

Nota tecnica sulla relazione degli Assessori Venturi e Gualmini relativa alla l.r. 3/2008
“Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione
Emilia-Romagna”
(oggetto assembleare 1573/2015)

A cura del Servizio Segreteria e affari legislativi

La presente Nota, indirizzata ai componenti della Commissione assembleare IV (sede referente) e della Commissione per la parità e i diritti delle persone (sede consultiva), evidenzia alcuni aspetti tecnici che caratterizzano la relazione degli Assessori Venturi e Gualmini, che si allega.

La nota non costituisce una sintesi della relazione.

La relazione presentata dall'organo attuatore, rispondendo a quanto richiesto dall'art 9, commi 3 e 4, della l.r. 3/2008, fornisce informazioni sulle iniziative rivolte alla popolazione carceraria della regione, sullo stato delle infrastrutture carcerarie, sugli indici di affollamento, sulla provenienza dei detenuti, sulle diverse tipologie di reato, sullo stato di salute dei detenuti, sul livello di alfabetizzazione, sulle problematiche del lavoro e le emergenze di carattere sociale rilevate.

Visto che la relazione oggetto della presente nota dà conto dei risultati conseguiti nell'annualità 2014 e che la precedente, presentata nel 2014, forniva il quadro relativo al 2013, si può ritenere che i tempi di presentazione siano sostanzialmente rispettosi della prescrizione contenuta nel succitato articolo 9.

La relazione inviata dalla Giunta è articolata in tre parti: nella prima si forniscono dati e informazioni sulle caratteristiche della popolazione carceraria presente negli Istituti Penali dell'Emilia-Romagna, sulle misure alternative alla detenzione, sulla giustizia minorile, approfondendo l'analisi anche in rapporto alla situazione nazionale; nella seconda parte si dà conto delle politiche attuate dalla Regione in ambito sociale; infine, nella terza parte si descrive l'assistenza sanitaria rivolta ai detenuti nelle carceri della regione Emilia Romagna, unitamente alle risorse finanziarie previste, al fine di migliorare le condizioni di vita dentro le carceri e favorire interventi di reinserimento sociale.

Di seguito, un'analisi degli aspetti tecnici che caratterizzano la relazione della Giunta.

1. Analisi degli aspetti tecnici della relazione presentata dall'Assessore

1.1 Procedura di consegna della relazione

La legge è stata approvata nel 2008 e la Giunta ha presentato puntualmente ogni anno la relazione in risposta al succitato art. 9, rispettando quindi la tempistica prevista. La presente relazione è riferita all'anno 2014 e verrà discussa in seduta congiunta dalla Commissione IV (commissione referente) e dalla Commissione per la parità e per i diritti delle persone (commissione consultiva). Si segnala che la relazione riferita all'anno 2013, pur presentata puntualmente, non era stata discussa a causa dell'anticipata interruzione della legislatura.

1.2 Analisi della struttura e dei contenuti della relazione

La relazione, strutturata in base a quanto richiesto dall'art. 9 della l.r. 3/2008, è, come detto, articolata nelle seguenti 3 parti:

PARTE I Area penale adulti: caratteristiche della popolazione detenuta e in misura alternativa alla detenzione

1. Popolazione detenuta: uno sguardo ai dati nazionali e regionali
2. Tipologia di reato
3. Misure alternative alla detenzione
4. Giustizia minorile in Emilia-Romagna

PARTE II Ruolo della Regione Emilia-Romagna nell'ambito delle politiche sociali in area penale

5. Attività di coordinamento tra Regione e Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria per gli interventi in area penale
6. Politiche regionali per l'esecuzione penale in Emilia-Romagna nell'anno 2014 in ambito sociale

PARTE III Assistenza sanitaria nelle carceri della regione Emilia-Romagna

7. Aspetti generali ed assistenza primaria
8. Profili di salute della popolazione detenuta
9. La cura dei minori rientranti nel circuito penale
10. I progetti regionali e le azioni di sistema
11. Risorse finanziarie

12. Il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG) e l'avvio delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS).

Nella presente nota tecnica sono riportati gli aspetti principali che caratterizzano la relazione di Giunta e alcuni fattori d'interesse in termini di valutazione delle politiche.

Il report evidenzia che sono 2.884 i detenuti presenti negli 11 istituti penitenziari della Regione Emilia-Romagna (a fronte di una capienza regolamentare di 2.795 posti), di questi 1.776 risultano con almeno una condanna definitiva (61,58%) e poco meno del 44% presenta una pena residua sotto i 5 anni con un 83% di stranieri (prevalentemente africani, seguiti da albanesi e rumeni).

I reati più frequenti sono quelli contro il patrimonio (1652 di cui 600 commessi da stranieri), contro la persona (1371 di cui 569 stranieri). Il 46,7% della popolazione carceraria è **straniera**, ben al di sopra della media nazionale (32%), ma comunque in calo: si passa dal 51,2% del 2012 al 46,7% del 2014; il 4% sono donne. La popolazione straniera detenuta si concentra per oltre il 40% nella fascia di età sotto i 40 anni. La maggior parte dei detenuti ha un **titolo di studio** che non va oltre la licenza media, 31 hanno una laurea, 160 un diploma di scuola superiore, 27 un titolo di istituto professionale e gli analfabeti sono 27. Il 61,58% dei detenuti in regione ha una condanna definitiva (circa 63,5% a livello nazionale).

