

Assessorato alla Promozione delle politiche sociali e di quelle educative per l'infanzia e l'adolescenza.
Politiche per l'immigrazione. Sviluppo del volontariato, dell'associazionismo e del terzo settore.

**RELAZIONE SULLA SITUAZIONE PENITENZIARIA
IN EMILIA-ROMAGNA NELL'ANNO 2008**

(L.R. 19 FEBBRAIO 2008 N. 3, ART. 9)

Giugno 2009

Si ringraziano per la collaborazione l'Assessorato alle Politiche per la Salute e l'Assessorato alla Scuola, formazione professionale, università, lavoro, pari opportunità

INDICE

Capitolo 1. LA SITUAZIONE PENITENZIARIA: IL CONTESTO NAZIONALE	Pag.	1
Capitolo 2. IL QUADRO DELLA SITUAZIONE PENITENZIARIA NELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA	Pag.	3
Capitolo 3. LE POLITICHE SOCIALI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA IN AMBITO PENITENZIARIO	Pag.	10
Capitolo 4. GIUSTIZIA MINORILE: Le istituzioni e i servizi per minori imputati di reato	Pag.	14
Capitolo 5. LA SALUTE NELLE CARCERI	Pag.	17
Capitolo 6. ATTIVITÀ PER PERSONE IN ESECUZIONE PENALE FINANZIATE CON IL FSE	Pag.	19

Capitolo 1.

LA SITUAZIONE PENITENZIARIA: IL CONTESTO NAZIONALE

In Italia, il dibattito che ha caratterizzato il 2008 in materia di carcere ha riguardato in larga parte l'aumento significativo ed allarmante dei detenuti, fino ad annullare l'effetto indulto¹, con il conseguente critico problema del **sovraffollamento** degli Istituti penitenziari. A tal riguardo, in aprile 2009 il Presidente della Regione Vasco Errani ha scritto una lettera al Ministro della Giustizia Angelino Alfano, tuttora senza risposta, in cui lancia l'allarme per la situazione degli istituti penitenziari dell'Emilia-Romagna e dove chiede un intervento urgente.

Il trend ²riassume la situazione:

il numero dei detenuti passa dai 48.693 del 31 dicembre 2007 ai 55.057 del 30 giugno 2008, ai 58.127 del 31 dicembre 2008: 9.434 in più in un anno. L'incremento medio mensile è di 786 detenuti.

PRESENZE al 31 Dicembre 2008

Tipo Istituto	Donne	Uomini	Totale	N. Istituti
CASE DI RECLUSIONE				38
Condannati	135	7.010	7.145	
Imputati	43	1.365	1.408	
Internati	11	293	304	
Da Impostare (*)	-	6	6	
Totale	189	8.674	8.863	
CASE CIRCONDARIALI				161
Condannati	932	18.379	19.311	
Imputati	1.297	27.052	28.349	
Internati	8	24	32	
Da Impostare (*)	1	58	59	
Totale	2.238	45.513	47.751	
ISTITUTI PER LE MISURE DI SICUREZZA				7
Condannati	6	125	131	
Imputati	10	69	79	
Internati	83	1.220	1.303	
Da Impostare (*)	-	-	-	
Totale	99	1.414	1.513	
Totale generale	2.526	55.601	58.127	206

Nota(*): La categoria "Da Impostare" si riferisce ad una situazione transitoria, comprende quei soggetti per i quali è momentaneamente impossibile inserire nell'archivio informatico lo stato giuridico, in quanto non sono ancora disponibili tutti gli atti ufficiali necessari

Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica

Se consideriamo che la "capienza regolamentare" al 31 dicembre 2008 è di 43.066 posti, il tasso di sovraffollamento è del 134% (134 detenuti ogni 100 posti).

Inoltre a livello nazionale viene sfiorato il parametro cosiddetto di "capienza tollerabile" di 63.586 posti.

I dati di flusso, che corrispondono alle persone che transitano dal sistema penitenziario, registrano che il totale degli ingressi dalla libertà nel corso dell'anno 2008 ammonta a 92.800 (di cui 43.099, il 46,44% del totale, cioè quasi la metà, sono stranieri), mentre le uscite in libertà nel corso del 2008 sono 73.146.

Al 31 dicembre 2008 gli stranieri detenuti sono 21.562, il **37,09%** del totale. La media europea (dati al 2006) è di **20,3%**.

"La lentezza dei tempi della giustizia è una delle principali cause del sovraffollamento delle carceri italiane", spiega il "Rapporto Eurispes 2009"³.

¹ Legge 241/06 del 31/07/2006 "Concessione di indulto".

² Dati Ministero della Giustizia - DAP

Più della metà dei detenuti sono in attesa di giudizio⁴ : i "giudicabili" sono il 51% dei carcerati, i "definitivi" il 46% (i restanti sono gli internati).

Queste percentuali crescono ulteriormente se si tratta di stranieri, dei quali più del 60% attende il giudizio in carcere.

La diminuzione dell'accesso all'area penale esterna contribuisce ad aumentare ulteriormente il numero delle presenze in carcere. C'è una massiccia presenza in carcere di stranieri, per i quali le possibilità di misure alternative incontrano molti oggettivi ostacoli nell'irregolarità, nella mancanza di domicilio certo, nella disoccupazione ecc..

In Italia, pur permanendo un acceso dibattito al riguardo, diverse ricerche hanno evidenziato la decisa diminuzione di recidività (fino a tre volte) per coloro che usufruiscono di misure alternative rispetto a chi sconta tutta la pena in carcere.

*"L'Unione europea crede che le misure alternative di detenzione rappresentino la via preferenziale per la riabilitazione dei condannati. Reinserimento nella società della persona condannata, diminuzione della popolazione carceraria e monitoraggio costante del comportamento dell'autore di un reato che usufruisce di sanzioni sostitutive alla pena detentiva o di misure di sospensione condizionale, sono, infatti, i principali obiettivi perseguiti dall'Ue, che, con la decisione quadro 2008/947/Gai del 27 novembre 2008, mira all'introduzione, nei singoli Stati membri, del principio del reciproco riconoscimento per quanto riguarda le sentenze e le decisioni di sospensione condizionale."*⁵

Di fatto però in Italia l'accesso alle misure alternative è sempre più difficile e raro, diventando una delle principali concause del sovraffollamento.

Il turn over è così alto da mettere in seria difficoltà i servizi penitenziari nell'adempimento dei compiti istituzionali, primo fra tutti il lavoro rieducativo e di reinserimento sociale.

Molti e drammatici sono gli effetti del sovraffollamento: da un impegno ridotto nell'area trattamentale, al **deterioramento estremo della qualità di vita in carcere** con le conseguenti situazioni di rischio ed episodi critici, dei quali naturalmente i suicidi vanno considerati al primo posto.

Anche il personale del sistema penitenziario, assieme ai detenuti, fa le spese della situazione di sovraffollamento: si assiste alla **carenza numerica del personale**, all'avvilimento della professionalità e delle condizioni di lavoro degli operatori, come essi stessi denunciano.

Nel corso dell'anno 2008 sono state molte le linee d'intervento di volta in volta discusse in ambito governativo in tema di sovraffollamento. Fra le ipotesi avanzate:

- rimpatrio di detenuti stranieri per scontare la pena nei Paesi di provenienza;
- costruzione di nuove carceri;
- ampliamento delle misure alternative connettendole o meno a lavori di pubblica utilità, utilizzando i braccialetti elettronici come strumento di controllo, e mandando agenti di polizia penitenziaria a lavorare negli U.E.P.E. come supporto nel controllo degli affidati;
- differenziazione delle pene e rapido approntamento di carceri "leggere" per detenuti con pene lievi e a bassa pericolosità sociale;
- oppure: veloce approntamento di sessanta carceri dove mettere i detenuti in custodia cautelare (che come sappiamo sono in Italia particolarmente numerosi).

