

CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA - Ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà - **Relazione ex articolo 7, comma 1 Legge Regionale 24 luglio 2006 n.18.**

Gentile Presidente,

il primo settembre 2008, con l'assegnazione di una prima dotazione organica e l'individuazione degli uffici ubicati presso l' Isola F 8 del "Centro Direzionale di Napoli" si è dato avvio alla strutturazione dell'Ufficio del Garante Regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, istituito **con L.R. n. 18 del 24/07/2006** dal Consiglio Regionale della Campania.

La relazione che segue, è finalizzata ad illustrare i primi sette mesi di attività dell'organismo che ho l'onore di presiedere e mettere a disposizione della Giunta e del Consiglio Regionale i principali elementi conoscitivi emersi nel corso di questa prima fase di approccio alle complesse e multiformi problematiche dell'universo detentivo regionale.

La fase di avvio dell'Ufficio ha presentato non poche difficoltà di ordine metodologico ed operativo che sono state affrontate e risolte secondo una logica individuazione delle priorità da perseguire.

E' appena il caso di sottolineare, infatti, che per la prima volta un organismo di garanzia, istituito con voto unanime dall' Assemblea Legislativa campana, viene chiamato ad operare sul delicato versante della tutela dei diritti umani.

Il carattere innovativo di questa azione ha implicato di fatto l'inaugurazione di un fronte di intervento non episodico e di interazioni, per molti aspetti poco esplorate, nella storia istituzionale della Regione.

Non si è trattato perciò, nello start up di questa esperienza istituzionale, di dare vita ad una inutile ed inopportuna interpretazione duplicativa delle competenze proprie del Giudice di Sorveglianza, quanto piuttosto di provare a delineare una inedita figura di facilitatore istituzionale.

Un Garante che fosse riconoscibile, specie dalla sua utenza potenziale, più che per le sue enunciazioni di principio, per gli atti posti in essere sul terreno concreto della promozione e della tutela di diritti costituzionalmente protetti e la rimozione dei limiti che ne ostacolano o negano l'esercizio.

Le cifre della detenzione in Campania.

Sono 18 gli Istituti Penitenziari distribuiti sul vasto territorio regionale ed articolati in 13 case circondariali, di cui un Femminile,,2 case di reclusione, 1 casa mandamentale, 1 Istituto minorile e 2 Ospedali Psichiatrici così individuati:

Istituti Penitenziari

- ° Ariano Irpino
- ° Arienzo
- ° Avellino
- ° Benevento
- ° Carinola
- ° Eboli
- ° Lauro
- ° Napoli – Secondigliano
- ° Napoli – Poggioreale
- °Pozzuoli
- ° S. Maria Capua Vetere
- °S. Angelo dei Lombardi
- ° Sala Consilina
- ° Salerno

° Vallo della Lucania

Ospedali Psichiatrici

° Aversa

° Napoli

Minorile

° Napoli – Nisida

Non risultano in territorio campano, al momento, Centri di accoglienza temporanea per stranieri.

Nei 18 Istituti, a fronte di una capienza regolamentare di **5328** posti, risultavano ristretti, alla rilevazione del 23 marzo c.a., **7.565** unità, con una concentrazione molto elevata di soggetti in regime di massima sicurezza. (fonte P.R.A.P.).

Emblematico il caso del Carcere di Poggioreale dove a fronte di una capienza di **1387** unità se ne registravano **2646**.

Un sovraffollamento, in tendenziale ulteriore incremento e che nella sua abnorme evidenza finisce per assurgere a paradigma del basso profilo di efficacia riscontrabile nell'opera di cura e rieducazione del detenuto, prevista costituzionalmente, dispiegata nell'ambito della funzione primaria della custodia.

In un simile contesto, temo non sia azzardato scorgere un nesso causale o quanto meno predisponente con quelli che il Ministero della Giustizia definisce "eventi critici", ossia i suicidi, i tentati suicidi, gli atti di autolesionismo ed i ferimenti posti in essere e registrati nel circuito penitenziario campano, dal momento che la loro frequenza maggiore si concentra negli istituti con il maggiore indice di affollamento.

