CONSIGLIO REGIONALE DEL LAZIO

Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Lazio

RELAZIONE

agli organi regionali sull'attività svolta e sui risultati ottenuti, ai sensi dell'art. 7 L.R. 31/2003
(luglio 2016 – dicembre 2017)

GARANTE DIRITTI DETENUTI

CONSIGLIO REGIONALE DEL LAZIO

GARANTE DIRITTI DETENUTI

Indice

1. *Il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà della Regione Lazio nel quadro della normativa nazionale e regionale* pag. 3

1.1. Ambiti e funzioni del Garante alla luce della legge regionale istitutiva

1.2. Poteri, facoltà e garanzie riconosciute ai Garanti regionali e locali dalla legislazione nazionale

1.2.1. Il potere di accesso ai luoghi di privazione della libertà

1.2.2. La ricezione dei reclami

1.2.3. I colloqui e la corrispondenza

2. *Forme e luoghi della privazione della libertà personale nel territorio regionale del Lazio* pag. 8

2.1. La privazione della libertà per motivi di giustizia

2.1.1. Gli istituti penitenziari per adulti

2.1.2. Il sistema della giustizia minorile

2.1.2.1. L'istituto penale per minori di Roma Casal del Marmo

2.1.2.2. Il Centro di Prima Accoglienza e le Comunità per l'esecuzione dei provvedimenti giudiziari a carico dei minori

2.1.3. Le Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza sanitarie

2.2. La privazione della libertà per motivi di polizia, di sicurezza e amministrativi

2.2.1. Le camere di sicurezza

2.2.2. Il Centro di Permanenza per il Rimpatrio di Roma-Ponte Galeria

2.3. Le misure privative della libertà per motivi di salute

3. *Le politiche regionali per le persone private della libertà personale* pag. 27

3.1. Tutela della salute e assistenza sanitaria nei luoghi di privazione della libertà

3.2. Istruzione, formazione e politiche attive del lavoro

3.3. Le politiche sociali e la promozione della pratica sportiva

3.4. Le politiche culturali e la promozione delle forme di espressività

4. L'attività del Garante (luglio 2016-dicembre 2017) pag. 37

4.1. Le visite all'interno dei luoghi di privazione della libertà personale

4.2. Contatti e prese in carico

4.3. Le criticità riscontrate

4.4. L'intervento presso le Amministrazioni pubbliche competenti

4.5. Le iniziative di sostegno alle persone private della libertà e di sensibilizzazione della cittadinanza

5. Raccomandazioni pag. 53

1. Il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà della Regione Lazio nel quadro della normativa nazionale e regionale

Il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Lazio (di seguito: il Garante), istituito con legge regionale 6 ottobre 2003, n. 31, si inserisce in un quadro regionale e nazionale di difesa civica, tutela e promozione dei diritti, rivolto - in particolare – a condizioni di svantaggio e di minore capacità di autonoma tutela e rappresentanza.

In questo quadro, da un lato il Garante si configura come parte del sistema regionale di difesa civica e di tutela dei diritti, dall'altro è parte della rete dei garanti delle persone private della libertà istituiti da Regioni ed Enti locali, cui recentemente si è aggiunto il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, istituito dall'art. 7, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10.

1.1. Ambiti e funzioni del Garante alla luce della legge regionale istitutiva

Il Garante della Regione Lazio è stato istituito "al fine di contribuire a garantire, in conformità ai principi di cui agli artt. 2, 3 e 4 della Costituzione e nell'ambito delle materie di competenza regionale" i diritti delle persone private della libertà (art. 1, L. 31/2003).

Alla luce dell'art. 1, comma 2, della legge istitutiva, le persone cui il Garante rivolge la sua azione sono, in particolare, quelle "presenti negli istituti penitenziari, negli istituti penali per i minori, nonché nei centri di prima accoglienza, nei centri di assistenza temporanea per stranieri e nelle strutture sanitarie in quanto sottoposti al trattamento sanitario obbligatorio".

Ai sensi dell'art. 5 della legge regionale 31/2003, in collaborazione con le competenti amministrazioni statali, il Garante:

a) assume ogni iniziativa volta ad assicurare che alle persone private della libertà siano erogate le prestazioni inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione e alla formazione professionale, e ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro;

b) segnala agli organi regionali eventuali fattori di rischio o di danno per le persone della libertà dei quali venga a conoscenza in qualsiasi forma, su indicazione sia dei soggetti interessati, sia di associazioni o organizzazioni non governative che svolgano un'attività inerente a quanto segnalato;

c) si attiva nei confronti dell'amministrazione interessata, affinché questa assuma le necessarie iniziative volte ad assicurare le prestazioni di cui alla lettera a);

d) interviene nei confronti delle strutture e degli enti regionali in caso di accertate omissioni o inosservanze rispetto a proprie competenze, che compromettano l'erogazione delle prestazioni di cui alla lettera a) e, qualora dette omissioni o inosservanze perdurino, propone agli organi regionali titolari della vigilanza su tali strutture ed enti le opportune iniziative, ivi compresi i poteri sostitutivi;

e) propone agli organi regionali gli interventi amministrativi e legislativi da intraprendere per contribuire ad assicurare il pieno rispetto dei diritti delle persone private della libertà e, su richiesta degli stessi organi, esprime pareri su atti amministrativi e legislativi che possono riguardarle;

f) propone all'assessorato regionale competente iniziative concrete di informazione e promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

Il Garante fa altresì parte dell'Osservatorio permanente sulla sanità penitenziaria, istituito con Decreto del Presidente della Regione Lazio 526/2009, in attuazione del trasferimento di competenze nell'assistenza sanitaria delle persone

detenute compiuto con il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1 aprile 2008.

1.2. Poteri, facoltà e garanzie riconosciute ai Garanti regionali e locali dalla legislazione nazionale

A partire dal 2009, con successivi interventi normativi, il legislatore nazionale ha riconosciuto le funzioni dei garanti regionali e locali delle persone private della libertà nell'ambito della privazione della libertà per motivi di giustizia e, in seguito, anche in altri ambiti della privazione della libertà di competenza statale, garantendo loro poteri e facoltà necessari all'espletamento delle proprie funzioni e, in particolare, alla verifica delle condizioni materiali di privazione della libertà e la comunicazione diretta con le persone che vi sono costrette.

1.2.1. Il potere di accesso ai luoghi di privazione della libertà

L'articolo 67, comma 1, lettera *l bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 ("Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", di seguito Ordinamento Penitenziario), come modificata dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14 (che ha convertito il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207) prevede che i garanti – al pari di altre autorità - possano visitare senza necessità di preventiva autorizzazione gli istituti penitenziari che insistono sul territorio di loro competenza, anche accompagnati da eventuali collaboratori.

Con la legge di conversione del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, tale potere di accesso è stato esteso anche alle camere di sicurezza delle Questure, delle caserme dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e della Polizia Municipale, secondo quanto disposto dall'art. 67bis dell'Ordinamento penitenziario.

Infine, ai sensi dell'art. 19, comma 3, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, come modificato dalla legge di conversione 13 aprile 2017, n. 46, le disposizioni di cui all'articolo 67 dell'Ordinamento penitenziario si applicano anche nei Centri di

permanenza per il rimpatrio degli stranieri presenti sul territorio nazionale privi di titolo di soggiorno, e quindi il Garante ha potere di accesso senza necessità di autorizzazione anche in tali strutture.

1.2.2. La ricezione dei reclami

L'articolo 35 dell'Ordinamento penitenziario, come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. a) del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, individua nel garante nazionale e nei garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti una tipologia di autorità cui i detenuti e gli internati possano rivolgere "istanze o reclami, orali o scritti, anche in busta chiusa".

1.2.3. I colloqui e la corrispondenza

Al di fuori delle interlocuzioni possibili durante le visite svolte sulla base dell'art. 67 Ord. Penit., i colloqui personali e lo scambio di corrispondenza sono gli strumenti attraverso cui il Garante può venire a contatto diretto con i detenuti e gli internati, raccogliere informazioni e fornire diretta assistenza a chi la richiede. L'art. 18 dell'Ordinamento penitenziario, come modificato dall'art. 12bis, comma 1, lett. a), del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, prevede che il Garante possa svolgere colloqui con singoli detenuti o internati anche al fine di compiere atti giuridici. Sulla base della disciplina generale dei colloqui dei detenuti e degli internati, questi si svolgono in appositi locali sotto il controllo a vista e non auditivo del personale di polizia (art. 18, co. 2, Ord. Penit.)[1]. La circolare 01/02/2010 del

[1] A tal proposito, meritano di essere segnalate le ordinanze n. 1030 del 27.6.2017 del Magistrato di sorveglianza di Spoleto, n. 967 del 27.6.2017 del Magistrato di sorveglianza di Viterbo, n. 1371 dell'11.7.2017 del Magistrato di sorveglianza di Sassari, con cui si è diversamente stabilito che anche il detenuto in regime differenziato ex art. 41bis possa (Spoleto e Sassari) o non possa (Viterbo) svolgere, ove ne abbia interesse, colloqui individuali con il Garante regionale delle misure restrittive o limitative della libertà personale in stanze senza vetro divisorio e senza controllo auditivo, e senza che i detti colloqui siano computati nel numero massimo consentitogli con i familiari e terze persone, come invece richiedevano la circolare 3561/6101 e altre disposizioni del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria amministrative. L'ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Spoleto è stata

Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha stabilito che i collaboratori del Garante che accedano agli istituti penitenziari sulla base degli artt. 17 (Partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa) e 78 (Assistenti volontari) dell'Ordinamento penitenziario fruiscono delle stesse prerogative riconosciute al Garante in materia di colloqui, purché la loro collaborazione sia di natura stabile e organica e non meramente occasionale.

Infine, ai sensi dell'art. 18 *ter*, co. 2, combinato con il successivo art. 35 dell'Ordinamento penitenziario, la corrispondenza epistolare e telegrafica indirizzata al Garante non può essere soggetta a limitazioni, a visto di controllo o alla verifica del contenuto delle buste.

successivamente impugnata dal Pubblico ministero innanzi al Tribunale di sorveglianza di Perugia che, con decisione del 26.02.2018, ha rigettato il reclamo confermando l'orientamento indicato dal giudice di primo grado.

2. Forme e luoghi della privazione della libertà nel territorio regionale del Lazio

Le diverse forme di privazione della libertà personale hanno come presupposto differenti titoli giustificativi, che si fondano su motivi di giustizia e di sicurezza, su motivi amministrativi, su motivi di salute. Per questa ragione, al fine di tracciare la mappa della privazione della libertà personale sul territorio regionale, pare utile avvalersi di tale schematizzazione.

2.1. La privazione della libertà per motivi di giustizia

Tra le forme di privazione della libertà per motivi di giustizia rientrano tutte quelle adottate nell'ambito o in conseguenza di un procedimento penale. Pertanto in questa sezione daremo conto della situazione regionale che concerne gli istituti penitenziari per adulti e minori, ma anche delle Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza che, per quanto siano strutture a esclusiva gestione sanitaria, accolgono persone sottoposte a provvedimenti giurisdizionali che ne impongono l'internamento in quelle sedi.

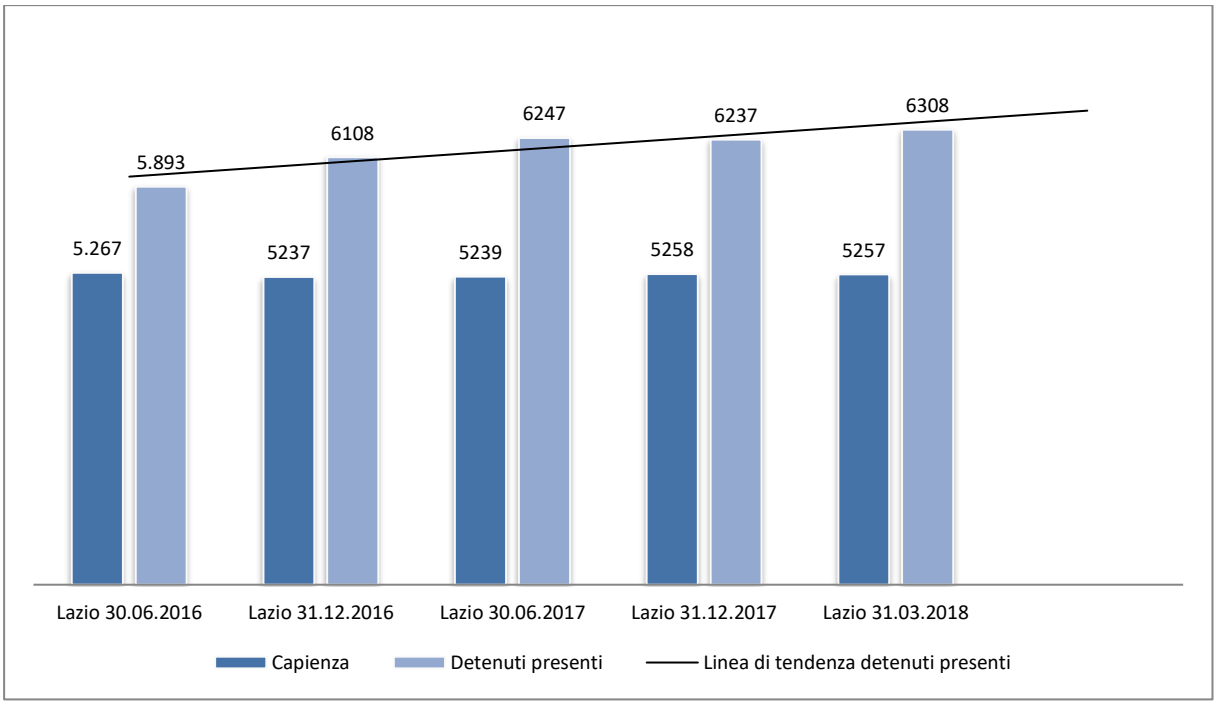
2.1.1. Gli Istituti penitenziari per adulti

Il Lazio è la quarta Regione italiana per numero di detenuti (preceduta da Lombardia, Campania, Sicilia). Complessivamente la popolazione detenuta nelle carceri del Lazio, al 31.12.2017, si componeva di 6.237 persone a fronte di una capienza regolamentare degli istituti penitenziari per adulti di 5.258 posti. Il tasso di affollamento, calcolato come percentuale di detenuti presenti sulla capienza regolamentare, del sistema penitenziario regionale per adulti era, a fine 2017, del 118,6%.

Tra il 31 dicembre 2016 e il 31 dicembre 2017, la popolazione penitenziaria della regione Lazio è aumentata di 129 unità, passando da 6.108 a 6.237. Considerando il periodo compreso tra il giugno 2016 e la fine del 2017 si evidenzia un andamento di crescita tendenziale che si conferma anche nei primi mesi del 2018. Infatti, nei primi tre mesi del 2018 il numero di detenuti è cresciuto ancora superando la soglia delle 6.300 presenze.

