



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL LAZIO



GARANTE
DIRITTI
DETENUTI

RELAZIONE 2021/2022

ai sensi dell'art. 7 L.R. 31/2003



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL LAZIO



GARANTE
DIRITTI
DETENUTI

Relazione sull'attività svolta e sui risultati ottenuti

ai sensi della legge regionale del Lazio 6 ottobre 2003, n. 31

Annualità 2021-2022

Chiusa redazionalmente il 15 giugno 2023.



IL GARANTE DELLE PERSONE SOTTOPOSTE A MISURE RESTRITTIVE DELLA LIBERTÀ PERSONALE

Stefano Anastasia

I COADIUTORI DEL GARANTE:

Manuel Cartella

Alessandro Compagnoni

LA STRUTTURA DI SUPPORTO:

Massimo Messale, Dirigente della Struttura amministrativa di supporto al Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale e al Garante dell'infanzia e dell'adolescenza

Personale del Consiglio regionale del Lazio:

Matteo Boni, Posizione organizzativa "Coordinamento delle attività amministrative di competenza della Struttura di supporto al Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale e al Garante dell'infanzia e dell'adolescenza"

Nicoletta Capelli, Posizione organizzativa "Supporto alle attività del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale"

Ugo Degl'Innocenti, Posizione organizzativa "Informazione e comunicazione istituzionale del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale"

Francesca Cardinali, Maurizio Donis, Katia Scifoni, Alessia Gargano

Personale LazioCrea:

Gianfranco Corradino, Pietro Fargnoli, Sara Foi, Fabio Gui, Patrizia Lanzalaco, Claudio Salemmè

Personale di vigilanza dell'Ufficio del Garante:

Pietro Procino, Annalisa Raso

Nel licenziare la presente relazione agli organi regionali, il Garante ringrazia i Coadiutori, il dirigente e il personale della Struttura di supporto, il dott. **Lorenzo Fanoli**, l'avv. **Simona Filippi** e l'avv. **Gennaro Santoro** per la preziosa collaborazione prestata nella sua redazione e nel lavoro quotidiano.

Un particolare ringraziamento al personale regionale, LazioCrea e di vigilanza assegnato ad altro incarico o collocato in quiescenza nel corso del biennio o nelle more della redazione della relazione: **Irene Cecchetti, Casimiro Ciulla, Daniela Lautizi, Fabio Lippo e Ciro Micera**.

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.

Indice

1.	<i>Il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà della Regione Lazio nel quadro della normativa nazionale e regionale</i>	5
1.1.	<i>Ambiti e funzioni del Garante alla luce della legge regionale istitutiva e delle sue successive modificazioni</i>	5
1.2.	<i>Poteri, facoltà e garanzie riconosciute ai Garanti regionali e locali dalla legislazione nazionale</i>	7
1.2.1.	<i>Il potere di accesso ai luoghi di privazione della libertà</i>	7
1.2.2.	<i>La ricezione dei reclami</i>	8
1.2.3.	<i>I colloqui e la corrispondenza</i>	8
2.	<i>La privazione della libertà personale nel territorio regionale del Lazio</i>	10
2.1.	<i>La privazione della libertà per motivi di giustizia</i>	10
2.1.1.	<i>Gli istituti penitenziari per adulti</i>	10
2.1.2.	<i>Il sistema della giustizia minorile</i>	21
2.1.3.	<i>Le Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza</i>	24
2.2.	<i>La privazione della libertà per motivi di polizia, di sicurezza e amministrativi</i>	27
2.2.1.	<i>Le camere di sicurezza delle forze di polizia</i>	27
2.2.2.	<i>Il Centro di Permanenza per il Rimpatrio di Roma-Ponte Galeria</i>	28
2.3.	<i>Le misure private della libertà per motivi di salute</i>	30
3	<i>L'attività del Garante</i>	33
3.1.	<i>Le visite all'interno dei luoghi di privazione della libertà personale</i>	33
3.2.	<i>Contatti e prese in carico</i>	35
3.3.	<i>La collaborazione con il Garante nazionale nell'ambito del progetto per il monitoraggio dei rimpatri forzati</i>	36
3.4.	<i>Le azioni di sostegno alle persone private della libertà e le iniziative di sensibilizzazione della cittadinanza</i>	36
3.5.	<i>L'intervento presso le amministrazioni pubbliche competenti</i>	37
3.6.	<i>Le funzioni di Portavoce della Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà</i>	40
4	<i>Tem, problemi e politiche regionali</i>	41
4.1.	<i>Le condizioni strutturali degli edifici penitenziari del Lazio</i>	41
4.2.	<i>Tutela della salute e assistenza sanitaria</i>	46

4.2.1	La telemedicina	50
4.2.2	La problematica delle dipendenze in carcere	51
4.2.3	La salute mentale negli istituti penitenziari	52
4.2.4	La presa in carico terapeutica nelle REMS	53
4.2.5	I Servizi psichiatrici di diagnosi e cura nei trattamenti sanitari obbligatori	55
4.3	<i>Telefonate, colloqui e relazioni familiari in carcere</i>	55
4.4	<i>L'annosa questione del vitto e del sopravvitto</i>	57
4.5	<i>Certificazioni anagrafiche e di stato civile e il rinnovo dei documenti</i>	59
4.6	<i>Politiche sociali e prestazioni socioassistenziali</i>	60
4.7	<i>L'istruzione scolastica e universitaria nei luoghi di privazione della libertà</i>	65
4.7.1	L'istruzione universitaria	69
4.8	<i>Gli interventi di formazione professionale per le persone detenute</i>	75
4.9	<i>Il lavoro penitenziario</i>	77
4.9.1	Il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria	77
4.9.2	Il lavoro alle dipendenze di soggetti terzi	81
4.9.3	Dati sul lavoro negli istituti penitenziari del Lazio nel 2022	84
4.9.4	La Regione Lazio e la promozione del lavoro in ambito penitenziario	87
4.10	<i>Le attività culturali, sportive e trattamentali nei luoghi di privazione della libertà. I contributi della legge regionale n. 7/2007</i>	88
4.11	<i>La condizione detentiva delle persone transgender e transessuali</i>	95
4.12	<i>Le misure alternative alla detenzione per adulti</i>	96
4.12.1	La Casa di Leda per l'accoglienza di donne detenute con figli minori	101
4.12.2	La messa alla prova e le misure di comunità	102
4.13	<i>Organizzazione e problemi del carcere minorile di Roma</i>	102
4.14	<i>La detenzione amministrativa nel CPR e le condizioni degli stranieri detenuti</i>	104
4.14.1	La detenzione amministrativa degli stranieri irregolari nel CPR	104
4.14.2	Le condizioni degli stranieri detenuti negli istituti penitenziari	105
4.15	<i>"Eventi critici": le morti gli atti di autolesionismo nei luoghi di privazione della libertà nel Lazio</i>	107
5.	Raccomandazioni	110
	Legenda delle abbreviazioni e degli acronimi	114

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 (Difensore civico, Garante dell'infanzia e dell'adolescenza e Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale), dall'altro è parte della rete dei garanti delle persone private della libertà istituiti dallo Stato (il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale), dalle Regioni e dagli Enti locali.

1.1. Ambiti e funzioni del Garante alla luce della legge regionale istitutiva e delle sue successive modificazioni

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 sottoposte a misure restrittive della libertà personale (art. 1, LR 31/2003).

Alla luce dell'art. 1, comma 2, della legge istitutiva, come riformulato dalla LR. 23 novembre 2022, n. 19, art. 9, comma 126, lettera a), sono "quelle a qualsiasi titolo sottoposte a misure restrittive della libertà personale o interdette ai sensi dell'articolo 414 del codice civile presenti

- Negli istituti penitenziari per adulti,
- Negli istituti penali, nei centri di prima accoglienza e nelle comunità per minori,
- Nei centri di permanenza per i rimpatri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 256 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulle condizioni dello straniero) e successive modifiche,
- Nelle camere di sicurezza delle forze di polizia,
- Nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza,
- Nelle comunità terapeutiche,
- Nelle residenze socio-assistenziali e
- Nelle strutture sanitarie in quanto sottoposte a 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 agli organi regionali gli interventi amministrativi e legislativi da intraprendere per contribuire ad assicurare il pieno rispetto dei diritti delle persone di cui all'articolo 1, comma 2 e, su richiesta degli stessi organi, esprime pareri su atti amministrativi e legislativi che possono riguardare anche dette persone;

g) 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;

g bis) esprime pareri in ordine alle proposte di provvedimenti legislativi e amministrativi di carattere generale nelle materie di propria competenza;

g ter) è audito, su richiesta motivata, presso il Consiglio regionale o presso una commissione consiliare, la Giunta regionale o l'Assessore competente per materia;

g quater) può partecipare, senza diritto di voto, ad eventuali organismi di coordinamento o consultivi istituiti nelle materie di competenza presso la Giunta o il Consiglio regionale;

g quinquies) può accedere, senza necessità di autorizzazione, presso tutti gli uffici della Regione, degli enti dipendenti e delle società partecipate che svolgono attività inerenti alle materie di competenza;

g sexies) ha diritto di accesso a tutta la documentazione necessaria all'esercizio delle proprie funzioni in possesso della Regione, degli enti dipendenti e delle società partecipate;

g septies) formula, nell'esercizio delle proprie funzioni, raccomandazioni alle autorità e agli enti competenti".

Il Garante fa altresì parte dell'Osservatorio permanente sulla sanità penitenziaria, istituito in attuazione del trasferimento di competenze nell'assistenza sanitaria delle persone detenute compiuto con il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri primo aprile 2008. Infine, il Garante, partecipa con gli assessori regionali competenti al tavolo inter-assessorile, istituito con legge regionale 8 giugno 2007, n. 7, al fine di definire le linee di intervento in favore della popolazione in esecuzione penale.

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/OP), 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.

Alla luce dell'Accordo n. 17, adottato dalla Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie locali il 26 febbraio 2015, ai sensi del DM primo ottobre 2012, Allegato A, concernente disposizioni per il definitivo superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari, secondo cui alle persone sottoposte alla misura di sicurezza detentiva si applicano le disposizioni di cui alla legge e al regolamento penitenziario, ivi compreso il potere di accesso dei Garanti, senza necessità di preventiva autorizzazione, nelle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza.

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 i Garanti regionali e locali hanno facoltà 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 autorità cui i detenuti e gli internati possono rivolgere "istanze o reclami, orali o scritti, anche in busta chiusa", norma quindi applicabile sia negli istituti penitenziari per adulti e minori che in REMS.

Analogamente, ai sensi dell'articolo 14, comma 2bis, del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, recante il *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, come modificato dal DL 21 ottobre 2020, n. 130, "lo straniero trattenuto (nei CPR, ndr) può rivolgere istanze o reclami, orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai Garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale".

1.2.3. I colloqui e la corrispondenza

Al di fuori delle interlocuzioni possibili durante le visite svolte sulla base dell'art. 67 OP, 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.

In tema di colloqui, il decreto legislativo n. 123, del 2 ottobre 2018, di riforma dell'ordinamento penitenziario, ha introdotto un nuovo comma 2 nell'art. 18 OP, dedicato espressamente ai colloqui della persona detenuta con il proprio difensore e con il Garante, secondo cui non solo "i detenuti e gli internati hanno diritto di conferire con il difensore [...] sin dall'inizio dell'esecuzione della misura o della pena", ma "hanno altresì diritto di avere colloqui e corrispondenza con i garanti dei diritti dei detenuti". L'assimilazione del colloquio con il Garante a quella di conferire con il difensore conferisce in capo alla persona detenuta un vero diritto e supera alcuni problemi interpretativi emersi con la disciplina previgente, secondo cui i colloqui dei detenuti con i Garanti territoriali erano assimilabili a quelli con i familiari, con le conseguenti limitazioni in ordine alla frequenza e alla riservatezza, particolarmente rilevanti per i detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41bis, secondo comma, OP. 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, OP).

Alla luce del comma 2quater dell'art. 41bis OP, i garanti regionali accedono, nell'ambito del territorio di competenza, all'interno delle sezioni speciali degli istituti, incontrando detenuti e internati sottoposti al regime speciale di massima sicurezza e svolgono con essi colloqui visivi esclusivamente videoregistrati, che non sono computati ai fini della limitazione dei colloqui personali.

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.

Facoltà di colloquio nei CPR e corrispondenza riservata con i suoi ospiti sono implicitamente riconosciuti anche dalla disciplina dell'immigrazione nella misura in cui ammette



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL LAZIO



GARANTE
DIRITTI
DETENUTI

che la persona trattenuta possa rivolgere istanze o reclami, orali o scritti, “anche in busta chiusa”, al Garante nazionale e ai Garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale (cfr. § 1.2.2).

2. La privazione della libertà nel territorio regionale del Lazio

Le diverse forme di privazione della libertà personale hanno come presupposto differenti titoli di legittimazione, che si fondano su

- motivi di giustizia,
- motivi amministrativi e di sicurezza,
- 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 di natura penalistica 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 e Sicilia). A fine 2022 le persone detenute negli istituti penitenziari per adulti del Lazio erano 5.933. La capienza regolamentare complessiva dei quattordici istituti penitenziari della regione riconosciuta dall'Amministrazione penitenziaria era di 5.217 posti, con un tasso di affollamento conseguente pari al 114%, leggermente superiore alla media nazionale del 109%.

La situazione diventa più critica se si considera il numero di posti effettivamente disponibili sulla base di quanto rilevabile dalle schede di trasparenza sui singoli Istituti del Ministero della Giustizia¹, che - a fine 2022 - erano 4.745. Il tasso di affollamento così calcolato raggiunge il 125%, con punte che superano il 150%.

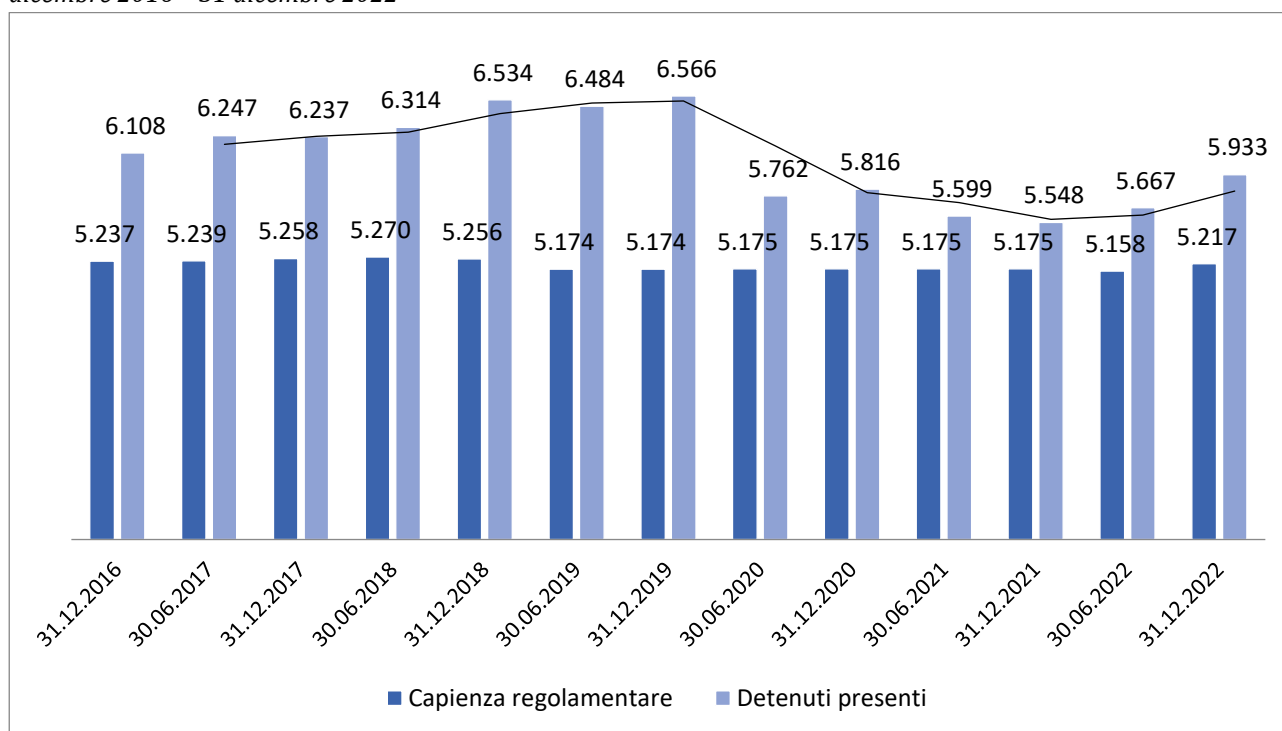
Dopo un biennio di relativo decongestionamento delle presenze in carcere e di riduzione dei tassi di affollamento, nel 2022 i numeri sono tornati a crescere: il numero di presenti è aumentato di 385 unità e conseguentemente il tasso di affollamento ufficiale è incrementato di sette punti percentuali, passando dal 107% al 114%.

¹ https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_2.page

Nella nostra regione, a partire della fine dell'estate 2022, il numero dei detenuti presenti risulta sempre superiore alle 5.900 unità e, quindi, molto vicino alla soglia delle 6.000 che rappresentava il valore di riferimento nel periodo precedente la pandemia.

Inoltre, per quanto attiene specificamente la situazione regionale si conferma la particolare condizione di precarietà di alcune strutture, come si vedrà con maggiore dettaglio nei paragrafi successivi.

Figura 1. Capienza regolamentare degli istituti penitenziari per adulti del Lazio e detenuti presenti. Serie storica 31 dicembre 2016 – 31 dicembre 2022

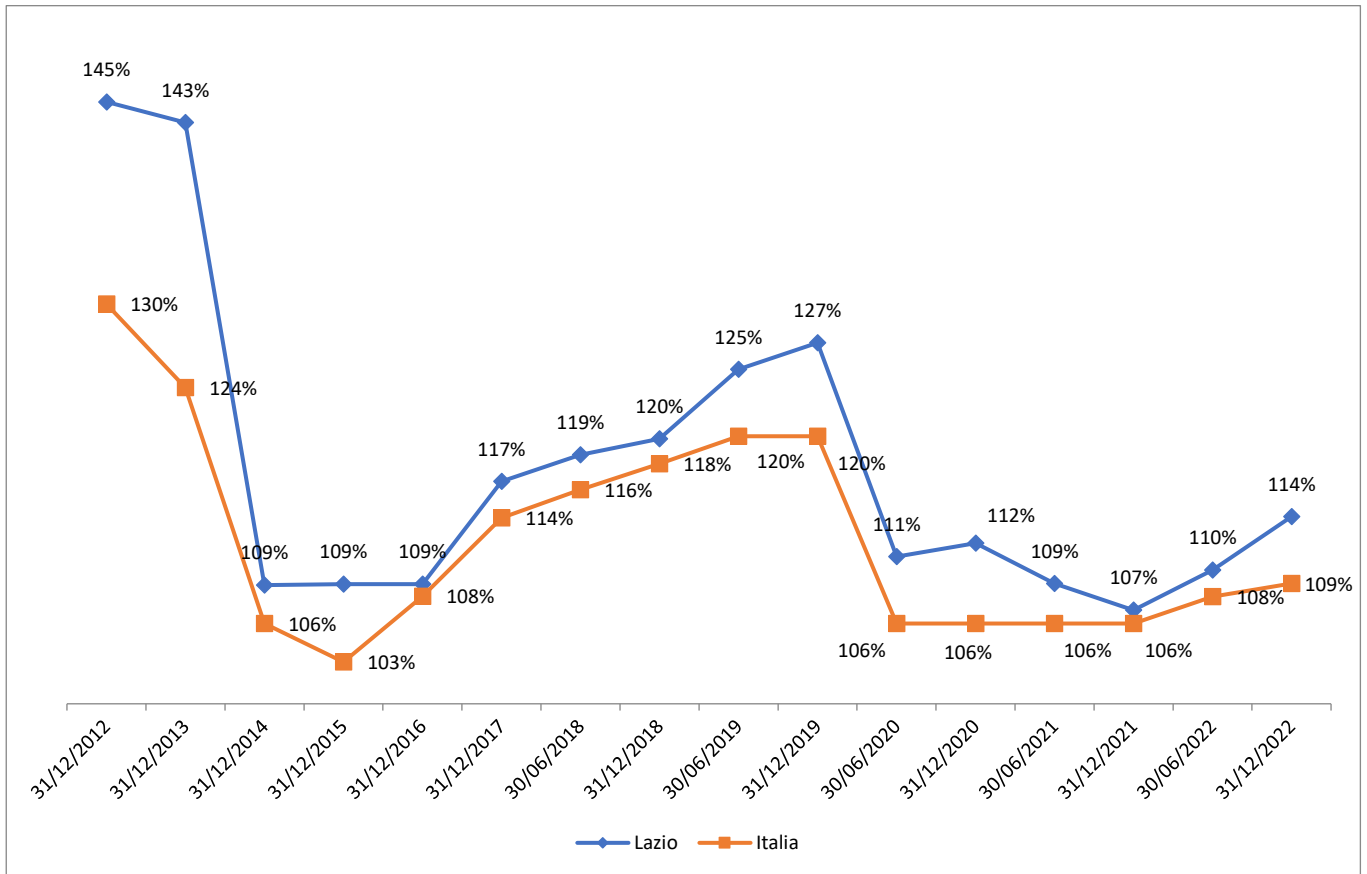


Fonte: nostra elaborazione su dati DAP

Al 31 dicembre 2022 il numero complessivo di detenuti in Italia era di 56.196, a fronte di una capienza regolamentare di 51.328 posti, con un tasso di affollamento – come abbiamo già scritto - pari al 109%. Pertanto, la situazione della nostra regione, dal punto di vista dell'affollamento, risulta più critica che nel resto d'Italia, come del resto è sempre stato sin da prima della sentenza pilota "Torregiani e altri contro Italia", con cui la Corte europea dei diritti umani ha condannato l'Italia in ragione del sovraffollamento strutturale dell'intero sistema penitenziario (fig. 2). A fine 2021 i detenuti presenti in tutta Italia erano 54.134, quindi da allora si è verificato un incremento di 2.022 unità e il tasso di affollamento a livello nazionale è cresciuto di tre punti percentuali, quattro in meno rispetto al Lazio.



