



Ufficio del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale della Provincia di Pavia

RELAZIONE SULLE ATTIVITÀ DEL GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE DELLA PROVINCIA DI PAVIA

SETTEMBRE -DICEMBRE 2020

1. Premessa

L'art. 6 del Regolamento istitutivo del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale prevede che venga inviata entro «il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento» una relazione scritta «sulle attività svolte, sulle iniziative assunte, sui problemi insorti».

Il periodo oggetto di questa relazione è breve, giacché la nomina è avvenuta il 30 luglio 2020 e il passaggio di consegne dal Garante precedente, prof.ssa Jahier, è avvenuto agli inizi di settembre.

Il mandato istituzionale del Garante delle persone private della libertà personale è assai composito, comportando lo svolgimento di una ampia e diversificata serie di attività: alcune previste dall'ordinamento penitenziario (l. 26 luglio 1975, n. 354), altre dal regolamento provinciale istitutivo della figura di garanzia, altre derivanti dalla Conferenza nazionale dei garanti territoriali delle persone private della libertà (cui la scrivente ha aderito) e dal d. l. 23 dicembre, n.146, conv. l. 21 febbraio 2014, n. 10 istitutivo del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

L'ordinamento penitenziario attribuisce, in particolare, attività di vigilanza sul rispetto dei diritti fondamentali all'interno degli istituti detentivi e la prevenzione di trattamenti inumani e degradanti, da attuare mediante visite agli istituti penitenziari e alle camere di sicurezza (che ai sensi degli artt. 67 e 67- bis ord. penit. non necessitano di previa autorizzazione) e mediante colloqui non soggetti a controllo auditivo (art. 18 ord. penit.), e risposte ai reclami proposti e alle segnalazioni avanzate dai detenuti (art. 35 ord. penit.) a mezzo di tentativi di soluzione extragiudiziale (richiesta di informazioni agli organi competenti, mediazione, individuazione delle migliori soluzioni, raccomandazioni).

A tali compiti si aggiungono quelli derivanti dal regolamento provinciale istitutivo della figura di garanzia, che nell'art. 2 indica «interventi ed azioni finalizzate a promuovere la reale garanzia dei diritti fondamentali delle persone», dirette dunque a verificare che alle persone sottoposte a detenzione o a misure limitative della libertà personale siano «erogate le prestazioni inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione e alla formazione professionale e ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro». Si tratta, cioè, di verificare la piena realizzazione per le persone condannate della finalità rieducativa della pena prescritta nell'art. 27 comma 3 Cost.

A queste azioni si accompagnano «iniziative di sensibilizzazione pubblica sul tema dei diritti umani delle persone private della libertà personale e della umanizzazione della pena detentiva».

È opportuno precisare che il mandato non si rivolge solo alle persone detenute negli istituti penitenziari della provincia di Pavia (Pavia, Vigevano, Voghera), ma si estende a coloro che vengano sottoposti a fermo o ad arresto nelle camere di sicurezza delle caserme dei Carabinieri o della Polizia di Stato, e altresì a coloro che siano sottoposti ad altre forme di privazione della libertà diverse dalla stretta detenzione (ad esempio siano sottoposti a trattamenti sanitari obbligatori).

Si aggiungono poi ulteriori compiti di raccordo con le altre figure di Garanti e di elaborazione coordinata di iniziative comuni, che derivano dal regolamento istitutivo della Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà (27 luglio 2018) e, indirettamente, dalla legge istitutiva del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (d.l. n.13 del 2013 conv. l. n. 10 del 2014), che assegna a tale organo funzioni di facilitazione del coordinamento fra autorità di garanzia.

2. Attività svolte

2.1 Visite e colloqui nelle case circondariali di Pavia e Voghera e nella casa di reclusione di Vigevano

Nell'arco temporale da settembre a dicembre (oggetto della relazione) le azioni si sono concentrate sui tre istituti penitenziari della provincia di Pavia, in relazione ai quali pare opportuno premettere alcune note informative.

La casa circondariale di Pavia ha ospitato una media di 600 persone, a fronte della capienza regolamentare (che – va ricordato – è determinata dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria) di 518 persone. La percentuale di stranieri è rimasta costante durante il periodo di riferimento, collocandosi ben oltre il 50% dei presenti. Così che il dato risulta nettamente superiore a quello nazionale, che nell'anno 2020 si è attestato al 32,5%.

