



Assessorato alla Promozione delle politiche sociali e di quelle educative per l'infanzia e l'adolescenza.
Politiche per l'immigrazione. Sviluppo del volontariato, dell'associazionismo e del terzo settore.

Servizio Politiche per l'Accoglienza e l'Integrazione sociale

LE POLITICHE SOCIALI E GLI INTERVENTI A FAVORE DELL'AREA PENALE NELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Giugno 2006

1. DATI DI CONTESTO

In Italia i detenuti sono raddoppiati negli ultimi dieci anni e triplicati negli ultimi venti. Appartengono sempre più ad aree multidimensionali di disagio sociale e rappresentano un paradigma delle difficoltà delle politiche sociali in questi anni.

Anche in Emilia-Romagna il numero di persone coinvolte nell'area penale segue il *trend* numerico nazionale e internazionale di incremento costante.

Si riportano di seguito alcuni dati significativi, al 31.12.2005.

Tabella 1.: NUMERO DETENUTI E SOVRAFFOLLAMENTO NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI DELLA REGIONE AL 31.12.05. (Fonte: Ministero della Giustizia)

Istituti Penitenziari	capienza regolamentare	numero detenuti	tasso di sovraffollamento
Piacenza	178	307	1,72
Parma (c.c.+c.r.)	446	647	1,45
Reggio Emilia (o.p.g.)	120	227	1,89
Reggio Emilia (c.c.)	161	254	1,58
Modena	222	427	1,92
Castelfranco Emilia	162	43	0,27
Saliceta S.G.	68	59	0,87
Bologna	481	1.043	2,17
Ferrara	228	368	1,61
Forlì	135	193	1,43
Ravenna	59	115	1,95
Rimini	122	169	1,39
Totale Regione	2.382	3.852	1,62

Legenda: c.c. = casa circondariale; c.r.= casa di reclusione; o.p.g.= ospedale psichiatrico giudiziario;

A queste presenze vanno aggiunte 1934 persone in area penale esterna seguite dagli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE).

Vi è inoltre da ricordare la presenza a Bologna di un Centro di Giustizia Minorile che comprende un Istituto Penale per Minori, un Centro di prima Accoglienza, una Comunità per Minori e di due Centri di Permanenza Temporanea (Bologna e Modena) per stranieri sul territorio regionale, sui quali al momento non abbiamo dati precisi.

Come per il resto del Paese, il problema principale degli istituti penitenziari dell'Emilia-Romagna è il sovraffollamento: nelle carceri della regione ci sono più di una volta e mezzo i detenuti che sono omologate ad ospitare (rapporto 1,62) con punte di maggior sovraffollamento a Bologna, Modena e Piacenza.

Riteniamo di particolare gravità il sovraffollamento nell'Ospedale psichiatrico giudiziario (OPG) di Reggio Emilia, che contiene quasi il doppio degli internati previsti. E' all'opposto semivuota la casa

di lavoro di Castelfranco Emilia, l'istituto più adeguato della regione, attrezzato anche per molti tipi di lavorazioni interne, nel quale dovrebbe trovare collocazione, o svilupparsi, dopo anni di discussioni, una Sezione Attenuata per detenuti tossicodipendenti.

I molti posti liberi nella Casa di lavoro di Saliceta S. Giuliano riaffermano invece l'obsolescenza di tale misura di sicurezza.

Un altro dato da ricordare è che dei 3.852 detenuti, 1621 (il 42,08%) sono in attesa di giudizio.

Alcune recenti iniziative legislative: la legge Cirielli (o ex Cirielli), la legge Bossi-Fini, la legge Fini sulla droga, vengono considerate come ulteriori aggravanti al sovraffollamento e alla carcerizzazione del disagio sociale, che inevitabilmente incrementano.

A questo proposito, al 31.12.2005 già si contavano a livello nazionale 3.423 detenuti (l'1,5%) ascritti alla "Legge stranieri", e sugli 89.887 ingressi in carcere nel corso del 2005, ben 9.619 hanno riguardato cittadini stranieri detenuti per aver commesso reati di violazione delle norme sull'immigrazione, cioè di illecito amministrativo.

Il sovraffollamento determina, come in generale rilevato, una degradata qualità della vita, problemi sanitari e psicologici quando non psichiatrici (episodi autolesionistici e suicidi), nonché difficoltà nello svolgimento delle attività "trattamentali", incluse quelle che gli enti locali e i soggetti del terzo settore della regione, da sempre presenti e attivi in carcere, organizzano e finanziano.