Figura 2. Indice di affollamento penitenziario (detenuti presenti/capienza istituti) nel Lazio e in Italia. Serie storica 31.12.2012-31.12.2022



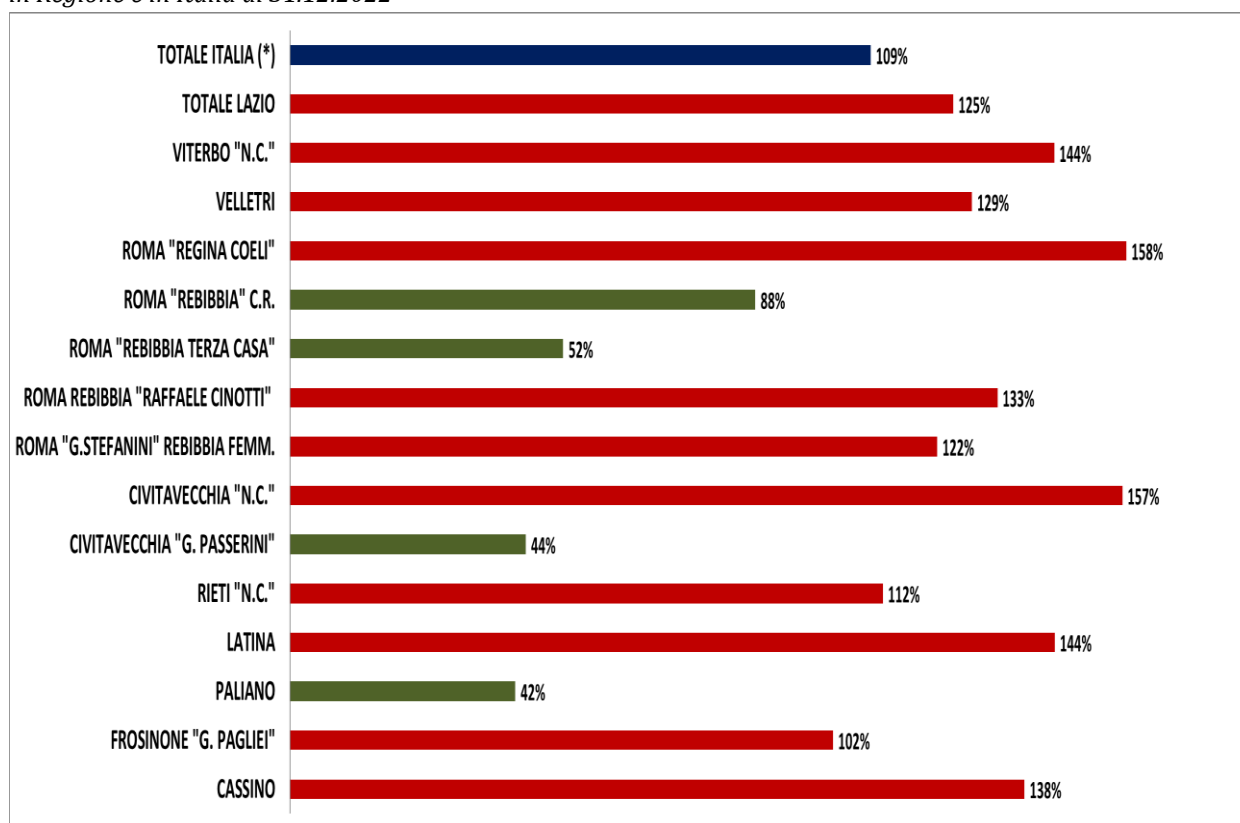
Fonte: nostra elaborazione su dati DAP

Come si può vedere nella figura 3, dettagliata nella successiva tabella 1, che considera anche i dati relativi ai posti effettivamente disponibili il sovraffollamento è diffuso in quasi tutti gli istituti penitenziari della Regione, a eccezione di quelli di Paliano, Civitavecchia Passerini, Roma reclusione e Roma Terza casa, che hanno caratteristiche e finalità peculiari².

Sono particolarmente critiche le condizioni degli istituti di Roma Regina Coeli, Civitavecchia NC Rebibbia Femminile, Latina, Cassino, Viterbo e Rebibbia Nuovo Complesso dove il tasso di affollamento reale supera il 130%.

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)

Figura 3. Indice di affollamento calcolato in base ai posti effettivamente disponibili negli istituti penitenziari del Lazio, in Regione e in Italia al 31.12.2022



Fonte: nostra elaborazione su dati DAP



Tabella 1. Capienza regolamentare, posti effettivamente disponibili e presenze al 31.12.2022 negli Istituti penitenziari del Lazio, in Regione e in Italia, distinte per sesso e nazionalità

Istituto	Tipo istituto	Capienza Regolamentare	Posti effettivamente disponibili e disponibili (*)	Presenti al 31 dicembre 2022		di cui stranieri
				totale	donne	
CASSINO	CC	203	130	180		49
FROSINONE "G. PAGLIEI"	CC	513	465	476		153
PALIANO	CR	156	153	65	3	4
LATINA	CC	77	77	111	29	35
RIETI "NC"	CC	295	289	323		157
CIVITAVECCHIA "G. PASSERINI"	CR	144	144	64		21
CIVITAVECCHIA "NC"	CC	357	311	488	26	239
ROMA "G. STEFANINI" REBIBBIA FEMMINILE	CCF	275	268	327	327	122
ROMA "R. CINOTTI" REBIBBIA NC1	CC	1.173	1.094	1459		493
ROMA "REBIBBIA TERZA CASA"	CC	172	132	68		14
ROMA "REBIBBIA"	CR	445	317	278		53
ROMA "REGINA COELI"	CC	628	628	990		497
VELLETRI	CC	412	406	522		165
VITERBO "NC"	CC	440	404	582		203
TOTALE		5.217	4.745	5.933	385	2.205
TOTALE ITALIA		51.328	n.r.	56.196	2.365	17.683

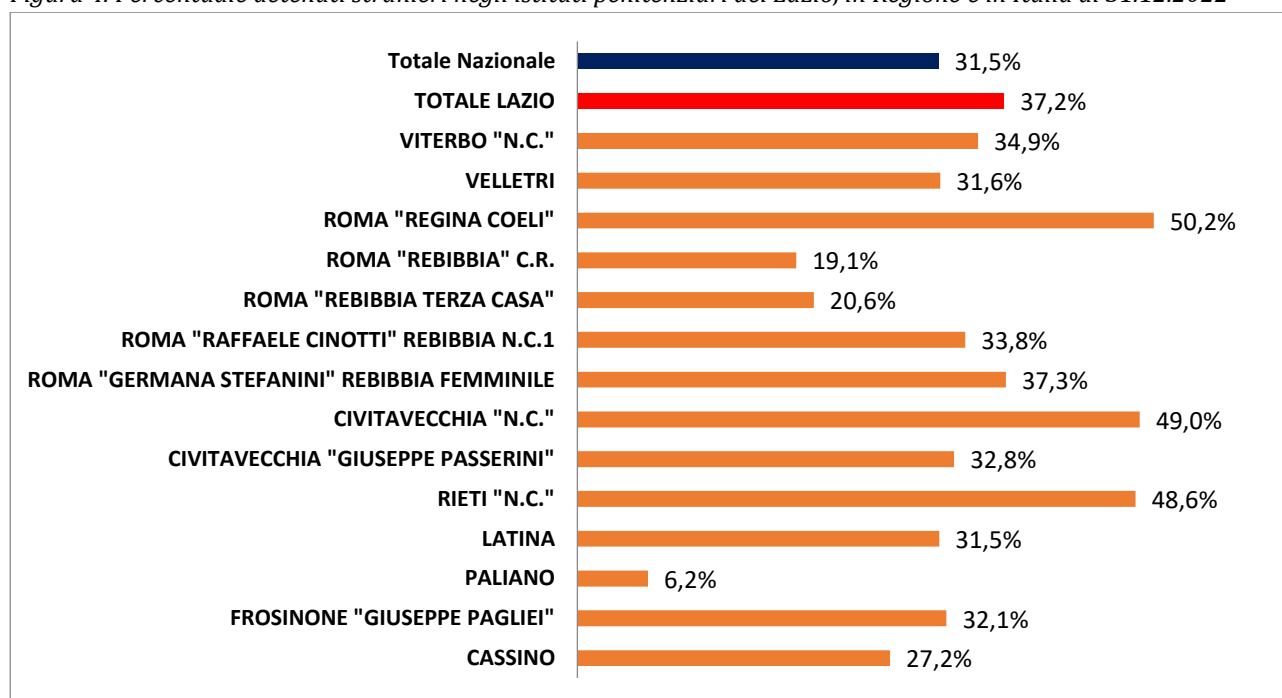
Fonte. Giustizia – DAP

(*) i posti effettivamente disponibili degli istituti del Lazio sono calcolati in base alle schede di trasparenza degli istituti consultabili sul sito del Ministero della Giustizia

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 31.12.2022, la percentuale risultava più alta che sul territorio nazionale (37,2% invece di 31,5%). In particolare in alcuni istituti (Civitavecchia NC, Regina Coeli e Rieti) i detenuti stranieri erano circa la metà della popolazione ristretta.

Si tratta di una situazione consolidata che non si è modificata sostanzialmente nè rispetto allo scorso anno nè rispetto al periodo prepandemico.

Figura 4. Percentuale detenuti stranieri negli istituti penitenziari del Lazio, in Regione e in Italia al 31.12.2022



Fonte: nostra elaborazione su dati DAP



Dei 5.548 detenuti presenti nei quattordici istituti laziali, alla data del 31 dicembre 2022, 4.149 erano condannati in via definitiva, mentre 909 erano in attesa di primo giudizio, 861 appellanti o ricorrenti in Cassazione e 14 in altra posizione.

Tabella 2. Detenuti per posizione giuridica nelle carceri del Lazio. Serie storica dal 31.12.2017 al 31.12.2022

	31.12.2022	31.12.2021	31.12.2020	31.12.2019	31.12.2018	31.12.2017
<i>In attesa di primo giudizio</i>	909	809	1.011	1.209	1.076	946
<i>Appellanti</i>	427	435	508	685	997	753
<i>Ricorrenti</i>	350	375	410	411	463	441
<i>Misti³</i>	84	93	102	126	144	154
<i>Condannati definitivi</i>	4.149	3.820	3.762	4.117	4.076	3.928
<i>Internati⁴</i>	9	8	20	16	12	13
<i>Da Impostare⁵</i>	5	8	3	2	3	2
TOTALE	5.933	5.548	5.816	6.566	6.534	6.237

Nostra elaborazione su dati DAP

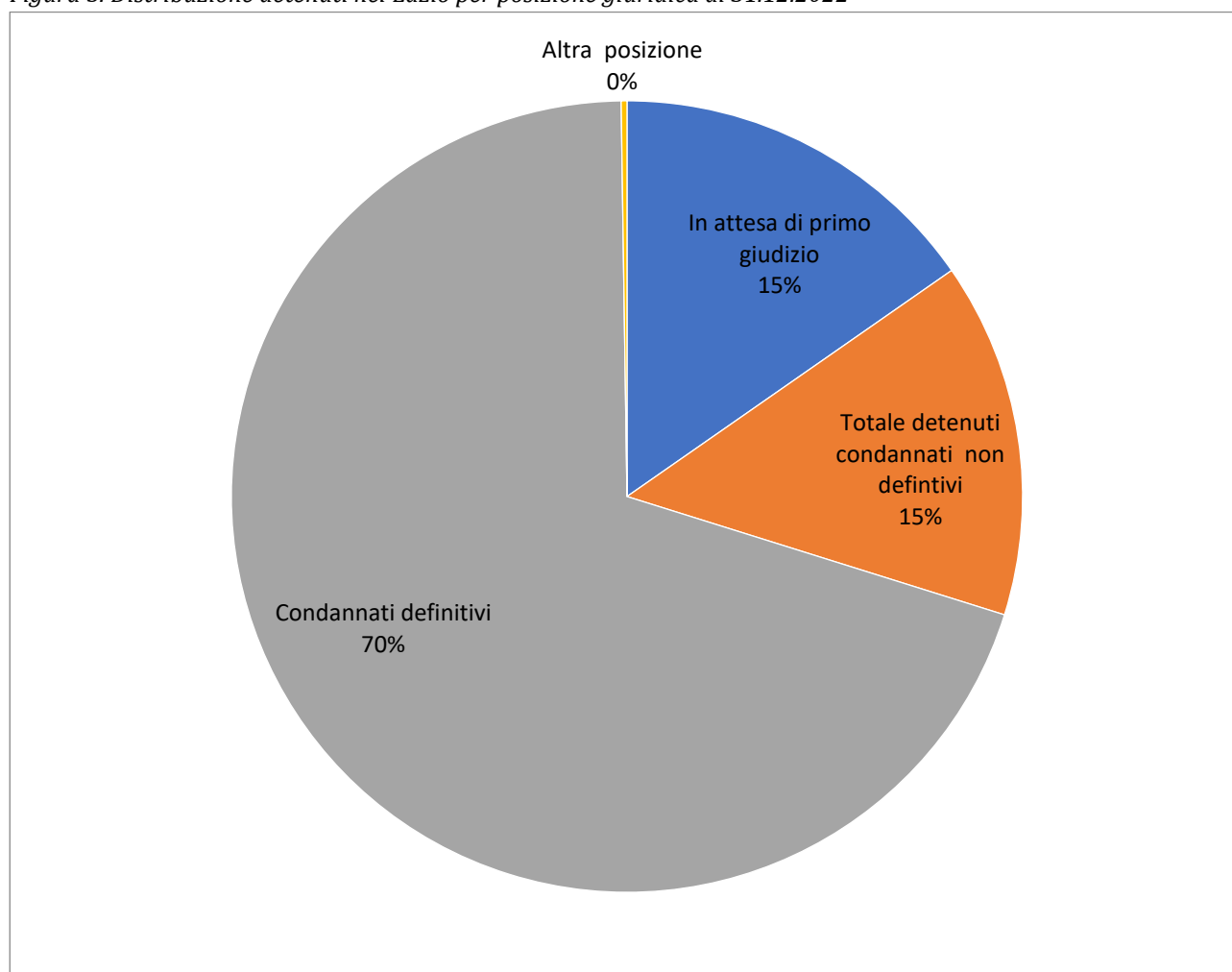
³ Nella categoria “misti” confluiscono i detenuti imputati con a carico più fatti, ciascuno dei quali con il relativo stato giuridico, purché senza nessuna condanna definitiva

⁴ Internate sono le persone destinatarie di misure di sicurezza detentive. In carcere sono sovente ospitati internati che sarebbero destinati a case di lavoro o colonie agricole. Per quanto discutibili siano queste prassi, del tutto illegittime è invece il trattenimento in carcere delle persone destinatarie di misure di sicurezza detentive di tipo sanitario (psichiatriche).

⁵ 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 giuridiche emerge che la popolazione carceraria presente in regione è per il 70% dei casi composta da detenuti definitivi. Tale proporzione è leggermente inferiore al dato nazionale (pari al 71,7%).

Figura 5. Distribuzione detenuti nel Lazio per posizione giuridica al 31.12.2022

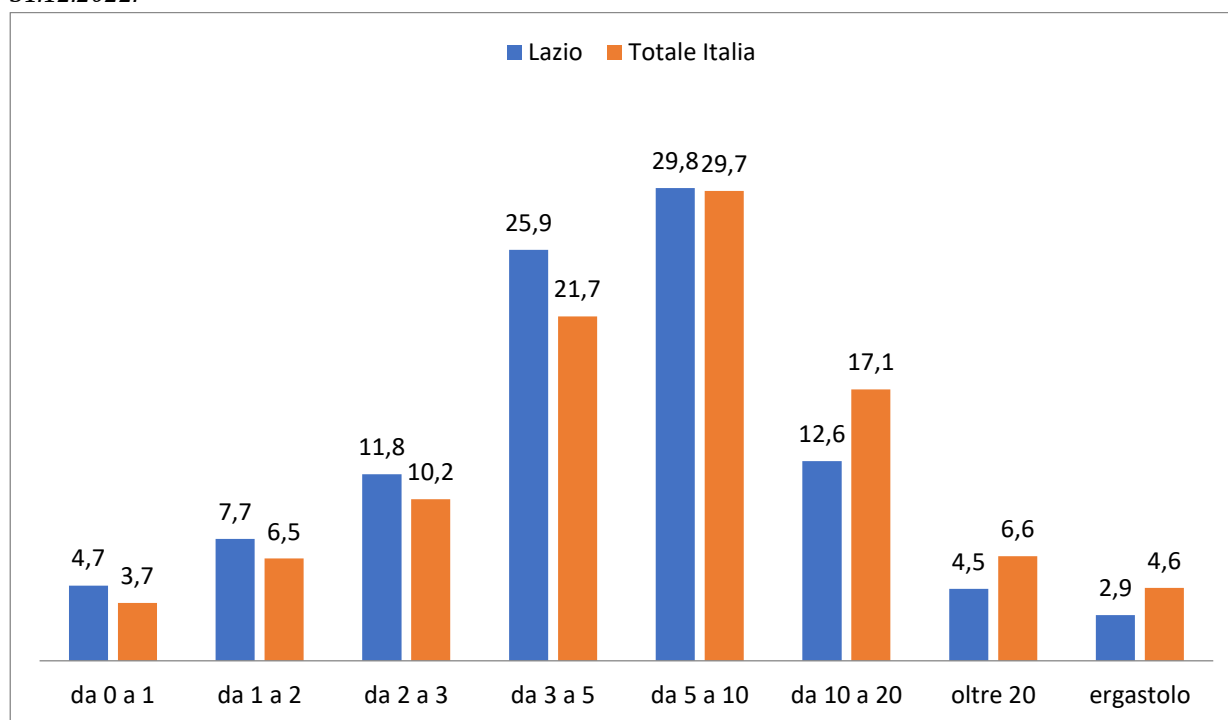


Fonte: Nostra elaborazione su dati DAP.

Va comunque segnalato che l'incidenza dei condannati sulla popolazione detenuta ha fatto un salto durante l'emergenza pandemica, passando dal 63% del 2019 al 65 del 2020 e poi al 69% del 2021, per arrivare al 70% dello scorso dicembre. In questo cambiamento possono aver pesato l'onda lunga di un maggior contenimento dell'uso della custodia cautelare in carcere riscontrabile sin dalla condanna europea per sovraffollamento del 2013, gli indirizzi non custodiali della Procura generale della Cassazione durante l'emergenza del 2020-2021, ma anche una certa sfiducia che ormai è possibile riscontrare sull'accesso alle alternative dalla detenzione.

Dei 4.149 detenuti al 31.12.2022 con pena definitiva, poco più della metà (il 50,1%) ha subito una condanna di durata inferiore ai 5 anni. Si tratta di una percentuale più alta rispetto a quanto si verifica nell'intera Penisola, dove, nel complesso, la percentuale di condannati definitivamente a meno di 5 anni è del 41,8% (figura 6). In sostanza, quindi, nella popolazione carceraria del Lazio risulta decisamente più alta l'incidenza di persone condannate per reati meno gravi rispetto a quanto avviene nel resto d'Italia. Particolarmente grave nel Lazio il dato riguardante i detenuti condannati a pene inferiori a uno o due anni per i quali l'Amministrazione penitenziaria non ha tempo e modo di offrire alcuna opportunità di sostegno per il reinserimento sociale e che finiscono per essere trattenuti in carcere senza altro scopo che quello retributivo o di incapacitazione temporanea, in contrasto con l'art. 27, comma 3, della Costituzione e con la legge penitenziaria.

Figura 6. Distribuzione percentuale dei detenuti condannati in via definitiva per durata della pena inflitta - Dati al 31.12.2022.



Fonte: Nostra elaborazione su dati DAP.

Un ulteriore e importante elemento da considerare, nella composizione della popolazione detenuta all'interno degli istituti penitenziari, riguarda la sua distribuzione per durata della **pena residua**, ancora da scontare (fig. 7). Nella nostra regione sono 1.719 i detenuti che devono scontare una pena residua inferiore ai due anni che è il termine per l'accesso alla detenzione domiciliare ordinaria, esistendone gli ulteriori presupposti di legge, si tratta del 41,2% sul totale di coloro che hanno una pena definitiva. Sono in particolare 863 le persone che hanno un fine pena inferiore a un anno. A fine 2021 i detenuti con pena residua inferiore ai due anni erano 1.579 e sono quindi aumentati di 140 unità (+8,8%).

Figura 7. Detenuti per durata della pena residua. Confronto Italia-Lazio al 31.12.2022 (percentuali)

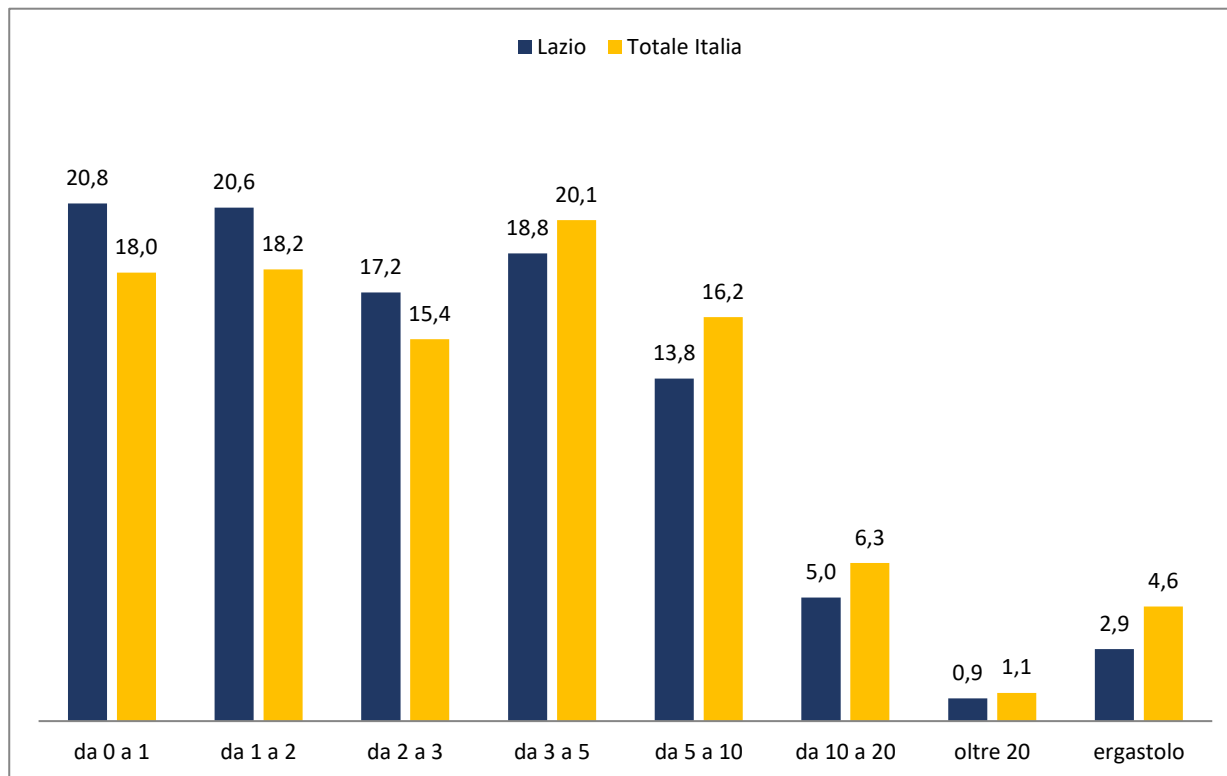
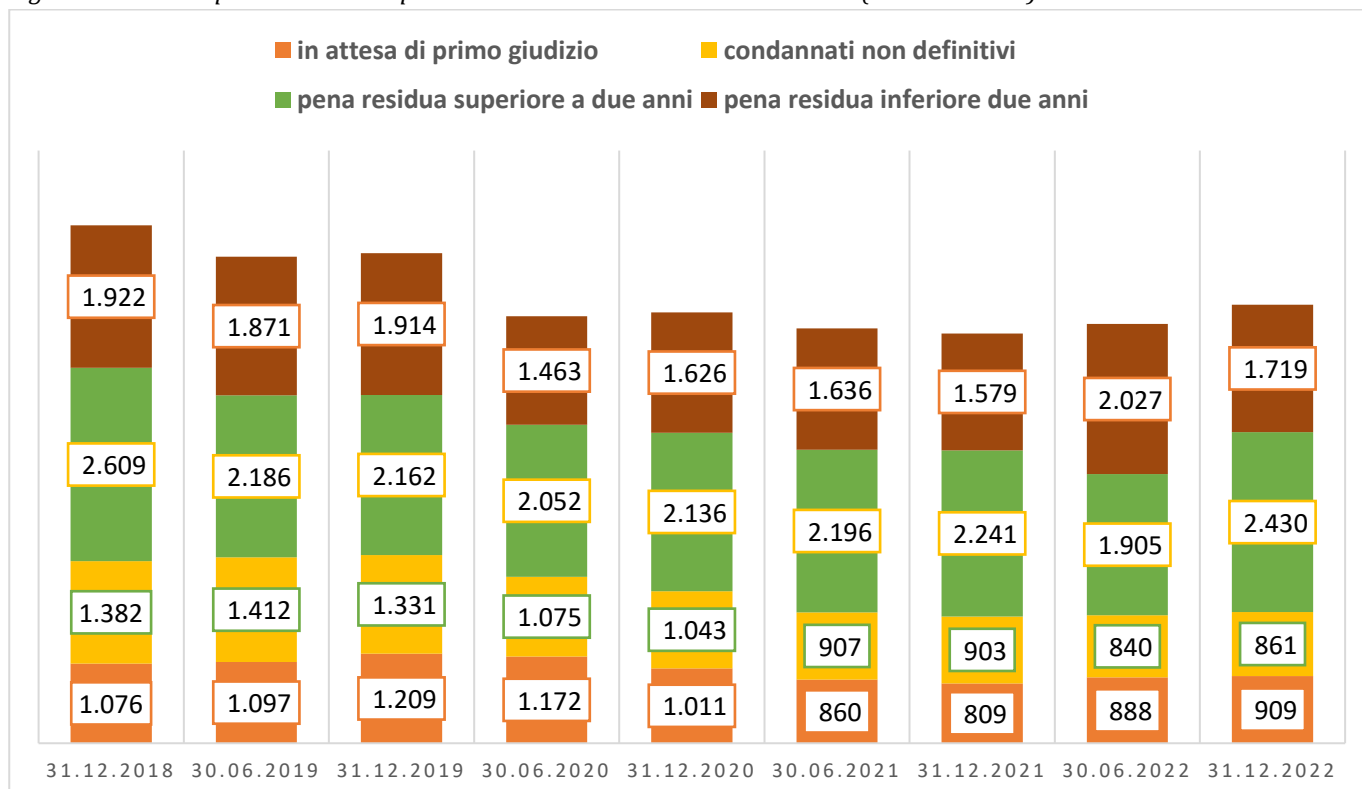


