

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 7888/2019)

A cura del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari

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.

Cosa prevede la clausola valutativa

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.

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

Questa è la nona relazione che la Giunta presenta in risposta alla clausola valutativa; l'ottava relazione era stata presentata a fine 2015 e i dati si riferivano al 2014. Questa relazione riporta i dati che si riferiscono al triennio 2015-2017; va precisato che la tempistica della clausola valutativa è stata modificata con l'articolo 32 della legge 11 del 16 luglio 2016, per cui la cadenza della relazione, prima annuale, è divenuta triennale.

1.2 Analisi della struttura e dei contenuti della relazione

La relazione riporta le informazioni richieste dalla clausola non con una struttura corrispondente ai quesiti stessi della clausola; tuttavia, la relazione è ampia e articolata e fornisce dati sia quantitativamente che qualitativamente superiori a quanto richiesto.

I dati forniti dalla relazione raffigurano il quadro della situazione penitenziaria emiliano-romagnola nel triennio 2015-2017, sia attraverso dati al 31 dicembre di ciascun anno, raffrontati con gli analoghi dati nazionali, sia attraverso i dati di flusso relativi all'intero 2017, ricavati dal sistema informativo regionale della sanità penitenziaria (SISP).

Il rapporto è suddiviso in due parti: la prima "Area penale adulti: caratteristiche della popolazione detenuta e in misure alternative alla detenzione", è coordinata dal Servizio Politiche per l'integrazione sociale, il contrasto alla povertà e il terzo settore – Direzione generale cura della persona, salute e welfare; analizza sia i dati al 31 dicembre 2015, 2016 e 2017, sia i dati di flusso ricavati dal SISP della Regione Emilia-Romagna. Questa sezione è inoltre corredata dai contributi del Servizio attuazione degli interventi e delle politiche per l'istruzione, la formazione e il lavoro – Direzione generale Economia della conoscenza, del lavoro e dell'impresa, sugli interventi di formazione professionale tramite il Piano Operativo FSE, e del Servizio Cultura e Giovani della Direzione generale Economia della conoscenza, del lavoro e dell'impresa, relativamente al programma sperimentale di Teatro in carcere. La prima parte inoltre si avvale del contributo fornito dall'Ufficio Interdistrettuale Esecuzione Penale Esterna Centro Giustizia Minorile dell'Emilia-Romagna e le Marche, per la parte dedicata alle misure alternative.

Sul tema della condizione dei minori, la relazione riferisce di una flessione dell'utenza dei Servizi minorili, attribuibile alla carenza di organico per quanto riguarda i Sostituti Procuratori del Tribunale per i Minorenni che, dal 2018, è stata superata grazie alla presenza di 4 sostituti e un Capo Procuratore. L'utenza dei Servizi è prevalentemente maschile, multietnica e complessa.

I reati prevalenti per i minori sono quelli contro il patrimonio e, in particolare, furto e rapina. Frequenti sono anche le violazioni delle disposizioni in materia di sostanze stupefacenti.

Rispetto alla fascia d'età si è registrato un incremento di minori con età compresa tra i 14 e 15 anni e di giovani adulti, con età superiore ai 18 anni.

La relazione riporta che gli ingressi all'IPM (Istituti penali per i minorenni) di Bologna hanno visto un incremento rispetto al 2015, passando da 89 a 117, e registrando anche un incremento nella percentuale di italiani rispetto al totale.

La Giunta regionale ha approvato il "Piano 2016-2018 Interventi per l'inclusione socio lavorativa dei minori e dei giovani-adulti in esecuzione penale nel procedimento minorile" e la relativa attuazione, che ha previsto risorse per euro 540.000.

La Relazione riporta che, rispetto alle annualità 2015, 2016 e 2017, i dati di realizzazione indicano che sono stati coinvolti al momento complessivamente 152 giovani, in maggioranza stranieri (58%) nella fascia di età dai 18 ai 20 anni (51%) e prevalentemente con licenza media inferiore (63%).

La seconda parte del report riguarda "La programmazione e gli interventi di Salute nelle carceri dell'Emilia-Romagna" ed è stata curata interamente dal Servizio Assistenza Territoriale della Direzione generale cura della persona, salute e welfare.

Sul tema dello stato di salute dei detenuti, la clausola valutativa richiede molte informazioni (sullo stato di salute dei detenuti, con particolare riferimento alla casistica delle patologie più gravi, come previsto dall'articolo 9, comma 3; sulle politiche svolte in campo sanitario, come richiesto dall'articolo 9, comma 4, lettera c); su questo tema la relazione riferisce che un

contribuito importante per fornire queste informazioni deriva dalla strutturazione del sistema informativo, fortemente voluto dalla Regione con relativo impegno finanziario, e l'impiego di SISP (Sistema Informativo Sanità Penitenziaria); questo sistema permette, attraverso l'utilizzo di una cartella clinica informatizzata, presente in tutti i servizi sanitari penitenziari, di tracciare il percorso clinico-assistenziale della persona detenuta in maniera interdisciplinare, di trasmettere la cartella stessa da un carcere ad un altro della regione, nel caso di trasferimenti intraregionali, l'analisi dei dati, sia a livello aziendale che regionale, per un'analisi epidemiologica ed un'adeguata programmazione. Lo sviluppo del sistema informativo è stato completato con l'introduzione all'interno dei servizi sanitari penitenziari di tablet, ad uso degli infermieri, per la somministrazione informatizzata della terapia farmacologica, con conseguente riduzione dei rischi connessi a tale attività.

