

Nota tecnica

A cura del Servizio legislativo e qualità della legislazione

Relazione alla clausola valutativa della l.r. 3/2008 “Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Emilia-Romagna” (ogg.3995)

La relazione sulla situazione penitenziaria in Emilia-Romagna è prevista dall'art.9 commi 3 e 4 della l.r. 3/2008.

La clausola valutativa prevede che, ogni anno, la Giunta presenti alla Commissione assembleare competente una relazione che fornisca informazioni su quesiti specifici al fine di valutare lo stato delle iniziative realizzate per la popolazione carceraria.

1) Procedura di consegna della relazione sull'attuazione della legge

La legge è stata approvata nel 2008 e la Giunta ha presentato puntualmente ogni anno la relazione. Questa è la sesta relazione annuale in risposta alla clausola valutativa e, per il quarto anno consecutivo, la relazione è discussa in seduta congiunta dalle Commissioni IV e VI.

2) Analisi della struttura e dei contenuti della relazione sull'attuazione della legge

La relazione di Giunta risponde ai quesiti della clausola valutativa ed è stata nel corso degli anni arricchita nei contenuti, anche grazie al recepimento degli spunti emersi nel corso delle precedenti discussioni in Commissione.

La relazione è articolata in due 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 la relazione dà conto delle politiche attuate dalla Regione in ambito sociale e sanitario, unitamente alle risorse finanziarie previste, al fine migliorare le condizioni di vita dentro le carceri e favorire interventi di reinserimento sociale.

In chiusura della relazione sono poi inseriti gli Allegati e il glossario.

Di seguito, una descrizione degli aspetti principali che caratterizzano la relazione di Giunta. Oltre a una sintesi dei principali contenuti in risposta alla clausola, si segnalano alcuni aspetti d'interesse in termini di valutazione delle politiche.

Nella prima parte, la Giunta fornisce informazioni sugli Istituti penitenziari presenti in Regione, sulla presenza di detenuti italiani e stranieri, tipologia di reato, il grado di istruzione, condizione lavorativa, lo svolgimento di attività lavorativa in carcere, la partecipazione a corsi professionali, il ricorso alle misure alternative, sostitutive e di sicurezza, i principali aspetti della giustizia minorile.

La situazione delle carceri in Emilia-Romagna è descritta anche attraverso il confronto con i dati nazionali.

Il problema del **sovraffollamento** in Regione continua a essere rilevante ma si dà conto che si registra, a partire dal 2010, un calo nell'indice di sovraffollamento¹: l'indice passa infatti dal 182,7 nel 2010 a 167,1 nel 2011, per arrivare a 144,8 nel 2012, avvicinandosi al valore nazionale (143,8). Rispetto al dato nazionale, le Regioni con indice di sovraffollamento più alto (oltre 160) sono Veneto, Puglia e Liguria.

Nel 2011, con il valore dell'indice pari a 167,1, l'Emilia-Romagna era fra le Regioni con indice di sovraffollamento più alto insieme a Calabria, Lombardia, Puglia e Veneto.

La relazione spiega che questa diminuzione è probabilmente dovuta all'applicazione delle misure che hanno favorito la detenzione domiciliare e le misure alternative in generale, alle quali è dedicato un apposito capitolo nella relazione.

La relazione fornisce i dati sulla popolazione carceraria distinti per singolo Istituto Penitenziario sul territorio regionale, genere, presenza di stranieri. Complessivamente, il numero di detenuti presenti al 31/12/2012 è pari a 3.469 detenuti (-13,3% rispetto all'anno precedente). Di questi, 136 sono donne, il 4% del totale.

Gli istituti penitenziari regionali con indice di sovraffollamento più elevato sono quelli di Ravenna, Bologna, Parma, Piacenza.

Dei 3.469 detenuti presenti nelle carceri della Regione, gli stranieri rappresentano complessivamente il 51,2%, dato sostanzialmente in linea con gli anni precedenti, mentre a livello nazionale la quota di detenuti stranieri è pari al 35,8%.

Per quanto riguarda la provenienza interna dei detenuti, la percentuale dei residenti emiliano-romagnoli nelle carceri della Regione è pari al 58%.

