

**RELAZIONE SULLA SITUAZIONE  
PENITENZIARIA  
IN EMILIA-ROMAGNA NELL'ANNO 2007**

**(L.R. 19 FEBBRAIO 2008 N. 3, ART. 9)**

---

**Giugno 2008**

*Si ringraziano per la collaborazione l'Assessorato alle Politiche per la Salute e l'Assessorato alla Scuola, formazione professionale, università, lavoro, pari opportunità*

## **INDICE**

Capitolo 1. IL QUADRO DELLA SITUAZIONE PENITENZIARIA NELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA IN RELAZIONE AL CONTESTO NAZIONALE	Pag.	1
1.1. Dati sulla popolazione detenuta in Emilia-Romagna	Pag.	2
Capitolo 2. LE POLITICHE SOCIALI RIVOLTE ALLE PERSONE IN AREA PENALE	Pag.	6
Capitolo 3. GIUSTIZIA MINORILE	Pag.	10
3.1. Le istituzioni e i servizi per minori imputati di reato	Pag.	11
Capitolo 4. LA SALUTE NELLE CARCERI	Pag.	16
Capitolo 5. ATTIVITÀ PER DETENUTI E OPERATORI FINANZIATE CON IL FSE	Pag.	18

## Capitolo 1. IL QUADRO DELLA SITUAZIONE PENITENZIARIA NELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA IN RELAZIONE AL CONTESTO NAZIONALE

Nel 2007 il numero dei detenuti è ritornato progressivamente ai livelli pre-indulto<sup>1</sup> con un incremento mensile che si attesta a livello nazionale attorno alle 800 persone, mentre a livello regionale sulle 55 persone al mese. L'incremento in corso d'anno è stato in regione di 668 persone (+22,68%).

Si è pertanto tornati alla situazione di sovraffollamento pre-indulto e in Emilia-Romagna la situazione è più grave che in quasi tutte le regioni. Oltre al sovraffollamento, si rilevano quasi ovunque carenze di personale che aggravano la situazione.

L'insieme di questi due problemi determina una degenerazione della vivibilità in carcere con sintomi costituiti dall'aumento degli episodi di aggressioni, violenze, autolesionismi e persino suicidi, sia fra i detenuti che, ultimamente, anche fra gli agenti, come le loro organizzazioni sindacali denunciano. Il dato (nazionale) raccolto dal centro di documentazione "Ristretti" del Carcere di Padova è di 11,8 suicidi ogni 10.000 detenuti, uno dei più elevati degli ultimi 10 anni, in aumento dopo il calo dovuto ai primi tempi successivamente all'indulto.

**Indici di sovraffollamento. Dati regionali al 31/12/2007**

Provincia	Capienza regolamentare	Detenuti presenti			Indice sovraffollamento (n. presenze per 100 posti)
		uomini	donne	Tot.	
PIACENZA	178	280	12	292	<b>164</b>
PARMA (cc+cr)	446	429	0	429	<b>96</b>
REGGIO EMILIA OPG	120	280	0	280	<b>233</b>
REGGIO EMILIA cc	161	250	5	255	<b>158</b>
MODENA	222	376	19	395	<b>179</b>
CSTLFR. E.	162	65	0	65	<b>40</b>
SALICETA S.G.	68	69	0	69	<b>101</b>
BOLOGNA	481	998	58	1056	<b>220</b>
FERRARA	228	341	0	341	<b>150</b>
FORLI'	135	158	20	178	<b>132</b>
RAVENNA	59	124	0	124	<b>210</b>
RIMINI	122	129	0	129	<b>106</b>
<b>TOTALE</b>	<b>2.382</b>	<b>3.499</b>	<b>114</b>	<b>3.613</b>	<b>152</b>

Fonte: sito del Ministero della Giustizia (DAP)

Si può segnalare qui inoltre la situazione particolare del carcere di Rimini, dove in estate il numero dei detenuti raddoppia e vengono denunciate situazioni di otto detenuti in 12 metri quadri, proprio quando le ferie del personale rallentano le attività trattamentali.

Anche in Italia la capienza regolamentare (n. 42.959 posti) è già stata superata: il totale dei detenuti al 31/12/2007 (n. 48.693 posti) produce un indice di sovraffollamento medio di 113 su 100 posti, di molto inferiore al nostro. Oggi poi hanno superato i 53.000.

Sempre alla data del 31 dicembre 2007 i soggetti in misura alternativa in carico agli Uffici di Esecuzione Penale Esterna erano 414, dei quali 96 seguiti dall'Ufficio di Reggio Emilia, 45 a Modena, 172 a Bologna, 41 a Rimini e 60 a Ravenna.

### **1.1. Dati sulla popolazione detenuta in Emilia-Romagna**

Su 3613 detenuti, 2265 hanno residenza in Emilia-Romagna (quasi il 63%).

Per quanto riguarda il livello di alfabetizzazione/istruzione, su 3613 detenuti in regione, 1612 risultano non rilevati, dei restanti 2001 (il cui grado di istruzione è stato rilevato) il 31,88% hanno al massimo la licenza elementare, e il 57% ha la terza media. Sono solo il 10% coloro che hanno un titolo di studio superiore alla media inferiore, c'è un 4,1% di analfabeti totali e solo l'1,6% di laureati.

Per quanto riguarda lo stato lavorativo pre-detenzione, quasi la metà dei detenuti il cui stato di occupazione è stato rilevato dalle statistiche era disoccupato (47,61%).

Questi dati confermano ampiamente la natura del carcere come contenitore di esclusione sociale, a cominciare dalla scuola: il carcere come contenitore di quella che viene definita "detenzione sociale".