Come risultato di questa situazione e delle carenze finanziarie del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, in regione nell'ultimo semestre le attività lavorative impiegano il 19,34% dei detenuti (la percentuale scende ancora fra gli stranieri), e l'80,80% di questi lavora alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria, in attività quindi che producono scarsi miglioramenti nella possibilità di reinclusione lavorativa a fine pena. Per avere un termine di paragone che illustri il degrado, ricordiamo che sono dati in peggioramento ogni anno e che nel 1990 il 43% dei detenuti lavorava: il doppio di oggi.

Per quanto riguarda la formazione professionale, solo il 5,3% (l'anno scorso erano il 6,1%) si è iscritto ad un corso, percentuale che scende al 4,62% (l'anno scorso erano il 5,8%) se guardiamo gli stranieri. I corsi attivati nell'ultimo semestre sono stati 18 (uno in meno dello scorso anno) a cui si sono iscritti solo 205 (erano 233) detenuti e cioè una media di 11 studenti a corso.

Un altro risultato del progressivo degrado della qualità della vita nelle carceri è il costante aumento di episodi critici: ricordiamo che negli istituti regionali, nel secondo semestre dell'anno scorso sono avvenuti 17 tentativi di suicidio, due suicidi, 167 atti di autolesionismo (di cui 122 da stranieri), 142 scioperi della fame e 29 episodi di rifiuto del vitto o di terapie.

Le difficoltà di gestione sono aggravate dalle carenze del personale "trattamentale". Il giudizio è largamente condiviso dai direttori degli Istituti, come emerge in un'indagine commissionata dalla Regione e condotta dall'associazione Antigone svolta nel 2003-4. Gli educatori sono troppo pochi: uno ogni 109 detenuti a livello nazionale. La carenza di organico diminuisce fra l'altro l'efficienza degli investimenti fatti nella formazione.

Un'altra nota riguarda la cosiddetta "legge Meduri" (riordino delle carriere nel settore), che suscita molte preoccupazioni fra gli assistenti sociali del penitenziario e il mondo del volontariato, in quanto sarebbe ad avviso di molti peggiorativa dell'efficienza dei servizi sociali del Ministero della Giustizia nell'opera di reinclusione sociale dei condannati.

La situazione tracciata, per poter essere favorevolmente modificata, richiede lo sforzo congiunto di tutti i livelli di competenza: da quello istituzionale statale e dell'amministrazione penitenziaria (soprattutto per le criticità interne alle carceri), a quello degli enti locali, ai quali competono, con

l'azione programmatica regionale, gli interventi di politica sociale e l'efficacia degli interventi di reinclusione.

Interessante è approfondire le caratteristiche sociali della popolazione detenuta.

Tabella 2.: ISTITUTI PENITENZIARI: DETENUTI STRANIERI E TOSSICODIPENDENTI (Dati al 31.12.2005). (Fonte: Ministero della Giustizia)

Istituti Penitenziari	numero detenuti	n. detenuti stranieri	n. detenuti tossicodipendenti
Piacenza	307	156	116
PARMA (c.c.+c.r)	647	299	159
Reggio Emilia (o.p.g.)	227	39	57
Reggio Emilia (c.c.)	254	125	65
Modena	427	262	137
Castelfranco	43	6	30
Saliceta S.G.	59	1	34
Bologna	1.043	572	285
Ferrara	368	154	91
Forlì	193	99	67
Ravenna	115	51	51
Rimini	169	75	75
Totale Regione	3.852	1.839 (47,51%)	1.166 (30,27%)

Come evidenzia la tabella n. 2, il 30,27% dei detenuti è costituita da tossicodipendenti e il 47,51% da stranieri. C'è inoltre un numero non precisato (ma considerato in aumento dagli osservatori) di portatori di disagio psichico.

Un'indagine triennale¹ ha evidenziato la compresenza di dipendenza da sostanze e problemi psichiatrici: si tratta di cifre significative, con punte che sfiorano il 50%. Tale indagine, dal titolo "La doppia diagnosi nei detenuti tossicodipendenti", aveva l'obiettivo di focalizzare strumenti di valutazione e di intervento per rispondere alle necessità cliniche di questa fascia di detenuti.

¹ condotta da Vittorino Andreoli dal 2000 al 2003 per conto dell'Ufficio Studi, Ricerche e Rapporti Internazionali del D.A.P.

Alcune considerazioni sulla presenza femminile in carcere.

Tabella 3.: DETENUTE E BAMBINI PRESENTI NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI (Dati al 31.12.2005).