Le **tipologie di Istituto Penitenziario presenti sul territorio** e le loro caratteristiche sono descritte nella Tavola 1 della relazione. La Tavola 2 riepiloga, per ciascuna struttura, le attività lavorative, il personale, i corsi di formazione e la presenza di sportelli informativi.

Si dà inoltre conto che la Casa di lavoro di Saliceta San Giuliano è stata chiusa in seguito al terremoto del 29/05/2012 e i detenuti sono stati trasferiti a Castelfranco Emilia.

Dalla lettura dell'Allegato 5², si possono evincere ulteriori informazioni sugli Istituti penitenziari e le loro caratteristiche. Gli Istituti sono classificati in cinque circuiti in base alla definizione di "ambiti detentivi omogenei" per i detenuti (in base a caratteristiche giuridiche, personali e sociali ritenute importanti per la realizzazione dei percorsi trattamentali): condannati media sicurezza, protetti media sicurezza, femminile media sicurezza, circondariale media sicurezza, alta sicurezza.

In merito al **grado di istruzione e alla condizione lavorativa** prima dell'arresto, la relazione fornisce le informazioni disponibili ma specifica che si tratta di dati di difficile rilevazione a causa dell'elevata presenza di detenuti stranieri dai quali è difficile ottenere questo tipo d'informazione.

Per quanto riguarda il **lavoro in carcere**, la relazione riporta i dati sui detenuti che, nel 2012, hanno lavorato alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria e non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria, fornendo sia il dato regionale che nazionale, distinto per genere e per cittadini italiani e stranieri. La relazione specifica inoltre le principali tipologie di lavoro svolte.

Si presentano alcuni dati sui **corsi professionali**, fornendo i dati sui detenuti iscritti a corsi professionali attivati nei singoli Istituti Penitenziari della Regione, tipologia di corso e genere.

¹ L'indice di sovraffollamento è il rapporto fra presenze e capienza regolamentare.

² Realizzazione del circuito regionale ex art. 115 DPR n. 230 del 30 giugno 2000. Nell'ottobre 2012 i Provveditori regionali sono stati chiamati dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria a presentare un'ipotesi di riorganizzazione dei circuiti penitenziari.

Oltre a questi corsi, nel 2012, le Province, attraverso il Fondo Sociale Europeo, hanno approvato 19 “operazioni”³ con almeno un progetto rivolto a persone in esecuzione penale e si rimanda alla seconda parte della relazione per approfondimenti (al paragrafo “Attività 2012 per persone in esecuzione penale finanziate con FSE).

La relazione fornisce dati sui **suicidi in carcere**: nelle carceri dell’Emilia-Romagna nel 2012 ci sono stati 3 suicidi e 67 tentativi di suicidio. L’anno precedente i suicidi erano stati 6.

E’ poi dedicato ampio spazio alle **misure alternative alla detenzione, sostitutive e di sicurezza della libertà vigilata**, fornendo dati e informazioni sulle misure distinte per tipologia sia per l’Emilia-Romagna che per l’Italia.

La relazione evidenzia come il ricorso a queste misure sia in aumento e, in particolare sottolinea: una flessione nel dato del ricorso alla detenzione domiciliare per l’Emilia-Romagna mentre a livello nazionale risulta essere in aumento, un forte incremento in Regione degli affidati in prova al servizio sociale, un aumento esponenziale della misura sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, sia per l’Italia che per l’Emilia-Romagna.

Circa la giustizia minorile, la relazione descrive le principali caratteristiche dei Servizi minorili del Centro Giustizia Minorile per l’Emilia-Romagna e fornisce i dati distinti rispetto alla cittadinanza (italiana e straniera) e rispetto al genere.

La seconda parte della relazione è dedicata alle **politiche regionali in ambito sociale e sanitario**.

La Figura 19 riepiloga le risorse finanziarie regionali (in ambito sociale, sanitario e della formazione professionale) e locali (Enti Locali, Terzo Settore, Associazionismo).

Per quanto riguarda gli interventi di politica sociale regionale, lo strumento principale d’intervento è costituito dai finanziamenti regionali ai Comuni sedi di carcere, all’interno della programmazione dei Piani sociali di Zona.