Passando ad esaminare la posizione giuridica dei detenuti, risultano condannati in via definitiva in Emilia-Romagna il 28,7% dei detenuti (in Italia sono il 39%).

La consistente maggioranza dei detenuti (in regione più del 70%) è pertanto in attesa di giudizio.

Se esaminiamo le tipologie di reato, in Regione il 40,71% (1471) dei detenuti sono ristretti per reati legati alla droga (art. 73, T.U. 309/90), e la cifra sale al 55,29% se consideriamo solo gli stranieri (1019 su 1843).

Per gli altri reati: negli ultimi anni crescono in misura ridotta i detenuti per reati di stampo mafioso, mentre aumentano i numeri di coloro che sono ristretti per la legge sull'immigrazione (legge 189 del 2002).

---

<sup>1</sup>Legge 241/06 del 31/07/2006 "Concessione di indulto".

La “legge stranieri” è la motivazione – a livello nazionale - di carcerazione per il 3,4% degli stranieri (l’1,3% del totale dei detenuti).

Per quanto riguarda i detenuti definitivi, la maggior parte hanno una durata della pena inferiore a 6 anni; la permanenza media dei detenuti in carcere risulta in generale molto bassa e altissimo il *turn-over*. Questo aspetto è ancora più rilevante per le donne.

Al 31/12/2007 negli istituti penitenziari della Regione sono presenti 1.843 stranieri che hanno raggiunto così il 51,01% dei detenuti e in alcuni istituti superano il 60%. Gli stranieri tossicodipendenti sono 455.

Questi dati sono simili alle altre regioni del nord: nel Veneto il 60% dei detenuti sono stranieri e in Lombardia il 48%.

#### Detenuti stranieri: situazione al 31-12-2007

Provincia	Totale detenuti	Stranieri (v.a)	% stranieri
PIACENZA	292	170	58,22
PARMA (cc+cr)	429	134	31,24
REGGIO EMILIA OPG	280	52	18,57
REGGIO EMILIA cc	255	157	61,57
MODENA	395	263	66,58
CSTLFRANCO E.	65	3	4,61
SALICETA SG	69	2	2,89
BOLOGNA	1056	697	66,00
FERRARA	341	155	45,45
FORLI'	178	75	42,13
RAVENNA	124	74	59,68
RIMINI	129	61	47,29
<b>TOTALE</b>	<b>3.613</b>	<b>1.843</b>	<b>51,01</b>

Fonte: sito del Ministero della Giustizia (DAP)

Per quanto riguarda il tema lavoro, in regione sono 939 i detenuti che lavorano al 31/12/2007, meno del 26% del totale, e quasi tutti lavorano alle dipendenze dell’Amministrazione Penitenziaria. Se guardiamo agli stranieri la situazione è ancora più limitata: solo il 19,8% dei detenuti stranieri ha la possibilità di un qualche tipo di lavoro. Ancora inferiore al dato nazionale che è del 25%.

Sempre in regione 105 detenuti lavorano (i dati non ci dicono per quanto tempo e ore) per aziende (neanche il 3%, ancor meno del già basso dato nazionale che è il 3,3%).

Per quanto riguarda le donne detenute, nonostante la normativa che tende a ridurre il fenomeno dei bambini in carcere, esso continua ad esistere: alla fine del 2007 erano in carcere in Italia 70 bambini.

Anche nella nostra regione capitano saltuariamente in carcere madri con bambini, che vi soggiornano per qualche tempo prima di trovare adeguata struttura di accoglienza.

**Detenute e bambini presenti negli Istituti Penitenziari.***Dati al 31.12.2007 (unità)*

<b>Istitutocon sez. femminile</b>	<b>Capienza sez. femminile</b>	<b>Detenute presenti</b>	<b>Bambini presenti</b>
Piacenza	12	12	-
Reggio Emilia	9	5	-
Bologna	59	58	1
Modena	18	19	-
Forlì	10	20	-
<b>Totale Regione</b>	<b>117</b>	<b>114</b>	<b>1</b>

*Fonte: sito del Ministero della Giustizia (DAP).*

Le straniere (67) sono in percentuale ancora superiore a quella degli uomini, collocandosi al 31/12/07 sul 58,77% del totale.

Questi dati sono oggi mutati perché nella sezione femminile del carcere di Bologna sono in corso lavori di ristrutturazione che hanno indotto a inviare una parte delle detenute in altri istituti.

Per quanto riguarda la posizione giuridica, fra le donne quelle in attesa di giudizio sono 81: superano addirittura il 71%. Per quanto riguarda la durata della pena solo 10 hanno una pena che supera i 6 anni; in generale le donne hanno pene ancora più brevi di quelle degli uomini.

La presenza di bambini in carcere è molto fluttuante (al 31/12/07 un bambino era presente nel carcere di Bologna) e non sono previsti asili nido.

In ottemperanza agli indirizzi del Protocollo d'Intesa<sup>2</sup> e della recente L.R. 3/2008<sup>3</sup>, il tema della detenzione al femminile è oggetto di attenzione da parte della Regione.

Le regole minime penitenziarie europee del 2006 indicano principi basilari per assicurare condizioni umane di detenzione e di trattamento positivo. Esse riguardano anche l'igiene dei locali, la loro ampiezza e salubrità al fine di salvaguardare salute e dignità delle persone. A questo riguardo, per quanto attiene la situazione delle strutture penitenziarie, possiamo consultare le relazioni sulle visite ispettive che le ASL compiono semestralmente negli istituti.

