

**Verbale n. 12 – IV Commissione**  
**Verbale n. 14 – VI Commissione**

Seduta del 3 luglio 2012

Il giorno 3 luglio 2012 alle ore 10 si sono riunite in seduta congiunta presso la sede dell'Assemblea Legislativa in Bologna, Viale A. Moro 50, le Commissioni IV, Politiche per la Salute e Politiche Sociali, e, VI, Statuto e Regolamento, convocate con nota prot. n. 24640 del 28 giugno 2012.

Partecipano alla seduta i Commissari:

CONSIGLIERE	RUOLO	GRUPPO ASSEMBLEARE	VOTI		
			IV	VI	
DONINI Monica	Presidente IV	Federazione della Sinistra	2	2	presente
FAVIA Giovanni	Presidente VI	Movimento 5 Stelle Beppegrillo.it	/	2	assente
PIVA Roberto	Vice Presidente IV	Partito Democratico	5	/	presente
VECCHI Alberto	Vice Presidente IV	PDL - Popolo della Libertà	5	4	assente
MUMOLO Antonio	Vice Presidente VI	Partito Democratico	2	6	presente
POLLASTRIS Andrea	Vice Presidente VI	PDL - Popolo della Libertà	4	6	presente
BARBATI Liana	Componente	Italia dei Valori – Lista Di Pietro	2	3	presente
BARBIERI Marco	Componente	Partito Democratico	2	/	presente
BERNARDINI Manes	Componente	Lega Nord Padania Emilia e Romagna	/	4	presente
BONACCINI Stefano	Componente	Partito Democratico	/	4	assente
CARINI Marco	Componente	Partito Democratico	5	/	presente
CORRADI Roberto	Componente	Lega Nord Padania Emilia e Romagna	4	/	presente
COSTI Palma	Componente	Partito Democratico	2	/	assente
DEFRANCESCHI Andrea	Componente	Movimento 5 Stelle Beppegrillo.it	2	/	presente
FIAMMENGHI Valdimiro	Componente	Partito Democratico	2	/	presente
GRILLINI Franco	Componente	Italia dei Valori - Lista Di Pietro	1	/	assente
LEONI Andrea	Componente	PDL - Popolo della Libertà	2	/	presente
MARANI Paola	Componente	Partito Democratico	2	/	presente
MAZZOTTI Mario	Componente	Partito Democratico	2	4	presente
MONARI Marco	Componente	Partito Democratico	/	4	presente
MONTANARI Roberto	Componente	Partito Democratico	/	4	presente
MORI Roberta	Componente	Partito Democratico	/	2	presente
NALDI Gian Guido	Componente	Sinistra Ecologia Libertà - Idee Verdi	2	2	assente
NOÈ Silvia	Componente	UDC - Unione di Centro	1	1	assente
PARUOLO Giuseppe	Componente	Partito Democratico	2		presente
RIVA Matteo	Componente	Italia dei Valori - Lista Di Pietro	1	1	assente
VILLANI Luigi Giuseppe	Componente	PDL – Popolo della Libertà	/	1	assente

Sono presenti i consiglieri: Roberta MORI in sostituzione di Palma COSTI (IV); Marco MONARI in sostituzione di Roberto PIVA (IV) per parte della seduta; Andrea DEFRANCESCHI in sostituzione di Giovanni FAVIA (VI) e Marco CARINI in sostituzione di Stefano BONACCINI (VI).

Sono altresì presenti: Carlo LUSENTI (Assessore alle Politiche per la salute); Teresa MARZOCCHI (Assessore alla Promozione delle Politiche sociali); Desi BRUNO (Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale); Luigi FADIGA (Garante per l'infanzia e l'adolescenza); Armando Reho, Maria Paola Schiaffelli (Provveditorato regionale Amministrazione Penitenziaria).

Hanno partecipato alla seduta: P. Comi (Resp. Servizio Istituti di garanzia, diritti e cittadinanza attiva); M. Ferri (Resp. Servizio Salute mentale, dipendenze patologiche, salute nelle carceri); M. Raciti (Resp. Servizio Politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale); F. Guerra (Segreteria Assessore Lusenti); A. Cilento, V. De Donatis (Servizio Salute mentale, dipendenze patologiche, salute nelle carceri); C. Monari, R. Vecchi (Servizio Istituti di garanzia, diritti e cittadinanza attiva); R. Ghedini (Servizio Informazione e comunicazione istituzionale); M. Masetti, (Serv. Legislativo e qualità della legislazione); M. Veronese (Resp. Servizio Coordinamento Commissioni assembleari).

Presiedono la seduta: Monica DONINI e Antonio MUMOLO

Assistono i segretari: Nicoletta Tartari - Enzo Madonna

Resocontiste: Vanessa Francescon - Antonella Agostini

La presidente **DONINI** e il vicepresidente **POLLASTRI** dichiarano aperta la seduta alle ore 10,30.

*Sono presenti i consiglieri Barbatì, Barbieri, Carini, Corradi, Defranceschi, Leoni, Monari, Montanari, Mori, Mumolo e Paruolo.*

**2823** - Relazione, ai sensi dell'art. 9 della L.R. n. 3/2008, sulla situazione penitenziaria in Emilia-Romagna nell'anno 2011.

La presidente **DONINI** e il vicepresidente **POLLASTRI** aprono i lavori della seduta congiunta ricordando che l'articolo 9 della legge regionale n. 3 del 2008 impegna la Giunta a presentare annualmente una relazione con informazioni su quesiti specifici, al fine di valutare lo stato delle iniziative realizzate per la popolazione carceraria.

La presidente **DONINI** informa che la relazione è stata fornita in tempo utile e che ieri l'Assessorato alle politiche per la salute, attraverso l'assessore Lusenti, ha inviato un approfondimento sulla parte specifica della sanità penitenziaria. Dà atto e ringrazia della presenza l'assessore alle politiche sociali Teresa Marzocchi, l'assessore alle politiche per la salute Carlo Lusenti, il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale Desi Bruno e il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza Luigi Fadiga. Segnala che nei mesi scorsi è stata completata l'attuazione della legge regionale n. 3 del 2008 attraverso la nomina del Garante regionale per i detenuti. È stato ritenuto importante avere ospite anche il dottor Fadiga, pur non potendo considerare il tema dell'infanzia connesso alle condizioni di vita nei penitenziari regionali per una serie di ragioni: la prima è che esiste un carcere minorile, inoltre c'è il tema trasversale - di cui ci sarà l'indicazione quantitativa eventualmente nella relazione - della presenza di minori sotto i tre anni, che sono condizionati, nella loro esistenza, dalla condizione di reclusione della madre. Sono presenti anche il dott. Armando Reho e la dott.ssa Maria Paola Schiaffelli del Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria dell'Emilia-Romagna, mentre l'amministrazione penitenziaria del carcere minorile di Bologna e l'Ufficio del Giudice di sorveglianza hanno comunicato di non poter essere presenti. Ritiene ci siano le condizioni per procedere all'illustrazione dei contenuti della relazione, per ascoltare gli interventi dei garanti e per consentire ai commissari di svolgere interventi per gli approfondimenti relativi. Dà, quindi, la parola all'Assessore alle politiche sociali.

L'assessore **MARZOCCHI** pensa che questa relazione - che è un appuntamento ormai annuale - sia un momento molto importante d'incontro tra la Giunta, l'Assemblea e le istituzioni che lavorano nel carcere. È stato così l'anno scorso e anche quest'anno si è cercato di utilizzare questo strumento perché sia utile a farsi carico di questa realtà - quella delle carceri - così delicata e difficile, perché è necessario prenderne complessivamente coscienza.

Dall'introduzione della presidente si coglie la difficoltà principale che è la carenza del rapporto istituzionale, con la responsabilità istituzionale locale delle carceri,

sia quella per adulti che quella per minori. Questa è la maggior debolezza del lavoro attuale, perché la collaborazione con gli operatori dei servizi, sia della giustizia minorile che della giustizia per gli adulti, c'è, ed è continuativa, ed è quella che ha permesso - oggi - di presentare questa relazione. Informa che, dopo il pensionamento del provveditore Cesari un anno fa, sono stati nominati già due provveditori, ma temporaneamente, per tre o quattro mesi, ed erano in attesa o della pensione o di essere trasferiti. Si è quindi insistito molto col Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) affinché questa situazione venisse sanata, perché solo con una presenza stabile si può andare avanti facendo quel che serve. Stessa situazione per la giustizia minorile, attualmente in gravi difficoltà, tali da aver portato a prendere delle posizioni molto forti e inusuali rispetto al personale. Il carcere minorile è di territorialità regionale, quindi anche su questo c'è da fare un lavoro di messa in rete con gli altri territori, non si può farlo gravare solo su Bologna. Si tratta di una situazione delicata, sono ospiti minori, però anche in questa situazione le responsabilità istituzionali sono continuamente avvicendate e, a livello nazionale, non c'è ancora la funzione del capo dipartimento, perché sono stati nominati due capi dipartimento e sostituiti, e c'è ancora un reggente. Questo impedisce di avviare l'adeguamento e la riorganizzazione del rapporto tra la Regione e le istituzioni penitenziarie centrali. Rapporto che è comunque da differenziare se si vuole portare avanti la collaborazione sul territorio, perché entrambi i settori sono regolati da protocolli necessari, almeno per la parte sociale, per lavorare con le istituzioni. Con i protocolli esistenti del 1998 non è possibile lavorare, perché la normativa dopo è cambiata; pertanto è necessario riallacciare il rapporto con le istituzioni centrali e sarà uno degli obiettivi prioritari del lavoro dei prossimi anni.

