

## **Convegno: La complessità del sistema penitenziario: disagio psichico nelle criticità del sistema**

Venezia Mestre, 19 dicembre 2018

### **MIRELLA GALLINARO**

*Garante dei diritti della persona del Veneto*

#### **Intervento di apertura dei lavori e introduzione al tema**

Grazie Dottor Nava per questa apertura alle tematiche che ci coinvolgeranno.

Adesso toccherebbe a me come apertura dei lavori e prima introduzione dopo quella fatta dal Dottor Nava, che peraltro condivido.

Vorrei brevemente cercare di dire due parole sul convegno, sul titolo del convegno e su quello su cui poi ci dovremo impegnare.

Perché parliamo di complessità del sistema penitenziario? E' di tutta evidenza che non esiste un singolo istituto penitenziario, ma un sistema penitenziario con una pluralità di punti di osservazione e di criticità. I punti di osservazione possono essere i più vari: pensiamo alle strutture che sono spesso vecchie, costruzioni inadeguate, quando sono nuove magari sono state pensate, (perché abbiamo due istituti costruiti di recente), in una ottica che adesso si fa fatica forse a seguire. In alcune situazioni ci sono proprio delle difficoltà, penso per esempio alla casa di reclusione di Padova, alla situazione dell'umidità, dei servizi, delle docce, è davvero difficile. Questo è acuito ancora di più dai numeri del sovraffollamento, ormai il Ministero della Giustizia puntualmente ci fornisce ogni mese i numeri della situazione, sia complessiva, sia istituto per istituto, dei detenuti presenti al 30 o 31 di ogni mese.

In questo momento c'è stato anche una specie di tam tam di tipo mediatico: in Italia i detenuti hanno superato, sia pure di due unità, la quota 60 mila. Quello che conta però non è tanto il numero in assoluto, è da tenere presente che a seguito della sentenza Torregiani e di una serie di istituti e di tentativi di approccio a un controllo del problema nel 2015 avevamo toccato il numero massimo, in diminuzione, che era di circa 52 mila detenuti, mentre il numero è cresciuto molto e in realtà c'è un trend sempre crescente, e questo evidentemente una qualche preoccupazione la provoca. Io so che nel passato quando andavo ai convegni segnalavo questo trend in crescita, perché ero agli inizi del lavoro e era una cosa che mi preoccupava e devo dire che ora mi preoccupa ancora di più. La situazione poi è ancora, tra virgolette, da osservare se si cerca di scomporre i numeri di questi detenuti presenti. Io non posso e non voglio dare dei numeri esatti, ma all'incirca un terzo sostanzialmente, più di un terzo dei detenuti, sono o in misura cautelare o in attesa di giudizio o appellanti, non sono detenuti definitivi in ogni caso. Circa un terzo di detenuti sono dipendenti o tossicodipendenti, o che hanno addirittura la doppia diagnosi (di questo forse vi parlerà dopo il Dottor Nava). In Veneto più della metà sono detenuti stranieri. Pensate alla complessità di queste cose e di queste situazioni. Poi se ci mettiamo dal punto di vista dei soggetti che questo mondo lo osservano e all'interno del quale operano, la crescita del numero dei detenuti fa da contrappunto alla scarsità delle

## **Convegno: La complessità del sistema penitenziario: disagio psichico nelle criticità del sistema**

Venezia Mestre, 19 dicembre 2018

risorse umane. In questo momento so che, almeno in Veneto, ci sono stati degli incrementi di personale per quel che riguarda gli agenti di Polizia Penitenziaria e so che sono previsti ulteriori incrementi, ma è tragicamente insufficiente il numero degli educatori; come si fa a pensare a un trattamento che possa avere le caratteristiche di cui all'art. 1 della legge sull'ordinamento penitenziario, come modificata recentissimamente dal decreto legislativo, con un rapporto che in molti casi è di uno a cento, se non di più? Poi all'interno degli istituti c'è ancora una pluralità di soggetti, innanzitutto il direttore, direi, usando un linguaggio vetero-giuridico dei contratti, il dominus del carcere, cioè la persona che ne ha la responsabilità, prendo quello che è scritto nelle linee programmatiche del 5 dicembre fatte dal Direttore Generale dell'Amministrazione Penitenziaria Dottor Basentini: ha un'amplissima competenza e necessità di intervento. Per esempio, nel carcere di Rovigo in questo momento ci sono degli scavalchi di direzione. E' una situazione che anche dal punto di vista organizzativo presenta una qualche criticità. Ma dopo forse ne parlerà anche un direttore del carcere.