Le Aziende USL ispezionano gli istituti ogni sei mesi, compilando un verbale che contiene i principali problemi degli edifici e fornendo indicazioni sui lavori più urgenti da fare: l'elemento considerato principalmente è il sovraffollamento. I problemi finanziari dell'Amministrazione Penitenziaria però impediscono spesso i lavori necessari, come veniva già segnalato in occasione della stesura del Protocollo del 1998 e come continua ad essere.

<sup>2</sup> "Protocollo d'Intesa fra il Ministero della Giustizia e la Regione Emilia-Romagna per il coordinamento degli interventi rivolti ai minori imputati di reato e agli adulti sottoposti a misure penali restrittive della libertà", siglato il 5 marzo 1998.

<sup>3</sup> "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Emilia-Romagna".

Per quanto riguarda il carcere di Bologna, la sua struttura obsoleta e bisognosa di interventi strutturali ha prodotto nel dicembre 2007 un'ordinanza del Sindaco in tema di igiene e sanità.

Oltre ai problemi di sovraffollamento va tenuto presente che gli edifici penitenziari, costruiti per lo più negli anni '70 sull'onda dell'emergenza terrorismo, sono strutture ad alta sicurezza che mal si adattano alla popolazione presente composta, come abbiamo sopra illustrato, da tossicodipendenti, immigrati e persone con disturbi mentali. Due sono gli istituti che non rientrano in questa categoria: Forlì e Ravenna, che però, essendo molto vecchi, sono più obsoleti degli altri.

I lavori principali avvenuti negli ultimi anni riguardano la ristrutturazione del centro clinico di Parma e la ristrutturazione della casa di lavoro di Castelfranco Emilia che attualmente risulta essere, dal punto di vista strutturale, il miglior istituto della regione. Vanta anche la presenza di ampi spazi per il lavoro, sia in officina che nei campi. Tuttavia l'istituto di Castelfranco risulta anche essere l'unico che non solo non è sovraffollato, ma che ha molti posti disponibili, dato che la tipologia di persone cui è destinato non ha consentito fino ad oggi la sua completa utilizzazione.



## **Capitolo 2. LE POLITICHE SOCIALI RIVOLTE ALLE PERSONE IN AREA PENALE**

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 112/98, della legge 328/00 e della legge costituzionale n. 3/01 di modifica del Titolo V° della Costituzione, le Regioni e le Amministrazioni Locali hanno assunto un ruolo di programmazione, coordinamento ed attuazione delle politiche sociali al fine di rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena parità delle persone nella vita sociale, culturale ed economica, quindi anche dei soggetti adulti e minori sottoposti all'Autorità Giudiziaria.

Lo Stato mantiene la titolarità dell'amministrazione della giustizia e, nell'ambito di questa, dell'esecuzione penale. Le norme fondamentali dell'ordinamento penitenziario (legge 354/75 e DPR 230/00) tracciano i principi generali cui deve essere ispirato il trattamento penitenziario e delineano i cosiddetti elementi del trattamento (istruzione, lavoro, religione, attività culturali, ricreative e sportive, contatti con il mondo esterno, rapporti con la famiglia).

Le attività e gli interventi di politica sociale che la Regione svolge a favore dei detenuti ed ex-detenuti sono pertanto regolate da Protocolli d'Intesa con il Ministero della Giustizia, il primo dei quali risale al 1987, rinnovato e ampliato nel 1998 per le mutazioni avvenute nel mondo penitenziario, e consolidato e ampliato infine dalla legge regionale n. 3 del 2008. Tale legge è rivolta alla tutela dei diritti e alla re-inclusione sociale della popolazione in area penale.

Sono tali accordi, ed oggi la legge regionale, che hanno consentito e consentono interventi all'interno degli istituti penitenziari, cercando e trovando costantemente l'accordo e la collaborazione dell'Amministrazione Penitenziaria, titolare dell'erogazione dei servizi.

In generale è evidente che gli interventi all'interno delle carceri e gli interventi successivi devono essere strettamente correlati in quanto il reinserimento sociale è frutto di un'integrazione fra l'opera svolta durante il periodo della penalizzazione e quello da svolgere successivamente. Pertanto è auspicabile una stretta collaborazione fra gli operatori impegnati nell'attività all'interno degli Istituti, siano essi appartenenti all'amministrazione penitenziaria, dipendenti da enti locali, o volontari, e gli operatori che seguiranno i casi dopo la dimissione nel territorio di appartenenza.

Il Protocollo del 1998 ha prodotto, e continua a produrre, un insieme di progetti ampiamente condivisi. I luoghi deputati alla concertazione degli interventi per la re-inclusione sociale dei detenuti sono individuati nei Comitati Locali per l'Area Penale dei Comuni sedi di carcere, cui si sono aggiunti negli ultimi anni i tavoli programmatici dei Piani di Zona (derivati dalla legge 328/2000).

E' da menzionare infine la Commissione Regionale per l'Area Penale (sempre istituita con il Protocollo del 1998) che determina gli orientamenti, programma le attività e coordina le iniziative

per l'integrazione degli interventi di rispettiva competenza delle Amministrazioni interessate, anche in base a criteri di partecipazione allargata ai rappresentanti delle parti sociali ed ai rappresentanti dell'associazionismo e del volontariato.

Lo strumento principale delle politiche sociali regionali per la re-inclusione sociale delle persone in area penale è costituito dai finanziamenti regionali ai comuni sedi di carcere all'interno del Programma finalizzato al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, affidato alla progettazione dei Piani sociali di Zona. Rispetto al passato non sono mutati i criteri di ripartizione e le clausole che tendono a rafforzare l'operatività dei Comitati Locali per l'Area Penale.