Nella relazione viene dato conto dell'evoluzione del fenomeno del sovraffollamento in quest'ultimo anno. Si tratta di un tema presentato come valore negativo imprescindibile, che impedisce qualsiasi attività all'interno delle carceri perché è molto alto, anche se per la prima volta quest'anno è un po' diminuito: 170% di sovraffollamento rispetto al 190% dell'anno scorso. Occorre prendere atto di questo dato positivo, così come del trend di crescita per alcuni settori d'intervento ritenuti un modello delle politiche regionali, in modo particolare il lavoro dei detenuti, che è in aumento - al 17%, anche se è un numero ancora insoddisfacente - o la crescita delle misure alternative al carcere; anche questo è uno degli obiettivi degli ultimi due anni per fare in modo che le persone potessero, viste le condizioni della detenzione interna carceraria, avere delle opportunità di fare attività esterne. Ribadisce che questi due obiettivi restano impegni prioritari.

È anche cresciuta molto la presenza del volontariato, ma soprattutto è cresciuto il coordinamento dei diversi settori d'impegno del volontariato. Esistono iniziative importanti, che sono state messe in rete, come per esempio il teatro nel carcere e il volontariato che si occupa di giornali: l'ordine dei giornalisti è stato quest'anno uno dei collaboratori importanti. Ritiene che questi percorsi siano da potenziare, così come lo studio e la possibilità di fare ancor più misure alternative. In questo senso insieme al Provveditorato regionale e all'amministrazione penitenziaria è stato ottenuto un risultato faticosissimo: avere finanziato un progetto di detenzione alternativa comunitaria per i detenuti comuni (perché per i detenuti

con problemi psichiatrici e con problemi di tossicodipendenza c'era già). Il finanziamento del progetto Acero da parte del Dipartimento centrale garantisce per due anni una sperimentazione in tre strutture in ambito regionale di 45 persone ogni anno - che è un numero piccolo, ma per il carcere molto importante - con un progetto che potrà essere fruito da quelle persone che non hanno reti fuori dalle strutture carcerarie. Si tratta di persone che non possono fruire delle misure alternative perché non hanno nessun posto dove andare. Il dato problematico è che di queste 4.000 persone che sono in carcere, quasi il 42% sono in attesa di sentenza definitiva; questo è un problema che impedisce tante possibilità e tante opportunità d'intervento. Sottolinea poi che uno degli impegni del prossimo anno sarà affrontare il tema complessivo dell'istruzione in carcere, che rappresenta ancora una debolezza del sistema. In questo senso si è cercata la collaborazione dell'Assessorato alla scuola per determinare un programma di attività per il prossimo anno. Ci si impegnerà ancora sulle opportunità lavorative dentro e fuori dal carcere.

Occorre, inoltre, affrontare necessariamente la presenza dei detenuti stranieri, che sono mediamente quasi il 52% della popolazione carceraria. Esistono già gli sportelli finanziati dal programma carceri, ma sarà utile ragionare su come rendere produttivo il periodo che queste persone scontano in carcere, per cui si dovrà valutare se ci possano essere interventi su questa popolazione.

Evidenzia poi, la continuità dell'impegno economico, in tempi di così grave difficoltà finanziaria. L'Assessorato ha continuato a finanziare sia il fondo stabilito dalla legge che il fondo delle politiche sociali regionali e, insieme a questo, ha garantito la continuità del finanziamento dell'Assessorato alla formazione professionale, che è cospicuo perché riguarda 626 mila euro di progetti di formazione professionale per le persone in carcere, più l'impegno dei singoli enti locali nel cofinanziamento delle iniziative, ma anche nel sostegno di iniziative proprie delle amministrazioni penitenziarie. Questo è un patrimonio e anche un impegno delle associazioni del terzo settore, del volontariato, con progettazione propria o altrimenti finanziato. Senza contare il tema della sanità - che verrà illustrato dal collega - che nella relazione trova solo un breve riferimento di collegamento, anche in considerazione della modificazione della normativa in questa materia.

Informa, inoltre, che di fronte all'ipotesi di ricorrere anche all'impiego dei detenuti nella sperimentazione di lavori di pubblica utilità - si riferisce all'idea del ministro della Giustizia Severino di utilizzare detenuti per la ricostruzione delle zone colpite dal sisma - ci si sta organizzando con la Commissione penale adulti che si riunirà proprio domani per decidere come fare per dare attuazione a questa opportunità, nel rispetto dei bisogni territoriali.

Nello stesso tempo si deve ricominciare ad approfondire quali priorità si intendono seguire tra detenzione e misure alternative. Si tratta di un ambito molto ampio che riguarda la mediazione penale, le pene alternative, che ci si appresta ad affrontare in collaborazione con il Provveditorato regionale, perché non si può pensare in questo settore di fare della programmazione se non integrata tra le diverse forze operanti nello stesso.

*Presiede la Commissione VI il vicepresidente Mumolo.*

La presidente **DONINI** ringrazia e ricorda che l'Assessorato alle politiche per la salute ha prodotto un corposo documento come approfondimento sul tema specifico della sanità penitenziaria, che è stato inviato già ieri ai consiglieri (*Documentazione agli atti delle Commissioni*). Ricorda, inoltre, che la Commissione IV, nei mesi scorsi, ospitando un incontro richiesto da una rete di associazioni e movimenti sul tema della chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari, si era impegnata a seguire, attraverso l'Assessorato, anche la specificità di quel tema, avendo una legge nazionale sancito, senza modificare il codice penale, il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG). Ritiene, pertanto, interessante in questo contesto acquisire elementi ulteriori di conoscenza su questo tema. Dà la parola all'assessore alle politiche per la salute.

*Entrano i consiglieri Bernardini, Mazzotti e Fiammenghi,  
escono i consiglieri Piva, Leoni e Barbatì.*

L'assessore **LUSENTI** spiega di aver ritenuto opportuno far avere ai commissari un documento per offrire un approfondimento analitico sull'assistenza sanitaria erogata negli istituti penitenziari della regione. Ricorda che l'assistenza sanitaria in carcere è affidata dal 2008 al Servizio sanitario regionale.

Un primo elemento su cui richiama l'attenzione è l'insieme della popolazione detenuta adulta negli istituti di pena del territorio: il 31 dicembre 2011 erano 4.000 le persone reclusi, 373 in meno rispetto all'anno precedente. Emerge, dunque, una iniziale inversione di tendenza, cui, tuttavia, va aggiunto un ulteriore dato di flusso: gli ingressi, nel 2011, sono stati 7.404. Tale cifra rappresenta un elemento significativo per l'attività sanitaria, perché tutti i nuovi detenuti sono sottoposti a visita medica entro 24 ore e a un protocollo di screening entro i primi 14 giorni.

Pur essendo evidente l'inversione di trend, il sovraffollamento in Regione supera la media nazionale di circa 20 punti, mentre la capienza è di 60 punti superiore a quella regolamentare.

La legge regionale n. 3 del 2008 affida alla responsabilità della Regione la tutela della salute delle persone detenute al pari di ciò che vale per i cittadini liberi. Il tema non è solo organizzativo ma ha un substrato di esigibilità dei diritti: il diritto umano, civile e costituzionale, alla salute prescinde dalla condizione di libertà o detenzione. È riconosciuto ad ogni singolo individuo, secondo quanto prescritto dall'art. 32 della Costituzione.