Un altro dato merita attenzione, e cioè la presenza particolarmente alta di persone condannate in via definitiva, circa il 60% del totale delle persone presenti. E all'incirca un terzo di queste è seguito dal Servizio Territoriale per le dipendenze (SerD).

La casa circondariale si configura dunque, di fatto, come una struttura ampiamente dedicata alla "reclusione", tradendo la sua destinazione originaria di istituto destinato a periodi brevi di soggiorno in carcere.

Si deve altresì ancora segnalare che la struttura ospita una sezione per pazienti "fragili", cioè persone cui sia sopraggiunta nel corso della custodia cautelare o della pena una infermità psichica.

Nella casa circondariale di Voghera è risultata una media di 405 persone, rispetto alla capienza regolamentare di 341 persone. In questo istituto i detenuti appartengono a 3 diversi circuiti: quello della media sicurezza, quello dell'Alta Sicurezza e quello dei collaboratori di giustizia di 2° fascia, con prevalenza numerica nel circuito Alta Sicurezza (AS) 3 (ben oltre l'80%).

Al riguardo si ricorda che i circuiti sono differenziati in ragione delle necessità di custodia e del grado di pericolosità delle persone e sono caratterizzati da un regime di detenzione disciplinato da circolari del Dipartimento della amministrazione penitenziaria. Il circuito

AS 3 è destinato a persone detenute (imputate o condannate) per associazione mafiosa *ex art. 416-bis c. p.* o per la fattispecie associativa di cui all'art. 74 t.u. stup. (d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), cioè per il ruolo di vertice nelle organizzazioni criminali dedite allo spaccio di stupefacenti.

L'istituto ospita prevalentemente imputati (pressappoco il 75%) coerentemente con la sua classificazione di casa circondariale.

Per quanto concerne la casa di reclusione di Vigevano, la media di presenze è stata di 340 persone a fronte della capienza regolamentare di 242. L'istituto ospita un reparto femminile, che ha visto una presenza media di 73 donne. Va segnalato che in tale reparto esiste una sezione di Alta Sicurezza (con una media di 30 donne).

La platea complessiva media delle persone potenzialmente in carico al Garante nei mesi considerati ha superato la soglia di 1340 detenuti.

Come già si è ricordato, visita, colloquio e presa in carico di reclami e segnalazioni sono funzioni assegnate ai Garanti dei diritti dei detenuti dall'ordinamento penitenziario (rispettivamente negli artt. 67, 18 e 35 ord. penit.) e nel contempo rappresentano lo strumento con cui adempiere al mandato istituzionale.

Le richieste di colloquio giungono al Garante attraverso vari canali: in prevalenza sono i detenuti che chiedono mediante "domandina" presentata in carcere (oppure lettera) di essere ascoltati, in taluni casi sono pervenute richieste tramite email inviate dai familiari.

Come primo essenziale momento di svolgimento del mandato si è cercato, dunque, di rispondere alle richieste di colloquio, assai numerose, non soddisfatte dal Garante precedente a causa della pandemia di Sars-Covid 19.

Questa scelta è stata operata anche nella convinzione che attraverso i colloqui si possano meglio acquisire informazioni sulla popolazione reclusa, sulle caratteristiche dell'istituto, e in generale sulla realtà carceraria in cui il garante è chiamato a svolgere il suo mandato.

L'emergenza sanitaria ha compromesso l'attività funzionale e ha comportato un inevitabile stravolgimento delle attività stesse. Vari d.p.c.m. e d.l. (tra cui si ricorda il d.l. 8 marzo 2020 n. 11) hanno, infatti, previsto che per tutti i soggetti indicati dall'art. 18 ord. penit. (fra i quali figurano anche i Garanti dei diritti dei detenuti) i colloqui potessero svolgersi solo con modalità da remoto al fine di contenere i rischi di contagio, cioè, quindi, mediante apparecchiature e collegamenti in dotazione alla amministrazione penitenziaria e a quella minorile, o mediante corrispondenza telefonica.

Le misure sanitarie volte a prevenire la diffusione del virus, adottate dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, hanno inciso dunque -come si è accennato- anche sull'attività dei Garanti, oltre che sui colloqui in presenza con i familiari, sospesi sino al 18 maggio 2020 e poi ripresi seppur con limitazioni nel numero (e di nuovo successivamente sospesi).