Ma ciascuno di questi possibili rimedi – ogni volta annunciato come di imminente attuazione – si scontra con problemi e critiche, molte delle quali avanzate dalla stessa maggioranza di governo.

Il Ministero della Giustizia è successivamente giunto al cosiddetto "**Piano carceri**", il cui programma di interventi è stato divulgato in maggio 2009.

L'anno 2008 segna infine i passi definitivi per l'attuazione della riforma sanitaria, che ha concluso in corso d'anno il **passaggio della medicina penitenziaria** nel Sistema Sanitario Nazionale.

³ 21° Rapporto Eurispes - cap.5 Giustizia

⁴ Dati Ministero della Giustizia - DAP

⁵ 21° Rapporto Eurispes - cap.5 Giustizia

Capitolo 2. IL QUADRO DELLA SITUAZIONE PENITENZIARIA NELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Dati sulla popolazione detenuta in Emilia-Romagna

DATI REGIONALI AL 31/12/2008 e indici di **sovraffollamento**

	Capienza regolamentare*	Detenuti presenti			Indice di sovraffollamento (presenze su 100 posti)
		Uomini	Donne	Totale	
PIACENZA	178	361	15	376	211,24
PARMA CC	55	96	0	96	174,55
PARMA CR	263	343	0	343	130,42
REGGIO EMILIA CC	161	307	0	307	190,68
REGGIO E. OPG	132	316	0	316	239,39
MODENA CC	222	455	26	481	216,67
CSTLFR. E.	139	114	0	114	82,01
SALICETA S.G. CL	68	79	0	79	116,18
BOLOGNA	483	967	64	1031	213,46
FERRARA	247	433	0	433	175,30
FORLI'	135	169	18	187	138,52
RAVENNA	59	149	0	149	252,54
RIMINI	123	162	0	162	131,70
TOTALE	2.274	3.951	123	4.074	179,16
CAPIENZA tollerabile	3.765				

FONTE: sito del Ministero della Giustizia (DAP)

Al 31 dicembre 2008 in Emilia-Romagna erano presenti **4.074 detenuti** (dei quali **2.116 stranieri**), con un tasso di sovraffollamento rispetto alla capienza regolamentare (2.274) del **179,16%** (al 31/12/07 era del 152%). In particolare, a Piacenza, all'OPG di Reggio Emilia, a Modena, a Bologna e a Ravenna i detenuti sono molto più del doppio. Inoltre risultava già superato il tetto della cosiddetta "capienza tollerabile".

L'aumento rispetto al 31 dicembre 2007 è di 461 detenuti (il 17,74%).

Si è superato il dato pre-indulto: a giugno 2006 i detenuti in regione erano infatti 4.053.

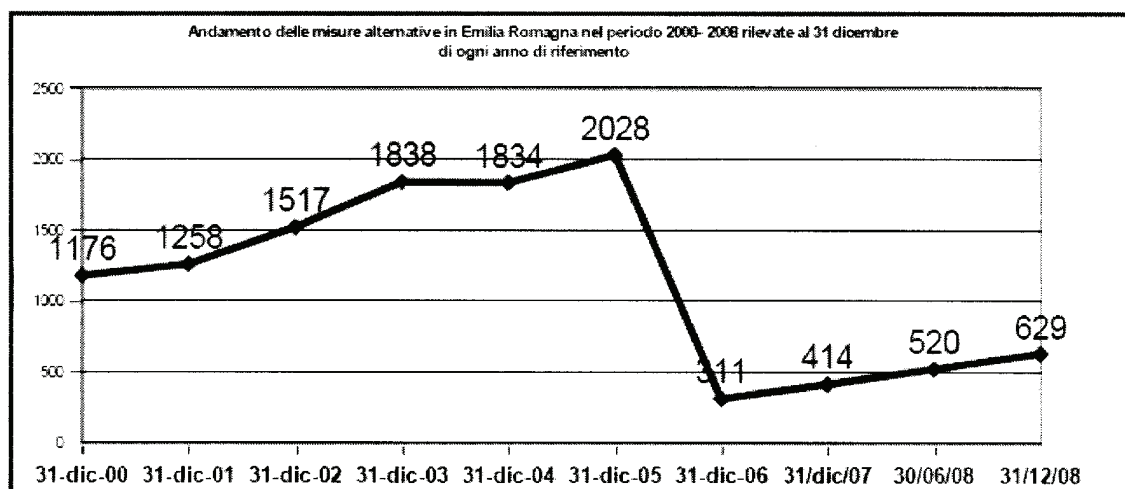
Il 26 febbraio 2009, giorno in cui la capienza nazionale supera i 60.000 detenuti, l'Emilia-Romagna risulta essere la regione più sovraffollata d'Italia (4.302) con 189 detenuti ogni 100 posti.

Alla data del 31 dicembre 2008 i soggetti in **misura alternativa** in carico agli Uffici di Esecuzione Penale Esterna della regione erano 629.

MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE NELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA
Totali soggetti in carico agli UEPE - ALLA DATA DEL 31 DICEMBRE 2008

	REGGIO EMILIA	MODENA	BOLOGNA	SEDE DI SERVIZIO DI RIMINI	SEDE DI SERVIZIO DI RAVENNA	TOTALE
AFFIDATI IN PROVA AL SERVIZIO SOCIALE art.47 L.354	71	38	143	34	34	320
AFFIDATI IN PROVA TOSSICODIPENDENTI art 94 T.U.309	22	9	47	36	15	129
DETENUTI DOMICILIARI art 47 L.354/75	67	15	62	15	21	180
INDULTINO L.207/2003	0	0	0	0	0	0
TOT MISURE ALTERNATIVE	160	62	252	85	70	629

Dopo la consistente diminuzione seguita all'indulto, che lasciava 311 persone in misura alternativa, si è avuto in questa Regione nell'intervallo di tempo tra il 31 dicembre 2006 e il 31 dicembre 2008 un incremento superiore al 50%.



Nella nostra regione inoltre, dove gli agenti effettivamente operanti sono 1.758, manca un 26,8% degli organici previsti (2.401). Inoltre gli educatori presenti in tutti gli istituti sono 26, con una diminuzione di 4 unità rispetto all'anno precedente.

Queste carenze vanificano le opportunità in termini di reinserimento offerte da un territorio attento e disponibile.

Le condizioni di vita in carcere sono allarmanti, con l'aumento degli episodi di aggressioni, violenze, autolesionismi e persino suicidi, sia fra i detenuti che fra gli agenti, come le loro organizzazioni sindacali denunciano.

Se l'anno precedente i detenuti **residenti** in regione erano quasi il 63%, al 31 dicembre 2008 la percentuale scende al 58,49% (2.383 su 4.074), con una netta diminuzione percentuale rispetto all'anno scorso.

Questo è un dato che evidenzia come sia reso difficile il lavoro di reinserimento sociale dei detenuti, il cui buon esito è agevolato dal trascorrere la pena nel territorio di riferimento.

Per quanto riguarda la **posizione giuridica**, in Emilia-Romagna risultano condannati in via definitiva 1.379 detenuti (il 33,85% a fronte di un dato nazionale del 45,74%), mentre 2.230 sono imputati in attesa di giudizio (54,74%).
L'incremento delle custodie cautelari riguarda soprattutto i detenuti stranieri.

Situazione al 31 dicembre 2008

Regione di detenzione	Posizione giuridica							Totale
	Attesa 1° giudizio	Appellante	Ricorrente	Imputato misto	Definitivo	Internato	Da impostare (*)	
EMILIA - ROMAGNA	962	856	287	125	1379	461	4	4.074
Totale nazionale	14.671	9.555	3.865	1.745	26.587	1.639	65	58.127

Fonte: D.A.P. - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - SEZIONE STATISTICA

(*): La categoria "Da Impostare" si riferisce ad una situazione transitoria, comprende quei soggetti per i quali è momentaneamente impossibile inserire nell'archivio informatico lo stato giuridico, in quanto non sono ancora disponibili tutti gli atti ufficiali necessari.

