



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

**RAPPORTO SULLA VISITA**

**ALL'ISTITUTO PENALE PER MINORENNI E CENTRO DI PRIMA ACCOGLIENZA DI BOLOGNA**

(22 NOVEMBRE 2016)

In ottemperanza al proprio mandato di cui all'art. 7 del d.l. 23 dicembre 2013, n.146, convertito in l. 21 febbraio 2014, n. 10, modificato dall'art. 1, c. 317, della l. 28 dicembre 2015, n.208 e in ottemperanza, altresì, delle previsioni di cui agli articoli 17-23 del Protocollo Opzionale ONU alla Convenzione contro la tortura (OPCAT), ratificato dall'Italia il 3 aprile 2013, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale ha effettuato una visita specifica all'Istituto penale per minori (IPM) e al Centro di prima accoglienza (CPA) di Bologna.

**Composizione della delegazione**

Il Presidente del Garante nazionale Mauro Palma ha visitato l'IPM e il CPA con l'ausilio di un componente dell'Ufficio, Armando Vincenti, il giorno 22 novembre 2016.

**Contesto della visita:**

La visita è stata indirizzata specificamente alla verifica delle condizioni strutturali dell'IPM, nonché all'accertamento di eventuali condizioni di sovraffollamento, rappresentate tramite segnalazione pervenuta all' Ufficio del Garante nazionale.

La delegazione si è presentata senza alcun preavviso ed è stata accolta dal direttore dell'Istituto Alfonso Paggiarino, dal facente funzioni di Comandante di reparto vice commissario Stefania Russo e dalla responsabile del Centro di giustizia minorile (CGM) Silvia Mei.

**1.1. Strutture e loro uso**

L'edificio che ospita l'IPM di Bologna si trova in pieno centro storico ed è facilmente raggiungibile con diversi mezzi di trasporto.

L'IPM ha una capienza di 22 posti, per minori provenienti dal territorio emiliano e romagnolo, da quello marchigiano e, a causa della temporanea chiusura dell'IPM di Firenze, anche dal territorio toscano.

Al piano terra vi sono alcuni spazi comuni dove i detenuti svolgono sia attività scolastiche (l'indice di alfabetizzazione si è elevato e molti minori conseguono la licenza media con possibilità di poter poi continuare gli studi di scuola superiore), che ricreative (laboratori per il corso di cucina, pittura e musica rap), che momenti di socializzazione.

L'androne, adibito a luogo di ritrovo, ospita la mensa, da poco ristrutturata: da qualche anno il servizio di catering è stato sostituito con un servizio interno all'Istituto, gestito da una



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

cooperativa sociale con l'ausilio di due minori impiegati tramite una borsa lavoro finanziata dalla Regione, che provvedono a cucinare direttamente i pasti da servire agli altri ristretti. Accanto alla cucina vi è la palestra inaugurata nel 2014 dall'Unione Italiana Sport per tutti (UISP). Alla data della visita, della grande area esterna era utilizzato come luogo di permanenza all'aperto solo un piccolo campetto, ricavato da uno spazio adiacente al padiglione detentivo. Il direttore dell'IPM insieme al comandante e al direttore del CGM hanno descritto l'ipotesi di un piano riorganizzativo dello spazio esterno. Tale progetto prevede la risistemazione del campo di calcio già presente e la creazione di un altro campo (per basket e pallavolo), nonché la predisposizione di un'area verde che circonda il campo per permettere ai ragazzi di usufruire di un ulteriore spazio esterno.

Al primo piano sono ubicate le due sezioni detentive, speculari, denominate "accoglienza" e "orientamento", formate da otto camere di pernottamento di cui due piccole usate come luogo d'isolamento: si tratta di vere e proprie celle, simili a quelle degli adulti, dunque non rispondenti alle esigenze dei giovani detenuti e non confacenti al percorso trattamentale.

