



## CITTA' DI REGGIO CALABRIA

*Garante dei diritti delle persone private della libertà personale*

IL GARANTE

*(avv. Agostino Siviglia)*

### STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE

#### REPORT TAVOLO 16

[Trattamento: ostacoli normativi alla individualizzazione del trattamento rieducativo]

---

**Ministero della Giustizia: Delegazione Ministeriale Italiana**

**Oggetto: Visite di studio in Catalogna e Spagna – 12/16 ottobre 2015**

**Delegato Tavolo 16: Avv. Agostino Siviglia (Garante Detenuti RC)**

---

*“Tutto ciò di cui sono privati i detenuti è della libertà. Il resto è salvaguardato. Tutti i diritti fondamentali dell’individuo sono garantiti”.*

Più o meno letteralmente, sono queste alcune delle parole che ha usato Pere Soler, Direttore generale dei Servizi Penitenziari della Catalogna, nel saluto di benvenuto alla delegazione ministeriale italiana che dal 12 al 16 ottobre 2015 ha visitato gli istituti penitenziari della Catalogna di Lledoners e Brians II, l’Agenzia catalana per il lavoro penitenziario CIRE (Centre d’Iniciatives par a la Reinserció) e gli istituti penitenziari di Madrid della Unidad de madres Jaime Garralda del Centro de insercion social Victoria Kent di Madrid e del Centro penitenziario Madrid VII di Estremera.

In Catalogna e Spagna, nei fatti, abbiamo potuto constatare direttamente quelle prassi (ecco le ragioni della visita voluta dal Ministro Andrea Orlando) che, oramai consolidate negli anni, sono riconosciute a livello internazionale come un modello significativamente apprezzabile, specie, in tema di architettura penitenziaria e di trattamento rieducativo dei detenuti, con primario riguardo al tema del lavoro, intra ed extra murario, ed al consequenziale reinserimento nella società, con positivi riscontri sul delicatissimo versante della recidiva delittuosa.

La visita di studio ci ha consentito, pertanto, di poter approfondire l’analisi



## CITTA' DI REGGIO CALABRIA

### *Garante dei diritti delle persone private della libertà personale*

#### IL GARANTE

*(avv. Agostino Siviglia)*

comparata della legislazione e dell'organizzazione del sistema penitenziario della Catalogna e della Spagna, segnatamente, nell'ottica del trattamento rieducativo e del reinserimento socio-lavorativo dei detenuti ed ex detenuti, nel mentre in Italia si tenta, proprio, con i lavori di gruppo dei 18 tavoli tematici degli Stati Generali, di plasmare un'autentica quanto complessa opera di riforma della legislazione e dell'organizzazione del sistema penitenziario italiano.

Va detto innanzitutto che il sistema spagnolo con la riconquista della democrazia (1975) ha potuto armonizzare la sua Costituzione (1978), la Legge organica generale penitenziaria (1979) e da ultimo il Regolamento penitenziario (1996), secondo una strategia di politica della pena unitaria, improntata, come per la Costituzione italiana del resto, alla rieducazione, ma anche al reinserimento sociale del condannato. In questo quadro, il lavoro svolge un ruolo centrale all'interno dell'ordinamento penitenziario.

In Spagna, a partire dal 1991 è stato realizzato un "Piano Penitenziario" che ha portato alla costruzione del cosiddetto "Centro Tipo", vale a dire di una struttura carceraria "modello" che è stata replicata-clonata, sostanzialmente, in tutto il Paese, Catalogna compresa, e che prevede in pratica la costruzione di edifici penitenziari da parte di privati con il sistema del **project financing**, ossia la realizzazione di opere pubbliche senza oneri finanziari per la pubblica amministrazione che, nel caso spagnolo, pagando un affitto all'azienda privata, in trent'anni, riscatta la proprietà.

