

La nostra redazione intervista i Garanti dei diritti regionale e comunale

Il 5 aprile la redazione di Ne vale la pena ha incontrato i Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale, Roberto Cavalieri e Antonio Ianniello, nominati il primo dall'assemblea legislativa della regione Emilia Romagna e il secondo dal consiglio comunale della città di Bologna; sono quindi entrambi figure istituzionali direttamente coinvolte nella realtà detentiva locale e nelle problematiche che caratterizzano la vita dell'istituto Rocco d'Amato.

È stata un'importante occasione di scambio di informazioni e di punti di vista su diverse questioni, di cui riportiamo di seguito i passaggi più significativi.

Quali sono le competenze del garante comunale e quelle del garante regionale? Quali sinergie possono essere attivate fra i due ruoli?

Le norme prevedono che i Garanti esercitino funzioni di garanzia agendo in piena autonomia, ascoltando, facendo controlli, ricevendo segnalazioni non necessariamente solo dalle persone detenute, ma anche da agenti, educatori, psicologi, familiari; in un certo senso è stato superato il tabù secondo il quale il garante interloquisce solo con i detenuti, dal momento che tutti gli attori del sistema possono concorrere alla tutela dei diritti nell'ambiente detentivo, unitamente al progressivo miglioramento delle condizioni di vita negli istituti. Altro ambito di intervento molto importante è la sensibilizzazione della società esterna sulla realtà carceraria, anche per ricercare e sollecitare opportunità per la costruzione di percorsi di reinserimento. Quindi i garanti non hanno potere autoritativo, ma possono agire per sensibilizzare e orientare l'azione della rete istituzionale di riferimento, e in particolare le direzioni di

istituto e la magistratura di sorveglianza. Di tutta l'attività svolta il Garante rende conto nella sua relazione annuale.

Il Garante regionale e quello comunale non sono ovviamente legati da un rapporto gerarchico, ma agiscono all'insegna della collaborazione e del rafforzamento reciproco delle azioni che vengono via via intraprese; esiste un vero e proprio accordo di collaborazione fra il Garante regionale e i Garanti comunali già in carica (Bologna, Piacenza e Ferrara), in attesa di ulteriori nomine (Parma e Rimini). Importante, in tal senso, è assumere congiuntamente posizioni pubbliche, per ottenere maggiore efficacia di intervento.

In tal senso opera anche il coordinamento nazionale dei garanti territoriali, di cui è portavoce Stefano Anastasia, Garante della Regione Lazio.

Roberto Cavalieri, lei è fresco di nomina; quali sono gli elementi su cui intende prioritariamente concentrarsi nel suo mandato?

Sono due le priorità su cui cercherò di concentrare la mia azione, senza ovviamente trascurare tutte le problematiche che strutturalmente caratterizzano la vita detentiva.

In primo luogo vorrei operare per l'affermazione dei diritti delle minoranze della popolazione detenuta, considerando tutti gli aspetti che possono incidere sulla condizione di ulteriore marginalità rispetto all'emarginazione che il carcere impone a chiunque ci vive; mi riferisco in particolare alla sfera etnica, sessuale e religiosa. Si tratta di superare l'idea che le persone detenute siano una categoria indistinta che possa essere gestita standardizzando ciò che invece, come per le persone che vivono all'esterno, è unico e non può che essere individualizzato. L'istituzione tende ad appiattare le differenze ma questo approccio è un grande ostacolo all'efficacia degli interventi di trattamento e alla qualità della vita negli istituti.

Il secondo obiettivo riguarda l'affermazione dei diritti dei

cittadini detenuti, che è ovviamente l'ambito d'azione precipuo del Garante; vorrei in particolare agire per uniformare le differenze che in questo campo sono evidenti da istituto a istituto; certo le specificità dipendono da tanti fattori ma credo che siano in primo luogo legate alla mentalità delle direzioni: occorre cercare di realizzare una "parità di servizio minimo" per le persone detenute, a prescindere dall'istituto a cui la persona è assegnata.

So bene che anche il raggio d'azione del volontariato è diverso da istituto ad istituto, e che in alcune realtà le difficoltà sono inspiegabilmente più consistenti che in altre: al volontariato però mi sento di dire che occorre una maggiore incisività di azione, da realizzare tramite un rafforzamento della conoscenza e della collaborazione fra associazioni e, soprattutto, nella rendicontazione puntuale di ciò che viene fatto, proprio per valorizzare il capitale di tempo ed energie che vengono profusi per il funzionamento del sistema. Occorre che l'istituzione conosca con precisione quale è la portata del contributo del volontariato e, soprattutto, cosa sarebbe il carcere se improvvisamente tutte queste risorse venissero meno. Il volontariato deve finalmente diventare un soggetto non ancillare, ma che agisce allo stesso livello degli altri attori del sistema.