Poi ci sono gli assistenti sociali, anche se parliamo di istituti penitenziari, che svolgono questo lavoro fondamentale dentro e fuori. Nelle linee programmatiche il Dottor Basentini dice: "Bisognerebbe fare e dire a tutti i detenuti che hanno una pena residua inferiore ai 18 mesi, a cui potrebbe essere quasi automaticamente applicata la Legge 199/2010, bisognerebbe che loro sapessero di più quali sono questi diritti". Io, per quel pochissimo di esperienza di colloquio con i detenuti, però lo dico proprio sommessamente, credo che moltissimi abbiano presente questa possibilità ma oggettivamente non c'è la possibilità di esperirla. Dove sono gli alloggi adeguati? Dov'è la rete del territorio che poi li può sostenere? Dove sono gli operatori che possano svolgere questo lavoro di supporto e di accompagnamento? E gli stessi controllori? Io non credo che sia semplicemente un problema di comunicazione di diritti, anche perché nella mia esperienza i detenuti hanno un passaparola che addirittura gli permette di aver informazioni.

Ci sono poi gli Avvocati, abbiamo sentito prima, non ho bisogno di ricordare il ruolo che essi svolgono.

Ci sono poi gli insegnanti, le scuole, l'università. Qui c'è la referente del polo universitario di Padova, che sentiremo dopo, ma leggevo su Ristretti Orizzonti che sono in questo momento ben 45 le persone iscritte all'università a Padova: è un numero notevole, importante. Ci sono moltissime situazioni e punti di vista e ci sono le associazioni di volontariato del territorio che svolgono un ruolo prezioso nella quotidianità e nel tessere il rapporto fra il dentro e il fuori.

Poi c'è, ci dovrebbe essere, anche, una pluralità di istituzioni ciascuna con le sue competenze: la Magistratura di Sorveglianza e la Magistratura in generale, il Provveditorato, gli Enti Locali, in particolare i Comuni e la Regione, in parte per

## **Convegno: La complessità del sistema penitenziario: disagio psichico nelle criticità del sistema**

Venezia Mestre, 19 dicembre 2018

quello che è stato detto prima dal Dottor Nava, ma anche per altri profili, penso alla formazione professionale, al lavoro, eccetera.

Infine ultimo, ma non ultimo per rilevanza e centralità, c'è il mondo dei detenuti, anch'essi frantumati.

In una pluralità di situazioni di fatto al 30 novembre 2018 noi avevamo 2264 detenuti uomini, voi sapete che la percentuale delle detenute donne è assolutamente inferiore, molto, molto inferiore; in Veneto abbiamo però anche 139 donne, 53 a Verona e 86 a Venezia. A Venezia, fra l'altro, abbiamo un Icam, cioè un istituto di custodia attenuata per mamme e bambini, alla Giudecca; in questo momento credo che ci siano 6 detenute donne con 6 bambini, però i numeri posso anche confonderli. I detenuti, come dicevo prima, hanno una pluralità di situazioni giuridiche: sono detenuti definitivi 1732, mentre detenuti in attesa di primo giudizio, cioè sottoposti a misura cautelare, sono 346 e appellanti, ricorrenti e misti, nel senso che sono sia appellanti che ricorrenti a seconda dei procedimenti che hanno in corso, comunque non definitivi, sono 315. Per un totale di 661 detenuti. Quindi detenuti che hanno oggettivamente delle situazioni estremamente diverse.

