



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore BARANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 MAGGIO 2013

Istituzione dell'Anagrafe digitale pubblica degli istituti di prevenzione e di pena

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge nasce da una riflessione sulla condizione dei detenuti in Italia, oggi caratterizzata in modo negativo da innumerevoli disagi causati dal malfunzionamento del sistema penale e dalla inadeguatezza e insufficienza delle strutture anche professionali.

Una situazione che ormai sistematicamente presenta più o meno accentuati divari tra ciò che è disposto per legge e la sua concreta attuazione, e che certamente potrà trarre giovamento se verrà posta sotto lo sguardo attento dei cittadini. La reintegrazione dei soggetti devianti e criminali nel tessuto sociale della popolazione attiva è il fine pubblico da perseguire, e si inserisce nell'alveo di quanto disposto dalla Costituzione (articolo 27).

Se è vero che, come riportato da più fonti, attualmente in Italia ogni detenuto comporta un esborso medio, da parte delle finanze pubbliche, di circa 300 euro al giorno, si assisterebbe, a fronte di una popolazione detenuta ormai superiore alle 60.000 unità, a un vero e proprio salasso di denaro pubblico e di trasparenza. A fronte di una spesa quantificabile in più di 6 miliardi e mezzo di euro all'anno da parte dello Stato, infatti, al cittadino non sono dati al giorno d'oggi adeguati mezzi di conoscenza che garantiscano un rapporto dettagliato sull'utilizzo di questo denaro.

Avere informazioni dettagliate sugli istituti di pena presenti sul territorio italiano, al giorno d'oggi, continua a risultare un'impresa tutt'altro che semplice, per la società civile, per i mezzi di informazione e per gli stessi garanti dei diritti delle persone detenute, che possono entrare a far visita ai reclusi solo facendone formale richiesta alla

stregua di operatori volontari (articolo 17 della legge sull'ordinamento penitenziario). Inoltre, la legge contempla la possibilità che il cittadino possa accedere ai documenti amministrativi allo scopo di garantire la trasparenza dell'attività amministrativa, ma reperire i bilanci delle amministrazioni penitenziarie allo stato attuale non rientra in questa possibilità, se non attraverso lunghe e incerte procedure burocratiche.

Volendo enunciare e realizzare per il cittadino, elettore e contribuente, il diritto a una piena trasparenza delle istituzioni, una tale situazione apparirebbe come inaccettabile anche nel caso in cui non vi fosse nulla da criticare in relazione all'attuale gestione degli istituti di pena in Italia, ma la realtà è certamente diversa. Quali cittadini ci troviamo ad avere, a fronte di una forte spesa che non possiamo controllare, un sistema penale che non recupera e non rieduca, dove il lavoro - quale strumento principale di reintegrazione nel tessuto sociale - è quasi completamente assente per i condannati, dove la maggior parte dei detenuti vive una condizione che può oscillare tra l'abbruttimento della costrizione all'ozio e la frequenza a quelle vere e proprie università del crimine rappresentate dal raggruppamento di tanti altri «colleghi». Abbiamo, insomma, delle carceri che, nell'esclusivo perseguimento di una funzione repressiva e punitiva, falliscono *in toto* nel loro scopo principale, costituzionalmente sancito in quanto reale interesse per il bene pubblico.

Un passo importante per un'evoluzione di questo sistema oggi fallimentare verso la piena attuazione del dettato costituzionale e la realizzazione degli scopi che si prefigge può essere proprio la creazione, anche per

le carceri, di registri pubblici consultabili gratuitamente *online* dal cittadino.

Le analisi critiche provenienti dall'esterno possono essere, infatti, in quest'ambito, un mezzo prezioso per riuscire a tenere la situazione penitenziaria sotto il controllo pubblico, esposta all'iniziativa di chi ritenga produttore studiarla. È inoltre importante che la società impari a conoscere i luoghi di detenzione, e deve poterlo fare non solo attraverso l'operato degli addetti ai lavori, ma anche attraverso la constatazione diretta di quanto avviene, per mezzo di dati consultabili agevolmente.