(Fonte: Ministero della Giustizia)

Istituto Con Sezione Femminile	capienza sezione femminile	n. detenute presenti	di cui straniere	di cui tossico-dipendenti	asili nido presenti	bambini presenti	detenute in gravidanza
Piacenza	12	15	n.d.	3	-	-	-
Reggio Emilia	9	19	n.d.	7	-	-	-
Bologna	59	75	n.d.	16	1	1	2
Modena	18	28	n.d.	8	-	-	-
Forlì	10	24	n.d.	6	-	-	-
Totale Regione	117	161	n.d.	40	1	1	2

La legge N. 40 del 2001 per le “*Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori*”, prevede per le madri con figli minori di 10 anni l’applicazione dei provvedimenti di detenzione domiciliare ed assistenza esterna dei figli minori. Questa legge non ha portato risultati significativi, da un lato, perché riguarda le condannate definitive che sono appena la metà delle detenute, dall’altro per la carenza di soluzioni abitative per la stragrande maggioranza.

Per le madri tossicodipendenti inoltre non esiste alcuna Sezione attenuata in Regione, e comunque in tutta Italia, in nessuna sezione attenuata femminile, è prevista la presenza di bambini. Il risultato di questa situazione è che, a sei anni dall’emanazione della legge, ci sono ancora mediamente nel tempo 60-70 bambini nelle carceri italiane (più o meno come prima di quella legge) e ugualmente sono in carcere numerose madri di figli minori di dieci anni.

La presenza di bambini in carcere è molto fluttuante, e non esistono spazi madri-bambini.

Su questi temi non sono ancora state attuate soluzioni praticabili come case alloggio per madri detenute e i loro figli: è in corso su questo un lavoro di progettazione da parte di un’associazione di volontariato con la quale gli uffici sono in stretto contatto.

Negli ultimi anni, a favore della popolazione femminile, sono stati attuati interventi formativi connessi anche con una ricerca “*Donne e carcere*” che contiene informazioni interessanti dal punto di vista sociale: riguardo alle mancanze di sostegni sociali per il dopo-carcere, la percezione dell’accessibilità dei servizi sociali prima di entrarci, e il loro effettivo utilizzo, ecc ... ed altri elementi che possono influenzare la probabilità di recidiva. La ricerca ha riguardato anche il personale penitenziario femminile.

La detenzione femminile presenta specifiche problematiche che si aggiungono alle sofferenze e ai disagi che il carcere di per sé comporta, in genere comunque le donne ristrette hanno caratteristiche comuni: sono per lo più giovani, con un basso livello di scolarità e condizioni di vita disagiate; i 2/3 terzi di esse hanno subito violenze psichiche o fisiche prima della carcerazione; molte hanno figli a carico e non sono sposate (fonte: Gruppo Abele).

Oltre ai bambini che vivono in carcere, occorre ricordare i figli di detenute separati dalle madri, di cui anche il Consiglio d’Europa si è occupato, riscontrando un loro aumento in tutta Europa e invitando ufficialmente i giudici a riconoscere la scarsa pericolosità sociale di donne che sono madri di figli minori. In Italia la metà delle detenute ha figli minori.

Se prendiamo in considerazione anche i padri, i figli di detenute e detenuti in Italia sono stimati in 40.000. Nella nostra regione esistono dei progetti mirati alla genitorialità dei detenuti. Il comune di Modena ha su questo investito con la collaborazione del volontariato.

Fra i motivi di disagio vogliamo infine ricordare l'alimentazione: la quota prevista dall'Amministrazione per l'alimentazione giornaliera dei detenuti assomma a meno di due euro: pertanto, a conseguenza della cattiva alimentazione ci sono frequenti lamentele che investono anche l'organizzazione della spesa per il cosiddetto "sopravvitto".

Di questi argomenti si è a lungo occupato anche il Garante dei diritti dei detenuti, recentemente istituito dal Comune di Bologna.

2. APPLICAZIONE DEL PROTOCOLLO FRA REGIONE E MINISTERO DELLA GIUSTIZIA DEL 1998

La Regione Emilia-Romagna ha qualificato le proprie politiche programmatiche in materia penitenziaria anche lavorando all'attuazione, anno dopo anno, dello specifico Protocollo d'Intesa che, fra le prime Regioni in Italia, ha stilato con il Ministero della Giustizia.

Il Protocollo d'Intesa sottoscritto dal Ministero della Giustizia e dalla Giunta Regionale nel 1998, innovativo del precedente Protocollo del 1987, individua a livello territoriale una comune strategia di politiche di integrazione sociale dei detenuti sia per i minori imputati di reato che per gli adulti sottoposti a misure penali restrittive della libertà.

Sono stati inseriti temi nuovi quali la mediazione culturale per i detenuti immigrati, l'assistenza alle donne detenute e ai loro figli, l'area penale esterna, attività trattamentali nei settori educativo, ricreativo, sportivo, la formazione professionale e l'inserimento nel mondo lavorativo, la formazione dei detenuti, la formazione congiunta del personale penitenziario, di quello socio-sanitario e del volontariato giustizia.