Le camere singole vengono usate prevalentemente per l'isolamento di tipo sanitario. Dal colloquio con il direttore è emerso però che, in caso di isolamento disciplinare, le stanze singole vengono utilizzate solo negli orari diurni, qualora il minore metta in atto atteggiamenti che possano pregiudicare la sicurezza e la convivenza negli spazi comuni (risse o aggressioni nei confronti sia degli operatori penitenziari, sia nei confronti dei minori stessi).

Le camere di pernottamento sono abbastanza grandi e hanno finestre che danno sul cortile: in esse vi è la tv e il bagno con tutti i servizi igienici.

Numerose sono, tuttavia, le problematiche strutturali di questo ex convento del'400, i cui corridoi lunghi e stretti non sono adatti a ospitare sezioni detentive minorili. Gli IPM dovrebbero privilegiare, infatti, ampi spazi non solo per ciò che concerne la vita detentiva dei minori, ma anche per ciò che riguarda le attività trattamentali e ludico-ricreative.

La prima criticità dell'IPM di Bologna è, pertanto, l'inadeguatezza e la carenza di spazi. Nel corso degli anni si è cercato di creare spazi aggiuntivi, rendendo polifunzionali quelli esistenti, ma la struttura - composta da un quadrato su due piani in cui coesistono camere di pernottamento e locali per le attività - è del tutto insufficiente.

Le carenze strutturali hanno richiesto dei lavori urgenti, che dovevano essere messi in atto formalmente il 12 settembre 2012 ma a causa di problemi burocratici si sono protratti nel tempo e, alla data della visita, la ditta appaltatrice aveva riparato solo in parte le infiltrazioni d'acqua. Nel mese di giugno, la ditta ha iniziato a effettuare i primi lavori riguardanti la ristrutturazione del secondo piano, attualmente chiuso. L'ultimazione dei lavori potrebbe in parte risolvere il problema del sovraffollamento e consentirebbe di utilizzare l'area esterna sia



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

come luogo di permanenza all'aperto che come spazio adibito a momenti di socializzazione, di svago e di espressione personale.

- 1. Il Garante Nazionale raccomanda che i lavori di ristrutturazione dell'IPM di Bologna vengano eseguiti al più presto in modo da realizzare degli spazi idonei non solo per la vita detentiva in comune ma anche per ciò che concerne l'ambito trattamentale.**

La seconda criticità legata agli spazi fisici riguarda l'impossibilità di creare ambienti separati per i minori e i giovani adulti che, attualmente, condividono le camere di pernottamento e ogni locale comune, ritagliato dai pochi spazi messi a disposizione. La Direzione lamentava che i giovani adulti presenti all'interno dell'Istituto avessero pochi scambi di socialità con i coetanei. Preme sottolineare che con l'approvazione del d.l. 26 giugno 2014, n.92, convertito in legge 11 agosto 2014, n.117, è necessario separare fisicamente e, ovviamente con percorsi trattamentali differenti, i minori dai giovani adulti.

A tal proposito la Direzione ha riferito i **difficili rapporti di convivenza tra persone di età diverse. Ciò rappresenta un vulnus nel percorso risocializzante dei ristretti.**

Il Garante nazionale ha visitato, inoltre, il CPA, collocato al piano terra dello stesso edificio, ospitante la Comunità ministeriale che accoglie i minori di sesso maschile indagati di reato e sottoposti alla misura cautelare del collocamento in comunità ex art 22 D.P.R. 448/88 e ivi assegnati con provvedimento giudiziario.

Suscita perplessità la condivisione in un unico edificio di strutture con finalità così diverse.

I limiti strutturali e logistici appaiono evidenti: delle quattro stanze presenti, due sono riservate agli arrestati di sesso maschile e una per gli arrestati di sesso femminile, con un piccolo spazio destinato alla socialità.

Tale struttura ha una capienza di 10 posti e si articola su un corridoio lungo i cui lati sono ubicati due camere da letto, tre servizi igienici, un locale lavanderia, una sala da pranzo dotata di cucina e televisore, una sala ricreativa in fase di ristrutturazione, due uffici riservati agli educatori.

Al momento della visita erano presenti sette minori. La responsabile del CGM Silvia Mei ha riferito che erano tutti impegnati in attività scolastiche e percorsi finalizzati al reinserimento.

