 maggio 2013. Oltre al ricorso presentato dal signor Torreggiani erano già pendenti altri 6.829 ricorsi per motivo analogo (condizione di affollamento tale da determinare un trattamento disumano). Essendo una "sentenza pilota" l'Italia aveva a disposizione un anno di tempo per individuare un meccanismo di compensazione per chi aveva già vissuto la condizione di "maltrattamento" nonché per evitare che la situazione di trattamento inumano e degradante persistesse nel sistema penitenziario italiano in quanto la pena non può trasformarsi in un trattamento disumano e degradante.

L'Italia per lungo tempo non ha dato la necessaria attenzione alle carceri ed alle condizioni di vita delle persone reclusi. È stato l'intervento giurisdizionale europeo a costringere il nostro Paese ad avviare un percorso di deflazione e condizioni più consone ai diritti fondamentali dei detenuti. Dal 2010 sono due in particolare i provvedimenti normativi di rilievo intervenuti, che hanno progressivamente sortito effetti sulla reale riduzione del numero di detenuti: la Legge n. 199/2010, e la Legge n. 10/2014 di 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. Da una popolazione carceraria di 68.258 unità nel 2010, si è passati ad una presenza di 53.623 al 31 dicembre 2014, a fronte di una capienza regolamentare di 49.091 posti nelle attuali 201 strutture carcerarie esistenti, seimila persone in meno rispetto a un anno addietro e oltre 15.000 in meno rispetto a cinque anni fa. Il *gap* da recuperare è però ancora enorme. Secondo i dati dell'Amministrazione Penitenziaria, i posti realmente disponibili sono ben meno visti i tantissimi reparti chiusi per manutenzione o altro motivo. Nelle statistiche ufficiali finalmente si ammette che son ben 4.762 i posti regolamentari attualmente non

disponibili. L'Italia è ancora un paese con le carceri più sovraffollate, fino al 2013: 142,5%, attualmente poco più del 130%, rispetto alla media europea del 99,6%¹⁰.

Altro dato significativo riguarda la composizione della popolazione carceraria: la maggioranza dei detenuti proviene dalle regioni del meridione d'Italia o con provenienza straniera. A sostegno dei detenuti stranieri è presente solo un mediatore culturale ogni 74 reclusi. I reati più comuni sono contro il patrimonio, il traffico e l'uso di stupefacenti, contro la persona. Il 41,2% dei detenuti ha meno di 35 anni, ma nonostante la giovane età il loro stato di salute non è buono: il 26,1% presenta disturbi psichici, il 19,3% all'apparato digerente, il 12,5% malattie infettive e parassitarie e il 25% sono tossicodipendenti. I condannati all'ergastolo sono complessivamente 1584 al 31/10/2014.

Un altro dato preoccupante riguarda il costante aumento di tentativi di autolesionismo, fino al suicidio. Il carcere dovrebbe ridurre i condannati, ma meno di un quarto è impegnato in attività scolastiche e solo il 4,4% partecipa a corsi di formazione professionale. L'endemica carenza di personale di vigilanza è stata ulteriormente compromessa dalla "spending review" con un drastico calo del corpo di vigilanza qualificato, sostituito nel tempo da poliziotti privi della formazione necessaria. Altro aspetto non secondario di preoccupazione è la situazione del sistema giudiziario che con difficoltà riesce a governare la gestione dei processi che coinvolgono le persone che hanno commesso reati. Lo dimostra il fatto che ben il 40% dei detenuti non sconta una condanna definitiva, ma è in carcere in custodia cautelare e/o in attesa di giudizio.

In Veneto vi sono dieci strutture carcerarie (case di reclusione, case circondariali, istituto penale minorile, casa di reclusione femminile ed ICAM). Nove sono riservate agli adulti e dislocate nei sette Comuni capoluogo di provincia, due a Padova e due a Venezia, ed una, l'Istituto Penale Minorile con sede a Treviso accoglie minori di età per il Triveneto.

La situazione in Veneto riflette quella nazionale per tipo di caratteristiche.

A partire dal 2010 si è andata comunque modificando. Il sovraffollamento in Veneto si è ridimensionato con più di mille detenuti in meno dal 2010 al 2014, transitando da 3.255 a 2.475¹¹. Rimangono comunque notevoli problematiche se confrontati questi dati con la capienza regolamentare dei 9 istituti di pena del Veneto. Alla data del 31 dicembre 2014 con una capienza regolamentare di 1956 posti erano presenti 2475 detenuti (-494 rispetto al 31 dicembre 2013 -16,6%), con un tasso di sovraffollamento del 26,5%.

Nel corso dell'anno sono stati registrati 2457 nuovi ingressi dalla libertà (-406 rispetto al 2013, 14,2% in meno). Nell'Istituto penale minorile di Treviso, al 31 dicembre 2014, erano presenti 15 minori (-5 rispetto al 2013, -33,3%). Nel corso dell'anno si sono registrati 43 nuovi ingressi dalla libertà (-7 rispetto al 2013, -14,0%).

¹⁰ Statistiche del Ministero della Giustizia

¹¹ Statistiche del Ministero della Giustizia

Nel 2008 la Commissione d'inchiesta sul Servizio sanitario presieduta da Ignazio Marino aveva denunciato una realtà fatta di maltrattamenti, abusi e mancanza di cure in gran parte delle strutture, fatta eccezione per quella lombarda. Personale sanitario e infermieristico carente spesso inesistente rispetto alle esigenze dei pazienti. In un sopralluogo a sorpresa fatto del 2010 dalla stessa Commissione parlamentare all'Ospedale Psichiatrico Giudiziario (O.P.G.) di Barcellona Pozzo di Gotto era emerso che per i 329 degenti allora presenti nella struttura, c'era un solo medico, neppure psichiatra. La relazione parlava di degrado assoluto e di una costante violazione dei diritti fondamentali dell'uomo, tra cui le *“gravi e inaccettabili le carenze strutturali e igienico-sanitarie rilevate in tutti gli OPG., a eccezione di quello di Castiglione delle Stiviere e, in parte, di Napoli”*. Strutture più simili a carceri piuttosto che a ospedali. Il superamento degli OPG. era cominciato nel giugno del 1999 con il decreto legislativo relativo al riordino della medicina penitenziaria. Il provvedimento si soffermava sulla necessità di trasferire alle Regioni le funzioni sanitarie degli ospedali psichiatrici giudiziari che dipendono ora dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria – DAP, tranne la struttura di Castiglione delle Stiviere. Da quel momento in poi ci sono stati diversi decreti legge e accordi, fino alla legge n. 9/2012 che vincola le regioni a realizzare specifici programmi per la realizzazione di percorsi terapeutico-riabilitativi, con un termine fissato prima entro marzo 2013, poi dopo varie proroghe, fissato dalla Legge 30 maggio 2014, n. 81 (conversione in legge, con modificazioni del decreto legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli OPG), al 31 marzo 2015. Prevede le dimissioni di pazienti e la loro presa in carico terapeutica a livello territoriale e l'attivazione delle REMS (residenze per l'esecuzione della misura di sicurezza sanitaria) per i pazienti che non sono dimissibili¹².