L'intesa poggia sul principio generale di territorializzazione dell'esecuzione penale al fine di tentare, per quanto possibile, di destinare agli Istituti Penitenziari della Regione Emilia-Romagna i detenuti di residenza e/o di provenienza regionale, nonché di favorire il rientro degli stessi da Istituti di altre Regioni, e di quanti intendano motivatamente stabilire la loro residenza in questo territorio.

Tale intesa ha prodotto e continua a produrre un insieme di progetti ampiamente discussi e condivisi.

Secondo l'impianto previsto dal Protocollo, i luoghi deputati alla condivisione e messa in rete degli interventi per la reinclusione sociale dei detenuti siano tradizionalmente i Comitati Locali per l'Area Penale (istituiti col Protocollo nel 1998), ai quali si sono aggiunti negli ultimi anni i tavoli programmatici dei Piani sociali di Zona (derivati dalla legge 328/2000).

Attraverso la programmazione sociale dei Piani di Zona tutti i Comuni sedi di carcere dispongono di risorse regionali appositamente finalizzate.

3. IL VOLONTARIATO

E' confermata l'importanza strategica degli operatori volontari all'interno delle carceri, sia per la loro consistenza numerica che per la qualità dei loro interventi a favore dei detenuti.

Sono molto più numerosi del personale «trattamentale», trovandosi nel rapporto di uno ogni otto detenuti (secondo i dati forniti dalle associazioni di volontariato, in Italia agiscono 6.746 volontari e operatori del terzo settore: non di rado i detenuti incontrano più facilmente il volontario che

l'educatore del carcere – si rammenta che gli educatori, negli istituti penitenziari italiani, sono uno ogni 109 detenuti).

Non sempre però la loro presenza dentro il carcere è facile.

La Regione si è impegnata in diverse attività miranti ad ottimizzare la loro attività, fra queste:

- percorsi formativi su tematiche riguardanti la comunicazione, rivolti congiuntamente a volontari, ad agenti e ad educatori penitenziari,
- un **Protocollo d'Intesa** siglato il primo dicembre 2003 da Regione, Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria e Conferenza Regionale Volontariato Giustizia. Nel corso dell'anno si lavora al monitoraggio dell'attuazione di questo Protocollo.

4. LE AZIONI E GLI INTERVENTI REGIONALI

Alla base delle azioni e degli interventi ha un ruolo basilare il Protocollo d'Intesa stilato con il Ministero della Giustizia.

Dal 2003 la Regione Emilia-Romagna promuove, all'interno della programmazione sociale dei Piani sociali di Zona, un "Programma Finalizzato a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale" che comprende una specifica azione mirata al sostegno di interventi rivolti alle persone sottoposte a limitazione della libertà personale.

Ai Comuni sede di carcere sono assegnate annualmente apposite risorse nella misura di 400.000 euro all'anno, ai quali aggiungono risorse proprie.

In particolare il Programma promuove due macro-interventi:

a) Sportello informativo per detenuti – mediazione culturale in carcere

Fra i numerosi progetti messi in campo negli ultimi anni ricordiamo i servizi di mediazione culturale, dei quali sono da evidenziare le caratteristiche di diffusione, strutturazione e omogeneità in tutti gli istituti.

Gli sportelli informativi sono divenuti dal 1998 un servizio permanente e strutturato in tutte le carceri della Regione. Tale servizio è stato supportato da continua formazione congiunta degli operatori, da monitoraggi frequenti e discussioni collettive. Gli sportelli, cui oggi si affiancano in alcune carceri anche quelli provinciali di orientamento al lavoro e in altri (come a Bologna) la mediazione sanitaria, oltre a fare mediazione culturale, affrontano le tematiche occupazionali e quelle relative ai permessi di soggiorno, costituendo un servizio dalle modalità uniche in Italia.

I mediatori culturali e gli operatori degli sportelli sono di supporto anche all'Amministrazione Penitenziaria, così a corto di personale trattamentale. Anche questi tuttavia risentono della carenza di personale e delle problematiche legate al sovraffollamento.

Oggi tutto il lavoro e le attività svolte, insieme alle ricerche e al materiale didattico, sono reperibili in internet nel sito regionale.

b) Miglioramento delle condizioni di vita dei detenuti

Gli Enti Locali della Regione intervengono in carcere attraverso attività miranti al miglioramento della qualità della vita dei detenuti. In particolare vengono attivati strumenti di comunicazione ed informazione specifica dentro il carcere, per meglio costruire valide ipotesi d'inserimento lavorativo (coinvolgimento dei centri per l'impiego e creazione degli Sportelli lavoro) e sostegno abitativo per le persone in area penale esterna.