Il contesto normativo regionale ha dato attuazione alla legge sopra citata attraverso due specifici atti: la delibera del 2009, che ha definito l'organizzazione del servizio, e la delibera del 2010, che ha specificato, con indicazioni alle Aziende, il programma della salute negli istituti penitenziari. Nel corso del 2011 sono state avviate con le Aziende sanitarie alcune attività e incontri per stabilire procedure operative standard dei percorsi clinico-assistenziali della persona detenuta, garantendo un grado elevato di uniformità degli interventi di assistenza primaria per il perseguimento degli obiettivi di salute della popolazione carceraria, che coincidono con quelli dei cittadini liberi. A tale fine è stato redatto

(con una circolare) un manuale operativo per ogni singolo professionista che lavora nelle carceri. Inoltre, nel 2011 è stato definito il protocollo di intesa tra la Regione e il Provveditorato regionale per attivare forme di collaborazione. A tale protocollo generale ne seguono altri, stipulati a livello locale, tra le direzioni degli istituti penitenziari e le Aziende sanitarie. Sono già stati sottoscritti a Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini e Bologna.

Riguardo all'assistenza di medicina generale, negli istituti di Ferrara, Bologna e nelle Case circondariali di Modena, Reggio Emilia, Parma e Piacenza è presente una guardia medica per 24 ore, mentre la presenza dei medici è tra le 8 e le 14 ore al giorno negli istituti di Rimini, Forlì, Ravenna, Castelfranco Emilia, Saliceta San Giuliano (Modena).

In tutti gli istituti è garantita l'assistenza psichiatrica di trattamento delle dipendenze e la consulenza specialistica infettivologica. In 9 istituti su 11 è assicurata l'assistenza odontoiatrica, in 8 istituti quella cardiologica e dermatologica. In 10 Case circondariali è disponibile una sede per attività odontoiatriche ed un elettrocardiografo. In tutte le sedi ci sono strutture attrezzate per le emergenze.

Con uno specifico finanziamento è stata supportata la creazione di equipe psichiatriche nei diversi complessi penitenziari.

Rispetto al rischio autolesivo e suicidario in carcere, in accordo con quanto sancito in sede di Conferenza unificata nel gennaio del 2012, è stato istituito un gruppo di lavoro tecnico-scientifico regionale (interistituzionale) per definire, in modo omogeneo e puntuale, i comportamenti, le linee guida e le modalità per affrontare tale questione.

Riguardo all'assistenza psichiatrica, la normativa nazionale prevede che in ogni regione sia istituito almeno un reparto di osservazione psichiatrica per consentire l'eventuale approfondimento diagnostico. In Emilia-Romagna questa sezione è stata individuata a Piacenza (il personale dell'Azienda Usl è già presente nell'istituto di pena) e si è in attesa di apertura a breve.

I detenuti tossicodipendenti sono circa il 30% del totale e in ogni istituto è presente una equipe dedicata. A Castelfranco Emilia, Rimini e Forlì sono presenti tre sezioni a cautela attenuata per tossicodipendenti.

Nel 2009, l'Azienda Usl di Reggio Emilia, che garantisce l'assistenza psichiatrica nell'OPG, ha, su autorizzazione regionale, ampliato la pianta organica da 43 a 73 professionisti. Ciò ha consentito l'apertura, per tutta la giornata, delle celle di 4 reparti su 5, con un incremento significativo dell'attività assistenziale.

La Regione Emilia-Romagna è impegnata nelle azioni per il superamento, entro il 31 marzo 2013, dell'OPG di Reggio Emilia come previsto dalla legge n. 9 del 2012.

In questi due anni sono stati messi a punto strumenti per favorire le dimissioni dei detenuti ricoverati. Questo lavoro ha portato a 212 il numero dei detenuti presenti il 31 marzo 2012, contro i 285 del 2010. Gli emiliano-romagnoli sono 31, contro i 46 del 2010.

L'Assessore ricorda che non vi è stata modifica del codice penale e che si è in attesa di un decreto del Ministero della salute, in accordo con Regioni e Province autonome, che definisca i requisiti delle strutture destinate ad accogliere le persone ricoverate nell'OPG di Reggio Emilia.

Sul punto, vi è un dibattito aperto. In particolare, si discute della possibilità di affidare parti della gestione delle nuove strutture al privato sociale e al privato imprenditoriale. C'è chi (egli compreso) esclude in assoluto tale ipotesi e chi, viceversa, la rivendica. La questione è stata affrontata dalla commissione tecnica competente e si è giunti ad una stesura provvisoria dell'atto, che definisce l'affidamento alla Regione della completa responsabilità della gestione della struttura.

Su questo tema l'Assessore sarà ascoltato a Roma dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale presieduta dal senatore Marino.

L'Assessore cita, infine, l'esperienza della residenza sanitaria psichiatrica "Casa Zacchera" di Sadurano, sulle colline di Castrocaro Terme. La struttura costituisce un progetto della Regione Emilia-Romagna all'interno del percorso avviato per il superamento dell'OPG di Reggio Emilia, fornendo un approccio terapeutico riabilitativo per il reinserimento graduale dei pazienti in società (nel 2011 ci sono stati 6 ingressi e 8 dimissioni dalla struttura). La sperimentazione del modello organizzativo e assistenziale proposto con "Casa Zacchera", molto apprezzata dal ministro Balduzzi in occasione della recente visita, viene osservata con attenzione da altre Regioni.

Nei primi mesi del 2010, l'Azienda Usl di Bologna ha redatto uno specifico piano di attività da svolgere presso il Centro di giustizia minorile. In tale documento sono contenuti, nel dettaglio, gli interventi volti a favorire la tutela della salute dei giovani compresi nel circuito penale minorile. Successivamente è stato siglato, tra l'Azienda Usl di Bologna e la direzione del Centro di giustizia minorile, il protocollo sulle procedure di inserimento in comunità terapeutiche dei minori con disturbi psichici e problematiche legate alla dipendenza da sostanze. Attraverso i protocolli, il Servizio sanitario regionale assicura non solo la presa in carico ma la copertura di tutte le spese dei percorsi avviati nei centri di riabilitazione dai minori che presentano le problematiche descritte.

La quota di risorse che verrà trasferita dallo Stato per i servizi di assistenza sanitaria nelle carceri è di circa 12 milioni di euro, mentre a sostegno dei medesimi servizi i fondi ripartiti fra le diverse Aziende Usl ammontano complessivamente a circa 17 milioni di euro. Perciò, la Regione Emilia-Romagna, con una scelta politica di tutta evidenza, integra con risorse proprie il fondo nazionale per garantire livelli eccedenti i LEA alle persone che risiedono in Regione.

L'Assessore tiene a precisare che l'obiettivo non è fornire prestazioni, né dare risposte settoriali ai bisogni, ma perseguire il fine di migliorare le condizioni complessive della salute della popolazione, compresa quella carceraria. Il 75% dei detenuti ha meno di 45 anni. Per i detenuti stranieri, la percentuale sale quasi al 90%. Le persone con le più diverse patologie sono tra il 60% e il 70%.

Per quel che riguarda l'assistenza farmaceutica, rimane costante ed elevato il consumo di psicofarmaci. La spesa pro-capite è maggiore del 100% rispetto alla spesa per i cittadini liberi dell'Emilia-Romagna.

Il modello organizzativo proposto è quello mirato a un miglioramento della conoscenza dello stato di salute della popolazione detenuta e alla costruzione di un rapporto positivo basato su una maggiore consapevolezza dei determinanti e



delle scelte di salute. È rilevante, a tal fine, che i detenuti percepiscano la separazione tra il servizio sanitario e l'amministrazione penitenziaria. Ciò non significa non condividere procedure o accordi, ma separare e rendere esigibile il diritto alla salute in quanto tale. Tale diritto spetta a ciascun individuo, senza alcuna declinazione specifica. Si inserisce in questo percorso il progetto di rendere fisicamente separati i luoghi dell'assistenza sanitaria dal carcere, caratterizzandoli nella definizione di Casa di tutela e promozione della salute, in analogia con le Case della salute che si stanno sviluppando in tutta la regione. Il diritto alla salute evoca varie condizioni soggettive: l'integrità psicofisica, la salubrità dell'ambiente, il diritto ad avere le cure gratuite in caso di indigenza, il diritto all'informazione e alla partecipazione, il diritto all'accessibilità alle strutture, il diritto a comunicare con i propri congiunti, il diritto a prestare un consenso consapevole. Questa non è solo una questione di organizzazione, ma di dignità umana e di qualità di convivenza, che si realizza in modo più difficile, ma più necessario, verso le persone private transitoriamente della libertà.

La presidente **DONINI** ringrazia l'assessore e dà la parola al collega Mumolo che ha sostituito il collega Pollastri alla vicepresidenza della VI Commissione per una comunicazione che riguarda i componenti della stessa.