Tale situazione e il suo relativo andamento ripropongono le problematiche di inadeguatezza delle risorse strutturali, umane e finanziarie a disposizione dell'intero sistema che si erano in parte attenuate negli anni successivi alla sentenza Torregiani della Corte europea dei diritti umani e ai provvedimenti adottati per porre rimedio al sovraffollamento strutturale degli istituti penitenziari italiani.

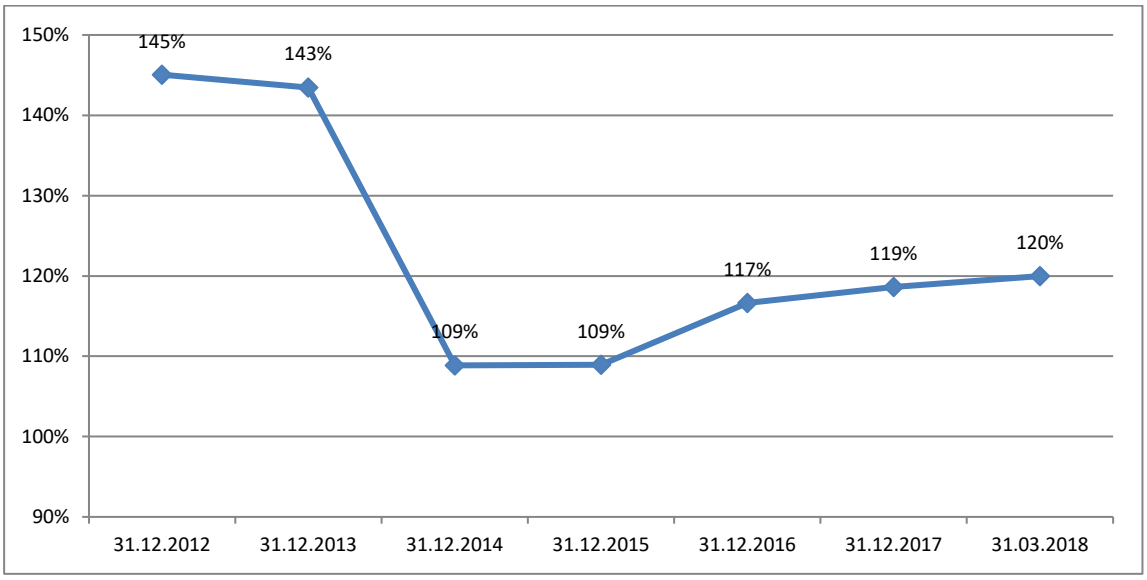
Figura 1. Capienza degli istituti penitenziari per adulti del Lazio e detenuti presenti. Serie storica giugno 2016-marzo 2018



Fonte: nostra elaborazione su dati DAP

Al 31 dicembre 2017 il numero complessivo di detenuti in Italia era di 57.608, a fronte di una capienza regolamentare di 50.499 posti, con un tasso di affollamento pari al 114,1%. Pertanto la situazione della nostra regione, dal punto di vista dell'affollamento risulta più critica che nel resto d'Italia, come può vedersi dalla successiva figura 2.

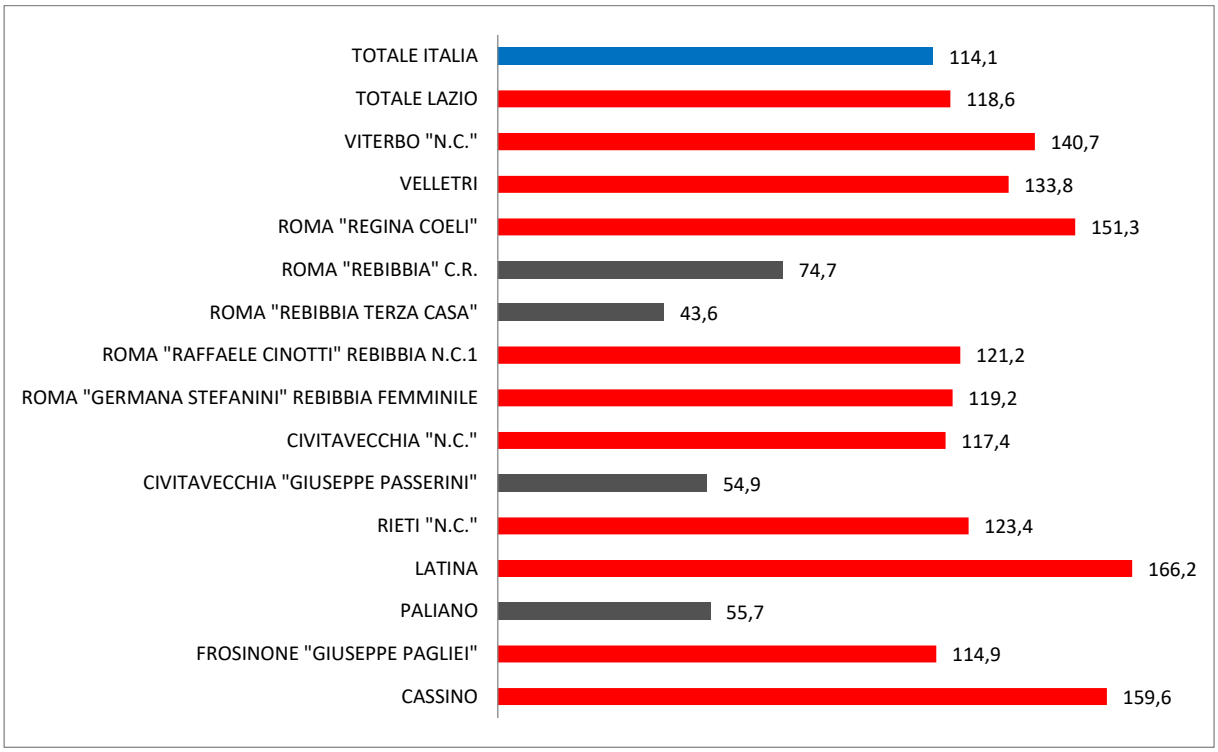
Figura 2. Indice di affollamento penitenziario (detenuti presenti/capienza istituti) nel Lazio. Serie storica 31.12.2012-31.03.2018



Fonte: nostra elaborazione su dati DAP

Come si può vedere nella figura 3, dettagliata nella successiva tabella 1, il sovraffollamento è diffuso in quasi tutti gli istituti penitenziari della Regione, a eccezione degli istituti di Paliano, Civitavecchia reclusione, Roma reclusione e Roma Terza casa[2], che hanno caratteristiche e finalità peculiari, con punte particolarmente significative a Latina, Roma Regina Coeli e Cassino.

Figura 3. Indice di affollamento negli istituti penitenziari del Lazio, in Regione e in Italia al 31.12.2017



Fonte: nostra elaborazione su dati DAP

[2] Si tratta, infatti, di case di reclusione, talvolta a custodia attenuata o a trattamento avanzato (Civitavecchia penale e Rebibbia Terza casa), ovvero destinate a ospitare detenuti sotto protezione per motivi di giustizia (Paliano)

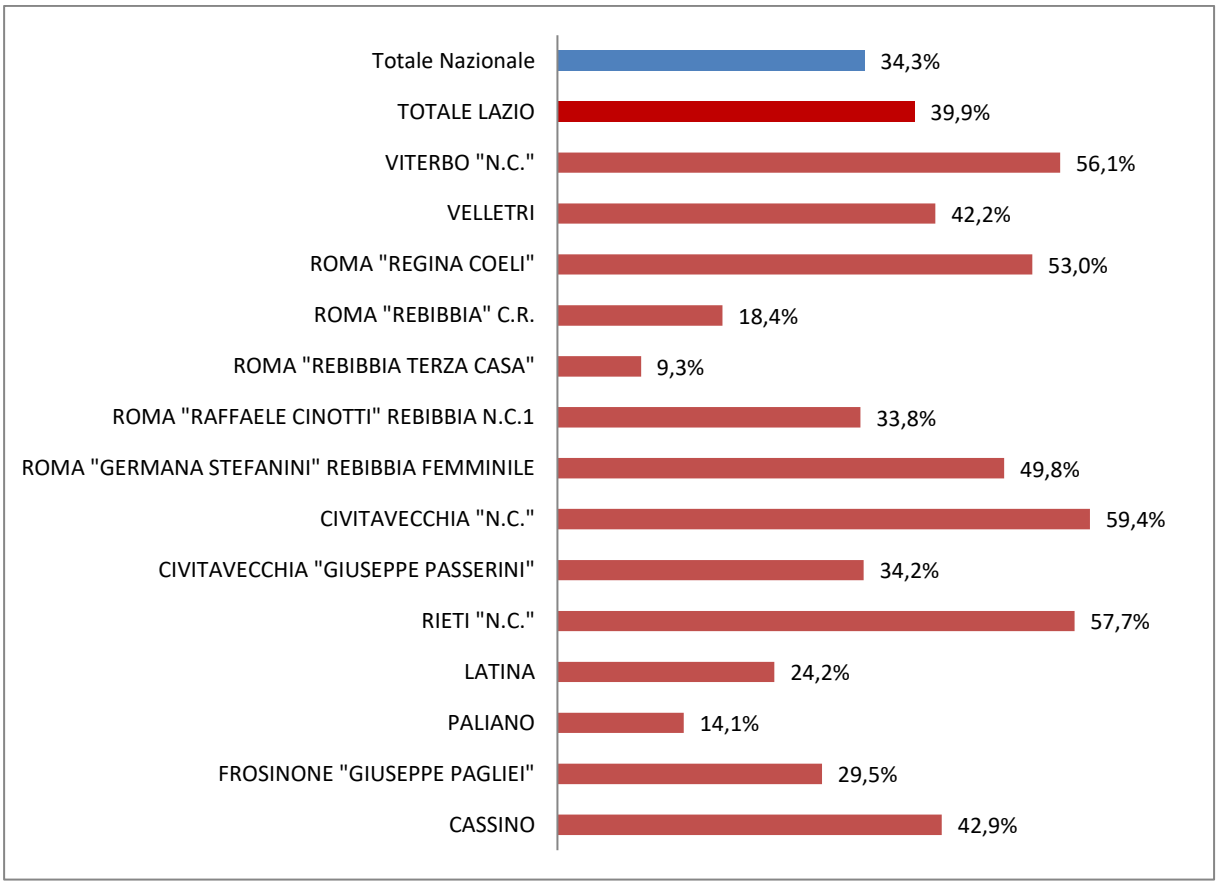
Tabella 1. Capienza e presenze al 31.12.2017 negli Istituti penitenziari del Lazio, in Regione e in Italia, distinte per sesso e nazionalità

Istituto	Tipo istituto	Capienza Regolamentare	Presenti al 31 dicembre 2017		di cui stranieri
			totale	donne	
CASSINO	CC	203	**324**		139
FROSINONE "GIUSEPPE PAGLIEI"	CC	510	**586**		173
PALIANO	CR	140	**78**	3	11
LATINA	CC	77	**128**	27	31
RIETI "N.C."	CC	295	**364**		210
CIVITAVECCHIA "GIUSEPPE PASSERINI"	CR	144	**79**		27
CIVITAVECCHIA "N.C."	CC	357	**419**	4	249
ROMA "GERMANA STEFANINI" REBIBBIA FEMMINILE	CCF	276	**329**	329	164
ROMA "RAFFAELE CINOTTI" REBIBBIA N.C.1	CC	1.178	**1.428**		483
ROMA "REBIBBIA TERZA CASA"	CC	172	**75**		7
ROMA "REBIBBIA"	CR	443	**331**		61
ROMA "REGINA COELI"	CC	620	**938**		497
VELLETRI	CC	411	**550**		232
VITERBO "N.C."	CC	432	**608**		341
TOTALE LAZIO		5258	**6237**	363	2486
Totale Italia		50499	**57608**	2421	19745

Fonte. Giustizia - DAP

Altro elemento che caratterizza la situazione di alcuni Istituti di pena regionali è la presenza di detenuti stranieri sul totale della popolazione carceraria (fig. 4). Nel totale degli istituti della Regione, al 31.12.2017 la percentuale era leggermente più alta che sul territorio nazionale (39,9% invece di 34,3%), ma in alcuni istituti (Viterbo, Roma Regina Coeli, Civitavecchia e Rieti) è anche superiore al 50%.

Figura 4. Percentuale detenuti stranieri negli istituti penitenziari del Lazio, in Regione e in Italia al 31.12.2017



Fonte: nostra elaborazione su dati DAP

Dei 6.237 detenuti presenti nei quattordici istituti laziali, alla data del 31 dicembre 2017, 3.928 erano condannati in via definitiva, mentre 946 erano in attesa di primo giudizio, 1.348 condannati non definitivi e 15 in altra posizione.

Tabella 2. Detenuti per posizione giuridica nelle carceri del Lazio. Serie storica semestrale dal 30.6.2016 al 31.12.2017

	31.12.2017	30.06.2017	31.12.2016	30.06.2016
In attesa di primo giudizio	*946*	*980*	*1.050*	*949*
Appellanti	753	707	692	667
Ricorrenti	441	460	454	448
Misti[3]	154	147	139	134
Totale detenuti CONDANNATI non definitivi	*1.348*	*1.314*	*1.285*	*1.249*
Condannati definitivi	*3.928*	*3.936*	*3.756*	*3.688*
Internati in case lavoro colonie agricole, altro	*13*	*5*	*4*	*4*
Da Impostare[4]	*2*	*12*	*13*	*3*
TOTALE	6.237	6.247	6.108	5.893

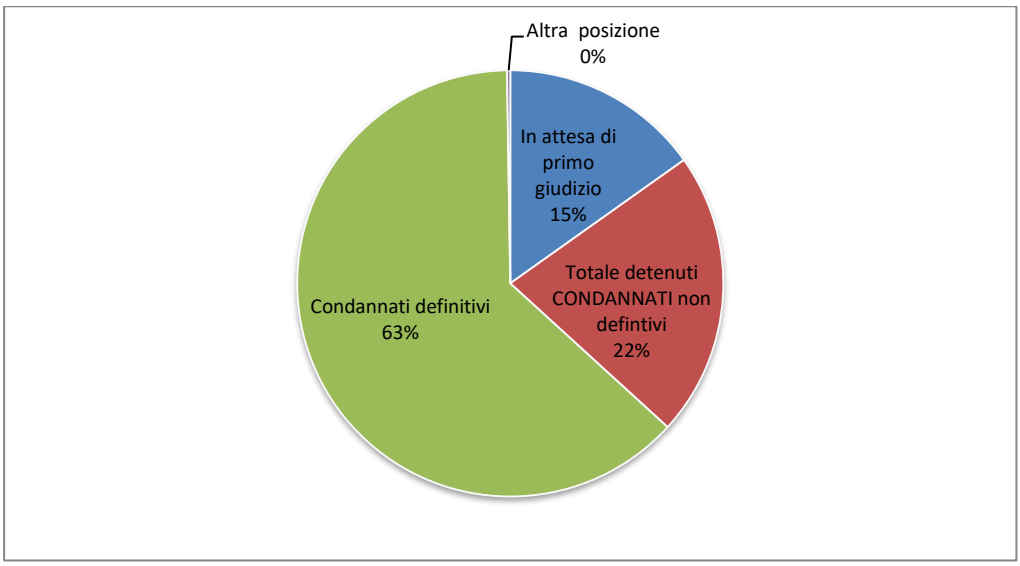
Nostra elaborazione su dati DAP

[3] ad es.: in attesa di I giudizio+appellante, appellante+ricorrente, ecc.