Tutti gli istituti di nuova costruzione replicano il "Centro Tipo" e si caratterizzano per il sistema del project financing e per l'identico "modello" penitenziario costituito da autonomi moduli detentivi che variano, rispetto a quelli da noi visitati, da un numero minimo di 8 moduli (Lledonersad - Catalogna) ad un massimo di 20 moduli (Madrid VII di Estremera-Spagna), per un totale di detenuti che va da poco meno di 1000 a poco più di 2000.



## CITTA' DI REGGIO CALABRIA

### *Garante dei diritti delle persone private della libertà personale*

#### IL GARANTE

(avv. Agostino Siviglia)

I detenuti sono assegnati ai diversi moduli a seconda della tipologia di reati: tossicodipendenti; autori di reati violenti; autori di reati contro la salute pubblica; autori di reati contro il patrimonio etc.

**In sostanza è come avere otto o venti diverse prigioni in un unico Centro Penitenziario.**

I “Centri Tipo” sono forniti di ampi spazi di socialità: palestre, spazi polivalenti all’aperto per le attività sportive, spazi per il teatro e per le attività di culto, biblioteche, locali per l’attività scolastica, ambulatori sanitari, **appositi spazi per l’affettività.**

Il pranzo e la cena vengono consumati nel rispettivo refettorio (ogni modulo ha il suo refettorio) ed è vietato mangiare in cella.

Tra gli aspetti peculiari del sistema penitenziario spagnolo c’è la **“classificazione dei detenuti”**.

Sulla base delle caratteristiche personali, della pena inflitta e di altre variabili, i detenuti sono classificati in “gradi di trattamento” (1°, 2° o 3°) ed in altrettanti regimi detentivi corrispondenti (chiuso, ordinario, aperto).

Il meccanismo funziona più o meno nel seguente modo: al momento dell’ingresso in uno stabilimento penitenziario il detenuto viene collocato in una “zona di osservazione” ed entro i due mesi successivi il Centro Directivo - su proposta della Junta de Tratamiento e previo parere dell’Equipe tecnica - procede alla sua classificazione in gradi di trattamento ed alla definizione del programma individualizzato di recupero. Ad ognuno dei tre possibili gradi di classificazione corrisponde un tipo differente di stabilimento penitenziario verso cui sarà destinato il detenuto ed un diverso rigore nella gestione del trattamento stesso. Il detenuto classificato di primo grado viene destinato ad un istituto penale a **Regimen cerrado** (carcere



## CITTA' DI REGGIO CALABRIA

### *Garante dei diritti delle persone private della libertà personale*

#### IL GARANTE

(avv. Agostino Siviglia)

duro); il detenuto classificato di secondo grado accede ad uno stabilimento a **Regimen Ordinario** (carcere ordinario con possibilità per i detenuti di uscire per andare a lavorare all'esterno); infine, quello classificato di terzo grado viene ammesso a stabilimenti a **Regimen Abierto** (regime di semilibertà).

La classificazione iniziale viene notificata al detenuto e può essere impugnata con ricorso davanti al Juez de vigilancia. Inoltre, essa non è definitiva, poiché Junta de Tratamiento attua una verifica periodica del reo al massimo ogni sei mesi (anch'essa impugnabile davanti al magistrato di sorveglianza). La verifica, in altre parole, consente al reo di migliorare il grado di classificazione e, quindi, di accedere a regimi detentivi meno rigorosi ed ai benefici penitenziari sulla base di meriti personali.

Discorso a parte merita l'esperienza del c.d. **Módulo de Respeto**, in base al quale in alcune sezioni si adotta un particolare regime detentivo, che prevede le **celle aperte tutto il giorno**; per entrarvi è necessario chiedere il permesso al personale di custodia.

L'accesso a tale regime avviene su iniziativa del detenuto, che richiede all'amministrazione di partecipare al programma firmando una sorta di contratto (Compromiso de Conducta), con il quale si impegna a rispettare una serie di regole (relative per lo più ad una sorta di autogestione dello stile di vita interna al modulo del detenuto e regole più stringenti, ad esempio, in ordine alla pulizia della propria cella piuttosto che alla convivenza con il resto dei detenuti che presuppone una armonia di relazione anche attraverso il ricorso a tecniche di **mediazione dei conflitti**).