Figura 8. Detenuti per durata della pena residua nel Lazio. Trend 2016-2022 (valori assoluti)



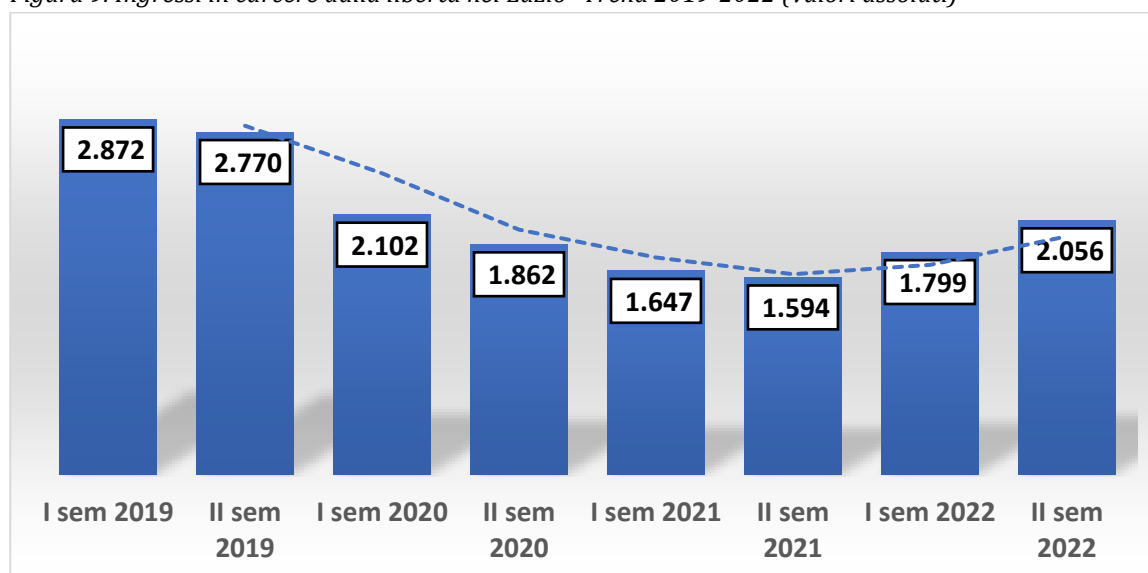
Fonte: Nostra elaborazione su dati DAP.

A completare il quadro della situazione degli Istituti Penitenziari per adulti della regione i dati relativi agli ingressi in carcere dalla libertà dal primo semestre 2019 alla fine del 2022.

Dopo un periodo di costante diminuzione degli ingressi in carcere dalla libertà, durato circa un anno e mezzo e iniziato nei mesi più critici della pandemia da Covid 19, il loro numero sia in Italia e che nel Lazio è tornato crescere in maniera consistente per tutto il corso del 2022. Va qui segnalato anche che in tutta Italia la tendenza alla crescita, invece, si è manifestata già a partire dal dicembre 2020 ed è proseguita a fasi alterne per tutto il 2021, per poi consolidarsi ulteriormente nel 2022.

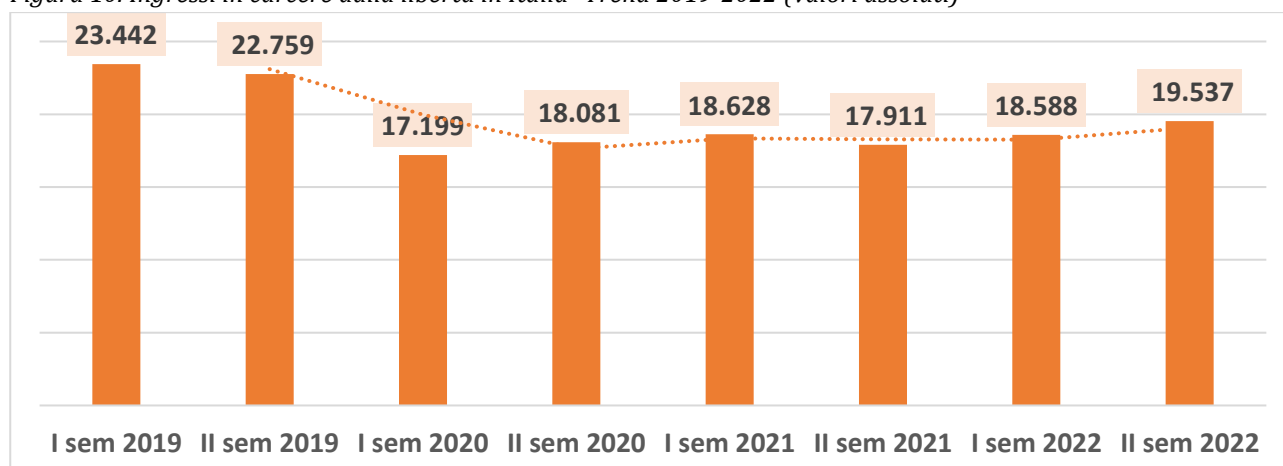
In termini relativi il numero degli ingressi in carcere dalla libertà tra il secondo e il primo semestre dello scorso anno ha fatto registrare un tasso del +14,3% nel Lazio e del +5,1% in Italia. Va tuttavia segnalato anche che il numero degli ingressi in carcere nel 2022, pari a 3.855 in Regione e a 38.125 in tutta Italia, rimane comunque ancora inferiore a quello che si era registrato nel 2019 (5.642 in regione e 46.201 nell'intero Paese).

Figura 9. Ingressi in carcere dalla libertà nel Lazio -Trend 2019-2022 (valori assoluti)



Fonte: Nostra elaborazione su dati DAP.

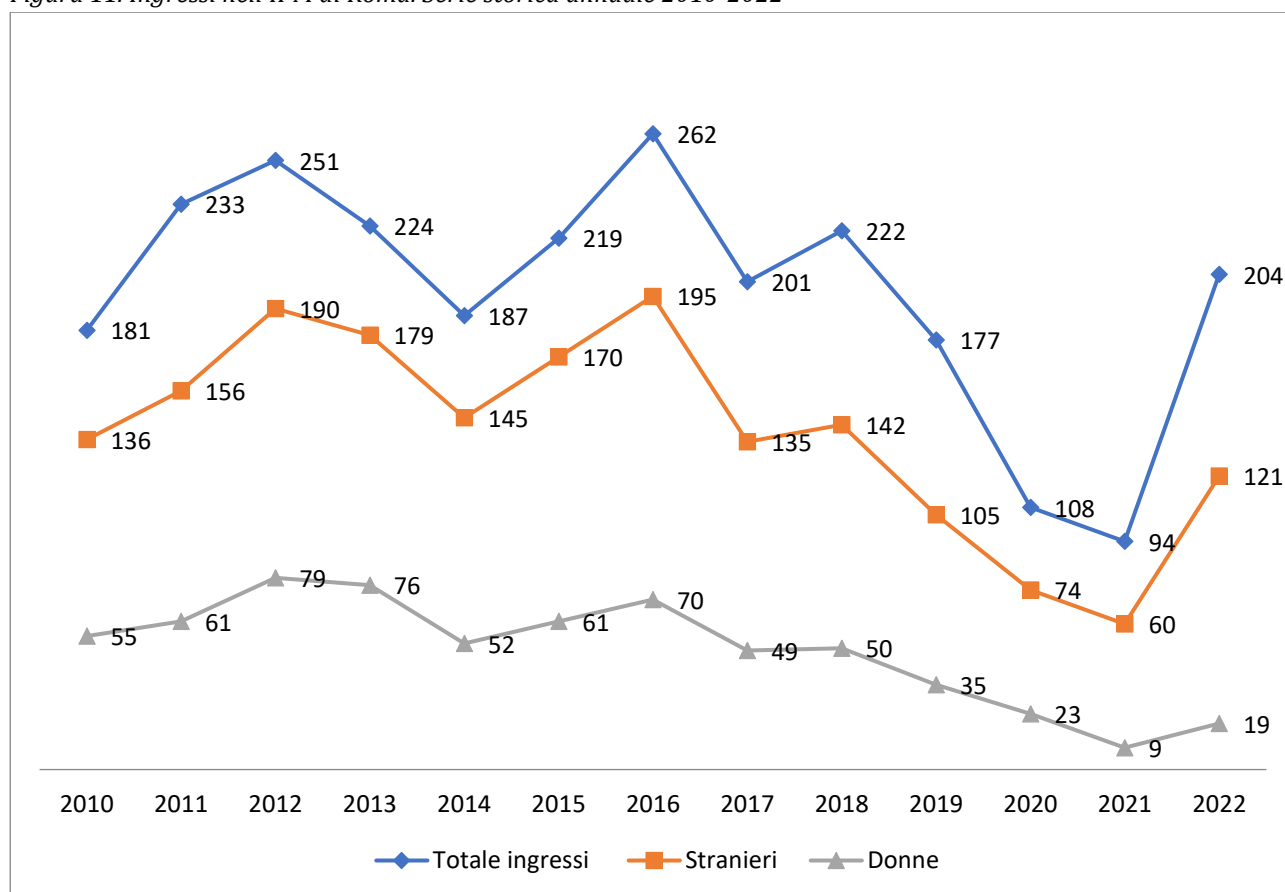
Figura 10. Ingressi in carcere dalla libertà in Italia -Trend 2019-2022 (valori assoluti)



2.1.2 Il sistema della giustizia minorile

Nell'Istituto Penale Minorile Casal del Marmo di Roma, alla data del 31 dicembre 2022, risultavano presenti 43 persone, di cui 17 di nazionalità italiana e 26 straniera. Quasi la totalità dei minori e giovani adulti presenti sono maschi e soltanto 4 sono le ragazze. A fine dicembre 2021 gli ospiti di Casal del Marmo erano 28 e nel dicembre 2020 erano 38. Anche qui si è quindi verificata una inversione di tendenza significativa rispetto agli anni della pandemia che risulta evidente anche da dati illustrati nella figura 11 che sintetizza l'andamento degli ingressi complessivi nell'Istituto di Casal del marmo tra il 2010 e il 2022. Nel 2022 gli ingressi sono stati 204 in crescita sia rispetto ai 94 del 2021 che ai 108 del 2020. I dati riportati, inoltre mostrano come gli ingressi di detenuti stranieri siano costantemente, superiori a quelli dagli italiani (nel 2022 sono stati 121 vs. 83).

Figura 11. Ingressi nell'IPM di Roma. Serie storica annuale 2010-2022



Fonte: Nostra elaborazione su dati del Sistema Informativo Servizi Minorili

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 2022 i minori che hanno fatto ingresso nel CPA di Roma sono stati 129 (di cui 48 stranieri e 81 italiani); le ragazze sono state 16 (13 straniere e 3 italiane). Rispetto al 2021 il numero complessivo di ingressi è cresciuto di 10 unità. Anche in questo caso si è verificata una inversione di tendenza rispetto alle diminuzioni degli ingressi che si era realizzata sia nel 2021 che nel 2020.

Tabella 3. Ingressi nel CPA di Roma. Serie storica 2010-2022 secondo la nazionalità e il sesso

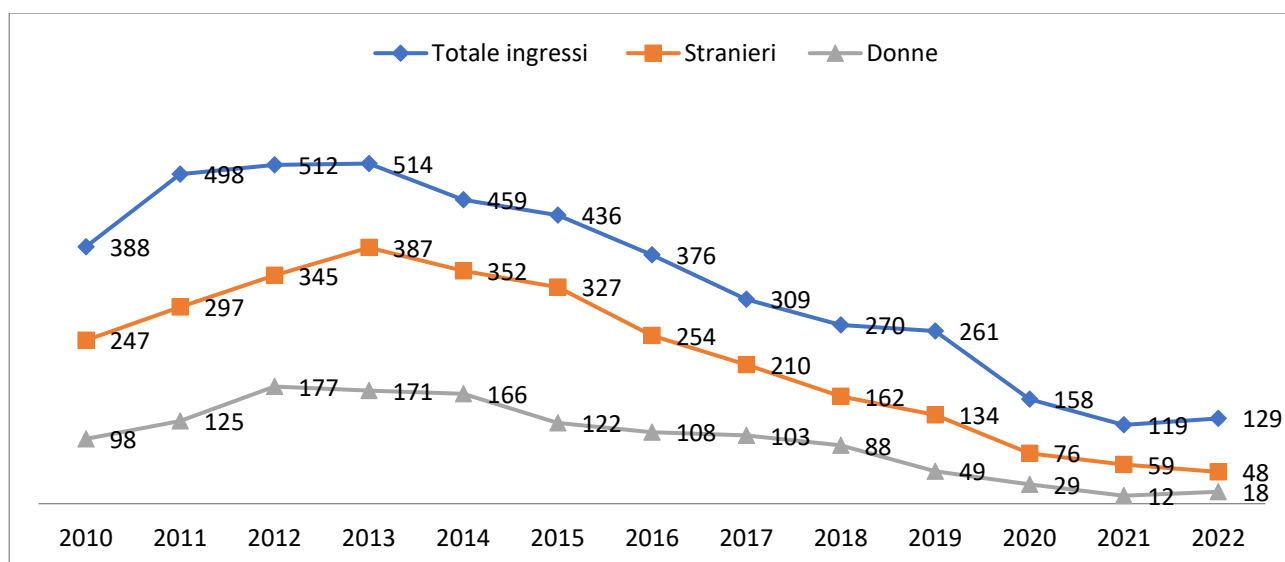
Anno	Italiani			stranieri			totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
2010	134	7	141	156	91	247	290	98	388
2011	190	11	201	183	114	297	373	125	498
2012	156	11	167	179	166	345	335	177	512
2013	113	14	127	230	157	387	343	171	514
2014	97	10	107	196	156	352	293	166	459
2015	102	7	109	212	115	327	314	122	436
2016	112	10	122	156	98	254	268	108	376
2017	93	6	99	113	97	210	206	103	309
2018	94	14	108	88	74	162	182	88	270
2019	122	5	127	90	44	134	212	49	261
2020	78	4	82	51	25	76	129	29	158
2021	60	0	60	47	12	59	107	12	119
2022	78	3	81	35	13	48	113	16	129

Fonte: Sistema Informativo Servizi Minorili

Il rapporto tra ingressi nel CPA (129 nel 2022) e ingressi in IPM (204 nel 2022), per cui - considerato che il sistema della giustizia penale minorile considera la detenzione come *extrema ratio* e molti degli ospiti dei CPA non arriva in IPM - è presumibile che la maggior parte degli ingressi a Casal del marmo arriva da altri istituti, è indice di una forte mobilità interna nella rete degli istituti penali per minori, il che non aiuta il percorso rieducativo e di reinserimento sociale delle ragazze e dei ragazzi soggetti a misura penale detentiva.

Come mostra la figura 12, il numero di ingressi nel CPA – nonostante il lieve incremento del 2022, rimane comunque ancora inferiore rispetto al periodo pre pandemico e comunque va sottolineato che negli ultimi dieci anni si è ridotto di ben 385 unità (dalle 514 del 2013 alle 129 dell'ultimo anno).

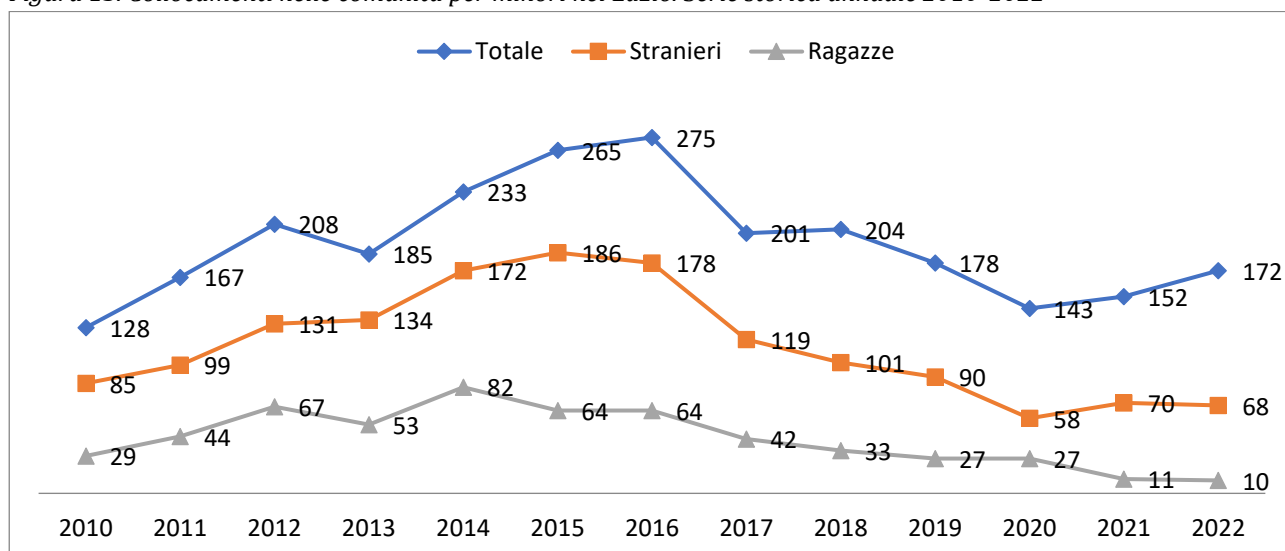
Figura 12. Ingressi nel CPA di Roma. Serie storica annuale 2010-2022



Fonte: Nostra elaborazione su dati del Sistema Informativo Servizi Minorili

Infine, nel 2022 sono stati 172 gli ingressi in comunità deputate all'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria di Roma resi nei confronti di minorenni autori di reato. Gli stranieri sono stati 68, le ragazze 10. Anche in questo caso si registra una crescita degli ingressi rispetto allo scorso anno che al 2020 (figura 13), ma conclusivamente si noti anche la diversa distribuzione dei ragazzi stranieri, che costituiscono il 37% degli ingressi in CPA, ma il 40% di quelli che entrano in comunità e soprattutto il 59% degli ingressi in IPM.

Figura 13. Collocamenti nelle comunità per minori nel Lazio. Serie storica annuale 2010-2022



Fonte: Nostra elaborazione su dati del Sistema Informativo Servizi Minorili

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

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 (di seguito: SSN), denominate Residenze per l'Esecuzione di Misure di Sicurezza (di seguito: REMS). Nel territorio della Regione Lazio attualmente sono attive sei REMS, a Ceccano (FR), Palombara Sabina - REMS Merope e REMS Minerva - e Subiaco (RM), e a Rieti per pazienti di sesso maschile, a Pontecorvo (FR) per ospiti di sesso femminile (si veda la successiva tabella 5). Nel complesso, la capacità del sistema REMS del Lazio è di 106 posti, per un indice di 1,80 posti ogni 100mila abitanti, di gran lunga superiore al dato nazionale (1,20) e secondo solo ai casi molto peculiari della Basilicata e della Liguria⁶.

Al 31 dicembre 2022 risultavano ospitate nelle REMS del Lazio 84 persone su 94 posti letto effettivamente disponibili⁷. Il 31 dicembre del 2021 i presenti erano 59 a causa della riduzione della capienza che era stata determinata dalle esigenze di distanziamento determinate dall'emergenza Covid-19.

Tabella 4. *Persone internate nelle REMS del Lazio per posizione giuridica al 31.12.2022.*

	In misura di sicurezza definitiva	In mds post-detentiva	In misura di sicurezza provvisoria	Totale
REMS CASTORE - SUBIACO	6	3	8	17
REMS PALOMBARA-MEROPE	12	0	5	17
REMS PALOMBARA-MINERVA	6	2	8	16
REMS CECCANO	5	3	5	13
RIETI	6	0	6	12
REMS PONTECORVO (femminile)	6	0	6	12
TOTALE	39	8	37	84

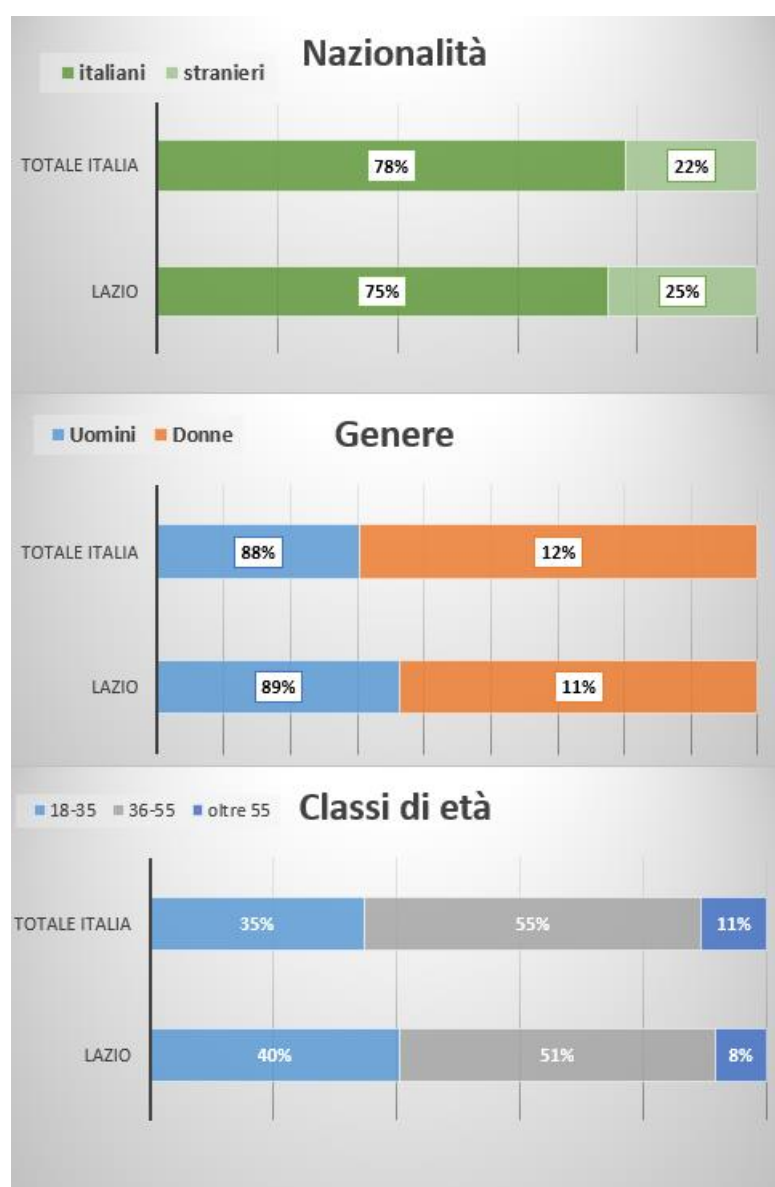
Fonte: Regione Lazio, Direzione Salute e Integrazione Sociosanitaria, Sanità Penitenziaria e REMS;

⁶ Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, *Relazione al Parlamento 2023*, Grafico 3.16, p. 270. La Basilicata è l'unica delle Regioni italiane con meno di un milione di abitanti che ha istituito una REMS che, per quanto ridotta nella capacità (10 pazienti) risulta sovradimensionata rispetto alla popolazione regionale. La Liguria è sede di una REMS destinata a ospitare internandi che non trovino posto nella loro regione di domicilio.