Particolare attenzione è stata posta sugli aspetti relazionali interni al carcere e sulla ricostruzione degli affetti parentali, rilevanti sono le attività culturali e ricreative (attività di studi e ricerca su argomenti culturali, religiosi e gastronomici; pubblicazioni di periodici, biblioteche e attività sportive).

Molti enti locali lavorano inoltre per la diffusione delle informazioni e la sensibilizzazione della cittadinanza sui temi del carcere.

I Programmi finalizzati locali sono monitorati annualmente dalla Regione. Al rapporto è data ampia diffusione.

INOLTRE la Regione promuove interventi di:

- Formazione dei detenuti e formazione congiunta del personale.

La strategia degli interventi del FSE per questa area si fonda sul presupposto che la disoccupazione sia uno dei primi elementi di esclusione sociale. Gli interventi promossi, quindi, hanno l'obiettivo di aumentare l'occupabilità dei soggetti svantaggiati, garantendo l'accesso alle politiche generali di inserimento e reinserimento lavorativo.

Il sostegno all'occupazione si realizza anche attraverso interventi sui servizi e sugli operatori, al fine di sensibilizzare il contesto e migliorare l'accessibilità ai servizi a sostegno dell'integrazione sociale e lavorativa.

Per quanto riguarda pertanto la formazione degli operatori, oltre ai progetti finanziati con fondi UE, sono stati messi a punto e realizzati nel corso degli anni anche numerosi interventi di formazione congiunta, atti a porre basi di cultura condivisa ed a mettere in rete operatori penitenziari, sociali e volontari.

- Mediazione penale e giustizia riparativa.

Nel corso degli anni 2003 e 2004 sono state messe in atto una serie di attività miranti alla implementazione e diffusione della cultura della mediazione penale/giustizia riparativa e formative per operatori sociali e penitenziari.

Questi interventi sono stati condotti dal Comune di Modena, su accordi e con finanziamento regionale.

5. LA SANITÀ PENITENZIARIA IN EMILIA ROMAGNA. ANNO 2005.

Il Servizio Salute Mentale e Assistenza Sanitaria nelle carceri, a conferma di quanto iniziato prima del d.lgs 230/1999, ha intrapreso una serie di iniziative in tema di Sanità Penitenziaria. Nel 2005 sono state realizzate le seguenti iniziative:

1) A seguito dell'accordo operativo siglato nel febbraio scorso tra il Presidente della Regione Emilia-Romagna ed il Capo Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria si è convenuto di soddisfare i bisogni farmaceutici espressi dalla popolazione detenuta.

Tale accordo ha previsto la fornitura a carico della regione medesima dei farmaci per pazienti detenuti fino ad un valore massimo di 1,2 milioni di euro per l'anno 2005.

L'accordo ha determinato l'erogazione da parte delle Aziende Sanitarie di farmaci di fascia A e H nonché di alcuni farmaci di fascia C ritenuti indispensabili, quali le benzodiazepine disponibili di più basso costo, il paracetamolo, e l'acido acetilsalicilico secondo la classificazione indicata nel Prontuario Terapeutico Regionale, necessaria alla popolazione detenuta adulti e minori. La fornitura dei farmaci è stata regolarmente monitorata nell'anno di riferimento e l'intervento della RER si è concretizzato nell'intero finanziamento della spesa farmaceutica a carico degli Istituti Penitenziari.