Le REMS sono strutture residenziali sanitarie gestite dalla sanità territoriale in collaborazione con il Ministero della Giustizia, ove competente. Queste residenze garantiscono l'esecuzione della misura di sicurezza (detenzione) e, al tempo stesso, l'attivazione di percorsi terapeutico riabilitativi territoriali per i soggetti a cui è applicata una misura alternativa al ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e all'assegnazione a casa di cura e custodia. Gli OPG., ex manicomi criminali, ospitano attualmente circa mille persone. Le strutture presenti sul territorio italiano sono sette l'OPG. di Castiglione delle Stiviere (Mantova), quello di Aversa (Caserta), di Barcellona Pozzo di Gotto (Messina), di Montelupo Fiorentino (Firenze), di Napoli, di Salerno e di Reggio Emilia.

La *“regionalizzazione”* di quelli che a questo punto dovrebbero essere gli ex OPG (la cui attuazione era già prevista entro il 2010) prevede che ogni Regione si faccia carico dei propri detenuti, tramite la creazione di strutture apposite, le REMS. Al momento, invece, ogni OPG copre una macroarea fatta di più Regioni, mentre per le donne esiste un solo reparto femminile in tutta Italia, quello di Castiglione delle Stiviere. Le nuove strutture, poi, non dovrebbero avere più di 20 posti letto per struttura, presenza di

¹² Statistiche del Ministero della Giustizia

medici e di personale sanitario a seconda dell'intensità e delle necessità assistenziali e presidi di sicurezza e vigilanza unicamente nel perimetro degli edifici. L'obiettivo è trasformare in ospedali, insomma, quelle che oggi sono veri e propri carceri. L'iter però non è così semplice. In primo luogo occorre dimettere tutti quei soggetti la cui presunta pericolosità sia cessata. Secondo la Commissione Marino a tutt'oggi circa 1.000 detenuti sui 1.500 totali potrebbero essere "dismessi" se solo esistessero strutture adeguate in grado di prendersene cura (come ad esempio i Dipartimenti di salute mentale). Ma il decreto ministeriale sui requisiti dei nuovi centri è stato firmato solo a ottobre 2012, con sette mesi di ritardo. Da qui la necessità di una proroga prima al 2014 e poi al 2015. In Veneto unica Regione priva di strutture sostitutive è previsto il Commissariamento se nel frattempo non verranno individuate soluzioni. La situazione a dicembre 2014 registrava 46 persone (di cui 42 maschi a Reggio Emilia e 4 femmine a Castiglione delle Stiviere) internati in OPG (allegato 1). Di queste persone circa la metà sono considerate reinscrivibili nel proprio ambiente con la collaborazione dei Dipartimenti di salute mentale delle Aziende ULSS del Veneto mentre circa una ventina di persone non sono considerate dimissibili. Per queste ultime finché non sarà possibile accoglierle in una REMS, anche provvisoria, verrà proseguito il pagamento per la permanenza degli OPG di Reggio Emilia e Castiglione delle Stiviere che li accolgono.

Tabella 1. Internati veneti in OPG al 31 dicembre 2014¹³

Az. Ulss	Maschi	Femmine	Reggio Emilia	Castiglione delle Stiviere	totale	Internati/1.000.000 ab. >17 anni
1	/	/	/	/	0	0,0
2	1	/	1	/	1	14,1
3	3	/	3	/	3	20,4
4	/	/	/	/	0	0,0
5	3		3	/	3	20,5
6	2	1	2	1	3	11,5
7	3	/	3	/	3	16,7
8	2	/	2	/	2	9,9
9	2	/	2	/	2	5,9
10	/	1	/	1	1	5,6
12	4	/	4	/	4	15,8
13	2	/	2	/	2	8,9
14	1	/	1	/	1	17,3
15	3	/	3	/	3	14,4
16	5	/	5	/	5	12,3
17	/	/	/	/	0	0,0
18	3	/	3	/	3	20,4

¹³ Fonte: News sanità penitenziaria, Veneto, Gennaio 2015.

19	1	/	1	/	1	15,6
20	6	2	6	2	8	20,8
21	1	/	1	/	1	7,8
22	/	/	/	/	0	0,0
totale	42	4	42	4	46	11,3

E' stato presentato il progetto per la REMS di Nogara, nel veronese, ancora nel 2013, ma il ministero della Salute l'ha approvato solo nel 2014 e finanziato recentemente. Tale struttura sarà pronta nell'arco di due anni. Nel frattempo sarà opportuno individuare soluzioni di transizione. Permangono alcune difficoltà che riguardano la permanenza della pericolosità sociale, la presenza di doppia diagnosi e la gravità del reato che richiede una struttura residenziale adeguata, in particolare per i nuovi casi che si dovessero verificare. A livello generale molte sono le problematiche prevedibili dall'applicazione della L. n. 81/2014. Tale norma stabilisce che le misure di sicurezza detentive provvisorie o definitive, compreso il ricovero nelle REMS, non possano durare oltre il tempo stabilito per la pena detentiva prevista per il reato commesso, avuto riguardo alla previsione edittale. Si prevede pertanto che alcuni soggetti vengano affidati con ordinanza della magistratura alle cure dei Dipartimenti di salute mentale trasformando la misura di sicurezza da ricovero in OPG a libertà vigilata e dunque con pericolosità sociale ancora presente anche se attenuata. Si tratta evidentemente di problematiche aperte per le quali sono state predisposte delle Linee di indirizzo per il trattamento dei dimessi da OPG con pericolosità sociale ancora presente. A livello nazionale è inoltre in fase di definizione l'accordo sull'esecuzione della misura di sicurezza ed i rapporti con la magistratura, accordo che dovrà essere approvato in sede di Conferenza unificata delle Regioni¹⁴.

Le funzioni di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

La Regione del Veneto, come accennato in premessa con la L.R. n. 37/2013 ha previsto una nuova istituzione di garanzia che entrerà in funzione con la nuova legislatura (X°) il "Garante di diritti della persona" che accorpa i preesistenti: Pubblico Tutore dei minori (Garante dell'infanzia e dell'adolescenza), Difensore civico e l'Autorità di nuova istituzione il Garante delle persone ristrette nella libertà personale. La stessa legge prevede all'art. 19, nelle disposizioni transitorie, che le funzioni di quest'ultima autorità vengano esercitate dal Pubblico Tutore in carica¹⁵:

¹⁴ Osservatorio interistituzionale permanente per la salute in carcere.

¹⁵ 1. In prima applicazione della presente legge, alla nomina del Garante si dà corso a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva alla data di entrata in vigore della presente legge; a tal fine il Consiglio regionale è convocato almeno centottanta giorni prima della scadenza della legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge per eleggere il Garante.

2. Il Difensore civico di cui alla legge regionale 6 giugno 1988, n. 28 nonché il titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori di cui alla legge regionale 9 agosto 1988, n. 42, in carica all'entrata in vigore della presente

La Legge regionale n. 37/2013 al Capo IV°, art. 14, prevede quali destinatari dell'attività di garanzia "le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale" con le seguenti specifiche funzioni attribuite al Garante:

Il Garante, fatte salve le funzioni delle amministrazioni competenti ai sensi della legislazione nazionale vigente ed attraverso forme di collaborazione con esse, opera a favore delle persone detenute negli istituti penitenziari, negli istituti penali per minori, nei servizi dei centri per la giustizia minorile, nei centri di identificazione ed espulsione, nelle strutture sanitarie, in quanto sottoposte a trattamento sanitario obbligatorio, nonché delle persone private a qualsiasi titolo della libertà personale.