Peraltro va ricordato che la ripresa della diffusione della pandemia Sars-Covid 19 nell'autunno 2020 ha inevitabilmente influito anche sullo svolgimento, da parte della scrivente, delle attività nei tre istituti, in specie sulla presenza e sull'accesso, dato che la classificazione a zona rossa della regione Lombardia ha impedito -o fortemente limitato- gli spostamenti sul territorio della regione.

Sono stati effettuati 3 accessi alla casa circondariale di Pavia.

Il primo (23 settembre 2020) per verificare la veridicità di una segnalazione giunta al Garante nazionale (e da questi inviata alla scrivente), concernente le condizioni di salute della persona oggetto della segnalazione. È stato altresì l'occasione per conoscere il responsabile dell'area sanitaria, dottor Broglio, e per incominciare a prendere coscienza di

gravi problemi legati alla sanità penitenziaria. Problemi che non sono determinati dalla pandemia Sars-Covid 19, ma da questa sono senza dubbio acuiti. La sanità penitenziaria è in generale in grave sofferenza (non da oggi), e specie in Lombardia.

Nei successivi accessi (2 e 9 ottobre 2020), oltre a ulteriori verifiche sulla situazione sanitaria segnalata, sono stati svolti, sempre nel rispetto delle regole anti Covid, colloqui con coloro che ne avevano fatto domanda. E si è altresì avuto un incontro con il responsabile sanitario per discutere di alcuni problemi specifici.

I colloqui con le persone recluse hanno avuto spesso per oggetto molteplici questioni, attinenti soprattutto alla salute, alla ricerca di un'attività lavorativa, al rinnovo di documenti (ad es. carta di identità, permesso di soggiorno) e hanno comportato il coinvolgimento di altre figure (agente di rete e operatori dell'area giuridico-pedagogica, più noti come educatori).

Analoga attività di colloqui è stata svolta nella casa circondariale di Voghera nei giorni 13 ottobre e 3 novembre 2020.

Come già constatato con riferimento ai colloqui avuti nell'istituto detentivo di Pavia, le questioni sottoposte alla scrivente hanno riguardato la salute, la carenza di attività lavorative e soprattutto i contatti con i familiari. Al riguardo è stato espresso da molti, che sono genitori di figli piccoli, il desiderio (e l'auspicio) di un incremento del numero dei colloqui, specie di quelli in videochiamata, nonché della loro durata, al fine di supplire alla mancata effettuazione di colloqui in presenza.

In questo istituto alcune richieste di colloquio con la scrivente miravano ad avere informazioni sul quadro giuridico di riferimento, chiarimenti sulle possibilità offerte dalla legge a tutela dei loro diritti, spiegazioni su provvedimenti adottati nei loro confronti durante il processo penale o durante l'esecuzione della pena. Senza interferire con la difesa tecnica, la scrivente ha fornito le informazioni richieste.

Nella casa di reclusione di Vigevano, l'accesso è stata l'occasione per conoscere di persona il direttore dell'istituto.

L'accesso ha specificamente riguardato una donna collocata nella sezione AS, con problemi di salute, in ordine ai quali si sono assunte informazioni ulteriori direttamente dalla signora e si è sollecitato il direttore a vigilare.

Parallelamente ai colloqui, la scrivente ha risposto a domande, richieste di chiarimenti e segnalazioni pervenute via *email* da familiari.

Purtroppo, la "seconda ondata" dell'epidemia da Sars-Covid 19, come già si è ricordato, ha reso pressoché impossibili gli accessi diretti, finalizzati a svolgere colloqui.

Proprio per questo, non si è trascurato di mantenere relazioni con le direzioni dei tre istituti penitenziari, continuando a seguire le situazioni di taluni detenuti che evidenziano maggiori problemi, e di monitorare la situazione sanitaria specie in relazione alla diffusione del virus Sars-Covid 19, chiedendo periodicamente informazioni al riguardo. E ciò anche per rispondere in modo corretto e informato alle email di familiari preoccupati per le condizioni di salute dei loro cari e per la situazione generale degli istituti di pena della provincia di Pavia.