L'alta percentuale di detenuti in attesa di giudizio è un dato che contribuisce ad aumentare il sovraffollamento e ad aumentarlo soprattutto di detenuti che restano in attesa molto tempo, pertanto in assenza di qualunque programma di trattamento rieducativo o di reinserimento sociale.

Per quanto riguarda le **tipologie di reato** ascritte ai detenuti, i dati nazionali vedono i reati contro il patrimonio i primi per i detenuti italiani col 31,92% (il 23,72% per gli stranieri). I reati contro la persona sono la seconda causa di carcerazione per il 18,61% dei detenuti italiani (il 19,55% degli stranieri). Il 30,79 dei detenuti stranieri è in carcere per reati legati alla droga (il 9,72% dei detenuti italiani).

La cosiddetta "legge stranieri" (L.189/2002) porta in carcere il 5,14% dei detenuti stranieri, con un incremento rispetto all'anno scorso.

REATI ASCRITTI AI DETENUTI ITALIANI RISTRETTI NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI NELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA ALLA DATA DEL 31 DICEMBRE 2008

TIPOLOGIA DI REATI	DONNE	UOMINI	TOTALE	%
CONTRO IL PATRIMONIO	52	2384	2436	31,92
CONTRO LA PERSONA	16	1404	1420	18,61
LEGGE ARMI	4	1258	1262	16,54
LEGGE DROGA	24	718	742	9,72
CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	9	278	287	3,76
LEGGE STRANIERI	1	6	7	0,09
Totale complessivo	106	6048	6154	80,64

Fonte: D.A.P. - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - sezione statistica

**REATI ASCRITTI AI DETENUTI STRANIERI RISTRETTI NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI
NELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA ALLA DATA DEL 31 DICEMBRE 2008**

TIPOLOGIA DI REATI	DONNE	UOMINI	TOTALE	%
LEGGE DROGA	36	1240	1276	30,79
CONTRO IL PATRIMONIO	35	948	983	23,72
CONTRO LA PERSONA	8	802	810	19,55
CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	3	263	266	6,42
LEGGE STRANIERI	5	208	213	5,14
LEGGE ARMI	2	172	174	4,20
Totale complessivo	89	3633	3722	89,82

N.B Nel caso in cui ad un soggetto siano ascritti più reati, rientranti in una o più categorie, egli è stato conteggiato più volte, per ciascuno dei suoi reati.

Fonte: D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - sezione statistica

Per quanto riguarda il livello di **alfabetizzazione/istruzione**, su 4.074 detenuti in regione, 1.891 risultano non rilevati.

Dei restanti 2.183 il cui grado di istruzione è stato rilevato, 84 (il 3,85 %) sono analfabeti, 650 (il 29,78%) hanno al massimo la licenza elementare, mentre l'89,09% ha al massimo la terza media. I laureati sono solo l'1,83% (in tutto 40 detenuti) e il 9,62% hanno un diploma di scuola media superiore.

Situazione al 31 Dicembre 2008

Regione di detenzione	Grado di istruzione								Totale
	Laurea	Diploma di scuola media superiore	Diploma di scuola professionale	Licenza di scuola media inferiore	Licenza di scuola elementare	Privo di titolo di studio	Analfabeta	Non rilevato	
EMILIA - ROMAGNA	40	178	42	1.273	433	133	84	1.891	4.074
Totale nazionale	576	2.784	561	19.749	9.052	2.200	929	22.276	58.127

Fonte: D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - SEZIONE STATISTICA

Insieme al dato sull'istruzione, il dato sulla **condizione lavorativa** prima della detenzione è un dato che può essere ampiamente significativo delle motivazioni di disagio ed esclusione sociale per cui molti finiscono in carcere.

Dei 1.214 detenuti rilevati (il 70% non è stato rilevato), solo 439 (il 36%) avevano un'occupazione, mentre 652 (il 53,7%) erano disoccupati e il 30 (0,74%) in cerca di occupazione: quasi il 60% quindi non aveva un'occupazione.

Questi dati confermano la natura del carcere come contenitore di esclusione sociale.

Situazione al 31 Dicembre 2008

Condizione lavorativa

Regione di detenzione	Occupato	Disoccupato	In cerca di occupazione	Casalinga	Studente	Ritirato dal lavoro	In servizio di leva	Pensionato	Altra condizione	Non rilevato	Totale
EMILIA ROMAGNA	439	652	30	5	9	4	-	34	41	2.860	4.074
Totale nazionale	6.984	10.110	746	411	124	59	5	547	860	38.281	58.127

Fonte: D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - SEZIONE STATISTICA

Il **lavoro in carcere** è elemento fondamentale di umanizzazione della pena ma prima ancora costituisce elemento di trattamento. In Emilia-Romagna solo il 18,5% dei detenuti (dato nazionale 24,4%) ha la possibilità di lavorare qualche ora.

Il livello regionale, così inferiore al già bassissimo dato nazionale (e in calo rispetto all'anno scorso), è dovuto certamente al maggior sovraffollamento, che vanifica tutti gli sforzi di un territorio pur ricco di proposte come quello della nostra regione.

Ancora più bassi i numeri di detenuti che lavorano non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria, che si attestano sul 2,7% (3,06% il dato nazionale).

I detenuti iscritti ai **corsi professionali** attivati nel 2° semestre del 2008 sono in regione il 5,5%, e gli stranieri il 4,1%.

A livello nazionale rispettivamente il 6,5% e il 5,6%.

Per quanto riguarda **le donne detenute in Emilia-Romagna**, il loro numero, sia pur di poco, segue il generale trend in crescita. In regione l'aumento è del 7% (rispetto ad un 16 a livello nazionale).

Le detenute in attesa di giudizio sono quasi il 70%.

Fra queste 39 detenute, 20 (il 51,28%) hanno pene inferiori a tre anni e non usufruiscono delle misure alternative cui pure potrebbero accedere.

Le donne straniere in carcere sono 64: il 52,03%, una percentuale leggermente superiore a quella dei maschi.

Per quanto riguarda il dato di flusso, gli ingressi dalla libertà di donne in corso d'anno è di 523, di cui 307 sono gli ingressi di donne straniere: il 58,7%.

10 detenute (8,13%) sono iscritte a corsi professionali, di cui 4 straniere (il 6,25% delle straniere).

34 sono le detenute che lavorano in carcere (il 27,64%).

In ottemperanza agli indirizzi del Protocollo d'Intesa⁶ e della L.R. 3/2008⁷, il tema della detenzione al femminile è oggetto di attenzione da parte della Regione.

⁶ "Protocollo d'Intesa fra il Ministero della Giustizia e la Regione Emilia-Romagna per il coordinamento degli interventi rivolti ai minori imputati di reato e agli adulti sottoposti a misure penali restrittive della libertà", siglato il 5 marzo 1998.

⁷ "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Emilia-Romagna".

Detenute e bambini presenti negli Istituti Penitenziari dell'Emilia-Romagna al 31.12.2008

Istituto con sezione femminile	Capienza sez. femminile	Detenute presenti	Bambini presenti
Piacenza	12	15	
Reggio Emilia	9	0	
Bologna	59	64	2
Modena	18	26	
Ferrara	9	0	
Forlì	10	18	
Totale Regione	117	123	2

Fonte: D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - SEZIONE STATISTICA

Per quanto riguarda la situazione dei **bambini in carcere**, nella nostra regione c'erano 2 bambini di età inferiore a tre anni in carcere al 31 dicembre 2008 e c'erano 2 donne in stato di gravidanza. Nel corso dell'anno tuttavia ancora capita che alcune madri siano trattate in arresto con bambini i quali trascorrono in carcere qualche tempo. In questi casi di solito il territorio si attiva per fornire alternative.

