



UFFICIO DI SOVRIGLIANZA DI BOLOGNA

SIUS

Il Magistrato di sorveglianza

Visti gli atti relativi al reclamo proposto ai sensi dell'art. 35 bis l.p. da
, attualmente detenuto presso la C.C.le di Bologna in relazione alla pena di

Osserva:

La doglianza in esame presentata da, avallata, altresì, da numerosi altri reclusi ristretti nel reparto penale della C.C.le di Bologna (v. atto allegato al reclamo recante varie firme di detenuti) è stata avanzata per rappresentare la gravissima carenza di funzionari giuridico pedagogici nel locale Istituto penitenziario, tale da impedire l'espletamento dell'osservazione della personalità dei condannati definitivi secondo quanto prescritto dall'art. 28 DPR 230/2000 nonché da comportare il non regolare svolgimento delle attività trattamentali necessarie a consentire la progressione rieducativa. E' stato dedotto, inoltre, come la perdurante cronica insufficienza di detti operatori penitenziari e la correlata negativa incidenza su processi rieducativi pregiudichino la complessiva condizione detentiva del condannato in espiazione di pena nel carcere bolognese, in violazione degli artt. 2,3,27 III comma e 25 della Costituzione e dei dettami CEDU. Il reclamo esita, indi, nella richiesta, previa valutazione dell'effettività e illegittimità della prospettata grave carenza di personale addetto all'area trattamentale, di urgente assegnazione alla C.C.le di Bologna di 12 funzionari giuridico pedagogici, come da tabella ministeriale di riferimento.

Il Magistrato di sorveglianza ritiene nella specie fondato il reclamo in oggetto in quanto sulla scorta delle risultanze documentali in atti, di seguito evidenziate, risulta intervenuta e ancora in atto sia la prospettata lesiva seria compressione del diritto al trattamento in danno di ex art. 35 bis l.p. sia una generale grave insufficienza nei confronti di tutti i detenuti dell'intervento degli addetti all'area trattamentale per il numero esiguo degli stessi in servizio , rilevabile ai sensi

dell'art. 69 l.p..

Sotto il profilo normativo sussistono nella materia in esame in capo ai ristretti diritti tutelabili in quanto l'intero sistema penitenziario si fonda, in ossequio al disposto di cui all'art. 27 , comma III della Costituzione, sulla previsione e realizzazione del principio permeante la posizione soggettiva del recluso, sancito dal primo articolo della legge penitenziaria che contempla un generale diritto al trattamento per tutti i detenuti (compresi gli imputati) e un peculiare diritto al trattamento penitenziario che “deve essere attuato” in favore dei condannati definitivi con la finalità del loro reinserimento sociale.

Per quanto attiene al trattamento dell'imputato l'apporto dell'educatore/funziario giuridico pedagogico appare indispensabile, in particolare nei confronti del nuovo giunto rispetto al quale i colloqui di primo ingresso appaiono di grande importanza (più volte è stata segnalata dallo stesso D.A.P. con varie circolari la necessità di una valida presa in carico degli operatori onde contribuire a prevenire atti suicidari).

Rispetto ai condannati definitivi e internati il trattamento rieducativo, essendo ex lege necessariamente individualizzato (v. ultimo comma art. 1 e art. 13 l.p.), necessita di un'attività di osservazione personologica articolata e approfondita sin dall'inizio dell'esecuzione della pena e nel corso della stessa.

Gli artt. 13 l.p. e 27 DPR 230/2000 esigono l'accertamento nei confronti dei condannati delle carenze fisiopsichiche, affettive , educative e sociali che hanno pregiudicato il soggetto nella sua vita di relazione, la verifica della reale disponibilità del detenuto ad usufruire degli interventi del trattamento nonché una penetrante riflessione dell'operatore con lo stesso sulle condotte giuridiche attuate, analizzate anche rispetto alle motivazioni sottese alle logiche devianti poste in essere. Il complesso delle valutazioni operate unitamente ai dati biografici e giudiziari acquisiti deve portare alla redazione, in tempi non dilatati oltre a un certo limite (v. art. 27 DPR 230/2000), del programma statuente il trattamento da attuare, che può essere modificato secondo le esigenze che si prospettano nel corso dell'esecuzione (art. 13 l.p.). In forza dell'espresso disposto di cui all'art. 28 DPR