Benché la "seconda ondata" abbia provocato in generale ripercussioni e conseguenze più gravi di quelle registrate nella primavera 2020, nei tre istituti pavesi i contagi sono stati - nel periodo preso in considerazione - contenuti, confermando l'efficacia dei protocolli adottati. Il provveditorato regionale ha emanato al riguardo talune note concernenti «Linee operative finalizzate alla prevenzione e al contenimento del rischio da contagio negli

istituti penitenziari della Lombardia» dirette appunto a gestire la situazione epidemiologica.

Tuttavia, non si può non evidenziare che il settore sanitario, come già si è ricordato, risulta in grave sofferenza. Sono state lamentate dalle persone detenute, e confermate dai sanitari, lunghe attese per esami diagnostici, per visite specialistiche e interventi chirurgici, e soprattutto per cure odontoiatriche.

E al riguardo spiace segnalare che, mentre con il responsabile dell'area sanitaria della casa circondariale di Pavia si è avviata una collaborazione che si spera possa essere costruttiva e proficua, altrettanto non può dirsi per il coordinatore delle tre aree mediche, nonché responsabile dell'area sanitaria di Vigevano, dottor Canegalli, che non ha mai risposto alle email inviategli.

La situazione sanitaria è resa più grave dal fatto che da quando è stato inaugurato nel 2013 il DEA (Dipartimento emergenze e accettazione) non esiste più presso il Policlinico San Matteo di Pavia un reparto dedicato alla degenza di persone detenute. Questo comporta che le persone ristrette vengano trasferite all'ospedale di Voghera per interventi programmabili, compatibilmente con le esigenze di cura dei detenuti della casa circondariale della stessa città, o all'ospedale San Paolo di Milano, dove esiste un reparto di medicina penitenziaria riservato a detenuti affetti da patologie non curabili con le risorse di cui dispongono gli istituti penitenziari.

Tuttavia quest'ultima soluzione non è praticabile allo stato attuale, dato che tale reparto è stato dedicato alla cura dei detenuti affetti da Sars- Covid 19.

A prescindere dalla situazione contingente, risulta evidente la necessità di ripristinare un reparto di medicina penitenziaria presso il Policlinico San Matteo al fine di meglio assicurare la tutela della salute delle persone detenute.

3. Altre attività istituzionali

3.1 Rapporti con i Garanti

Come si è ricordato in *Premessa*, sono stati attivati fin da subito e sono stati mantenuti contatti con il Garante Nazionale e con gli altri Garanti territoriali, per un proficuo scambio di informazioni, reso più intenso a causa della pandemia, per l'individuazione di problemi comuni e per l'adozione di strategie condivise.

Si colloca in questo contesto

- la partecipazione alla Assemblea annuale della Conferenza dei Garanti territoriali (9 e 10 ottobre 2020) da remoto;
- la partecipazione alle attività della Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà (quali, ad esempio, raccolta e scambio di informazioni relative ai luoghi di privazione della libertà, monitoraggio della legislazione e della giurisprudenza in materia, partecipazione a studi, ricerche, confronti e dibattiti sul tema, elaborazione di documenti comuni);
- la partecipazione alle riunioni del gruppo di coordinamento della Conferenza dei garanti territoriali, che è espressione dei diversi livelli istituzionali che vi sono rappresentati e delle diverse aree territoriali del Paese, convocate dal Coordinatore della Conferenza nazionale dei garanti prof. Stefano Anastasia.

Al riguardo si segnala che la scrivente è stata designata dal Coordinatore della Conferenza nazionale dei garanti a far parte del gruppo di coordinamento della Conferenza dei garanti territoriali, insieme alla Garante del Comune di Torino e al Garante della Regione Puglia;

- la partecipazione alla revisione emendativa, promossa dal Garante nazionale, delle disposizioni sul carcere contenute nel decreto-legge c.d. “ristori” (d. l. 28 ottobre 2020, n.137 conv. con modificazioni dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176);
- la partecipazione alla revisione della bozza di Protocollo d’intesa nazionale con il Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, il Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità, il Garante Nazionale ed i Garanti Regionali; Protocollo volto ad “istituzionalizzare”, “uniformare” e “consolidare” i rapporti fra le dette parti, al fine di rendere più efficace e tempestivo l’intervento di ciascun organismo, per la parte di rispettiva competenza funzionale.

3.2 Rinnovo di Convenzioni

Uno spazio a sé merita il rinnovo della Convenzione tra Università degli Studi di Pavia e Casa Circondariale di Pavia, siglata nel 2012 e scaduta nel 2017, nonché di quella tra Provincia di Pavia e Università degli Studi di Pavia.