Nello svolgimento delle funzioni di garanzia il Garante:

- a) assume ogni iniziativa volta ad assicurare che alle persone di cui al comma 1 siano erogate le prestazioni inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione, alla formazione professionale, al reinserimento sociale e lavorativo;*
- b) sollecita le amministrazioni competenti affinché assumano le iniziative volte ad assicurare le prestazioni di cui alla lettera a);*
- c) segnala agli organi regionali eventuali fattori di rischio o di danno, dei quali venga a conoscenza in qualsiasi forma, a carico delle persone di cui al comma 1, su indicazione sia dei soggetti interessati, sia di associazioni od organizzazioni non governative che svolgano una attività inerente a quanto segnalato;*
- d) interviene nei confronti delle strutture e degli enti regionali in caso di accertate omissioni o inosservanze rispetto a proprie competenze, che compromettano l'erogazione delle prestazioni di cui alla lettera a) e, qualora dette omissioni o inosservanze perdurino, propone agli organi regionali titolari della vigilanza su tali strutture ed enti le opportune iniziative, ivi compresi i poteri sostitutivi;*
- e) comunica con le persone di cui al comma 1 e accede ai luoghi e agli istituti ove esse si trovano, ai sensi dell'articolo 67, primo comma, lettera l-bis), della legge 26 luglio 1975, n. 354 "Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà" e successive modificazioni;*
- f) propone agli organi regionali interventi amministrativi e legislativi da intraprendere per contribuire ad assicurare il pieno rispetto dei diritti delle persone di cui al comma 1;*
- g) propone alla Giunta regionale iniziative concrete di informazione e promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale;*
- h) promuove iniziative di collaborazione, di studio e di confronto sui temi attinenti ai diritti umani e all'esecuzione.*

Come anticipato, queste funzioni dal gennaio 2014 sono state affidate transitoriamente al Pubblico Tutore dei minori senza tuttavia prevedere, a supporto delle attività, alcuna risorsa economica e/o professionale, pertanto, è stato necessario conciliarle con le funzioni di garante dell'infanzia e dell'adolescenza.

Le azioni del Garante ad inizio mandato

Il 2014 è stato un anno preliminarmente dedicato alla conoscenza della realtà carceraria (e delle altre aree di restrizione della libertà personale) a livello nazionale e regionale, all'approfondimento e all'aggiornamento normativo che regola l'ordinamento penitenziario ed il sistema carcerario, anche alla luce delle modifiche normative intervenute. Di seguito vengono esposte e descritte nel dettaglio le azioni realizzate nel corso del 2014 ed in allegato (allegato 1) vengono riportati dei dati di contesto raccolti da

legge, rimangono in carica fino all'insediamento del Garante e ad essi ed all'esercizio delle rispettive funzioni continuano ad applicarsi le disposizioni rispettivamente di cui alle leggi regionali 6 giugno 1988, n. 28 e 9 agosto 1988, n. 42 e successive modificazioni, ivi compresa la disciplina di cui all'articolo 61, comma 2, della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 53 "Autonomia del Consiglio regionale".

3. Fino all'insediamento del Garante le funzioni di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale sono esercitate dal titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori."

fonti diverse che consentono di inquadrare la situazione più generale delle persone ristrette nella libertà personale nella nostra Regione.

Ad inizio mandato due sono state le azioni preliminari messe in atto:

- è stata data informazione dell'esistenza di questa nuova figura ai Direttori delle carceri, al Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria (il nuovo titolare è stato nominato a metà anno 2014), all'Osservatorio interistituzionale permanente per la salute in carcere della Regione ed alla Magistratura di Sorveglianza;
- analoga informazione è stata data ai Sindaci dei Comuni capoluogo di provincia sedi di strutture carcerarie con l'invito a prevedere (se non già presente) il Garante comunale, suggerendo alcuni criteri di carattere generale (allegato 2).

Sono state inoltre effettuate visite ad alcune strutture carcerarie della Regione: Verona, Padova, Treviso, Istituto penale per i minorenni di Treviso, Venezia (carcere femminile ed Istituto a custodia attenuata per madri detenute - ICAM).

Sono stati poi avviati i contatti con le Istituzioni che hanno competenza per le persone ristrette nella libertà personale: il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero di Giustizia (DAP), la Regione del Veneto: area sanitaria e l'area sociale per interventi di supporto a progetti di inclusione sociale.

Con una nota scritta sono stati informati i Direttori delle strutture carcerarie che il Garante avrebbe fatto visita per una conoscenza diretta delle singole realtà. Contestualmente, in considerazione della totale mancanza di personale e di un Piano di Attività già fitto di impegni per l'area di garanzia dell'infanzia e dell'adolescenza, è stata fatta la scelta di non dare informazione diffusa alle persone recluse dell'esistenza del Garante per non creare aspettative, data l'impossibilità reale di far fronte a richieste di colloquio da parte di una popolazione di quasi 2500 detenuti.

Nel corso dell'anno sono pervenute alcune richieste scritte di colloquio alle quali si è cercato di dare seguito per affrontare e risolvere le questioni poste con la direzione del carcere e/o con i responsabili della salute in carcere.

Di particolare interesse è stato lo scambio di informazioni con i Garanti dei detenuti a livello comunale presenti ed attivi da tempo in Veneto: Venezia, Verona, il Garante di Rovigo appena nominato, (il Garante del Comune di Vicenza, previsto ma scaduto). Vi è stata poi la partecipazione alle riunioni dell'Osservatorio interistituzionale permanente per la salute in carcere che ha consentito di conoscere alcune delle problematiche sanitarie, la programmazione degli interventi di carattere generale, e nello stesso tempo ha permesso di portare all'attenzione dello stesso organismo questioni di tipo sanitario segnalate al Garante.

Capitolo Terzo

Le problematiche rilevate, segnalate e le istanze dei detenuti

Condizioni di vita e criticità delle strutture carcerarie.

Dalla documentazione consultata, dalle informazioni ricevute dai Garanti comunali, da segnalazioni pervenute su diritti violati o parzialmente attuati dei detenuti, dalle visite effettuate (non in tutte le strutture carcerarie), dai colloqui con i detenuti che hanno richiesto l'intervento del Garante, si sono focalizzate le principali problematiche delle persone che si trovano ad essere reclusi: **le condizioni di vita, gli spazi delle strutture carcerarie, la salute, il lavoro, il vitto ed il sopravvitto, le relazioni familiari, l'accesso ad istruzione, cultura, formazione, riqualificazione lavorativa, sport e religione.**

Le criticità riscontrate nelle strutture visitate, ma comuni un po' a tutte, riguardano gli spazi limitati a disposizione dei detenuti, attualmente in prevalenza vi sono tre persone in una cella, per molte di queste, nonostante la diminuzione della popolazione carceraria, gli spazi a disposizione dei singoli non sono rispettosi dei 3 mq. previsti dalla normativa. Vi sono notevoli problemi di manutenzione ordinaria degli edifici, in qualche struttura è presente umidità, insufficiente riscaldamento nel periodo invernale, la mancanza di acqua calda nelle docce ed in particolare la mancanza di spazi idonei, o poco accoglienti, per le relazioni con i figli ed i familiari, spazi questi molto limitati e/o non previsti all'epoca della costruzione degli edifici. Le più recenti normative e circolari applicative sulla "vigilanza dinamica" (reclusi con le celle aperte dal mattino alla sera), risulta infatti poco efficace proprio per spazi poco adeguati allo svolgimento di attività al di fuori delle celle. Per quanto riguarda le condizioni e gli spazi di vita dei reclusi la Corte Europea dei diritti dell'uomo, come anticipato in precedenza, ha condannato l'Italia, in alcune sentenze, per "*pene inumane e degradanti*" rilevabili nel sistema penitenziario italiano (violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo). Il nostro Paese, per evitare ulteriori sanzioni, ha previsto con d.l. n. 92/2014 convertito in Legge n. 117 dell'11 agosto 2014, il risarcimento dei reclusi per i quali la magistratura di sorveglianza riconosca tale violazione con sconti di pena o con indennizzi monetari. A riguardo tuttavia vi sono interpretazioni molto diverse a livello nazionale tuttora non del tutto chiare. La linea della Magistratura di sorveglianza veneta ad esempio, nell'assumere il parametro dei 3 mq a persona (al netto del mobilio) individua violazione se tale parametro non viene rispettato.