230/2000 deputato a seguire le attività di osservazione è in principalità personale dell'Amministrazione penitenziaria, che solo se necessario può essere coadiuvato da professionisti ex art. 80 l.p. (peraltro questi ultimi aventi , come è notorio, contrattualmente scarsissime ore di disponibilità lavorativa). Di conseguenza di primaria importanza è il ruolo rivestito dai funzionari giuridico pedagogici nella realizzazione e organizzazione di ogni attività trattamentale e nell'osservazione personologica, con la sinergia dell'operato dell'assistente sociale per quanto riguarda le verifiche degli elementi esterni. La presenza in numero sufficiente di detti operatori negli Istituti penitenziari deve essere, pertanto, assicurata per il pieno espletamento delle nevralgiche funzioni di loro competenza in tutto l'arco temporale di espiazione della pena del ristretto. L'incompletezza o la non tempestiva effettuazione dei colloqui di osservazione e di analisi dell'atteggiamento del reo rispetto alle condotte antiggiuridiche pregresse implica, infatti, un grave e lesivo ritardo, in particolare, in sfavore dei condannati definitivi delle attività dell'equipe penitenziaria, anche pregiudiziali e incidenti sulla valutazione dell'A.G. in ordine all'eventuale accesso del detenuto a varie esperienze trattamentali esterne, da quelle più limitate dei permessi premio a quelle rappresentate dalle misure alternative.

La penuria di detti funzionari rispetto alla mole delle esigenze trattamentali e di osservazione dei reclusi genera conseguenze abnormi, risolvendosi per buona parte dei ristretti in una non osservazione per considerevoli lassi temporali o nel concreto ritardato aggiornamento degli atti conoscitivi già espletati e correlato non tempestivo adeguamento del programma di trattamento, così come viceversa previsto per legge.

Al riguardo va richiamato quanto espressamente già enunciato nella sentenza n. 204 del 1974 della Corte Costituzionale sulla necessità che rispetto al trattamento penale e il suo ambito di applicazione sussistano non solo le finalità rieducative di cui all'art. 27, terzo comma della Costituzione, ma anche "i mezzi idonei a realizzarle", con diritto per il condannato a che "il protrarsi della realizzazione della pretesa punitiva venga riesaminato al fine di accertare se in effetti la quantità

di pena espiata abbia o meno assolto positivamente al suo fine rieducativo". Ancora con la sentenza n. 26 del 1999 la Corte Costituzionale ribadisce come le statuizioni di principio di cui all'art. 27 , III comma Cost. "si traducono non soltanto in norme e direttive obbligatorie rivolte all'organizzazione e all'azione delle istituzioni penitenziarie , ma anche in diritti di quanti si trovino in esse ristretti". Posizioni soggettive che non possono essere disconosciute " attraverso un generale assoggettamento " al sistema penitenziario nell'ambito del quale non vi è una capitis deminutio della persona privata della libertà di fronte alla discrezionalità dell'Autorità preposta alla sua esecuzione (v. sentenza Corte Cost. n. 114 del 1979). Rispetto a violazioni di legge, arrecanti grave specifico pregiudizio, grazie alla recente normativa introdotta dalla L. 2014/10 è azionabile dal detenuto parte lesa il reclamo pienamente ed espressamente giurisdizionale ex art. 35 bis l.p. a tutela dell'esercizio dei suoi diritti avanti al Magistrato di sorveglianza. Quest'ultima A.G. è organo deputato, inoltre, ai sensi dell'art. 69, I e V comma l.p. a vigilare nell'interesse di tutti i ristretti sull'organizzazione degli Istituti di pena e a prospettare all'Amministrazione ministeriale le esigenze dei vari servizi , compresa l'attuazione del trattamento rieducativo, impartendo, altresì, in particolare, "disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati". Disposizioni che come ha ben chiarito la sentenza della Corte Costituzionale n. 266 del 2009 hanno natura di " prescrizioni od ordini , il cui carattere vincolante per l'amministrazione penitenziaria è intrinseco alle finalità di tutela che la norma stessa persegue".

