

**Dalla parte
di Antigone**

Primo rapporto
sulle donne detenute
in Italia

Lo Sportello di Antigone a Rebibbia femminile: figli, salute, benefici e anagrafe le questioni più sentite

Dario Di Cecca



ANTIGONE

Rebibbia femminile: numeri e struttura

Secondo i dati più recenti messi a disposizione dal Ministero della Giustizia, su un totale di 2.392 donne detenute in Italia, 390 sono ristrette negli istituti del Lazio¹⁾. La maggior parte di loro si trova presso la Casa Circondariale Rebibbia femminile di Roma, il più grande dei quattro istituti esclusivamente femminili presenti nel nostro Paese. Qui, infatti, sono presenti, a fronte di una capienza regolamentare di 275 posti, 324 detenute, di cui 120 di nazionalità straniera²⁾.

Uno dei problemi più sentiti della detenzione femminile è quello delle detenute madri con figli al seguito. Al 31 gennaio 2023 negli istituti penitenziari italiani sono, in totale, 15, di cui 9 straniere. I bambini che vivono la privazione della libertà con le madri sono 17. A Rebibbia femminile le madri con prole al seguito sono ospitate nel reparto Nido, composto da 4 stanze con 4 posti cadauna. Attualmente si segnala la presenza di una sola detenuta madre con un figlio al seguito, di nazionalità straniera³⁾.

I numeri pubblicati dal Ministero della Giustizia appaiono in leggera flessione rispetto a quelli rilevati al momento dell'ultima visita condotta dall'Osservatorio sulle condizioni di detenzione dell'Associazione Antigone (10 giugno 2022), quando era stata rilevata la presenza di 336 donne detenute su 260 posti regolamentari⁴⁾. Le donne straniere erano 114 e 221 quelle con una condanna definitiva. Nella sezione nido era presente una sola mamma ma con due bambini⁵⁾.

L'istituto è suddiviso nei seguenti reparti: "Camerotti", dove si trovano le detenute comuni (ovvero non inserite in circuiti speciali) in attesa di giudizio; "Cellulare", per le detenute comuni condannate con sentenza definitiva; infermeria, che include due celle videosorvegliate singole; alta sicurezza, suddivisa in "AS2" (ovvero circuito di Alta Sicurezza 2, in cui sono custoditi soggetti imputati o condannati per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza) e AS3 (ovvero circuito di "Alta Sicurezza 3", in cui si trovano le detenute che hanno rivestito un ruolo di vertice nelle organizzazioni criminali dedite allo spaccio di stupefacenti); Reparto "Z" (per familiari di collaboratori). Le detenute ammesse al lavoro all'esterno a norma dell'art. 21 Ord. Penit. si trovano nel reparto "Orchidea"

e in quello dedicato alle semilibere.

Il carcere si presenta in buone condizioni strutturali e molte delle attività interrotte durante il periodo peggiore della pandemia sono riprese. L'Istituto ha a disposizione una azienda agricola interna che si estende per circa 10 ettari, dotata di serre e alcuni macchinari, dove si coltivano frutta e ortaggi.

Nell'azienda sono impegnate quasi tutte le detenute alle dipendenze dell'amministrazione. Poche sono le persone che lavorano all'esterno dell'Istituto. Attualmente sono attivi diversi corsi scolastici (alberghiero, ITIS ed artistico), oltre ai corsi universitari. Sono inoltre previste alcune attività culturali, sportive o ricreative, come teatro, calcetto, letture, e un corso di sceneggiatura nel reparto AS2.

Il contributo di Antigone all'attivazione dello Sportello di informazione legale

Nella variegata e complessa realtà di Rebibbia Femminile di Roma, l'Associazione Antigone ha contribuito ad attivare uno sportello di informazione legale, operativo dal 2017. Questa iniziativa si colloca all'interno della più ampio progetto "Diritti in carcere" e della *Prison Law Clinic*, nata grazie a un protocollo siglato tra Amministrazione penitenziaria, Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre e Associazione Antigone (a cui recentemente si è aggiunta anche la convenzione con il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Lazio)⁶⁾.