Considerato che il recupero di **reti affettive e familiari** può incidere sul successo del percorso di inclusione sociale, la relazione riporta che i detenuti in regione sono per il 41% celibi/nubili, per il 26% coniugati, per l'8,4% divorziati/separati e per l'8% conviventi.

Sono 716 i detenuti che, nel 2014, hanno **lavorato nelle carceri** della regione alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria (erano 595 nel 2013), pari a circa il 25% del totale (in Italia sono poco meno del 23% del totale).

L'**indice di sovraffollamento** a fine 2014 in E-R è pari a 103 detenuti ogni 100 posti (a livello nazionale è 108). Gli istituti con i tassi più elevati sono Parma (122), Ravenna e Bologna (137). Si segnala che, da un punto di vista metodologico, nel report è stato opportunamente indicato l'andamento dei dati negli ultimi anni, e di tali dati è stata fornita una comparazione sia con i dati nazionali che con quelli delle altre regioni.

La relazione fornisce anche le indicazioni per calcolare l'indice di sovraffollamento carcerario: i posti (capienza regolamentare) sono calcolati sulla base del criterio di 9 mq per singolo detenuto più 5 mq per gli spazi comuni, lo stesso per cui in Italia viene concessa l'abitabilità alle abitazioni.

In presenza di determinati requisiti, può essere disposta una misura di espiazione della **pena alternativa** alla detenzione, la sua applicazione è in aumento passando da 1.176 detenuti ammessi nel 2005 a 1.685 al 31 dicembre 2014.

L'**affidamento in prova** al servizio sociale è stato concesso a 617 persone (si registra un lieve calo rispetto al 2013, in cui il numero era di 719), della **detenzione domiciliare** usufruiscono invece 450 (erano 493 nel 2013), 324 i **lavori di pubblica utilità** (217 nel 2013) La relazione riporta che il detenuto a cui viene concessa una misura alternativa al carcere ha una recidività minore rispetto a chi sconta la propria pena all'interno di una cella (19% in caso di pena alternativa), mentre raggiunge il 68,4% quando la stessa viene eseguita in carcere.

Il Centro per la **Giustizia Minorile** CGM costituisce un organo decentrato del Ministero della Giustizia e da esso dipendono:

1) l'USSM (Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni), che effettua su mandato dell'Autorità Giudiziaria Minorile la presa in carico di tutti i minori imputati di reato. Negli ultimi tre anni sono stati segnalati all'USSM di Bologna più di 1.300 soggetti all'anno, dato costantemente in crescita (1.523 minori nel 2014).

2) CPA di Bologna (Centro di Prima Accoglienza): gli ingressi nel 2014 sono stati 92, quasi esclusivamente maschi (88%) e con una componente straniera del 55%. Dal 2007 il flusso ha dapprima registrato un calo degli ingressi, per poi risalire negli anni dal 2011 in avanti.

3) l'IPM di Bologna "Pietro Siciliani", struttura penitenziaria che accoglie minori e giovani adulti fino al 25° anno di età sottoposti a provvedimenti di custodia cautelare e/o in espiazione pena. La struttura assicura attività educative, formative e di socializzazione ed opera nella prospettiva di promuovere condizioni che consentano il ricorso a soluzioni sostitutive e/o alternative alla detenzione, come la trasformazione di misura o l'affidamento in prova al servizio sociale, il lavoro esterno, ecc. Nel 2014 si registra un calo degli ingressi all'IPM rispetto all'anno precedente, con un ammontare pari a 89 minori (erano 109 nel 2013), l'utenza è costituita solo da maschi con componente straniera pari al 75% degli ingressi;

4) la comunità ministeriale di Bologna "La Compagnia dei Celestini" registra 49 ingressi nel 2014 ed un flusso di utenza quasi tutto attribuibile alla misura cautelare che, negli ultimi anni, è variato da un massimo di 82 minori nel 2011 ad un minimo di 43 nel 2013. I collocamenti nelle comunità del privato sociale, riguardanti i minori sottoposti a specifica misura cautelare di tipo educativo o terapeutico, in relazione alle caratteristiche/problematiche presentate, sono in costante crescita dal 2007 in avanti, fino a raggiungere il numero di 139 nel 2014.

La **seconda parte della relazione, dedicata alle politiche regionali in ambito sociale**, riporta che nell'anno 2014 le risorse messe a disposizione per l'area penale sono state oltre 1 milione e 600mila euro, dal 2010 al 2013 le **risorse regionali** e comunali hanno subito una graduale diminuzione, compensate tuttavia dalle risorse provenienti dal Fondo Sociale Europeo.