L'accesso ad istruzione, formazione, cultura, sport e religione e il ruolo del volontariato

Diverse, anche in base all'identità della struttura, sono le possibilità offerte. Nelle case di reclusione, dove la permanenza per scontare la pena inflitta è definitiva ed ha tempi medio- lunghi, possono essere previste un certo tipo di attività, meno efficaci nelle case circondariali dove la permanenza può essere provvisoria o molto breve. Tali offerte sono anche influenzate dal rapporto con la comunità esterna del territorio dalla presenza di associazioni e volontari che collaborano nelle varie attività e/o ne stimolano di nuove non solo come modalità per rendere più attive le persone recluse ma anche in prospettiva della loro uscita. Si evidenzia come nota positiva che in Veneto la percentuale di detenuti impiegati nelle attività gestite da imprese e cooperative che operano all'interno degli istituti è molto più elevata rispetto al resto d'Italia.

Il rapporto con il volontariato da parte del Garante è stata molto limitata, pur essendo questa una enorme e preziosa risorsa per le carceri venete dove i volontari sono numericamente ed attivamente molto presenti non solo per attività vario di tipo religioso nelle diverse fedi, socio culturale e sportivo (redazione, musica, teatro, tornei, partite di pallone, etc...) ma anche come supporto ed assistenza negli aspetti di tipo burocratico. Sarà opportuno pensare prossimamente ad un censimento. Per quanto riguarda l'istruzione in quasi tutte le strutture vi è offerta di corsi di alfabetizzazione alla lingua italiana di base ed avanzati, di alfabetizzazione informatica, di percorsi di istruzione primaria e di istruzione secondaria di primo grado e la presenza di alcune biblioteche interne. Più limitato (ma non trascurabile) l'accesso a percorsi di studio di istruzione secondaria di secondo grado e accesso a corsi di laurea. Frequenti sono i corsi di formazione professionale, laboratori manuali e di orientamento al lavoro, finanziati da varie istituzioni pubbliche e private.

La salute in carcere

Come è noto dal 2008, la competenza sulla salute in carcere, gestita in precedenza dal Ministero di Giustizia è stata affidata al Servizio Sanitario Nazionale e quindi alle Regioni (D.P.C.M. 01 aprile 2008). L'assistenza sanitaria è pertanto garantita dalla presenza di medici e infermieri che garantiscono il servizio di medicina generale, di diagnostica, di primo soccorso e di visite specialistiche in collegamento con le strutture ospedaliere del territorio. Nel complesso, in Veneto, il servizio viene considerato buono dai Direttori e abbastanza, per quel che è stato possibile verificare direttamente, dai fruitori. Questi ultimi lamentano i tempi lunghi di attuazione di visite ed accertamenti rispetto alla richiesta; in alcune strutture vengono riferiti interventi molto differiti rispetto al problema acuto, per le cure dentarie, a cui si deve aggiungere il mancato intervento, in quanto non previsto dal Servizio sanitario Nazionale, per le protesi. Limitazione questa comune anche per i cittadini liberi. In carcere tuttavia molti detenuti, quelli per tossicodipendenza in particolare, sono quasi sdentati. Ciò ha ripercussioni nella salute in generale: cattiva digestione per mancata, insufficiente masticatura dei cibi, o preferenza per alimenti che non richiedano appunto masticatura, privando l'organismo di cibi con scorie. E' un problema che ha rilevanza ma che al momento non trova risposte e che

costituirà impegno del Garante per affrontarlo. Le problematiche della salute vengono affrontate in un organismo di informazione e coordinamento denominato “*Osservatorio interistituzionale permanente per la salute in carcere*”, di cui il Garante è componente ed al quale ha partecipato alle riunioni periodiche. Si citano in particolare quattro temi affrontati nella seconda metà dell’anno. La previsione dell’attivazione nel 2016 di una sezione per detenuti con infermità psichica sopravvenuta nel corso della detenzione presso la casa circondariale di Belluno e l’attivazione nel 2015 di una sezione a custodia attenuata presso la Casa circondariale di Padova. Si tratta di una sezione che può accogliere circa venti persone alcool/tossicodipendenti, anche con problematiche di doppia diagnosi, di età compresa tra i 18 e i 40 anni, residenti o inseriti nel territorio del Veneto o del Triveneto, in assenza di gravi deficit psico-fisici, a bassa pericolosità e con alta motivazione alla cura e riabilitazione. Un secondo aspetto affrontato ha riguardato la rilevazione della disomogeneità di comportamento nelle diverse strutture carcerarie o addirittura mancanza di consegna della documentazione sanitaria al detenuto nel momento della dimissione o di trasferimento in altra sede, ovviamente lesiva dei diritti dei detenuti che si trovavano ad interrompere cure in atto o senza alcuna indicazioni ai nuovi medici curanti.

Al fine di uniformare tale procedura è stato pertanto condiviso con il Provveditorato Regionale per l’Amministrazione Penitenziaria lo schema tipo di lettera di dimissione per trasferimento/ritorno in libertà del detenuto, procedura attivata fin da dicembre 2014. Terzo tema di rilievo ha riguardato la prospettata chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari prevista per marzo 2015, di cui si è già relazionato.

Ultimo ma non meno importante tema affrontato è quello riferito ai comportamenti autolesivi ed i tentati suicidi e suicidi in carcere, che registra a livello nazionale percentuali di molto superiori alla popolazione esterna, situazioni sicuramente favorite dalle condizioni ambientali e spazi di vita dei reclusi. Per questo tipo di problema sono stati programmati ed in corso di realizzazione percorsi formativi in tutti gli istituti penitenziari del Veneto, incluso il minorile di Treviso, il Programma Operativo per la riduzione del rischio autolesivo e suicidario approvato con DGR n. 2722 del 24 dicembre 2012 che ha recepito l’Accordo Stato Regioni approvato il 19 gennaio 2012 sul documento recante "*Linee di indirizzo per la riduzione del rischio autolesivo e suicidario dei detenuti, degli internati e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale*".

Sono infine in corso di definizione ed aggiornati:

- Protocollo d’Intesa tra Regione Veneto e Centro Giustizia Minorile, approvato con Decreto n. 93 del 1 luglio 2009 in attuazione della DGR n. 940 del 7 aprile 2009 (DPCM 1 aprile 2008 “*Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria*”): regolamentazione e gestione dell’inserimento in comunità di minori e giovani adulti;
- Protocollo d’Intesa tra Regione Veneto e Provveditorato regionale per l’Amministrazione penitenziaria, che includerà anche uno schema-tipo di Protocollo di collaborazione tra Aziende ULSS e Istituti penitenziari.