La realtà regionale non si discosta molto da quella italiana dove la normativa tende a ridurre il fenomeno dei bambini in carcere. Rispetto all'anno scorso, a livello nazionale, i bambini in carcere sono diminuiti a 58, dopo il picco dei 70 del 2007. Molte regioni stanno infatti attrezzandosi per limitare i danni, fornendo alle donne detenute con bambini case protette dove scontare la pena in alternativa al carcere.

Detenuti stranieri in Emilia-Romagna

Al 31/12/2008 negli Istituti penitenziari della regione sono presenti **2.116 stranieri** che hanno raggiunto così il 51,94% dei detenuti e in alcuni Istituti superano il 70%.

Questi dati sono simili alle altre regioni del nord: per esempio nel Veneto il 61% dei detenuti è straniero.

Dei 2.116 detenuti stranieri, è in attesa di giudizio il 73,93%, una percentuale ancora più alta degli italiani.

Detenuti stranieri in Emilia-Romagna al 31 dicembre 2008

Istituto	Totale detenuti	di cui stranieri	% stranieri
PIACENZA	376	198	52,66
PARMA CC	96	64	66,67
PARMA CR	343	90	26,24
REGGIO EMILIA CC	307	181	58,96
REGGIO EMILIA OPG	316	60	18,99
MODENA CC	481	343	71,31
CASTELFRANCO EMILIA	114	8	7,02
SALICETA S.G. CL	79	0	0,00
BOLOGNA	1.031	664	64,40
FERRARA	433	231	53,35
FORLÌ	187	95	50,80
RAVENNA	149	97	65,10
RIMINI	162	85	52,47
TOTALE	4.074	2.116	51,94

Fonte: D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - SEZIONE STATISTICA

Per quanto riguarda le opportunità di lavoro in carcere, per gli stranieri i valori sono inferiori a quelli degli italiani, soprattutto in relazione all'elevato *turn-over*, a testimonianza della difficoltà incontrata dagli stranieri nell'usufruire di un elemento del trattamento penitenziario, il lavoro. Nonostante vengano offerte pari opportunità a tutti i detenuti, solo il 16,8% di essi lavorano (il 23,6% in Italia) e solo l'1,5% (e lo 0,70% in Italia) lavorano non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria, cioè con minime chance di utilità per il futuro reinserimento lavorativo.

Allo stesso modo, più bassa è la partecipazione degli stranieri ai corsi professionali attivati negli istituti.

Capitolo 3. LE POLITICHE SOCIALI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA IN MATERIA PENITENZIARIA

Premessa

La Regione opera, nei limiti della propria competenza, affinché le pene tendano alla rieducazione del condannato, ai sensi dell'art. 27 della Costituzione, ed al suo reinserimento socio-lavorativo. Le motivazioni di carattere sociale che formano le politiche regionali in materia penitenziaria sono principalmente la reinclusione sociale dei detenuti e il loro reinserimento lavorativo, con l'obiettivo non secondario di diminuire le recidive di reato e quindi aumentare la sicurezza.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 112/98, della legge 328/00 e della legge costituzionale n. 3/01 di modifica del Titolo V° della Costituzione, le Regioni e le Amministrazioni Locali hanno assunto un ruolo di programmazione, coordinamento ed attuazione delle politiche sociali al fine di rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena parità delle persone nella vita sociale, culturale ed economica, quindi anche dei soggetti adulti e minori sottoposti all'Autorità Giudiziaria.

Lo Stato mantiene la titolarità dell'amministrazione della giustizia e, nell'ambito di questa, dell'esecuzione penale. Le norme fondamentali dell'ordinamento penitenziario (legge 354/75 e DPR 230/00) tracciano i principi generali cui deve essere ispirato il trattamento penitenziario e delineano i cosiddetti elementi del trattamento (istruzione, lavoro, religione, attività culturali, ricreative e sportive, contatti con il mondo esterno, rapporti con la famiglia).

Le attività e gli interventi di politica sociale che la Regione svolge a favore dei detenuti ed ex-detenuti sono pertanto regolate da Protocolli d'Intesa con il Ministero della Giustizia, il primo dei quali risale al 1987, rinnovato e ampliato nel 1998 per le mutazioni avvenute nel mondo penitenziario, e consolidato e ampliato infine dalla legge regionale n. 3 del 19 febbraio 2008. Tale legge è rivolta alla tutela dei diritti e alla reinclusione sociale della popolazione in area penale.

Sono tali accordi, ed oggi la legge regionale, che hanno consentito e consentono interventi all'interno degli istituti penitenziari, cercando e trovando costantemente l'accordo e la collaborazione dell'Amministrazione Penitenziaria, titolare dell'erogazione dei servizi.

In generale è evidente che gli interventi all'interno delle carceri e gli interventi successivi devono essere strettamente correlati in quanto il reinserimento sociale è frutto di un'integrazione fra l'opera svolta durante il periodo della penalizzazione e quello da svolgere successivamente. Pertanto è auspicabile una stretta collaborazione fra gli operatori impegnati nell'attività all'interno degli Istituti, siano essi appartenenti all'amministrazione penitenziaria, dipendenti da enti locali, o volontari, e gli operatori che seguiranno i casi dopo la dimissione nel territorio di appartenenza.

Il Protocollo del 1998 ha prodotto, e continua a produrre, un insieme di progetti ampiamente condivisi. I luoghi deputati alla concertazione degli interventi per la reinclusione sociale dei detenuti sono individuati nei Comitati Locali per l'Area Penale dei Comuni sedi di carcere, cui si sono aggiunti negli ultimi anni i tavoli programmatici dei Piani di Zona (derivati dalla legge 328/2000).

A questi strumenti oggi si aggiunge la **legge 3/2008 "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Emilia-Romagna"**. Questa legge consolida, dotandolo di una cornice normativa, l'insieme delle politiche regionali sull'area penale in una coerente continuità con i Protocolli d'Intesa sui quali si sono fino ad oggi basate le politiche verso l'area penale. La legge istituisce inoltre la figura del **Garante regionale** per le persone private della libertà personale. In Regione i Comuni sedi di carcere concordano sull'opportunità di questa figura di garanzia, i Comuni di Bologna e Ferrara già si sono dotati di Garanti Comunali, mentre altri Comuni attendono la nomina del Garante Regionale per individuare forme di supporto locale. A seguito della conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (maxi-emendamento mille-proroghe), è stato riconosciuto più spazio ai **Garanti dei detenuti**.

E' da menzionare infine la Commissione Regionale per l'Area Penale (sempre istituita con il Protocollo del 1998) che determina gli orientamenti, programma le attività e coordina le iniziative per l'integrazione degli interventi di rispettiva competenza delle Amministrazioni interessate, anche in base a criteri di partecipazione allargata ai rappresentanti delle parti sociali ed ai rappresentanti dell'associazionismo e del volontariato. L'11 marzo 2008 si è riunita ed ha fatto il punto sulla riforma sanitaria, illustrato la legge regionale 3/08, e discusso della figura dei Garanti per le persone private della libertà personale.

Azioni

Lo strumento principale delle politiche sociali della Regione Emilia-Romagna per la reinclusione sociale delle persone in area penale è costituito dai finanziamenti regionali ai Comuni sedi di carcere all'interno del "Programma finalizzato a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale" affidato alla progettazione dei Piani sociali di Zona. Rispetto al passato non sono mutati i criteri di ripartizione e le clausole che tendono a rafforzare l'operatività dei Comitati Locali per l'Area Penale.

Le somme complessive messe in moto da questo strumento per il 2008 sono di 400.000 euro, investiti dalla Regione e quasi raddoppiati dagli Enti Locali.

Attraverso i Piani sociali di zona i Comuni sedi di carcere continuano a gestire, consolidandoli, i progetti mirati alla mediazione culturale, al miglioramento della qualità della vita in carcere, alla mediazione culturale attraverso gli sportelli informativi per i detenuti, e al reinserimento socio-lavorativo delle persone in area penale.