Il vicepresidente **MUMOLO** segnala che è stata prevista una seduta congiunta delle Commissioni Politiche per la salute e politiche sociali e Statuto e Regolamento perché quest'ultima è quella che si occupa delle clausole valutative. La relazione presa in esame oggi deriva direttamente dalla clausola valutativa inserita nella legge regionale n. 3 del 2008. È stata redatta una nota tecnica, in corso di distribuzione a tutti i commissari presenti, che può servire, in particolare ai commissari della VI Commissione, per valutare se si sotto il profilo formale, sia rispettata o meno la clausola valutativa. I colleghi della Commissione Statuto e Regolamento dovranno votare ed esprimere il parere da consegnare alla Commissione referente Politiche per la salute e politiche sociali. Si tratta di valutare se la relazione risponde ai quesiti indicati nella clausola valutativa.

La presidente **DONINI** fa presente ai colleghi della Commissione Politiche per la salute e politiche sociali che il parere della Commissione Statuto e Regolamento è un parere che non affronta il merito dei contenuti, ma riguarda la compatibilità della relazione ai contenuti dell'articolo 9 della legge regionale n. 3 del 2008. La IV Commissione, di regola, non si esprime sulla relazione, ma prende atto della sua presentazione e rimane a verbale la discussione. Aggiunge anche che, se ci sono le condizioni - e qualche anno ci sono state - si verificherà di comune accordo se presentare, sulla base della discussione, un documento di indirizzo da portare in Aula. Dà la parola al Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

L'avv. **BRUNO** inizia da un tema che è stato affrontato anche nella relazione: il sovraffollamento. Crede che il dato vada contestualizzato in ambito nazionale. Si è parlato di una riduzione del sovraffollamento in questa Regione, che ha comportato, al 31 dicembre 2011, già una riduzione di circa 300 persone presenti

negli istituti penitenziari. Si può dire che, ad oggi, c'è un'ulteriore riduzione per effetto dei trasferimenti di massa che stanno avvenendo in ragione degli eventi sismici: in particolare, il sovraffollamento ha conosciuto una riduzione significativa nel carcere di Bologna e anche in quello di Ferrara, per cui si è sotto la soglia delle 4.000 presenze negli istituti.

Spiega che il dato va contestualizzato perché, a livello nazionale, la situazione è caratterizzata dal fatto che nei mesi scorsi, per la prima volta, si è fermato l'aumento degli ingressi delle persone nelle carceri, si è scesi sotto le 65.000 presenze. In questo momento, purtroppo, si assiste nuovamente ad una ripresa modesta dell'aumento delle presenze in carcere, ma la situazione è ancora sotto controllo.

La riduzione delle presenze si può collegare sostanzialmente al fatto che, a livello nazionale, c'è stato un decremento dovuto alla cosiddetta legge sulla detenzione domiciliare speciale, la legge n. 199 del 2010, voluta dall'allora ministro Alfano, e dalla legge n. 9 del 2012, recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri, voluta dall'attuale ministro Severino. Si può dire che il dato è significativo perché circa 7.000 persone sono uscite dal circuito degli istituti penitenziari e questo ha comportato sicuramente un significativo miglioramento delle condizioni di vita. Dice, però, che nella regione Emilia-Romagna questo dato non è stato così significativo come in altre regioni d'Italia, perché le persone che sono uscite per effetto della legge sulla detenzione domiciliare speciale superano di poco le 200 unità e non è un dato certamente confortante. Ritiene che le ragioni per cui questo sta avvenendo richiederebbero un approfondimento a parte.

L'altro dato positivo è che il rallentamento che c'è stato anche in Emilia-Romagna dipende dal fatto che la legge n. 9 del 2012, quella che interviene sul cosiddetto "effetto porte girevoli" - per cui le persone entrano ed escono dopo pochi giorni, creando quindi un sovraccarico di lavoro, spesso inutile - è riuscita, almeno in una prima fase applicativa, a produrre risultati positivi, perché ha individuato le camere di sicurezza come luoghi di custodia per le persone che vengono portate, in tempi oggi rapidissimi, al cosiddetto processo per direttissima. Questo ha comportato, effettivamente, che soprattutto in alcuni istituti penitenziari, come Rimini, Piacenza e Ferrara, il numero degli ingressi è calato; anche su questo tema ci sarebbe bisogno di un approfondimento. Si sa che ci sono ragionamenti diversi sulla bontà o meno della scelta di utilizzare le camere di sicurezza, ma, da un punto di vista oggettivo, certamente questo ha comportato una riduzione dell'ingresso delle persone in stato di custodia cautelare.

Questo effetto positivo però sta cessando, sia per quanto riguarda la detenzione domiciliare speciale, perché tutti quelli che avevano i requisiti ne hanno usufruito e ormai gli effetti positivi di questa legge si sono esauriti, sia per la legge n. 9 del 2012, che comincia ad avere dei preoccupanti aggiramenti, nel senso che spesso vengono fatti decreti più o meno motivati per cui le persone vengono portate in carcere invece che nelle camere di sicurezza, e questo è un tema che andrà approfondito. Dunque, quello che sembrava essere un trend importante e positivo di rallentamento, o addirittura di decremento della popolazione detenuta, si sta arrestando e non ci sono all'orizzonte degli elementi di modifica normativa significativa per poter dire che si va incontro ad un periodo di effettivo

miglioramento. Il tema del sovraffollamento interessa e riguarda questa regione, nella quale ci sono molte situazioni di criticità, dove le persone vivono ancora in condizioni di grande difficoltà, rilevate anche dalle visite di questi mesi agli istituti penitenziari, che hanno mostrato delle situazioni davvero poco tollerabili in termini di spazi a disposizione delle persone e anche di condizioni strutturali di alcuni edifici.

In Emilia-Romagna il tema del sovraffollamento potrebbe avere una svolta perché - prescindendo da ogni valutazione sull'opportunità politica o meno della scelta che è stata fatta dal Piano carceri di costruire nuovi padiglioni - ci sono alcune strutture detentive nuove con posti fino a 150/200 persone che stanno per essere aperte a Modena, a Piacenza e anche a Ferrara. Anche se si è soltanto all'inizio questo vorrebbe dire che, se la popolazione detenuta non aumenta, in alcune situazioni locali il regime detentivo potrebbe avere un notevole miglioramento, perché queste nuove strutture consentirebbero di liberare gli istituti strapieni e anche condizioni di vita decorose. Tra l'altro, questi padiglioni sono costruiti con una filosofia e con il rispetto dei parametri indicati dalla Corte europea e dalle regole minime penitenziarie in tema di spazio e di come deve essere progettata una struttura detentiva. Si parla di un nuovo padiglione anche per la casa circondariale di Bologna e doveva essere consegnata entro il 2012 anche la struttura nuova del carcere di Forlì, ma questa consegna slitta di almeno tre anni. Ciò costituisce un problema gravissimo, perché il carcere di Forlì - aldilà delle buone intenzioni e della validità di quello che sta facendo la direzione e degli interventi che vengono quotidianamente posti in essere - è una struttura fatiscente, che è stata già oggetto di ordinanze sindacali, è stata a rischio di crollo e quindi tre anni sono davvero tanti. Osserva - riprendendo un ragionamento dell'assessore Lusenti - che Forlì ha una struttura di custodia attenuata per tossicodipendenti, che è chiusa da due anni, e quest'anno il Dipartimento ha stanziato dei fondi che dovrebbero consentire l'apertura di una sezione a custodia attenuata, fortemente voluta dal personale del Servizio sanitario locale, che potrebbe andare incontro all'altra esigenza, di cui spesso si è sentito parlare e riportata nella relazione, di dare una risposta al tema tossicodipendenza. È un tema importante: delle tre sezioni a custodia attenuata, quella di Forlì, appunto, è chiusa, quella di Castelfranco è assolutamente poco utilizzata rispetto al numero dei posti disponibili e l'unica che è a regime è quella di Rimini, dove ovviamente la domanda d'inserimento non trova poi corrispondenza con il dato numerico.

A proposito di condizioni precarie delle strutture detentive, anche il carcere di Rimini, destinatario d'importanti risorse economiche, deve risolvere una situazione molto difficile perché ci sono detenuti che vivono in una sezione veramente molto difficile, sia per le condizioni strutturali che per le condizioni di vita di questi detenuti: letti a castello da una parte e dall'altra, tre in una cella di dieci metri quadri.

In questa situazione, da una parte c'è il dato normativo che non pare oggi aiutare, ci sono questi padiglioni, che potrebbero in parte risolvere la situazione, e ci sono alcuni interventi per i quali sono state stanziati delle risorse che, almeno in parte, dovrebbero consentire un ripristino strutturale.