Il lavoro in carcere.

Il tema del lavoro è centrale nelle richieste dei detenuti, sia per il ruolo che il lavoro può svolgere nel trattamento penitenziario (assunzione di responsabilità anche nei confronti della famiglia contribuendo al mantenimento, aumento dell'autostima, orgoglio e dignità della persona, routine quotidiana ed impegno del tempo) sia per l'accesso ai benefici penitenziari e alle alternative alla detenzione. E' noto inoltre, confermato da dati, che il lavoro abbassa in modo altamente significativo la recidiva. La richiesta di lavoro è altissima ma le possibilità sono molto limitate.

Il lavoro offerto dall'Amministrazione penitenziaria è molto limitato: è previsto su richiesta, in base a graduatorie, retribuito direttamente dalla Amministrazione penitenziaria, in proporzione alla quantità di lavoro effettuato o *a forfait*, a cui vengono detratte le tasse e, solo per i detenuti "definitivi", una somma detta quota di mantenimento. Si tratta di lavori di servizio che vengono svolti all'interno della struttura come pulizie, scopino, spesino, porta vitto, scrivano, cuciniere, manutenzione degli edifici. Sono lavori mal retribuiti, con il sistema definito "*a mercedè*" (circa un terzo di quanto è remunerato all'esterno) e poco professionalizzanti soprattutto in vista dell'uscita dal carcere per chi non ha già una sua propria professionalità o competenza. Forte è il *gap* tra domanda ed offerta. A Padova per esempio un detenuto, riesce a lavorare complessivamente uno, due mesi all'anno.

Dove è invece possibile sviluppare al meglio progettualità di formazione, riqualificazione e lavoro è l'intervento di imprese, di associazioni, cooperative sociali del terzo settore. Nelle esperienze effettuate, gli esiti sono veramente significativi ed importanti perché vi è un accompagnamento alla formazione e/o alla riqualificazione che assicura maggiori possibilità di lavoro, di reinserimento ed inclusione sociale per i detenuti che rientrano in libertà. A questo proposito non si può sottacere quanto è accaduto al carcere "Due Palazzi" di Padova verso la fine dell'anno. Ha riguardato la decisione del DAP di interrompere, con decorrenza gennaio 2015, la gestione esternalizzata della mensa da parte di una cooperativa sociale. Si trattava di un progetto sperimentale avviato nel 2004 e presente in dieci carceri d'Italia, che avrebbe dovuto essere messo a sistema. In dieci carceri italiane (Bollate, Ivrea, Padova, Ragusa, Rieti, Roma, Siracusa, Torino, Trani), su un totale di 205, la gestione delle cucine, del confezionamento pasti, in base a precise progettualità, era stata affidata a cooperative che davano lavoro ai detenuti. Detenuti, naturalmente, che in affiancamento a personale professionale, aveva svolto specifici corsi di formazione.

È stato così che centinaia di detenuti hanno imparato un lavoro prendendo un regolare stipendio con il quale, han potuto mantenere la propria famiglia, riacquisendo dignità come persona, hanno potuto pagare: il soggiorno "mantenimento" in carcere, le spese legali, i risarcimenti alle vittime e le tasse. Effetti non trascurabili sono stati inoltre il miglioramento dell'igiene e della qualità del cibo per tutta la popolazione carceraria. L'effetto è stato contagioso e accanto alle mense sono nate, nelle stesse carceri, altri progetti e reparti di produzione: di panettoni a Padova, di taralli a Trani, di dolci tipici a Siracusa e Ragusa. La riuscita dell'esperimento è stata certificata dai direttori delle dieci carceri, che nel mese di luglio del 2014, hanno scritto al DAP e al Ministro di Giustizia

definendo “*oltremodo positiva l’esperienza*”; tale giudizio era già stato espresso anche dal precedente capo del DAP, che il 17 marzo confermava: “*Il giudizio è fortemente positivo: non si torna indietro*”.

A dicembre invece il Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria ha deciso di tornare al vecchio sistema, dei cosiddetti “lavori domestici” in carcere (cioè scopino, spesino, cuciniere, lavapiatti...). Lavori pagati con il sistema *a mercede*, che corrisponde circa ad un terzo del lavoro svolto all’esterno, quindi sottopagato e portato avanti senza professionalità. Questa decisione a Padova, ha determinato il licenziamento di una quindicina di detenuti.

Nel corso dell’incontro richiesto dai Garanti delle Regioni interessate (Veneto, Piemonte, Lombardia, Puglia, Lazio) al Ministro della Giustizia, a cui ha partecipato anche il capo del DAP, incontro finalizzato a far comprendere come tale scelta fosse lesiva per i detenuti coinvolti (regolarmente assunti dalla cooperativa e successivamente licenziati) il Ministro ha sostenuto che non era più possibile mantenere il finanziamento con la Cassa delle Ammende, venendo meno tra l’altro all’orientamento precedente di estendere al maggior numero possibile di carceri tali esperienze (allegati 3 e 4).

Si auspica che vi possa essere un ripensamento sulla questione più generale sia per le mense, che già hanno dimostrato effetti ampiamente positivi, sia per l’offerta di lavoro in carcere la più estesa possibile con compensi adeguati. Vi è il rischio infatti che tornando al compenso per lavoro *a mercede* l’Italia sia nuovamente esposta a possibili condanne dall’Europa.

Vitto e sopravvitto

Uno dei problemi posti all’attenzione del Garante, segnalato anche da parte dei Garanti comunali che da tempo conoscono la problematica, riguarda il vitto delle persone recluse. Viene lamentata scarsa qualità e quantità dei pasti forniti ai detenuti dalla Amministrazione Penitenziaria peraltro regolati da precise indicazioni ministeriali.

Viene lamentata l’applicazione di prezzi elevati e senza alcuna possibilità di scelta, per altri prodotti alimentari acquistabili a proprie spese dai detenuti che ne hanno la possibilità, il cosiddetto “sopravvito” previsto dall’ art. 9 dell’Ordinamento Penitenziario: “*Ai detenuti e agli internati è consentito l’acquisto, a proprie spese, di generi alimentari e di conforto, entro i limiti fissati dal regolamento. La vendita dei generi alimentari o di conforto deve essere affidata di regola a spacci gestiti direttamente dall’amministrazione carceraria o da imprese che esercitano la vendita a prezzi controllati dall’autorità comunale. I prezzi non possono essere superiori a quelli comunemente praticati nel luogo in cui è sito l’istituto*”.

Tale servizio di “sopravvittto” è gestito solitamente dalla stessa ditta che ha in appalto la fornitura dei prodotti alimentari per il vitto. Da una prima analisi, sicuramente da approfondire, sembra che gli appalti vengano sempre vinti dalle stesse ditte in molte carceri da anni. E’ un ambito in cui il Garante dovrà necessariamente attivarsi per approfondire e comprendere meglio le procedure ed individuare eventuali profili di lesione dei diritti dei detenuti.