[4] la categoria "da impostare" si riferisce ad una situazione transitoria. È infatti relativa a quei soggetti per i quali è momentaneamente impossibile inserire nell'archivio informatico lo stato giuridico, in quanto non sono ancora disponibili tutti gli atti ufficiali necessari.

Guardando alla distribuzione percentuale delle diverse posizioni emerge che la popolazione carceraria presente in regione è per il 63% dei casi composta da detenuti definitivi. Tale proporzione è sostanzialmente allineata rispetto al dato nazionale (pari al 65%).

Figura 5. Distribuzione detenuti nel Lazio per posizione giuridica al 31.12.2017



Fonte: Nostra elaborazione su dati DAP.

2.1.2. Il sistema della giustizia minorile

Come è noto, il sistema penale minorile è in gran parte decarcerizzato. Ciò nonostante, permane una quota – seppur minima – di minori e giovani adulti che hanno compiuto il reato ascritto in età minore, che sono trattenuti in esecuzione penale o in attesa di giudizio presso l'Istituto penale per minori. Unico in Regione è quello di Roma Casal del Marmo. Alla data del 28 febbraio 2018 risultavano complessivamente 1.387 persone prese in carico dagli uffici del servizio sociale per i minorenni di Roma, di cui 910 giovani adulti, per una percentuale del 65,6% sul totale, il 19% di ragazze e il 35% di stranieri.

2.1.2.1. l'Istituto penale per minori di Roma Casal del marmo

Nell'Istituto Penale Minorile Casal del Marmo di Roma, alla data del 28 febbraio 2018, risultavano presenti 62 persone, in gran parte stranieri (40, circa due terzi degli ospiti dell'Istituto) e giovani adulti (33, quindi più della metà). Le ragazze erano 12, tutte di nazionalità straniera.

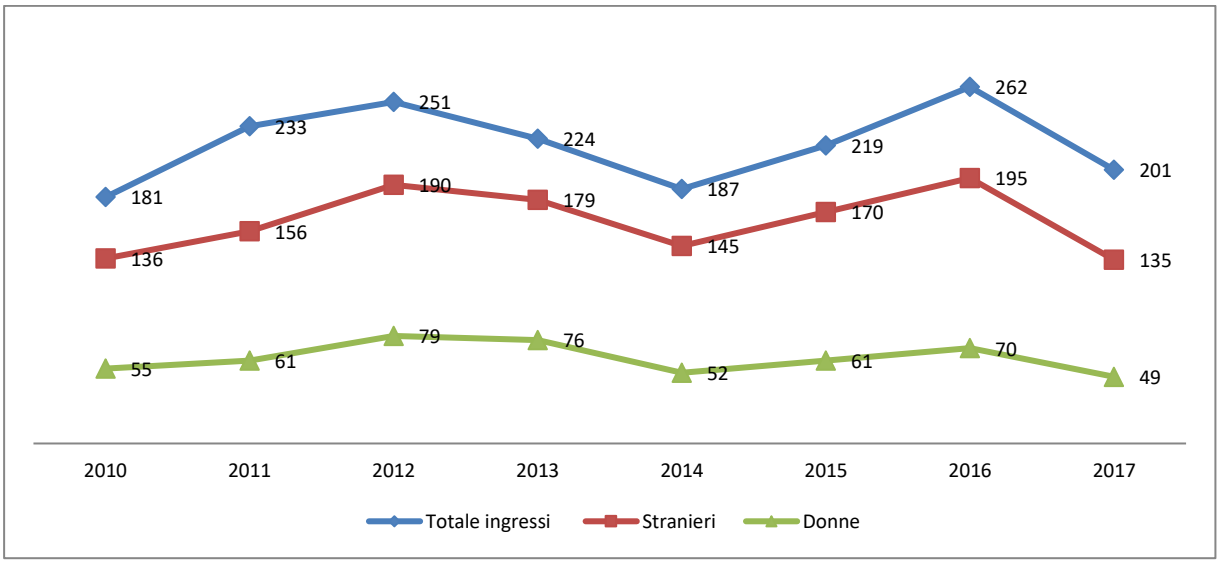
Tabella 3. Minori e giovani adulti presenti nell'IPM di Roma secondo il sesso e la nazionalità al 28.2.2018

	italiani			stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
14-15 anni	0	0	**0**	0	4	**4**	0	4	**4**
16-17 anni	10	0	**10**	12	4	**16**	22	4	**26**
18-20 anni	9	0	**9**	10	2	**12**	19	2	**21**
21-24 anni	3	0	**3**	6	2	**8**	9	2	**11**
Totale	**22**	**0**	**22**	**28**	**12**	**40**	**50**	**12**	**62**

Fonte: Sistema Informativo Servizi Minorili

La figura 6 sintetizza l'andamento degli ingressi complessivi nell'Istituto di Casal del marmo tra il 2010 e il 2017. Nel 2017 gli ingressi sono stati 201, in diminuzione di 61 unità rispetto al 2016, che è risultato l'anno in cui il numero di ingressi è stato il più elevato del periodo considerato. I dati riportati, inoltre mostrano come gli ingressi di detenuti stranieri siano sempre stati decisamente superiori a quelli dagli italiani.

Figura 6. Ingressi nell'IPM di Roma. Serie storica annuale 2010-2017



Fonte: Nostra elaborazione su dati del Sistema Informativo Servizi Minorili

2.1.2.2. Il Centro di Prima Accoglienza e le Comunità per l'esecuzione dei provvedimenti giudiziari a carico di minori

I minorenni in stato di arresto, fermo o accompagnamento all'udienza di convalida, che deve aver luogo entro il termine tassativo di 96 ore, sono ospitati nel Centro di Prima Accoglienza (di seguito: CPA) del Ministero della Giustizia territorialmente competente. Nel 2017 i minori che hanno fatto ingresso nel CPA di Roma sono stati 309 (di cui 210 stranieri e 99 italiani); le minorenni 103 (6 italiane e 97 straniere).

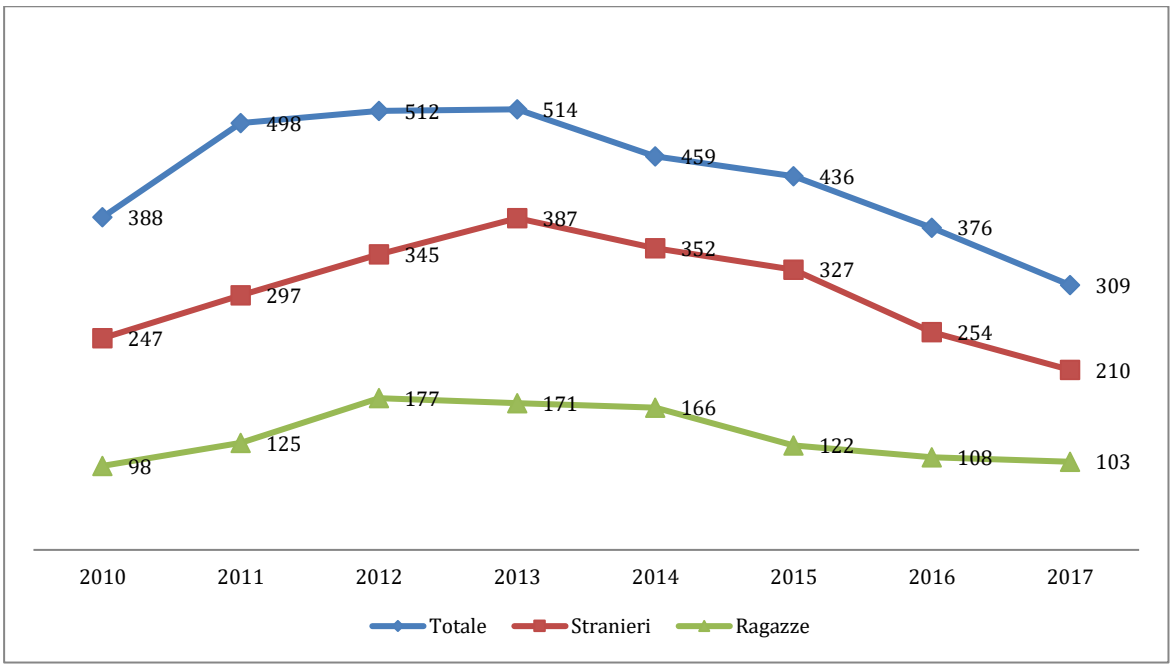
Tabella 4. Ingressi nel CPA di Roma. Serie storica 2010-2017 secondo la nazionalità e il sesso

	Italiani			stranieri			totale		
Anno	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
2010	134	7	**141**	156	91	**247**	290	98	**388**
2011	190	11	**201**	183	114	**297**	373	125	**498**
2012	156	11	**167**	179	166	**345**	335	177	**512**
2013	113	14	**127**	230	157	**387**	343	171	**514**
2014	97	10	**107**	196	156	**352**	293	166	**459**
2015	102	7	**109**	212	115	**327**	314	122	**436**
2016	112	10	**122**	156	98	**254**	268	108	**376**
2017	93	6	**99**	113	97	**210**	206	103	**309**

Fonte: Sistema Informativo Servizi Minorili

L'andamento degli ingressi nel CPA, come mostra la figura 7, è risultato in crescita tra il 2010 e il 2013 e, successivamente, in riduzione costante. Il 2017 risulta l'anno in cui si è registrato il minor numero di ingressi nel CPA dell'intero periodo considerato.

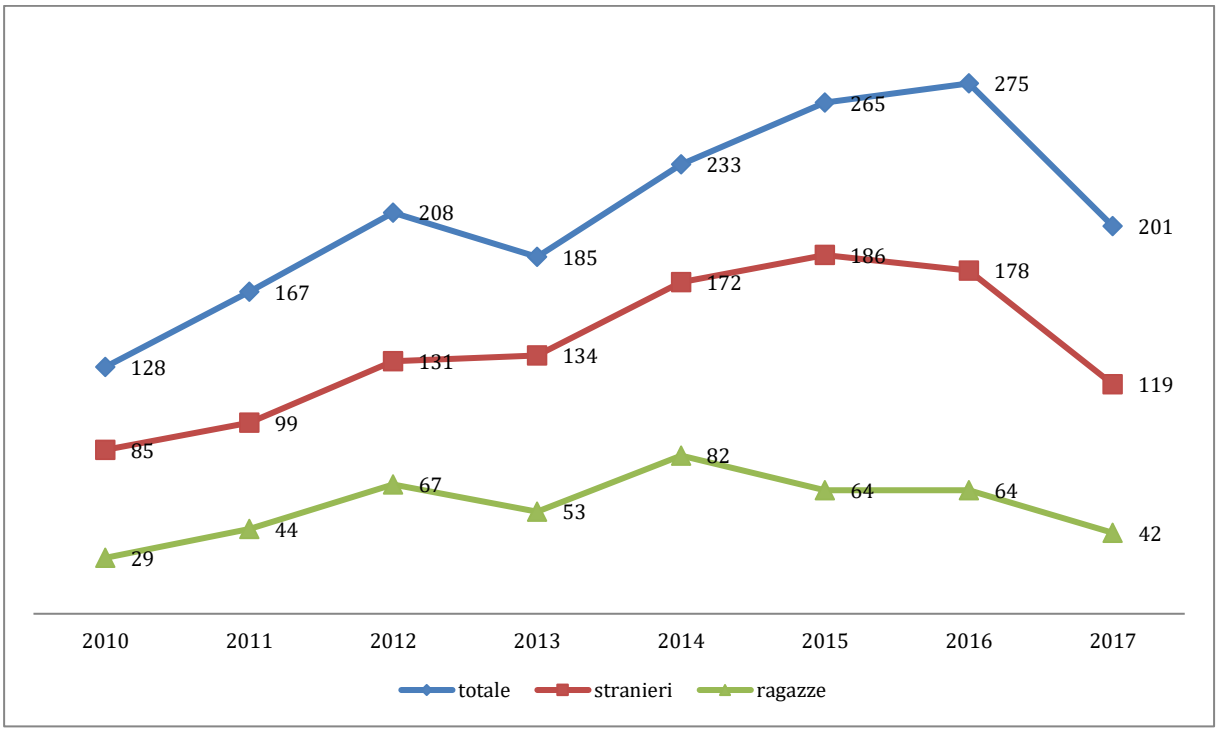
Figura 7. Ingressi nel CPA di Roma. Serie storica annuale 2010-2017



Fonte: Nostra elaborazione su dati del Sistema Informativo Servizi Minorili

Nel 2017, infine, sono stati 201 gli ingressi dei minori in Comunità deputate all'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria di Roma resi nei confronti di minorenni autori di reato. Gli stranieri sono stati 119, le ragazze 42. Come per gli ingressi nel CPA, nel 2017 si è verificata una significativa riduzione rispetto al 2016 e, anche, ai tre anni precedenti, come evidenziato dalla figura 8.

Figura 8. Collocamenti nelle comunità per minori nel Lazio. Serie storica annuale 2010-2017



Fonte: Nostra elaborazione su dati del Sistema Informativo Servizi Minorili

2.1.3. Le Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza sanitarie

La riforma che ha portato alla chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, ha previsto come *extrema ratio* dell'intervento rivolto alle persone giudicate non imputabili perché incapaci di intendere e di volere al momento del fatto, ma socialmente pericolose, l'internamento a fini riabilitativi in apposite strutture del servizio sanitario nazionale, denominate Residenze per l'Esecuzione di Misure di Sicurezza (di seguito: REMS). Nel territorio della Regione Lazio attualmente sono attive cinque REMS, approntate in via provvisoria a Ceccano, Palombara Sabina (REMS Merope e REMS Minerva) e Subiaco per pazienti di sesso maschile, a Pontecorvo per ospiti di sesso femminile (si veda la successiva tabella 5, nel paragrafo 3.1). A causa di alcune vacanze di organico nel personale assegnato, la capacità attuale di queste strutture è di 85 posti (74 uomini e 11 donne), leggermente inferiore a quella (91 posti) programmata originariamente e in essere fino ad alcuni mesi fa.