Non vi sono ragioni per nascondere le prigioni: i cittadini devono poter conoscere ciò che vi accade, e per questo è necessario che la prigione si apra alla società e che la società stessa prenda in carico le prigioni. Un chiaro esempio di questa visione è oggi offerto in Italia solo dal carcere di Bollate (Milano), progetto pilota di istituto detentivo a trattamento avanzato, dove, oltre alla pubblicazione di un sito *internet*, sono offerte ai detenuti reali opportunità di promozione delle attitudini personali e di inserimento lavorativo. Nel carcere di Bollate, i detenuti possono accedere al lavoro organizzato da cooperative e privati che collaborano e hanno realizzato le proprie sedi di lavorazione all'interno della struttura detentiva; hanno a disposizione spazi autonomi per sviluppare in proprio o in cooperative iniziative imprenditoriali; partecipano a corsi di formazione e programmi di educazione anche organizzati da imprese interessate alla ricerca e formazione di professionalità qualificate; hanno la possibilità di disporre di assistenza giuridica gratuita e di ricevere familiari e figli in stanze realizzate appositamente e arredate come vere e proprie abitazioni, dove è possibile, per esempio, trattenersi per cucinare e consumare i pasti, e dove anche l'occhio vigile degli agenti scompare dietro micromacchine nascoste a circuito chiuso.

Ai fini di una ricognizione approfondita del sistema carcerario attraverso la risorsa

offerta oggi dal mezzo telematico, il sito del carcere di Bollate, pur offrendo ottime illustrazioni delle strutture e delle attività svolte all'interno dell'istituto, pur offrendo la consultazione di informazioni e normative anche in più lingue ad uso dei detenuti, appare, però, ancora solo come un interessante *spot* di quello che il carcere può diventare, lo *spot* di un progetto da sostenere e implementare, ma che occorrerebbe non abbandonare a una mera vetrina sul *web*, non aggiornata, nei dati relativi a presenze e struttura, dal novembre del 2006.

Eppure, questo sito è l'unico esempio di pagina *web* ufficiale di una struttura carceraria italiana. Se vogliamo davvero conquistare la doverosa trasparenza al pubblico anche per questo settore, occorre necessariamente mirare alla presenza in rete di ogni istituto. Questo può avvenire in diversi modi: ottenendo la messa in rete di tante pagine *web* quanti sono gli istituti di pena presenti sul territorio, redatte in modo che siano conformi, in quanto a contenuti e frequenza di aggiornamento, a uno *standard* centrale; oppure prevedendo una gestione centrale dipendente dal portale del Ministero della giustizia nel quale far confluire, in modo il più possibile automatizzato e con la frequenza di aggiornamento più elevata possibile, i dati relativi a tutti gli istituti d'Italia; o ancora vi può essere una sintesi tra i due sistemi. Il presente disegno di legge è impostato su una gestione affidata in maniera centralizzata al Ministero della giustizia attraverso il suo sito *web*, con una frequenza di aggiornamento su base almeno semestrale, e garantisce a ogni cittadino, su *internet*, attraverso forme digitali libere e aperte, l'acquisizione di dati relativi a: bilanci delle amministrazioni penitenziarie; informazioni sulla struttura (anno di costruzione, successivi interventi edilizi, numero di bracci, numero e volumetria delle celle per ogni braccio, posti letto per cella, disposizione delle celle e degli impianti sanitari, spazi per attività ricreative e lavorative, eccetera); informazioni re-