Il 2014 per i fondi europei è stato un anno di transizione, la programmazione infatti copriva il settennio 2007-2013, però al fine di dare attuazione al "Protocollo d'intesa tra il Ministero della Giustizia e la Regione Emilia-Romagna per l'attuazione di misure volte all'umanizzazione della pena e al reinserimento sociale delle persone detenute" è stato incrementato lo stanziamento a favore dei comuni sedi di carcere per i progetti promossi all'interno di Programmi attuativi annuali di Piani di zona distrettuali.

Per quanto riguarda gli interventi in ambito sanitario, poichè con il DPCM 1° aprile 2008, i SSN, la Regione e le Aziende USL hanno acquisito il compito di tutela della salute delle persone detenute al pari di quelle libere, nel report si segnala l'intenzione di sviluppare interventi assistenziali pluridisciplinari con caratteristiche simili a quelle disponibili sul territorio per i cittadini liberi, quali le **Case della salute** che saranno presidio dell'AUSL all'interno di carceri.

L'assetto organizzativo predispone una rete di servizi di sanità pubblica che garantisce continuità assistenziale nelle 24 ore, 7 giorni su 7, con risorse interne o con servizi aziendali esterni. Il report segnala, inoltre, che nei 10 Istituti Penitenziari dell'Emilia-Romagna viene garantita l'assistenza sanitaria attraverso un percorso clinico-assistenziale basato su un **piano di assistenza individuale** che stabilisce diversi programmi secondo un monitoraggio differenziato per i sani, per coloro che presentano fattori di rischio per patologie croniche e per i portatori di patologie croniche.

Per favorire la condivisione di un linguaggio comune tra professionisti è operativa la **cartella clinica informatizzata SISP – Sistema informativo sanità penitenziaria della Regione Emilia-Romagna**, che utilizza il codice di classificazione delle malattie ICD-10 (International Classification of Diseases). Nel 2014 sono state aperte 9.255 cartelle cliniche e, in una distribuzione per classi di età, risulta prevalente quella tra 25 e 44 anni. Particolare attenzione è riservata alle patologie croniche con peso assistenziale maggiore e nel confronto fra le dosi di farmaci assunte nel carcere rispetto al territorio è netta la differenza che riguarda i farmaci che agiscono sul sistema nervoso a causa della prevalenza di patologie psichiatriche (19% del totale).

La **salute mentale** in carcere è un indicatore dello stato di salute dei detenuti, anche a fronte delle leggi n. 9/2012 e n. 81/2014 che hanno sancito la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari al 31 marzo 2015 e l'assegnazione a strutture sanitarie appositamente istituite: residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza – REMS.

Mediamente in Emilia-Romagna l'8,8% dei detenuti presenti al 31.12.2014 ha presentato almeno una diagnosi psichiatrica nell'anno. Tenuto inoltre conto che il 19% delle diagnosi è relativa a patologie psichiatriche, questa è la quota con la quale i servizi regionali dovranno confrontarsi nel corso del tempo.

Nel corso del 2014 è stato sviluppato il progetto "Promotori di salute in carcere", finanziato dal Ministero della salute, che ha promosso la figura del "Promotore di salute in carcere" al fine di ridurre la disuguaglianza nell'accesso ai servizi sanitari, inoltre sono stati definiti tra Aziende USL e direzioni degli IIPP dei Protocolli locali per la prevenzione del suicidio (nel 2014 risultano 865 gli atti di autolesionismo e 117 i tentati suicidi).

La Regione Emilia-Romagna ha destinato per l'anno 2014 alla Sanità penitenziaria l'importo complessivo di 17 milioni di euro, provvedendo ad integrare il finanziamento di FSN vincolato alla sanità penitenziaria ex DPCM 1° aprile 2008 (euro 10.075.004,00) con euro 5.959.996,00 (DGR n. 2008 del 22/12/2014 DGR n. 2005 del 22/12/2014).

Le attività svolte nel corso del 2014 per il superamento dell'OPG sono state quelle di:

- potenziamento e rafforzamento della rete dei servizi psichiatrici con impegno nel reinserimento sociale dei pazienti;
- incontri formativi interdisciplinari per potenziare le sinergie tra la Magistratura, l'Ufficio Esecuzione Penale Esterna e i Dipartimenti di Salute Mentale-Dipendenze Patologiche;
- supporto alla struttura "Casa Zacchera" per l'accoglienza di internati in OPG;
- finanziamenti dedicati alle progettualità per internati in licenza finale esperimento o dimessi;
- finanziamenti del Reparto di Osservazione Psichiatrica presso il Carcere di Piacenza;
- potenziamento della struttura residenziale sanitaria Arcipelago per detenuti che necessitano di perizia psichiatrica presso AUSL di Bologna.

Accanto a queste misure, attraverso quote di FSN vincolate, la Regione Emilia-Romagna ha predisposto l'apertura di due "Residenze con percorsi dedicati", una presso l'AUSL di Parma con 10 posti e una presso l'AUSL di Bologna, con 14 posti, in attesa della costruzione a Reggio Emilia della REMS definitiva.

L'ultima parte della relazione, sotto il titolo di "Allegati", riporta le norme di settore e il Protocollo di intesa del 22.01.2014 tra il Ministero della Giustizia e la Regione Emilia-Romagna.