Venendo ora ad esaminare in concreto la situazione detentiva in oggetto va sottolineato che già alla fine del mese di novembre u.s. si è svolta nel carcere felsineo una protesta collettiva di rifiuto del vitto per la grave carenza dei funzionari giuridico pedagogici (v. in atti rapp. C.C.le di Bologna del 9/12/2015 in relazione alle pacifiche proteste del 25 e del 26/11/2015), doglianza riconosciuta nella sua fondatezza dalla medesima Direttrice dell'Istituto che, con la missiva inviata il 24/12/2015 al Provveditorato regionale locale ha confermato l'esistenza della problematica lamentata dai ristretti. In tale documento la Direttrice ha

evidenziato che a Bologna a fronte di **undici funzionari in pianta organica** , **numero stabilito in relazione ad una capienza di detenuti complessiva di 489 unità**, **la presenza attuale in servizio nell'Area pedagogica è solo di un Responsabile e di quattro Funzionari**, di cui uno in costanza di fruizione di congedi parentali, in correlazione a un numero di detenuti oscillante tra i 700 e i 750 ristretti, di cui ben oltre la metà con posizione giuridica di condannati definitivi. Dagli acquisiti prospetti aggiornati in ordine al numero dei ristretti presso l'Istituto locale si evince esattamente che **alla data del 21/3/2016** la popolazione dei detenuti era costituita da **767 persone ristrette** di cui 391 con condanne definitive e 54 con posizione mista (definitiva e non).

Il quadro delineato, ulteriormente confermato con le note in atti della Direzione della C.C.le di Bologna in data 29/2/2016 e 22/3/2016, appare di per sè più che esauriente ed eloquente nel descrivere il carico di lavoro sproporzionato e l'obiettivo impossibilità per i funzionari giuridico pedagogici in servizio di espletare le loro mansioni con tempestiva compiutezza. Il tempo di nove mesi ritenuto dal legislatore come limite massimo per la redazione del programma di trattamento (art. 27 DPR 230/2000) appare di difficile, se non impossibile, osservanza in una contingenza carceraria come quella bolognese.

Nello specifico rispetto al reclamante, detenuto presso il locale istituto penitenziario dal 2012 e dopo un periodo espiato a di nuovo a Bologna dal 2013 in poi, si è potuto stilare il programma di trattamento solo il 4/4/2014 , con aggiornamento in data /5/2015, poi corretto per un mero refuso il /5/2015, con rispettiva successiva approvazione da parte del Magistrato di sorveglianza. In seguito non risultano pervenuti ulteriori programmi di trattamento opportunamente aggiornati, pur dandosi atto nei due predetti articolati p.t. di una personalità del detenuto complessa e tendenzialmente autoreferenziale, con difficoltà ad analizzare le condotte antiggiuridiche pregresse, necessitante, quindi , a maggior ragione di reiterato approfondito confronto/riflessione in ambito trattamentale e di osservazione. Nella fattispecie vi è stato, pertanto, come sopra indicato, in relazione alla prima stesura del programma di trattamento un eccessivo ritardo, che

perdurando in ordine agli aggiornamenti p.t. configura l'ipotesi di cui all'art. 35 bis l.p. circa l'esistenza di un attuale e grave pregiudizio, ascrivibile alle ragioni oggettive sopra indicate, e non, in particolare, a negligenza del funzionario preposto alle attività di osservazione. In merito va sottolineato come il conseguente rimedio a detta violazione non può risolversi semplicemente in un atto cogente imposto all'educatore cui è stato assegnato il caso, senza che vi sia una contestuale positiva incidenza sul carico di lavoro suo e dei colleghi, con il rafforzamento del numero di tali professionalità in servizio.

Il funzionario giuridico pedagogico, oltre alle incombenze svolte personalmente, deve, altresì, impiegare tempo a coordinarsi con altre figure coinvolte nel processo valutativo dell'equipe penitenziaria, coordinamento che riesce vieppiù gravoso nell'attuale situazione ridotta ai minimi termini degli addetti all'area trattamentale, atteso il presente massimamente deficitario rapporto operatori/detenuti.

Dalla medesima Direzione dell'Istituto è stata rimarcata la grave criticità della carenza di risorse umane inerente all'area trattamentale riferita come perdurante da tempo e ulteriormente aggravatasi nell'anno appena decorso, con possibili ritardi nell'osservazione personologica, ma anche con pregiudizio del coinvolgimento di detti operatori nelle varie attività progettate per favorire il processo della progressiva umanizzazione della pena (v. nota Direzione C.C.le di Bologna del).