Tale struttura si avvale della collaborazione di vari organismi operanti alle dipendenze del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, nonché di collaborazione "esterna" facente capo all'ASL di Bologna per quanto riguarda la tutela della salute, inclusi i trattamenti sanitari, le visite specialistiche, il trattamento delle dipendenze, le problematiche psichiatriche e psicologiche.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

**1.2. Capienza e presenza**

Al momento della visita erano presenti all'interno dell'IPM 27 giovani, di cui quattro risultavano essere temporaneamente assegnati per motivi di giustizia o per colloqui con i familiari, uno per avvicinamento ai familiari e per assicurare la continuità dell'intervento trattamentale e sanitario e uno in attesa di trasferimento al settore adulti. I restanti presenti risultavano essere in stato di custodia cautelare. Alcuni di essi erano stati raggiunti dall' "aggravamento della misura cautelare" in forza del provvedimento grazie al quale il giudice può disporre, in caso di gravi violazioni delle prescrizioni imposte o per allontanamento ingiustificato dalla comunità<sup>1</sup>, per un periodo massimo di un mese.

Nel corso degli ultimi anni la popolazione minorile detenuta si è caratterizzata per un profilo eterogeneo per nazionalità e ambito socio-familiare di riferimento. Da sottolineare, in particolare, l'aumento dei minori con problematiche di carattere psicologico e psichiatrico, spesso già seguiti dai Servizi di neuropsichiatria infantile o di salute mentale fin dal primo ingresso.

La pianta organica prevede la presenza di 44 agenti di Polizia penitenziaria, sebbene alcuni risultino distaccati in altre sedi e in altri servizi della Giustizia minorile. La Direzione ha rappresentato l'esigenza di poter contare sulla presenza stabile di un Comandante di reparto della Polizia penitenziaria, poiché la linea di comando è discontinua. Inoltre, viene anche rappresentato il problema relativo alla mancanza dei sottufficiali della Polizia penitenziaria inquadrati nel ruolo di ispettori e sovrintendenti. Al momento della visita era presente solo un Vice ispettore con funzioni di coordinatore della sorveglianza generale.

In istituto sono presenti quattro educatori di cui due in orario part-time provenienti da una cooperativa sociale; è prevista anche la figura di un responsabile sanitario e di personale infermieristico che garantiscono una copertura totale sulle 24 ore (durante il giorno, la notte e nei giorni festivi); vi è anche un assistente sociale del Sert e una neuropsichiatra infantile, nonché una neuropsichiatra del Centro di igiene mentale e due psicologhe.

Durante la visita, la delegazione ha avuto un colloquio con il medico di turno il quale ha illustrato come venga garantita all'interno dell'IPM la salute del minore, sin dal momento in cui il soggetto fa ingresso in istituto e per tutta la durata della detenzione: il sanitario ha illustrato le modalità secondo cui vengono effettuate le visite, le analisi del sangue e le visite specialistiche nei presidi ospedalieri locali.

Si segnala che non si è potuto visionare il cosiddetto modello 99, relativo ai casi di presenza di elementi indicativi di violenza. È stato tuttavia assicurato l'inoltro al Garante nazionale dei dati relativi ai mesi immediatamente precedenti la visita: informazione che, invece, non è ancora pervenuta.

---

<sup>1</sup> Art. 22 ,c.4, del d.P.R. 22.9.1988, n. 488



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

- 2. Il Garante nazionale raccomanda che il personale sanitario aggiorni il registro modello 99 attraverso un costante monitoraggio degli eventi critici e la relativa documentazione sanitaria. Chiede che quanto richiesto sia inviato senza ulteriore indugio al Garante nazionale.**

### **1.3 Qualità della vita ristretta**

L'IPM ha attuato un regime detentivo cosiddetto aperto: le stanze di pernottamento sono aperte dalle 08.00 fino alle 19.00 circa, con una breve chiusura. Le attività sono strutturate dalle ore 14.00 sino alle ore 19.00, momento della cena, fino a che i minori non rientrano in camera alle ore 20.00 circa.