⁷ Per la normativa anti-Covid, fino a tutto il 2022 la capienza di ciascuna REMS è stata ridotta di due unità in modo da consentire l'isolamento degli ospiti in ingresso o positivi al virus. Altri posti sono poi riservati a pazienti temporaneamente ospitati in altre strutture.

Secondo quanto emerge dall'ultima relazione annuale del Garante Nazionale al Parlamento, la composizione sociodemografica delle persone internate nelle REMS del Lazio risulta abbastanza simile per genere a quella nazionale (in Italia le donne sono il 12% mentre nel Lazio sono l'11%). Emergono invece alcune differenze riguardo alla nazionalità e all'età. In particolare nel Lazio presentano un'incidenza maggiore rispetto a quella che si registra in tutto il Paese gli stranieri (sono il 25% mentre nell'intera penisola sono il 22%) e le persone più giovani fino a 35 anni (sono il 40% in regione e il 35% in tutta Italia).

Figura 14. Composizioni percentuale per nazionalità, genere ed età degli internati nelle REMS in Italia e nel Lazio al 31 dicembre 2022



Fonte: Ns. Elaborazione su dati Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà

La maggior parte degli internati (39) è costituita persone prosciolte per infermità psichica o intossicazione da alcol o sostanza stupefacenti e sottoposte in via definitiva a misura di sicurezza terapeutica (ex art. 222 C.P.). Altri 37 sono sottoposti a misura di sicurezza provvisoria, in attesa di giudizio, ai sensi dell'art. 206 del codice penale. Infine, altre 8 persone risultano sottoposte alla misura di sicurezza ex art. 219 c.p., in ragione di un vizio parziale di mente, e quindi a seguito di una pena detentiva scontata in carcere.

Secondo le rilevazioni trasmessi a questo Ufficio dalla Direzione regionale competente, al 31 dicembre 2022, erano in lista d'attesa per l'inserimento in REMS 29 persone (24 uomini e 5 donne). In pari data del 2021 erano 34 (27 uomini, e 7 donne), mentre nel 2020 erano composta da 73 (63 uomini e 10 donne). Un andamento apparentemente decrescente, anche se rilevazioni più recenti segnalano al 31 marzo 2023 60 persone, 48 dei quali in libertà (30 in applicazione di misura di sicurezza provvisoria, 18 definitiva) e 12 in istituto penitenziario (11 in applicazione di misura di sicurezza provvisoria e 1 definitiva) in attesa di esecuzione di misura di sicurezza detentiva nel Lazio, e al 14 giugno scorso 46 persone, di cui 40 uomini (tra cui 13 detenuti sine titolo in carcere) e 6 donne (di una ospitata inadeguatamente in SPDC). Complessivamente nel corso del 2022 gli ingressi alle REMS sono stati 47, di cui 42 uomini e 5 donne con le seguenti posizioni giuridiche:

- 20 Ex Art. 222 C.P.
- 6 Art. 219 C.P.
- 21 Art. 206 C.P.

Indice di un buon funzionamento delle REMS del Lazio e del rapporto con i servizi territoriali di riferimento dei pazienti ospitati è l'adozione al 31.3.2023 del Progetto terapeutico riabilitativo individuale (PTRI) nell'80% dei casi relativi a destinatari di misure di sicurezza definitive, a fronte di una media nazionale del 46%⁸.

Sempre nel corso del 2022 le persone uscite dalle REMS sono state 35 (33 uomini e 2 donne):

- 20 trasferite in libertà vigilata presso comunità terapeutiche, strutture residenziali e RSA
- 7 inviate in libertà vigilata e prese in carico dal Centro di salute mentale territoriale
- 3 per revoca della Misura di sicurezza;
- 2 trasferite in Istituto Penitenziario per nuovo/diverso titolo di privazione della libertà
- 1 agli arresti domiciliari
- 1 persona allontanatasi dalla struttura
- 1 deceduta in struttura

Il tempo medio di permanenza nelle REMS del Lazio nel 2022 è stato di 585 giorni (poco meno di 20 mesi), inferiore alla media nazionale (633 giorni) e ai due anni precedenti (728 e 727 giorni), segnati però dalla difficoltà di individuare strutture intermedie durante la crisi pandemica. Fatto salvo che nel 2020, quando – chiaramente in ragione della esplosione della pandemia - gli ingressi nelle REMS del Lazio furono “solo” 28, negli ultimi cinque anni hanno oscillato tra le 40 e le 46 unità. Sui tempi medi di

⁸*Idem*, p. 266. Per ogni paziente entro 45 giorni dall'ingresso in REMS deve essere redatto un PTRI d'intesa tra il Centro di salute mentale (CSM) territoriale e l'equipe REMS che lo ha temporaneamente in carico.

permanenza nelle REMS pesano anche quelli dell'esecutività dei provvedimenti di dimissioni, che in tutte le REMS del Lazio sono sensibilmente superiori alla media nazionale (da 22 a 86 giorni, a fronte di una media nazionale di 15). Come rileva il Garante nazionale, che fornisce tali dati relativi agli anni 2021-2022⁹, si tratta di indici della criticità della rete dei servizi territoriali a sostenere l'effettività delle dimissioni.

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.

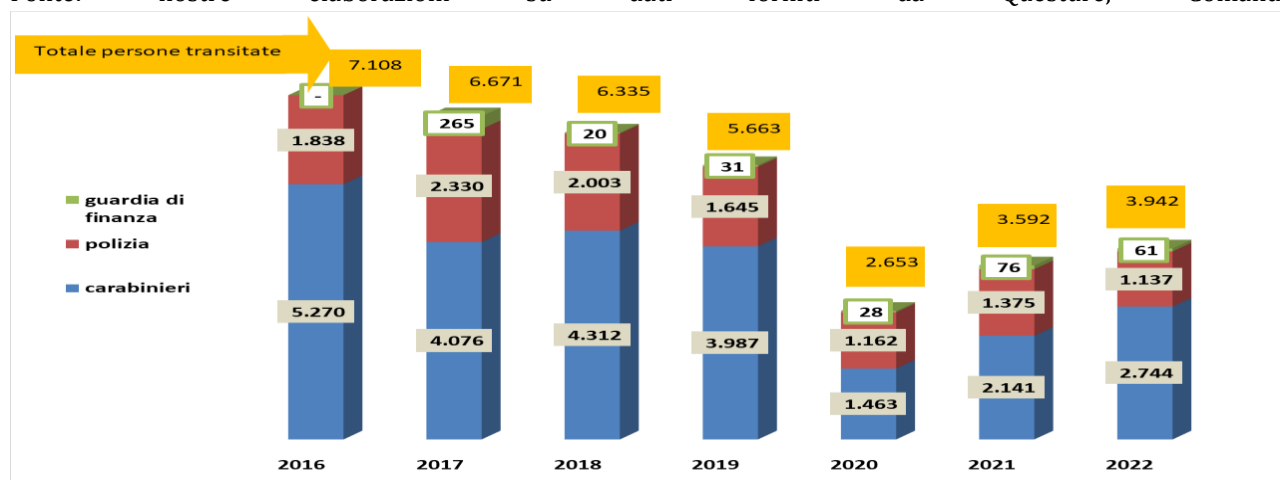
2.2.1 Le camere di sicurezza delle forze di polizia

I dati forniti direttamente al nostro ufficio da parte delle Questure e dai Comandi regionali di Carabinieri e Guardia di Finanza, nel corso del 2022, nel territorio della Regione Lazio erano attive 142 camere di sicurezza, 32 presso le strutture della Polizia di Stato, 99 presso quelle dell'Arma dei Carabinieri, 11 presso la Guardia di finanza. Nello stesso anno risultavano inagibili 146 camere di sicurezza presenti nel territorio regionale¹⁰.

Nel 2022 sono state 3.942 le persone sottoposte a fermo o arresto nelle camere di sicurezza delle forze di polizia: sono il 9,7% in più rispetto alle 3.592 del 2021, il 49% in più rispetto alle 2.653 del 2020, quando la diffusione del Covid-19 aveva causato la limitazione alla mobilità delle persone, il calo dei delitti registrati e quindi la riduzione dell'attività di repressione e il dimezzamento dei transiti dalle camere di sicurezza delle forze di polizia.

Figura 14. *Persone transitate dalle camere di sicurezza delle forze di polizia nel Lazio. Anni 2016-23 (valori assoluti)*

Fonte: nostre elaborazioni su dati forniti da Questure, Comando



Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza del Lazio

⁹ *Idem*, p. 261n.

¹⁰ 64 nei commissariati della Polizia di Stato, 63 nelle caserme dei Carabinieri e 10 della Guardia di Finanza

Delle persone transitate nelle camere di sicurezza nel 2022, 2.744 sono state quelle ospitate presso le camere di sicurezza a disposizione dei Carabinieri, 1.137 presso la Polizia di Stato, e 61 sono state trattenute dalla Guardia di Finanza.

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

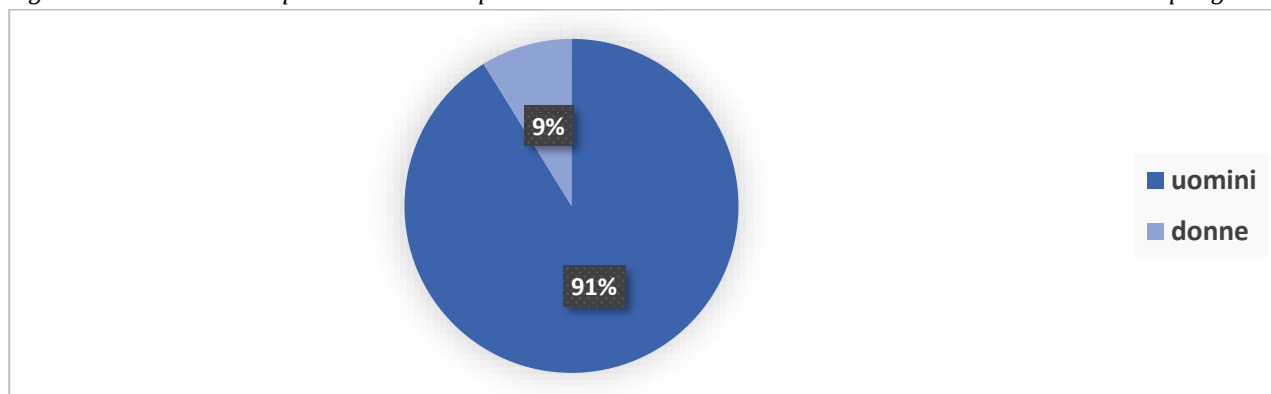
I Centri di Permanenza per il Rimpatrio (già Centri di Identificazione e di Espulsione e Centri di Permanenza Temporanea, di seguito CPR) sono strutture in cui vengono trattenuti cittadini stranieri sprovvisti di regolare titolo di soggiorno. La loro organizzazione è di competenza dell'Amministrazione degli Interni, che ne affida la gestione a enti privati tramite la Prefettura, che sovrintende al loro funzionamento.

Nel territorio della Regione Lazio è attivo da vent'anni il CPR di Ponte Galeria, nell'area del comune di Roma, ma fuori dal centro abitato. Si tratta di una struttura molto ampia, sviluppata su un solo piano e realizzata in cemento e ferro, composta da due aree distinte, separate dagli uffici dell'ente gestore, e originariamente distinte in una sezione maschile e in una femminile, anche se quest'ultima da anni è in gran parte in disuso, tanto che la capienza massima della struttura dal primo febbraio del 2022 è stata fissata in 120 posti per gli uomini e di 5 per le donne. Le zone di trattenimento sono realizzate su moduli architettonici con due o più stanze di pernottamento da 8 posti letto ciascuno e uno o più ambienti di socialità, con annessa area esterna comune. Tutti i moduli sono separati tra loro, dal corridoio che le divide su due lati e dall'area amministrativa da spesse cancellate in barre di ferro alte fino a otto metri.

La direzione e gestione amministrativa del Centro è affidata, attraverso bandi, a Enti privati. La gestione della sicurezza è affidata all'Esercito che si occupa del controllo del perimetro esterno e del controllo documenti dei visitatori o tecnici che accedono al Centro, alla Guardia di Finanza preposta a traduzioni e scorte delle trattenute, alla Polizia di Stato che si occupa della vigilanza, di amministrazione e riconoscimenti e infine ai Carabinieri con funzioni di controllo interno e antisommossa.

Nell'anno 2022 le persone che vi sono transitate perché sottoposte al trattenimento disciplinato dall'art. 14 del Testo Unico sull'Immigrazione sono state 714 di cui 651 uomini e 63 donne. Nel 2021 il numero complessivo di ingressi era stato di 479, quindi nel corso del 2022 vi è stato un incremento del 49%, su cui ha certamente influito la progressiva uscita dalla emergenza pandemica.

Figura 15. Distribuzione percentuale delle persone transitate nel corso del 2022 nel CPR di Ponte Galeria per genere

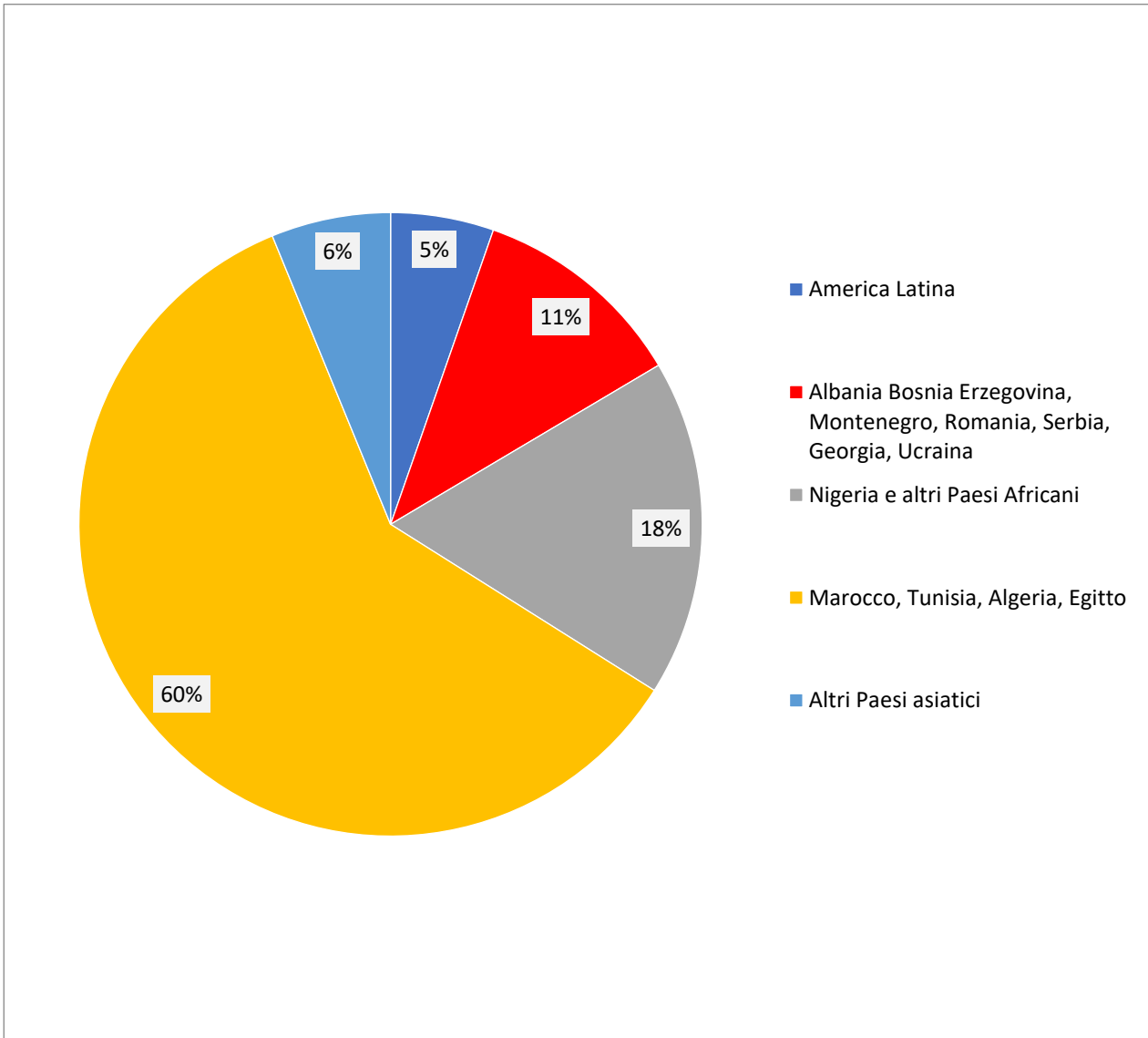


Fonte: Nostra elaborazione su dati Questura di Roma Uff. Immigrazione



Dalla distribuzione per nazionalità delle persone trattenute emerge, come nel 2021, che la grande maggioranza di persone trattenute è originaria dei paesi del Maghreb, che – con l’Egitto - costituiscono il 60% del totale dei transitanti, tra cui va segnalato il trattenimento di 255 cittadini tunisini.

Figura 16. Distribuzione per area geografica di provenienza delle persone trattenute nel corso del 2022 presso il CPR di Roma-Ponte Galeria



Fonte: Nostra elaborazione su dati Questura di Roma Uff. Immigrazione

L’ufficio immigrazione della Questura di Roma ci ha dato conto di 296 persone che hanno lasciato il Centro nel 2022. Tra questi, i rimpatriati sono stati il 61,5%. Il restante 38,5% è composto dal 27,7% di persone uscite per decorrenza termini, dal 7,8% per motivi sanitari e dal 3% per altri e diversi

motivi¹¹. Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno al Garante nazionale, i giorni di permanenza media nel CPR di Ponte Galeria sono stati 40,51¹².

Tabella 5 Persone uscite dal CPR di Ponte Galeria nel 2022 secondo la motivazione.

MOTIVAZIONE USCITA	numero	%
Rimpatrio con charter	138	46,6%
Rimpatrio con scorta	17	5,7%
Rimpatrio senza scorta	27	9,1%
TOTALE RIMPATRI	182	61,5%
Decorrenza termini	82	27,7%
Motivi sanitari	23	7,8%
Accertamento di minore età	2	0,7%
Allontanamento arbitrario da CPR	1	0,3%
Allontanamento arbitrario da struttura sanitaria	6	2,0%
TOTALE	296	100,0%

Fonte: Nostra elaborazione su dati Questura di Roma Uff. Immigrazione

2.2. Le misure privative della libertà per motivi di salute

Ai sensi dell'articolo 33 della legge 23 dicembre 1978, istitutiva del SSN, "gli accertamenti e i trattamenti sanitari obbligatori sono attuati dai presidi e dai servizi sanitari pubblici territoriali e, ove, necessari 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 ne attribuisce al Garante la responsabilità del monitoraggio e quanto previsto dall'art. 5.

I trattamenti sanitari obbligatori in condizione di degenza sono effettuati presso i Servizi Psichiatrici di Diagnosi e Cura (di seguito: SPDC) delle strutture ospedaliere pubbliche o convenzionate.

¹¹ Mancano, nelle informazioni statistiche trasmesseci dall'Ufficio immigrazione della Questura di Roma, i dati relativi alle persone il cui trattenimento non sia stato convalidato dall'Autorità giudiziaria e ai richiedenti asilo, cui corrispondono – probabilmente – gran parte dei rimanenti 418 transitati che è presumibile abbiano lasciato il Centro nel corso del 2022.

¹² Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, *Relazione al Parlamento 2023*, Tab. 1.15, p. 195.

Al 31 dicembre 2020, in Regione Lazio erano attivi 20 SPDC, con una capacità di 315 posti letto, dei quali 32 in regime di Day Hospital.

Secondo i dati forniti dal Sistema informativo ospedaliero della Regione Lazio, nel corso del 2022 sono stati dimessi dalle strutture di ricovero della Regione Lazio 259 pazienti sottoposti a TSO, indicatore in costante calo dal 2013, quando furono 1.691. Il numero di ricoveri in TSO con diagnosi principale o secondaria di disturbi psichici nel 2022 sono stati 245, il 95% del totale dei ricoveri in TSO in Regione. Il dato pubblicato e l'andamento registrato tra il 2013 e il 2022 conferma il trend decrescente emergente dei TSO totali sia di quelli con diagnosi di disturbi psichici.

L'andamento regionale di progressiva riduzione è coerente a quanto rilevato su base nazionale dall'Istat che registra una riduzione del 28% del numero di pazienti ricoverati con TSO psichiatrico tra il 2017 e il 2021.

Nella tabella 6 vengono illustrati anche alcuni dati specifici per i TSO con diagnosi di disturbi psichici: assieme alla riduzione costante del numero di ricoveri, emerge una sostanziale omogeneità fino al 2018 relativamente alla durata media del ricovero (attorno ai 13 giorni). Nel 2019 tale valore si è ridotto significativamente a 11,4, mentre è tornato a salire nel 2020 e nel 2021 rispettivamente a 12,8 e 12,3 giorni. Va infine segnalato il numero di decessi durante il ricovero che sono stati complessivamente sette tra il 2015 e il 2018 mentre – secondo il Sistema informativo ospedaliero della Regione Lazio – negli ultimi anni non si sarebbe registrato alcun decesso¹³.