Nel 2012 il Programma Carcere della Regione è stato sostenuto con un finanziamento di 345.000 euro, confermando l’importo dell’anno precedente, per la realizzazione di tre macro interventi: a) “sportello informativo per i detenuti”, b) “reinserimento sociale, accoglienza e accompagnamento sociale e lavorativo”, c) “miglioramento delle condizioni di vita dei detenuti”.

Il 70% delle risorse del Programma carcere è stato destinato alle azioni a) e c), il 30% all’azione b). A questo si aggiunge una quota parte dei Comuni sede di Carcere nella misura del 30% delle quote loro destinate.

All’Allegato 1 della relazione si riportano i progetti del Programma carcere, il costo totale e le risorse a essi destinati.

E’ dedicato anche un approfondimento ad altri progetti che sostengono percorsi di inserimento sociale e lavorativo, come il Progetto AC.E.RO (ACcoglienza E lavoRO), il progetto Cittadini Sempre, il Progetto Stanze di Teatro Carcere 2012.

Il **Progetto AC.E.RO** è stato approvato nel 2012 e ha durata biennale. L’obiettivo consiste “nell’implementare competenze e abilità per l’acquisizione e/o consolidamento del livello di autonomia per coloro che sono dimessi dal carcere per l’ammissione a una misura alternativa, al fine di ridurre e/o contenere il rischio di recidiva”. Si segnala che, per quanto riguarda i **risultati**, la relazione descrive la strategia gestionale del progetto, nella quale si prevede una **valutazione**, realizzata da un’agenzia appositamente individuata, finalizzata **all’analisi dell’implementazione e dei risultati, sia in termini qualitativi che quantitativi**. Sono inoltre previsti momenti di **valutazione in itinere**.

³ “Operazione” è un progetto o insieme di progetti finanziati su uno stesso Asse del POR FSE

Gli Allegati 3 e 3bis alla relazione presentano il Protocollo operativo per la realizzazione del Progetto AC.E.RO e le strutture di accoglienza coinvolte.

Il **Progetto “Cittadini sempre”** ha durata pluriennale (2012-2014) e ha l’obiettivo di sostenere e qualificare la rete del volontariato in area di esecuzione penale e sensibilizzare la società civile. Le azioni realizzate nel 2012 hanno riguardato la “comunicazione e documentazione” e il “volontariato-giustizia”. Si segnala inoltre che sono stati realizzati dei **focus group**, a cura di IRESS (Istituto Regionale Emiliano-Romagnolo per i Servizi sociali e Sanitari, la ricerca applicata e la formazione), i cui risultati e metodologia sono riportati nell’Allegato 4 della relazione.

Infine, la relazione descrive il **Progetto “Stanze di Teatro Carcere 2012”**. Nel 2012 l’associazione Coordinamento Teatro Carcere Emilia-Romagna ha realizzato attività laboratoriali in tre carceri coinvolgendo 110 detenuti e rappresentando cinque spettacoli, all’interno e all’esterno degli Istituti Penitenziari.

Circa l’attività esterna agli Istituti Penitenziari, il Coordinamento Teatro Carcere nel 2012 ha promosso **un’indagine sulla valutazione delle iniziative formative e culturali in carcere, partendo dal teatro**, con l’obiettivo di **valutare l’impatto dell’intervento teatrale in carcere e quindi la sua capacità di contrastare l’emarginazione**. Nel maggio 2012 è stato realizzato un “seminario di studi sulla valutazione degli interventi formativi” (presso i Laboratori DMS / Manifattura delle Arti)⁴, avvalendosi del contributo di esperti dei diritti delle persone recluse e della valutazione dei processi formativi, al fine di impostare una strategia di rilevazione ed elaborazione dei dati, con il coinvolgimento dell’Osservatorio dello Spettacolo della Regione Emilia-Romagna.

In questa parte della relazione dedicata agli interventi in ambito sociale, si approfondiscono in un apposito paragrafo “Attività 2012 per persone in esecuzione penale finanziate con FSE” gli aspetti legati alla **formazione professionale e interventi a favore dell’inclusione lavorativa** delle persone in esecuzione penale.