La legge n.3/2008 consolida, dotandolo di una cornice normativa, l'insieme delle politiche regionali sull'area penale, in coerente continuità con i Protocolli d'Intesa sui quali si sono sempre basate le politiche rivolte all'area penale.

Per quanto riguarda **la qualità della vita in carcere**, la progettazione è ampia e include varie tipologie di progetti, gestiti spesso anche attraverso la collaborazione col Terzo Settore.

Gli educatori sono l'anello di congiunzione con il territorio, sono coloro che selezionano, motivano e indirizzano i detenuti agli interventi sociali di ogni genere. La carenza di educatori (meno di 30) costituisce un vero e proprio "collo di bottiglia" che deteriora ogni azione:

Per quanto riguarda l'obiettivo della **mediazione culturale** in carcere, gli **sportelli informativi** continuano a costituire un servizio presente in tutti gli Istituti, spesso in collaborazione con associazioni e cooperative, per detenuti stranieri e italiani. A questa tipologia di sportelli vanno affiancandosi, sempre più numerosi, sportelli lavoro, mirati alla ricerca di occasioni lavorative e che affiancano servizi di orientamento e formazione, soprattutto in preparazione alle dimissioni. Per completare il quadro della mediazione culturale in carcere molti Comuni hanno introdotto i mediatori di carattere sanitario.

Gli sportelli informativi per detenuti stranieri producono circa 7.000 colloqui all'anno facendo lavorare in carcere mediatori stranieri per un numero di ore superiore alle 6.000. Inoltre lavorano sia in carcere che fuori figure di sportello (assistenti sociali o educatori) italiani. I compiti svolti puntano a garantire alcuni diritti basilari dei detenuti come quelli di mantenere contatti con le famiglie, o godere di una traduzione che sarebbe prevista dall'Ordinamento Penitenziario ma che nei fatti è assente. Inoltre tali sportelli hanno la capacità di mettere in rete le risorse che i territori offrono sul piano di lavoro e reinclusione, aumentando le occasioni di reinserimento lavorativo e diminuendo pertanto le probabilità di recidiva dei reati.

Per tutti i Comuni ormai questi servizi e gli sportelli, variamente denominati e finalizzati per lo più alla mediazione culturale, alla mediazione sanitaria e al lavoro, ma anche talvolta qualificati come sportelli legali, vanno assumendo anche altre connotazioni che vanno oltre la mediazione culturale, contribuendo di fatto anche a supportare il lavoro degli educatori, sempre più rari.

Fra le varie tipologie di progetti promossi dai Comuni si annoverano: la redazione di riviste, laboratori teatrali e di scrittura, l'accoglienza ai familiari e ai detenuti in permesso, l'agevolazione di incontro/conoscenza fra detenuti e le loro conoscenze sulla vita carceraria e le sue opportunità, la promozione delle attività delle associazioni di volontariato, vari progetti culturali e sportivi, l'attivazione di risorse per i detenuti più indigenti.

Alcuni Comuni investono anche nella sensibilizzazione della cittadinanza sui temi del penitenziario, e al consolidamento delle reti per il reinserimento socio-lavorativo.

Molti Comuni affidano i servizi a cooperative sociali e consorzi. E' necessario prevedere a questo riguardo una rigorosa supervisione e supporto da parte del pubblico, per mantenere la qualità e l'autorevolezza del servizio e degli operatori, in un luogo "difficile" come il carcere.

Diversi Comuni lavorano, infine, per una riorganizzazione e consolidamento del Comitato Locale per l'Area penale.

Per incrementare le occasioni di lavoro *intra-moenia* (non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria) ed *extra-moenia* (per sviluppare la penalità esterna alternativa e l'occupazione post-penitenziaria) la Regione e gli Enti Locali intervengono attraverso forme di sostegno quali: servizi

di assistenza sociale che utilizzano gli sportelli informativi, connettono il privato sociale e gli enti locali servendosi della rete esistente e qualificandola; forniscono contributi diretti, come le borse lavoro e indiretti, come le commesse alle lavorazioni che si servono di persone in area penale.

Gli strumenti principali, presenti in tutti i comuni sono le borse-lavoro, la formazione e orientamento e l'attivazione di tirocini (come a Modena) in cooperative sociali. In qualche situazione sono presenti progetti di tutoraggio e accompagnamento al lavoro.

Le attività lavorative presenti negli istituti sono le seguenti.

A Piacenza: informatizzazione certificati impianti termici, collaborazione informatica col servizio gestione mense scolastiche comunali, realizzazione di una serra interna al carcere, attività di cantieristica.

A Parma: lavori di recupero patrimonio ambientale.

A Bologna è stato implementato lo sportello infolavoro provinciale e prosegue il lavoro della tipografia interna. Il Comune di Casalecchio prosegue nel progetto Papillon che investe in misure alternative mentre al contempo offre una opportunità di servizi sociali per la cittadinanza in particolare anziana.

A Ferrara si lavora al sostegno dei detenuti nella costruzione di una rete di riferimento atta a consentire l'accesso a percorsi di inserimento sociale.

A Ravenna vengono supportati inserimenti lavorativi esterni in collaborazione con la cooperazione sociale e si lavora nell'orientamento al lavoro.

A Forlì proseguono le: azioni di rete e interventi per il reinserimento lavorativo dei detenuti ed alla formazione e riqualificazione professionale.

Tutte queste attività coinvolgono un numero piuttosto basso di detenuti, calcolabile forse attorno al 5-10% delle presenze. Questo accade a causa delle disfunzioni sopra illustrate (l'altissima percentuale di detenuti non definitivi, le carenze di personale educativo, e l'alto turn over che vede in carcere le persone per periodi brevissimi che potrebbero essere trascorsi in modi alternativi).

Nel 2008 ai finanziamenti attraverso i Piani di Zona (400.000 euro) si è aggiunto un finanziamento di 100.000 euro attraverso il finanziamento della legge n.3/2008, che sono stati utilizzati in:

- due progetti di reinserimento sociale destinati a due centri di accoglienza per ex-detenuti, uno a Reggio Emilia (coop. di solidarietà sociale L'Ovile) ed uno a Rimini (Assoc. comunità Papa Giovanni XXIII);
- un progetto di formazione congiunta rivolto ad operatori sociali del Comune di Bologna (e limitrofi), delle AUSL, dell'Amministrazione Penitenziaria, della Giustizia Minorile ed a volontari. Il tema della formazione riguarda in particolare i nuovi assetti dei servizi socio-sanitari di Bologna. Tale progetto ha anche lo scopo di rafforzare la rete di operatori che si occupano di persone in area penale o ex-detenuti.

Su sollecitazioni della Garante per le persone private della libertà del comune di Bologna sono stati messi a punto due ulteriori progetti di carattere regionale:

1 - Con un finanziamento regionale di 12.000 euro, a Bologna è stato messo a punto il Progetto KIT, che si realizza nel 2009 quale iniziativa sperimentale in vista di una sua eventuale trasferibilità ad altre realtà del territorio regionale.

Il progetto, già avviato in altri comuni italiani, si motiva con la particolare fragilità sociale di molti detenuti al momento dell'uscita dal carcere. Esso consta nella distribuzione di oggetti utili nelle prime 48 ore, distribuzione mirata ai detenuti indigenti. La tipografia del carcere di Bologna è stata coinvolta per la stampa dei materiali.

Il progetto è stato possibile grazie al co-finanziamento di 3.000 euro da parte del Comune di Bologna che offre ai detenuti appena usciti anche un posto al dormitorio comunale, ed alla collaborazione di alcune associazioni di volontariato giustizia (Avoc, La Rupe) che offrono, oltre alla loro collaborazione, un turno di lavoro pagato in un laboratorio vicino al carcere.

2 - Sono stati tradotti nelle sei lingue maggiormente rappresentate in carcere i manuali "Dentro/Fuori - informazioni sul carcere" attraverso un contributo regionale nel 2008 di 5.000 euro.