Uno dei carceri più sovraffollati d'Italia, che è quello di Reggio Emilia, potrebbe risolvere il suo problema con il superamento dell'OPG perché si spera che quella struttura vada così ai detenuti. Anche la vicenda di Reggio Emilia potrebbe trovare una sua risoluzione, quantomeno sul tema sovraffollamento: quindi situazione critica, ma con delle possibilità di risoluzione.

La speranza è che, nell'arco di un paio d'anni, si possa andare a regime, se non per interventi normativi, perché si sono creati posti di detenzione e perché si rimettono a norma alcune strutture, fermo restando che tutto questo può avvenire solo se non riparte una crescita esponenziale di persone dall'esterno verso l'interno. Qui c'è il problema a cui accennava anche l'assessore Marzocchi: oltre il 40% di persone in stato di custodia cautelare è un problema grave. Sono stati recentemente presentati progetti di legge per la riforma della normativa in tema di custodia cautelare, sta di fatto che questo è un problema perché sono persone che non possono essere destinatarie di tutta una serie di interventi.

Rappresenta, poi, un altro grosso problema in regione la chiusura della casa lavoro di Saliceta San Giuliano. Doveva essere chiusa e lo è stata in seguito al terremoto. Questi internati sono considerati socialmente pericolosi e, dopo aver espiato la sentenza di condanna, sono ora in parte al carcere di Parma e in parte al carcere di Padova e sono persone che devono trovare una collocazione adeguata, perché, dove si trovano adesso, non esistono le condizioni per offrire loro un regime detentivo più aperto, analogamente a quello del quale fruivano a Saliceta. Una delle ipotesi che fa il Dipartimento è che probabilmente la struttura di Saliceta è destinata alla chiusura definitiva e al ricollocamento delle persone internate a Castelfranco.

È d'accordo con l'assessore Marzocchi sul fatto che c'è stato, rispetto al tema della fuoriuscita dal carcere, un aumento delle misure alternative, soprattutto relativamente al servizio sociale. Ritene, però, che il tema dell'aumento delle misure alternative sia un fatto quasi dovuto rispetto al 2006. Dall'indulto in avanti c'è stata una crescita di misure alternative, ma non è assolutamente lo stesso trend positivo della fase precedente all'indulto e anche questo meriterebbe un ragionamento sul perché non si riesca ad andare di nuovo così bene a regime. Ha qualche perplessità sul considerare il dato puramente e semplicemente positivo, proprio perché, nella fase precedente all'indulto, il numero delle persone presenti era inferiore ma il trend era sicuramente più positivo e non c'erano neppure queste leggi "speciali" sulla detenzione domiciliare; ma questo è un tema cui, per tante ragioni, si può solo accennare. Secondo le sue informazioni, il nuovo Provveditore sta per arrivare e prossimamente arriveranno anche il nuovo direttore dell'istituto penale minorile e, a seguire, il nuovo comandante; questi mutamenti dovrebbero dare una maggior stabilità.

Intende ora affrontare altri tre punti: innanzitutto, il tema del lavoro, che è molto delicato. Non sono più finanziati i fondi della legge Smuraglia, cioè i fondi destinati ad incentivare le imprese o cooperative sociali che assumono persone detenute o ex detenute. Si tratta di un problema enorme e, in questo senso, chiede all'Assemblea legislativa di impegnarsi a fare pressione perché ci sia questo rifinanziamento, perché, da una parte, gli ulteriori tagli al lavoro all'interno dell'amministrazione penitenziaria, dall'altra, questo mancato finanziamento pongono effettivamente un problema di difficilissima soluzione.

Sul tema del lavoro sarebbe necessario cercare di fare molto di più tutti quanti, soprattutto le imprese e le cooperative sociali. Occorre cercare di costruire nuove opportunità di lavoro. Ricorda un esempio molto positivo: l'officina meccanica che è partita adesso presso la casa circondariale di Bologna, che ha assunto - ed è una vera e propria assunzione - dieci persone detenute. Tre imprese importanti (IMA, Marchesini e GD) si sono messe insieme e hanno fatto una vera e propria impresa dedicata alle persone detenute e questo è sicuramente un esempio di buonissima prassi.

Sul tema della salute in carcere, essendo presente l'assessore e avendo seguito questo tema anche come garante del Comune di Bologna, riconosce che il tema dell'assistenza sicuramente sta andando a regime, ci sono dei miglioramenti importanti. Però ci sono anche alcune criticità, già segnalate all'assessore che ha prontamente risposto: il reparto di osservazione psichiatrica di Piacenza che non decolla, verosimilmente per la mancanza di personale, il cui avvio svuoterebbe ulteriormente l'OPG e consentirebbe quindi una maggior facilitazione per il superamento della struttura. Il Centro clinico di Parma è partito, ma è un problema: le maggiori segnalazioni all'ufficio del Garante vengono da Parma, dove ci sono persone in condizione di malattia grave e dove c'è qualcosa che non è ancora andato a regime. A Parma c'è anche la sezione dei paraplegici. Quindi, su questo tema chiede che l'Assessore ponga attenzione ad un problema che è ancora molto complicato.

In conclusione, informa che il dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - e questo va nel senso un po' anche del ragionamento che faceva l'assessore Lusenti rispetto al tema della salute - ha emanato una circolare importantissima che parla di circuiti regionali, investendo i provveditori regionali di una grande responsabilità, ma anche attribuendo senso reale alle scelte regionali in tema di regimi di sicurezza della popolazione detenuta. Ritene, quindi, che complessivamente ci sia un'indicazione in questo senso che va condivisa e sicuramente valorizzata.

La presidente **DONINI** ringrazia e ritiene che il Garante abbia sicuramente fornito alcuni elementi di interpretazione dei dati presenti nella relazione, utili al dibattito ma anche utili alla presa di coscienza. Dà la parola al Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza.

*Escono i consiglieri Bernardini, Corradi e Pollastri, entra la consigliera Marani.*

Il dott. **FADIGA** in premessa, sottolineando che si tratta della prima esperienza regionale e segnalando che alcuni problemi iniziali di mancanza di personale assegnato sono in via di risoluzione, illustra il piano d'azione 2012 che sta attuando come Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, approvato dall'Ufficio di presidenza dell'Assemblea nella scorsa primavera.

Il piano d'azione prevede fondamentalmente tre linee di lavoro: la promozione dei diritti del minore, che è la linea fondamentale anche per la legge istitutiva del Garante, basata sulla Convenzione delle Nazioni Unite del fanciullo; la concreta attuazione di questi diritti, che comporta interazione e collaborazione con l'Autorità giudiziaria minorile; la difesa e rappresentanza di questi diritti tramite le

figure, previste dalla legislazione regionale, dei tutori volontari e curatori volontari (attività questa molto qualificata, che si avvierà in futuro).

Per quanto riguarda la promozione dei diritti, l'ufficio è impegnato in una serie di incontri con tutte le realtà provinciali: entro l'autunno si svolgeranno circa 70 incontri, che ritiene saranno utili perché in queste occasioni i servizi sociali possono liberamente confrontare le esperienze e far venire alla luce questioni che spesso non emergono.

Per l'attuazione dei diritti, l'ufficio ha avviato un lavoro importante istituendo un tavolo di lavoro con l'Autorità giudiziaria minorile e i responsabili dei servizi delle politiche familiari della Regione.

Qualche difficoltà e ritardo si sta registrando per quanto riguarda la difesa dei diritti, perché probabilmente occorre che l'avvocatura locale prenda maggior coscienza dell'importanza di questo settore; sono già stati avviati contatti con il Consiglio dell'Ordine.

Tra le altre attività che impegnano l'ufficio ricorda la ricezione di segnalazioni e trasmissione agli enti interessati delle medesime. L'ufficio, inoltre, è impegnato anche a livello scolastico.

Segnala, con emozione, che nei giorni scorsi è stata ricevuta via mail, tramite la Provincia, la prima richiesta da parte di un minorenne e si augura che ne giungano altre.

Considera con particolare gratitudine l'invito alla seduta odierna, benché la recente revisione della normativa regionale abbia assegnato tutte le competenze in materia interamente al Garante dei detenuti, eliminando anche la previsione di collaborazione tra i due Garanti per quello che riguarda i minori soggetti a limitazione della libertà. Ritiene che questa scelta vada in controtendenza rispetto alle lunghe battaglie svolte per l'autonomia e la specializzazione del settore minorile rispetto al settore penitenziario ordinario.