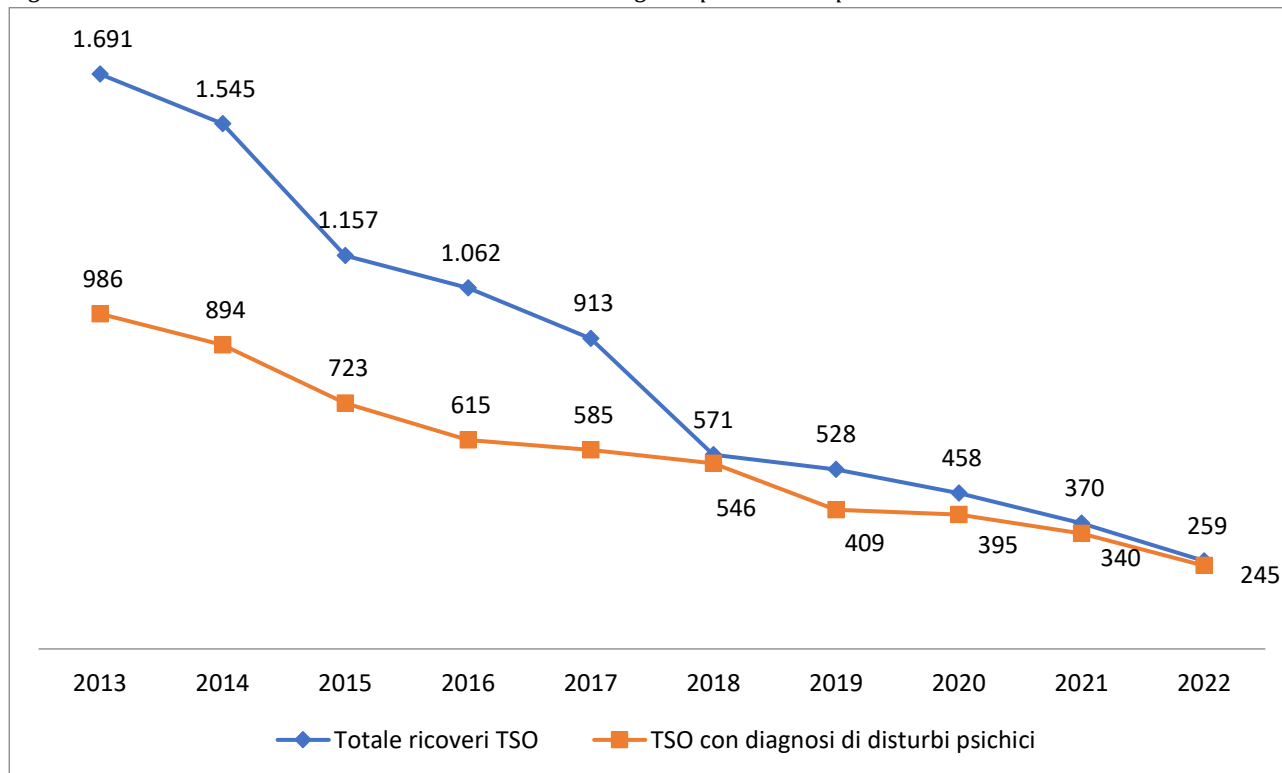
Tab. 6. Distribuzione dei ricoveri in TSO per anno di ricovero nelle strutture del Lazio anni 2013-2022

ANNO	Totale ricoveri con TSO	Ricoveri con TSO con diagnosi (principale o secondaria) di disturbi psichici				
		N. Ricoveri	Ricoveri con degenza + 7 giorni	Degenza media	Età media del ricoverato	N. decessi durante il ricovero
2013	1.691	986	615	12,2	43,9	0
2014	1.545	894	589	13,2	41,9	0
2015	1.157	723	473	13,2	41,6	2
2016	1.062	615	433	13,7	42,1	3
2017	913	585	369	13,2	41,8	1
2018	571	546	344	13,8	n.d.	1
2019	528	409	219	11,4	n.d.	0
2020	395	358	207	12,8	n.d.	0
2021	370	340	209	12,3	n.d.	0
2022	259	245	159	12,2	n.d.	0

Fonte: Sistema informativo ospedaliero della Regione Lazio. Elaborazione dati: UOC epidemiologia valutativa - Dipartimento epidemiologia del SSR - Asl Roma 1 - Regione Lazio

¹³ Come è noto, e come riprenderemo in sede di analisi degli eventi critici, il 28 novembre 2021 presso il SPDC dell'Ospedale San Camillo, è morto Wissem Abdel Latif, trattenuto presso il CPR di Ponte Galeria e lì trasferito dall'Ospedale Grassi di Ostia. L'incongruenza di questo evento con la rilevazione statistica del Sistema informativo regionale è attribuibile al fatto che Wissem Abdel Latif accede al SPDC di Ostia su base volontaria, non in regime di TSO, anche se successivamente sarà contenuto fino al decesso.

Figura 17. Andamento del numero di TSO totali e con diagnosi per disturbi psichici nel Lazio anni 2013-22



Fonte: Nostra elaborazione su dati ISTAT e del Sistema informativo ospedaliero della Regione Lazio.

3. L'attività del Garante

Le Regioni concorrono in maniera rilevante ad attuare i principi costituzionali in materia di privazione della libertà, in parte per responsabilità propria e diretta, in parte in ragione delle proprie attribuzioni in ambiti che pure sono di competenza legislativa esclusiva dello Stato, come nel caso della privazione della libertà per motivi di giustizia, e 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 di 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.

Il Garante ha contribuito in modo rilevante alle politiche regionali per le persone private della libertà, attraverso varie azioni e collaborazioni, innanzitutto – durante l'emergenza pandemica – nella condivisione con l'Assessorato e la Direzione regionale competente dell'adozione delle linee guida e delle misure necessarie alla prevenzione della diffusione del virus nei luoghi di privazione della libertà. Poi, attraverso appositi protocolli d'intesa con il Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria e il Centro della Giustizia minorile, contribuisce a individuare le priorità di utilizzo delle risorse previste dalla legge regionale 8 giugno 2007, n. 7, recante "Interventi a sostegno dei diritti della popolazione detenuta della Regione Lazio".

Alla luce della normativa di riferimento, il Garante ha svolto la sua azione di tutela dei diritti delle persone private della libertà negli ambiti di propria competenza. Provenendo la maggiore domanda di tutela dalla popolazione detenuta in carcere, ciò ha fatto sì che la maggior parte del lavoro del Garante sia stata orientata in questa direzione.

Ciò nonostante, rilevante è stato anche nel 2021 e nel 2022 l'impegno nel monitorare il consolidamento della esperienza delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) e i suoi problemi applicativi, nonché la realtà del Centro di Permanenza per i Rimpatri (CPR) di Ponte Galeria.

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

Negli anni 2021 e 2022, il Garante ha effettuato 64 visite in luoghi di privazione della libertà personale della regione (tabella 7), di cui 51 in Istituti penitenziari per adulti e minori, 4 in REMS, 2 in SPDC, 5 nel CPR di Ponte Galeria, cui si aggiunge (non in tabella) un sopralluogo nel Commissariato di Roma San Paolo in occasione del prolungato trattenimento di alcuni arrestati per mancanza di posto in carcere.

Tutte visite sono 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 persone private della libertà, sia con specifici approfondimenti di sezioni, articolazioni dei luoghi e particolari problematiche.

Tabella 7. Visite Garante in luoghi privazione libertà. Gennaio 2021- dicembre 2022

DATA	LUOGO
15 gennaio 2021	Sezione Covid Rebibbia NC
11 febbraio	Ipm Casal del Marmo
12 febbraio	CC Regina Coeli
18 febbraio	CR Paliano
01 marzo	CPR Ponte Galeria
08 marzo	CR Paliano
03 giugno	CC Regina Coeli
07 giugno	CC Velletri
21 giugno	CC Regina Coeli
22 giugno	CC Viterbo
23 giugno	CC Rebibbia femminile
30 giugno	CC Frosinone
02 luglio	REMS Rieti
02 luglio	CC Rebibbia NC
02 agosto	REMS Rieti
06 agosto	CR Rebibbia Reclusione
30 settembre	CC Rieti
07 ottobre	CR Paliano
19 ottobre	CC Rebibbia femminile
25 ottobre	CC Rebibbia NC
28 ottobre	CC Rebibbia femminile
10 novembre	CPR Ponte Galeria
11 novembre	REMS Palombara Sabina
01 dicembre	CC Viterbo
03 dicembre	SPDC Ospedale Pertini
04 dicembre	CPR Ponte Galeria
06 dicembre	Ipm Casal del Marmo
20 dicembre	CR Rebibbia Reclusione
23 dicembre	CR Paliano
30 dicembre	SPDC San Camillo

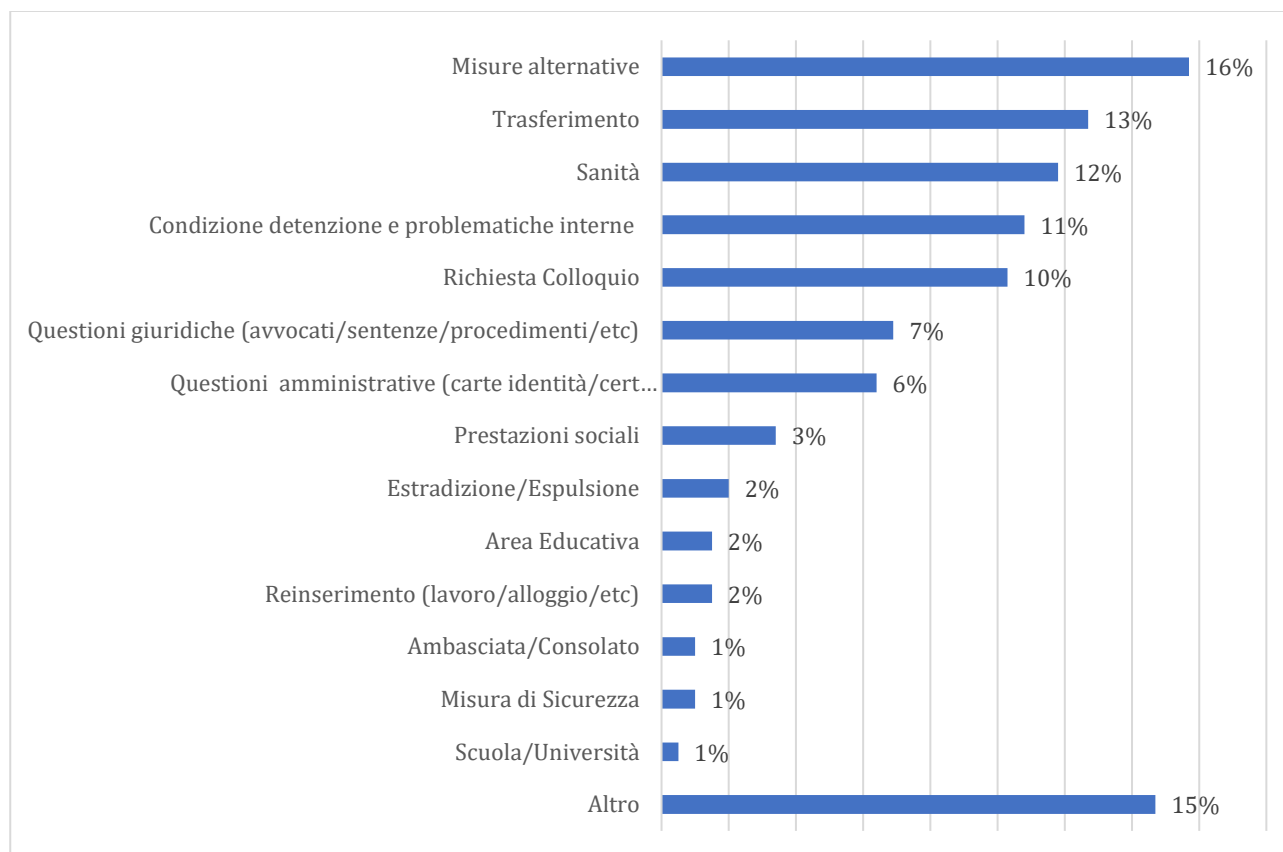
10 gennaio 2022	ICATT Rebibbia III Casa
10 gennaio	Rebibbia femminile
13 gennaio	CC Viterbo
24 gennaio	CC Rebibbia NC
17 febbraio	CC Viterbo
25 febbraio	CC Cassino
02 marzo	CC e CR Civitavecchia
15 marzo	CC Regina Coeli
17 marzo	CC Velletri
18 marzo	CC Frosinone
22 marzo	CC Latina
26 marzo	CC Rebibbia NC
14 aprile	CC Rebibbia femminile
02 maggio	CC Rebibbia NC
05 maggio	CC Rebibbia NC
06 maggio	CPR Ponte Galeria
01 giugno	CC Frosinone
07 giugno	CC Rebibbia femminile
10 giugno	CR Paliano
30 giugno	CC Regina Coeli
01 luglio	CC Rebibbia femminile
02 luglio	CR Rebibbia
20 luglio	CC Rebibbia NC
12 agosto	CR Rebibbia
21 settembre	CPR Ponte Galeria
10 ottobre	CC Regina Coeli
10 ottobre	REMS Palombara Sabina
12 ottobre	CR Rebibbia
07 dicembre	CC Regina Coeli
12 dicembre	CC Rebibbia
15 dicembre	IPM Casal del Marmo

3.2 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, nel corso del 2021 e del 2022, il Garante ha raccolto 2724 segnalazioni da parte di persone private della libertà, sviluppando una o più azioni conseguenti alla prima valutazione del caso e delle sue circostanze.

Tra i casi censiti a seguito di corrispondenza o colloqui, la maggior parte di questi ha riguardato la possibilità di accedere (o i motivi di mancato accesso) alle misure alternative alla detenzione, di trasferimento e/o di avvicinamento al proprio centro di relazione familiare e sociale, l'assistenza sanitaria prestata in carcere e/o l'accesso all'offerta sanitaria territoriale e il tema dell'accoglienza residenziale e il reinserimento nel mondo del lavoro. Altre problematiche diffuse sono quelle relative all'accesso ai servizi anagrafici e alle prestazioni sociali e, per i detenuti stranieri, questioni riguardanti l'acquisizione o il rinnovo del titolo di soggiorno. Per quanto sporadiche, non mancano denunce di abusi e maltrattamenti, rispetto alle quali il Garante si attiva presso l'Amministrazione penitenziaria e, ove circostanziate, le segnala alla Procura della Repubblica competente per territorio. Di seguito, in figura 18, la distribuzione dei motivi di contatto nel 2021.

Figura 18. Percentuale dei motivi di contatto e delle segnalazioni ricevute nel 2021.



L'azione di risposta, contatto e presa in carico delle segnalazioni delle persone private della libertà da parte del Garante si avvale della collaborazione di enti e istituzioni universitarie qualificate, selezionate a seguito di bando pubblico, che garantiscono l'attivazione di sportelli del Garante in tutti gli Istituti penitenziari della Regione Lazio.

3.3 La collaborazione con il Garante nazionale nell'ambito del progetto per il monitoraggio dei rimpatri forzati.

Dal 2017 il Garante ha aderito alla rete promossa dal Garante nazionale delle persone private della libertà per il monitoraggio dei rimpatri forzati degli stranieri irregolarmente soggiornanti in Europa.

In attuazione della direttiva dell'Unione europea n. 2008/115/Ce, la Repubblica italiana ha indicato il Garante nazionale come autorità indipendente di monitoraggio dei rimpatri forzati che abbiano luogo in partenza dall'Italia. In base a tale direttiva, il Paese di partenza deve garantire il monitoraggio indipendente di tali rimpatri sia quanto alla validità del titolo di imbarco sia quanto alle loro modalità di esecuzione, nel pieno rispetto della dignità e dei diritti della persona che vi è costretta. In tale ambito, nell'ambito del Fondo Asilo Migrazione Integrazione del Ministero dell'interno (FAMI), è stato finanziato al Garante nazionale un nuovo progetto della durata di due anni (2021 - 2022): "Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati".

Con l'obiettivo di innalzare la tutela dei diritti umani nelle operazioni di rimpatrio forzato, l'iniziativa punta a rinforzare la collaborazione con le istituzioni interessate sviluppando anche modalità di cooperazione con organismi stranieri omologhi al Garante nazionale e a garantire trasparenza alle operazioni di rimpatrio forzato, offrendo strumenti di analisi e di conoscenza a disposizione dell'opinione pubblica. A tal fine nell'agosto del 2021 il Garante ha sottoscritto con il Garante nazionale un accordo di collaborazione che prevede il supporto al Garante nazionale nelle fasi di monitoraggio dei rimpatri e la fruizione, per la struttura del Garante, di eventi multidisciplinari finalizzati alla maturazione di competenze tecnico - specialistiche nel monitoraggio dei rimpatri forzati, valido per tutta la durata del progetto.

3.4 Le azioni di sostegno alle persone private della libertà e le iniziative di sensibilizzazione della cittadinanza

Nel corso del 2021 e del 2022 è continuato l'impegno del Garante nello stimolare l'operatività dei tavoli tecnici congiunti delle Asl con gli istituti penitenziari, nonché dell'Osservatorio permanente della sanità penitenziaria.

Il biennio ha visto il proseguimento delle azioni a sostegno dell'istruzione universitaria nelle carceri e nelle REMS del Lazio, conseguenti ai diversi protocolli d'intesa sottoscritti dal Garante con le Università di Roma Tor Vergata, Roma Tre, di Cassino e del Lazio meridionale, della Tuscia e con DiSco - Ente regionale per il diritto allo studio universitario, nonché la sottoscrizione di un nuovo protocollo

con l'Università della Sapienza, che ha completato il quadro degli impegni delle università pubbliche del Lazio.

Oltre alla partecipazione a numerosi incontri e convegni organizzati da istituzioni, associazioni, scuole e università sui temi legati ai diritti delle persone private della libertà e al lavoro come portavoce della Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà, nel corso del 2022, il Garante ha promosso la pubblicazione della ricerca "Il diritto all'affettività delle persone recluse", finanziata dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, i cui esiti sono stati trasfusi in un disegno di legge adottato all'unanimità dal Consiglio regionale e presentato alle Camere il 24 febbraio 2022.

A valere sulle risorse proprio dell'Ufficio, già dal novembre 2021 il Garante ha disposto il rinnovo dell'affidamento dell'Osservatorio sul reinserimento sociale dei detenuti, attivato nell'ambito del "Piano Strategico per l'empowerment della popolazione detenuta" finanziato dal POR-FSE 2014-2020, al Dipartimento di Scienze politiche dell'Università Roma Tre, sotto la responsabilità scientifica della Prof. Anna Simone.

Innumerevoli gli incontri pubblici, in presenza o a distanza a cui il Garante ha partecipato su invito di enti e associazioni a diverso titolo interessati alle condizioni di vita nei luoghi di privazione della libertà e al rispetto dei diritti fondamentali delle persone che vi sono costrette. Essi sono reperibili nell'archivio degli eventi sul sito <https://www.garantedetenutilazio.it/>. Le persone interessate ne sono settimanalmente informate attraverso la newsletter del Garante a cui è possibile iscriversi con apposita modulistica sul sito internet.

Altri canali di informazione sulle attività del Garante sono la pagina facebook [garanteprivatilibertalazio](#), gli account twitter (@garantedetenuti) e instagram (garantedetenutilazio) e il canale YouTube @garantedetenutilazio2356.

3.5 L'intervento presso le amministrazioni pubbliche competenti

L'azione del Garante si svolge prevalentemente in via informale, sia nei rapporti con le persone private della libertà che nelle interlocuzioni con le amministrazioni interessate. Quando se ne ravvisa la necessità, il Garante invia note formali indirizzate alle amministrazioni competenti. Escludendo le note relative a specifici casi di singole persone sottoposte a misure restrittive della libertà, di seguito sono elencate le note più rilevanti prodotte nel periodo 2021-2022:

- n. 87 del 05/01/2021, al Prefetto di Roma, richiesta d'attivazione di uno sportello del Garante presso il CPR di Ponte Galeria e proposta di rinnovo di apposito Protocollo d'intesa tra Regione, Prefettura e Garante;
- n. 623 del 14/01/2021, ai Magistrati di Sorveglianza dell'Ufficio di Sorveglianza di Roma competenti per l'istituto penitenziari di Civitavecchia, sollecito relativo a valutazione istanze istanze presentate detenuti pendenti;
- n. 632 del 14/01/2021, al Presidente e al Direttore Generale dell'Ente regionale per il Diritto alla Studio e alla Conoscenza, comunicazione scadenza protocollo d'intesa per favorire l'accesso agli studi universitari dei detenuti degli istituti penitenziari del Lazio e richiesta di sottoscrizione nuovo protocollo;

- n. 1974 del 04/02/2021. Al Direttore Generale Policlinico Gemelli, richiesta chiarimenti circa criticità relative alla possibilità dell'effettuazione di visite ambulatoriali da parte di detenuti presso la casa Circondariale di Roma Regina Coeli;
- n. 2036 del 05/02/2021, ai Sindaci dei comuni del Lazio sede d'istituti penitenziari, richiesta informazioni e aggiornamenti su attività, servizi e strumenti a favore delle persone detenute o ex detenute;
- n. 2037 del 05/02/2021, ai Dirigenti dei Servizi sanitari di Medicina penitenziaria della Regione Lazio, raccomandazione circa l'effettuazione della verifica della presenza di detenuti untraottantenni ed eventuale campagna d'informazione ed espletamento delle procedure di prenotazione nell'ambito della prima fase della campagna vaccinale Covid - 19;
- n. 2807 del 17/02/2021, alla Sezione consolare dell'Ambasciata della Repubblica Araba d'Egitto, richiesta informazioni circa le pratiche di rilascio del passaporto per alcuni cittadini egiziani detenuti presso l'IPM di Casal del Marmo - Roma;
- n. 4384 dell'11/03/2021, al Direttore regionale Salute e Integrazione Sociosanitaria, circa l'opportunità, nell'ambito del piano regionale di vaccinazione negli istituti penitenziari del Lazio, che esso comprenda anche gli operatori e gli ospiti del CPR di Ponte Galeria;
- n. 5517 del 26/03/2021, al Direttore U.O.C. Sanità Penitenziaria ASL Roma 2, circa l'assenza del medico di guardia notturna presso l'Istituto Penitenziario Rebibbia Terza Casa, in risposta a reclamo ex art. 35 OP.;
- n. 6134 del 07/04/2021, ai Direttori degli istituti penitenziari del Lazio e ai Dirigenti dei servizi sanitari degli istituti penitenziari del Lazio, raccomandazione circa la massima chiarezza e disponibilità informativa relativa alla campagna vaccinale nei confronti del personale e dei detenuti nonché la celere trasmissione alle Aziende sanitarie delle adesioni raccolte;
- n. 6562 del 13/04/2021, alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo Consiglio d'Europa, Istanza di intervento in qualità di terzo ai sensi dell'articolo 36(2) e dell'articolo 44(3) del Regolamento del Tribunale in relazione all'istanza n. 368/21, C. v. Italia;
- n. 6643 del 14/04/2021, Questura di Roma Divisione Stranieri, richiesta chiarimenti sul numero di persone identificate e sulle eventuali misure adottate nei confronti degli stessi a seguito del loro fermo avvenuto in occasione dello sgombero dello stabile occupato in via Costi a Roma;
- n. 7028 del 19/04/2021, all'Assessore alla Sanità e Integrazione Sociosanitaria della Regione Lazio, segnalazione relativa alla campagna vaccinale negli istituti penitenziari dedicata alle persone detenute e al personale di polizia penitenziaria e non anche al resto del personale penitenziario, raccomandazione nell'attivare indicazioni verso i dirigenti sanitari competenti per includere tutto il personale penitenziario nella suddetta campagna vaccinale;
- n. 8876 del 12/05/2021, al Viceprefetto di Roma, raccomandazione circa la necessità di fornire alla Regione Lazio - Direzione Salute e Integrazione Sociosanitaria le indicazioni necessarie al fine della vaccinazione del personale e degli ospiti del Centro di Permanenza per il Rimpatrio di Ponte Galeria;
- n. 8885 del 12/05/2021, al Procuratore della repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Roma, al Vice Prefetto di Roma e all'Assessore Sanità e integrazione Socio Sanitaria Regionale Lazio, segnalazione parziale applicazione delle garanzie previste dalla legge 47/2017 (Legge Zampa) nei confronti di stranieri trattenuti sedicenti minori età, proposta di adozione di un protocollo attuativo della legge 47/2017 per rendere effettivo il superiore interesse del minore