La scrivente si era già attivata da tempo, quale docente di Diritto dell’esecuzione penale del Dipartimento di Giurisprudenza, per addivenire al rinnovo della Convenzione tra l’Università degli Studi e la Casa Circondariale di Pavia, facendo tesoro della esperienza del testo precedente.

Il nuovo testo della Convenzione ricalca l’impianto di quella precedente e mira a contribuire al percorso di reinserimento delle persone detenute favorendone l’iscrizione e i percorsi di frequenza a corsi universitari. A tal fine si prevede l’attivazione delle prestazioni del Centro Orientamento e servizi (C.OR), in particolare di borse lavoro e di tirocini non retribuiti.

Per quanto concerne gli studenti liberi la Convenzione tende alla loro formazione mediante l’effettuazione di tirocini presso la casa circondariale, la sperimentazione di nuove modalità didattiche e lo svolgimento di attività didattiche integrative.

In qualità di garante, si è proposto al Presidente della Provincia, prof. Vittorio Poma, il rinnovo della Convenzione tra Università degli Studi di Pavia e Provincia di Pavia, che prevede per studenti e laureati dell’Ateneo pavese tirocini curriculari ed extracurriculari, diretti a costituire un importante momento di formazione e di crescita.

Nello specifico, il rinnovo della Convenzione mira all’attivazione di un tirocinio presso l’*authority* del garante, rivolto in particolare agli studenti iscritti al corso di laurea in giurisprudenza e teso a far meglio comprendere il ruolo del garante e a sensibilizzare su temi penitenziari.

Grazie alla immediata adesione del Presidente Poma, che ringrazio ancora, si è potuto dunque procedere al rinnovo di tale Convenzione, la quale figura nel sito di Alma laurea dell’Università.

Purtroppo a causa della ripresa della pandemia Sars-Covid 19 e delle conseguenti limitazioni nei contatti e nei movimenti sul territorio non si è potuto dar corso a nessuna delle due Convenzioni.

3.2 Iniziative di sensibilizzazione pubblica sui temi dei diritti umani e dell’umanizzazione delle pene

L'attività di sensibilizzazione pubblica è una delle funzioni espressamente assegnate al Garante dal Regolamento istitutivo nell'art. 2 lett. c, come già si è ricordato.

Si colloca in questo contesto l'adesione all'appello "Per un carcere più umano", promosso dai professori Fiandaca e Donini, diretto al governo nazionale e alle autorità competenti «perché siano adottati provvedimenti idonei a ridurre il più possibile il sovraffollamento delle carceri italiane, così da prevenire il rischio di un'ulteriore diffusione del contagio da coronavirus al loro interno».

Nell'ambito di questa iniziativa la scrivente si è unita altresì concretamente il 5 dicembre 2020 all'ideale staffetta dello sciopero della fame intrapreso, fra gli altri, da Rita Bernardini, Luigi Manconi, Sandro Veronesi, Roberto Saviano e da oltre 500 detenuti e rilanciato con l'appello ora ricordato (l'elenco delle adesioni e il calendario dei digiuni è consultabile su <https://carcereumano.wixsite.com/personaecarcere>).

E ancora nell'ambito delle iniziative promosse dal movimento "Per un carcere più umano", ha accolto l'invito a partecipare quale coordinatrice a un incontro web programmato per sabato 23 gennaio dal titolo "Due direttori ci raccontano il carcere", in cui la presentazione dei libri "Il direttore. Quarant'anni di lavoro in carcere" di Luigi Pagano e "Di cuore e di coraggio" di Giacinto Siciliano, sarà occasione per richiamare l'attenzione sulla situazione degli istituti carcerari e per riproporre una riforma organica del sistema penitenziario avviata nel 2017 dall'allora ministro della giustizia Orlando ma arenatasi con il mutato governo.

4. Ringraziamenti

Al termine di questa Relazione desidero esprimere un sentito e sincero ringraziamento alle dottoresse Betto e Pozzi e, in particolare, alla dottoressa Rossin per il prezioso aiuto, che mi ha consentito di avviare le attività di garante, pur in assenza di una adeguata necessaria struttura logistica.

Pavia, marzo 2021

Laura Cesaris