A parziale integrazione di un dato che, in questa fase dell'evoluzione dell'Ufficio del Garante non può che essere aggregato, occorre aggiungere che, la presa in carico da parte degli Uffici dell'Esecuzione Penale Esterna, registrava, nell'ultima rilevazione statistica in Campania, ben **8958** casi di cui **2.621** solo per Misura Alternativa alla detenzione. (fonte P.R.A.P)

Uno sguardo alla composizione della detenzione

Al 31 dicembre 2008 nei 18 Istituti campani i detenuti presenti risultavano essere:

6.905 uomini e 280 donne, per un totale di n. 7.185

La loro posizione giuridica era così distinta:

Imputati: 4.047 uomini - 180 donne - per un totale di 4.227 unità.

Condannati: 2.244 uomini - 98 donne - per un totale di 2.555 unità.

Internati : 369 uomini - 2 donne - per un totale di 371 unità.

Gli stranieri detenuti ammontavano a 906 unità costituendo, in linea con la media nazionale, il 12,5% della popolazione detenuta.

Tra essi 305 erano provenienti da paesi Europei, 479 dall'Africa, 37 dall'Asia e 35 dalle Americhe.

Le nazionalità maggiormente rappresentate risultano essere: Marocco, Nigeria, Romania, Albania, Algeria, Tunisia e Ucraina.

Infine i detenuti tossicodipendenti risultavano essere 1.423, distinti in 1.383 uomini e 40 donne. Di essi poco più del 20% risultavano essere in trattamento metadonico. (fonte P.R.A.P.)

L'Azione dell'Ufficio

In relazione alle finalità sancite nella legge regionale istitutiva dell'Ufficio, al Garante delle persone sottoposte a misure restrittive, compete assumere, , ricercando la più ampia collaborazione con le competenti

amministrazioni statali e locali, ogni iniziativa volta ad assicurare alle persone individuate all'art.1 comma 2 della L.R. n.18/2006 , le seguenti tutele:

- ° diritto alla salute
- ° diritto all'Istruzione
- ° diritto alla formazione professionale
- ° ed ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale ed all'inserimento nel mondo del lavoro.

Ne consegue che per il perseguimento delle finalità assegnate, il neo costituito Ufficio del Garante, oltre che con gli Organi regionali di competenza, ha dovuto avviare dinamiche relazionali e comunicative con una pluralità di soggetti, tra cui, a mero titolo esemplificativo possono ricomprendersi :

Persone detenute
Famiglie dei detenuti
Avvocati difensori
Uffici centrali e periferici dell'Amm.ne Penitenziaria
Direzioni degli Istituti Penitenziari
Uffici della Magistratura Giudicante e di Sorveglianza
Uffici del Ministero di Grazia e Giustizia
Uffici del Ministero dell'Interno
Uffici del ministero dell'Istruzione
Ambasciate e Consolati di nazioni estere
Assessorati Regionali
Enti Locali
Aziende Sanitarie Locali
Associazioni di Volontariato
Cooperative Sociali
Enti di Formazione Professionale.
Organizzazioni Sindacali
Associazioni Imprenditoriali
Organismi nazionali e Comunitari dei Diritti Umani

Occorre dire che dopo la conferenza stampa di presentazione, promossa in collaborazione con la Presidenza del Consiglio Regionale svoltasi il 23 ottobre 2008 e la pubblicazione del primo opuscolo informativo, l'Ufficio è stato oggetto di un crescente numero di richieste di colloqui, sopralluoghi e denunce di presunte violazioni di diritti.

Alla data odierna, risultano formalmente istruite ed in trattazione circa 120 istanze promosse da detenuti o loro familiari.

Tra le richieste d'intervento più frequenti, registrate in questa prima fase, possono indicarsi le seguenti: istanze di trasferimento per riavvicinamento familiare, per l'esercizio del diritto allo studio, condizioni inadeguate di assistenza sanitaria, insufficienze igieniche, modalità di svolgimento dei colloqui ed ingiustificate limitazioni nella fruizione di potestà regolamentate.

L'azione di verifica della sussistenza e della fondatezza della richiesta conduce l'Ufficio a fornire in ogni caso risposta all'istante e ad istruire gli atti di sollecito o di richiesta di chiarimenti alle autorità preposte. Occorre dire che in numerose circostanze legittime richieste regolarmente avanzate dai detenuti per via gerarchica e non soddisfatte hanno trovato risoluzione positiva a seguito dell'intervento del Garante.

