

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.2823)

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, con cadenza annuale, 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 quinta relazione annuale in risposta alla clausola valutativa e, per il terzo 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 esaurientemente 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 permette di approfondire diversi aspetti in merito alla situazione delle carceri in Emilia-Romagna, anche in rapporto alla situazione nazionale.

In particolare, si evidenziano il problema del sovraffollamento e l'utilizzo di misure alternative alla detenzione, si descrivono i principali interventi per la reinclusione sociale delle persone in area penale, gli interventi in campo sanitario e i principali aspetti legati alla giustizia minorile.

Di seguito, una descrizione degli aspetti principali che caratterizzano la relazione di Giunta.

La relazione è strutturata in capitoli. **Nel primo capitolo si fornisce una panoramica della situazione carceraria a livello nazionale**, nel quale si contestualizza la condizione dell'Emilia-Romagna, poi descritta nel dettaglio nel secondo capitolo.

Il problema del sovraffollamento continua a essere al centro dell'attenzione ma si dà conto del fatto che, per la prima volta negli ultimi anni, si registra un calo nell'indice di sovraffollamento:¹ a livello nazionale dal 2010 al 2011 l'indice passa da 151 a 146, con un calo nelle presenze del 1,6% .

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

Rispetto ai dati nazionali, l'Emilia-Romagna è fra le regioni con indice di sovraffollamento più alto (oltre 160), preceduta da Puglia, Lombardia e Calabria.

E' poi dedicato ampio spazio alle misure alternative alla detenzione: si fornisce una loro descrizione e i dati sono distinti per tipologia (affidamento in prova, semilibertà, detenzione domiciliare), genere, zona geografica, cittadinanza.

Appositi paragrafi sono dedicati alle disposizioni previste dal provvedimento "Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri"² e al Piano Carceri.

La situazione delle carceri in Emilia-Romagna è approfondita nel secondo capitolo. Si forniscono informazioni sugli Istituti penitenziari presenti in Regione, sulla presenza di detenuti italiani e stranieri, il grado di istruzione, lo svolgimento di attività lavorativa in carcere, la partecipazione a corsi scolastici e professionali, il ricorso alle misure alternative e alle misure di sicurezza.

Rispetto al 2010, il numero dei detenuti passa da 4.373 a 4.000, che corrisponde a un calo del 8,5%. L'indice di sovraffollamento, calcolato rispetto alla capienza regolamentare di 2.394 persone, è pari a 167,1³. Gli istituti di Bologna, Ravenna, Modena, Piacenza e Reggio Emilia (OPG) risultano essere i più sovraffollati.

La tabella seguente fornisce i dati su presenze e sovraffollamento dal 2007 al 2011.

Tabella 10 della relazione di Giunta: presenza nelle carceri nella Regione Emilia-Romagna al 31/12 dal 2007 al 2011

Anno	Capienza regolamentare	Totale detenuti presenti	Indice di sovraffollamento
31/12/2007	2.382	3.613	151,7
31/12/2008	2.374	4.074	171,6
31/12/2009	2.408	4.488	186,4
31/12/2010	2.394	4.373	182,7
31/12/2011	2.394	4.000	167,1

Il valore dell'indice di sovraffollamento per l'Emilia-Romagna è più alto della media nazionale per tutti e quattro gli anni considerati.

Dei 4.000 detenuti presenti nelle carceri della Regione nel 2011, gli stranieri sono 2.065 e rappresentano il 51,6%, del totale, contro una media nazionale del 36,1%; a Modena, Parma, Reggio Emilia, Ravenna e Bologna e si arriva a oltre il 60%.

E' in crescita il ricorso alle misure alternative e misure di sicurezza (liberi vigilati): al 31/12/2011 sono 1263 le persone che ne hanno beneficiato, rispetto alle 804 del 2008 (+57,1%).

Riconosciute le difficili condizioni indotte dal sovraffollamento, la relazione dà conto anche dei progetti promossi per migliorare le condizioni di vita dentro le carceri e favorire interventi di reinserimento sociale.

² Decreto Legge n.211 del 2011, convertito in Legge n.9 del 2012.

³ Come spiegato nella relazione, l'indice di sovraffollamento presentato nella tabella è pari a 167,1 con riferimento alla capienza regolamentare di 2.394 persone (capienza che non tiene conto delle sezioni chiuse o non utilizzate) mentre l'indice fornito nel primo capitolo della relazione stessa risulta di 163, e si riferisce alla capienza regolamentare di 2.453 nella quale, invece, si conteggiano tutti i posti.

Il terzo capitolo descrive 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. Gli interventi sostenuti dalla Regione nel 2011 attraverso contributi ai Comuni sede di carcere riguardano le tre macro-aree "comunicazione-informazione", "inserimento socio-lavorativo", "miglioramento delle condizioni di vita dei detenuti". Negli ultimi anni particolare attenzione è stata posta sugli aspetti relazionali e sulla genitorialità dei detenuti. Un'apposita tabella riepiloga le risorse complessivamente destinate nel 2011 da Regione, Enti locali e Terzo Settore per l'area carcere, pari a più di 1,4 milioni di euro.

Alla salute nelle carceri e all'attuazione del Programma regionale per la salute negli istituti penitenziari⁴ è dedicato il quarto capitolo.

Il finanziamento complessivamente destinato alla sanità penitenziaria nell'anno 2011 è pari a 17 milioni di euro, ripartiti fra le Aziende USL regionali.

Nell'ambito dell'attuazione del Programma regionale, particolare attenzione è rivolta all'ambito psichiatrico. Al progetto "Salute mentale in carcere" sono destinati 865.000 euro, con la finalità di costituire un'equipe psichiatrica negli Istituti penitenziari della Regione.

Si segnala inoltre la costituzione, da parte del Servizio "Salute mentale, Dipendenze patologiche, salute nelle carceri" della Direzione Generale Sanità e Politiche Sociali, di un apposito gruppo di lavoro⁵ sulle cure primarie in carcere con il compito di "dettagliare l'assistenza primaria... e definire linee operative e standard minimi di servizio, allo scopo di uniformare l'assistenza primaria in ambito penitenziario in tutto il territorio regionale".

Il gruppo di lavoro fa parte di un progetto, la cui conclusione è prevista per il 31/12/2012, che si propone di definire standard di servizio a favore dei detenuti negli Istituti penitenziari della Regione.

Il quinto capitolo è dedicato alla 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.

Negli **Allegati** alla relazione sono riportati il glossario, il Programma Carcere e i contributi ex l.r. 3/2008 per ogni Comune sede di carcere, la scheda sul "Progetto Ac.e.ro – Accoglienza e Lavoro", il Protocollo d'intesa sulle attività di Teatro Carcere, l'Intesa istituzionale Piano Carceri, la scheda sul progetto "Cittadini Sempre".

⁴ DGR 2/2010

⁵ Determina n. 8237 del 2011 "Costituzione Gruppo di lavoro Assistenza primaria negli istituti penitenziari ex deliberazione di Giunta n. 2/2010".