Al 19 febbraio 2018 risultavano ospitate nelle REMS del Lazio 81 persone. La maggior parte (40) è costituita da imputati sottoposti a misura di sicurezza provvisoria di cui all'art. 206 del codice penale: si tratta di 31 uomini (a fronte del totale di 70 internati) e di 9 donne (a fronte del totale di 11 donne internate). Vi sono poi 29 internati sottoposti a misura di sicurezza definitiva a seguito di proscioglimento per incapacità di intendere e di volere al momento del fatto (28 uomini e 1 donna), 10 uomini e una donna sottoposti alla misura di sicurezza *ex* art. 219 c.p. in ragione di un vizio parziale di mente e infine un uomo la cui posizione giuridica non risultava. Alla data del 19 febbraio 2018 la lista di attesa per l'accoglienza presso le REMS del Lazio era di 70 persone residenti nella Regione Lazio (67 uomini e 3 donne), cui si aggiungono circa altrettante richieste per persone residenti in altre regioni che evidentemente non trovano accoglienza nelle strutture delle Regioni di riferimento. Dalla loro apertura (aprile 2015) al 28.02.2017, sono stati 107 (di cui 92 maschi e 15 donne) i pazienti che sono stati dimessi dalle REMS della Regione Lazio.

2.2. La privazione della libertà per motivi di polizia, di sicurezza e amministrativi

Sotto la responsabilità del Ministero dell'Interno e delle Forze di polizia è eseguita la privazione della libertà delle persone in stato di fermo o per irregolarità nel titolo di soggiorno, laddove – ovviamente – si tratti di persona di cittadinanza non italiana.

2.2.1. Le camere di sicurezza

Secondo il censimento svolto dal Garante nazionale delle persone private della libertà in occasione della Relazione al Parlamento presentata nel marzo 2017, nel corso del 2016, nel territorio della Regione Lazio erano attive 152 camere di sicurezza, 44 presso le strutture della Polizia di Stato, 108 presso quelle dell'Arma dei Carabinieri[5].

Nel 2016 sono state 7.108 le persone sottoposte a fermo o arresto nelle camere di sicurezza delle forze di polizia, di cui ben 5270 presso le camere di sicurezza a disposizione dei Carabinieri, per una incidenza percentuale superiore al 30% del totale dei trattenimenti in camera di sicurezza operati dall'Arma dei Carabinieri sull'intero territorio nazionale.

2.2.2. Il Centro di Permanenza per il Rimpatrio di Roma-Ponte Galeria

I Centri di Permanenza per il Rimpatrio (già Centri di Identificazione e di Espulsione e Centri di Permanenza Temporanea, di seguito (CPR) sono strutture in cui vengono trattenuti cittadini stranieri sprovvisti di regolare titolo di soggiorno. Il loro funzionamento è di competenza del Prefetto, che ne affida la gestione a enti privati, responsabili del rapporto con gli utenti e del funzionamento organizzativo del centro. Le

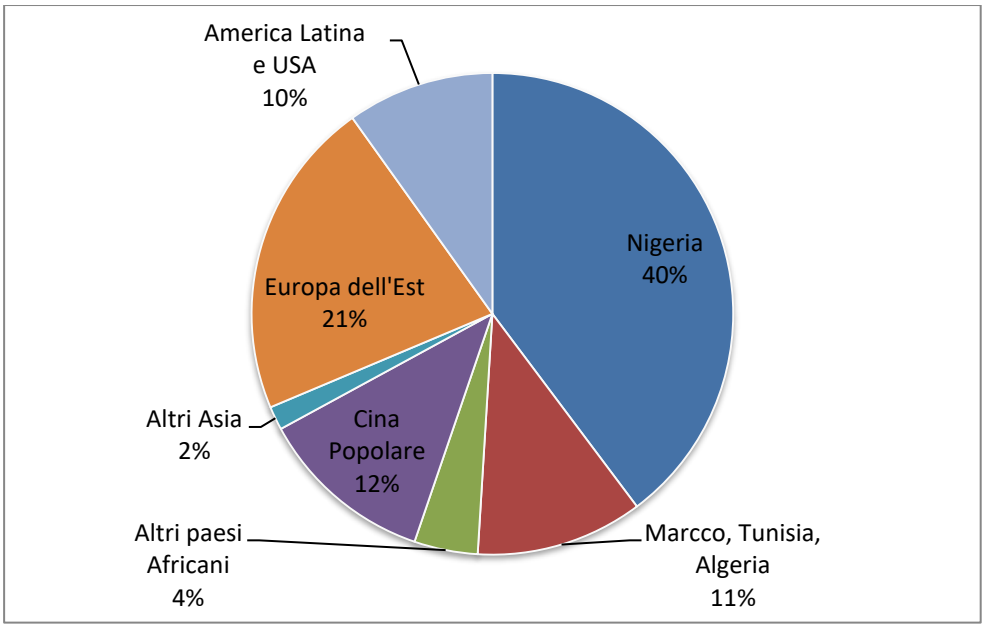
[5] 116, viceversa, risultavano inagibili, 72 presso le strutture dell'Arma dei Carabinieri, 44 presso le strutture della Polizia di Stato.

forze dell'ordine (Polizia ed Esercito) presidiano dall'esterno la struttura e hanno accesso nella zona in cui vivono le persone trattenute solo in caso di richiesta da parte dell'ente gestore.

Nel territorio della Regione Lazio è attivo da quasi vent'anni il Centro di Roma-Ponte Galeria. In seguito alla chiusura dei reparti maschili, danneggiati da un incendio nel dicembre 2015, il Centro attualmente ospita solo donne, provenienti da tutta Italia (è l'unico CPR che ospita donne in Italia). Nell'anno 2017 sono state 828 le donne che vi hanno fatto ingresso perché sottoposte al trattenimento disciplinato dall'art. 14 del Testo Unico sull'Immigrazione. Nel 2016 il numero complessivo di ingressi era stato di 655, quindi nel 2017 si è registrato un aumento di ingressi che ha invertito la tendenza alla drastica riduzione registrata negli anni precedenti.

Dalla distribuzione per nazionalità delle persone trattenute risulta evidente la preponderante presenza di nigeriane (il 40% del totale) e di cittadine dei paesi dell'Est europeo e dell'ex blocco sovietico (21%). Altre nazionalità con una presenza significativa sono la Cina Popolare (12%) e i paesi del Maghreb (11%).

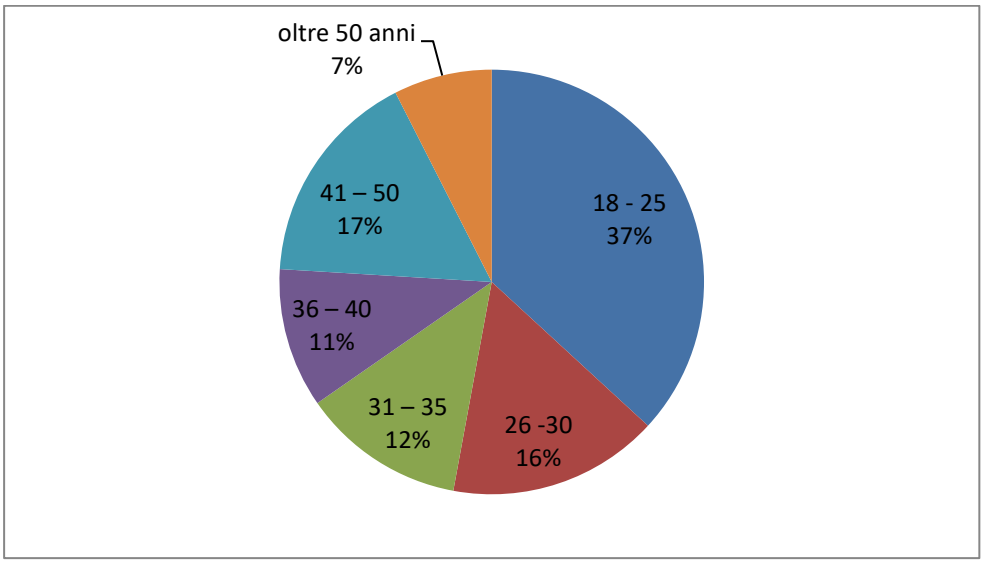
Figura 9. Distribuzione percentuale per area geografica di provenienza delle donne trattenute nel corso del 2017 presso il CPR di Roma-Ponte Galeria



Fonte: Nostra elaborazione su dati CPR Ponte Galeria

Quanto alla distribuzione per fasce d'età la maggioranza delle trattenute aveva meno di 31 anni (53%).

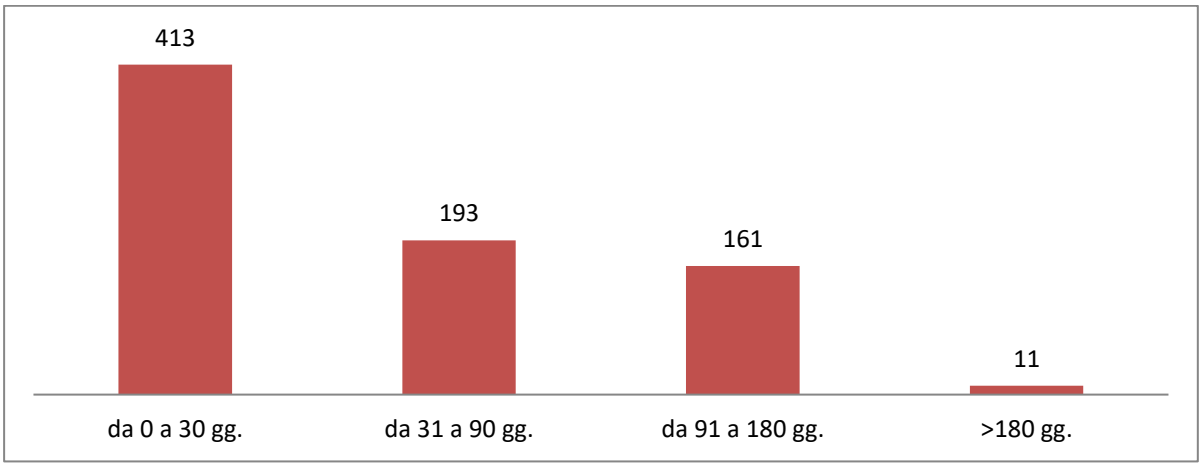
Figura 10. Distribuzione percentuale per fasce d'età delle donne trattenute nel 2017 presso il CPR di Roma-Ponte Galeria



Fonte: Nostra elaborazione su dati CPR Ponte Galeria

Poco meno della metà (413 su 828) delle ospiti è stata trattenuta per meno di 30 giorni. 193 donne hanno avuto un periodo di permanenza compreso tra un mese e tre mesi e le restanti 172 vi sono rimaste per un periodo superiore ai 90 giorni.

Figura 11. Distribuzione delle donne trattenute nel 2017 presso il CPR di Roma-Ponte Galeria per tempi di permanenza



Fonte: Nostra elaborazione su dati CPR Ponte Galeria

Le persone che hanno lasciato il Centro nel 2017 sono state complessivamente 778. La maggior parte di esse (348) sono state rilasciate per mancata convalida del provvedimento di trattenimento. Ve ne sono state anche 134 uscite perché il tempo di trattenimento non è stato prorogato. Sono solo 117 le donne straniere che hanno lasciato il Centro perché effettivamente rimpatriate.

2.3. Le misure privative della libertà per motivi di salute

Ai sensi dell'articolo 33 della legge 23 dicembre 1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, "gli accertamenti e i trattamenti sanitari obbligatori sono attuati dai presidi e dai servizi sanitari pubblici territoriali e, ove, necessiti la degenza, nelle strutture

ospedaliere pubbliche o convenzionate". Laddove il trattamento sanitario obbligatorio (di seguito: TSO) configuri la necessità della degenza può parlarsi di privazione della libertà per motivi di salute, e in considerazione di ciò, la legge istitutiva del Garante delle persone private della libertà della Regione Lazio fa esplicito riferimento ai trattamenti sanitari obbligatori come suo ambito di competenza.

I trattamenti sanitari obbligatori in condizione di degenza sono dunque effettuati presso i Servizi Psichiatrici di Diagnosi e Cura (di seguito: SPDC) delle strutture ospedaliere pubbliche o convenzionate. Al 31 marzo 2017, in Regione Lazio erano attivi 20 SPDC, con una capacità di 277 posti letto, dei quali 24 in Day Hospital.

Secondo i più recenti dati Istat, nel corso del 2016 sono stati dimessi dalle strutture di ricovero della Regione Lazio 616 pazienti sottoposti a TSO, indicatore in costante calo dal 2013, quando furono 964. Secondo i dati forniti dalla Consulta regionale sulla salute mentale e relativi ai primi otto mesi del 2016, nella città di Roma sarebbero stati attuati 389 TSO, per il 63% a pazienti maschi e per il 37% a donne.

3. Le politiche regionali per le persone private della libertà personale

Le Regioni concorrono in maniera rilevante ad attuare i principi costituzionali in materia di privazione della libertà, in parte per responsabilità propria e diretta, come nel caso della attuazione dei TSO, in parte in ragione delle proprie competenze in ambiti che pure sono di esclusiva pertinenza delle Amministrazioni centrali dello Stato, come nel caso della privazione della libertà per motivi di giustizia e, tendenzialmente, in materia di sicurezza e detenzione amministrativa.

In materia penale, in particolare, le Regioni concorrono all'attuazione dell'art. 27, comma 3, della Costituzione. Il trattamento penitenziario, infatti, non è conforme al senso di umanità senza adeguata tutela della salute e assistenza sanitaria, dal 2008 piena responsabilità delle Regioni. Né è possibile tendere al reinserimento sociale dei condannati senza l'attivazione delle politiche regionali in materia di politiche sociali, della formazione e del lavoro. Di conseguenza le Regioni, così come gli Enti locali, secondo le rispettive competenze, concorrono all'implementazione di una pena costituzionalmente orientata.

Nell'intento di colmare le lacune di rilevazioni determinate dalla lunga vacanza dell'incarico di Garante (aprile 2015-luglio 2016), questa relazione riprende sinteticamente i principali provvedimenti nelle materie di interesse adottati dalla Giunta e dal Consiglio regionale nella scorsa legislatura.