Pochi minori partecipano alla vita comunitaria, dedicandosi alle attività di cucina, di raccolta differenziata e di lavoro interno.

I colloqui con i familiari avvengono in apposite stanze di dimensioni piuttosto ridotte e previa prenotazione. Sono ammesse al più tre persone. In caso di necessità, si favoriscono in via straordinaria colloqui anche in altre giornate e per la durata di due ore.

Il vitto viene fornito regolarmente dall'Amministrazione, ma ai minori è consentito acquistare prodotti personali.

### **1.4 Procedura d'ingresso:**

Dopo l'ingresso in istituto, una volta effettuata la visita medica, il minore ha un primo colloquio conoscitivo con l'educatore per le prime informazioni di carattere tecnico e psicologico; successivamente, viene contattata l'assistente sociale di riferimento. Nelle fasi iniziali è molto importante il lavoro d'équipe; per definire il piano di trattamento, peraltro necessario per la futura concessione dell'affidamento in prova ai servizi sociali, per i permessi premio e per l'accesso a borse lavoro/stage. Questa ipotesi è tuttavia risultata meramente teorica data l'attuale mancanza di fondi.

Nel colloquio con la Direzione è emerso che alcuni minori stranieri, durante la permanenza in istituto, vedono scadere il proprio permesso di soggiorno e, una volta espia la misura detentiva, si trovano in una situazione di irregolarità sul territorio nonostante la Direzione attivi in tempo tutte le procedure burocratiche.

Il Garante nazionale considera inaccettabile che la permanenza in Istituto comporti l'ulteriore "sanzione" consistente nel passaggio da una situazione di regolarità a una situazione di irregolarità.

- 3. Il Garante nazionale raccomanda pertanto al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità di attivare protocolli di intesa con l'Associazione nazionale comuni di Italia (ANCI), con il Ministero delle Finanze, il Ministero dell'Interno e con ogni altra**



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

**Amministrazione interessata al fine di garantire il rinnovo o il rilascio di documenti anagrafici o di altro tipo alle persone detenute durante il periodo della detenzione.**

**1.5 Gestione dell'esecuzione penale**

Nonostante l'esiguità e la ristrettezza degli spazi, sono parecchie le attività trattamentali realizzate all'interno dell'Istituto anche con la collaborazione del territorio e delle sue istituzioni, associazioni ed enti privati.

Vengono segnalati:

- Percorsi didattici e scolastici inerenti la scuola dell'obbligo (scuola primaria e secondaria);
- Percorso di scuola superiore, attraverso accordi stipulati con il Centro permanente istruzione adulti (CPIA);
- Percorsi agevolati per l'utenza penale minorile finalizzati all'assolvimento dell'obbligo scolastico;
- Corso permanente di lingua e cultura italiana per stranieri;
- Corsi di formazione professionale alberghiero (indirizzo cucina) finanziato dalla Regione Emilia Romagna.

I docenti non hanno una formazione specifica per l'insegnamento in un contesto particolare come quello dell'IPM: particolarmente richiesti sono i corsi di aggiornamento professionali mirati all'insegnamento in questo contesto.

Per quanto concerne le attività lavorative svolte all'interno dell'istituto (percorso cucina) queste non facilitano l'inserimento nel mondo professionale, una volta che i ragazzi escono dall'istituto. La carenza di borse lavoro e tirocini determina infatti l'autoreferenzialità delle attività.

La maggior parte dei minori partecipa ad attività ricreative e sportive organizzate dai volontari della UISP. Sono stati anche attivati laboratori creativi: corso di libro-terapia, corso di pittura, corso di film-making per realizzare video musicali (i ragazzi compongono musica rap e mettono in video le loro canzoni).

**1.6 La tutela della salute**

Considerata la vicinanza fisica delle due strutture IPM e CPA, è stata costituita un'équipe unica e multi professionale composta da medici, infermieri, operatori socio- sanitari e altri componenti del Distretto sanitario locale.