Particolarmente interessante in questa esperienza è la costituzione di **un'assemblea dei rappresentanti dei detenuti**, che viene eletta democraticamente.

Rispetto alle opportunità di lavoro, la quasi totalità delle carceri possiede



## CITTA' DI REGGIO CALABRIA

### *Garante dei diritti delle persone private della libertà personale*

#### IL GARANTE

*(avv. Agostino Siviglia)*

strutture e impianti dove i detenuti possono realizzare attività produttive, regolarmente remunerate. La retribuzione, in realtà, corrisponde al **salario minimo garantito** secondo la legislazione nazionale spagnola in materia di lavoro valida anche per la Catalogna (che rispetto alla legislazione italiana inverte il rapporto di proporzionalità remunerativo trattandosi di una retribuzione abbastanza bassa, pari a circa un terzo di quella prevista dalla contrattazione nazionale ma pur sempre consentita, giustappunto, nella misura del cosiddetto salario minimo garantito).

E' interessante che le attività formative e lavorative all'interno del sistema penitenziario sono affidate ad un'agenzia autonoma, Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (OATPFE), che fa riferimento alla Secretaría General de Instituciones Penitenciarias e creata nel 2004. Le risorse per la formazione provengono maggiormente dal Piano per la Formazione e l'Integrazione del Servizio Pubblico Statale per l'Impiego e dal Fondo Sociale Europeo. Quest'agenzia si occupa anche dell'orientamento e dell'accompagnamento al reinserimento nel mercato del lavoro una volta scontata la pena, funge da datore di lavoro dei detenuti ed opera sia direttamente nell'organizzazione delle attività produttive e commerciali sia in convenzione con imprese ed associazioni imprenditoriali, anche ponendo a disposizione delle aziende che siano interessate ad investire le strutture produttive e la forza lavoro delle carceri.

**Un approfondimento particolare merita invece l'esperienza in Catalogna del CIRE (Centre d'Iniciatives par a la Reinserció),** che risulta essere un modello di successo riconosciuto a livello internazionale, specie, in ambito del reinserimento sociale dei detenuti e del "robusto" abbattimento della recidiva che, in base agli ultimi dati forniti delle autorità catalane, dovrebbe avere registrato un tasso di recidiva del solo 30% della popolazione ex-detenuta, con un conseguente 70% di ex-detenuti che, almeno negli anni immediatamente successivi alla fuoriuscita dal carcere, non torna più a delinquere.



## CITTA' DI REGGIO CALABRIA

### *Garante dei diritti delle persone private della libertà personale*

#### IL GARANTE

(avv. Agostino Siviglia)

Il CIRE, è un ente pubblico di diritto privato che dipende dal Dipartimento di Giustizia del Governo della Catalogna.

Creato con la Ley catalana 5/1989 del 12 maggio, le sue funzioni sono state riviste ed ampliate dalla Ley Catalana 23/2009. Il suo scopo è soddisfare il diritto al lavoro dei detenuti delle carceri della Catalogna e facilitarne il reinserimento.

Il Dipartimento di Giustizia Catalano ha affidato al CIRE la reintegrazione sociale e lavorativa dei detenuti che stanno scontando una condanna e l'agenzia offre servizi di formazione professionale ed organizza attività produttive retribuite in carcere. Tali funzioni sono svolte attraverso 15 centri di lavoro (centri penitenziari, centri aperti, e il laboratorio esterno di Ramat) e 70 laboratori di produzione specifica -presenti su tutto il territorio catalano - nonché mediante **rapporti di tipo commerciale e nel quadro della Responsabilità Sociale di Impresa con oltre 150 aziende.**

In generale i condannati impiegati in attività lavorative scontano una pena media di 8 anni per reati contro il patrimonio. Si tratta prevalentemente di persone con un certo grado di disabilità mentale o fisica, con problemi di droga o alcolismo; di immigrati; di donne sole con figli. La provenienza è eterogenea: centri penitenziari e dei centri rieducativi (riformatori) in regime detentivo chiuso, di semi-libertà, aperto, anche adulti in libertà condizionale; adulti soggetti a misure penali alternative.