Le somme complessive messe in moto da questo strumento sono di 400.000 euro l'anno investiti dalla Regione e quasi raddoppiati dagli Enti Locali.

Il Protocollo d'Intesa fra Regione e Ministero della Giustizia del 1998 contiene gli indirizzi generali degli interventi.

Attraverso i piani sociali di zona i comuni sedi di carcere continuano a gestire, consolidandoli, i progetti mirati alla mediazione culturale, al miglioramento della qualità della vita in carcere e al reinserimento socio-lavorativo delle persone in area penale.

A questi strumenti oggi si aggiunge la legge 3/2008 "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Emilia-Romagna". Questa legge consolida, dotandolo di una cornice normativa, l'insieme delle politiche regionali sull'area penale in una coerente continuità con i Protocolli d'Intesa sui quali si sono fino ad oggi basate le politiche verso l'area penale. La legge istituisce inoltre la figura del Garante regionale per le persone private della libertà personale. In Regione i Comuni sedi di carcere concordano sull'opportunità di questa figura di garanzia, i Comuni di Bologna e Ferrara già si sono dotati di Garanti Comunali, mentre altri Comuni attendono la nomina del Garante Regionale per individuare forme di supporto locale.

In ottemperanza alla legge regionale 3/2008 la Regione si accinge a nominare un Garante Regionale per le persone private della libertà, probabilmente rivolto anche ad altri settori, per esigenze di razionalizzazione.

Per quanto riguarda la qualità della vita in carcere, la progettazione è ampia e include varie tipologie di progetti, gestiti spesso anche attraverso la collaborazione col Terzo Settore.

I progetti riguardano la produzione/distribuzione di giornali e opuscoli informativi o *vademecum* (Piacenza, Ferrara, Bologna, Ravenna), i progetti sportivo-ricreativi e culturali, fra i quali particolarmente interessanti appaiono alcuni progetti di teatro e laboratori teatrali in carcere (Ferrara, Bologna, Parma) e le attività mirate alla genitorializzazione per i detenuti con figli (Modena). In diversi comuni ci sono inoltre servizi di ospitalità per detenuti in permesso e/o per familiari in visita, offerti in genere dal privato sociale spesso con contributi pubblici. In alcuni istituti i volontari organizzano gruppi auto-mutuo aiuto, lezioni e colloqui individuali.

Per quanto riguarda l'obiettivo della mediazione culturale in carcere, gli sportelli informativi continuano a costituire un servizio presente in tutti gli istituti, spesso in collaborazione con associazioni e cooperative, per detenuti immigrati e italiani.

A questa tipologia di sportelli vanno affiancandosi, sempre più numerosi, sportelli lavoro, mirati alla ricerca di occasioni lavorative e che affiancano servizi di orientamento e formazione, soprattutto in preparazione alle dimissioni.

Per completare il quadro della mediazione culturale in carcere occorre citare che molti Comuni introducono i mediatori di carattere sanitario.

Per incrementare le occasioni di lavoro *intra-moenia* (non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria) ed *extra-moenia* (per sviluppare la penalità esterna alternativa e l'occupazione post-penitenziaria) la Regione e gli Enti Locali intervengono attraverso forme di sostegno quali: servizi di assistenza sociale che utilizzano gli sportelli informativi, connettono il privato sociale e gli enti locali servendosi della rete esistente e qualificandola; forniscono contributi diretti, come le borse lavoro e indiretti, come le commesse alle lavorazioni che si servono di persone in area penale.

Così a Parma si attuano inserimenti lavorativi nel campo ambientale, a Bologna attraverso laboratori interni al carcere di moda e di tipografia, a Piacenza sempre all'interno nell'informatica, a Forlì nell'assemblaggio (interno e in parte esterno) di materiale elettrico e così via.

Tutti insieme questi progetti raggiungono 100 detenuti.

Nel corso del 2006 le borse lavoro erogate dai Comuni sedi di carcere sono state complessivamente 113, hanno avuto una durata dai 3 ai sei mesi circa, con un salario medio mensile che si aggirava sui 400 euro. Delle 113 borse lavoro solo 35 hanno riguardato stranieri, data la difficoltà di questi ad accedere all'area penale esterna. La spesa complessiva dei Comuni è stata nell'anno di 142.532 euro.

Il numero complessivo di queste borse lavoro è stato inferiore al solito, dato l'intervento dei progetti finanziati dal DAP attraverso la Cassa Ammende (Progetto In.D.U.L.T.O.), attivati all'indomani dell'indulto (agosto 2006).

Nel 2007, dato l'alto numero di borse attivate attraverso il Progetto In.D.U.L.T.O., le borse lavoro erogate dai Comuni sono state molto meno numerose.

I risultati del progetto In.D.U.L.T.O., si trovano all'indirizzo *internet*:

<http://www.emiliaromagnasociale.it/wcm/home/carcere/borselavoro/reportconclusivoDAP.pps>.

Un grave problema è costituito dalla carenza di educatori, necessari per l'attuazione degli interventi sociali: sono circa una trentina in tutti gli istituti, con un rapporto di circa uno ogni 120 detenuti.

Un'altra tipologia di progetti che va diffondendosi nel territorio regionale riguarda la sensibilizzazione sui temi carcerari.

Prosegue il monitoraggio sul Protocollo fra Regione, Amministrazione Penitenziaria e Volontariato Giustizia del 2003. Data la scarsa attuazione che viene effettuata di questo Protocollo, nel corso dell'anno verranno prese iniziative migliorative.