Da ormai diversi anni, infatti, Antigone svolge nelle carceri romane attività di sportello informativo, operando sia in autonomia che nell'ambito di più ampie convenzioni stipulate con altri enti. Lo "Sportello per i diritti" presso la Casa Circondariale Rebibbia Nuovo Complesso di Roma è stato il primo ad essere istituito, nel 2012. Dall'inizio del 2015 Antigone ha collaborato con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre nell'attivazione di una serie di sportelli di informazione legale in carcere. L'attività ha coinvolto decine di studenti che, sotto la supervisione di tutor (esperti in diritto penale, penitenziario e

dell'immigrazione) hanno prestato la loro assistenza a centinaia di detenuti delle principali carceri romane. Il primo Sportello di informazione legale patrocinato da Antigone e Roma Tre è entrato in funzione nel febbraio del 2015 presso la Casa Circondariale di Regina Coeli. Sulla scorta di questa esperienza, nell'aprile del 2017 è stato attivato un nuovo Sportello anche presso la Casa Circondariale Femminile di Rebibbia.

Il team dello Sportello che opera in questo carcere è composto da otto operatori, selezionati tra coloro che hanno preso parte a un periodo di formazione all'interno della clinica legale di Roma Tre, coordinati da un avvocato con funzione di tutor esperto.

Originariamente rivolto esclusivamente alle detenute straniere, in seguito lo Sportello ha esteso la propria attività anche alle detenute italiane, raccogliendo le richieste avanzate in tal senso dal personale e dalla popolazione carceraria. Dunque, accanto alle tematiche specifiche del diritto dell'immigrazione (rinnovo dei permessi di soggiorno, richieste di asilo, espulsioni, trasferimenti all'estero, rogatorie internazionali, mandati d'arresto europei, problemi con documenti di identità, rapporti con ambasciate e consolati), l'attività dello sportello, dal mese di settembre 2019, abbraccia tutte le più ampie materie che riguardano l'esecuzione della pena e il diritto penitenziario.

Gli operatori dello Sportello, fino alla fine di febbraio 2020, hanno svolto regolarmente i loro ingressi in carcere con cadenza bimensile, incontrando una media di 10 detenute ad ogni ingresso. Dal mese di maggio 2017 alla fine di febbraio 2020 lo sportello ha effettuato un totale di 60 ingressi, svolgendo complessivamente circa 600 colloqui con decine di detenute, italiane e straniere. Il numero complessivo, ovviamente, non si riferisce alle singole detenute incontrate, dato che, per evidenti motivi di carattere organizzativo, talvolta è necessario incontrare più volte per un colloquio la stessa detenuta, al fine di portare a completamento la lavorazione della sua pratica.

All'inizio del 2020, il Garante delle persone private della libertà della Regione Lazio ha avviato un progetto di integrazione con Università e associazioni qualificate per il rafforzamento degli strumenti di tutela dei diritti dei detenuti, attraverso

l'istituzione di nuovi "Sportelli per i diritti" presso le principali carceri presenti sul territorio regionale. Nell'ambito di tale progetto, il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre, con la collaborazione dell'Associazione Antigone, ha ricevuto l'affidamento dell'attivazione degli Sportelli presso tutte le carceri per adulti di Roma, tra cui anche Rebibbia femminile.

Nell'ambito di questa nuova convenzione, dal 2020 lo "Sportello per i diritti" ha effettuato, solo presso Rebibbia femminile, quasi cento accessi in istituto, svolgendo un totale di quasi cinquecento colloqui individuali⁷⁾.

L'esperienza dello Sportello

Come si è detto, dal 2019 lo sportello non si dedica più esclusivamente alle tematiche tipiche della detenzione degli stranieri, ma si occupa di tutte le principali problematiche attinenti alla vita penitenziaria. La maggior parte delle richieste di assistenza ricevute ha riguardato le misure alternative al carcere, la liberazione anticipata, i colloqui visivi e telefonici con familiari e terze persone, l'esecuzione penale esterna, la richiesta di benefici, il regime di detenzione speciale per reati ostativi. Come in altri istituti del polo di Rebibbia, anche qui sono stati segnalati ritardi nelle risposte da parte della Magistratura di Sorveglianza, soprattutto alle richieste di riconoscimento dei giorni di liberazione anticipata da parte delle detenute.

Tuttavia, nel corso dei colloqui con la popolazione ristretta e con il personale dell'istituto, sono emerse anche segnalazioni su materie che, a un primo sguardo, sembrerebbero non riguardare direttamente l'esecuzione penale, almeno così come essa viene percepita nell'immaginario comune.