In questi anni, a partire dai tavoli degli stati generali sull'esecuzione penale del 2016, abbiamo vissuto momenti in cui la speranza sul reale cambiamento del sistema detentivo si è riaccesa, salvo poi rimanere delusa. La riforma del 2018 cosa ha prodotto? Cosa ci possiamo aspettare per il nostro oggi? Sembra che ciclicamente vengano attivate iniziative per l'analisi dello status quo e per l'elaborazione di proposte di cambiamento che poi rimangono nel cassetto. Oggi, concretamente cosa sta accadendo?

Traducendo la domanda in modo più terra terra, potremmo chiederci quale è, oggi, lo stato d'animo con cui un garante affronta il proprio compito alla luce della situazione complessiva e delle diverse occasioni mancate citate. Non

neghiamo che non è facile essere ottimisti. A partire dalla sentenza Torreggiani del 2013, che ha condannato l'Italia per le condizioni di vita delle persone detenute negli istituti, come è cambiata fino ad oggi l'offerta trattamentale? Perché l'impressione è che si sono aperte le celle per consentire ai detenuti una maggiore libertà di movimento in sezione, ma che fuori dalla cella non è cambiato un granché nei percorsi di reinserimento, che è il vero fine della detenzione. Di cosa, allo stato, ci potremmo accontentare? Forse di archiviare, speriamo presto, il periodo Covid con il riconoscimento, anche per le persone detenute, come per moltissime altre categorie di cittadini, di un indennizzo. In questo caso si tratterebbe del riconoscimento della liberazione anticipata speciale, come a suo tempo fatto in occasione della sentenza Torreggiani. È ancora da discutere l'entità, ma questo è l'ambito in cui a nostro parere si dovrà agire per riconoscere anche ai detenuti un ristoro per gli enormi disagi sofferti in pandemia. Negare questo riconoscimento sarebbe una grave responsabilità della politica. Occorre solo trovare il percorso legislativo più idoneo per attuare l'intervento.

Anche il maggior ricorso alle tecnologie per garantire il contatto con i familiari, sperimentato in pandemia, dovrebbe diventare una misura strutturale.

Con un emendamento al decreto mille proroghe è stata protratta fino al 31 dicembre la durata delle licenze e dei permessi premio straordinari per le persone che positivamente hanno vissuto negli ultimi due anni la situazione di semilibertà o in misura alternativa. Alla luce del fatto che nulla è successo e che non c'è miglior prova di reinserimento che aver trascorso positivamente questo periodo fuori dal carcere, sarebbe veramente assurdo tornare indietro riportando gli interessati alla condizione detentiva o semidetentiva.

La ministra Cartabia ha attivato un percorso a tappe che fa ben sperare, considerando in particolare la nomina di Carlo Renoldi alla direzione del DAP (Dipartimento Amministrazione

Penitenziaria) e l'attivazione della Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario presieduta da Marco Ruotolo, che nel dicembre scorso ha presentato una proposta di revisione dell'attuale regolamento di attuazione dell'Ordinamento penitenziario, che risale al 2000.

La commissione Ruotolo ha prodotto una proposta della revisione del Regolamento del 2000. Come la giudicate? Quali sono a vostro parere gli aspetti maggiormente innovativi? Ma soprattutto quali sono le possibilità che qualcosa cambi realmente e in quali tempi?

Molto sinteticamente e rimanendo nell'ambito di misure che possono essere attuate fin da subito senza necessità di complessi interventi organizzativi possiamo elencare:

- la possibilità della partecipazione dei volontari alla valutazione dei percorsi dei detenuti nell'ambito del GOT (Gruppo di Osservazione – Trattamento)
- la possibilità di rinnovo del permesso di soggiorno per i detenuti stranieri
- l'aumento delle ore di colloquio e delle telefonate anche quando si tratta di detenuti o internati per uno dei delitti previsti dal primo periodo del comma 1 dell'art 4 bis, che verrebbero così equiparati a tutti gli altri
- speciale cura quando il colloquio si svolge con prole di età inferiore a 14 anni
- l'aumento a 15 minuti della durata delle telefonate
- l'introduzione della possibilità immediata di contattare i congiunti per i "nuovi giunti" o dalla libertà o da altre carceri
- l'introduzione di permessi per "eventi particolari", con ampliamento delle fattispecie già previste per i permessi GMF (Gravi Motivi Familiari)
- la modifica del procedimento disciplinare con la possibilità dell'audizione di testimoni
- l'aumento delle giornate annue di permesso premio (da 45

a 60).

Per quanto riguarda in specifico la Dozza riteniamo che il principale problema sia ormai da anni la carenza di educatori? Come mai è rimasta lettera morta l'ordinanza 2016/1008 della dott.ssa Napolitano che così recita:

"Sicuramente il deliberato organico di 11 funzionari giuridico pedagogici, ferma restando la consistenza della popolazione detenuta attuale, è già da reputare inadeguato e dovrebbe essere rivisto dalle Autorità competenti. Nelle more, tuttavia, anche mantenendo ferma tale datata valutazione ministeriale, e valorizzando come equa la correlata espressa proporzione di 11 educatori rispetto a 489 detenuti complessivi, occorre che siano adottati provvedimenti conseguenti dalle Autorità competenti volti ad assicurare a Bologna una presenza stabile di persone in servizio quali funzionari giuridico pedagogici in numero tale da potere adeguatamente, tempestivamente e sufficientemente, soddisfare, in particolare nei confronti di reclusi con condanne definitive, le esigenze trattamentali previste ex lege". Questo è davvero un problema, che compromette ab origine la possibilità di assicurare a tutti un percorso trattamentale efficace. Non è possibile che in alcuni casi trascorranò due anni o più senza che il detenuto possa incontrare il suo educatore. E con una così evidente carenza quantitativa possono verificarsi gravi disparità trattamentali, Il sistema non è quindi in grado, per diversi motivi, di assicurare a tutti le stesse opportunità. Sappiamo che è in corso di ultimazione un concorso nazionale per l'assunzione di funzionari giuridico pedagogici e che sulla carta 2 o 3 unità dovrebbero essere assegnate alla Dozza, ma siamo ancora ben lontani dall'organico a cui faceva riferimento la Dr.ssa Napolitano ritenendolo comunque anche regime insufficiente dal momento che la popolazione realmente detenuta è di gran lunga superiore alla capienza teorica dell'istituto.

In che forma il detenuto può prendere parte attiva al percorso

trattamentale, anche consultando la documentazione che lo riguarda secondo i principi della L.241/90 sull'accesso agli atti amministrativi?

A fronte di un reclamo di una persona detenuta il Magistrato di Sorveglianza di Bologna ha stabilito con l'Ordinanza n. 2019/2588 che si ritiene che debba essere data in visione la cartella personale reputando che in caso di sussistenza di documenti non ostensibili questi debbano essere specificamente individuati e dichiarati non disponibili alla visione con l'indicazione e l'esplicitazione dei motivi espressi dalla normativa di riferimento. Sono stati così considerati non ostensibili da parte della Direzione, esplicitando i motivi espressi dalla normativa di riferimento: le relazioni di servizio da cui hanno preso origine i procedimenti disciplinari; gli atti relativi ai trasferimenti e all'assegnazione presso l'istituto penitenziario e gli atti concernenti l'osservazione della personalità. Comunque gli atti concernenti l'osservazione della personalità sono inseriti nel fascicolo processuale e possono essere richiesti alla Cancelleria del Tribunale di Sorveglianza da parte del difensore.

Come mai le graduatorie per l'accesso al lavoro, definite secondo i criteri stabiliti dal regolamento interno non vengono pubblicate? Sarebbe un bel segno di trasparenza che contribuirebbe a sgomberare il campo da retro pensieri sulla corretta gestione dell'assegnazione degli incarichi. La pubblicazione delle graduatorie è opportuna nonché prevista dalla normativa di riferimento, per le ragioni che voi stessi avete esposto e sarà una delle diverse questioni che verrà affrontata nei prossimi mesi con la nuova Direttrice.

Antonio Ianniello ha già avuto modo di conoscere Rosa Alba Casella, neo nominata Direttrice della Dozza?

Sì, ho avuto modo di incontrarla e so che sta mettendo il massimo impegno per entrare appieno nella complessità delle questioni che caratterizzano un istituto così grande e

articolato. Era apprezzata a Modena per la scrupolosità con la quale ha interpretato il ruolo e anche per la conoscenza diretta delle vicende detentive delle persona detenute. Certo il contesto là era per certi versi meno complesso, ma sono certo che anche qui a Bologna lavorerà per accorciare la distanza che attualmente si misura fra l'istituzione e le persona, anche dando indicazioni specifiche in questo senso a tutti gli operatori, a partire da quelli dell'area educativa. Mi farò anche portavoce dell'invito che le avete formulato per incontrarla qui in redazione.

Come si potrebbe sviluppare la partecipazione attiva delle persone detenute alla vita dell'istituto qui alla Dozza? Allo stato è pressoché nulla.

Attuando in primis il regolamento interno, proprio laddove prevede l'istituzione e il funzionamento di commissioni, in particolare per il lavoro e per lo sport, tempo libero ed attività culturali. Anche su questo verrà fatta un'azione di sensibilizzazione sulla nuova Direzione.

Ci rincontreremo fra circa tre mesi per analizzare insieme se e in che misura le richieste saranno state accolte

Il Garante nazionale Mauro Palma è stato alla Dozza e ha incontrato una rappresentanza di agenti. Ci saremmo aspettati di poter dialogare con lui a nostra volta. A vostro parere come mai non è stato possibile?

Si tratta di un intervento svolto nell'ambito dell'attività ispettiva di pertinenza del Garante nazionale, in cui sono state senz'altro monitorati tanti aspetti di funzionamento dell'istituto, anche con l'accesso ai registri. L'esito dell'ispezione viene quindi inviata all'autorità competente unitamente alla formulazione di pareri e/o raccomandazioni. Dopo 30 giorni il rapporto viene pubblicato sul sito del garante con le eventuali risposte ricevute in merito dagli interlocutori istituzionali. Attendiamo quindi la pubblicazione ufficiale del report anche se dalle prime indiscrezioni è emerso che tanto c'è da fare per adeguare la

realtà dell'istituto alle opportunità offerte dal territorio.