Obiettivi strategici generali della Regione Emilia-Romagna restano nel lungo termine:

- La tendenziale riduzione della recidiva, come risultato delle azioni di reinserimento.
- La creazione di posti di lavoro stabili al termine della fase delle borse-lavoro.

### Capitolo 3. GIUSTIZIA MINORILE

La tavola seguente mostra la ripartizione per provincia del numero di minori denunciati nell'anno 2005 (ultimi dati disponibili).

<b>Provincia</b>	<b>minori residenti</b>	<b>minori denunciati</b>	<b>tasso denunciati per 1.000 minori residenti</b>
Piacenza	39.421	112	2,8
Parma	60.270	242	4,0
Reggio Emilia	83.021	245	3,0
Modena	106.601	382	3,6
Bologna	133.792	957	7,2
Ferrara	42.198	168	4,0
Ravenna	51.560	219	4,0
Forlì-Cesena	55.904	233	4,2
Rimini	46.392	264	5,6
<b>Regione E-R</b>	<b>619.159</b>	<b>2.822</b>	<b>4,6</b>

Fonte: ISTAT

<b>Provincia</b>	<b>Minori denunciati Femmine</b>		<b>Minori denunciati Stranieri</b>	
	<b>v.a.</b>	<b>% sul totale denunce della provincia</b>	<b>v.a.</b>	<b>% sul totale denunce della provincia</b>
Piacenza	20	17,9	50	44,6
Parma	51	21,1	88	36,4
Reggio Emilia	36	14,7	92	37,6
Modena	99	25,9	134	35,1
Bologna	177	18,5	505	52,8
Ferrara	35	20,8	72	42,9
Ravenna	55	25,1	85	38,8
Forlì-Cesena	47	20,2	90	38,6
Rimini	56	21,2	94	35,6
<b>Regione E-R</b>	<b>576</b>	<b>20,4</b>	<b>1.210</b>	<b>42,9</b>

Fonte: ISTAT

La provincia che presenta il numero maggiore di minori denunciati è Bologna. Tuttavia il dato di questo territorio (che potrebbe apparire scontato in quanto si tratta della provincia con il maggior numero di minorenni residenti) merita particolare interesse: il tasso di ragazzi denunciati è pari a 7,2 per 1000 residenti, ed è nettamente superiore alla media regionale (4,6 ragazzi per 1000 residenti). Sempre a Bologna spetta l'incidenza maggiore di ragazzi stranieri denunciati (52,8%, a fronte di

una media regionale attestata su 42,9%): i dati relativi alle due incidenze (denunciati su residenti e stranieri su denunciati) potrebbero pertanto essere correlati.

Interessante anche il dato di Rimini: è terza in ordine al numero di denunce (posizionata tra le ben più popolate Modena e Reggio Emilia, rispettivamente seconda e quarta); è seconda per incidenza di ragazzi denunciati sui residenti, unica assieme a Bologna al di sopra della media regionale (5,6 ragazzi per 1000 residenti); in questo caso, a differenza di Bologna, il dato dell'incidenza non è tuttavia correlabile a quello della percentuale di stranieri denunciati (35,6%, ben al di sotto della media regionale del 42,9%) ma appare piuttosto da correlare a stili di vita e ai flussi stagionali legati al turismo estivo.

In controtendenza rispetto a Rimini le altre due province meno popolate della regione, in ordine Piacenza e Ferrara. La prima, in particolare, manifesta una bassa incidenza di minorenni denunciati (2,8 su 1000 residenti, la più bassa della regione) a fronte di un'incidenza sostenuta di ragazzi stranieri denunciati (44,6%, seconda in regione solo a Bologna).

### **3.1 Le istituzioni e i servizi per minori imputati di reato**

Il Centro per la Giustizia minorile (CGM) competente per l'Emilia-Romagna ha sede a Bologna e costituisce organo decentrato del Ministero della Giustizia (Dipartimento della Giustizia minorile). Dal Centro per la Giustizia minorile dipendono l'Istituto penale "Pietro Siciliani", il Centro di prima accoglienza, la Comunità ministeriale, l'Ufficio di Servizio sociale per minorenni (USSM). Rispetto alla situazione organizzativa vanno osservate due importanti recenti novità: dal 1 gennaio 2007 il CGM ha perso la competenza per la Regione Marche (passata al neocostituito CGM dell'Aquila, competente anche per Abruzzo e Molise); dal 2006 è stata aperta una sede distaccata dell'USSM a Rimini.

Queste due modifiche comportano una maggior concentrazione ed una più significativa ricaduta dell'azione del CGM sul territorio emiliano-romagnolo. Infatti l'ufficio decentrato di Rimini (competente anche per le province di Ravenna e Forlì-Cesena) è stato aperto per far fronte anche ai problemi legati ai flussi turistici della costa, specie nel periodo estivo, e consente di sostenere il miglioramento dell'integrazione con la società locale e con i servizi sociali, educativi e sanitari del territorio romagnolo. Per quanto riguarda i dati degli ingressi nell'Istituto Penale di Bologna, la tabella seguente presenta l'andamento degli anni 2003-2007.

**Ingressi nell'Istituto penale per minori della Regione Emilia-Romagna. Anni 2003-2007**

Anno	Italiani		Stranieri		Totale ingressi		Presenza media giornaliera (v.a.)
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
2003	26	16,0	137	84,0	163	100,0	16,1
2004	21	13,6	135	87,7	156	101,3	15,3
2005	18	12,4	127	87,6	145	100,0	17,5
2006	29	22,7	99	77,3	128	100,0	15,4
2007	30	25,2	89	74,8	119	100,0	16,1

Fonte: Ministero della Giustizia, Dipartimento giustizia minorile, Servizio statistico ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it))

I minori entrati nell'Istituto penale minorile di Bologna nel 2007 sono stati 119, tutti di sesso maschile. Attualmente, infatti, non esiste una sezione femminile e, in caso di bisogno, si ricorre a strutture presenti in altre città (Milano, Torino, Roma). Per tre quarti si tratta di ragazzi stranieri.