- 2) E' stato implementato il progetto software "Health for prison" finanziato da questa amministrazione che ha permesso l'installazione, in tutte le sedi degli istituti penitenziari per adulti del territorio regionale, della cartella sanitaria informatizzata. In questo modo si sono create le basi per una gestione congiunta tra RER e PRAP dei rispettivi piani sanitari, esercizio dei livelli essenziali di assistenza, valutazione della qualità degli interventi.
Sulla base dei dati raccolti, e' stato elaborato il Report sull'attività delle aree sanitarie negli Istituti Penitenziari della RER (anno 2004). In particolare il Report Regionale descrive la distribuzione delle principali patologie della popolazione penitenziaria transitata (Nuovi Giunti) nell'anno di riferimento.
- 3) Si è svolto nel periodo giugno 2005-febbraio 2006 un corso di formazione rivolto al personale sanitario degli Istituti Penitenziari e dei referenti delle Aziende AUSL del territorio sulla Gestione delle Aree sanitarie negli Istituti Penitenziari della Regione Emilia Romagna.
Il corso era rivolto ai medici responsabili e ai coordinatori tecnico infermieristici delle Aree Sanitarie degli Istituti penitenziari ed ai referenti individuati nelle AUSL sede di Istituto Penitenziario e si è articolato in 8 giornate seminariali. Sono stati trattati temi generali quali la sanità penitenziaria nel quadro istituzionale, gli aspetti etico-giuridici-sanitari, l'epidemiologia e management. Inoltre si sono approfonditi alcuni macro-obiettivi quali la Prevenzione, la Psichiatria Penitenziaria e aspetti specifici di Sanità Penitenziaria, tra cui gli ambulatori odontoiatrici e lo smaltimento dei rifiuti.
- 4) La Regione Emilia Romagna partecipa al processo di superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, promuovendo progetti specifici, quali la realizzazione presso l'OPG di Reggio Emilia del reparto sperimentale riabilitativo interno Antares, attivo dal maggio del 2000. La caratteristica peculiare del reparto è la prevalente componente riabilitativa rispetto alla ridotta sorveglianza dell'OPG.
Il reparto, 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 di Salute Mentale dei territori di provenienza, che, al termine del periodo di custodia siano in grado di elaborare per gli utenti, adeguati percorsi terapeutici riabilitativi. Le fasi progettuali fino ad ora attuate hanno qualificato la quotidianità nel reparto sperimentale rendendo il clima e la vita di reparto sempre più vicino ad un contesto comunitario piuttosto che carcerario. Si sono sempre più intensificate le azioni e gli interventi terapeutico-riabilitativi tra cui l'attivazione di progetti riabilitativi esterni.
- 5) Sulla base dell'esperienza positiva del reparto Antares si è dato mandato all'AUSL di Forlì di istituire una comunità dove possono essere accolti pazienti internati ancora sottoposti a misure di sicurezza o di controllo da parte dell'autorità giudiziaria in un contesto extra carcerario e in una struttura fortemente orientata in senso terapeutico e riabilitativo, che li accompagni verso una potenziale dimissione dall'OPG.
Una comunità in grado di accogliere i pazienti internati che non richiedono più una funzione custodiale intensiva dell'OPG, ma necessitano di una funzione terapeutica e riabilitativa più adeguata ed appropriata al caso specifico. L'obiettivo principale nell'ambito della sperimentazione è quello di accogliere pazienti, che dopo un periodo trascorso in OPG, abbiano raggiunto un livello di compenso psicopatologico e di adeguatezza comportamentale tali da rendere più indicate strutture terapeutico riabilitative rivolte ad una graduale riammissione nella vita sociale.
- 6) Presso l'Istituto Penale Minorile è attiva l'unità operativa di Psichiatria e Psicoterapia dell'età evolutiva, dell'Azienda Sanitaria di Bologna, con compiti di consulenza e di

raccordo al personale consulente psicologo già presente in Istituto. L'Unità Operativa offre la propria collaborazione per gli interventi in situazioni di urgenza, diagnosi differenziale e interventi specialistici di tipo terapeutico. L'attivazione dell'U.O. avviene anche per i ragazzi che hanno compiuto il 18° anno di età ma che sono ancora sottoposti a procedimento penale da parte del Tribunale per i Minorenni.

6. LE INIZIATIVE FORMATIVE PER DETENUTI ED EX DETENUTI FINANZIATE NELL'ANNO 2005

Gli interventi a favore di detenuti ed ex detenuti programmati con le risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE) Ob. 3 per il periodo 2000 – 2006 rientrano tra le attività promosse sulla misura B1, dedicata all'inserimento e reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.

La strategia adottata dal Programma Operativo Regionale (POR) FSE è quella di aumentare il grado di occupabilità delle categorie svantaggiate garantendone l'accesso alle politiche generali di inserimento e reinserimento lavorativo. In particolare, per persone con gravi difficoltà di ordine sociale come i detenuti o ex detenuti, sono stati adottati approcci di tipo integrato, che prendessero in considerazione non solo il problema occupazionale ma l'insieme delle problematiche che li caratterizzano, prevedendo il ricorso a diversi servizi di sostegno.

Le attività sono state sviluppate da Regione e Province: le Province hanno promosso prevalentemente interventi rivolti direttamente a persone detenute, in regimi alternativi, o ex detenute; la Regione ha prevalentemente promosso azioni di sistema realizzando interventi di formazione degli operatori (sia degli istituti penitenziari che di figure sociali o del volontariato che operano con i detenuti) e interventi volti a favorire la costruzioni di reti di servizi a supporto dell'integrazione sociale e lavorativa dei detenuti stessi.

Dal 2000 al 2005 le attività finanziate sui piani provinciali e regionali sono state 132, per un totale di circa 7.090.834 Euro.

Tra queste, le attività per i soli detenuti (o ex detenuti) sono state 114, per un numero di ore di formazione complessivo pari a 58.804, mentre le azioni di sistema e le attività per i formatori o operatori del settore sono state 18.