Poi ci sono i detenuti italiani e i detenuti stranieri. Nel Veneto italiani al 30 novembre 2018 sono 1036 e gli stranieri sono 1367, pensate voi all'interno degli istituti le culture, le difficoltà anche di gestione di queste situazioni. Ci sono i residenti nel Veneto, per i quali è rispettato il principio della territorialità che è un principio fondamentale per tanti aspetti, e ci sono coloro che sono residenti fuori dal Veneto, e qualche volta anche con problemi di lontananza molto forti, in genere con difficoltà di tenere delle relazioni affettive. Ci sono i detenuti che hanno figli, detenuti senza figli. C'è una pluralità di situazioni da considerare e monitorare. In questo momento, tenendo presente anche di alcune criticità e alcuni disagi, non è inutile segnalare che in qualche modo sta anche crescendo il numero dei suicidi in carcere, che era venuto meno, nonostante si siano elaborati piani per la prevenzione, la situazione di disagio emerge ovviamente ed evidentemente.

Fare un'analisi, o meglio, un'elencazione di queste molteplicità di problematiche di attori, rischia di produrre solo disagio e confusione. Ma la confusione è cosa diversa dalla complessità e la differenza sta proprio nello sguardo, o meglio, nel filtro che deve guidare l'analisi. Questo filtro noi lo troviamo nell'ancoraggio ai principi fondanti, quelli della Costituzione e alla presenza di un progetto che su questi principi si fonda ed opera. E' naturale che, in particolare, io mi riferisca all'art. 2 della Costituzione, dove si parla del riconoscimento dei diritti inviolabili e della necessità di riconoscere la dignità delle persone, articolo che è stato più volte invocato dalla Corte Costituzionale proprio in relazione anche alle condizioni del carcere, ma di questo vi parlerà con ben più competenza della mia il Prof. Catalano, che parlerà dopo su questo punto specifico, e poi mi riferisco anche all'art. 27 della Costituzione e al suo terzo comma.

## Convegno: La complessità del sistema penitenziario: disagio psichico nelle criticità del sistema

Venezia Mestre, 19 dicembre 2018

Permettetemi però di fare riferimento a una sentenza. Io non ho studiato Diritto Penitenziario all'università, mi sono laureata nel '70 e la legge cardine dell'ordinamento penitenziario è nata nel '75, ma questa sentenza mi aveva colpito quando ancora lavoravo, e mi colpisce anche adesso: è la sentenza 313/1990, che riguardava la costituzionalità o meno del patteggiamento. Vi leggo due cose di questa sentenza che, tra l'altro, dice: <<*In uno Stato evoluto la finalità rieducativa non può essere ritenuta estranea alla legittimazione e alla funzione stessa della pena. L'esperienza successiva ha infatti dimostrato la necessità costituzionale che la pena debba tendere a rieducare, lungi dal rappresentare una mera generica tendenza riferita al solo trattamento, indica invece proprio una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico e l'accompagnano da quando nasce nell'astratta previsione normativa fino a quando in concreto si estingue. Ciò che il verbo "tendere" vuole significare è soltanto una presa d'atto della divaricazione che nella prassi può verificarsi tra quella finalità e l'adesione di fatto del destinatario al processo di rieducazione, com'è dimostrato dall'istituto che fa corrispondere benefici di decurtazione della pena ogni qualvolta e nei limiti temporali in cui quell'adesione concretamente si manifesti. Se la finalità rieducativa venisse limitata alla fase esecutiva rischierebbe grave compromissione ogni qualvolta specie e durata della sanzione non fossero state calibrate, né in sede normativa né in quella applicativa, alle necessità rieducative del soggetto*>>. E ancora dice: <<*Deve essere dunque esplicitamente ribadito che il precetto di cui al terzo comma dell'art. 27 della Costituzione vale tanto per il legislatore quanto per i giudici della cognizione, oltre che per quelli dell'esecuzione e della sorveglianza, nonché per le stesse autorità penitenziarie*>>.

Segnalo, ma non leggo nulla perché non voglio rubare tempo, tutti questi principi che sono stati ripresi abbondantemente anche nel 2018; penso, in particolare, alla sentenza 149/2018, ma anche alla 186, alle cose che dicono nelle carceri e io sono molto grata ai giudici della Corte Costituzionale che hanno iniziato questo pellegrinaggio a Rebibbia, poi a San Vittore, poi a Lecce, poi a Nisida, nell'occasione del 70° della Costituzione, sia nelle scuole che nelle carceri. Quindi volevo segnalare questo.