I manuali, in distribuzione in tutte le carceri della regione, agevolano i detenuti nella comprensione delle leggi penitenziarie italiane e delle regole che disciplinano il regime penitenziario. Essi sono utili anche per chi in carcere opera, come i volontari e le loro associazioni. Anche questi manuali sono stampati ad opera della tipografia carceraria "Il profumo delle parole".

Infine nel 2008 l'Assessorato regionale alle politiche sociali ha finanziato al Comune di Ferrara il progetto "Teatro in Carcere" che si propone di integrare all'attività teatrale svolta nella Casa Circondariale di Ferrara un'azione di censimento e di monitoraggio delle esperienze teatrali nelle carceri della nostra Regione. All'attività teatrale in carcere è riconosciuta una importante funzione di collegamento con la società, nella creazione di rapporti che consentano un miglioramento delle condizioni di vita e il superamento di pregiudizi. Il progetto si conclude con un convegno regionale a Ferrara all'interno del quale è presentato uno spettacolo realizzato dai detenuti della Casa Circondariale di Bologna ed alcuni video dove vengono illustrate le attività teatrali nelle diverse carceri della regione.

Capitolo 4. GIUSTIZIA MINORILE: Le istituzioni e i servizi per ragazzi imputati di reato

Il Centro per la Giustizia minorile (CGM) competente per l'Emilia-Romagna ha sede a Bologna e costituisce organo decentrato del Ministero della Giustizia (Dipartimento della Giustizia minorile). Dal Centro per la Giustizia minorile dipendono l'Istituto penale "Pietro Siciliani" (IPM), il Centro di prima accoglienza (CPA), la Comunità ministeriale (CM), l'Ufficio di Servizio sociale per minorenni (USSM). Rispetto alla situazione organizzativa vanno osservate alcune importanti novità legate alla ristrutturazione del complesso demaniale che ospita il Centro medesimo: nel corso del 2008, infatti, si sono completati i lavori dell'allestimento della nuova sede della Comunità ministeriale e Centro di prima accoglienza. La nuova struttura, aperta dal mese di novembre, ha una capienza sperimentale di 10 posti (relativamente alla CM); ha un'entrata indipendente dall'IPM e, soprattutto, è molto più confortevole. Nei primi mesi del 2009 è poi entrata in funzione anche la palazzina ristrutturata che ospita l'IPM.

Un'altra novità è rappresentata dal consolidamento nel territorio delle sedi decentrate dell'USSM: oltre a quella distaccata di Rimini, è stata aperta una sede-recapito a Reggio Emilia.

Queste modifiche pongono da un lato le basi per una maggior concentrazione ed una più significativa ricaduta dell'azione socio-educativa del CGM sul territorio emiliano-romagnolo e dall'altra favoriscono i processi di territorializzazione ed integrazione con i servizi sociali, sanitari ed educativi.

Per quanto riguarda le relazioni tra il sistema dei servizi della giustizia e del territorio, va rilevato che la sede deputata allo scambio e all'integrazione è la commissione ex art 13 D.Lgs 272/89, che si è riunita in diverse occasioni articolando il lavoro di alcuni gruppi tematici su formazione degli operatori e mediazione penale.

Per quanto riguarda invece i dati relativi ai minori nel circuito penale, la tavola a seguire presenta l'andamento degli anni 2003-2008 degli ingressi nell'Istituto Penale di Bologna.

Ingressi nell'Istituto penale per minorenni. Anni 2003-2008

anno	Italiani		Stranieri		totale ingressi		presenza media giornaliera
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
2003	26	16,0	137	84,0	163	100,0	16,1
2004	21	13,6	135	87,7	156	100,0	15,3
2005	18	12,4	127	87,6	145	100,0	17,5
2006	29	22,7	99	77,3	128	100,0	15,4
2007	30	25,2	89	74,8	119	100,0	16,1
2008	30	21,9	107	78,1	137	100,0	15,3

Fonte: Sito Ministero della Giustizia, Dipartimento giustizia minorile, Servizio statistico

I minori entrati nell'Istituto penale minorile di Bologna nel 2008 sono stati 137, tutti di sesso maschile (non esiste una sezione femminile e, in caso di bisogno, si ricorre a strutture presenti in altre città: Milano, Torino, Roma). Per tre quarti si tratta di ragazzi stranieri. Da evidenziare però che tale percentuale, in costante crescita dal 2001 al 2005, è significativamente diminuita nel triennio successivo (2006-2008), scendendo sotto la soglia dell'80%.

Complessivamente, dopo il calo di ingressi registrato negli anni 2006-2007 (ed analizzato nel precedente rapporto relativo al 2007), con il 2008 si è riproposto un incremento lieve, che tuttavia non ha riportato alla quota di accessi registrata fino al 2005.

Analoghe considerazioni sulla situazione relativa ai minori stranieri, aumentati nel 2008, ma senza che l'incremento riproponga la quota fino al 2005.

Con riferimento al rapporto tra italiani e stranieri, la percentuale dei primi, pur restando superiore al 20% ormai da tre anni, è nettamente inferiore a quella degli stranieri.

Come era già stato rilevato nei precedenti rapporti, l'alta percentuale di stranieri all'Istituto penale minorile si spiega piuttosto con la condizione di svantaggio sociale dei ragazzi stranieri che delinquono, che come l'indice di una criminalità minorile straniera dilagante. Infatti, per gli adolescenti non italiani appare ancora difficile l'applicazione di quelle misure alternative alla detenzione (*in primis* la messa alla prova) che dovrebbero costituire la prassi nel diritto penale minorile. Di fatto il dato è in linea con quello delle altre regioni centro-settentrionali, mentre nelle regioni meridionali ed insulari la detenzione riguarda in misura maggiore i ragazzi italiani.

Le prospettive che si aprono con l'inizio del 2009 riguardano l'apertura (febbraio) della nuova sede dell'IPM, che con una capienza di 40 posti potrà consentire una ospitalità adeguata e limitare i

fenomeni (dannosi per la continuità dei percorsi educativi) di migrazione tra istituti penali di ragazzi sia in misura cautelare, sia in espiatione di pena.

Per una piena attivazione della nuova sede sarà comunque necessario l'adeguamento degli organici (polizia penitenziaria...).

Ingressi nel Centro di prima accoglienza di Bologna (accompagnati, arrestati, fermati). Anni 2003-2008

anno	Italiani		stranieri		totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
2003	40	23,8	128	76,2	168	100,0
2004	37	22,7	126	77,3	163	100,0
2005	21	17,8	97	82,2	118	100,0
2006	43	31,4	94	68,6	137	100,0
2007	51	31,9	109	68,1	160	100,0
2008	59	42,4	80	57,6	139	100,0

Fonte: Sito Ministero della Giustizia, Dipartimento giustizia minorile, Servizio statistico

Nell'anno 2008 sono entrati 139 ragazzi presso il Centro di prima accoglienza di Bologna; sono per circa due terzi di nazionalità straniera. L'andamento degli ingressi è sostanzialmente fluttuante nel periodo esaminato (2003-2008); tuttavia, come nel caso dell'Istituto penale, sono aumentati, sia in percentuale che in numero assoluto, i cittadini italiani.

Ingressi in Comunità in Emilia-Romagna. Anni 2003-2008

anno	italiani		stranieri		Nomadi		totale soggetti	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
2003	54	33,5	92	57,1	15	9,3	161	100,0
2004	39	22,8	121	70,8	11	6,4	171	100,0
2005	38	23,2	113	68,9	13	7,9	164	100,0
2006	46	30,3	95	62,5	11	7,2	152	100,0
2007	79	35,6	112	50,4	31	14,0	222	100,0
2008	69	34,5	101	50,5	30	15,0	200	100,0

Fonte: Sito Ministero della Giustizia, Dipartimento giustizia minorile, Servizio statistico

Il dato dei collocamenti in comunità comprende sia il numero dei ragazzi entrati nella comunità ministeriale ubicata internamente al CGM, sia quello dei ragazzi collocati in comunità esterne disciplinate dalla DGR 846/07. Dopo il repentino aumento di accessi registrato nel 2007 (+46% rispetto al 2006), il numero di accessi nel 2008 si è lievemente abbassato (200, di cui 18 femmine), mentre restano sostanzialmente inalterate rispetto all'anno precedente le proporzioni tra italiani (poco più di un terzo), stranieri (la metà) e nomadi.