- nella procedura di accertamento dell'età di stranieri destinatari di un provvedimento d'espulsione;
- n. 9839 del 25/05/2021, al Direttore della casa Circondariale di Rieti, segnalazione di assenza presso l'istituto di Rieti di patronati o enti di assistenza sociale e richiesta di soluzione a detta mancanza;
 - n. 9840 del 25/05/2021, al Sindaco del Comune di Rieti, richiesta prestazioni anagrafiche presso la Casa Circondariale di Rieti Nuovo Complesso;
 - n. 12240 del 30/06/2021, al Viceprefetto di Roma circa l'illegittimo trattenimento di minore presso il Centro di Permanenza per il Rimpatrio di Ponte Galeria, nonché il rispetto di quanto previsto dalla cosiddetta legge Zampa;
 - n. 14 836 del 09/08/2021, all'Assessore Politiche Sociali Welfare ed Enti locali della Regione Lazio, al Direttore regionale Direzione Affari Istituzionali e al Dirigente Area Politiche degli Enti Locali, trasmissione proposta condivisa con il provveditore dell'Amministrazione Penitenziaria e con la Dirigente del Centro della Giustizia minorile al fine di fornire un contributo nella programmazione degli interventi della Regione Lazio a favore della popolazione detenuta nell'ambito della LR n. 7/2007 "Interventi a sostegno dei diritti della popolazione detenuta della regione Lazio" Annualità 2021;
 - n. 19278 del 22/10/2021, al Direttore regionale Direzione Affari Istituzionali e Personale e al Dirigente Area Politiche degli Enti Locali, circa la legge regionale 08/06/2017, n. 7 "Interventi a sostegno dei diritti della popolazione detenuta della Regione Lazio" ipotesi di distribuzione di fondi agli Atenei sottoscrittori con il Garante e il PRAP del Protocollo d'intesa finalizzato a favorire il diritto allo studio dei detenuti;
 - n. 20754 del 05/11/2021, al provveditore Regionale dell'Amministrazione penitenziaria per il Lazio, Abruzzo e Molise, comunicazione pubblicazione avviso pubblico "Sport senza sbarre" con auspicio d'individuazione di soluzioni amministrative idonee alla presentazione di istanze che possano migliorare lo stato delle strutture sportive esistenti negli istituti penitenziari della Regione;
 - n. 22082 del 16/11/2021, al Direttore U.O.S.D. Sanità penitenziaria CC Velletri, richiesta informazioni in merito alla situazione dell'assistenza per la salute mentale;
 - n. 6 del 03.01.2022 ASSESSORATO SANITA' REGIONE LAZIO - nota all'assessore sanità D'Amato visita Garante SPDC ospedale San Camillo
 - n. 3262 del 07.02.2022 Capo del dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Presidente autorità Garante nazionale delle persone private della libertà, Magistrata di Sorveglianza competenti - Valutazioni in esito a visita ex art. 67 OP presso la CC di Viterbo a seguito di reclamo ex art. 35 OP detenuti sezione AS
 - n. 6692 del 21.03.2022 DIREZIONE POLITICHE ENTI LOCALI REGIONE LAZIO - Protocollo d'intesa fondi conto capitale legge reg. 7/2007 annualità 2021 sottoscritto da Garante detenuti Provveditore amministr. penit. Direttrice Centro giustizia minorile
 - n. 9253 del 13.04.2022 PRESIDENTE TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA DI ROMA VERTALDI - nota garante detenuti anziani CC e RA CC della Cc Civitavecchia e CC Latina
 - n. 9636 del 19.04.2022 DIRETTORI GENERALI AA.SS.LL. nota Garante ai Direttori generali AASSLL: aggiornamento ai sensi dell'art.11, co.12, OP

- n. 12013 e altre del 11 e 12.05.2022 ai Sindaci Comuni sedi di Istituti penitenziari – richiesta di attivazione per competenze in materia di controllo prezzi acquisti (cd. sopravvitto) ex art. 9 OP;
- n. 14864 del 09.06.2022 DE GESU - reclamo ex art. 35 OP, Sig. D.
- n. 15097 del 13.06.2022 MAGISTRATO SORVEGLIANZA IIPP CIVITAVECCHIA – Sollecito determinazioni su liberazioni anticipate CC Civitavecchia
- n. 19941 del 01.08.2022 DIPARTIMENTO ASL ROMA 2 - mancanza medico incaricato del reparto G12 Rebibbia NC
- n. 20018 del 02.08.2022 Ufficio Sorveglianza di Roma – Sollecito determinazioni su istanze liberazioni anticipate pendenti
- n. 20809 del 10.08.2022 UNIVERSITA' ROMA TRE - Decisione del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale 8 agosto 2022, n. 5. Università degli Studi Roma Tre - Dipartimento Scienze Politiche. Affidamento implementazione Osservatorio Pena e Opinione Pubblica
- n. 23116 del 28.09.2022 UFFICIO SORVEGLIANZA DI ROMA - Sollecito determinazioni su istanze liberazioni anticipate pendenti
- n. 23763 del 05.10.2022 CASATI – Sollecito convocazione tavolo tecnico Sanità penitenziaria ASL Roma 2
- n. 23764 05.10.2022 DE GESU - nota direzione generale detenuti e trattamento DAP- Sollecito determinazioni su istanze trasferimento detenuti fuori distretto
- n. 24911 del 21.10.2022 UFFICIO SORVEGLIANZA DI ROMA - Sollecito determinazioni su istanze liberazioni anticipate pendenti
- n. 27712 del 30.11.2022 CONS. GIANFRANCO DE GESU – Sollecito determinazioni su istanze trasferimento detenuti fuori distretto
- n. 27714 del 30.11.2022 DOTT. PIERPAOLO D'ANDRIA – Sollecito determinazioni istanze trasferimento detenuti nell'ambito del distretto

3.6. Le funzioni di Portavoce della Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà.

Nell'Assemblea nazionale tenutasi a Roma, nella Sala Tirreno della Regione Lazio, il 5 novembre 2021, il Garante è stato confermato Portavoce della Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà (CGTPL), organismo che coordina e rappresenta i Garanti delle persone private della libertà, comunque denominati, nominati dalle Regioni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dai Comuni d'Italia. In questa funzione, durante l'intero biennio 2021-2022 il Garante ha convocato e presieduto le assemblee e le riunioni dei Garanti territoriali e ha tenuto, a nome della Conferenza, i relativi rapporti istituzionali.

4. Temi, problemi e politiche regionali

4.1. Le condizioni strutturali degli edifici penitenziari del Lazio

Le condizioni strutturali degli istituti penitenziari rappresentano una delle maggiori criticità del sistema penitenziario del nostro paese, aggravati – nel periodo di tempo preso in esame da questa relazione – dalla impossibilità di utilizzare a pieno gli spazi delle attività, a causa dell'emergenza pandemica.

Scarsità di luce in ambienti chiusi e ristretti, locali fatiscenti e mancanza di acqua calda nelle camere, precarietà degli impianti di areazione, aree per la socialità di dimensioni insufficienti rispetto al numero dei detenuti presenti nelle sezioni, assenza di spazi adeguati da condividere con la propria famiglia, campi sportivi ed palestre scarsamente attrezzate ed in alcuni casi persino inutilizzabili, rappresentano aspetti che possono alterare gravemente la vita di coloro che devono espiare una pena detentiva in uno dei 14 istituti penitenziari, o nell'unico istituto penale minorile, presenti sul territorio regionale.

Non sono poche le prescrizioni contenute nel Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario (DPR 230/2000) che, ancora oggi, a distanza di più di 20 anni dalla sua adozione, e pur continuamente sollecitate, non sono rispettate o lo sono soltanto parzialmente. Tre cose su tutte: le docce nelle camere detentive, i servizi igienici in locali separati da quelli di pernottamento, le mense in cui consumare i pasti in condizioni di socialità.

In tempi più recenti con il D.Lgs. n. 124 del 2 ottobre 2018 sono state introdotte ulteriori novità finalizzate al miglioramento delle condizioni di vita all'interno degli istituti penitenziari, molte delle quali restano anch'esse ancora inattuato. Il D.Lgs. n.124 ha modificato l'art. 6 dell'Ordinamento Penitenziario dove stabilisce che le "aree residenziali" devono essere dotate di spazi comuni per consentire ai detenuti una gestione cooperativa della vita quotidiana nella sfera domestica. Le modifiche introdotte nell'art.8 dell'OP hanno imposto l'obbligo di fornire le docce di acqua calda, e di collocare i servizi igienici adeguatamente areati in uno spazio separato nelle camere di pernottamento, per garantire adeguata riservatezza. Sempre il medesimo decreto legislativo introduce all'art. 18 O.P un'attenzione particolare ai locali destinati ai colloqui con i familiari che devono favorire, "ove possibile, una dimensione riservata del colloquio".

Nonostante nel corso degli ultimi anni, nelle carceri del Lazio siano stati realizzati numerosi interventi di manutenzione straordinaria, molti istituti penitenziari hanno importanti problemi di carattere strutturale. In generale la maggior parte delle carceri presenti nel Lazio sono ubicate fuori dai centri abitati, con un effetto di straniamento rispetto alla vita cittadina e alla comunità locale, ma quelli

tra di essi che si trovano incastonati all'interno dei centri abitati, come Regina Coeli, Cassino e Latina, spesso presentano gravi problematiche sia per i pochi spazi a disposizione che per le condizioni di detenzione.

Sicuramente l'eterogeneità di una edilizia penitenziaria stratificatasi nel tempo non facilita l'individuazione di un'unica causa alla quale ricondurre tutte le problematiche e i limiti di natura strutturale degli istituti di pena. Si pensi che nel Lazio accanto a carceri edificati negli ultimi trent'anni, ce ne sono altri come ad esempio la CC Regina Coeli, la CR di Paliano e la CR Civitavecchia, dove la quasi totalità dei problemi presenti, oltre che per le difficoltà legate ad attività di manutenzione ordinaria e straordinaria, ha origine nel tempo e più in generale nella difficoltà ad adeguare alle attuali esigenze strutture pluricentuarie.

A riprova però che la vetustà delle strutture non è l'unica criticità degli istituti penitenziari regionali va ad esempio ricordato che nel carcere di Cassino costruito negli anni 50, dopo la chiusura di un'intera area avvenuta nel 2019 per importanti problemi strutturali, è stata dichiarata inagibile un'intera sezione, generando un ulteriore sovraffollamento nell'unica sezione rimasta disponibile per detenuti per reati comuni. Una ulteriore conseguenza di ciò è stata l'impossibilità di utilizzare sia il campo sportivo che la palestra presenti nell'istituto penitenziario. Come questa situazione che si protrae da circa due anni stia determinando un peggioramento del benessere psicofisico di chi è detenuto nel carcere di Cassino, appare oltremodo evidente.

Frequentemente è segnalata dalle persone detenute la presenza di infissi usurati e in stato di deterioramento, al punto tale da rappresentare un problema nella stagione invernale. Ne sono un esempio gli istituti di Latina, dove soprattutto nella sezione maschile necessiterebbero di una quasi totale sostituzione, la sezione precauzionale della CC Viterbo, la CR di Rebibbia, la CC di Rebibbia Femminile e la CC di Regina Coeli. La grave criticità rilevata e legata alla precarietà del riscaldamento nelle celle, evidenzia come gli impianti utilizzati, siano per la maggioranza insufficienti e vetusti, in qualche caso mal funzionanti, generando spesso forti lamentele da parte della popolazione detenuta. Di fatto, la posizione geografica di alcuni istituti penitenziari quali Cassino, Frosinone e Viterbo fa sì che, tali problematiche diventino causa di forte disagio e concreto aggravamento delle condizioni di vita.

Nella maggior parte degli istituti penitenziari regionali non sono presenti le docce nelle stanze detentive, ad eccezione di Rieti, istituto di recente costruzione, Cassino, ma soltanto per la sezione che ospita i sex offenders, del nuovo padiglione della CC di Frosinone, del nuovo padiglione di Velletri, di un reparto della CR di Civitavecchia, di una sezione della CR Rebibbia e della CC Rebibbia femminile, Rebibbia III Casa, delle sezioni femminili della CC di Civitavecchia e della CC di Latina e dell'Istituto minorile di Casal del Marmo. Nella maggior parte delle carceri, i locali destinati alle docce presentano condizioni precarie nelle forniture e per problemi di areazione e aspirazione dei vapori. Molti di questi spazi risultano essere caratterizzati dalla presenza di ruggine e muffa, o assenza della griglia di copertura dello scarico, come è stato verificato nel carcere di Viterbo. Inoltre, può accadere che l'acqua spesso non sia sufficientemente calda, o non per tutto il tempo necessario a dare la possibilità a tutti di usufruirne. Va inoltre evidenziato che spesso il numero delle docce presenti risulta insufficiente e mal funzionante anche per la mancanza di interventi di ordinaria manutenzione, che date le condizioni di promiscuità e sovraffollamento si presentano come continuamente necessari.

Rispetto ai servizi igienici, si rileva che gli stessi sono ubicati in vani all'interno delle stanze detentive, dove in forza del rispetto della normativa di riferimento, risultano essere separati dagli spazi di pernottamento, a eccezione della sezione collaboratori della CR di Rebibbia e quella di isolamento della CC di Cassino, dove sono a vista, non in conformità con quanto definito dalla normativa. Inoltre, frequenti e generalizzate sono le segnalazioni e le lamentele dei detenuti circa perdite, infiltrazioni e problematiche di varia natura, dovute in molti casi alla scarsa manutenzione ordinaria e straordinaria. Manutenzione che spesso viene eseguita solo quando si generano problemi più complessi dove l'intervento si presenta come non più rinviabile.

Nonostante le ripetute segnalazioni, dette criticità permangono e sono maggiormente accentuate nelle sezioni c.d. di isolamento, le quali sono utilizzate in molti casi come area di prima accoglienza per l'accesso in carcere.

Una particolare attenzione meritano anche gli spazi adibiti alle relazioni con i familiari. Molte strutture non hanno spazi idonei all'accoglienza e riservati all'attesa delle famiglie in visita per gli incontri con i propri cari. La CC Regina Coeli, che con Rebibbia NC è la prima casa circondariale del territorio regionale per ingressi e presenze, ha una piccola sala d'attesa, inadeguata per il numero di familiari che ogni giorno si reca a visitare i propri cari. A Cassino non c'è una sala di attesa all'interno dell'istituto penitenziario, e i familiari che non trovano spazio nella piccola struttura esterna allestita dalla Caritas, devono attendere il proprio turno fuori dall'istituto penitenziario sotto una piccola pensilina per ripararsi dal freddo, dal sole e dalla pioggia. Ma anche a Frosinone o presso la CR di Rebibbia i familiari hanno a disposizione soltanto uno spazio aperto eventualmente attrezzato con una tettoia di protezione. A tal proposito si può rilevare che è stato previsto, grazie alla LR 7/2007, il completamento dei lavori per la realizzazione dell'Area verde, acquisto e posa dei relativi arredi per l'accoglienza dei familiari.

Significativa ed emblematica è poi la situazione della CR di Paliano, dove per assenza di un'area specifica all'interno dell'istituto penitenziario, i colloqui avvengono in un prefabbricato di metallo collocato nell'intercinta dell'istituto. Anche la presenza di ulteriori spazi di attenzione alle relazioni affettive e familiari come le ludoteche non risulta essere comune. La CC di Viterbo, la CC Rebibbia Nuovo Complesso, la CC di Rieti, la CC di Frosinone, la CC di Civitavecchia, ma anche la CC di Regina Coeli, sono dotati di ludoteche, mentre la CC di Cassino e la CC di Latina ne sono sprovviste.

Campi di calcio, palestre o strutture polivalenti sono presenti in quasi tutte le strutture, anche se le condizioni non sono sempre soddisfacenti, come nel caso delle palestre, nella maggior parte dei casi dotate di pochi attrezzi e spesso malfunzionanti. Tuttavia, in assenza dei necessari interventi manutentivi, in diversi istituti penitenziari i campi sportivi sono inutilizzabili già in caso di pioggia. In alcuni casi, pochi ma significativi, è la stessa carenza di spazi a non consentire o a rendere difficile le pratiche sportive. Gli istituti che maggiormente risentono di queste carenze sono la CC di Regina Coeli, la CC di Latina (generalmente inidonee alle attività trattamentali), mentre alla CC di Cassino, dove, come già ricordato, a seguito della chiusura di un'intera sezione avvenuta a marzo del 2019, per questioni di sicurezza è risultato inaccessibile per diverso tempo, il campo sportivo e l'unica palestra del carcere; da non molto tempo sono state ripristinate e fruibili dall'utenza.

Per contribuire a far fronte a problematiche di tipo strutturale, con la deliberazione della Giunta regionale n. 780 del 16/11/2021, a valere sui fondi di cui alla Legge regionale 8 giugno 2007, n. 7 "Interventi a sostegno della popolazione detenuta della Regione Lazio", sono stati destinati 250.000,00 euro a interventi in conto capitale nelle carceri del territorio regionale.

Si riportano di seguito gli interventi strutturali volti al "Sostegno alla genitorialità ed alla conservazione e miglioramento della vita affettiva e relazionale" e quelli a "Sostegno al benessere psicofisico":

INTERVENTI STRUTTURALI	ISTITUTO PENITENZIARIO	CARATTERISTICHE INTERVENTO	RISORSE
Sostegno alla genitorialità ed alla conservazione e miglioramento della vita affettiva e relazionale	VITERBO	Fornitura di gazebo in legno da destinare all'area per i colloqui con i familiari	15,000,00
	NC di CIVITAVECCHIA	Riqualificazione spazi destinati all'area verde e ristrutturazione locali adibiti a ludoteca ed ambienti destinati a videocchiamate e colloqui con avvocati	24,000,00
	R. di CIVITAVECCHIA	Riqualificazione spazi destinati all'area verde e ristrutturazione degli ambienti destinati ai colloqui per l'accoglienza dei familiari	22,000,00

INTERVENTI STRUTTURALI	ISTITUTO PENITENZIARIO	CARATTERISTICHE INTERVENTO	RISORSE
Sostegno al benessere psicofisico	FROSINONE	Interventi di adeguamento delle palestre sportive del vecchio padiglione detentivo	25,000,00
	Reclusione REBIBBIA	Interventi di rifacimento del campo da tennis della sezione di media sicurezza, destinato anche ad altre pratiche sportive	18,000,00
	VELLETRI	Interventi di adeguamento e delle dotazioni delle palestre sportive dei Reparti detentivi A e B	20,000,00
	NC REBIBBIA	Rifacimento campo sportivo del Reparto G9	20,000,00

Sono stati previsti anche interventi strutturali finalizzati al "Sostegno alle forme di espressività, creatività e riflessione" e a "Sostegno all'istruzione, formazione e lavoro":

INTERVENTI STRUTTURALI	ISTITUTO PENITENZIARIO	CARATTERISTICHE INTERVENTO	RISORSE
Sostegno alle forme di espressività, creatività e riflessione	LATINA	Realizzazione "sala biblioteca" presso ingresso al piano terra del repero detentivo Femminile mediante trasformazione dell'ex area passaggio dell'isolamento femminile	20,000,00
	Femminile REBIBBIA	Rifacimento e riqualificazione area passaggi Reparti detentivi "Camerotti e Cellulare" destinata ad attività trattamentali, culturali e sportive quali corsi di pilates, yoga, scuola di ballo, mostre culturali e cineforum	25,000,00
	PALIANO	Ristrutturazione ambienti comuni III Sezione detentiva ove si svolgono attività trattamentali, compreso il consolidamento dell'area passeggi	20,000,00
Sostegno all'istruzione, formazione e lavoro	Femminile REBIBBIA	Adeguamento di una parte degli attuali locali del Reparto detentivo Camerotti (ex-Serd) per la realizzazione di una cucina e di una sala ristorante/reception, da destinare all'istituto professionale Alberghiero per svolgere quella parte di programma didattico che prevede attività pratiche specifiche per questo indirizzo di studi	23,000,00
Sostegno al benessere psicofisico	Istituto Penale minorenni Roma	Interventi strutturali/ristrutturazione: manutenzione straordinaria campo sportivo e creazione area coperta passeggi/campo da basket	18,000,00

In esecuzione della DGR n. 888 del 25/10/2022 per il relativo anno finanziario, è stata inoltre destinata la somma di € 170.000,00, ripartita per interventi presso la Casa Circondariale di Velletri, per la realizzazione di una struttura modulare esterna all'area perimetrale dell'istituto penitenziario, destinata all'accoglienza dei familiari delle persone detenute in attesa dei colloqui con i congiunti. Parte della stessa somma verrà utilizzata per il rifacimento e riqualificazione dell'area passeggi all'interno del reparto femminile di Alta Sicurezza dell'istituto di Latina, allo scopo di ampliare gli spazi da destinare all'aria, alla socialità e a possibili attività trattamentali all'esterno delle sezioni, ampliando la salubrità e le dimensioni dell'ambiente, migliorando la qualità dello spazio detentivo.

A valere sulla annualità di bilancio 2021 è stata resa disponibile all'Amministrazione penitenziaria anche la somma di 300.000 euro destinata

- nella misura di 280.000 euro per la realizzazione di interventi volti a favorire la digitalizzazione negli istituti penitenziari del Lazio (adeguamento tecnologico,

modernizzazione delle reti, acquisto nuove strumentazioni), ed incrementare lo svolgimento di attività di istruzione e di formazione, potenziare la comunicazione per via telematica dei rapporti con i familiari, gli avvocati e la magistratura di sorveglianza, migliorare l'azione trattamentale rivolta alle persone in esecuzione penale.

- i rimanenti 20.000,00 euro per interventi di adeguamento dell'infrastruttura della rete informatica e potenziamento delle dotazioni telematiche presso l'Istituto Penale per Minorenni di Roma (acquisto nuove strumentazioni e videoterminali di rete/ TV smart per camere di pernottamento e spazi socialità nelle palazzine detentive), al fine di incrementare lo svolgimento di attività d'istruzione e di formazione, e tutte le altre attività trattamentali, cercando di facilitare la comunicazione per via telematica tra minori e giovani adulti ristretti e familiari, avvocati e magistratura di sorveglianza.

4.2 Tutela della salute e assistenza sanitaria

L'assistenza sanitaria negli istituti penitenziari è erogata dal SSN, il quale opera nel rispetto della disciplina sul riordino della medicina penitenziaria stabilita dalla legge-delega 30 novembre 1998, n. 419, dal D.Lgs. 22 giugno 1999, n. 230 e dal DPCM 1° aprile 2008 «Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria», con le allegate linee di indirizzo (Allegato A - «Linee di indirizzo per gli interventi del Servizio Sanitario nazionale a tutela della salute dei detenuti e degli internati negli istituti penitenziari, e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale»; Allegato C - «Linee di indirizzo per gli interventi negli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) e nelle case di cura e custodia»).

Le Regioni, le Province autonome assicurano, tramite le Aziende sanitarie locali, l'assistenza sanitaria alla popolazione detenuta negli istituti penitenziari e nei servizi della giustizia minorile del proprio territorio regionale attraverso un sistema articolato di servizi sanitari con caratteristiche di complessità organizzativa e funzionale crescenti, che costituiscono la Rete regionale e nazionale per l'assistenza sanitaria penitenziaria. Gli obiettivi di salute, generali e speciali, sono realizzati mediante specifici modelli organizzativi del Servizio Sanitario Regionale (SSR), anche di tipo dipartimentale, differenziati in rapporto alla tipologia e alla consistenza degli istituti penitenziari ubicati in ciascuna regione.