Ottimi rapporti di collaborazione istituzionale risultano stabiliti con tutti gli organi centrali e periferici dell'Amministrazione Penitenziaria.

Nella prima fase di vita dell'Ufficio qualche difficoltà si è dovuta registrare nelle autorizzazioni all'accesso ed allo svolgimento di colloqui intramurali con i detenuti presso gli Istituti, ma con l'entrata in vigore del

Testo Coordinato del Decreto legge 30 dicembre 2007 n.207, noto come decreto mille proroghe, esse risultano parzialmente superate.

Infatti, l'articolo 12 bis del citato decreto, modificando gli articoli 18 e 67 della legge 26 luglio 1975 n. 354, ha esteso alle figure dei Garanti dei diritti dei detenuti le previste prerogative in materia di visita senza autorizzazione ai penitenziari e di colloqui con i detenuti.

Tuttavia, permangono alcune difficoltà in merito alla possibilità di accesso dei miei collaboratori, diversamente da quanto accade nel Lazio e nelle altre regioni, il che complica notevolmente la possibilità di frequenza e di ascolto presso i 18 Istituti dislocati sul territorio regionale.

Nell'ambito della doverosa azione di ascolto che ha visto impegnato l'Ufficio in questa prima fase, si segnalano gli incontri avuti il 16 ed il 20 ottobre 2008, rispettivamente con le Associazioni del privato sociale operanti nel circuito penitenziario campano e con le Organizzazioni sindacali degli Agenti di Polizia Penitenziaria, propedeutiche alla futura strutturazione dell'Osservatorio regionale sulla detenzione.

Non è mancata, nell'arco di questi primi sette mesi una intensa attività di interscambio con strutture omologhe di altre realtà territoriali, come ad esempio, la giornata di confronto realizzata con lo staff del Garante del Lazio svoltasi presso il nostro Ufficio il 3.12.2008.

Degna di menzione è l'adesione partecipata alla neo istituita Conferenza Nazionale dei Garanti regionali per la tutela dei detenuti, cui è da ascrivere l'opera di sensibilizzazione che ha condotto alla approvazione del già citato art.12 bis del decreto mille proroghe, nonché la campagna informativa per la "Istituzione del Garante nazionale dei diritti fondamentali dei detenuti e la introduzione del reato di tortura nel codice penale italiano"

Sul versante interno, l'interpretazione del ruolo di facilitatore del Garante nell'azione di raccordo delle diverse competenze istituzionali in capo all'Ente Regione ed afferenti all'universo penitenziario, ha visto naturalmente ricercare e trovare disponibilità operative nei seguenti Assessorati regionali: Formazione, Istruzione e Lavoro, Attività Produttive, Sanità e Politiche Sociali.

In tale ambito, il ruolo inedito di osservatore privilegiato della realtà penitenziaria, da parte del Garante, potrebbe essere utilizzato come il presupposto per **la strutturazione di un organismo interassessorile permanente** in grado di restituire alla Presidenza della Giunta Regionale ed al Consiglio Regionale, il quadro d'insieme di una politica penitenziaria che, nella sua ovvia ripartizione di competenze attuale, pur dispiegando progettualità e risorse, sembra suscettibile di una migliore centralità di coordinamento.

Si tratterebbe di esplorare la concreta possibilità di migliorare l'efficacia e la qualità della interdipendenza di azioni, progettualità ed investimenti di spesa già esistente.

In altri termini, significherebbe provare ad ottimizzare i processi decisionali e d'intervento dell'Ente sul versante carcerario e sulle numerose implicazioni di ordine socio/economiche che esso include, specie in una realtà come quella campana.

Allo stato, appare doveroso rendere conto dei primi processi attivati con i singoli Assessorati, ritenendo che questo forse concorrerà a meglio esplicitare il senso della proposta poc'anzi delineata.

Con l'**Assessorato alla istruzione, Formazione e Lavoro**, dopo un preliminare scambio informativo, si è provveduto a sottoscrivere, in data 9/02/2009 apposito Protocollo d'Intesa , (Allegato 1).

Sul versante delle sperimentazioni innovative, appare di non piccola rilevanza l'intesa siglata dall'Assessorato in oggetto con la Direzione del carcere di Secondigliano dove l'installazione di pannelli fotovoltaici sui tetti avverrà ad opera di detenuti appositamente formati.