3.1 Tutela della salute e assistenza sanitaria nei luoghi di privazione della libertà

Nel mese di maggio del 2014 la Regione ha sottoscritto un **Protocollo d'intesa con il Ministero della Giustizia, il Tribunale di Sorveglianza e l'Anci Lazio**, finalizzato al miglioramento delle condizioni del sistema carcerario nella prospettiva di una maggiore integrazione con il territorio e la comunità esterna. Il documento contiene, tra l'altro, misure specifiche per il recupero e il reinserimento di detenuti con problemi legati alla

tossicodipendenza e l'impegno dell'amministrazione regionale a potenziare i presidi sanitari negli istituti penitenziari, anche attraverso l'utilizzo della telemedicina. Nell'accordo si prevede inoltre l'istituzione di un Tavolo permanente operativo, i cui compiti riprendono le funzioni dell'Osservatorio regionale permanente sulla sanità penitenziaria, istituito nel 2009 (deliberazione di Giunta 137/2009) "per riferire su avvenimenti di interesse sanitario o problematiche sorte negli istituti penitenziari del territorio regionale e nell'area penale esterna e di fornire elementi utili alle azioni volte al miglioramento dell'assistenza sanitaria ai detenuti". L'istituzione dell'Osservatorio ha rappresentato uno dei primissimi atti posti in essere dall'amministrazione regionale per dare concreta attuazione alla riforma del 2008 che ha trasferito dal ministero della Giustizia al Servizio sanitario nazionale tutte le funzioni relative alle attività di assistenza e cura delle persone detenute.

Sempre nel corso del 2014 è stato poi elaborato, un protocollo d'intesa e costituito un **gruppo di lavoro interaziendale tra i delegati delle direzioni generali delle Asl sedi di carcere** per l'assistenza alla popolazione detenuta nel territorio regionale. Nell'intesa si prevede tra l'altro la costituzione di una centrale operativa (*Hub*) finalizzata ad ottimizzare le prenotazioni, azzerare le liste di attesa per ricoveri, diagnostica, visite e chirurgia ambulatoriale, ridurre le traduzioni e il ricorso alla polizia penitenziaria, coordinare la telemedicina e realizzare il Dipartimento interaziendale regionale della medicina penitenziaria.

Con Atto di Organizzazione n. G03680 del 13/04/2016 avente a oggetto: Riorganizzazione delle strutture organizzative di base denominate Aree e Uffici della Direzione regionale "Salute e Politiche sociali", è stata istituita l'**Area delle politiche per l'inclusione** con le funzioni, tra l'altro, di provvedere alle attività dirette alla riabilitazione e l'inclusione sociale rivolte ai soggetti con disturbo psichico e psichiatrico, nonchè alle attività rivolte all'organizzazione e programmazione degli interventi diretti a soggetti detenuti ed ex detenuti.

In attuazione della legge 81/2014 "*Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari*", l'amministrazione regionale ha proceduto

all'**istituzione di cinque Residenze provvisorie per l'esecuzione delle misure di sicurezza** per il numero complessivo di 91 posti letto (definito attraverso il monitoraggio dei pazienti presenti negli Ospedali psichiatrici giudiziari di competenza territoriale al 31 dicembre 2011). A regime le Rems definitive dovrebbero essere così dislocate: due REMS presso l'Ospedale Angelucci di Subiaco (ASL RM5), per una ospitalità di 40 uomini; due REMS a Ceccano (ASL FR), per una ospitalità di 40 uomini; una REMS a Rieti (ASL RI) che ospiterà 11 donne. Tali strutture garantiranno in Regione la capienza programmata di 91 posti.

Contestualmente all'apertura delle Rems provvisorie, è stato costituito un gruppo di lavoro - che si avvale del contributo della Magistratura di sorveglianza, del Tribunale ordinario, del Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria e degli Uffici per l'esecuzione penale esterna - con il compito di definire le modalità e le procedure di collaborazione inter-istituzionale per la contemporanea gestione del percorso terapeutico-riabilitativo individuale interno alla struttura e di quello di reinserimento esterno.

Ai fini dell'attivazione delle nuove strutture, inoltre, la Regione ha firmato un accordo sulle procedure operative di sicurezza e vigilanza, con la Prefettura di Roma per le Rems ubicate nel territorio di competenza della Asl Rm5, e con la Prefettura di Frosinone per le Rems ubicate nel territorio di competenza della Asl Frosinone.

La prima Rems provvisoria del Lazio è stata istituita a Pontecorvo il 1 aprile del 2015 e rappresentava la prima Rems femminile a essere costituita a livello nazionale. Più in generale, le Rems provvisorie sono state aperte e rese operative nel territorio regionale tra luglio 2015 e giugno 2016, come dalla seguente tabella:

Tabella 5. Rems attive nel Lazio per data di attivazione, Asl di riferimento, capienza

Rems provvisorie	Asl	data operatività	posti letto
Ceccano	Asl Fr	5 novembre 2015	20
Palombara-Merope	Asl Rm5	18 agosto 2015	20
Palombara-Minerva	Asl Rm5	8 giugno 2016	20

Pontecorvo (femm.)	Asl Fr	1 aprile 2015	11
Subiaco	Asl Rm5	1 luglio 2015	20

Il 10 ottobre del 2017 con DGR n 642 è stato sottoscritto tra la Regione Lazio e il Ministero di Giustizia il "**Protocollo d'intesa per l'esecuzione delle misure di sicurezza applicate in via definitiva o provvisoria nei confronti dei soggetti affetti da vizio parziale o totale di mente**"(come previsto dall'articolo 7 dell'accordo di Conferenza Unificata n. 17 del 26 febbraio 2015) per la gestione condivisa del percorso terapeutico-riabilitativo del paziente psichiatrico autore di reato, destinatario di una misura di sicurezza detentiva nelle Rems.

Sempre in ambito di tutela della salute mentale, nel corso del 2015 è stato adottato il "**Programma operativo di prevenzione del rischio autolesivo e suicidario dei detenuti, degli internati e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale**" (decreto del Commissario ad Acta del 23 gennaio 2015). Il documento ha preso in esame la situazione dei due istituti penitenziari di competenza della Asl Rm4 (Civitavecchia Nuovo complesso e Civitavecchia reclusione) e dell'Istituto penale per minorenni di Roma Casal del Marmo (Asl Rm1). Nello stesso anno sono poi stati definiti i percorsi assistenziali di presa in carico sanitaria e di cura dei minori e giovani adulti con problemi psicopatologici e/o psichiatrici e/o dipendenze patologiche sottoposti a procedimento penale (decreto del Commissario ad Acta del 4 agosto 2015).

Con Determina dirigenziale G11807 del 1.10.2015 è stato istituito il Tavolo tecnico regionale per la definizione del protocollo operativo di assistenza alla popolazione detenuta in ambito di salute mentale e nel novembre del 2016 è stato istituito un gruppo di lavoro per la realizzazione di un **sistema informativo integrato sulla salute mentale** (adulti e minori) anche in ambito penitenziario (Determinazione dirigenziale G13956 del 25.11.2016).

Esito del Tavolo è stato il documento "**Assistenza per la Tutela della Salute Mentale degli adulti in ambito penitenziario**", approvato con Decreto del Commissario ad Acta n. U00563 del 20 dicembre 2017, documento che persegue lo scopo di:

-orientare le politiche sanitarie in materia di tutela della salute mentale in ambito penitenziario;

-orientare i servizi per la salute mentale verso una adeguata pianificazione degli interventi di prevenzione, di cura e di riabilitazione;

-supportare i servizi ed i singoli clinici al fine di definire percorsi assistenziali condivisi e ritenuti dai professionisti del settore appropriati in funzione dei quadri clinici e dei contesti di vita e di cura;

-offrire un quadro unitario del percorso assistenziale, che incrementi l'omogeneità di trattamento tra Istituti Penitenziari, favorendo la continuità assistenziale per tutti i pazienti che, nell'ambito della pena detentiva, siano trasferiti tra più Istituti penitenziari;

-garantire un sistema di governo dell'assistenza orientato al miglioramento continuo della qualità e alla valutazione degli esiti clinici.

Attualmente è in fase di conclusione la sperimentazione dell'utilizzo della **cartella clinica informatizzata** all'interno dell'istituto penitenziario di Rebibbia femminile, in collaborazione con l'area Sistema informativo sociosanitario, iniziata nel corso del 2016.

Dal 1 settembre 2017 è stato attivato il servizio di **telemedicina** per le carceri di Civitavecchia. A partire dalla Casa di Reclusione, per poi estendersi anche al Nuovo Complesso, con il servizio di telecardiologia per la refertazione dei tracciati elettrocardiografici anche in regime di urgenza. Il collegamento, reso possibile grazie all'accordo tra la Asl Roma 4 e l'Ospedale S. Giovanni di Roma, prevede il monitoraggio e il teleconsulto per i detenuti affetti da problematiche cardiologiche che possono così' contare sull'assistenza del Dipartimento di cardiologia dell'Ospedale San Giovanni. Dal 15 marzo 2018 il servizio, sempre fornito dall'Ospedale San Giovanni, è ripreso anche presso la Casa circondariale di Regina Coeli, dove era stato sperimentato tra l'ottobre 2011 e l'agosto 2012.

3.2. Istruzione, formazione e politiche attive del lavoro

La Regione Lazio con Determinazione n. G15768 del 15/12/2015 ha stanziato € 24.000.000,00 (Asse I e Asse II, POR FSE 2014-2020) per la presentazione di proposte progettuali relative a **interventi di sostegno alla qualificazione professionale e all'occupabilità di soggetti inoccupati e disoccupati**, attraverso un Avviso pubblico pluriennale (2016 - 2018) articolato in due macro azioni, la seconda delle quali destinata a sostenere interventi integrati per la partecipazione attiva e l'inclusione lavorativa e professionale rivolti anche a detenuti ed ex detenuti, e più in generale a persone a rischio di marginalità sociale.

Con DGR n 205 del 26.04.2017 è stato approvato il **Piano strategico per l'empowerment della popolazione detenuta**. Tale Piano stanzia un importo complessivo di € 2.100.000,00 (fondi POR Lazio FSE 2014-2020) a favore dell'inclusione sociale e lotta alla povertà, dell'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, per migliorare e incrementare l'occupabilità e la partecipazione al mercato del lavoro dei minori e degli adulti sottoposti a misure dell'Autorità Giudiziaria restrittive della libertà personale. Il Piano prevede un set di azioni - orientamento, formazione, certificazione delle competenze, tirocinio, esperienze di lavoro - con l'intento di sostenere la futura ed effettiva inclusione sociale e lavorativa dei detenuti. Il Piano prevede anche l'impegno di Laziodisu per il **tutoraggio per detenuti iscritti a corsi universitari** (147 lo scorso anno), così da costruire processi di accompagnamento verso l'effettivo conseguimento dei titoli di studio.

Per quanto attiene, invece, agli interventi di sostegno alle politiche del lavoro, con le due deliberazioni di Giunta che hanno regolamentato la materia dei tirocini formativi e di inserimento lavorativo e dei tirocini di inclusione sociale (deliberazione di Giunta 199/2013 e deliberazione di Giunta 511/2013), è stato possibile realizzare **tirocini di orientamento e formazione o di inserimento o reinserimento** per diverse categorie

di persone svantaggiate, compresa quella delle persone detenute negli istituti penitenziari, dei condannati e degli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno.

Inoltre, a maggio del 2015, è stato siglato un **protocollo d'intesa con il Centro giustizia minorile** per inserire nel programma "Garanzia giovani" i ragazzi sotto i 25 anni. Il protocollo nasce dalla necessità di offrire percorsi di formazione o tirocini per l'inserimento lavorativo dei giovani che hanno commesso un reato durante la minore età e che sono in carico al Centro giustizia minorile fino al compimento del venticinquesimo anno. L'obiettivo è avviare una collaborazione tra le parti per promuovere l'occupazione dei giovani presso gli operatori dei servizi minorili, informarli delle opportunità offerte dal programma "Garanzia Giovani" e indirizzarli verso i servizi competenti per ottenere le informazioni e il supporto necessari per aderire alle misure previste.

3.3 . Le politiche sociali e la promozione della pratica sportiva

Con Legge regionale n. 11 del 10 agosto 2016 la Regione ha proceduto a definire il **sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali**, assumendo quale punto di riferimento per le proprie politiche sociali, la valorizzazione e il sostegno della responsabilità familiare e la centralità della persona, intesa sia come singolo individuo, sia come parte di una famiglia, di una comunità e delle formazioni sociali in cui realizza la propria personalità. Finalità generali della legge, tra le altre, promuovere l'inclusione sociale, rimuovere le condizioni di disuguaglianza e discriminazione, intercettare tutti i segnali di disagio e garantire la partecipazione attiva dei cittadini. Più nello specifico, per quanto riguarda le politiche in favore delle persone sottoposte a provvedimenti penali, la normativa prevede che il sistema integrato degli interventi e dei servizi sostenga le persone detenute e in regime di esecuzione penale esterna e promuova, in collaborazione con i competenti uffici del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e con il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, servizi ed

interventi volti tra l'altro a migliorare le condizioni di vita nelle carceri, a sostenere il reinserimento sociale, abitativo e lavorativo delle persone soggette a misure alternative alla detenzione e a promuovere tutte le attività formative interne alla struttura detentiva che permettano alle persone sottoposte a provvedimenti penali coercitivi di aumentare il proprio livello di istruzione e di imparare nuove professionalità utili al loro reinserimento nella società e nel mondo del lavoro.

In attuazione di quanto previsto dalla Legge regionale n. 11/2016, art. 47 comma 2, con DGR n 214 del 26.04.2017, è stato adottato il **Piano Sociale regionale,** denominato *"Prendersi cura, un bene comune",* il primo piano triennale. La costruzione del piano è avvenuta attraverso un percorso di ascolto e di redazione partecipata, nel quale sono stati coinvolti amministratori locali, dirigenti, funzionari e operatori dei servizi pubblici, il mondo del terzo settore, della cooperazione e del privato sociale, sindacati, associazioni e cittadini che a vario titolo hanno voluto dare un contributo personale, mettendo in comune la propria esperienza e le proprie necessità.

Per quanto attiene, poi, agli interventi relativi a obiettivi di inclusione sociale previsti per la popolazione sottoposta a provvedimento penale, l'amministrazione regionale ha emanato, con Determinazione G14928 del 14/12/2016, un avviso pubblico pluriennale per la presentazione di **progetti di presa in carico, orientamento e accompagnamento a percorsi di inclusione sociale attiva**, per un investimento complessivo di 24.000.000,00 euro in tre anni, (Asse II Inclusione sociale e lotta alla povertà - POR FSE 2014-2020). L'avviso rivolto ai soggetti del Terzo settore, ha inteso promuovere la realizzazione di progetti finalizzati ad implementare servizi di presa in carico di persone in particolari condizioni di vulnerabilità e fragilità sociale per orientarli e accompagnarli in percorsi di rafforzamento personale e sostegno sociale e all'occupabilità futura. In particolare, sono state individuate alcune categorie di persone, tra quelle socialmente più vulnerabili e fragili, maggiormente soggette a rischio di povertà e di esclusione sociale secondo le più recenti analisi sociali e statistiche. Tra di esse, persone tra i 16 e i 24 anni e tra i 25 e i 54 anni sottoposte ad almeno un provvedimento definitivo di condanna emesso dall'autorità giudiziaria con limitazione o restrizione della

libertà individuale, in regime di media sicurezza senza aggravanti di pericolosità sociale a 6/9 mesi dal fine pena.