Tabella 4.: INIZIATIVE FORMATIVE A FAVORE DEI DETENUTI E DETENUTE PRESENTI NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI DELL'EMILIA-ROMAGNA: RISORSE IMPEGNATE E PARTECIPAZIONE (Dati al 31.12.2005).

Attività Per Detenuti: Anno	Totale Attività Finanziate	Finanziamento	Partecipanti Approvati	Ore	Attività Per Detenuti	Azioni Di Sistema
2000	21	1733635,84	410	6.541	21	0
2001	28	1.187.917	494	20.393	23	5
2002	22	1.035.799,88	350	8.590	17	5
2003	20	1.104.639,03	353	15.679	18	2
2004	24	1.193.518,00	337	776	19	5
2005	17	835.324,00	297	6.825	16	1
TOTALE	132	7.090.833,75	2.241	58.804	114	18

Fonte: Assessorato scuola, formazione professionale, università, lavoro, pari opportunità

Come detto le attività finanziate dalle Province sono prevalentemente rivolte ai detenuti (uomini, donne e minori) e si tratta di attività professionalizzanti volte a fornire agli utenti competenze professionali che li possano sostenere nei percorsi di reinserimento lavorativo (e, quindi sociale).

Gli interventi promossi dalla Regione sono sia attività di aggiornamento per le varie figure professionali (degli Istituti penitenziari o dei servizi territoriali) che operano con le persone detenute, in regimi alternativi al carcere o ex detenute, sia attività volte ad arricchire i sistemi (Istituti penitenziari, scuola, formazione professionale, servizi sociali) che devono rispondere ai diversi bisogni delle persone detenute.

Tali attività sono state promosse in stretto raccordo con il Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria e la Direzione regionale Sanità e Politiche Sociali.

Nel Bando multimisura regionale del 2004, in particolare, si è richiesta la presentazione di progetti a sostegno dell'integrazione delle persone detenute attraverso la qualificazione degli interventi di istruzione e formazione all'interno degli istituti penitenziari.

Si sono finanziate così azioni di formazione congiunta rivolte agli operatori penitenziari, ai volontari della giustizia e ai docenti e formatori che intervengono all'interno degli istituti, per l'acquisizione delle conoscenze utili al reinserimento sociale dei detenuti e a favorire le relazioni con gli altri operatori all'interno degli istituti penitenziari.

Complessivamente sono stati approvati 5 progetti, di cui due integrati comprendenti più azioni. I progetti sono, nella maggior parte dei casi, in corso di realizzazione.

I dati del 2005 si riferiscono alle sole attività finanziate dalle Province in quanto in quell'anno non è stato emesso il bando multimisura regionale.

Nel bando regionale 2006, tuttora in corso di valutazione, è prevista una specifica azione per detenuti:

Azione 2

Azioni a sostegno dell'integrazione delle persone condannate in coerenza con il Protocollo d'intesa vigente tra Regione Emilia-Romagna e Ministero di Grazia e Giustizia. Si richiedono interventi di:
Qualificazione degli interventi di istruzione e formazione all'interno degli istituti penitenziari;
Sostegno all'integrazione lavorativa di condannati/e in esecuzione penale esterna ed interna al carcere in possesso di idonei requisiti giuridici;
sostegno al lavoro di rete di operatori dell'ambito penitenziario e operatori dei servizi socio-sanitari che si occupano del reinserimento sociale e lavorativo e condannati/e in esecuzione penale esterna ed interna al carcere con particolare riguardo alle persone con problemi di tossicodipendenza.

Tra i progetti finanziati con le risorse dell'Ob.3 del FSE c'è il progetto di Sovvenzione Globale per l'Asse B1. Si tratta di una particolare modalità di finanziamento, voluta dalla Commissione europea, che prevede l'individuazione di un organismo intermediario che gestisca risorse in forma di piccoli sussidi da erogare agli utenti finali. Nel caso della Misura B1, i piccoli sussidi erano erogati per la creazione e il sostegno di cooperative sociali nelle quali fossero inseriti soggetti in gravi difficoltà. Tra questi erano previste anche persone ex detenute. Attraverso due bandi il *Consorzio Noi Con*, individuato come organismo intermediario, ha erogato contributi per il finanziamento di 109 progetti. Le persone ex detenute coinvolte sono state 32, pari al 5,32% degli utenti totali.

I progetti hanno consentito sia la creazione di nuove imprese che lo sviluppo di rami di impresa per l'occupazione di persone in difficoltà in cooperative esistenti o la realizzazione, in alcuni casi, di percorsi individuali verso lavori autonomi.

Anche tra i progetti finanziati con le risorse del programma comunitario *Equal* c'è un progetto specificamente rivolto a persone detenute.