Per quanto riguarda le attività inerenti alla salute nelle carceri si segnala che nel triennio 2015-2017 il Programma di Salute nelle carceri definisce i Servizi sanitari penitenziari come Case di promozione e tutela della salute al pari delle Case della salute territoriali, strutturate come un sistema integrato di servizi che si prende cura delle persone fin dal momento dell'accesso. La Relazione riporta che, relativamente al tema delle dipendenze all'interno del sistema penitenziario, si è realizzato il raccordo tra Programma regionale per la salute in carcere e Programma regionale per le dipendenze patologiche. Nel percorso di sviluppo delle "Case di tutela e promozione della salute in carcere" si è sviluppato un raccordo più strutturato tra Assessorato politiche per la salute e Assessorato politiche sociali per favorire il processo di integrazione socio-sanitario, attraverso la condivisione di attività congiunte.

La Relazione riporta che sono particolarmente rilevanti le malattie legate a disturbi psichici e comportamentali, compreso l'abuso di sostanze psicotrope, che hanno interessato il 38,1% del totale della popolazione detenuta in Emilia-Romagna durante il 2017.

Altro aspetto significativo è il monitoraggio infettivologico che prevede un'attenta e continua attività di screening al fine di prevenire la diffusione delle malattie trasmissibili, che è un obiettivo prioritario inserito tra gli indicatori di valutazione del Programma triennale salute nelle carceri.

Questa parte della relazione è davvero ricchissima di informazioni e dati sullo stato di salute dei detenuti nelle carceri della regione Emilia-Romagna.

Un'ampia parte della relazione è dedicata al tema del **sovraffollamento delle carceri**. Al 31 dicembre 2017 sono presenti negli istituti penitenziari italiani oltre 57.600 detenuti, a fronte di una capacità regolamentare di circa 50.500, dunque oltre 7.000 posti in meno del fabbisogno; ciò determina un indice di sovraffollamento (ricavato dal rapporto fra detenuti presenti e posti regolamentari, moltiplicato per 100) del 114,1%. In regione Emilia-Romagna, a fronte di quasi 3.500 detenuti presenti, i posti regolamentari sono 2.811, per cui l'indice risulta ancora più elevato, attestandosi al 124,1%

Se si considera il triennio 2015-2017 si osserva un innalzamento dell'indice di sovraffollamento a livello regionale, che passa dal 103,9 del 2015 a quasi 117 nel 2016, fino ad attestarsi al già

più volte ricordato 124,1 del 2017. La relazione presenta molti dati sia per quanto riguarda i singoli istituti penitenziari della regione, sia riportando confronti tra le varie regioni italiane. Emerge così come, sia a livello nazionale che regionale, il dato relativo al 2017, seppur in peggioramento rispetto a quelli del triennio precedente, sia decisamente meno critico di quanto poteva essere osservato fino al 2013. Infatti, se nel 2017 si supera 124 in Emilia-Romagna e 114 a livello italiano, e se è vero che nei tre anni precedenti l'indice era generalmente attestato sotto 110, è altrettanto vero che nel 2012 esso superava 140 sia in Emilia-Romagna che in Italia e che negli anni precedenti era ancora più elevato.

Con riguardo alla popolazione femminile, la relazione segnala che le donne detenute nei penitenziari dell'Emilia-Romagna sono 159 e costituiscono il 4,6% della popolazione carceraria regionale al 31 dicembre 2017

Sempre sul tema della numerosità della popolazione carceraria, un altro approfondimento riguarda le dinamiche e le tendenze, anche di medio periodo, relative alla numerosità dei detenuti italiani e stranieri: nel periodo intercorso tra il 2012 e il 2017 si registra un incremento di questi ultimi a livello emiliano-romagnolo, ma non a livello nazionale, dove risultano in calo. Nell'ultimo triennio 2015-2017 si registra invece un aumento, a livello nazionale e soprattutto regionale, dei detenuti stranieri, più marcato di quello registrato per gli italiani; infatti, in Emilia-Romagna, come osservato nelle pagine precedenti, fra il 2015 e il 2017 i detenuti italiani sono aumentati meno del 10% mentre gli stranieri di oltre il 31% (a livello nazionale, l'incremento è stato rispettivamente dell'8,7% e del 13,9%). Questo aumento della numerosità dei detenuti con cittadinanza straniera si ravvisa in tutti gli istituti penitenziari dell'Emilia-Romagna, a esclusione di quello di Forlì. Nella relazione il dato viene analizzato, puntualizzando che l'incremento, poiché accompagnato da un aumento anche della numerosità dei detenuti italiani, non si traduce necessariamente in una crescita della incidenza percentuale degli stranieri sul totale dei detenuti: a livello medio regionale, l'incremento del tasso è assai contenuto: dal 46,3% del 2015 al 48,9% del 2016 fino al 50,7% del 2017, dato che tuttavia è inferiore a quello, ad esempio, del 2013 (52,9%).

L'ultimo capitolo della relazione propone un approfondimento sulle condizioni strutturali delle carceri. I Dipartimenti di sanità pubblica delle Aziende USL eseguono, di norma 2 volte l'anno, visite ispettive presso le strutture penitenziarie della Regione e da tali visite sono emerse alcune criticità relative alla manutenzione dei servizi igienici e di alcuni locali in uso per attività comuni e delle cucine.

La Relazione segnala che dal 2015 al 2017 sono stati eseguiti importanti interventi di manutenzione straordinaria e di ristrutturazione in quasi tutte le strutture e sottolinea che molte delle criticità evidenziate sarebbero evitabili/controllabili con programmi di manutenzione ordinaria adeguatamente pianificati e con interventi educativi verso le persone detenute finalizzati a un uso consono delle strutture presenti nel territorio regionale.