Le relazioni familiari

Il nostro Ordinamento penitenziario, nel rispetto dei principi e dei diritti costituzionalmente garantiti, assegna grande rilevanza al mantenimento delle relazioni familiari. La famiglia è presente nell'ordinamento penitenziario come "soggetto verso cui il detenuto ha diritto di rapportarsi". Essa è considerata come risorsa nel percorso di reinserimento sociale del reo ed inserita tra gli elementi del trattamento individuale. Durante il periodo detentivo i rapporti con la famiglia svolgono un importante supporto al percorso rieducativo del reo, e influiscono in modo incisivo sull'eventuale esito del reinserimento nella società. Infatti, l'incontro con i familiari, avere rapporti epistolari e telefonici, ricevere pacchi alimentari, sono tutti elementi di rassicurazione per il recluso, che riduce il senso di abbandono e lo stimola a mantenere vive le sue aspettative di vita futura.

Nelle prassi tuttavia le relazioni familiari con i detenuti riscontrano difficile e complessa applicazione, subordinate ad interpretazioni delle direzioni spesso poco uniformi, a personale di polizia penitenziaria non sempre preparato, a tempi e spazi non del tutto idonei. Gli effetti così della detenzione non si producono solo nei confronti del detenuto, ma purtroppo riguardano anche i familiari. In particolare il rapporto tra figli e genitori detenuti è un problema sottovalutato. Da una recente rilevazione si stima che siano circa 100.000 i bambini che in Italia (e oltre 1 milione in Europa) hanno un genitore detenuto e che varcano le porte di un Istituto penitenziario per stare una mezzora con la mamma o il papà, per mantenere un legame affettivo necessario alla loro crescita, nei limiti di un tempo "ristretto" che non può superare le sei ore mensili. Bambini spesso invisibili e a forte rischio di discriminazione ed esclusione sociale. Nonostante vi siano norme nazionali, europee e internazionali che riconoscono ai genitori detenuti il diritto di esercitare le loro funzioni e che ne tutelano i figli, di fatto, tali norme non vengono applicate o applicate in misura restrittiva o con modalità addirittura controproducenti per i bambini.

A livello nazionale campagne di organizzazioni che si occupano di figli di genitori detenuti e recenti iniziative lanciate dall'Associazione di volontariato "Bambini senza sbarre", cercano di sensibilizzare l'amministrazione penitenziaria, il mondo della politica i cittadini per affrontare seriamente questo problema.

Le campagne di sensibilizzazione si focalizzano principalmente sull'applicazione della **Risoluzione 2007/2116 (INI)** approvata a Strasburgo il 13 marzo 2008 che ribadisce, **all'art. 24**, l'importanza dei diritti del fanciullo indipendentemente della posizione giuridica del genitore.

Migliorare le condizioni di visita dei bambini in carcere, aumentare le ore di incontro con il genitore, incrementare la formazione e la consapevolezza degli operatori penitenziari sono fra i punti principali dell'azione di sensibilizzazione che è stata rivolta alla cittadinanza

In particolare è da citare il Protocollo d'intesa sottoscritto nel 2014 tra: il Ministero della Giustizia, l'Autorità Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza e l'Associazione Bambinisenzasbarre. Il documento, che ha validità due anni, istituisce un Tavolo

permanente promuovendo la cooperazione tra i soggetti istituzionali e non e favorendo lo scambio delle buone prassi a livello nazionale e internazionale. Sono otto gli articoli che nell'interesse superiore del bambino stabiliscono, secondo gli organi preposti e le relative competenze, questioni come le decisioni e le prassi da adottare in materia di ordinanze, sentenze ed esecuzione della pena; le visite dei bambini all'interno degli Istituti penitenziari; gli altri tipi di rapporto con il genitore detenuto; la formazione del personale dell'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile; le informazioni, l'assistenza e la guida dei minorenni figli di genitori detenuti; la raccolta dei dati che forniscano informazioni sui figli dei genitori detenuti, per rendere migliori l'accoglienza e le visite negli Istituti penitenziari; la permanenza, in casi eccezionali, in carcere dei bambini qualora per il genitore non fosse possibile applicare misure alternative alla detenzione. Tutti gli articoli di tale Protocollo d'Intesa vanno intesi non solo per i minorenni in visita negli Istituti penitenziari, ma anche per i figli di genitori detenuti negli Istituti penali minorili. In Veneto l'attività e l'intervento dei Garanti dei detenuti Comunali e le associazioni di volontariato hanno attivato progetti che hanno migliorato di molto le condizioni di visita dei familiari. Si citano a titolo di esempio:

- la ludoteca e lo spazio giallo nelle carceri di Treviso e di Padova, dove vi è stato l'intervento dei volontari di Telefono Azzurro;
- l'intervento del Garante dei detenuti del Comune di Verona che ha proposto il "sabato delle famiglie" una volta a mese, iniziativa accolta ed successivamente attuata dalla Direzione del carcere;
- l'attività dei volontari dell'Associazione "La gabbianella e altri animali..." a Venezia.

Un ultimo aspetto riguarda invece i bambini che sono in carcere con le madri. Come è noto la normativa recente intervenuta con la Legge 62/2011, fissa a sei anni il limite di età dell'accoglienza dei bambini con le loro madri ristrette in un Istituto di pena. Dopo tale età i bambini vengono dimessi e affidati ai loro familiari o a terzi (comunità educative o famiglie affidatarie).

La scelta del limite di età precedentemente fissato a tre anni per la permanenza dei bambini in carcere con le loro madri rispondeva coerentemente all'esigenza dei bambini di costruire le proprie rappresentazioni interne della loro relazione con la madre, rappresentazioni fondamentali che si costruiscono nei primi anni di vita e che fungono da modello e da base per le esperienze future.

Il prolungamento a sei anni della loro permanenza in carcere impone di considerare che le esigenze dei bambini già prima dei tre anni di età si ampliano e le relazioni sociali e i rapporti con il mondo esterno acquistano per loro sempre maggiore importanza.

Gli ambienti carcerari, anche nelle situazioni migliori come gli Istituti a custodia attenuata (I.C.A.M.), sono luoghi che da soli non possono soddisfare pienamente le esigenze evolutive di un bambino che necessita di costruire una relazione nutritiva con la madre e di sperimentare le proprie capacità affettive e relazionali, acquisite attraverso tale relazione, anche con l'ambiente esterno, fonte di nuovi stimoli e occasione di nuove esperienze necessarie per un loro armonico sviluppo.

La crescita dei bambini ristretti con le loro madri in carcere va accompagnata e sostenuta attraverso interventi individuali e personalizzati di supporto, in primis, alla loro relazione con la madre, che rappresenta la figura di riferimento principale e fondamentale ma che, proprio per la sua condizione di detenuta, può trovarsi in uno stato emotivo di ansia, di preoccupazione o di depressione e, in secondo luogo, di supporto alla scoperta del mondo esterno attraverso la costruzione di nuove relazioni ed esperienze di socializzazione.

Il benessere psico-fisico di questi bambini richiede la sinergia di più soggetti istituzionali e della società civile che insieme costruiscono e sostengono la globalità degli interventi necessari per superare le limitazioni imposte da un ambiente di vita ristretto come gli istituti carcerari.