Con Det. Dirig. n. G18232 del 22.12.2017, sono stati stanziati € 400.000,00 per lo svolgimento di attività di **mediazione culturale a beneficio dei cittadini stranieri detenuti negli istituti penitenziari della Regione Lazio**. I fondi sono stati ripartiti tra i Comuni e gli Enti capofila dei Distretti socio sanitari sede di istituti penitenziari ai quali spetta la responsabilità di stipulare specifici protocolli con le singole direzioni carcerarie, così da regolamentare le attività secondo le indicazioni regionali.

Nel 2017 è stato sottoscritto tra Coni e Regione Lazio, attraverso l'Assessorato allo sport e alle politiche sociali, il **protocollo d'intesa "Coni e Regione compagni di sport"** che ha contribuito alla realizzazione di una serie di manifestazioni sportive sul territorio. Si tratta di iniziative mirate alla diffusione della pratica sportiva, con particolare riferimento allo sport per tutti, all'inclusione sociale con il progetto "Sport senza confini", al recupero delle situazioni di disagio con il progetto "Lo sport entra nelle carceri" attraverso percorsi sportivi ed eventi negli istituti di pena della Regione.

Infine, con Deliberazione n. 711 del 31/10/2017 la Giunta regionale ha approvato il nuovo Avviso pubblico "SPORT IN/E MOVIMENTO", finalizzato a sostenere e promuovere la pratica sportiva attraverso la definizione di un programma straordinario di **riqualificazione, adeguamento e messa in sicurezza degli impianti sportivi** esistenti sul territorio della Regione Lazio, nell'ambito del quale potevano essere presentate anche proposte progettuali provenienti dagli istituti penitenziari presenti sul territorio regionale.

3.4 . Le politiche culturali e la promozione delle forme di espressività

Con Det. N. G07673 del 30/05/2017, come previsto dalla L.R. 29 dicembre 2014, n.15, l'Assessorato alla Cultura e Politiche Giovanili ha pubblicato l'Avviso pubblico per il sostegno alla realizzazione di "officine culturali" e di **"officine di teatro sociale"** con il

fine di finanziare progetti a carattere biennale da sviluppare per la prima annualità nel periodo giugno 2017-giugno 2018 e per la seconda annualità nel periodo 16 giugno 2018-15 giugno 2019, tesi a promuovere il "teatro sociale", ovvero quelle esperienze che usano il teatro, la musica e la danza per prevenire o attenuare il disagio nei luoghi dove è forte tale problematica e che perseguono finalità sociali, educative, terapeutiche e di integrazione culturale e a operare nei luoghi del disagio o nelle istituzioni totali quali aree svantaggiate, periferie, ospedali e carceri. Questo avviso, nello specifico, ha permesso la continuità e/o il recupero d'esperienze di compagnie teatrali interne agli istituti penitenziari.

4. L'attività del Garante

Alla luce della normativa di riferimento, il Garante ha svolto la sua azione di di tutela dei diritti delle persone private della libertà in ciascuno degli ambiti di propria competenza. La più consolidata esperienza di azione nell'ambito penitenziario (e dunque: la maggiore domanda di tutela che viene dalla popolazione detenuta, la maggiore consuetudine di rapporti con l'Amministrazione penitenziaria e, infine, la più qualificata competenza professionale del personale addetto all'ufficio di supporto) hanno fatto sì che la maggior parte del lavoro del Garante sia stata orientata in questa direzione.

Ciò nonostante, molto rilevante è stato l'impegno del Garante e dell'ufficio di supporto nel monitorare l'avvio della esperienza delle Rems e i suoi problemi applicativi. Peraltro, seguendo tali questioni, il Garante ha così effettuato la sua prima visita in un Servizio Psichiatrico di Diagnosi e Cura, presso l'Ospedale Sant'Eugenio di Roma, dove era ricoverato una persona già detenuta in attesa di assegnazione a una Rems.

Infine, ma non per ultimo, il Garante ha visitato più volte il CPR di Ponte Galeria e – di concerto con la Prefettura di Roma e con l'Ente gestore della struttura – ha promosso misure di sostegno alle donne ivi trattenute.

Questo quadro, ancora disomogeneo, potrà completarsi, in un prossimo futuro, con l'intervento presso le strutture terapeutiche e di comunità presso cui vi siano persone a qualsiasi titolo private della libertà.

4.1. Le visite all'interno dei luoghi di privazione della libertà personale

Come abbiamo visto in §1.2.1, il Garante ha facoltà di accesso ai luoghi di privazione della libertà per disposizioni di legge nazionale. Per le competenze specifiche che la legislazione regionale gli assegna in materia sanitaria e di tutela delle persone sottoposte a TSO, tale facoltà deve intendersi estesa anche alle strutture socio-sanitarie dipendenti o convenzionate con la Regione in cui può aver luogo, a qualsiasi titolo, una forma di privazione della libertà.

Tabella 6. Visite Garante in luoghi privazione libertà. Luglio 2016 - dicembre 2017

DATA	LUOGO
28.07.2016	IP Velletri
02.08.2016	IP Regina Coeli
04.08.2016	IP Rebibbia femminile
04.08.2016	IP Rebibbia penale
11.08.2016	IPM Casal del marmo
11.08.2016	CPR Ponte Galeria
21.09.2016	IP Rebibbia femminile
23.09.2016	IP Frosinone
26.09.2016	IP Civitavecchia NC
04.10.2017	IP Velletri
19.10.2016	IP Rieti
20.10.2016	IP Rebibbia NC
22.10.2016	IP Rebibbia NC
28.10.2016	IP Viterbo
07.11.2016	IP Regina Coeli
11.11.2016	IP Rebibbia NC
22.11 .2016	IP Regina Coeli
23.11.2016	IP Latina
28.11.2016	IP Rebibbia NC
01.12.2016	IP Cassino
18.12.2016	IP Viterbo
22.12.2016	IP Rebibbia NC
04.01.2017	IP Rebibbia femminile
05.01.2017	IP Rebibbia penale
09.01.2017	IP Rebibbia NC

DATA	LUOGO
18.01.2017	IP Rebibbia III casa
26.01.2017	ROP Pertini
27.01.2017	IP Paliano
31.01.2017	REMS Palombara
07.02.2017	ROP Belcolle
28.02.2017	ROP Pertini
01.03.2017	IP Latina
09.03.2017	REMS Subiaco
28.03.2017	IP Regina Coeli
18.03.2017	REMS Ceccano
04.04.2017	IP Viterbo
10.04.2017	IP Rebibbia III casa
02.05.2017	IP Rebibbia femminile
03.05.2017	IP Civitavecchia NC
06.05.2017	REMS Pontecorvo
25.05.2017	IP Civitavecchia NC
26.05.2017	CPR Ponte Galeria
12.06.2017	SPDC Sant'Eugenio
13.06.2017	REMS Palombara
13.07.2017	IP Rebibbia femminile
15.09.2017	IP Frosinone
27.09.2017	IP Rieti
04.10.2017	IP Velletri
11.10.2017	IP Cassino
08.11.2017	IP Latina
17.12.2017	IP Viterbo

LEGENDA:
IP = Istituto Penitenziario
IPM = Istituto Penitenziario Minorile
CPR = Centro di Permanenza per il Rimpatrio
REMS = Residenza per l'Esecuzione delle Misure di sicurezza
ROP = Reparto Ospedaliero Protetto
SPDC = Servizio Psichiatrico Diagnosi e Cura

Come può vedersi in dettaglio nella precedente tabella 6, dalla data di accettazione dell'incarico (luglio 2016) al mese di dicembre 2017 il Garante ha effettuato 52 visite in luoghi di privazione della libertà personale della regione, di cui 40 in istituti penitenziari, 5 in Rems, 3 in CPR, 3 in Reparti Ospedalieri Protetti, 1 in Spdc. Visite finalizzate alla verifica della condizione in cui versa la popolazione privata della libertà mediante sia la conoscenza delle specificità dei luoghi, della loro organizzazione, del personale e di rappresentanze di detenuti, sia a specifici approfondimenti di sezioni, articolazioni dei luoghi e particolari problematiche.

4.2. Contatti e prese in carico

Nel corso delle visite e/o a seguito di corrispondenza epistolare o su segnalazione di familiari, avvocati, operatori o volontari di associazioni che operano all'interno degli istituti, nei primi diciotto mesi di mandato, il Garante è stato contattato da 915 persone private della libertà, 687 delle quali sono state le persone prese in carico, con una o più azioni conseguenti alla prima valutazione del caso e delle sue circostanze.

Circa un quarto dei casi censiti a seguito di corrispondenza, colloqui o reclami riguarda richieste di trasferimento e/o di avvicinamento al proprio centro di relazione familiare e sociale, oltre il 15% ha a oggetto l'assistenza sanitaria prestata in carcere e/o l'accesso all'offerta sanitaria territoriale, circa l'11% dei casi riguarda l'informazione rispetto al proprio status legale e un egual quota questioni estradizionali e di relazione con i Paesi di origine. Altre problematiche diffuse sono quelle relative alle condizioni di detenzione (spazi, suppellettili, forniture di vitto e vestiario), all'accesso ai servizi anagrafici e sociali e, più in generale, alle

alternative alla detenzione. Per quanto sporadiche, non mancano denunce di abusi e maltrattamenti, rispetto alle quali il Garante si attiva informalmente presso la direzione dell'Istituto e, ove circostanziate, le segnala alla Procura della Repubblica competente per territorio.

Infine, in accordo con le Università di Roma Tre e Tor Vergata, operatori dell'ufficio del Garante seguono le pratiche amministrative dei detenuti iscritti all''Università.

4.3. Le criticità riscontrate

La principale criticità del sistema di privazione della libertà nell'ambito del territorio della Regione Lazio attiene, ovviamente, al ritorno dell'**affollamento delle carceri** che – come si è visto nella parte 2 di questa Relazione – a partire dal 2016 è tornato a caratterizzare l'intero sistema penitenziario italiano e, in esso, quello della Regione Lazio. Nel circuito penitenziario regionale sono infatti ormai più di mille i detenuti oltre la capienza regolamentare degli istituti, con particolari sofferenze negli istituti di Latina, Cassino, Roma Regina-Coeli, Viterbo, Velletri, Rieti, Roma-Rebibbia Nuovo complesso, tutti sopra il tasso di sovraffollamento medio regionale del 120%, già esso superiore a quello nazionale.

L'affollamento delle carceri si riverbera sull'intero funzionamento del sistema: non viene in questione solo la disponibilità di spazi minimi a disposizione delle persone nelle singole camere, ma la riduzione conseguente di tutte le risorse materiali, umane e finanziarie a disposizione pro quota dei singoli detenuti. Sono tornate a essere così più gravi le **carenze d'organico** nel personale dirigenziale, amministrativo-contabile, giuridico-pedagogico e di polizia del sistema penitenziario.

Queste carenze d'organico sono frequentemente richiamate dalle direzioni d'Istituto a giustificazione di **limitazioni nell'accesso della comunità esterna agli istituti, allo svolgimento e alla partecipazione delle persone detenute alle attività culturali e sportive loro destinate, agli orari, alle modalità e ai giorni di colloqui con i familiari**, e vengono

legittimamente percepite dalle persone detenute come "chiusure" e ingiustificati indurimenti del regime detentivo cui sono sottoposti.

Per il resto, le maggiori criticità rilevate nell'azione del Garante, per grandi aree di interesse, si possono riassumere nelle seguenti grandi aree:

- *Condizioni strutturali dei luoghi di privazione della libertà.*

La situazione strutturale degli **istituti penitenziari** del territorio laziale risulta in larga parte costituita da edifici in un **precario stato di manutenzione**, ad eccezione dell'Istituto di Rieti che - essendo di più recente realizzazione - è dotato di camere di pernottamento a 2 o al massimo 3 posti, con docce in stanza e servizi igienici separati, così come prescritto dal Regolamento penitenziario.

In generale però quasi tutte le altre strutture sono bisognose di urgenti e radicali lavori di ristrutturazione o almeno di efficaci interventi di manutenzione straordinaria. In alcuni Istituti (come, p. es., a Cassino, Roma-Rebibbia NC, Roma-Rebibbia penale, Roma-Regina Coeli) sono in corso o sono recentemente terminati interventi manutentivi che hanno riguardato intere sezioni, con conseguenti problematiche di riallocazione dei detenuti in altri reparti, inevitabilmente sovraffollati.

Note particolarmente dolenti sono quelle relative ai **servizi igienici**, in alcuni casi ancora "alla turca", talvolta addirittura "a vista", come nel caso della sezione "collaboratori" della Casa di reclusione di Rebibbia.

Nella gran parte degli Istituti e delle sezioni detentive penitenziarie le **docce** sono ancora allocate al di fuori delle camere di pernottamento, in violazione del Regolamento penitenziario. Peraltro, proprio i locali doccia comuni, collocati nei corridoi delle sezioni, rappresentano una delle maggiori criticità strutturali degli istituti penitenziari. Le caratteristiche costitutive di tali locali sono tali infatti che per la mancanza di sufficiente areazione e deflusso dei vapori, le loro condizioni igieniche e più in generale la salubrità ambientale, sono sicuramente al di sotto di ogni standard normativo.

Alcuni Istituti poi non sono provvisti di sale di attesa, né di alcun altro ambiente di **accoglienza per i familiari in attesa di colloqui**, come nei casi della Casa di reclusione di Rebibbia e delle case circondariali di Cassino e Frosinone. Conseguentemente, i familiari delle persone detenute sono costretti ad aspettare il loro turno fuori degli istituti, spesso per strada.

In molti istituti, l'inadeguatezza degli di spazi interni e/o esterni, ovvero la carenza o la fatiscenza degli impianti e degli strumenti impediscono il minimo di **pratica sportiva** necessaria al benessere psico-fisico delle persone private della libertà.

Discorso a parte, quanto agli ambienti di vita e di pernottamento, merita il CPR di **Ponte Galeria**: come peraltro documentato da numerosi altri organismi nazionali e internazionali di monitoraggio, dal Garante nazionale alle Commissioni parlamentari competenti istituite nella passata legislatura, al Comitato europeo per la prevenzione della tortura, sia le **stanze di pernottamento** che i **cortili** a esse esterne versano obiettivamente in **condizioni degradanti e intollerabili**, soprattutto per permanenze non brevi come nel caso delle richiedenti asilo non ammesse a strutture esterne.