Lo staff sanitario è quindi unico per i due presidi e prevede la figura di un medico coordinatore che opera in entrambi.



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Nel presidio sanitario è garantita l'assistenza sanitaria per 24 ore al giorno, nella fascia mattutina con la presenza del medico coordinatore. È prevista inoltre la presenza quotidiana del personale infermieristico lungo due fasce orarie diurne e pomeridiana.

I problemi sanitari sono quelli tipici dell'età evolutiva, quelli odontoiatrici, quelli connessi al tabagismo e alle abitudini di vita, in particolare tossicofilia, tossicodipendenza. Per le dipendenze è operativo il Sert. Anche se ci sono molte richieste, l'uso di farmaci è limitato, soprattutto riguardo il metadone e gli ansiolitici.

Per tutte le visite specialistiche, i ragazzi si recano fuori dall' IPM presso l'Ospedale Maggiore che, a detta della Direzione, garantisce rapidità e celerità d'accesso onde evitare problemi agli agenti di scorta.

### **1.7 I Giovani adulti**

Come già accennato, sempre a causa della mancanza di spazi, non esiste una sezione per giovani adulti separata da quella per i minori. Questo elemento rappresenta una criticità, non consentendo una socialità tra ragazzi per età omogenee, né la realizzazione di attività differenziate.

La conseguenza è il rischio di favorire il passaggio anticipato del giovane adulto nel carcere per adulti, vanificando la modifica normativa del decreto legge 26 giugno 2014, n.92, convertito in legge 11 agosto 2014, n.117 che ha esteso la competenza dei Servizi minorili fino al compimento del venticinquesimo anno d'età.

- 4. Il Garante nazionale raccomanda al Dipartimento per la giustizia minorile di comunità l'elaborazione di un piano che preveda la separazione degli spazi per i minori e per i giovani adulti. E che prospetti modelli diversi di detenzione (inclusi istruzione, attività culturali e di espressione del sé) distinti per minori e giovani adulti.**

### **1.8 La procedura disciplinare**

Dal colloquio con il direttore e con il comandante di reparto è emersa la tendenza a evitare provvedimenti disciplinari nei confronti sia dei ristretti che del personale penitenziario, prediligendo azioni di mediazione. Soltanto in situazioni di particolare gravità, come le risse, il direttore sentito il Consiglio di disciplina, commina quasi sempre una sanzione consistente nell'esclusione dall'attività in comune della durata di 15 giorni. In tal caso, il giovane resta confinato nella propria camera e può uscire solo per effettuare la permanenza all'aria aperta in orari diversi dagli altri detenuti. Viene sovente utilizzato il provvedimento di trasferimento del ristretto presso altro IPM se non si riescono a evitare e prevenire in alcun modo episodi di violenza.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

**Il Garante nazionale raccomanda alla Direzione dell'IPM di Bologna di limitare al massimo i provvedimenti di trasferimento in altri Istituti come decisione conseguente comportamenti che rendano realmente impossibile mantenere ordine e sicurezza nell'Istituto, motivando adeguatamente tali decisioni.**

**1.9 Le regole interne e la loro comprensione**

La presenza e l'attività dei funzionari giuridico-pedagogici ma anche i colloqui con il direttore e il comandante, assicurano la conoscenza delle informazioni ai ragazzi detenuti.

Inoltre, le possibili concrete difficoltà di comprensione delle regole e delle informazioni utili per la vita quotidiana da parte dei ragazzi provenienti dal Maghreb, presenti in numero consistente, sono affrontate con l'intervento dei mediatori culturali di lingua araba il cui supporto, assicurato durante tutto l'anno, tende a realizzare una complessiva opera di mediazione culturale, inserita nelle attività formative ed educative offerte dall'Istituto.

Il Rapporto sarà reso pubblico sul sito del Garante nazionale senza alcuna indicazione di nomi non prima di venti giorni dall'invio al Dipartimento per la giustizia minorile di comunità. Eventuali commenti e risposte ricevute saranno anch'essi resi pubblici insieme al Rapporto.

Roma, 24 gennaio 2017

Il Presidente

Mauro Palma