Da evidenziare però che tale percentuale, in costante crescita dal 2001 al 2005, è significativamente diminuita negli ultimi due anni (2006-2007) scendendo sotto la soglia dell'80%.

Nella comprensione dei dati forniti dalla tabella vanno tuttavia preliminarmente tenuti in considerazione due aspetti.

Innanzitutto l'effetto dell'indulto del 2006, del quale hanno beneficiato, nel corso dello scorso anno, dieci ragazzi ospitati presso la struttura; inoltre occorre tenere conto della situazione strutturale del complesso demaniale di Bologna che ospita il CGM, dove da alcuni anni sono in corso importanti lavori di restauro che stanno limitando la capienza dell'Istituto penale (attualmente di 14 posti). Così può accadere che ragazzi ristretti sia in misura cautelare, sia in espiazione di pena vengano trasferiti presso altri Istituti penali e riaccompagnati a Bologna solamente per il tempo necessario alle esigenze legate alle istruttorie giudiziarie. Ciò può avere serie conseguenze perché è causa di possibile pregiudizio per la continuità dei percorsi educativi e di sostegno impostati dagli operatori del CGM di Bologna.

È prevedibile tuttavia che questa situazione si normalizzerà gradualmente a seguito della chiusura del cantiere per il completamento dei lavori; l'Istituto penale potrà progressivamente riacquisire la sua piena funzionalità, in una struttura rinnovata e con una capienza che arriverà ad oltre 40 posti.

Il dato accompagna la lettura ad altre due riflessioni. L'alta percentuale di stranieri all'Istituto penale minorile (sebbene in flessione per l'ultimo biennio) si spiega piuttosto sia con la condizione di svantaggio sociale dei ragazzi stranieri che delinquono, sia come l'indice di una criminalità minorile straniera dilagante. Infatti, per gli adolescenti non italiani appare più difficile l'applicazione di quelle misure alternative alla detenzione (*in primis* la messa alla prova) che dovrebbero costituire la prassi nel diritto penale minorile. Di fatto il dato è in linea con quello delle

altre regioni centro-settentrionali, mentre nelle regioni meridionali ed insulari la detenzione riguarda in misura maggiore i ragazzi italiani.

**Ingressi nel Centro di prima accoglienza di Bologna (accompagnati, arrestati, fermati).  
Anni 2003-2007**

Anno	Italiani		Stranieri		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
<b>2003</b>	40	23,8	128	76,2	168	100,0
<b>2004</b>	37	22,7	126	77,3	163	100,0
<b>2005</b>	21	17,8	97	82,2	118	100,0
<b>2006</b>	43	31,4	94	68,6	137	100,0
<b>2007</b>	51	31,9	109	68,1	160	100,0

Fonte: Ministero della Giustizia, Dipartimento giustizia minorile, Servizio statistico ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it))

Nell'anno 2007 sono entrati 160 ragazzi presso il Centro di prima accoglienza di Bologna; sono prevalentemente maschi, per circa due terzi di nazionalità straniera. Come nel caso dell'Istituto penale, negli ultimi due anni sono aumentati, sia in percentuale che in numero assoluto, i cittadini italiani.

**Soggetti presi in carico dall'Ufficio di servizio sociale per minori di Bologna.  
Anni 2003-2006**

Anno	Italiani <i>esclusi sinti</i>		Stranieri <i>esclusi nomadi</i>		Nomadi		Totale soggetti	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
<b>2003</b>	162	47,1	152	44,2	30	8,7	344	100,0
<b>2004</b>	117	43,0	122	44,9	33	12,1	272	100,0
<b>2005</b>	158	51,0	115	37,1	37	11,9	310	100,0
<b>2006</b>	136	43,6	142	45,5	34	10,9	312	100,0

Fonte: Ministero della Giustizia, Dipartimento giustizia minorile, Servizio statistico ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it))

Nel 2006 sono stati 312 (di cui 99 a piede libero) i ragazzi e le ragazze presi in carico dall'Ufficio di servizio sociale presso il CGM di Bologna. Poco meno della metà erano italiani, quasi altrettanto stranieri, l'11% nomadi. Queste quote non variano in modo significativo rispetto all'anno precedente.



**Ingressi in Comunità nella Regione Emilia-Romagna. Anni 2003-2006**

Anno	Italiani		Stranieri		Nomadi		Totale soggetti	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
<b>2003</b>	54	33,5	92	57,1	15	9,3	<b>161</b>	<b>100,0</b>
<b>2004</b>	39	22,8	121	70,8	11	6,4	<b>171</b>	<b>100,0</b>
<b>2005</b>	38	23,2	113	68,9	13	7,9	<b>164</b>	<b>100,0</b>
<b>2006</b>	46	30,3	95	62,5	11	7,2	<b>152</b>	<b>100,0</b>
<b>2007</b>	79	35,6	112	50,4	31	14,0	<b>222</b>	<b>100,0</b>

*Fonte: Ministero della Giustizia, Dipartimento giustizia minorile, Servizio statistico (www.giustizia.it)*

Il dato dei collocamenti in comunità comprende sia il numero dei ragazzi entrati nella comunità ministeriale ubicata internamente al CGM (99 nel 2007), sia quello dei ragazzi collocati in comunità esterne. Nel 2007, i minori entrati in comunità sono stati 222, numero nettamente superiore a quello degli anni precedenti. Gli stranieri rappresentano circa la metà, proporzionalmente in calo rispetto agli anni precedenti, mentre sono aumentati, sia in percentuale, sia in valore assoluto, gli italiani e i nomadi.