Sono due gli elementi che hanno caratterizzato la giustizia minorile negli ultimi anni: la revisione del processo penale minorile del 1988, portatrice di innovazioni profonde che consentirebbero il quasi totale superamento del carcere per i minori, e l'istituzione, ad opera dell'allora Guardasigilli Martinazzoli, dell'Ufficio di Giustizia minorile (poi divenuto Dipartimento) autonomo rispetto all'allora Dipartimento degli Istituti di prevenzione e pena. Si tratta della struttura di cui si sono poc'anzi ricordate le difficoltà e che a tutt'oggi resta senza il nuovo vertice.

Auspica che, anche a seguito delle sollecitazioni che dovrebbero venire dalle Regioni e dal Garante nazionale per l'infanzia, tale situazione si risolva a breve e che non si compiano passi indietro riassorbendolo nel Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria: la progressiva erosione della specificità del settore minorile non può che andare contro il diritto preminente dei minori, garantito dalla Convenzione delle Nazioni unite.

Infatti, se si esamina la materia penale minorile solo con l'approccio della detenzione, si rischia di metterla in ombra per le esigue quantità che la compongono. Ricorda che, a fronte dei 7.000 ingressi in carcere registrati nel 2011 per gli adulti, ve ne sono stati 83 per i minori. Tali proporzioni comportano, inevitabilmente, conseguenze diverse per quanto riguarda priorità, personale, emergenze. Anche per le presenze il rapporto è simile: 4.000 adulti e dai 20 ai 27 minori. Anche queste poche decine hanno comunque diritto ad avere garantite

assistenza, formazione, preparazione all'uscita, ciò che non sempre accade, nonostante il consistente sforzo dell'Assessorato regionale e di altre istituzioni locali.

A suo parere, l'approccio non può dunque essere fatto da questa visuale, ma capovolgendo il discorso che si fa per gli adulti e partendo dall'area penale esterna, che per i minori è importantissima, visto che oggi pubblico ministero e giudice possono chiedere notizie sulla situazione personale e familiare del minore sottoposto a processo, proprio al fine di calibrare la risposta su quell'individuo, scegliendo soluzioni alternative al carcere e applicando istituti ad hoc, come il proscioglimento per irrilevanza del fatto e la messa alla prova.

Segnala che all'Ufficio del servizio sociale per minorenni di Bologna nel 2011 sono pervenute dall'Autorità giudiziaria 2.713 richieste di interventi (da questo punto di vista, pertanto, i numeri sono significativi) e sono stati segnalati, per la prima volta, 955 casi; quelli presi in carico sono stati 863. Al 30 giugno 2012, l'Ufficio, composto di 9 assistenti sociali, aveva in carico 482 casi, dei quali 172 per messa alla prova e 120 per misura cautelare.

I minorenni messi alla prova sono relativamente pochi, anche perché c'è una resistenza ad applicare queste misure, che richiederebbero forse moduli già predisposti, sui quali avviare l'intervento penale, i quali riguardino la mediazione, la conciliazione con la persona offesa e la riparazione del danno da parte dello stesso minore, in termini non di risarcimento monetario ma di attività diretta ad attenuare il danno arrecato. Il numero delle messe alla prova potrebbe aumentare con una più intensa interazione tra servizi del territorio, servizi del Ministero e Tribunale per i minori.

Ritiene che il settore della giustizia penale minorile risenta di una grave carenza normativa per la mancanza di un apposito ordinamento penitenziario. Il vigente ordinamento penitenziario degli adulti, risalente al 1975, contiene a tutt'oggi una norma provvisoria che ne prevede l'applicazione anche ai minorenni fino all'approvazione di una apposita legge. La Corte costituzionale è intervenuta più volte su questo tema, ribadendo che si trattava di una situazione al limite della costituzionalità, fino ad ammettere che non si dichiarava l'incostituzionalità per non creare un vuoto normativo. Forse una forte pressione delle Regioni nei confronti del legislatore nazionale potrebbe portare a rimediare a questa grave lacuna.

Dunque, a suo parere, tutto ciò che va contro la specificità del settore minorile e che lo unifica al settore penitenziario degli adulti, rappresenta un grave rischio e va contro i principi della Convenzione delle Nazioni unite. Sono molteplici le ragioni di questa unificazione: di economia (ma non si può iniziare dai minori a fare economia), di razionalizzazione (che però non può portare ad ingiustizie o a norme incostituzionali) e frequentemente - purtroppo - di mancato approfondimento della conoscenza dei diritti dei minori. In tal senso, segnala che nel corso delle riunioni che si stanno svolgendo con la Magistratura minorile, ad una verifica dei protocolli esistenti, è emerso che quello relativo alla sanità penitenziaria del 1998 unifica adulti e minori. Non ritiene che questo sia corretto.

Circa le richieste di intervento, osserva che frequentemente il Pubblico ministero, appena inizia un procedimento penale, chiede relazioni al Servizio del Ministero o a quello dell'ente locale che è tenuto a collaborare, in virtù della normativa

processuale vigente. Anche questo costituisce un punto di sofferenza: la collaborazione tra Servizi del territorio e Servizi ministeriali è un presupposto molto importante affinché i diritti dei minori possano ricevere risposte.

In conclusione, auspica che il prossimo anno siano presentate due distinte relazioni: una per la situazione penitenziaria degli adulti e una per la situazione penale dei minori.

*Esce il consigliere Fiammenghi.*

La presidente **DONINI** ringrazia il dottor Fadiga e, prima di aprire la discussione, dà la parola al vicepresidente Mumolo per quanto di competenza della commissione Statuto e regolamento.

Il vicepresidente **MUMOLO** ricorda brevemente i punti sui quali, secondo l'articolo 9 della legge regionale n. 3 del 2008, deve rispondere la relazione annuale della Giunta: lo stato delle infrastrutture carcerarie, i dati sugli indici di affollamento, sulla provenienza dei detenuti, sulle diverse tipologie di reato, sullo stato di salute dei detenuti, con particolare riferimento alla casistica delle patologie più gravi, sul livello di alfabetizzazione, sulle problematiche del lavoro e le emergenze di carattere sociale rilevate. Ricorda che è stata distribuita una nota tecnica e ribadisce che i componenti della Commissione Statuto e Regolamento devono solo valutare se la clausola valutativa è stata rispettata e dare il parere su questo aspetto.

Condivide quanto evidenziato dalla nota tecnica, cioè che la clausola valutativa è stata rispettata dalla Giunta, per cui propone un parere favorevole in questo senso. Chiede ai commissari se qualcuno voglia intervenire su questo punto specifico, cioè sulla clausola valutativa.

Il consigliere **DEFRANCESCHI**, per quanto riguarda la relazione sull'assistenza sanitaria, essendo corposa ed essendo arrivata solo ieri pomeriggio, spiega di non averla esaminata in modo approfondito.

Esprime, quindi, una valutazione in sostituzione del collega Favia sulla relazione: per quanto riguarda il Fondo sociale europeo per le attività finanziate, reputa che manchi, in questa relazione, anche se magari non previsto dalla clausola valutativa, un ritorno d'investimento di quanto è stato fatto. Non sono cifre notevoli, anche rispetto agli obiettivi che si pongono, però è evidente che nell'uso di queste risorse e nel numero di partecipanti che poi ne hanno preso parte, c'è qualche disparità, anche in relazione ai programmi che vengono effettuati e al numero di programmi realmente avviato. Inoltre, quello che manca, a suo parere, è un'analisi di quello che è successo dopo: ci sono indubbiamente iniziative interessanti rivolte alle possibilità occupazionali, però sarebbe interessante sapere se queste hanno dato realmente un risultato o meno, perché, se è vero che l'intendimento è che le carceri non siano solo un luogo punitivo, ma permettano anche un reinserimento sociale, onde evitare che poi le stesse persone vi rientrino, sarebbe particolarmente importante una valutazione di come e quali risultati abbiano dato i fondi europei che sono stati impiegati.



Un punto della relazione del quale non gli sembra si sia parlato in modo sufficiente è quello relativo ai suicidi in carcere. È un dato drammatico, in aumento dal 2010 al 2011, si è passati da quattro a sei, con 76 tentativi di suicidio; il 9% dei suicidi a livello italiano è avvenuto in Emilia-Romagna a fronte di un 6% di occupazione carceraria rispetto al dato italiano. Evidenzia che ci si trova sicuramente in una situazione più grave rispetto al resto del Paese. Rileva, inoltre, che nella relazione manca un'analisi di questi dati perché non indicano praticamente nulla: se si tratti di italiani o di stranieri, uomini o donne, minori o adulti, e non si parla, ad esempio, di fenomeni quali i suicidi del personale carcerario, che invece sono, anch'essi, purtroppo, all'ordine del giorno. Si stupisce che, anche nell'analisi da parte della Garante, non sia stata compresa questa voce, anche perché, dal momento che vengono investiti 17 milioni di euro in sanità e c'è anche un apposito capitolo sulla sanità mentale, non si ottengano indicazioni precise sull'utilizzo delle risorse e anche dei risultati.