La relazione dà conto dell’esistenza nei singoli territori di enti di formazione che hanno creato reti per supportare gli interventi d’inserimento lavorativo. Si cita, in particolare, l’esperienza del **progetto RAEE in carcere** (Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche) che riguarda i territori di Bologna, Ferrara e Forlì. Il progetto offre opportunità lavorative nello smaltimento di apparecchiature elettriche ed elettroniche in cooperative create all’interno degli Istituti di pena (Bologna e Ferrara) e in cooperative sociali esterne (Forlì) ed è dedicato a detenuti a fine pena o che possono usufruire di misure alternative al carcere.

Al fine di **monitorare le attività per una futura implementazione anche in altri territori**, è stata costituita una Cabina di regia alla quale partecipano i tre Assessorati coinvolti.

L’allegato 8 della relazione fornisce la scheda dell’intervento e nell’allegato 8 bis sono forniti alcuni **risultati del progetto** in termini di attività svolte nei tre laboratori (inaugurati nel 2009 e nel 2010), persone coinvolte e quantità di RAEE non pericolosi gestita ad oggi, unitamente alle potenzialità future.

Considerando che la relazione di Giunta riguarda l’anno 2012, colpito dal terremoto, si segnala che l’Allegato 2 contiene il Protocollo d’Intesa per l’inserimento dei cittadini detenuti in **attività di**

⁴ Come si legge nella brochure di presentazione dell’iniziativa (http://www.ristretti.it/commenti/2012/maggio/pdf1/teatro_emilia.pdf): “I numeri dei partecipanti, il monte ore, la frequenza degli incontri laboratoriali sono indicatori necessari, ma limitati a un approccio essenzialmente quantitativo. A tale prospettiva occorre affiancare un punto di vista qualitativo, fondato su strumenti di valutazione utili a verificare contenuti e finalità dell’esperienza teatrale in carcere considerata non solo come momento di aggregazione e intrattenimento, ma come attivatore di processi di recupero a partire dalle proprie specificità metodologiche”.

volontariato nelle zone colpite dal terremoto (DGR n. 1120 del 2012), nel quale si evidenzia il ruolo dell'attività di volontariato nella costruzione del percorso riabilitativo finalizzato al reinserimento sociale e alla riqualificazione del detenuto.

Per quanto riguarda gli interventi in **ambito sanitario**, la relazione rileva che uno dei più importanti problemi di salute in carcere è rappresentato dall'uso o abuso di alcol e droga e si sottolinea l'importanza del monitoraggio e della valutazione per disporre di informazioni sulla salute delle persone alcol-tossicodipendenti. Attualmente, con il passaggio delle competenze in tema di sanità alle Regioni, **i sistemi di monitoraggio dei dati si sono arricchiti in termini di informazioni disponibili**, mentre negli anni passati i dati di carattere epidemiologico erano desunte solo dalle basi dati del Ministero della Giustizia.

Nel 2012 è stato concluso un progetto iniziato nel 2010 **“Percorso di accompagnamento alla definizione congiunta di linee operative e di orientamento alla salute nelle carceri”** che ha portato a elaborare un documento sul Percorso clinico-assistenziale delle persone detenute dall'ingresso in carcere fino alla loro uscita. Il documento contiene specifiche indicazioni operative e la descrizione del percorso assistenziale da erogare, dall'ingresso all'uscita del detenuto, promuovendo omogeneità ed equità di interventi.

Nella relazione si evidenzia come si dovrà cercare di **ridurre l'uso di farmaci della popolazione detenuta**, superiore a quello della popolazione libera. La relazione riporta i dati per il 2011 e 2012 sul consumo di farmaci per istituto penitenziario e categoria di farmaco.

Infine, si segnala la Tabella n.54 della relazione nella quale si descrive il riparto delle risorse finanziarie per la sanità penitenziaria: il finanziamento complessivamente destinato dalla Regione alla sanità penitenziaria nell'anno 2012 è pari a **17 milioni di euro** coperto con risorse proprie a fronte delle spese sostenute dalle Aziende USL.