Soggetti presi in carico dall'Ufficio di servizio sociale per minorenni di Bologna. Anni 2003-2008

anno	totale soggetti
2003	344
2004	272
2005	310
2006	312
2007	275
2008	334

Fonte: Sito Ministero della Giustizia, Dipartimento giustizia minorile, Servizio statistico

I minori presi in carico dal servizio sociale per i minorenni nel 2007 sono stati 275 (di cui 46 a piede libero); di questi 135 italiani e 140 stranieri; nel 2008 sono aumentati a 334, di cui 175 a

piede libero e di cui 217 italiani e 117 stranieri. Il dato dell'ultimo anno rileva un forte aumento dei ragazzi italiani, a fronte di una sostanziale parità attestata negli anni precedenti.

Elemento degno di attenzione è che con l'inizio del 2009, si è registrato un sensibile incremento delle richieste di indagine ex art. 9 DPR 448/88 da parte della procura per i minorenni: oltre 1200 nei primi tre mesi, a fronte di 972 in tutto il 2008 e 750 nel 2007.

Come si è detto sopra, una delle principali criticità del sistema penale minorile consiste nel fatto che più difficilmente i ragazzi stranieri (in particolare quelli non accompagnati) o nomadi accedono alle misure alternative alla detenzione e all'istituto della messa alla prova con sospensione del processo (art. 28 del DPR 448/88): in questi casi, e soprattutto nell'ultimo, infatti, è fondamentale il coinvolgimento della famiglia del ragazzo (o dell'ambito sociale nel quale egli vive). Ciò è dimostrato anche dalla tavola seguente.

Interventi di sospensione del processo e messa alla prova (art. 28 DPR 448/88) in Emilia-Romagna. Anni 2005-2008

anno	Italiani* escluso sinti		Stranieri* esclusi nomadi		Nomadi*		totale soggetti	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
2005	42	68,9	3	4,9	16	26,2	61	100,0
2006	36	58,1	26	41,9	0	0,0	62	100,0
2007	56	66,7	28	33,3			84	100,0
2008	70	64,8	38	35,2			108	100,0

Fonte: Sito Ministero della Giustizia, Dipartimento giustizia minorile, Servizio statistico

* per l'anno 2007 e 2008 il dato dei "nomadi" non è presentato autonomamente ma ricompreso nelle voci "italiani" e "stranieri"

Dalla lettura di questi dati si nota come tra i minori presi in carico dal servizio sociale del CGM, gli italiani fruiscono della messa alla prova con maggior frequenza rispetto agli stranieri e ai nomadi. Nel 2006 nessun nomade ha usufruito di questo intervento, diversamente dall'anno precedente. Tuttavia va rilevato che il numero degli stranieri che hanno fruito di messa alla prova è sensibilmente aumentato (da 3 a 38 nel periodo esaminato): probabilmente si tratta di ragazzi che comunque hanno alle spalle un tessuto familiare solido (di *seconda generazione*).

Anche questo dato, pertanto, sollecita un adeguamento della normativa vigente (D. Lgs. n. 448/88 e D.P.R. n. 272/89) che pure ha rappresentato un'importante e matura svolta, ma che ora necessita di un adattamento alla mutata realtà.

Capitolo 5. LA SALUTE NELLE CARCERI

Nel mese di giugno è entrato in vigore il DPCM 1.4.2008 concernente le "Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale delle funzioni sanitarie dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n.126 del 30.5.2008. Il decreto ha disposto il trasferimento al SSN e SSR di tutte le funzioni sanitarie sino ad ora svolte dal Ministero della Giustizia e con esse il trasferimento al FSN e FSR delle risorse, del personale, delle attrezzature, degli arredi e dei beni strumentali afferenti alle attività sanitarie negli Istituti Penitenziari.

Sono state realizzate le seguenti iniziative atte al recepimento del DPCM:

- Coinvolgimento dei Servizi Regionali (Servizio Sviluppo delle Risorse Umane in ambito Sanitario e Sociale, Servizio Assistenza Distrettuale, Servizio Sanità Pubblica, Strutture Sanitarie e Socio-Sanitarie, Servizio Sistemi informativi, Servizio della Programmazione Economica e Finanziaria) direttamente interessati al passaggio delle funzioni mediante incontri periodici per l'elaborazione di indirizzi operativi uniformi a livello regionale.
- Partecipazione alle iniziative nazionali di coordinamento interregionale in sanità penitenziaria, con diretta partecipazione a diversi tavoli di lavoro, in particolare il superamento dell'OPG, la cartella clinica informatizzata, l'area delle convenzioni.
- Sono stati effettuati numerosi incontri con i dirigenti dell'Amministrazione Penitenziaria Regionale e il Centro per la Giustizia Minorile, e con le Aziende Sanitarie al fine di facilitare e armonizzare il passaggio delle competenze per garantire la continuità assistenziale relativa alla presa in carico dei detenuti.
- E' stata adottata, congiuntamente al Servizio Sviluppo delle Risorse Umane in ambito Sanitario e Sociale, la deliberazione n.1063 del 16.7.2008, avente per oggetto "Provvedimenti in ordine al trasferimento al Servizio Sanitario nazionale dei rapporti di lavoro in materia di sanità penitenziaria, ai sensi del D.P.C.M. 1.4.2008", con la quale la Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna ha recepito il suddetto DPCM e ha preso atto del trasferimento del personale dipendente di ruolo e dei rapporti di lavoro del personale sanitario instaurato ai sensi della Legge n. 740 9/10/1970, del Ministero della Giustizia con funzioni sanitarie alle Aziende Sanitarie nei cui territori sono ubicati gli istituti penitenziari territoriali.
- Elaborazione e stesura della bozza del documento "Indicazioni in materia di organizzazione delle funzioni sanitarie all'interno degli Istituti Penitenziari in applicazione del DPCM 1° aprile 2008", e l'Istituzione del Programma Regionale per la salute negli Istituti penitenziari. Il testo è stato sottoposto ad una serie di consultazioni che hanno coinvolto tutte le istituzioni interessate, le Aziende Sanitarie locali, il Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria, le Organizzazioni Sindacali di categoria. Il documento definisce il modello organizzativo sia a livello regionale che aziendale, l'istituzione dell'Osservatorio regionale permanente sulla salute della popolazione ristretta ed il Comitato di programma.
- Particolare attenzione è stata attribuita alla definizione dei criteri di riparto per l'attribuzione alle Aziende Sanitarie locali dei fondi transitati dal Ministero della Giustizia al SSN e alle Regioni, per il 2008 sono stati assegnati i 3/12 del finanziamento annuale, in quanto il Ministero della Giustizia ha mantenuto la competenza finanziaria fino al 30 settembre 2008, come previsto dal DPCM 1 aprile 2008, art.6.

Sono continuate le attività pregresse, in particolare:

- Proseguimento dell'Accordo di Collaborazione siglato nel 2007 tra la RER e il DAP-PRAP per la fornitura da parte delle Aziende Sanitarie territorialmente competenti delle funzioni della medicina specialistica all'interno degli Istituti Penitenziari e in particolare quelle relative alla psichiatria, all'infettivologia ed alla ginecologia.
- Proseguimento del Protocollo per l'Assistenza farmaceutica in carcere, siglato nel 2005 fra il Presidente della Regione Emilia Romagna ed il Capo Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria per la fornitura dei farmaci di fascia A e H nonché delle prestazioni di laboratorio, da

parte delle aziende USL territorialmente competenti, a tutti gli istituti penitenziari del territorio regionale, compreso l'Istituto Penale Minorile di Bologna.