Il CIRE svolge un ruolo importante nel settore dell'economia sociale, che sostiene e promuove, quale punto di equilibrio tra ragioni economiche e bisogni sociali: in qualità di fornitore importante è impegnato a trovare sempre nuove linee di produzione, offrendo servizi personalizzati ai clienti a prezzi bassi e costi controllati. Può offrire, inoltre, **soluzioni di outsourcing (esternalizzazione) che evitino la delocalizzazione dell'industria**, stimolando in particolare il rientro in patria delle industrie catalane mediante accordi che consentono a queste l'impiego di forza



## CITTA' DI REGGIO CALABRIA

### *Garante dei diritti delle persone private della libertà personale*

#### IL GARANTE

(avv. Agostino Siviglia)

lavoro proveniente dalle carceri con un minor costo rispetto al mercato esterno. Per le aziende rivolgersi a CIRE, significa inoltre promuovere la responsabilità Sociale di Impresa, fornendo opportunità concreta di riabilitazione ai detenuti, un soggetto a forte rischio di esclusione sociale. Da segnalare anche che essendo CIRE un servizio tecnico della Generalitat e delle altre istituzioni della Comunità Autonoma, il settore pubblico, in base alle legislazione spagnola, può affidargli la produzione di beni e servizi attraverso una semplice richiesta. Infine, l'agenzia svolge anche un'intensa attività internazionale nazionale nel presidio e nella costruzione di reti di conoscenza e scambio di esperienze. Partecipa, infatti, e realizza progetti a livello europeo, regionale o nazionale e si occupa di diffondere e trasferire a livello internazionale l'esperienza di re-integrazione catalana quale modello di successo. E' un soggetto importante della Rete transnazionale *Exocop* per lo scambio e il dialogo tra i diversi sistemi/attori coinvolti nel re-inserimento socio-lavorativo dei detenuti.

Interessante, infine, anche la visita all'Istituto della Unidad de madres Jaime Garralda del Centro de insercion social Victoria Kent di Madrid nel quale sono ospitate madri con figli fino a tre anni di età.

Sulla scorta della legislazione italiana (che di recente ha aumentato a sei anni di età la possibilità per le madri di tenere con sé i propri figli), il fine è quello di salvaguardare il rapporto madre-figlio nei primi anni di vita del bambino, preservando il bambino dal "contatto" con il carcere anche se così si corre, paradossalmente, il rischio di avere più bambini detenuti.

Rispetto ad una Icam italiana (cui normalmente vengono adibiti dei normali appartamenti familiari senza sbarre), l'istituto madrileno ha caratteristiche più "aggressive" con **sistemi di sicurezza più stringenti**, basati in particolare su sistemi di controllo con telecamere di sorveglianza, allarmi e rilevatori di movimento. Tutte le visite sono condotte comunque in modo da consentire il contatto diretto dei bambini con i visitatori: genitori,



## CITTA' DI REGGIO CALABRIA

### *Garante dei diritti delle persone private della libertà personale*

#### IL GARANTE

*(avv. Agostino Siviglia)*

fratelli, nonni o parenti. Inoltre è facilitato l'accesso delle madri ai corsi di formazione e attività culturali e lavorative esterne all'istituto. I bambini frequentano gli asili nido esterni alla "Unità di madri", grazie anche al supporto dell'intensa attività di volontariato della comunità esterna.

L'istituto, comunque, segna una netta discontinuità-separatezza con il carcere. Le camere sono concepite come bi-locali con cucina-soggiorno e camera da letto e, più in generale, la stessa architettura dell'edificio (forma e colori) non gli dà senz'altro l'aria di un istituto di restrizione.

L'Amministrazione penitenziaria spagnola la considera una struttura pionieristica in tema di detenzione delle donne madri.

**IL GARANTE**

*avv. Agostino Siviglia*