Una delle principali criticità, sopra rilevata, del sistema penale minorile consiste nel fatto che più difficilmente i ragazzi stranieri (in particolare quelli non accompagnati) o nomadi accedono alle misure alternative alla detenzione e all'istituto della messa alla prova con sospensione del processo (art. 28 del DPR 448/88): in questi casi, e soprattutto nell'ultimo, infatti è fondamentale il coinvolgimento della famiglia del ragazzo (o dell'ambito sociale nel quale egli vive). Ciò è dimostrato anche dalla tavola seguente.

**Interventi di sospensione del processo e messa alla prova (art. 28 DPR 448/88) nella Regione Emilia-Romagna. Anni 2005-2006**

Anno	Italiani esclusi sinti		Stranieri esclusi nomadi		Nomadi		Totale soggetti	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
<b>2005</b>	42	68,9	3	4,9	16	26,2	<b>61</b>	<b>100,0</b>
<b>2006</b>	36	58,1	26	41,9	0	0,0	<b>62</b>	<b>100,0</b>

*Fonte: Ministero della Giustizia, Dipartimento giustizia minorile, Servizio statistico (www.giustizia.it)*

Dalla lettura di questi dati si nota come tra i minori presi in carico dal servizio sociale del CGM gli italiani fruiscono della messa alla prova con maggior frequenza rispetto agli stranieri e ai nomadi. Nel 2006 nessun nomade ha usufruito di questo intervento, diversamente dall'anno precedente. Tuttavia va rilevato che il numero degli stranieri che hanno fruito di messa alla prova è sensibilmente aumentato (da 3 a 26 soggetti): probabilmente si tratta di ragazzi che comunque hanno alle spalle un tessuto familiare solido (di seconda generazione).

Questa situazione conferma la preoccupazione rappresentata dal rapporto di monitoraggio della Convenzione ONU secondo il quale “si assiste ad una sistematica discriminazione di alcune categorie di minori: gli stranieri, i rom [...]”<sup>4</sup>. Anche questo dato, pertanto, sollecita un adeguamento della normativa vigente (D.Lgs. n. 448/88 e D.P.R. n. 272/89) che pure ha rappresentato un’importante e matura svolta, ma che ora necessita di un adattamento alla mutata realtà.

---

<sup>4</sup> *I diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia*. Terzo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia. 2006-2007, Roma, Save the Children Italia, 2007, p. 98.

#### Capitolo 4. LA SALUTE NELLE CARCERI

Il 1° aprile del 2008 è stato firmato il decreto che chiude la lunga vicenda del passaggio delle competenze della sanità in carcere al Servizio sanitario nazionale, dando attuazione al Decreto legislativo 230 del 1999

La Regione si è impegnata sempre più nella costante collaborazione con il locale PRAP (Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria) e l'UOSP (Unità Operativa Sanità Penitenziaria) per la ricerca di assetti operativi tali da rendere sempre più funzionali e incisive le prestazioni sanitarie erogate negli Istituti penitenziari a fronte di una continua contrazione dei fondi a disposizione del Ministero della Giustizia. In particolare per l'anno 2007 si segnala:

- Nel mese di giugno la RER ha sottoscritto un Atto di Intesa per il progressivo passaggio della Medicina penitenziaria al SSR, volendo in questo modo riaffermare i principi ispiratori del D.lgs. 230/99 sul Riordino della medicina Penitenziaria. Il successivo Accordo di Collaborazione fra la RER e il PRAP ha trasferito - a partire dal 1 giugno - alle Aziende UsI competenti per territorio le funzioni della medicina specialistica con particolare attenzione alla psichiatria, all'infettivologia ed alla ginecologia; per quanto concerne Parma, essendo un centro clinico e con soggetti sottoposti al regime di massima sicurezza, l'azienda USL fornisce solo prestazioni di Psichiatria e Infettivologia.
- Anche per il 2007 è stato confermato il Protocollo per l'Assistenza farmaceutica in carcere siglato nel 2005 fra il presidente della Regione Emilia Romagna ed il Capo Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria per la fornitura dei farmaci di fascia A e H nonché delle prestazioni di laboratorio, da parte delle aziende USL territorialmente competenti, compreso l'Istituto Penale Minorile di Bologna.
- Al fine di migliorare e di dare continuità alle prestazioni sanitarie fornite dal servizio di medicina penitenziaria, la RER già nel 2002 aveva finanziato l'attivazione di una cartella clinica informatizzata, progetto denominato *Health for prison*. Per stabilizzare e implementare questo strumento si è provveduto ad assegnare un ulteriore finanziamento per la manutenzione e l'aggiornamento della suddetta cartella.
- L'Assessorato alla Salute è da tempo impegnato nel fornire supporto e finanziamenti all'OPG di Reggio Emilia per la stabilizzazione del reparto Antares di Reggio Emilia che, tenendo conto delle particolari situazioni degli utenti, fornisce ad essi la possibilità di iniziare ad intraprendere percorsi di recupero e di contatto con i Dipartimenti del territorio di provenienza al fine di favorire adeguati percorsi terapeutici riabilitativi concluso il periodo di custodia.