Esprime apprezzamento per l'avvio di un nuovo gruppo di lavoro che riguarda "i rischi autolesivi o suicidari in carcere", tuttavia è perplesso da quella che sarà l'attività: dovranno fare una ricognizione dell'esistente in ambito regionale e quindi probabilmente si avranno i dati mancanti che, come accennato prima, dovranno individuare modalità operative nei confronti del disagio in carcere. Ritiene che la fase di studio debba essere lunga e si dovrà entrare anche in una fase operativa; magari esistono anche altre esperienze al riguardo in Italia e all'estero da cui attingere. Ritiene che non sia troppo difficile capire le ragioni per cui la gente si suicida in carcere, pertanto, avviare una sperimentazione in almeno un istituto penitenziario regionale, con successivo monitoraggio e valutazione su come migliorare la condizione carceraria ed evitare i suicidi, significa far passare altri anni inutilmente.

Per quanto riguarda il parere della Commissione Statuto e Regolamento, nutre dei dubbi sul fatto che tutto questo non trovi spazio nella relazione, perché si evidenziano i soliti argomenti riguardanti il sovraffollamento e le misure alternative, mentre, invece, non si evidenzia questo dato in controtendenza, anche a livello nazionale. Per questa ragione non può concordare sul fatto che la relazione, su questo punto, risponda esaustivamente.

Ritiene, altresì, che ci sia una carenza in generale per quanto riguarda la clausola valutativa sulle strutture ed infrastrutture carcerarie e, anche per questo, si stupisce che - pur comprendendo che la relazione si riferisce al 2011 - nessuno abbia fatto una ricognizione sul 2012, con particolare riferimento agli ultimi eventi sismici. C'è stato solo un accenno della Garante sulla popolazione carceraria che è stata spostata, però non è stato detto quali strutture sono pericolanti, inagibili, più o meno agibili, quali gli interventi necessari e quali i fondi previsti; al momento nulla si sa di questo quando invece può essere che ci siano delle problematiche che debbono essere affrontate nell'immediato, visto che tutti gli anni viene evidenziato il problema del sovraffollamento e della disponibilità di fondi per costruire nuove carceri.

La presidente **DONINI** sul problema sollevato dal collega Defranceschi precisa che, da un punto di vista formale, questa seduta congiunta riguarda la relazione sull'anno precedente. Se si desidera, così come sta avvenendo in tutti gli ambiti

delle politiche pubbliche regionali, un approfondimento in commissione sulla vicenda sisma con un'informativa specifica su questo tema, potrà essere programmata e svolta - per la sanità è già stata prevista - nelle prossime sedute. È evidente che questo tema non può entrare nella relazione sul 2011.

Il vicepresidente **MUMOLO**, non essendoci ulteriori richieste d'intervento, chiede alla Commissione VI di esprimersi sul rispetto della clausola valutativa da parte della relazione. Propone di esprimere un parere favorevole sul percorso di valutazione e sul rispetto della clausola valutativa, alegando la nota tecnica redatta dal Servizio legislativo e qualità della legislazione.

*La Commissione VI approva con 26 voti favorevoli (PD, FDS), nessun contrario e 2 astenuti (M5S).*

La presidente **DONINI** chiede se altri consiglieri intendono intervenire.

Il consigliere **CARINI** apprezza l'attenzione che la Regione sta dedicando ad un tema così importante, come dimostrato dagli interventi degli assessori e dei garanti. Intende riferire alcune segnalazioni che riguardano la situazione di Piacenza, dalle quali si potrebbe trarre una generalizzazione tesa a migliorare tutte le situazioni analoghe.

Pur se le condizioni di quell'istituto sono in via di evoluzione grazie agli interventi richiamati, l'attuale condizione di sovraffollamento in questo momento provoca la non applicazione o la parziale applicazione della circolare ministeriale sulle celle aperte; di fatto, nel carcere di Piacenza - e probabilmente non solo lì - i detenuti rimangono chiusi per 21-22 ore al giorno. Ovviamente questo comporta difficoltà ad iniziare l'intervento sotto il profilo riabilitativo vero e proprio.

Richiamandosi a quanto esposto dal Garante Fadiga e avendo visitato più volte la casa circondariale di Piacenza, ha avuto modo di rilevare come sia importante e positivo lo sviluppo delle cosiddette aree verdi o aree gialle, cioè gli spazi d'incontro tra i genitori e i bambini. In particolare, a Piacenza, è stata condotta una ricerca dall'Università Cattolica tesa a verificare l'umanizzazione delle relazioni, che è poi sfociata in una giornata per i padri detenuti, con un progetto recepito dal volontariato locale, grazie al quale si è realizzato uno sportello di accoglienza di coloro che si recano ai colloqui. Tuttavia, sulla base di ciò che ha avuto modo di verificare personalmente e considerando che questi momenti di relazione sono un punto nodale, probabilmente va pensata una manutenzione e un miglioramento continuo di questi spazi di confronto tra le realtà interna ed esterna.

A Piacenza, come riferito dalla Garante Bruno, si sta attendendo l'avvio del cosiddetto "repartino", che non è aperto per mancanza di organico; anche se in questi giorni è stata rifatta la dotazione; lo spazio resta quindi insufficiente. Sottolinea che occorre che le dotazioni di organico siano coerenti con gli orientamenti degli investimenti e del tipo di servizi che si vogliono sviluppare. Il "repartino" potrebbe essere un piccolo esempio di trasformazione degli OPG e quindi potrebbe avere un ruolo particolare nelle politiche della Regione.

Da ultimo, cita la questione della sensibilizzazione e comunicazione, cioè le esperienze, alle quali è particolarmente legato, dei giornali in carcere (quella di Piacenza, "Sosta Forzata", è di grande rilievo). La Regione, meglio di altri soggetti, può far sì che il mondo interno al carcere entri in un dialogo più proficuo e più fecondo con il mondo esterno, per evitare che il carcere e la città siano realtà scollegate e perché la città possa conoscere di più queste esperienze riabilitative vitali e positive che si svolgono all'interno del carcere. In tale direzione, ricorda alcune attività garantite dal volontariato, che sfociano anche in spettacoli o concerti, e alcune esperienze lavorative di alcune cooperative sociali, come la cooperativa sociale Futura, che è stata tra le antesignane in regione per l'offerta lavorativa al mondo delle carceri. La Regione può sicuramente promuovere un'azione tesa ad un maggior riconoscimento di queste attività e, al contempo, a depotenziare una diffusa ostilità preconcepita, dovuta ad una superficiale conoscenza delle problematiche penitenziarie, che viene approfondita solo quando si manifestano problemi particolarmente gravi di mancata assistenza, come l'inverno in cui a Piacenza non funzionarono le caldaie.

Va dunque sollecitata un'interazione forte tra l'intero settore carcerario e la comunità, la quale deve accogliere il carcere come una parte non distinta, non avulsa e non esclusa da se stessa.

L'assessore **MARZOCCHI** approfondisce alcuni temi contenuti nella relazione trasmessa ai commissari, specificando che la legge regionale n. 3 del 2008, seppur recente, ha necessità di essere adeguata ai cambiamenti intervenuti successivamente.

In risposta a quanto detto dal dottor Fadiga, dichiara di essere consapevole del disequilibrio nell'assegnazione delle competenze tra i Garanti e si provvederà, a breve, in tal senso.

Rispetto alle informazioni relative all'investimento per la formazione professionale della popolazione detenuta, ricorda che anche l'anno scorso se ne è parlato e si è cercato di rimodularlo e definirlo meglio. Quest'anno si farà anche la verifica post percorso. Ritiene opportuno il prossimo anno invitare anche l'assessore alla formazione professionale.

Circa la questione del rapporto col DAP nazionale, spiega che vi è un'interazione costante e continua, che sarebbe opportuno formalizzare con dei protocolli. Ricorda che è stato seguito l'iter di sviluppo del Piano carceri, citato sinteticamente nella relazione, e che la condizione posta dall'amministrazione regionale per la firma del documento è che i 1.000 posti che si apriranno vengano utilizzati esclusivamente per risolvere la questione del sovraffollamento. Precisa che il Piano carceri non è stato concertato né con la Regione né con i Comuni. Il sindaco di Piacenza ha apposto la sua firma al documento solo quando è stato accolto il progetto di ristrutturazione straordinaria anche dell'edificio vecchio. Gli altri sindaci si sono visti recapitare l'assegnazione della sede con 200 posti in tempi strettissimi, e non hanno potuto aprire alcuna trattativa. Comunque, alla fine, il Piano è stato siglato. Si è chiesto al DAP di assumersi anche la responsabilità di provvedere alla territorializzazione degli invii. Tale richiesta è stata discussa recentemente con il DAP, il Provveditorato

regionale e la Magistratura di sorveglianza. In quell'occasione si è anche sollevata la questione delle case di lavoro, il cui utilizzo va ripensato.