Nell'esperienza veneziana del carcere femminile delle Giudecca di Venezia (ora ICAM), va evidenziata la preziosa opera dell'Associazione "La Gabbianella e altri animali" che da anni assicura l'accompagnamento dei bambini dal carcere all'asilo nido e ritorno, offre loro molteplici occasioni, esterne al carcere, di socialità con pari e con adulti significativi e agisce attivamente per la promozione della solidarietà e dell'affido familiare, anche attraverso l'individuazione di risorse per l'affido diurno dei bambini stessi. Al fine di prevenire alcune problematiche evidenziate dalle Istituzioni competenti e dall'Associazione stessa che in questi anni ha collaborato con il carcere femminile della Giudecca e con il Comune di Venezia nell'ambito della cura dei bambini ristretti con le loro madri è stato istituito ed attivato dal Pubblico Tutore dei minori un Tavolo inter-istituzionale a cui hanno partecipato il Tribunale per i Minorenni e la Procura minorile, che aveva come obiettivo la elaborazione di un protocollo di intesa, di cui è prossima la sottoscrizione, tra il Pubblico Tutore dei minori del Veneto e allo stesso tempo Garante delle persone ristrette nella libertà personale, il Ministero della Giustizia attraverso la Direzione dell'I.C.A.M. della Casa di Reclusione Femminile di Venezia e la Direzione dell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di Venezia, la Questura di Venezia, il Comune di Venezia, la Conferenza dei Sindaci dei Comuni dell'A.Ulss 12, l'Associazione "La Gabbianella e altri animali". Alla luce dello scopo assunto e del quadro normativo di riferimento, il Protocollo delinea le strategie di intervento delle diverse Istituzioni pubbliche e del privato sociale a supporto delle necessità dei bambini accolti con le loro madri -italiane, straniere regolari e irregolari- presso l'Istituto a custodia attenuata per madri con figli (I.C.A.M.) della Giudecca. Si prefigge di garantire ai bambini che si trovano in carcere con le loro madri fino al compimento del sesto anno di età e a quelli che al compimento di tale età, o anche prima se ne ricorrono le condizioni, vengono dimessi, tutti gli interventi necessari alla loro crescita e alla costruzione del loro benessere psico-fisico, differenziando le necessità tra quelle che si manifestano nella fase dell'ingresso in carcere, ovvero quelle delle successive fasi della restrizione e della dimissione, ed infine quelle che eventualmente si manifestano nella fase post-dimissione. Al Pubblico Tutore dei minori del Veneto, quale promotore del Tavolo inter-istituzionale "Minori in carcere con le madri", ed in ragione delle funzioni assunte a garanzia delle persone ristrette nella libertà personale, l'impegno di monitorare l'attuazione del Protocollo d'intesa e di proporre gli aggiornamenti individuati come opportuni.

Capitolo Quarto

La promozione culturale, lo studio e la ricerca sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

La promozione culturale

Il convegno "Essere genitori in carcere: tra i diritti degli adulti e i diritti dei minori di età"

Il mantenimento e la qualità dei legami affettivi tra i genitori detenuti e i loro figli è una questione complessa e dilemmatica, su cui da tempo il Pubblico Tutore dei minori del Veneto, nell'esercizio delle proprie competenze istituzionali di Garante dei diritti dei bambini e degli adolescenti, si stava confrontando anche con altri attori istituzionali e del privato sociale che operano nel territorio regionale. La questione ha assunto nuova evidenza con l'attribuzione al Pubblico Tutore dei minori, in via temporanea, anche delle funzioni di Garante delle persone ristrette nella libertà personale (L.R. n. 37/2013). Cogliendo gli stimoli di altre Istituzioni di garanzia e di organismi del privato sociale presenti nel territorio, l'istituzione di garanzia della Regione del Veneto nel duplice ruolo di Pubblico Tutore dei minori e di Garante dei diritti delle persone ristrette nella libertà personale, ha promosso il convegno *"Essere genitori in carcere: tra i diritti degli adulti e i diritti dei minori di età"* tenutosi a Venezia il 16 giugno 2014 (allegato 5). Scopo del convegno, da un lato, stimolare la riflessione tra quanti direttamente o indirettamente si occupano di relazioni familiari per i detenuti, di diritti dei bambini, dall'altro di dare visibilità alle molteplici buone prassi attive nel territorio regionale. Sensibilizzare le diverse istituzioni, gli operatori sulla tematica dell'esercizio della genitorialità in condizioni di restrizione della libertà personale: far emergere l'importanza di mantenere la relazione genitori-figli per un sano sviluppo dei minori di età e per favorire il percorso di reinserimento dei detenuti. Le tematiche al centro del convegno sono state trattate attraverso i contributi di rappresentanti di Istituzioni pubbliche di garanzia dei diritti dei bambini e degli adulti, di esponenti dell'Autorità Giudiziaria, dell'Amministrazione penitenziaria, del privato sociale e delle professioni legali, che a vario titolo affrontano le diverse questioni nello svolgimento della professione. Garantire maggiore attenzione e informazione su questo gruppo di bambini che spesso sono bambini invisibili, migliorare le condizioni di visita dei bambini in carcere, assicurare l'aumento delle ore di incontro con il genitore recluso senza esserne "strumentalizzati", favorire l'incremento della consapevolezza e della

formazione degli operatori penitenziari, (tutti punti ribaditi e sottoscritti nella Risoluzione 2007/2116 (INI) e sottolineati dalle associazioni del Gruppo CRC), sono le proposte emerse a conclusione dell'evento.

La comunicazione pubblica e l'attività istituzionale

Partecipazione ad iniziative pubbliche di sensibilizzazione dei diritti delle persone ristrette nella libertà personale

Si segnala la partecipazione ad alcuni eventi organizzati da altri Enti:

- Convegno “*Dopo il 28 maggio. La pena è meno inumana e degradante?*” (Bologna, Garante delle persone sottoposte a misure restrittive e limitative della libertà personale);
- Seminario “*Cambia il tuo modo di fare impresa. Dal digitale al manifatturiero esempi ed esperienze impensate ed impensabili*” (Venezia, Unioncamere del Veneto);
- Seminario “*Campi, giardini e comunità carcerarie. Dalle colonie penali agricole dell'Arcipelago toscano al vivaio di Cascina Bollate*” (Treviso, Fondazione Benetton Studi ricerche);
- Presentazione del “*Vademecum per le forze di Polizia*”, previsto dal Protocollo d'Intesa tra Ministero dell'Interno - Dipartimento della P.S. e Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (Roma, Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza);
- Convegno “*Carcere: modello Lazio. Quale pena, quale integrazione*” (Roma, Garante dei detenuti della Regione Lazio);
- Adesione all'iniziativa teatrale “*Teatrando, giovani e scuola in scena*” realizzata da studenti presso alcuni istituti penitenziari della Regione.

Il Coordinamento dei Garanti regionali e comunali delle persone ristrette nella libertà personale

Nel 2014 il Garante ha partecipato ad alcune riunioni del coordinamento dei Garanti dei detenuti regionali, a livello nazionale.

Ha incontrato inoltre a livello Veneto i Garanti Comunali attivi nel Comune di Venezia e nel Comune di Verona, a cui si sono aggiunti in seguito quello del Comune di Vicenza e di Rovigo. I Garanti Comunali sono figure importanti per la maggior capacità di intercettare i bisogni e le problematiche delle persone reclusi data la prossimità alla struttura carceraria, per la possibilità di conoscenza ed interlocuzione con la realtà sociale esterna. Con questi ultimi sono state previste riunioni periodiche a livello regionale di reciproca informazione e coordinamento.