- Il servizio salute Mentale e Assistenza Sanitaria nelle Carceri è da tempo impegnato nel fornire supporto all'OPG di Reggio Emilia per la stabilizzazione del reparto Antares di Reggio Emilia che tenendo conto delle particolari situazioni degli utenti, fornisce ad essi la possibilità di iniziare ad intraprendere percorsi di recupero e di contatto con i Dipartimenti dei territori di provenienza, al fine di favorire adeguati percorsi terapeutici riabilitativi concluso il periodo di custodia.

- Proseguimento del finanziamento della Residenza Psichiatrica di Sadurano nel territorio dell'AUSL di Forlì: si tratta di una struttura residenziale a direzione sanitaria del DSM di Forlì e gestita in collaborazione con una ONLUS locale che si pone come struttura intermedia per i cittadini emiliano-romagnoli in uscita dall'OPG, in previsione del rientro nel proprio territorio di provenienza.

Infine, in merito alle condizioni igienico-sanitarie degli Istituti di pena si riportano alcune note sintetiche dedotte dalle relazioni redatte dalle Aziende sanitarie ai sensi dell'Art. 11 della legge 354/75. La situazione appare dovunque critica seppure in modo diverso e in relazione positiva rispetto alla vetustà delle strutture. Il primo fattore di criticità è dato dal crescente sovraffollamento che pone tutti gli altri problemi in prospettiva di difficile soluzione. In secondo luogo vi sono diffusi richiami alla manutenzione ordinaria e straordinaria. In particolare manutenzione di reti idriche, rubinetterie, docce, tinteggiature e maggiore cura nella pulizia. In oltre vi sono diffusi richiami generalizzati alla prevenzione di danni da fumo passivo con raccomandazioni organizzative atte a salvaguardare il diritto alla salute degli uni senza inasprire eccessivamente i divieti per gli altri. Solo in alcuni casi viene richiamato l'adempimento di azioni e dispositivi relativi alla normativa sulla sicurezza. Nello specifico viene posta l'esigenza di adottare iniziative in relazione ai seguenti temi: a) la necessità di implementare la formazione e l'organizzazione della sicurezza coinvolgendo tutti gli operatori addetti; b) il miglioramento delle procedure di gestione del rischio.

Capitolo 6. ATTIVITÀ PER PERSONE IN ESECUZIONE PENALE FINANZIATE CON IL FSE

Nel 2007 si è avviata la programmazione delle attività del POR FSE 2007/2013. Le Province, in particolare, già nell'autunno hanno iniziato a programmare iniziative da finanziarsi con le nuove risorse per garantire continuità di interventi nei territori e risposte adeguate ai bisogni delle persone.

Regione e Amministrazioni provinciali programmano e attuano gli interventi di istruzione, formazione e inserimento lavorativo secondo le rispettive competenze, così come definito dalla normativa nazionale e dalle leggi regionali 12/03 e 17/05 e dagli Indirizzi per il sistema formativo e per il lavoro (Delibera G. R. 503/07). In particolare, spetta alla Regione l'esercizio della programmazione generale mentre le Province esercitano funzioni di programmazione territoriale dell'offerta formativa ed educativa.

Nel nuovo Programma Operativo gli interventi per le persone a rischio di esclusione si programmano con le risorse dell'Asse III, Inclusione sociale.

Detenuti, ex detenuti e persone con problemi di dipendenza, nell'Analisi di contesto sulla base della quale sono stati indicati gli obiettivi e le strategie del POR, vengono individuate come le categorie con i più elevati tassi di disoccupazione e di instabilità. Per questo motivo tra gli obiettivi prioritari dell'Asse III si individua la necessità di rafforzare le opportunità a favore dei detenuti, in particolare modo extracomunitari e tossicodipendenti, per i quali persistono ancora notevoli difficoltà nell'inserimento/reinserimento lavorativo e sociale.

L'unità di programmazione degli interventi è l'Operazione, cioè un intervento complessivo indirizzato a uno o più target di popolazione o ambito, che si declina in uno o più progetti fra loro integrati e indirizzati a raggiungere lo stesso obiettivo.

Il finanziamento viene concesso all'operazione e le persone coinvolte possono partecipare a uno o a più progetti contenuti all'interno dell'operazione: per esempio possono partecipare al progetto di orientamento e successivamente al tirocinio.

Nel rilevare quindi le attività per un determinato target quale quello delle persone sottoposte a provvedimenti giudiziari, si troveranno sia operazioni dedicate esclusivamente a loro, sia operazioni nelle quali risultano coinvolte persone in esecuzione penale assieme ad appartenenti ad altri target di svantaggio.

La correlazione tra spesa e target di intervento, quindi, può essere fatta solo nel caso di operazioni dedicate ad un unico target.

Nel periodo 2007 - 2008, le persone detenute e ex detenute che al 30 aprile 2009 risultavano iscritte ad attività approvate nel 2007 e 2008, erano complessivamente 420, di cui 398 uomini e 22 donne.

Di questi 394 (373 uomini e 21 donne) erano detenuti mentre 26 (25 uomini e 1 donna) erano ex detenuti.

Le operazioni rivolte esclusivamente a detenuti sono state 19, così suddivise:

Tab A) Operazioni approvate negli anni 2007 - 2008 rivolte esclusivamente a persone detenute o ex detenute

Provincia	Numero operazioni approvate	tot contributo richiesto	tot privati/altre quote pubbliche	prev costo totale	numero partecipanti fisici		
					M	F	TOT
Bologna	5	351.380,00	41.310,00	392.690,00	62	21	83
Ferrara	3	122.717,00	0,0	122.717,00	74		74
Modena	2	138.000,00	0,0	138.000,00	33		33

Parma	3	238.245,00	5.288,00	243.533,00	87		87
Reggio Emilia	5	121.660,00	0,0	121.660,00	90		90
Rimini	1	37.817,00	0,0	37.817,00,00	17		17
TOTALE	19	1.009.819	46.598,00	1.056.417,00	363	21	384

Le Province non incluse nell'elenco e la Regione Emilia-Romagna hanno approvato altre operazioni destinate a varie tipologie di svantaggio nelle quali sono iscritti 23 ex detenuti e 13 detenuti.

Tutte le attività sono state approvate sull'Asse III del POR 2007 – 2013, Inclusione sociale.

Le attività propongono percorsi flessibili e modulabili a partire dall'orientamento e rimotivazione per l'occupazione sino a percorsi professionalizzanti riferiti a specifiche qualifiche professionali o ambiti di produzione.

Tra le operazioni approvate dalla Provincia di Bologna, due sono quelle che si sviluppano all'interno dell'istituto di detenzione per minori Pratello con attività nell'ambito della scenotecnica e manutenzione. Sempre Bologna ha approvato una iniziativa all'interno del carcere Dozza che prevede uno sportello per avviare i detenuti in percorsi di orientamento e professionalizzanti. A Reggio Emilia è stato approvato un progetto dentro all'ospedale psichiatrico giudiziario.

La Regione Emilia-Romagna nel corso del 2008 ha aderito a una rete europea, denominata Rete Ex- offender, che ha capofila la regione tedesca di Brema e partner il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali italiano, le Autorità di gestione FSE di Austria, Bulgaria, Germania, Inghilterra, Irlanda, Irlanda del Nord, Paesi Bassi, Romania e Spagna. Nel 2009 si avvieranno le attività della rete

che ha ricevuto un finanziamento di 500.000 € dalla Commissione europea, per aumentare le competenze e conoscenze dei partner per l'inclusione socio lavorativa di persone in esecuzione penale, attraverso lo scambio di buone pratiche e operatori.