Uno dei principali nodi problematici, riscontrato anche nella esperienza dello sportello, è quello dell'assistenza sanitaria. Eppure la salute dei detenuti è tutelata da numerose norme, sia di carattere nazionale che sovranazionale. Tra queste, ad esempio, le Regole penitenziarie europee, allegate alla Raccomandazione adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2006, dedicano l'intera Parte III proprio alla tutela della salute (dalla Regola 39 alla 48). Queste

riguardano le cure sanitarie, l'organizzazione del servizio sanitario penitenziario, il personale medico e curante, i doveri del medico, l'organizzazione della fornitura di cure sanitarie, la salute mentale. Si tratta, come noto, di uno strumento di soft law, non avendo le raccomandazioni del Comitato dei Ministri efficacia vincolante per gli Stati, ai quali appunto si "raccomanda" di «farsi guidare nella propria legislazione, politica e prassi dalle Regole», come chiarito dallo stesso Consiglio d'Europa.

Per quanto riguarda la normativa nazionale, già prima della riforma dell'ordinamento penitenziario con i decreti legislativi del 2018⁸⁾, era intervenuta la c.d. Riforma della sanità penitenziaria, ovvero il d.lgs. 22 giugno 1999, n. 230, poi recepito e adattato dal D.P.C.M. 1° aprile 2008. In nome del principio di eguaglianza e parità di trattamento tra persone libere e private della libertà, veniva sancito il passaggio di competenze sulle prestazioni sanitarie all'interno degli istituti penitenziari dal Ministero della Giustizia al Ministero della Salute e quindi, al Sistema Sanitario Nazionale.

Il passaggio di competenze, tuttavia, da solo non è in grado di garantire una piena effettività della tutela del diritto alla salute delle persone detenute, soprattutto laddove non sia accompagnato da adeguati investimenti in termini di risorse economiche e personale. Ne sono conferma le numerose segnalazioni ricevute dagli operatori dello Sportello nel corso dei colloqui svolti: è stata lamentata, in generale, da parte di diverse detenute, la difficoltà di accesso alle cure, la carenza numerica del personale sanitario e l'inadeguatezza dell'alimentazione per mancanza di conformità alle esigenze terapeutiche; sono stati segnalati problemi nell'approvvigionamento di medicinali diversi da quelli in uso in istituto ma, a volte, gli unici in grado di curare al meglio le patologie delle detenute; più volte, anche dal personale, è stata evidenziata l'impossibilità di effettuare visite mediche programmate a causa della indisponibilità del servizio di scorta. Quest'ultimo problema, in particolare, è molto sentito, dato che rinviare una visita o un esame programmato da tempo comporta la necessità di effettuare una nuova prenotazione, allungando ulteriormente i tempi di attesa anche in caso di gravi patologie, con alto rischio per la salute della detenuta malata.

Altro problema strettamente collegato è quello della salute mentale.

L'ordinamento penitenziario prevede la possibilità di assegnare detenuti affetti da patologie psichiatriche in sezioni speciali, denominate "articolarioni per la salute mentale", volte a garantire servizi di assistenza rafforzata per rendere il regime carcerario compatibile con i disturbi psichiatrici (artt.111 e 112 del D.P.R 230 del 2000). L'incidenza di patologie psicologiche e psichiatriche in carcere è molto più elevata rispetto a quella che si può riscontrare nella popolazione libera, così come il tasso di suicidi: proprio il 2022 ha raggiunto il triste primato dell'anno con il maggior numero di detenuti che si sono tolti la vita⁹). Ciononostante, diverse detenute hanno lamentato agli operatori dello Sportello di non sentirsi adeguatamente seguite dagli psicologi e dagli psichiatri, anche a causa del sottodimensionamento dell'organico rispetto alle reali esigenze.

Infine, come già segnalato in uno dei precedenti rapporti di Antigone sulle condizioni di detenzione, uno dei principali problemi che incontrano le donne straniere è la difficoltà a ottenere documenti validi che permettano loro di poter accedere ai diritti previsti dalla legge italiana e dall'ordinamento penitenziario¹⁰). Le domande più frequenti riguardano i permessi di soggiorno: nonostante la grande disponibilità manifestata dalla direzione e dal personale dell'istituto di Rebibbia femminile, ottenere il rilascio e il rinnovo di questo documento dal carcere è particolarmente difficoltoso. Questo avviene sia perché in molti casi il reato per cui si sta scontando la detenzione è considerato ostativo alla concessione del permesso di soggiorno, sia perché, anche qualora ne esistano i presupposti, la procedura da seguire è particolarmente complessa e richiede un dialogo tra amministrazione penitenziaria e ufficio immigrazione che spesso si rivela lento e farraginoso.

Anche quando non si tratta di permessi di soggiorno, la difficoltà nell'ottenere alcune tipologie di documenti comporta pesanti ricadute negative sulla qualità della vita detentiva delle donne incontrate, sino a rischiare di compromettere l'accesso ai più basilari diritti, come quello di poter svolgere colloqui visivi e telefonici con familiari o congiunti, accedere al lavoro o a prestazioni previdenziali o sanitarie.