- Nel mese di ottobre ha preso avvio la Residenza Psichiatrica di Sadurano nel territorio dell'AUSL di Forlì: si tratta di una struttura residenziale a direzione sanitaria del DSM di Forlì e gestita in collaborazione con una *Onlus* locale. La struttura ha come principale finalità l'agevolazione dei percorsi di uscita dall'Opg e si pone come struttura intermedia, in previsione del rientro nell'arco di 12-18 mesi nei territori di provenienza per i cittadini emiliano-romagnoli.

Per quanto concerne lo stato di salute della popolazione detenuta, secondo i dati forniti dal Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria dell'Emilia Romagna rilevati mediante l'utilizzo della Cartella sanitaria informatizzata in uso presso tutti gli Istituti, si evidenzia che su 11084 soggetti presenti nel corso dell'intero anno negli Istituti Penitenziari gli stati patologici più diffusi sono stati:

- Tossicodipendenza: 22,7%
- patologie psichiatriche: 11,3%
- patologie epato-biliari: 7,5%
- patologie infettivo-logiche: 5,1%
- patologie osteoarticolari: 5,9%
- patologie gastro-intestinali: 4,3%

La valutazione dello Stato di salute dei detenuti "Nuovi Giunti" su 4859 schede esaminate corrispondenti al numero di detenuti entrati negli Istituti Penitenziari nel corso del 2007, secondo i dati forniti dal Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria dell'Emilia Romagna, fornisce l'Indice dello Stato di Salute, così ripartito:

- Compromesso: 0,8%
- Grave: 2,5%,
- Mediocre: 5,0%,
- Discreto: 47,3%,
- Buono: 44,2%.

## Capitolo 5. ATTIVITÀ PER DETENUTI E OPERATORI FINANZIATE CON IL FSE

Il 2007 è stato un anno particolare per la programmazione del FSE in quanto primo anno della nuova programmazione dei Fondi Comunitari. Il Programma Operativo Regionale è stato adottato dalla Commissione Europea nell'ottobre del 2007 pertanto non è stato possibile finanziare nuove attività ma solo dare attuazione ad attività finanziate con risorse 2006.

Le attività realizzate sono state complessivamente 12: sei approvate direttamente dalla Regione, 4 della Provincia di Bologna e una per le province di Piacenza e Reggio Emilia.

### Attività per detenuti. Anno 2006

	Tot attività realizzate	Finanziam. approvato	Contributo pubblico	Partecipanti totali	Partecipanti maschi	Partecipanti femmine	Ore	Attività per le persone	Azioni di accompagnamento
BO	4	184.000	84.000	254	247	7	750	3	1
PC	1	17.280	17.280	8	8		*	1	
RE	1	5.400	5.400	19	19		30	1	
RER	6	203.517	198.495	154	84	70	389*	5	1
<b>TOT.</b>	<b>12</b>	<b>410.197</b>	<b>410.197</b>	<b>435</b>	<b>358</b>	<b>77</b>	<b>1.169</b>	<b>10</b>	<b>2</b>

\* L'attività di Piacenza e due delle attività approvate dalla Regione erano tirocini presso imprese di durata dalle 250 alle 480 ore per persona.

Le attività approvate erano fortemente orientate all'inserimento lavorativo, non solo attraverso attività formative per aumentare le competenze individuali, ma anche con interventi motivazionali volti a favorire la transizione verso il mercato del lavoro e, più in generale, verso il reinserimento sociale.

Si segnalano, tra le attività, approvate: un intervento per il carcere minorile della Provincia di Bologna; un'azione per donne detenute nella Casa circondariale di Bologna; due interventi per operatori degli Istituti di Piacenza e Reggio Emilia approvati dalla Regione.

In questo periodo si è seguito in modo particolare lo sviluppo del progetto *Equal Pegaso* che tra il 2005 e il 2007 ha agito nei territori di Bologna, Ferrara e Forlì Cesena.

Il progetto ha ottenuto significativi risultati sia rispetto agli esiti occupazionali che rispetto alla trasferibilità e sostenibilità delle innovazioni introdotte a livello di *governante*. In particolare sono stati attivati:

- Interventi di assistenza ai Comitati locali di Bologna, Forlì-Cesena e Rimini con realizzazione di strumenti per favorire il lavoro comune, definizione di Protocollo d'intesa e Accordo di cooperazione;

- laboratori professionalizzanti e produttivi nei carceri dei tre territori con il coinvolgimento congiunto di imprese private e di cooperative sociali;
- inserimenti presso aziende dei territori.

Si è inoltre lavorato soprattutto nelle scuole per combattere gli stereotipi legati alla condizione di detenuto e ex detenuto.

Nel nuovo programma operativo Ob. 2 2007 – 2013, è stata riservata una attenzione particolare agli interventi a favore di persone in esecuzione penale. I detenuti ed ex detenuti sono infatti individuati tra le categorie di particolare riguardo nella programmazione dell'Asse Inclusionione sociale, volto a favorire ulteriormente l'inserimento delle persone in condizione di svantaggio nel mercato del lavoro e per mantenere e potenziare la rete dei servizi che in questi anni sono stati creati a favore delle categorie svantaggiate.

Lo sforzo che Regione e Province intendono sostenere nei prossimi anni è anche quello di rendere sempre più sinergici gli interventi promossi sui diversi piani politici, dalle politiche del lavoro alle politiche sociali, sanitarie e di sviluppo locale.

Per questo gli interventi dell'Asse Inclusionione sociale saranno promossi in sempre più stretto raccordo con chi promuove le azioni a livello locale, in particolare chi programma i Piani di Zona e con i diversi tavoli di raccordo tra i quali anche quelli che si occupano delle persone in esecuzione penale.