A tale scopo, è stata riavviata la commissione regionale area penale adulti di cui fanno parte rappresentanti della Regione, dell'amministrazione penitenziaria e gli assessori dei Comuni sedi di carceri. A tale Commissione è stato chiesto di riattivare il lavoro dei comitati locali, che sono gli organismi preposti alla concertazione delle politiche territoriali, deputati anche al monitoraggio dell'attività penitenziaria.

Condivide quanto affermato dal consigliere Carini in merito all'importanza dei giornali come organo e strumento di emancipazione delle persone ristrette, ma anche come strumento di socializzazione e di apertura alla collettività. L'esperienza di Piacenza rappresenta un modello in tal senso. Lo scorso anno, addirittura insieme all'associazione dei giornalisti, è stato organizzato un corso sia per favorire l'esperienza dei giornali in carcere ma anche per valorizzare la funzione che i giornali possono svolgere rispetto alle politiche sulle carceri.

La gestione di un sito istituzionale sul tema delle carceri in regione è affidata all'associazione Papillon (composta da ex detenuti).

Ricorda anche il progetto "Cittadini sempre", avviato dalla Provincia di Bologna, grazie al quale si è messa in rete l'esperienza dei giornali nel carcere, e il lavoro svolto dai volontari, a Modena, che hanno condotto un'indagine volta ad approfondire il fondamentale ruolo svolto dai volontari stessi in carcere.

Si sono coordinate tutte le iniziative rispetto alla genitorialità. Bambini in carcere non ce ne sono (ce n'è uno solo fra i dati che abbiamo rilevato), però ci sono molti genitori in carcere. L'approfondimento sul tema della genitorialità è stato affidato agli operatori del carcere di Ferrara, che collaborano con i Centri per le famiglie in modo da favorire una forte connessione tra le politiche sociali e socio-educative all'interno del carcere con quelle esterne.

Rispetto al tema dei suicidi, spiega che dall'anno scorso si sono iniziati a raccogliere i dati, in collaborazione con le strutture penitenziarie. Si tratta di un tema che impone una stretta collaborazione tra politiche sociali e politiche sanitarie. Si è fatto molto ma molto c'è ancora da fare, sebbene il problema delle risorse esista.

L'assessore **LUSENTI** chiarisce che, in merito al Centro clinico di Parma, l'Azienda UsI ha avviato una riprogettazione organizzativa delle funzioni con un finanziamento apposito. Si tratta di un progetto complesso che intende affrontare tutti i problemi di ordine sanitario. La struttura è rimasta per un periodo chiusa per ristrutturazioni a carico dell'amministrazione penitenziaria.

Per quel che concerne il reparto di osservazione psichiatrica di Piacenza, l'Assessore spiega che i professionisti sono già attivi, per cui il servizio esiste. Di recente sono stati assegnati anche gli agenti di custodia e l'amministrazione penitenziaria sta provvedendo all'installazione delle telecamere.

Circa il protocollo tra la Regione e il Centro di giustizia minorile, non è stato ancora siglato per i problemi del Pratello, non per inadempienza regionale né per indisponibilità. Specifica, tuttavia, che i servizi sanitari sono stati già implementati dal 2008 da parte della Regione.

In relazione agli atti di autolesionismo e suicidari, sottolinea che l'accordo Stato-Regioni del 2011, recepito con delibera nel 2012, definisce una modalità che la Regione applica. Sono previsti degli obiettivi specifici (precedenti all'accordo summenzionato) che sono contenuti nel Piano regionale della prevenzione 2010-2012, che precisa e definisce modalità molto più concrete sulla base di linee guida validate.

Rispetto alla prevenzione degli atti di autolesionismo dimostrativo e dei tentativi di suicidio, è molto importante offrire un supporto psicologico e psichiatrico, tenendo conto che le condizioni strutturali di contesto e ambientali sono decisive e non sono surrogabili da interventi sanitari. Dinnanzi ad un detenuto sradicato dal suo contesto familiare e sociale non c'è assistenza sanitaria che valga.

L'avv. **BRUNO** si augura che il reparto di osservazione psichiatrica di Piacenza decolli effettivamente a breve.

Circa il tema dei suicidi in carcere, sottolinea che, fortunatamente, in Emilia-Romagna, l'ultimo caso di suicidio di un agente di polizia carceraria risale a tre anni fa.

Aggiunge che si sono verificati due casi a Parma e a Modena e che il suo ufficio è intervenuto molto duramente perché, in un caso, si trattava di una persona condannata all'ergastolo che non aveva retto alla notizia, nell'altro di un giovane immigrato che si è suicidato: nonostante nella sua cartella clinica fosse indicato che aveva già tentato di togliersi la vita, non era stato ritenuto un soggetto a rischio.

A Bologna si è verificato, di recente, un caso di tentato suicidio molto grave, e non è stato facile trovare a questa persona una collocazione adeguata in una struttura esterna. È stata, alla fine, ricoverata, in assenza di posti, al Pronto soccorso psichiatrico dell'ospedale Maggiore.

Qualche giorno fa, all'istituto penale minorile, un ragazzo ha ingoiato una serie di lamette.

Dunque, pur ammettendo che ci sono stati dei miglioramenti nelle condizioni generali di vita in carcere, il problema persiste. Condivide le considerazioni esposte dall'Assessore Lusenti circa l'importanza del contesto ambientale soprattutto per chi, non avendo precedenti esperienze di reclusione, si trova per la prima volta detenuto. C'è stato un periodo in cui, al carcere di Bologna, non funzionava il reparto per i nuovi arrivati, perché vi erano troppi ingressi.

Il sovraffollamento è la maggiore difficoltà da affrontare.

Circa il terremoto, chiarisce che l'istituto di Saliceta – nel quale, pur essendo una casa lavoro, il lavoro mancava - è stato chiuso per inagibilità e si augura che la chiusura sia definitiva.

A Castelfranco Emilia si sono riscontrati danni da terremoto: i vigili del fuoco hanno messo in sicurezza l'area pedagogica (non abitata da nessun detenuto né internato), mentre le restanti aree della struttura risultano agibili.

Gli istituti di Modena, Bologna e Ferrara sono anch'essi agibili. Tuttavia, a Ferrara, a causa del persistere delle scosse sismiche, i detenuti sono stati trasferiti.

A Piacenza la situazione è decisamente migliorata: è stata emessa una circolare (che sostituisce il regime precedente) che consente di superare il deficit di

personale: l'80% della popolazione carceraria è composta da detenuti che non sono pericolosi, perciò è sufficiente, per garantire la sicurezza, la c.d. vigilanza dinamica (sezioni a custodia attenuata, vita carceraria meno restrittiva, celle aperte).

Nel regolamento carcerario le celle sono definite camere di pernottamento e non luoghi in cui si sta per 20 e più ore.

Conclude sottolineando quanto sia importante il tema del lavoro. È necessario valutare le risorse impegnate per la formazione, sebbene non sempre al termine di un percorso formativo ci siano le condizioni per l'effettivo impiego dei detenuti. Ci sono poche risorse per i Comuni, borse lavoro che vanno calando, difficoltà delle imprese di fare lavoro in carcere.

Cita l'esperienza positiva di Bologna, in cui delle imprese hanno fortemente voluto lavorare all'interno del carcere e hanno assunto regolarmente 12 detenuti.

Si augura che anche altrove si possano sviluppare fenomeni analoghi.

Recentemente il Dipartimento di amministrazione penitenziaria ha stipulato una convenzione con l'ANCI in cui si prevede l'impiego di persone detenute in lavori di pubblica utilità e in attività che nessuno vuole più fare (come attività artigianali ormai dimenticate). Si tratta di una grande scommessa, soprattutto in un momento di estrema difficoltà per i Comuni.

La presidente **DONINI** ringrazia l'avvocato Bruno e tutti gli intervenuti alla seduta odierna; eventuali ulteriori occasioni di approfondimento, anche relativamente all'attività dei Garanti, potranno essere trattate dalla Commissione IV.

La seduta termina alle ore 12,45.

Approvato dalla Commissione IV nella seduta del 17 luglio 2012.

Approvato dalla Commissione VI nella seduta del 19 luglio 2012.

I Segretari

*Nicoletta Tartari*

*Enzo Madonna*

I Presidenti

*Monica Donini*

*Antonio Mumolo*