Il 13 gennaio 2023, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale ha comunicato di avere espresso un parere in ordine all'attuazione

dell'art. 45 comma 4 dell'Ordinamento penitenziario, con particolare riguardo alle persone straniere detenute o internate, anche se prive di permesso di soggiorno¹⁾.

L'art. 11 comma 1 lettera r) del D. Lgs. 2 ottobre 2018, n. 123, infatti, ha inserito nell'art. 45 dell'Ordinamento penitenziario un nuovo comma, sancendo che «il detenuto o l'internato privo di residenza anagrafica è iscritto, su segnalazione del direttore, nei registri della popolazione residente del comune dove è ubicata la struttura. Al condannato è richiesto di optare tra il mantenimento della precedente residenza anagrafica e quella presso la struttura ove è detenuto o internato. L'opzione può essere in ogni tempo modificata».

Nel comunicato, il Garante rileva come la mancata applicazione di tale norma comporta, per i detenuti, l'impossibilità di vedersi attribuita una carta di identità, di accedere a misure non detentive, di usufruire di prestazioni assistenziali spesso indispensabili e di attivare programmi di vita esterni una volta riacquistata la libertà personale. Inoltre, la mancanza di una carta d'identità è di forte ostacolo all'accesso a percorsi di regolarizzazione presso le Autorità di pubblica sicurezza, incluso il riconoscimento della protezione speciale.

Il Garante nazionale, quindi, ha invitato i Direttori degli Istituti detentivi e delle REMS, i Sindaci e gli Assessori regionali competenti in tema di tutela della salute, a una pronta applicazione della legge.

1) https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST414661&previousPage=mg_1_14(Dati aggiornati al 31 gennaio 2023).

2) https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST414676&previousPage=mg_1_14(Dati aggiornati al 31 gennaio 2023).

3) https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST414673&previousPage=mg_1_14(Dati aggiornati al 31 gennaio 2023).

4) La lieve differenza tra i dati sulla capienza potrebbe essere dovuta anche ai criteri di calcolo adottati. Il Ministero della Giustizia, ad esempio, precisa che i posti sono calcolati sulla base del criterio di 9 metri quadrati per singolo detenuto più 5 metri quadrati per gli altri, lo stesso per cui in Italia viene concessa l'abitabilità alle abitazioni, senza tenere conto di eventuali situazioni transitorie che comportano scostamenti temporanei dal valore indicato.

5) Cfr. l'ultima scheda sull'istituto redatta dall'Osservatorio sulle condizioni di detenzione di Antigone: <https://www.>

antigone.it/osservatorio_detenzione/lazio/52-casa-circondariale-di-rebibbia-femminile.

6) Per approfondire, si rinvia agli articoli pubblicati nel XVII (<https://www.rapportoantigone.it/diciassettesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/lo-sportello-per-i-diritti-lesperienza-di-roma/>) e XVIII Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione (<https://www.rapportoantigone.it/diciottesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/gli-sportelli-di-informazione-legale-sul-territorio-romano/>) e al saggio di D. Di Cecca – S. Talini, The role of the university and legal information in guaranteeing the rights of prisoners: the fundamental relationship between training and practice, Roma Tre Law Review – 02/2020, pp. 133-141 (<https://romatrepress.uniroma3.it/libro/roma-tre-law-review-02-2020/>).

7) Anche in questo caso, occorre tenere presente che, per gli stessi motivi di carattere organizzativo, in molti casi è necessario incontrare più volte per un colloquio la stessa detenuta, al fine di portare a completamento la lavorazione della sua pratica.

8) In particolare, sulle modifiche alla disciplina della salute in carcere, M. Miravalle, La salute psico-fisica dei detenuti, in P. Gonnella (a cura di), La riforma dell'ordinamento penitenziario, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 33-48

9) Per un'analisi dei suicidi negli Istituti penitenziari si rinvia al recente studio del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale: <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/baefe95d2cc04f34eb23db56ba3b6fea.pdf>.

10) <https://www.antigone.it/quattordicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/detenzione-femminile/>.

11) Si veda il parere espresso dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/204779406d454ee5ff67d9133297688b.pdf>.



ANTIGONE

associazione antigone

via Monti di Pietralata, 16
00157 Roma
www.antigone.it

Aprile 2023

ISBN 9788898688395

con il contributo di



Fondazione
Haiku Lugano



Legance
AVVOCATI ASSOCIATI



Direzione Generale
Giustizia e consumatori
dell'Unione Europea