Il D.A.P., sollecitato dalla Direzione della C.C.le di Bologna e dal P.R.A.P. dell'Emilia Romagna ad adottare soluzioni o miglioramenti in merito a quanto dedotto, non ha fatto conoscere alcuna determinazione al riguardo. Così come inevasa dal D.A.P. è stata la richiesta istruttoria avanzata da questo Magistrato di sorveglianza in data 11/3/2016 sulle decisioni assunte in relazione a quanto prospettato dalla Direzione della C.C.le di Bologna il

Il P.R.A.P. dell'Emilia Romagna, con nota del .../3/2016, ha rappresentato la persistente criticità in vari Istituti del distretto regionale, allegando una tabella di 10 strutture penitenziarie della regione con le relative scoperture di organico dei funzionari giuridico pedagogici. Da tale prospetto in atti si evince che nel distretto

regionale non ovunque è ravvisabile grave pregiudizio rispetto alle esigenze trattamentali dei ristretti: a Rimini a fronte di 47 detenuti definitivi sono in servizio 5 funzionari giuridico pedagogici pari al 83/% della dotazione organica (v. altresì rel. C.C.le di Rimini in atti), numero uguale ai funzionari presenti a Bologna (54% rispetto all'organico) ove è allocata un'entità di condannati di gran lunga superiore. Da quanto appurato appare evidente la conseguente urgente necessità che l'Amministrazione penitenziaria centrale adotti urgenti provvedimenti rispetto all'Istituto bolognese per sanare non solo pregiudizio individuale del reclamante, ma anche e soprattutto la compressione del diritto ex art. 1 e ss. l.p. nei confronti di tutti i reclusi presso la C.C.le di Bologna per i motivi già illustrati, non potendosi umanamente pretendere dai pochi funzionari in servizio un impegno trattamentale superiore alle loro possibilità .

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.

Per i motivi esplicitati in diritto e in fatto si ribadisce come l'eclatante carenza dei funzionari suddetti presso la C.C.le di Bologna non possa ulteriormente protrarsi in quanto produttiva di consistente lesione della situazioni giuridiche soggettive delle persone private della libertà personale nel numero attuale presente presso il locale Istituto.

P.Q.M.

Visti gli art. 27 comma 3 Cost, art. 1, 13, 35 bis, 69 l.p., 27,28 DPR 230/2000;

Accoglie ai sensi dell'art. 35 bis l.p. il reclamo presentato da ... accertata la sussistenza e l'attualità del grave pregiudizio derivante dall'inosservanza, ai sensi dell'art. 69 lettera B) l.p. , di disposizioni previste dalla legge e dal regolamento penitenziario (artt. 1, 13 l.p., 26 e 27 DPR 230/2000). Ordina all'Amministrazione penitenziaria di porvi rimedio entro il 30/6/2016. Contestualmente:

Prospetta ex art. 69 comma 1 l.p. al Ministero della Giustizia -Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - D.A.P. – Direzione Generale Detenuti e Trattamento - di Roma la grave carenza dei funzionari giuridico pedagogici presso la C.C.le di Bologna e la conseguente impossibilità per gli stessi di espletare compiutamente e tempestivamente nei riguardi dell'attuale tutte le attività trattamentali e previste dalla legge penitenziaria;

Dispone ai sensi dell'art. 69 comma 5 l.p., che il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - D.A.P. – Direzione Generale Detenuti e Trattamento - di Roma , anche tramite P.R.A.P. dell'Emilia Romagna, adotti i necessari provvedimenti affinché sia effettivamente rispettato il diritto al trattamento dei detenuti condannati ristretti presso la C.C. le di Bologna, attualmente illegittimamente compresso, attraverso un'urgente assicurata adeguata e congrua proporzione, allo stato insussistente, tra funzionari giuridico pedagogici, assegnati ed in servizio, e l'entità dei ristretti presenti in Istituto, avuto riguardo come criterio determinante di riferimento a quanto stabilito nella tabella ministeriale vigente prevedente l'organico di dette professionalità in rapporto ad una predeterminata capienza della struttura penitenziaria bolognese.

Bologna, 23/3/2016

Il Magistrato di sorveglianza

Dott.ssa Susanna Napolitano