Equal è un programma volto a sviluppare l'integrazione sociale e lavorativa di soggetti a rischio di esclusione attraverso la costituzione di reti locali di soggetti pubblico privati che possano contribuire a sostenere lo sviluppo locale collegandolo, appunto, ai temi della solidarietà e dell'inclusione.

Il progetto "Pegaso" è sostenuto da una *partnership* il cui soggetto referente è il CONSORZIO PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE FORLI' - CESENA e che coinvolge i Comuni di Ferrara, Bologna, oltre a enti territoriali di formazione. Nella rete a sostegno del progetto c'è anche il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria.

Il progetto che è stato finanziato per 700.000 Euro è iniziato a luglio 2005 e terminerà a gennaio 2008.

L'obiettivo è sostenere i processi di inclusione determinando un nuovo approccio sociale al fenomeno carcere e alla dimensione esistenziale dei detenuti, obiettivo perseguito sostenendo l'integrazione stabile tra politiche del lavoro e politiche sociali attraverso: tavoli locali di coordinamento con compiti di organizzazione e gestione delle attività sui singoli territori; modelli e indicatori d'intervento a confronto; assistenza tecnica ai Comitati Locali Area Penale Adulti.

Si prevede la sperimentazione di interventi di sviluppo sociale ed occupazionale sui beneficiari: detenuti, condannati in misura alternativa, ex detenuti, con sperimentazione di percorsi di integrati tra inclusione sociale e lavorativa.

I territori di riferimento sono Forlì-Cesena, Bologna e Ferrara.

Il progetto sviluppa anche attività transnazionali con progetti analoghi in Polonia, Spagna, Francia e Slovacchia.

7. TEMI EMERGENTI NELLE POLITICHE SOCIALI DEL SETTORE E PROPOSTE DI LEGGE

E' opinione condivisa che le politiche penitenziarie siano scarsamente incisive se continua l'attuale trend di aumento delle presenze. E' evidente che il tema si interseca con quello delle politiche penali, e con i temi della cosiddetta "sicurezza" o politiche sulla criminalità.

Le associazioni di Volontariato Penitenziario e gli operatori, in occasione del convegno sull'informazione in carcere il 29 maggio 2006 nel carcere di Padova, hanno pubblicamente scritto un appello al neo-Ministro Mastella.

I Garanti dei diritti dei detenuti attualmente presenti sul territorio nazionale, anch'essi hanno inviato un appello al Guardasigilli.

I primi, insieme alla Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, chiedono l'accoglimento della "*proposta organica di riforma strutturale dell'Ordinamento Penitenziario, elaborata da Alessandro Margara*" presentata come progetto di legge. Questa riforma si incardina sul tema dei diritti dei detenuti. Essa prevede, fra l'altro, elevati incrementi di personale dedicato alle attività di reinclusione sociale (trattamentale) all'interno degli istituti e nei Centri Servizio Sociale Adulti del Ministero della Giustizia (oggi Uffici Esecuzione Penale Esterna). Non parla di Garante ma approfondisce ed estende la possibilità di azione della Magistratura di Sorveglianza.

Le richieste inoltre riguardano l'integrale applicazione del Regolamento Penitenziario varato nel 2000, la creazione delle strutture per l'affettività (ivi previste), l'applicazione della legge Smuraglia, Finocchiaro (dell'8 marzo 2001, che riguarda le donne con bambini) il completamento della riforma della sanità in carcere, oltre a provvedimenti deflattivi sul sovraffollamento quali amnistia e indulto, l'abolizione della Bossi-Fini, della legge Fini sulla droga, un nuovo codice penale. Chiedono inoltre una nuova legge che istituisca e definisca la figura del Garante dei diritti del detenuto a livello nazionale.

Richieste molto simili fanno i Garanti dei diritti dei detenuti della Regione Lazio, del comune di Bologna, di quello di Torino, Firenze, e Brescia.

E' stato presentato in Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna un progetto di legge che prevede la costituzione della figura del Garante dei diritti dei detenuti.

Un tema sul quale sarebbe necessario un maggior approfondimento è la giustizia riparativa e la presa in carico delle vittime di reato.

Argomenti emergenti, sui quali si possono individuare interventi in alcune regioni e/o comuni emiliano-romagnoli sedi di carcere:

- aiuti alla genitorialità di detenute e detenuti,
- maggiore attenzione e più interventi a favore delle famiglie dei detenuti che talvolta rimangono senza sostentamento,
- maggior coinvolgimento dell'assessorato Cultura e Sport nelle attività sportive in carcere (lo fanno molte regioni),
- un lavoro più intensivo per la soluzione dei problemi dell'alimentazione in carcere, elemento importante e sottovalutato.