E' anche per questo progetto valoriale costituzionalmente orientato che si può parlare di sistema penitenziario, cioè di un sistema di relazioni fra soggetti che hanno specifiche competenze professionali ma uno scopo che pur nelle sue differenziazioni è uno scopo comune ed è il terzo comma dell'art. 27. Questo è, a mio modestissimo parere, lo scopo che tutti ci accomuna.

Cosa possono fare i garanti in questo contesto? Devono vigilare come tutti, ma con una specificità loro attribuita dalla legge, sul rispetto della dignità della persona detenuta, tutti naturalmente lo devono fare, e sulla inviolabilità dei suoi diritti che non devono essere limitati se non per lo stretto indispensabile. Naturalmente adesso ci

## **Convegno: La complessità del sistema penitenziario: disagio psichico nelle criticità del sistema**

Venezia Mestre, 19 dicembre 2018

sono i decreti legislativi che sono certamente forse monchi, ma hanno delle affermazioni di principio, penso all'art. 1, l'articolo sul trattamento, anche questi bisogna richiamarli e dire che bisogna attuarli. Poi credo che essi possano promuovere un lavoro di rete, che faccia dialogare tutte le professionalità e i soggetti che sicuramente già dialogano all'interno del carcere, ci mancherebbe altro, ed è ovvio, ma che devono dialogare forse in modo più ampio e non solo all'interno ma, se possibile, anche all'esterno, mettendosi appunto in gioco per fare rete. Naturalmente per fare rete ci vogliono alcuni prerequisiti: intanto bisogna riconoscere questa realtà di sistema complesso, in cui tutti però abbiamo uno scopo comune, e tutti devono riconoscere e valorizzare le competenze degli altri, non c'è un principio se non lo scopo comune che deve dare la prevalenza, nell'ambito delle singole situazioni e circostanze. Poi ci vuole una disponibilità al cambiamento e all'innovazione anche attraverso una riflessione e superamento di abitudini acquisiti, e ci vuole anche la capacità di valorizzare e divulgare, diffondere le buone prassi, laddove si sono instaurate.

Noi vorremmo che questo convegno fosse un primo momento di apertura per poi proseguire in modo più specifico su singoli temi, in modo anche decentrato e magari facendoci aiutare da qualche facilitatore, per arrivare poi a un nuovo convegno, a un nuovo incontro pubblico esterno, non già a dicembre, sotto le feste di Natale del 2019, ma nell'ottobre/novembre del 2019. Su questo penso che come garanti ci impegneremo e vi dicevo prima che mi impegnerò anche a cercare di far sì che si nominino Garanti, se possibile, laddove non ci sono.

Prima di finire, oltre a ringraziare voi che siete qui presenti e che avete avuto la pazienza di ascoltarmi, vorrei ringraziare tutte le persone che mi hanno aiutato a preparare questo primo incontro. Quindi grazie ai collaboratori, a tutti quelli che mi hanno aiutato.

Ho finito, grazie.

Adesso si aprirebbe la prima sessione. Chiamo qui la Dottoressa Margherita Forestan, Garante del Comune di Verona, che coordinerà i relatori. Annuncio che il Dottor Piccione non sarà presente, ci ha mandato una lettera con la quale ci diceva che doveva partecipare ai lavori della Commissione Nazionale Antimafia, di cui è segretario, e che non poteva ovviamente abbandonarla, però sarà disponibile e contento di partecipare.

Chiamo qui a sedersi il Dottor Mauro Palma, che, se posso usare un linguaggio che mi rimprovererà, è un'eccellenza nell'ambito della tutela dei diritti a livello nazionale per il prestigio, per la capacità e a livello internazionale. C'è poi Prof. Catalano e il Dottor Piscitello, la Dottoressa Vianello e il Dottor Sbriglia.

Grazie a chi parteciperà.