Le condizioni strutturali generalmente buone delle **Rems** regionali, decisamente al di sopra degli standard degli altri luoghi di privazione della libertà, non possono far sottacere l'anomalia della **mancanza di spazi esterni** in quelle di **Palombara sabina**, che costringono i pazienti a usufruire di una specie di "giardino d'inverno" ricavato in porzioni di immobili attraverso l'apertura delle componenti non strutturali delle pareti esterne e interne. Per quanto l'aria circoli, i pazienti non possono mai vedere il cielo sopra la loro testa.

- *Tutela della salute e assistenza sanitaria*

Tra le principali problematiche sottoposte all'attenzione del Garante la tutela del diritto alla salute rappresenta la criticità più rilevante e comune, in modo più o meno marcato, a tutti gli istituti di pena della regione. Il soddisfacimento della domanda di prestazioni sanitarie da parte dei detenuti presuppone una effettiva presa in carico della persona detenuta nel suo complesso, in particolare quando ci si trova di fronte a patologie psichiatriche o a postumi di interventi chirurgici significativi. In particolare, le **liste di attesa per visite specialistiche ed esami diagnostici** da svolgersi all'esterno configurano tempi eccessivamente lunghi per

persone che non possono altrimenti accedere a quelle prestazioni sanitarie. Resta poi insuperato il problema del trattamento di **patologie complesse**, rispetto alle quali per motivi diversi il circuito sanitario penitenziario - sia nelle strutture specializzate interne (infermerie e sezioni dedicate, come il G14 di Rebibbia NC, ma anche il SAI ex centro clinico di Regina coeli) che in quelle esterne (i reparti ospedalieri protetti di Roma-Pertini e Viterbo-Belcolle) – appare inadeguato.

In alcuni istituti permangono alcune **difficoltà di relazione tra personale sanitario e personale della giustizia**, discutibili prassi di condivisione di dati sensibili e riservati (quali sono sia quelli sanitari che quelli giudiziari), e forme dirette o indirette di intervento sull'operato dei sanitari, sia attraverso la valutazione della congruità delle prescrizioni farmacologiche, sia attraverso disposizioni particolari relative a determinati reparti, come nel caso della sezione "G11 Terra C" di Rebibbia nuovo complesso, riservata a tossicodipendenti in trattamento metadonico, le cui camere risultano chiuse per un numero elevato di ore quotidiane nonostante la contraria indicazione terapeutica della responsabile del Servizio per le dipendenze.

Particolarmente grave e preoccupante è il ritardo nell'adeguamento del sistema penitenziario e dell'offerta dei **servizi psichiatrici** alla chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari. In carcere, infatti, vengono sovente trattenuti – illegittimamente – persone destinatarie di misure di sicurezza e altre con infermità mentali sopravvenute che, nel precedente regime, sarebbero state inviate in Opg. D'altro canto, le **REMS** del Lazio, destinate a ospitare esclusivamente persone residenti o domiciliate nel territorio regionale, sono costantemente sature, poiché i posti disponibili non soddisfano le richieste di ricovero: si determina per questa ragione il fenomeno delle c.d. **liste d'attesa** (di cui al precedente paragrafo 2.1.3), nelle quali sono inseriti coloro che non possono immediatamente essere ricoverati.

- *Inadempienza dei termini per la definizione dei programmi individualizzati di trattamento.*

La riduzione del personale dell'area giuridic*o*-pedagogico, che presenta vaste lacune nelle piante organiche in ambito regionale, raramente consente di ottemperare nei termini prescritti dal Regolamento penitenziario (nove mesi dall'inizio dell'esecuzione della pena) alla definizione del Piano individualizzato del trattamento, essenziale a qualsiasi valutazione del percorso detentivo, anche ai fini dell'accesso ai benefici di legge.

In molti istituti, proprio a causa della carenza d'organico, si riesce a soddisfare solo alle urgenti richieste della magistratura di sorveglianza a seguito di istanze provenienti dai detenuti.

- *Difficoltà di accesso alle certificazioni anagrafiche e di stato civile*

Per i detenuti risulta molto difficile l'ottenimento delle certificazioni emesse dalla P.A., quali certificati di stato civile, certificati anagrafici e documenti d'identità. Nella maggioranza degli istituti non è possibile per i detenuti accedere alle richieste degli atti suddetti a causa dell'assenza di un'attiva presenza dei funzionari comunali all'interno degli istituti. In alcuni casi, come nel caso di Roma Rebibbia, si riesce a provvedere tramite la disponibilità soggettiva del personale di polizia che fa da tramite con gli uffici competenti del Comune o Municipio, ma in nessun caso in modo stabile e continuato.

È appena il caso di ricordare che la residenza anagrafica e la regolarità nel soggiorno (seppure in attesa di rinnovo) coinvolge direttamente i relativi diritti connessi, quali la presa in carico della persona da parte dei competenti servizi territoriali.

- *Presenza scarsa e inadeguata dei Patronati negli Istituti.*

Nel territorio della Regione Lazio emerge una sostanziale disomogeneità rispetto alla presenza dei patronati nelle carceri: se da una parte diversi sono gli istituti penitenziari che possono contare sulla presenza di un servizio di patronato che opera con regolarità, in alcuni contesti persistono invece importanti difficoltà che limitano di fatto l'accesso alle prestazioni socio-assistenziali da parte della popolazione detenuta. Difficoltà significative si registrano in particolare in alcuni istituti penitenziari di Roma, dove il numero importante dei detenuti ristretti comporta un notevole impegno anche in termini di risorse impiegate e dove invece la

presenza del patronato non risulta essere strutturata. Problematiche sono emerse pure nell'accesso e nella fruizione di servizi e prestazioni socio-assistenziali a seguito di recenti innovazioni telematiche apportate dall'INPS, ma non supportate dall'Amministrazione penitenziaria.

- *Problematiche relative alla presenza di stranieri in carcere*

Le difficoltà di comunicazione dovute alla lingua e alla diversità di cultura pongono seri limiti al trattamento penitenziario degli stranieri in carcere. Le fasi del procedimento penale che risultano determinare le maggiori problematiche sono relative all'ingresso in carcere, all'inserimento nel contesto penitenziario e all'accesso alle opportunità trattamentali.

Analogo al problema delle certificazioni anagrafiche per gli italiani è quello specifico che riguarda gli stranieri il cui **permesso di soggiorno** scada durante il periodo di detenzione. Gli uffici immigrazione delle Questure – in particolare nel caso di Roma – tendono infatti a dissuadere l'Amministrazione penitenziaria dall'istruzione della pratica di rinnovo, giudicata – evidentemente – non urgente o a esito infausto, impedendo agli stranieri l'accesso a talune prestazioni sociali o previdenziali e destinandoli a una condizione di irregolarità al termine della detenzione.

Peraltro, si registrano tuttora resistenze nell'adozione di procedure che consentano l'**identificazione** in carcere degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio italiano, procedure che consentirebbero di limitare il periodo di reclusione post-detenzione nei CPR. Un ulteriore aspetto che meriterebbe attenzione è rappresentato dall'attuale impossibilità di inoltrare la richiesta di **asilo politico** dal carcere nelle modalità previste dalla legge. Si tratta di un aspetto non secondario se si considera che spesso il momento della detenzione intercetta e mette in evidenza domande che rivelano problematiche precedentemente non risolte, come quella nel caso in esame della permanenza sul territorio italiano senza titolo di soggiorno.

4.4. L'intervento presso le Amministrazioni pubbliche competenti

Alla luce delle criticità riscontrate e delle doglianze manifestate dalle persone private della libertà, il Garante si attiva presso le competenti amministrazioni pubbliche affinché esse possano essere affrontate e risolte in via bonaria, incentivando la propensione alla fiducia nei confronti degli interlocutori istituzionali da parte delle persone private della libertà, componente essenziale per l'efficacia del trattamento (custodiale, penitenziario o socio-sanitario) in corso.

Accanto alla interlocuzione con le amministrazioni competenti, come previsto dalla legge istitutiva, il Garante coopera con istituzioni, enti e associazioni per il perseguimento dei propri obiettivi istituzionali.

Nel corso dei primi diciotto mesi del proprio mandato il Garante ha indirizzato alle seguenti autorità le citate note, indicazioni e raccomandazioni:

- ai Responsabili delle Aree Sanitarie presso gli istituti penitenziari, nonché per conoscenza ai Direttori degli istituti stessi, circa la necessaria riservatezza nelle modalità di svolgimento delle visite mediche dei detenuti;
- al Direttore della C.C. di Cassino sulla possibilità d'incrementare e facilitare i contatti con famigliari in via elettronica secondo una procedura già positivamente sperimentata in altri contesti detentivi;
- al P.R.A.P. del Lazio, Abruzzo e Molise per la condivisione della proposta INPS relativa alla risoluzione delle difficoltà inerenti le modalità di accreditamento delle indennità sociali e previdenziali a beneficio dei detenuti;
- al Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria sul blocco delle prestazioni sociali ai detenuti ex artt. 58-61 L. 92/2012 (Legge Fornero);
- al Direttore Generale ASL RM2 sulla salubrità del reparto G9 C.C. Rebibbia Nuovo Complesso "Raffele Cinotti", a seguito delle gravi situazioni di fatiscenza rilevate nel corso di una visita del reparto;
- al Direttore della C.C. di Viterbo sulle criticità rilevate rispetto alle condizioni di vita all'interno l'istituto, causate in gran parte da carenze strutturali;

- al Direttore della C.C. Rebibbia Nuovo Complesso "Raffele Cinotti" riguardo le criticità relative all'igiene personale dei detenuti rilevate nel corso della visita del 29 agosto 2017;
- al Dirigente Sanitario delle Rems di Ceccano e Pontecorvo, e per conoscenza ai Direttori delle ASL di competenza, relativa ai rilievi contenuti nel "Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Commitee for the Prevention of Torture an Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)".
- al Magnifico Rettore dell'Università degli studi Roma Tre con richiesta di estensione dell'esenzione dalle tasse di iscrizione anche ai detenuti iscritti ai "Corsi singoli";
- al Direttore generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Lazio sulla mancata attivazione di corsi scolastici, in particolare due quinte classi, nell'istituto penitenziario di Rebibbia N.C.;
- al Dirigente sanitario della C.C. di Frosinone e per conoscenza al Direttore, relativamente alla mancata fornitura di farmaci non concedibili e farmaci di fascia C pur regolarmente prescritti;
- al Responsabile dell'Area Sanitaria della C.C. di Cassino sui gravi episodi di autolesionismo avvenuti presso l'istituto;
- ai Questori delle provincie del Lazio sull'attuazione delle direttive europee relative ai diritti delle persone arrestate in custodia all'interno dei Commissariati di Polizia.

Oltre a queste specifiche interlocuzioni con le citate Amministrazione, il Garante ha intrapreso le seguenti azioni, nei seguenti campi di interesse del prorpio ufficio:

- *Tutela della salute e assistenza sanitaria*

Uno dei primi atti compiuti dal Garante subito dopo il suo insediamento è stato quello di richiedere formalmente ai direttori generali delle Asl la **riattivazione dei tavoli tecnici congiunti Asl, Garante e istituti penitenziari**, previsti dalla riforma del 2008 per monitorare

il passaggio di competenze e funzioni in materia di tutela della salute delle persone detenute dal ministero della Giustizia al Servizio sanitario nazionale.

Sempre in ambito di tutela del diritto alla salute all'interno dei luoghi di privazione della libertà personale, il Garante ha richiesto al direttore generale della Asl Rm5 - sede delle Rems di Subiaco e Palombara Sabina - di considerare la possibilità di attivare un analogo **tavolo tecnico sulle problematiche specifiche relative ai percorsi terapeutici e riabilitativi individuali dei pazienti internati nelle Rems** di competenza. Ha inoltre sostenuto la proposta avanzata dall'azienda ospedaliera San Giovanni Addolorata di Roma di **riattivare il progetto di telemedicina** avviato tra il 2009 e il 2010 e successivamente interrotto.

- *Istruzione e formazione professionale*

Nel corso del secondo semestre 2016 e nel 2017 sono stati sottoscritti tre protocolli d'intesa che rinnovano la collaborazione dell'Ufficio del Garante con l'Università degli Studi di Roma Tre, con l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata e con Laziodisu – Ente per il diritto allo studio universitario del Lazio. Obiettivo generale delle intese: favorire l'accesso agli studi universitari delle persone detenute negli istituti penitenziari del Lazio e supportarle nel loro percorso formativo.

In particolare, nel **Protocollo di intesa con l'Università di Roma Tre**, a cui aderisce anche il Ministero della Giustizia – Provveditorato regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per Lazio, Abruzzo e Molise, le parti si assumono l'impegno ad agevolare il compimento degli studi universitari dei detenuti favorendo le iscrizioni part-time, utilizzando l'insegnamento a distanza ove consentito dalle misure detentive, organizzando attività di tutoraggio, prevedendo l'adozione di provvedimenti destinati a esonerare gli studenti detenuti dal pagamento di tasse e contributi universitari, fornendo idonei spazi didattici e trasmettendo tempestivamente le richieste degli studenti detenuti per la fissazione delle prove di esame. All'Ufficio del Garante viene attribuita una funzione di raccordo tra le parti, per garantire sostegno ai detenuti nelle procedure burocratiche che riguardano la carriera universitaria e nell'accesso agli strumenti indispensabili per lo studio.

Il **Protocollo d'intesa con l'Università di Tor Vergata** - che vede sempre la partecipazione del Provveditorato regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per Lazio, Abruzzo e Molise – impegna le parti a mettere in atto una serie di attività utili a supportare gli studenti detenuti nel percorso di studi fino al conseguimento del titolo finale, anche sviluppando collaborazioni con ministero dell'Istruzione, università e ricerca, Regioni, Enti locali e agenzie di formazione accreditate. Anche in questo caso l'Ufficio del Garante svolge funzione di raccordo, assicurando il supporto nelle pratiche amministrative e il coordinamento con Regione e Laziodisu perché siano assicurati gli strumenti indispensabili allo studio e per individuare possibili fondi regionali per il finanziamento delle iniziative. L'accordo contempla anche momenti di formazione per dirigenti penitenziari, funzionari dell'area educativa, personale di polizia giudiziaria e docenti universitari, oltre all'attivazione di borse di studio e di ricerca in materia di privazione della libertà e di diritti delle persone che vi sono sottoposte.

Nel **Protocollo tra Garante e Laziodisu** è previsto che l'Ente regionale per il diritto allo studio fornisca il materiale didattico e i libri di testo alle biblioteche penitenziarie, esonerando i detenuti studenti dal pagamento delle tasse universitarie per la parte di competenza regionale. All'Ufficio del Garante spetterà sempre un ruolo di raccordo e di mediazione tra studenti detenuti, università e istituti Penitenziari.