L'assistenza sanitaria viene prestata, di regola, all'interno degli istituti dal SSN, anche avvalendosi delle tecnologie che consentono l'erogazione di servizi a distanza. Il SSN garantisce, in ogni istituto penitenziario un servizio sanitario (medico e farmaceutico) rispondente, sotto il profilo dell'adeguatezza, alle particolari esigenze profilattiche e di cura dei detenuti e degli internati (art. 11, co. 2, Ord. penit.), assumendo la competenza di tutte le funzioni sanitarie, assistenza di base, specialistica, d'urgenza, per patologie croniche, monitoraggi diagnostici, predisposizione e attuazione di protocolli terapeutici per ogni detenuto o internato. Laddove si riscontri l'esigenza di una prestazione specialistica ambulatoriale non disponibile all'interno dell'istituto penitenziario o della azienda

sanitaria di competenza, la stessa è garantita anche attraverso specifici accordi con altre aziende sanitarie, specie per la diagnostica strumentale ad alta tecnologia (TAC, RMN, PET, ecc.).

Il SSN deve garantire in particolare

- azioni di protezione, di informazione e di educazione alla salute
- interventi di prevenzione, cura e sostegno del disagio psichico e sociale
- assistenza sanitaria della gravidanza e della maternità
- assistenza pediatrica e i servizi di puericultura.

In ogni caso, l'azienda sanitaria locale deve garantire l'attività assistenziale H24 e 7/7. I servizi penitenziari locali presentano caratteristiche e potenzialità differenti a seconda delle dimensioni, delle presenze, della tipologia di detenuti, del turnover di arrestati o detenuti e in generale secondo le indicazioni desunte dalla rilevazione e dall'analisi delle esigenze sanitarie della popolazione penitenziaria. Elaborano il proprio modello organizzativo sulla base delle seguenti tipologie di servizi:

- Servizio medico di base
- Servizio medico multiprofessionale integrato
- Servizio medico multiprofessionale integrato con sezione specializzata
- Sezioni per detenuti con malattie infettive
- Sezioni per soggetti affetti da disturbi mentali (ATSM)
- Sezioni per detenuti tossicodipendenti
- Istituto a custodia attenuata per il trattamento dei tossicodipendenti (ICATT)
- Sezioni attenuate per il trattamento dei tossicodipendenti (SeATT)
- Unità a custodia attenuata per il trattamento della Sindrome astinenziale
- Servizio medico multiprofessionale Integrato con sezioni dedicate e specializzate di assistenza intensiva (SAI, ex Centri diagnostico-terapeutici o centri clinici)
- Ospedale HUB/SPOKE con stanze dedicate o Reparto ospedaliero per detenuti.

L'articolo 11, comma 13, OP, così come riformulato dal decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123, attribuisce al Direttore generale dell'Azienda sanitaria locale competente per territorio la responsabilità di visitare "almeno due volte l'anno" gli istituti di prevenzione e pena, allo scopo di accertare, anche in base alle segnalazioni ricevute, l'adeguatezza delle misure di profilassi contro le malattie infettive e le condizioni igieniche e sanitarie degli istituti. Ai sensi del successivo comma 14, il Direttore generale riferisce al Ministero della salute e al Ministero della giustizia sulle visite compiute e sui provvedimenti da adottare, informando altresì i competenti uffici regionali, comunali e il magistrato di sorveglianza. Il Garante periodicamente richiede alle Direzioni generali competenti le risultanze delle visite effettuate, ovvero di programmarne, qualora non le abbiano già disposte.

Nell'ambito del riordino della rete sanitaria penitenziaria, nel 2021 la Regione Lazio ha approvato il documento "La Rete dei servizi e delle strutture dell'area sanitaria penitenziaria per adulti della Regione Lazio". Scopo del documento, approvato su proposta dell'assessore alla Sanità con la deliberazione del 16 marzo 2021, n. 129 (pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Lazio n. 29 del 23 marzo 2021), "è di esplicitare la conformità della rete regionale dei servizi di sanità penitenziaria del Lazio nell'ambito dell'assistenza territoriale, a quanto previsto nell'accordo sancito in Conferenza unificata n. 3 del 22 gennaio 2015 (recepita con Deliberazione della Giunta regionale del Lazio n. 375

del 28/07/2015) sul documento “Linee guida in materia di modalità di erogazione dell’assistenza sanitaria negli istituti penitenziari per adulti: implementazione delle reti sanitarie regionali e nazionali”.

La Regione Lazio, attraverso le AA.SS.LL. competenti per territorio provvede ad erogare le prestazioni sanitarie nei 14 Istituti penitenziari e nell’Istituto penale minorile (IPM) di Casal del marmo. Inoltre, gestisce in completa autonomia le sei Residenze per le Misure di Sicurezza ubicate nel proprio territorio e, tramite una apposita convenzione con l’Ente gestore, il SSR è presente anche presso il Centro di Permanenza per i Rimpatri (C.P.R.) di Ponte Galeria, laddove si occupa della certificazione di idoneità alla vita ristretta a chi ne sia privo al momento dell’ingresso, al contestuale rilascio del tesserino identificativo STP (Straniero Temporaneamente Presente) che consente l’accesso alle prestazioni del SSN e alla diagnostica e alla specialistica presso l’Ospedale Grassi di Ostia. Il sistema sanitario penitenziario regionale è integrato da 2 strutture ospedaliere protette, una a Roma (adiacente all’Ospedale Sandro Pertini) e l’altra a Viterbo (presso l’Ospedale Belcolle). Esiste poi all’interno della Casa circondariale di Regina Coeli un Servizio di Assistenza Intensiva (SAI) costituito da tre piani, di cui il primo e il terzo attualmente in funzione e presso cui sono allocate due camere destinate a piccoli interventi chirurgici che non richiedano assistenza ospedaliera. Tale blocco operatorio è attualmente inattivo, in attesa di accreditamento e di ulteriori lavori di ristrutturazione e climatizzazione. Nel biennio preso in esame, il secondo piano del SAI è utilizzato per l’isolamento sanitario preventivo della diffusione del virus da Covid-19.

Le prestazioni sanitarie sono erogate nelle infermerie degli Istituti penitenziari attraverso i medici di reparto, gli infermieri e i medici specialisti. Le prestazioni di medicina specialistica possono essere erogate all’interno delle strutture di reparto o mediante trasferimento del paziente detenuto presso le strutture del territorio (ospedali, centri diagnostici).

Per monitorare e migliorare l’efficacia delle prestazioni sanitarie penitenziarie, sono stati previsti dalla normativa alcuni strumenti atti a “governare” l’interazione e la cooperazione in ambito sanitario tra le istituzioni coinvolte, come:

- L’Osservatorio permanente regionale sulla sanità penitenziaria, ricostituito dalla Regione Lazio con DGR n. 237 del 22/05/2018;
- i Tavoli tecnici sulla sanità penitenziaria, costituiti dalle singole AA.SS.LL. a seguito di specifici accordi con gli Istituti penitenziari del territorio di competenza.

Con propria deliberazione dirigenziale, su sollecitazione del Garante, la ASL Rm5 ha inoltre istituito un Tavolo tecnico interistituzionale per il monitoraggio e la valutazione delle prestazioni offerte nell’ambito delle REMS di competenza.

Già il Decreto legislativo n. 230 del 22 giugno 1999 prevedeva l’adozione da parte di ciascuna ASL di una Carta dei servizi, recante i criteri e le modalità dell’erogazione dei servizi sanitari previsti nei livelli essenziali di assistenza. Il Decreto legislativo 123/2018, di modifica dell’Ordinamento penitenziario, prescrive ora che essa sia fatta conoscere alla popolazione detenuta attraverso “idonei mezzi di pubblicità”. A tutt’oggi, anche laddove la Carta dei servizi è stata effettivamente deliberata, ancora non è stata adeguatamente pubblicizzata tra la popolazione detenuta.

Durante l'emergenza sanitaria indotta dalla pandemia da Covid-19 la Direzione regionale Salute e integrazione Sociosanitaria ha emanato specifiche procedure di sorveglianza sanitaria che hanno contemplato il confinamento precauzionale, le valutazioni diagnostiche e lo screening. La risposta delle autorità e degli operatori sanitari è stata in larga parte adeguata, sia nel contenere con proporzionate misure il diffondersi del contagio negli Istituti, sia per la implementazione di una efficace campagna vaccinale, con una adesione pari in media ad oltre l'85% di persone vaccinate con 2 dosi.

La pandemia da Sars Covid-19 ha contribuito ad incrementare le già note criticità del sistema sanitario penitenziario. Come accaduto nella generalità dei servizi sanitari, la priorità data alla lotta al virus ha inevitabilmente avuto ricadute negative nella riduzione forzata delle altre "normali" attività di diagnosi e cura. Nella sanità penitenziaria questo fatto ha comportato una significativa riduzione delle visite e cure presso i presidi sanitari territoriali a fronte di una crescente difficoltà da parte della popolazione detenuta ad ottenere una adeguata copertura sanitaria specialistica intramuraria, in particolar modo in alcuni istituti periferici. La domanda di prestazioni specialistiche esterne è stata per la prima volta mappata, seppure in forma non adeguatamente testata, nell'ambito dei lavori dell'Osservatorio regionale sulla sanità penitenziaria, a opera del Dipartimento di Epidemiologia del SSR del Lazio.

L'assistenza specialistica e la diagnostica extramuraria risente della difficoltà dei Nuclei di traduzione e piantonamento dell'Amministrazione penitenziaria di garantire le visite, gli accertamenti e finanche gli interventi programmati, pur con grande fatica, dai sanitari. Da una prima indagine svolta con l'ausilio dell'Ufficio Salute mentale, dipendenze e territorio della Direzione regionale Salute e integrazione socio-sanitaria, l'annullamento delle visite per assenza di scorta si attesta intorno al 35% delle visite prenotate. In modo particolare sul territorio della città di Roma, concorrono a questa inefficienza l'incompleta conoscenza delle prestazioni effettivamente rese, perché non tutte le articolazioni specialistiche comunicano la effettiva esecuzione della prestazione per mancanza di una procedura specifica in tal senso, l'errata abitudine di alcuni Istituti di prenotare la stessa visita in più ospedali senza passare dal CUP e senza che nessuno trascriva dove è stata realmente eseguita la prestazione e disdica le altre, la traduzione dei detenuti non accompagnati da documentazione sanitaria che impedisce di eseguire la prestazione. Infine, il 35% delle richieste di tutte le AASSLL regionali vengono indirizzate presso l'Ospedale Pertini della ASL Roma 2 e questo determina non solo un ritardo nell'assegnare un appuntamento, ma spesso rappresenta una causa di mancata traduzione quando si potrebbe eseguire la stessa prestazione presso altri ospedali più prossimi all'Istituto penitenziario in cui è ristretto l'interessato.

Il sistema sanitario penitenziario poi soffre di un'ulteriore ricorrente criticità, che è quella legata alla medicina odontoiatrica. Sia a causa di patologie correlate alle tossicodipendenze, sia per cause igienico-sanitarie, sempre più spesso sussiste la necessità di dover ricorrere a cure odontoiatriche, la cui offerta all'interno degli Istituti è limitata tanto da risultare insufficiente. Discorso a parte è quello sulle protesi dentarie, non previste nei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) garantiti dal SSN e che hanno un costo inaccessibile a carico di pazienti frequentemente nullatenenti. Da segnalare qualche buona prassi, come nella Casa circondariale di Rieti, dove si è cercato di affrontare il problema facilitando la richiesta delle protesi e il relativo pagamento attraverso un apposito accordo tra la Direzione dell'Istituto e la ASL.

Quanto alla fornitura di farmaci all'interno degli Istituti penitenziari, dalle nostre rilevazioni risulta un quadro non omogeneo. Innanzitutto, non tutte le farmacie interne agli Istituti sono dotate degli stessi prodotti della Farmacia ospedaliera di riferimento. A ciò si aggiunge il fatto che spesso i medici specialisti - non sempre a conoscenza dei farmaci in dotazione alla farmacia dell'Istituto - prescrivono altri farmaci in luogo dei sostituti generici fornibili dalle AA.SS.LL.. Ciò frequentemente comporta rimostranze da parte dei detenuti, i quali percepiscono il farmaco generico come un sostituto non equivalente a quello prescritto. Infine, sembra ormai dovunque superata la fase della mancata fornitura gratuita di farmaci "Fascia C", come previsto espressamente dal DPCM 1° aprile 2008.

Per perseguire gli obiettivi di salute individuati nelle *Linee di indirizzo per gli interventi del Servizio Sanitario nazionale a tutela della salute dei detenuti e degli internati*, allegate al DPCM trasferimento al SSN delle funzioni in materia di sanità penitenziaria, sin dal 2008 è stata individuata la necessità di "attivare un sistema informativo alimentato da cartelle cliniche informatizzate". Necessità che, se da un lato risponde alle necessità di programmazione delle risorse sanitarie sulla base di attendibili dati epidemiologici, dall'altra consente una continuità terapeutica a persone che non solo entrano ed escono dal carcere, ma frequentemente vengono trasferite da un carcere all'altro. Seppure definita nella sua struttura, al momento nella Regione Lazio la Cartella Clinica Elettronica (CCE) non è ancora pienamente utilizzata e pertanto non assolve alle funzioni di cui sopra, evidenziando una criticità del sistema assistenziale.

Annosa e non risolta è la problematica relativa al reperimento del personale sanitario, reso negli ultimi anni paradossalmente più complesso dalla crescita delle opportunità occupazionali esterne che spinge i professionisti sanitari più giovani a scegliere sedi di lavoro meno disagiate di quelle penitenziarie. Gli operatori sanitari che operano in tali contesti sono chiamati a svolgere il proprio lavoro in condizioni oggettivamente più complesse di quanto normalmente avvenga in altri contesti senza alcun riconoscimento economico o contrattuale.

4.2.1. La telemedicina

Un miglioramento generale delle prestazioni di assistenza sanitaria e, particolarmente, della specialistica e della diagnostica che si scontrano con le difficoltà di traduzione dei detenuti e delle detenute presso i servizi territoriali, può essere determinato dalla diffusione delle esperienze di telemedicina. A valere sui fondi derivanti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, alla luce del DM 77/2022, "Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale", lo sviluppo dei progetti di telemedicina e teleassistenza si inserisce in un ampio e articolato processo di riorganizzazione dei servizi e di sviluppo di approcci organizzativi e professionali innovativi, accelerati dall'emergenza pandemica e orientati a traghettare il sistema salute verso azioni proattive piuttosto che reattive. Ciò significa integrazione dei diversi livelli ospedaliero, territoriale e sociosanitario, a garanzia della continuità delle cure. Tale processo favorisce di ridurre i tempi di attesa, migliorando le prestazioni, e riducendo, sia per il cittadino detenuto che per l'istituto penitenziario e per la Asl, i costi e indiretti di trasferimenti e piantonamenti.

Per quel che ci interessa, il 21 dicembre 2022, nella Casa circondariale di Rebibbia Nuovo complesso, alla presenza della Ministra della giustizia e del Presidente della Regione, la ASL Rm2 ha presentato il progetto *Liberi@amo la salute: telemedicina negli istituti penitenziari*, attualmente in fase di implementazione e che prevede la fruizione di servizi di telemedicina per tutte le branche specialistiche applicabili, secondo il modello della equivalenza dell'offerta di assistenza tra persone detenute e persone libere. Anche a Viterbo, a seguito della programmazione aziendale presentata in occasione del workshop *Aziende smart: l'approccio sistemico alle prestazioni in telemedicina nella loro nuova semantica e proattività*, che si è svolto giovedì 15 settembre 2022, presso l'Aula magna dell'Università degli Studi della Tuscia, la ASL ha avviato l'esperienza di telemedicina in carcere con attività di telefermatore e teleconsulto per la cardiologia, per la pneumologia e la dermatologia nella casa circondariale "Mammagiolla" di Viterbo. In parziale attività o in avanzata fase di implementazione sono esperienze di telemedicina nella Casa circondariale di Frosinone e nella Casa circondariale di Regina Coeli, dove già nel 2009 un progetto sperimentale, esteso poi a Civitavecchia, vedeva, grazie alla partnership tra il Garante e l'Azienda Ospedaliera San Giovanni Addolorata la possibilità di un consulto cardiologico rapido a distanza, attraverso l'invio elettronico di esami, dati e immagini al Centro di Telemedicina predisposto presso l'azienda Ospedaliera.

4.2.2. La problematica delle dipendenze in carcere

La presenza negli istituti penitenziari del Lazio di detenuti in carico al Servizio per le dipendenze (SerD) è in linea con il dato nazionale e si attesta al 25-29%, anche se alcune stime non ufficiali ipotizzano una presenza intorno al 40%, per effetto della mancata o negata dichiarazione da parte del detenuto al momento dell'ingresso e della plausibile presenza di persone che si considerano consumatori (non) abituali. Secondo la *Relazione sul fenomeno delle dipendenze* relativa al 2022, realizzata dal Dipartimento di Epidemiologia del SSR del Lazio, l'utenza dei SerD penitenziari, al netto di quelli di competenza della Asl Rm2 (il polo penitenziario di Rebibbia) e Latina, ammonta a 2095 persone, di cui 1889 per disturbi da uso di stupefacenti. Se si tiene conto che le Asl non censite, e specificamente quella competente su Rebibbia, assommano più di un terzo delle persone detenute della regione, è facile immaginare che il dato reale sia molto più alto, almeno di un terzo.

Una presenza conseguente all'ispirazione proibizionista della legislazione sulle droghe, alla gravità delle pene in essa previste e alla mancata differenziazione già in fase processuale dei fatti di detenzione e spaccio di lievi entità di sostanze stupefacenti. Una presenza che costituisce una contraddizione relativa alle misure alternative esistenti *ex lege* (Testo Unico sugli Stupefacenti DPR 309/90 e succ. mod.) che solo residualmente, all'art. 96, commi 3 e 4, prevede espressamente che la persona detenuta e tossicodipendente abbia diritto a ricevere "le cure mediche e l'assistenza necessaria all'interno degli istituti carcerari a scopo di riabilitazione" in "reparti carcerari particolarmente attrezzati". Esiste già oggi, e da tempo, una normativa che prevede l'affidamento in prova terapeutico per le pene fino a sei anni e che è pochissimo utilizzato, in modo particolare per chi proviene dalla libertà. Le persone con problemi di dipendenza vi accedono in gran parte dal carcere, perché sono tendenzialmente giudicate inaffidabili in fase di prima valutazione dai magistrati che pure potrebbero concedere l'affidamento in prova dalla libertà.

Per la diagnosi, cura e riabilitazione degli stati di tossicodipendenza si applicano il DM n. 444/90, la L. 45/99 ed il DPR 309/90 e sue modifiche ed integrazioni. Rientra in questo livello la Sezione per tossicodipendenti in custodia attenuata della Terza casa circondariale di Rebibbia, nelle competenze della ASL Rm2. Presso tutti gli II.PP., a livello ambulatoriale si curano i soggetti affetti da disturbo correlato ad uso di sostanze e da *addiction*.

Il documento di riordino della rete sanitaria penitenziaria, approvato con DGR del 16 marzo 2021, n. 129 (§ 4.2), riconosce apposite sezioni quali “custodie attenuate” per tossicodipendenti (ex art. 96, commi 3 e 4, DPR 309/90), che ospitano persone con diagnosi medica di alcol- tossicodipendenza in fase di divezzamento avanzato dall’uso di sostanze stupefacenti e occupano un intero istituto. L’istituto o la sezione di custodia attenuata, si avvale anche del personale del SerD (Servizi per le Dipendenze) territoriale e, se necessario, del DSM, che svolge attività di prevenzione, riduzione del danno, valutazione diagnostica, cura e trattamento riabilitativo e reinserimento sociale delle persone alcol-tossicodipendenti. L’adesione degli utenti al programma è su base volontaria. L’intervento specialistico dei SerD dovrà essere tale da fornire i richiesti interventi coordinati nell’ambito di uno specifico regolamento di Servizio Medico multiprofessionale integrato con unità dedicate e specializzate, dotato di precisi criteri di accesso, esclusione, permanenza e che favorisca anche l’avviamento alle misure alternative. La medicina di base, la medicina specialistica, la guardia medica ed il coordinamento tecnico-funzionale degli interventi sono garantiti dal Servizio sanitario dell’Istituto.

4.2.3. La salute mentale negli istituti penitenziari

L’Accordo in Conferenza unificata Stato, Regioni ed Autonomie locali n. 95 del 13 ottobre 2011, avente ad oggetto “Integrazione agli indirizzi di carattere prioritario sugli interventi negli OPG e le CCC, di cui all’Allegato C al DPCM 01.04.2008”, ha previsto, fra l’altro, l’attivazione “in specifica sezione penitenziaria e in almeno ogni Regione o Provincia Autonoma o, preferibilmente in ogni Azienda Sanitaria sede di Istituto Penitenziario” di una “articolazione del servizio sanitario per la tutela intramuraria della salute mentale (di seguito ATSM, *ndr*) delle persone ristrette negli Istituti penitenziari del territorio di competenza (regionale o aziendale)”. All’epoca l’assistenza psichiatrica in carcere si limitava alla consulenza specialistica del medico di medicina generale, al fine della determinazione della terapia farmacologica dei disturbi compatibili con la permanenza in ambiente penitenziario e alla valutazione di una eventuale incompatibilità con il regime detentivo ordinario. Qualora tale incompatibilità fosse stata accertata e determinata dal giudice, l’interessato veniva trasferito in Ospedale Psichiatrico Giudiziario (OPG) ex art. 148 CP (Infermità psichica sopravvenuta al condannato) e dunque il carcere e il servizio sanitario penitenziario non dovevano farsi carico del trattamento clinico-riabilitativo delle patologie più complesse.

La legislazione successiva (2012-2014) che ha determinato la chiusura degli OPG ha reso di fatto inapplicabile il citato articolo 148 del codice penale. Infatti, le REMS che hanno sostituito gli OPG per il trattamento dei malati di mente autori di reato sono per definizione riservate ai destinatari di misure di sicurezza, e quindi non possono ospitare persone in esecuzione penale, seppure affette da gravi patologie mentali. Sulla scorta degli orientamenti maturati nell’ambito degli Stati generali dell’esecuzione penale (2016-2017), e poi asseverati dal Comitato nazionale di bioetica, la Corte

costituzionale con la sentenza n. 99 del 22 febbraio 2019 ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 47ter, comma 1ter, dell'Ordinamento penitenziario, nella parte in cui non considera la malattia psichiatrica tra quelle che possono giustificare la detenzione domiciliare per gravi motivi di salute. In questo modo l'ordinamento distingue da una parte tra i soggetti non imputabili o condannati con vizio parziale di mente, che – se socialmente pericolosi - sono indirizzati in REMS per l'esecuzione della misura di sicurezza loro inflitta, e dall'altra le persone riconosciute capaci e consapevoli del fatto commesso, destinatarie di una sanzione penale detentiva che, nel caso in cui manifestino una patologia mentale in carcere, sono destinate a essere curate in carcere fino a quando la loro patologia non sia valutata incompatibile con l'ambiente penitenziario, nel qual caso dovrebbero accedere a forme di detenzione domiciliare, anche in struttura terapeutica, per motivi di salute.