lative agli interventi di edilizia penitenziaria, trasparenza negli appalti (compensi, amministratori, estremi dei contratti d'appalto, consulenze eccetera); *curriculum* e compensi dei quadri dirigenti operanti all'interno degli istituti; informazioni sul numero e grado degli agenti in servizio totali ed effettivi; informazioni sul numero e sui compensi del personale amministrativo totali ed effettivi; numero di educatori, psicologi, assistenti sociali, medici, personale infermieristico totali ed effettivi; numero e destinazioni dei distacchi del personale; regolamento penitenziario; numero dei detenuti presenti nell'istituto; mappa dettagliata dei detenuti e della loro composizione indicizzata per tipologie di reato, nazionalità, stato del provvedimento, permanenza residua e passata, sesso, religione eccetera; numero dei reclusi dichiarati assolti in seguito a carcerazione preventiva; numero dei detenuti aventi diritto al voto; numero dei detenuti lavoratori e loro referenti; numero dei detenuti reclusi in istituti al di fuori della regione di residenza; elenco dei progetti e dei corsi professionali svolti nell'istituto, enti referenti, numero e tipologia dei partecipanti; informazioni su numero e qualifica del personale volontario; informazioni relative al calcolo delle spese di sopravvitto; informazioni sui responsabili sanitari, incidenza di patologie, anche psichiche, e degli atti di autolesionismo, nonché della tossicodipendenza, incidenza di patologie di particolare gravità o tipiche delle persone sottoposte a privazione della libertà personale quali AIDS, epatiti, tubercolosi, scabbia eccetera; tempi e modalità di intervento medico, numero e modalità dei decessi; informazioni generali sull'istituto.

Un progetto di questo tipo, con la creazione e la gestione di una rete di dati digi-

tali relativi a ogni istituto giudiziario e carcerario d'Italia, può inoltre rappresentare il germe di un'evoluzione radicale, una rivoluzione telematica della giustizia penale, con la previsione di applicazioni riservate tramite registrazione, autorizzazione e autenticazione, che diano modo a magistrati, avvocati, familiari dei detenuti di accedere a schede digitali particolareggiate e aggiornate in tempo reale con i dettagli della storia giudiziario-detentiva di ogni singolo detenuto. Le possibilità offerte dall'uso di tali fascicoli giudiziario-carcerari digitali, una vera e propria anagrafe non pubblica dei detenuti, la cui consultazione deve essere amministrata con estremo rigore secondo le disposizioni previste dalle normative sulla *privacy*, renderebbero possibili, oltre a un cospicuo risparmio di denaro e di tempo sulle procedure burocratico-amministrative e giudiziarie, anche l'accesso a importanti servizi per i legali e i familiari dei detenuti, che avrebbero modo di essere aggiornati costantemente sulla situazione di permessi, colloqui, traduzioni, scadenze di termini, *iter* delle istanze, modalità di accesso a programmi di inserimento o a misure alternative, e simili, relativi al proprio assistito o congiunto. Una dinamica di tale portata e significato può certamente coincidere e prendere l'avvio dall'esigenza di trasparenza che sta alla base dell'iniziativa politica e parlamentare per l'anagrafe pubblica degli eletti, che occorre rivendicare, elevata alle potenzialità del mezzo digitale contemporaneo, anche per il comparto della giustizia e dell'amministrazione penale. Il presente disegno di legge prende in considerazione anche tale possibilità disponendo che tali informazioni siano rese disponibili in rete in tempo reale (comma 3).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È istituita, presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, l'Anagrafe digitale pubblica degli istituti di prevenzione e di pena, di seguito denominata «Anagrafe».

2. L'Anagrafe è costituita da un archivio elettronico, aggiornato ogni sei mesi, accessibile, in forme digitali libere e aperte, da parte di chiunque vi abbia interesse attraverso il sito *internet* del Ministero della giustizia, secondo le modalità stabilite dal regolamento di cui al comma 4, contenente, fatte salve le restrizioni giustificate da comprovate ragioni di sicurezza, le seguenti informazioni, relative ai singoli istituti di prevenzione e di pena presenti sul territorio nazionale:

- a) bilanci e rendiconti di gestione;
- b) informazioni relative alla struttura dell'istituto, tra le quali l'anno di costruzione, eventuali successivi interventi edilizi, il numero di bracci, il numero e la volumetria delle celle per ogni braccio, il numero di posti letto per cella, la disposizione delle celle e degli impianti sanitari, nonché la descrizione degli spazi disponibili per attività ricreative o lavorative;
- c) informazioni relative agli interventi di edilizia penitenziaria eventualmente effettuati o in corso, con particolare riferimento ai dati relativi alla gestione e all'esecuzione degli appalti di lavoro e di servizi, comprensivi dei compensi erogati, dei nominativi di amministratori e consulenti con l'indicazione della rispettiva funzione, nonché degli estremi dei contratti di appalto;

d) curriculum e compensi del personale direttivo e dirigenziale effettivamente in servizio presso l'istituto;

e) informazioni relative al numero e al grado degli operatori di polizia penitenziaria effettivamente in servizio presso l'istituto;

f) informazioni relative al numero e alla retribuzione del personale amministrativo effettivamente in servizio presso l'istituto;

g) informazioni relative al numero di educatori, psicologi, assistenti sociali, medici e infermieri effettivamente in servizio presso l'istituto;

h) informazioni relative all'entità del personale distaccato e alla relativa destinazione;

i) informazioni relative al numero della popolazione ristretta presso l'istituto;

l) descrizione in forma anonima della popolazione penitenziaria di ciascun istituto e della sua composizione per tipologie di reato, nazionalità, permanenza residua e passata, sesso e titolo di detenzione;

m) informazioni relative al numero dei detenuti prosciolti in seguito all'esecuzione di provvedimenti applicativi di misure di custodia cautelare;

n) informazioni relative al numero dei detenuti aventi diritto di voto;

o) informazioni relative al numero e alla provenienza dei detenuti residenti in regioni diverse da quella nel cui territorio è scontata la pena;

p) informazioni relative al numero dei detenuti ammessi al lavoro all'interno e all'esterno dell'istituto, referenze lavorative e mansioni assegnate;

q) descrizione dei progetti e dei corsi professionali e formativi svolti nell'istituto, comprensiva delle indicazioni degli enti referenti e del numero e della tipologia dei partecipanti;

r) informazioni relative al numero e alla qualifica del personale volontario;

s) informazioni relative al calcolo delle spese di sopravvitto;

t) informazioni relative ai responsabili sanitari e dati relativi all'incidenza di patologie, anche di natura psichica, agli episodi di autolesionismo verificatisi nell'istituto, alle tossicodipendenze, all'incidenza di patologie tipiche o di particolare gravità o che assumano, o tendano ad assumere, carattere epidemico tra la popolazione detenuta;

u) informazioni relative ai tempi medi e alle modalità di esecuzione degli interventi medici, nonché al numero e alle caratteristiche dei decessi verificatisi nell'istituto;

v) copia del regolamento penitenziario vigente presso l'istituto;

z) informazioni generali sull'istituto.

3. L'Anagrafe contiene altresì le informazioni, rese disponibili in tempo reale, relative allo stato dei procedimenti amministrativi concernenti le istanze di trasferimento o declassificazione, i reclami e le richieste formalmente rivolte dai detenuti al direttore di ciascun istituto di pena ovvero all'amministrazione penitenziaria, nonché le informazioni concernenti lo stato dei procedimenti pendenti dinanzi alla magistratura di sorveglianza competente per territorio, attivati da ciascun detenuto. L'accesso alle informazioni di cui al periodo precedente è consentito unicamente ai difensori e ai soggetti a tal fine indicati dal detenuto, mediante accessi riservati, registrati, autenticati e autorizzati dalle competenti autorità dell'amministrazione penitenziaria, secondo le modalità stabilite dal regolamento di cui al comma 4.

4. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della giustizia adotta, con proprio decreto, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il regolamento contenente la disciplina del funzionamento e delle modalità di accesso all'Anagrafe, nonché della conservazione dei dati personali ivi contenuti, nel rispetto di quanto previsto dal capo I del titolo I della parte II del codice in materia di protezione dei dati personali,

di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003,
n. 196.