L'attività istituzionale del Garante delle persone ristrette nella libertà personale

I rapporti istituzionali del Garante hanno previsto nel 2014 contatti con varie istituzioni Ministeriali: della Giustizia, del Welfare, e dell'Istruzione e della Salute ed analoghe

corrispondenze a livello regionale. In particolare si citano il DAP, l'UEPE - Ufficio, Esecuzione Penale Esterna; il PRAP - Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria; il Centro per la Giustizia minorile e l'USSM – Ufficio di Servizio Sociale per i minorenni, i Direttori delle strutture carcerarie, il Tribunale di Sorveglianza, la Regione del Veneto, area sanità e sociale. A fine dicembre ha partecipato ad un incontro con il Ministro della Giustizia e lo staff del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria a Roma sulla problematica delle mense gestite dalle cooperative sociali.

L'attività di studio e ricerca

Per quanto riguarda studio e ricerca, la questione del Tavolo emergenza carcere per la chiusura della sperimentazione delle mense gestite da cooperative sociali ha stimolato la necessità di approfondire la tematica del lavoro in carcere e come misura alternativa. Per tale motivo il Garante del Veneto, insieme ad altri tre garanti regionali interessati, ha aderito alla proposta di un gruppo di Cooperative Sociali di effettuare uno **studio sul lavoro penitenziario** che prossimamente verrà affidato ad una Associazione senza fini di lucro e finanziata da alcune Fondazioni Bancarie e dalle Cooperative stesse. Lo studio in argomento si prefigge di analizzare scientificamente il tema del lavoro penitenziario da ogni punto di vista, storico, giuridico, economico, statistico e di impatto sociale.

Un primo obiettivo riguarderà la concezione del lavoro penitenziario in senso generale e più nel dettaglio nelle sue forme di lavoro domestico, delle industrie, delle tenute agricole e del lavoro penitenziario portato e/o gestito da imprese/cooperative esterne. Come pure riguarderà il lavoro svolto all'esterno in misura alternativa (semilibertà, affidamento in prova), in art. 21 O.P. o in una delle lavorazioni di pubblica utilità a cui oggi si fa ricorso con un approfondimento della normativa italiana ed europea in materia di lavoro penitenziario.

Un focus particolare andrà fatto sulle principali esperienze maturate in alcune carceri italiane negli ultimi 20 anni, in particolare sul progetto "PEA 14" (sperimentazione da parte del DAP. dell'esternalizzazione del servizio di confezionamento pasti per i detenuti), in merito allo scopo per cui è stato istituito ed ai risultati che ha prodotto.

Una parte importante dovrà riguardare gli strumenti di finanziamento del lavoro, quali i capitoli di spesa delle cosiddette mercedi (lavori domestici, industriali e agricoli) o della Cassa delle Ammende, piuttosto che la legge n. 381/91 sulle cooperative sociali e la legge Smuraglia 193/2000, o altre fonti di finanziamento.

Da tale inquadramento altro obiettivo sarà quello di studiare l'incidenza dei percorsi tratta mentali e rieducativi attraverso il lavoro e di stimare gli effetti del lavoro sul tasso di recidiva (impatto di tipo economico, di tipo umano - personale, familiare e collettivo - e impatto dal punto di vista della sicurezza sociale), sull'impatto nella organizzazione penitenziaria complessiva e, per quanto possibile, sul lavoro dell'ex detenuto negli anni successivi alla scarcerazione, al fine di orientare politiche specifiche verso le diverse forme di lavoro carcerario.

Una parte importante dello studio dovrà approfondire la particolare figura giuridica dell'impresa sociale. Infatti, un'attività di impresa finalizzata all'inserimento lavorativo di

detenuti può essere considerata come una forma tipica di impresa sociale. Tale attività, infatti, coniuga l'esercizio professionale di «un'attività economica organizzata al fine della produzione di beni e servizi» (secondo la definizione di impresa offerta dal codice civile: art. 2082 c.c.) con il perseguimento dell'«interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini» (secondo lo scopo riconosciuto alla cooperazione sociale dall'art. 1 l. 8 novembre 1991, n. 381).

Considerazioni conclusive

La presente relazione, che è unica per l'ambito di riferimento, vuole essere non solo un atto dovuto di rapporto istituzionale, ma un contributo alla conoscenza delle problematiche delle persone ristrette nelle libertà personali e uno stimolo ad affrontarle da parte di tutte le istituzioni che hanno responsabilità in materia. Il lavoro, sicuramente molto limitato rispetto alle esigenze, svolto dalla scrivente nel corso dell'anno, ha fatto intravedere molte problematiche e criticità, in particolare per le condizioni di vita delle persone recluse, verso le quali vi sono spesso pregiudizi e stereotipi.

Dalle segnalazioni, dai colloqui con i detenuti, dalle visite effettuate in alcune carceri è stato possibile individuare, tre ambiti di difficoltà.

Il primo riguarda gli aspetti riconducibili alle strutture, alla distribuzione degli spazi interni degli edifici ed alla manutenzione non sempre assicurata degli stessi, agli spazi esterni spesso non presenti e/o non utilizzati in funzione di possibili attività (incontro per le relazioni familiari, attività culturali e sportive, attività lavorative, etc...), mancanza, di acqua calda nei servizi, riscaldamento insufficiente.

Il secondo ambito è invece relativo alle difficoltà dovute a problematiche di tipo generale: scarsa qualità del cibo, sopravvitto costoso e senza possibilità di scelta, personale presente molto al disotto della dotazione organica prevista, diminuzione in alcune strutture del personale funzionario giuridico pedagogico, situazione questa che riduce l'attività trattamentale complessiva e richiede a volte anni per la elaborazione del documento di sintesi, documento indispensabile per il pronunciamento della Magistratura di Sorveglianza rispetto ad istanze di benefici previsti dall'Ordinamento; limitata e a volte non aggiornata informatizzazione.

Un ultimo ma non meno importante aspetto riguarda le notevoli diversità e modalità di gestione delle strutture carcerarie e l'adeguatezza rispetto all'obiettivo della pena del modello carcerario, che non sempre è teso alla rieducazione della persona che sta scontando una condanna. A livello regionale esistono molte disomogeneità nei modi di interpretare le norme da parte delle direzioni nelle varie strutture, nei rapporti e collaborazioni con l'esterno, più o meno intensi e coltivati (Regione, Comune, imprese, cooperative sociali, associazionismo, volontariato), nell'accesso ad informazioni, ad attività formative lavorative, socioculturali, religiose, nel favorire i rapporti e le relazioni con le famiglie, aspetti indispensabili per un percorso positivo di trattamento e di riabilitazione, di abbassamento del rischio di recidiva nel momento in cui il recluso torna in libertà.

Colgo l'occasione di questa Relazione per sollecitare tutte le Istituzioni a pensare al carcere come ad un luogo di rispetto della dignità della persona, di opportunità di riscatto e reintegrazione sociale, così come suggerito dalla nostra Costituzione e dall'Ordinamento penitenziario.

Si ringraziano per l'impegno e la professionalità i collaboratori interni:

Claudia Arnosti,

Lisa Cerantola,

Lorenza Cipollina,

Giancarla Costanzi,

Fabrizio Gobbo

ed i collaboratori esterni.

Ringraziamento esteso ai tutori legali volontari,

agli Enti, alle Istituzioni pubbliche e private,

agli operatori dei Servizi sociali e socio-sanitari, alle Associazioni, ai ragazzi e

alle ragazze, che hanno sostenuto e reso possibile l'attuazione del Piano di Attività dell'anno 2014.

Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei minori

telefono 041 2795925 - 26

fax 041 2795928

e-mail pubblicotutoreminori@regione.veneto.it

sito internet <http://tutoreminori.regione.veneto.it>