Appare superfluo illustrare le benefiche ricadute multiple di una simile sperimentazione, sia sotto il versante della diversificazione dell' approvvigionamento energetico di un edificio pubblico, che sotto quello di una spendibilità dell'investimento formativo dei detenuti in ambito esterno in un settore in fase espansiva ed in grado di attrarre manodopera qualificata.

Avviati, altresì confronti per potenziare la qualità degli standard scolastici di offerta formativa penitenziaria e di verifica della possibilità di ricorso a fondi strutturali per migliorare la fruizione logistica delle disponibilità di aule e laboratori intramurali.

L'attività di collaborazione risulta ampliata dall'invito, indirizzato al Garante di partecipare al gruppo di monitoraggio della progettualità assessorile denominata: "Esco/Dentro" concepita per agevolare il reinserimento post pena.

Particolare rilievo assume la collaborazione imbastita con l'**Assessorato alle Attività Produttive**, con cui l'Ufficio del Garante, tra il novembre 2008 ed il marzo 2009, ha svolto una preziosa azione di raccordo partecipato con il P.R.A.P. e con la Direzione del Centro di Giustizia Minorile nell'ambito del processo di definizione della Programmazione regionale delle attività formative tese a favorire l'inserimento lavorativo delle persone detenute ed a ridurre il rischio del rientro nel circuito dell'illegalità - POR FSE 2007/2013 obiettivo operativo g11 -

Un lavoro di confronto ed approfondimento che con soddisfazione risulta recepito e concretizzato nell'adozione della Delibera di G.R. n.629 del 3/4/2009 recante - Attività formativa presso Istituti Penitenziari -, che stanZIA 2.000.000 di euro per il biennio 2009/2010 e che è premessa di ulteriori sviluppi progettuali in corso di elaborazione e studio congiunto aventi come destinatari l'utenza della Esecuzione Esterna.

Con l'**Assessorato alle Politiche Sociali**, dopo la recente definizione del Piano Sociale Regionale, si proverà a verificare il reale esercizio della titolarità dei singoli Istituti penitenziari nel processo di pianificazione e progettazione dei servizi sociali spettanti, ai sensi della legge regionale sulla "Dignità e la Cittadinanza Sociale", ai singoli "ambiti territoriali" di riferimento ed a valutare congiuntamente una diversa azione di raccordo con gli Uffici della Esecuzione Esterna del P.R.A.P. e della Direzione del Centro di Giustizia minorile.

Infine, l'**Assessorato alla Sanità**.

Il delicato passaggio dell'assistenza sanitaria ai detenuti, dal Servizio organizzativo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia al Sistema Sanitario Nazionale, disposto dal DPCM dell'1.04.2008 ha colto la Regione Campania in una fase di precaria condizione strutturale di disagio e sofferenza economica delle proprie AA.SS.LL., culminata nel recente atto di commissariamento.

Pur in un quadro di marcata difficoltà complessiva dell'intero comparto, occorre che siano assunte tempestive azioni per portare a regime e nel contempo ridefinire una responsabilità gestionale posta dalla legge in capo all'Ente regionale, avendo cura di non dimenticare a nessun livello che l'esigibilità del diritto alle cure mediche, costituzionalmente protetto, non è certo suscettibile di sospensibilità o differibilità per le persone in stato di detenzione.

Ringraziando per la collaborazione ricercata dalla Presidenza della Commissione Trasparenza del Consiglio Regionale su tale problematica, si rinvia, per una più approfondita disanima, alla redigenda nota conclusiva congiunta sulle risultanze delle audizioni, svolte dalla citata Commissione Trasparenza, in merito allo stato attuale della Medicina Penitenziaria in Campania, dopo il passaggio al servizio sanitario nazionale.

Mi sia concesso, infine, esprimere il mio più vivo apprezzamento per l'opera e la qualità dell'azione di supporto svolta dalla sparuta pattuglia di collaboratori messi a disposizione dal Dirigente del settore personale del Consiglio, che con dedizione e competenza mi ha affiancato nel difficile compito di riempire di contenuti una coraggiosa previsione normativa.

Napoli 29.04.2009

Il Garante
Dr.ssa Adriana Tocco