Nella programmazione dell'offerta di istruzione per l'anno scolastico 2017-2018, il Garante si è attivato presso la Direzione regionale dell'Istruzione e l'istituto scolastico territoriale disponibile affinché fosse garantita l'**attivazione del primo corso di scuola secondaria superiore nell'istituto minorile** di Casal del Marmo, atteso che – con l'aumento dell'età di permanenza dei giovani adulti fino al 25° anno di età – è emersa una nuova domanda di istruzione superiore.

Nell'ambito del **Piano strategico per l'empowerment della popolazione detenuta** di cui al § 3.2, il Garante è stato individuato quale organismo di programmazione, monitoraggio e di valutazione delle misure deliberate dalla Giunta e messe in atto dall'Autorità di gestione del Fondo sociale europeo.

- *Diritti sociali e previdenziali*

In data 3 maggio 2017 il Garante ha stipulato un **Protocollo Operativo con il Patronato ACLI – Sede provinciale di Roma e la Direzione degli Istituti Penitenziari di Civitavecchia** per l'attivazione di uno sportello di segretariato sociale all'interno della Casa circondariale e della Casa di Reclusione per erogare i servizi relativi agli accertamenti contributivi, alle prestazioni previdenziali, alle malattie professionali, agli infortuni sul lavoro, all'invalidità civile, ai trattamenti di famiglia, all'indennità di disoccupazione e all'assistenza sanitaria.

- *Certificazioni e atti notori*

Il 19 luglio 2017 il Garante ha sottoscritto un **Protocollo d'intesa con il Provveditore Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria e l'Associazione Italiana Notai Cattolici** avente a oggetto la "Erogazione di un servizio gratuito di consulenza notarile rivolto alla popolazione privata della libertà personale presente negli Istituti Penitenziari presenti nel territorio della Regione Lazio".

- *Tutela dei diritti delle persone private della libertà*

Il 31 marzo 2017 è sottoscritto un **protocollo d'intesa a titolo gratuito con l'Associazione Antigone** con il fine di integrare l'attività di monitoraggio e intervento del Garante con le competenze maturate nell'ambito dello "Sportello per i diritti" da tempo attivo presso la Casa Circondariale di Roma Rebibbia Nuovo Complesso.

In data 7 agosto 2017 il Garante ha sottoscritto l'**Accordo di collaborazione con il Garante nazionale per il monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato**, in attuazione del Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio di rimpatri forzati" finanziato al Garante Nazionale dal Fondo Asilo Migrazione Integrazione 2014/2020 del Ministero dell'Interno.

Il 22 dicembre 2017 il Garante ha sottoscritto un **protocollo di intesa con la Direzione della Casa circondariale di Cassino e l'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale – Dipartimento di Economia e Giurisprudenza** per l'apertura in carcere di uno sportello per i diritti dei detenuti. Il protocollo sottoscritto consentirà alle persone detenute di

avere un primo orientamento sui loro diritti attraverso una costante presenza in carcere di una equipe di docenti, tutor e studenti di giurisprudenza.

4.5. *Le iniziative di sostegno alle persone private della libertà e di sensibilizzazione della cittadinanza*

Infine, il Garante – nell'ambito delle proprie competenze – partecipa e/o promuove attività, accordi, bandi e iniziative a sostegno delle persone private della libertà, ovvero di sensibilizzazione della cittadinanza alla loro condizione.

- *Promozione di attività culturali e sportive all'interno dei luoghi di privazione della libertà*

Nel mese di novembre del 2016, a valere sulle disponibilità finanziarie del Garante nell'ambito degli stanziamenti di bilancio del Consiglio regionale, è stato predisposto l'Avviso pubblico relativo alla "**Promozione di attività ed eventi culturali e ricreativi da realizzare negli istituti penitenziari del Lazio, nell'istituto penale per minorenni Casal del Marmo – Roma e nel Centro di identificazione e espulsione di Ponte Galeria – Roma**" (determinazione dirigenziale 871/2016). La graduatoria approvata ha permesso il finanziamento di dieci progetti, che spaziano dai laboratori teatrali e artistici ad iniziative di cultura sociale. Tutti i progetti selezionati sono stati volti a favorire il miglioramento della condizione detentiva e il reinserimento sociale delle persone private della libertà.

Nel mese di gennaio del 2017, nell'ambito del Protocollo d'intesa con l'Università degli studi di Roma Tre, il Garante e il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre hanno cofinanziato un **assegno di ricerca dedicato alla memoria del Prof. Massimo Pavarini**, studioso di fama mondiale dei sistemi di privazione della libertà.

In occasione della mostra d'arte contemporanea *Please come back. Il mondo come prigione?*, esposta presso il MAXXI di Roma dal 9 febbraio al 28 maggio 2017, il 19 aprile il Garante ha promosso con la Fondazione MAXXI il Convegno nazionale **Il mondo come**

prigione? Carcere, diritti, giustizia, cui hanno partecipato, tra gli altri, il Presidente del collegio del Garante nazionale delle persone private della libertà, Prof. Mauro Palma, e il Presidente del Pontificio Consiglio per la Cultura, Mons. Giancarlo Ravasi.

A settembre del 2017 (con determinazione n. 662/2017) è stato predisposto un nuovo Avviso pubblico relativo alla "**Promozione di attività culturali, sportive e ricreative da realizzare negli istituti penitenziari del Lazio, nell'istituto penale per minorenni Casal del Marmo – Roma, nelle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza e nel Centro di Permanenza per il Rimpatrio di Ponte Galeria – Roma**", volte a favorire il miglioramento della condizione detentiva e il reinserimento sociale delle persone private della libertà. L'Avviso, rivolto alle Associazioni, ai Comitati che svolgono attività senza scopo di lucro e alle Associazioni o Circoli costituiti da detenuti all'interno degli istituti penitenziari, ha posto particolare attenzione alle attività ed eventi culturali, sportivi e ricreativi realizzati con la partecipazione diretta delle persone private della libertà, ovvero offerte alla loro fruizione.

5. Raccomandazioni

Alla luce delle azioni svolte, delle iniziative intraprese e delle difficoltà incontrate nella tutela dei diritti delle persone private della libertà, si indicano di seguito alcune raccomandazioni indirizzate alle Amministrazioni e alle Autorità competenti.

Nelle responsabilità della Regione, attualmente, due sembrano essere i campi di intervento più rilevanti e urgenti: l'assistenza sanitaria e la programmazione dell'intervento sociale.

Quanto all'**assistenza sanitaria**, si raccomanda:

- L'**adozione dei piani regionali e locali di prevenzione del rischio suicidario**, come previsto dalle Linee guida nazionali approvati in Conferenza Stato-Regioni nell'agosto scorso;
- La **attivizzazione delle articolazioni di salute mentale non ancora operative** e la **definizione di procedure e risorse per la presa in carico da parte dei servizi di salute mentale dei detenuti con patologie psichiatriche**
- L'**implementazione della cartella clinica informatizzata** con capacità comunicativa tra carcere e territorio e tra carceri di diverse regioni
- La **ridefinizione delle funzioni dell'ex-Centro clinico di Regina Coeli e dei reparti di medicina protetta degli ospedali Pertini di Roma e Belcolle di Viterbo** nell'ambito dell'offerta sanitaria regionale riservata al sistema penitenziario;
- L'adozione e l'adeguata pubblicizzazione della **Carta dei servizi sanitari** di ciascun istituto penitenziario
- La **rapida realizzazione delle Rems definitive** e il **rafforzamento dei servizi territoriali e comunitari**, anche al fine di decongestionare le strutture di internamento,

concepite dal legislatore nazionale come extrema ratio di intervento nei confronti dei non imputabili

A fini di governo del sistema, si auspica la **ricostituzione dell'Osservatorio permanente sulla sanità penitenziaria** istituito con deliberazione della Giunta regionale 13 marzo 2009, n. 137.

Quanto alla **programmazione dell'intervento sociale**, si riportano qui le raccomandazioni già formulate a beneficio del Consiglio regionale in occasione della trasmissione da parte della Giunta della proposta di Piano sociale triennale:

- Prevedere il **coinvolgimento nella definizione dei Piani di Zona delle direzione degli istituti penali e penitenziari, delle direzioni sanitarie delle Rems, degli uffici dell'Esecuzione Penale Esterna** come soggetti di consultazione che insistono per competenza territoriale sui relativi Distretti Sociosanitari nonché l'acquisizione del parere del Garante su ciascun Piano di Zona nell'ambito della verifica effettuata dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 50, comma 1, della legge 10 agosto 2016 n. 11;
- alla luce della impossibilità di accesso ai Punti unici di accesso (PUA) territoriali alle prestazione socio-sanitarie delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà e della presenza in tutti gli istituti penali e penitenziari di presidi sanitari ai sensi del DPCM 1 aprile 2008 e successive determinazioni, si propone di prevedere l'**attivazione di un PUA di prossimità in ciascun luogo di privazione della libertà**, attraverso l'acquisizione delle necessarie professionalità di servizio sociale e l'integrazione dell'offerta socio-sanitaria;
- nell'ambito degli strumenti per l'integrazione dell'offerta socio-sanitaria a beneficio delle persone detenute, i piani di zona dei distretti su cui insistono gli istituti penitenziari e altri luoghi di privazione della libertà si auspica che adottino **misure di incentivazione della presenza al loro interno dei Patronati e dei CAF - Centri di Assistenza Fiscale** indispensabili per l'accesso a molteplici prestazioni sociali, socioassistenziali, di sostegno al reddito, ai servizi di pubblica utilità e alle agevolazioni esistenti;

- prevedere la realizzazione di una **rete di soluzioni abitative** accessibili a ex detenuti (liberi da non oltre ventiquattro mesi), condannati in esecuzione penale esterna, detenuti in permesso-premio, familiari di detenuti residenti fuori Regione in visita ai parenti ristretti negli istituti penali e penitenziari del Lazio;
- prevedere la predisposizione di una **rete di strutture di accoglienza** per persone sottoposte a misure cautelari personali, condannate in esecuzione penale o sottoposte a misura di sicurezza che - in ragione delle loro condizioni psico-fisiche – abbiano bisogno di programmi di recupero e di riabilitazione esterni al circuito penitenziario;
- prevedere la predisposizione di **progetti di mediazione culturale** a sostegno degli stranieri privati della libertà sin dal momento del fermo e del loro ingresso negli istituti penali, nelle Rems e, in accordo con la Prefettura, nel Cpr di Roma.

Alle Amministrazioni Penitenziaria e della Giustizia minorile, si raccomanda:

- la **predisposizione di un piano di risanamento degli istituti e di adeguamento alla normativa vigente** delle stanze detentive, dei servizi igienici e comuni, nonché dei percorsi dei familiari in visita;
- **la territorializzazione, la stabilità o comunque la continuità dei percorsi trattamentali** offerti alla popolazione detenuta;
- l'**adeguamento infrastrutturale, la dotazione di base e la semplificazione normativa per l'accesso ai servizi informatici**, necessari ormai non solo alla comunicazione con congiunti e terze persone, ma anche per l'istruzione di pratiche amministrative essenziali;
- l'**incentivo alle relazioni con la comunità esterna** anche attraverso l'adozione di strumenti di sorveglianza dinamica che non obblighino al controllo in presenza di qualsiasi attività proposta ai detenuti;
- la **realizzazione di veri e propri poli universitari penitenziari con sezioni dedicate**, fornite di ambienti e attrezzature idonee allo studio e alla relazione con il personale docente;

- l'autorizzazione alla **partecipazione ad attività in comune tra persone di generi e regimi diversi**, al fine di non impedire alle componenti minoritarie di godere di un'offerta culturale, di istruzione o lavorativa significativa;
- la **diffusione di buone pratiche**, quali la tracciabilità delle proprie istanze da parte dei detenuti (Regina Coeli), la commercializzazione all'esterno dei prodotti realizzati in carcere anche attraverso esercizi aperti sul muro di cinta (Rebibbia femminile e Terza casa), la facilitazione all'esercizio del diritto di voto nelle consultazioni elettorali (ancora Regina Coeli), il coinvolgimento dei detenuti in corsi di *peer supporter* nella prevenzione del disagio e del rischio suicidario (Civitavecchia).

All'Amministrazione dell'Interno si raccomanda di

- **adeguare gli spazi di vita e di pernottamento del Centro di permanenza per il rimpatrio di Roma-Ponte Galeria** a standard accettabili, nonché di
- **incentivare la presenza della comunità esterna** per garantire un minimo di offerta culturale e di intrattenimento alle persone che vi sono ospitate;
- **consentire le richieste di rinnovo di permesso di soggiorno dalla detenzione**, al fine di garantire la regolarità del soggiorno (seppur sub iudice) della persona privata della libertà a fine detenzione.

Ai Comuni sedi di istituti penitenziari o di altri luoghi di privazione della libertà, si raccomanda di

- **garantire l'accesso delle persone private della libertà ai servizi anagrafici e certificatorii**, anche attraverso una presenza periodica di funzionari comunali presso gli istituti;
- nella programmazione dell'intervento sociale territoriale **prevedere misure a sostegno delle persone private della libertà e delle loro famiglie**.

A tutte le amministrazioni pubbliche si raccomanda di **offrire opportunità di reinserimento lavorativo delle persone private della libertà** attraverso il riconoscimento del valore sociale del loro impiego in lavorazioni e progetti di interesse collettivo e di incentivare il settore privato ad analoghe azioni.

Il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà

Stefano Anastasìa

I Coadiutori del Garante

Alessandro Compagnoni
Mauro Lombardo

Consulente legale del Garante

Simona Filippi

La Struttura di supporto

Personale Regione Lazio
Rosina Sartori – Dirigente
Rosanna Costantini – Posizione di alta professionalità
Ciro Micera – Posizione Organizzativa
Nicoletta Capelli, Fabio Lippo, Daniela Lautizi,
Micaela Polese, Annamaria Rossilli, Claudio
Libero Pisano

Personale LazioCrea
Cecchetti Irene, Foi Sara, Gui Fabio, Lanzalaco Patrizia,
Napoli Monica, Salemme Claudio

Personale di vigilanza
Casimiro Ciulla, Pietro Procino

Nel licenziare la presente relazione agli organi regionali, il Garante ringrazia i Coadiutori, la Dirigente e tutto il personale della Struttura di supporto, nonché Francesca Cancellaro, Lorenzo Fanoli, Simona Filippi, Valentina Fiore e Ivan Vaccari, per la preziosa collaborazione prestata nella sua redazione.

Il Garante ringrazia altresì i dirigenti e il personale dell'Amministrazione penitenziaria, delle Prefetture e delle Questure, della Regione Lazio, delle Asl e dei Comuni nel cui ambito siano attivi luoghi di privazione della libertà per la disponibilità manifestata al lavoro svolto e per la fornitura di alcune delle informazioni presenti in questa Relazione.