A questo quadro normativo non ha fatto seguito, in questi anni, un adeguamento dell'organizzazione dei servizi di salute mentale, in carcere e fuori. L'impossibilità di inviare in OPG i condannati con problemi di salute mentale, infatti, avrebbe dovuto avere come logica conseguenza il potenziamento dei servizi di salute mentale in carcere (per i disturbi psichiatrici minori, compatibili con la permanenza in carcere, e per quelli maggiori, in attesa di trasferimento all'esterno) e territoriali (per accogliere i condannati con gravi disturbi mentali, incompatibili con l'ambiente detentivo).

Nel territorio regionale, le ASL Rm1 (competente sulla CC di Regina Coeli e sull'IPM), Rm2 (competente sugli IIPP di Rebibbia) e Rm4 (competente sugli IIPP di Civitavecchia) e, più recentemente, la ASL di Viterbo, hanno iniziato a strutturare equipe multidisciplinari di salute mentale all'interno degli Istituti di rispettiva competenza, ma – anche laddove questa riorganizzazione assistenziale interna ha avuto corso ed è operativa – la rete dei servizi esterni non è stata adeguata, per cui i casi più gravi di malattia mentale, incompatibili con la condizione detentiva, restano in carcere in mancanza di adeguate risorse assistenziali sul territorio.

4.2.4. La presa in carico terapeutica nelle REMS

Il circuito delle REMS del Lazio presenta allo stesso tempo criticità e *best practices*. La prima delle criticità è, ovviamente, il permanere di una significativa lista di attesa per l'ingresso in struttura, anche se bisogna subito dire che

1. come abbiamo visto (§ 2.1.3), il sistema delle REMS allestito dalla Regione Lazio ha una capacità di gran lunga superiore alla media nazionale e, salvo i casi molto peculiari della Basilicata e della Liguria, è la Regione con maggiore disponibilità di posti per l'esecuzione di misure di sicurezza detentive;
2. il principio della lista d'attesa è inderogabile nei servizi sanitari e in modo particolare in servizi di natura psichiatrica non è possibile ammettere persone in eccesso alla capienza commisurata sugli spazi e le risorse di personale disponibili, altrimenti il ritorno alla prevalenza della custodia manicomiale degli OPG tornerebbe subito ad affermarsi;
3. la consistenza della lista d'attesa non è prodotta da inefficienze delle equipe socio-sanitarie interne che, come abbiamo visto (§ 2.1.3), generalmente adottano i Piani terapeutici

riabilitativi individualizzati dei singoli pazienti entro i termini previsti dagli accordi Stato-Regioni e mediamente dimettono gli ospiti in tempi più rapidi che nelle altre Regioni.

Ciò non toglie che la presenza di una consistente lista di attesa produce anche trattenimenti illegittimi in istituto penitenziario (13 al 14 giugno 2023) o inadeguati nei servizi ospedalieri destinati alla diagnosi e alla cura di breve periodo delle persone che lo necessitano (una donna in pari data).

Per la buona riuscita del funzionamento della riforma che ha portato al superamento degli OPG, è essenziale commisurare la necessità e la scelta della misura di sicurezza applicabile sin dalla prima valutazione del caso, operando nel senso auspicato dal Protocollo d'intesa sottoscritto tra la Regione Lazio e i capi degli Uffici giudiziari della Regione, di una attenta valutazione della pericolosità sociale e dei bisogni di cura del soggetto, fermo restando la qualificazione dell'internamento provvisorio in REMS come *extrema ratio* cautelare.

Viceversa, la misura di sicurezza detentiva in REMS non è sempre applicata secondo il principio di *extrema ratio*, spesso soverchiato dall'alleanza tra le consulenze difensive dei periti (che raramente interpellano i servizi territoriali, come previsto dai protocolli d'intesa tra Regioni e Uffici giudiziari) e una giurisprudenza difensiva che, per sicurezza, associa *de plano* la malattia mentale alla pericolosità sociale. Da qui l'ingolfamento in ingresso nelle REMS e una parte della lista d'attesa: una capienza nazionale stimata, all'atto della chiusura degli OPG, sulla base del principio di *extrema ratio* e di una *best practice* allora in atto, deve far fronte a una domanda di internamento del tutto simile, nelle proporzioni, a quella di quando gli OPG erano al massimo della loro capienza. Come più volte messo in evidenza dal Garante nazionale, gran parte dei posti nelle REMS (il 43% nell'ultima rilevazione al 31.2.2023) sono occupati da persone in misura di sicurezza provvisoria (corrispondente alla custodia cautelare in carcere per gli imputabili), in attesa dell'esito processuale e di avere a disposizione le risposte dei periti in tema di infermità mentale. Un atteggiamento "custodiale" che rischia di far arrivare in REMS persone destinate a un altro percorso clinico o giudiziario, con dissipazione delle risorse sanitarie che, nel frattempo, non possono essere impegnate per altri pazienti che restano in lista d'attesa.

Problemi culturali della giurisdizione, che in taluni casi pretende di valutare secondo i tradizionali parametri rieducativi del penitenziario l'efficacia di trattamenti che sono esclusivamente sociosanitari, ai quali si aggiungono i problemi della rete di assistenza territoriale, determinano una difficoltà nel percorso di uscita dalle REMS. In qualche caso i servizi territoriali, carenti in risorse umane e finanziarie, non collaborano con le equipe REMS nella definizione del PTRI, più spesso la rete dei servizi territoriali non è in condizione di individuare strutture di accoglienza per chi avesse bisogno di una soluzione residenziale per l'esecuzione della libertà vigilata seguente all'internamento in REMS.

Le REMS del Lazio hanno ancora, in alcuni casi, problemi strutturali derivanti dalla natura provvisoria di alcune di esse, adattate da pre-esistenti strutture ospedaliere e inadeguate alle necessità terapeutiche di comunità residenziali di medio periodo. Nè, d'altro canto, l'aggravamento delle misure di sicurezza richieste dalle Autorità locali in alcuni contesti hanno evitato episodi di allontanamento dalle strutture che, comunque, non hanno mai causato incidenti o commissione di nuovi reati da parte dei pazienti.

D'altro canto, va sottolineato come la qualità del lavoro svolto nelle REMS è notevole e garantisce una qualità assistenziale inimmaginabile nei vecchi Ospedali psichiatrici giudiziari. Importante, in modo particolare nelle REMS della ASL Rm5, l'integrazione dell'offerta socio-sanitaria con quelle d'istruzione, con pazienti che hanno potuto frequentare corsi scolastici forniti dal Centro per l'istruzione per adulti di Roma 3 scuola e corsi universitari promossi dall'Università di Roma Tre. Attività culturali e ricreative, anche a valere sulle risorse stanziare dalla legge regionale n. 7/2007, si svolgono in tutte le REMS del Lazio.

4.2.5. I Servizi psichiatrici di diagnosi e cura nei trattamenti sanitari obbligatori.

L'SPDC è un reparto ospedaliero che opera sulle situazioni di emergenza e urgenza psichiatrica dove vengono attuati trattamenti sanitari volontari e obbligatori in condizione di ricovero. Il Garante effettua visite nei Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (SPDC) del territorio regionale, incontrando direttori e staff, con i quali sono esaminate le principali criticità operative e strutturali del servizio.

Nel corso delle visite si riscontra spesso che sia il personale medico che quello infermieristico siano sottorganico. Anche se gli SPDC visitati offrivano condizioni di vita generali soddisfacenti in termini di ambiente abitativo e livello di igiene, da un punto di vista strutturale le sale comuni sono spesso estremamente ridotte in numero e in dimensione, poco e mal arredate, al pari di spazi esterni, in alcuni casi inesistenti.

Nelle visite condotte nel periodo considerato, sono apparse in modo particolare due criticità:

- l'uso frequente e talvolta prolungato di mezzi di contenzione, non sempre correttamente riportato nell'apposito registro;
- le complicità dovute dall'assegnazione in SPDC di persone sottoposte ad arresti domiciliari in luogo di cura o addirittura in esecuzione di pena o misura di sicurezza, che impattano gravemente su reparti di piccole dimensioni, per ricoveri prolungati per cui non sono pensati (gli SPDC intervengono sulle acuzie, non nel trattamento di medio-lungo periodo dei pazienti), con necessità di sicurezza che spesso impediscono agli pazienti di usufruire degli spazi comuni o di quelli all'aperto.

4.3 Telefonate, colloqui e relazioni familiari in carcere.

La possibilità di mantenere il contatto con il mondo esterno è di vitale importanza per i detenuti, innanzitutto per contrastare gli effetti dannosi del carcere. D'altro canto, il sostegno delle famiglie e dell'ambiente di provenienza aiuta il reinserimento nella comunità e il mantenimento di buone relazioni familiari spesso motiva l'adesione dei condannati all'offerta trattamentale e contribuisce a ridurre il tasso di recidiva. Fugato a opera della Commissione ministeriale d'inchiesta il sospetto che le proteste del marzo 2020, allo scoppio della pandemia da Covid-19, bisognerà riconoscere che esse ebbero come motivazione e causa efficiente la chiusura degli istituti penitenziari alle visite dei familiari, nella incertezza sulla pericolosità del virus per chi era costretto in carcere e per chi vi era esposto fuori.

Ciò detto, anche in regime ordinario, come quello a cui si è tornati in questi mesi, le modalità di comunicazioni con l'esterno e di mantenimento delle relazioni familiari sono, nelle norme e nelle prassi, del tutto inadeguate ai bisogni e alle aspettative delle persone detenute, dei loro familiari e dei loro cari. Dieci minuti di telefonate alla settimana corrispondono a un *modus vivendi* novecentesco, quando giovani in servizio di leva, lavoratori emigrati e studenti fuori sede raccoglievano durante la settimana i gettoni necessari alla telefonata – appunto – settimanale di dieci minuti per rassicurare i propri familiari sulle proprie condizioni di salute, fisica e psichica. Ancora non consolidate normativamente sono i video-colloqui, che hanno rotto il tabù del digitale vigente nelle carceri italiane fino alla pandemia e hanno consentito di recuperare una relazione dialogica tra la comunità dei detenuti e lo staff penitenziario durante i mesi più difficili del lockdown, all'indomani delle proteste citate.

Se le videochiamate, nel silenzio legislativo, continuano secondo diverse modalità applicative, quanto ai tempi e alla frequenza, nei diversi istituti della regione (degni di menzione è l'organizzazione dei nuovi spazi dedicati ai video-colloqui nella casa circondariale di Velletri), anche l'organizzazione materiale dei colloqui e delle telefonate appare inadeguata. Si pensi alle modalità di prenotazione dall'esterno non sempre *friendly* nei confronti dei familiari dei detenuti, alle lunghe code che in alcuni istituti si svolgono in strada, senza alcuna modalità di protezione dagli agenti atmosferici e della riservatezza personale, agli ambienti caotici dei colloqui, agli spazi inadeguati ai colloqui con i minori, alla mancanza di aree verdi in alcuni istituti o alla troppo rigida regolazione dell'accesso a esse in altri. Si pensi alla mancanza di riservatezza o al vero e proprio frastuono in cui si svolgono le telefonate negli istituti le cui sezioni hanno il telefono accessibile ai detenuti nel corridoio o in altri spazi di transito e senza alcuna protezione, sul modello delle vecchie cabine telefoniche (tanto per rimanere nel Novecento).

Infine, in tutti gli istituti del Lazio è garantito un servizio di corrispondenza elettronica, gestito da enti terzi, a carico dei richiedenti, che vi si devono abbonare, secondo modalità più o meno vantaggiose da istituto a istituto, ma sempre e comunque senza possibilità di scelta dell'operatore, che vi opera in regime di monopolio sulla base di un prezzario concordato non con l'utenza, ma con la direzione che ne sottoscrive il contratto di fornitura. Naturalmente, passato ormai da tempo in molti istituti l'apprezzamento per la nuova modalità comunicativa, le persone detenute, soprattutto quelle che sono trasferite da istituto a istituto, chiedono conto della differenza dei costi e delle tipologie contrattuali, per una modalità di comunicazione che – ricordiamolo – non ha costi e non ha limiti di esercizio fuori dall'ambiente penitenziario.

Insufficienti sono considerati gli spazi verdi dotati di attrezzatura per bambini, inadeguati gli spazi per l'affettività, inesistenti quelli per l'intimità, considerata dalle persone detenute fondamentale per preservare il rapporto con il proprio partner.

Ad ottobre 2021 nell'istituto penitenziario di Rebibbia femminile è stata inaugurato il M.A.MA, Modulo per l'Affettività e la Maternità, a disposizione delle donne detenute per svolgere colloqui con i propri congiunti in uno spazio che ricrei la dimensione domestica e che ricostituisca momentaneamente il nucleo familiare, per il sostegno della genitorialità e della familiarità. La struttura prefabbricata è stata progettata da un gruppo di lavoro della facoltà di Architettura della Sapienza, sotto la supervisione dell'architetto Renzo Piano, nella quale le detenute della Casa circondariale femminile di Rebibbia potranno svolgere i colloqui con i propri congiunti. Le parti del modulo sono state realizzate nella

falegnameria della casa circondariale di Viterbo da un gruppo di detenuti addetti alla lavorazione, coordinati dal direttore tecnico convenzionato con l'istituto. Ma ancora oggi la struttura è sottoutilizzata e in parte poco rispondente al mandato per cui è sorta: si effettuano colloqui una volta a settimana e svolti solo da madri con i figli, nell'ambito di progetti di recupero della genitorialità. Progetti che continuano ad escludere il mantenimento delle relazioni affettive di tutto il nucleo familiare in un contesto adeguato, domestico e più naturale.

Nel 2021 la Presidenza del Consiglio regionale ha contribuito finanziariamente allo sviluppo di una ricerca sociologico-giuridica condotta dall'Università di Cassino e del Lazio Meridionale sul tema della affettività in carcere. La ricerca, svolta in quattro istituti penitenziari del Lazio (Casa Circondariale di Cassino, la Casa Circondariale di Frosinone, la Casa di Reclusione di Paliano e la Casa Circondariale di Rebibbia Femminile) mostra i numerosi disagi socio-affettivi e relazionali riscontrati nella popolazione detenuta, in generale e in particolare nel contesto delle misure di sorveglianza sanitaria allora in atto. Nella parte di approfondimento normativo, la ricerca individua ipotesi di modifica legislativa che sono state oggetto di una iniziativa legislativa nazionale, deliberata dal Consiglio regionale il 10 febbraio 2022, su iniziativa del Presidente Vincenzi e dei Vice Presidenti Cangemi e Porrello, e presentata alle Camere il successivo 24 febbraio (*Tutela delle relazioni affettive e della genitorialità delle persone ristrette*, XVIII Legislatura, Atto Camera n. 3488, Atto Senato n. 2543).

4.4. *L'annosa questione del vitto e del sopravvitto*

Vitto e sopravvitto rappresentano elementi fondamentali della qualità della vita detentiva in carcere. Il primo garantisce ai detenuti i tre pasti quotidiani (colazione, pranzo e cena). Il sopravvitto riguarda invece la vendita di generi alimentari e di conforto. Ai detenuti e agli internati è consentito acquistarne a proprie spese, entro i limiti fissati dal regolamento (art. 9, comma 5, OP). Il sopravvitto, insieme con i pacchi alimentari inviati dalle famiglie, garantisce a chi ne abbia le disponibilità economiche di cucinarsi i pasti in camera e dividerli con i compagni di detenzione.

Costanti sono le doglianze dei detenuti e delle detenute per la quantità e la qualità del vitto fornito dall'Amministrazione, così come per la qualità e il prezzo dei prodotti alimentari del sopravvitto.

“La quantità e la qualità del vitto giornaliero sono determinate da apposite tabelle approvate con decreto ministeriale” (art. 9, comma 4, OP). Una rappresentanza dei detenuti o degli internati designata mensilmente per sorteggio controlla l'applicazione delle tabelle e la preparazione del vitto (comma 6).

I prezzi del sopravvitto, a norma dell'art. 9, comma 7, OP, “non possono essere superiori a quelli comunemente praticati nel luogo in cui è sito l'istituto” e sono “controllati dall'autorità comunale”. Alla luce di questa norma, nel maggio 2022 il Garante ha richiesto ai Sindaci dei Comuni su cui insistono gli istituti penitenziari della Regione esercitare le proprie funzioni di controllo stabilite dalla legge.

La stessa rappresentanza dei detenuti o degli internati che controlla la produzione dei pasti, integrata da un delegato del direttore, scelto tra il personale civile dell'istituto, controlla anche qualità e prezzi dei generi venduti nell'istituto (comma 7). In aggiunta, “la direzione assume mensilmente informazioni dall'autorità comunale sui prezzi correnti all'esterno relativi ai generi corrispondenti a quelli in vendita da parte dello spaccio o assume informazioni sui prezzi praticati negli esercizi della grande distribuzione più vicini all'istituto” (art. 12, comma 6, RE). I prezzi dei generi in vendita nello

spaccio devono essere comunicati anche alla rappresentanza dei detenuti e degli internati e “devono adeguarsi a quelli esterni risultanti dalle informazioni predette” (*ibidem*).

In particolare i detenuti lamentano di non poter scegliere i prodotti di marche meno costose e che il ventaglio di scelta è fortemente limitato. In effetti, nonostante la circolare del DAP del 21 novembre 1996 n.638616 in cui si raccomandava che il tariffario del mod.72 dovesse essere più ampio possibile, questo non sempre avviene.

Nel settembre 2021 la Corte dei conti del Lazio, esaminando in via preventiva la nuova procedura di gara per l'affidamento dei servizi di vitto e sopravvitto nel territorio del Provveditorato, rileva un potenziale conflitto d'interesse laddove la ditta appaltatrice applicando il massimo ribasso all'offerta economica per la fornitura dei pasti puntasse a compensare i mancati guadagni attraverso la gestione in regime di monopolio dell'accesso al sopravvitto. L'aggiudicatario dell'appalto, infatti, ha offerto un ribasso del 57,98 per cento sulla diaria pro capite di 5,70 euro, con impegno alla consegna delle derrate alimentari necessarie al confezionamento dei pasti giornalieri completi a un prezzo di 2,39 euro, evidentemente compensato dai guadagni previsti sul sopravvitto.

«I dati forniti in ordine al valore economico del sopravvitto per il lotto in esame (superiore al 50 per cento del corrispondente valore del servizio di vitto indicato nel disciplinare di gara) inducono altresì, - scrive la Corte - a escluderne, anche sotto questo profilo, il carattere meramente accessorio rispetto al servizio principale e obbligatorio del vitto e a rilevare il rischio, nel meccanismo posto in essere, di improprie compensazioni, da parte delle imprese, tra minori costi del vitto e maggiori introiti ricavabili dal sopravvitto, potendo l'affidamento allo stesso soggetto dei due servizi essere foriero di un potenziale conflitto di interessi a discapito della qualità dei servizi alimentari primari offerti ai detenuti, per la qual cosa l'amministrazione è tenuta a vigilare diuturnamente con rigore estremo sulla qualità e quantità del vitto e sulla varietà e i prezzi imposti per il sopravvitto».

Per la rilevanza delle problematiche trattate, con riguardo al valore straordinariamente basso del prezzo commerciale del vitto giornaliero corrisposto ai detenuti, la Corte dei Conti ha considerato opportuno la segnalazione di tale anomalia, per le valutazioni di propria competenza, alla Ministra della giustizia, al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, all'Autorità nazionale anticorruzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, al Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale e al Garante regionale.

A seguito della sollecitazione della Corte dei conti, il 15 ottobre 2021 il Garante nazionale, d'intesa con questa Autorità di garanzia e con il Garante di Roma Capitale, ha inviato una Raccomandazione urgente al Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria volta a fissare negli istituti penitenziari un livello qualitativo del vitto che garantisca il diritto alla salute e a una sana alimentazione delle persone ristrette. Rilevando che la questione dei bandi del vitto e del sopravvitto ha dimensione nazionale, il Garante nazionale ha richiesto da subito, per le Regioni interessate dalla pronuncia della Corte dei conti, e in prospettiva, per tutto il territorio italiano, la predisposizione di procedure di aggiudicazione distinte tra vitto e sopravvitto, tali da garantire la somministrazione di una diaria credibilmente adeguata ai bisogni nutritivi di persone adulte, all'occorrenza prevedendo il parere obbligatorio e vincolante di un tecnologo alimentare indipendente. Si indica inoltre la necessità di configurare il bando per il sopravvitto contemplando la partecipazione della grande distribuzione che, più delle imprese locali, può assicurare varietà dell'offerta e contenimento dei prezzi.

Nel maggio 2022, l'autorità Garante della Concorrenza e del Mercato denuncia che le vicende in esame concernono ipotesi di condotte anti-competitive volte a condizionare l'esito di molteplici

procedure comparative pubbliche relative all'affidamento dei servizi di vitto e sopravvitto indette dagli undici Provveditorati regionali dell'Amministrazione Penitenziaria (PRAP) dal 2019 in poi, chiedendo al Ministero di Giustizia di specificare gli esiti delle stesse e dare indicazione dei punteggi attribuiti a tutti i partecipanti, nonché i ribassi offerti e i nominativi dei partecipanti e degli aggiudicatari. In particolare, l'anomalia più ricorrente risiede nella presentazione di offerte estremamente eterogenee tra i vari lotti della medesima procedura, tali da favorire di volta in volta una delle sodali nell'aggiudicazione (c. d. "scacchiera")». A tale anomalia, prosegue l'Autorità, si accompagnano altre condotte, come la presentazione di offerte c. d. "di appoggio" o le astensioni volte ad avvantaggiare altri concorrenti, che possono essere lette come compensazioni rispetto ad altre contestuali procedure.

Viene quindi sottolineato che, nell'ambito di alcune procedure relative al sopravvitto, si è riscontrata l'assenza di offerte dei sodali che presentano uno sconto esiguo per la procedura per il vitto proprio al fine di favorire l'affidamento della concessione all'operatore favorito per l'aggiudicazione del corrispondente servizio di vitto o già aggiudicatario dello stesso. Tale comportamento appare idoneo a consentire agli aggiudicatari del vitto di compensare il notevole sconto praticato in alcuni casi, in quanto dal sopravvitto è possibile ricavare maggiore utili.

Attraverso l'ipotizzata condotta concertata, sempre secondo il Garante, le parti potrebbero aver alterato sensibilmente la libera formazione dei prezzi e la selezione dell'operatore più efficiente nell'ambito delle gare pubbliche in esame. Nel caso di specie, anche là dove si osservano sconti elevati, questi potrebbero essere compensati dall'esercizio del remunerativo servizio di sopravvitto da parte dello stesso operatore aggiudicatario del servizio di vitto. Tale effetto è riscontrabile non solo nell'ambito delle procedure unitarie del 2020, in cui appunto vitto e sopravvitto venivano affidati contestualmente, ma anche successivamente, posto che frequentemente gli affidatari del servizio di vitto coincidono con i medesimi aggiudicatari delle pressoché contestuali procedure volte all'affidamento della concessione del servizio di sopravvitto.

A seguito di un esposto presentato presso la Procura della Repubblica di Roma dall'allora Garante dei detenuti di Roma Capitale, Gabriella Stramaccioni, il 18 gennaio 2023 i finanziari del nucleo di polizia valutaria si sono recati nel carcere di Rebibbia per effettuare verifiche sulla qualità del vitto e del sopravvitto.

4.5. Certificazioni anagrafiche e di stato civile; rinnovo dei documenti di identità e di soggiorno

L'art.43 dell'ordinamento penitenziario così come modificato dal D.Lgs. n. 123/2018, entrato in vigore il 10 novembre 2018 stabilisce che *"I detenuti e gli internati sono dimessi con documenti di identità validi, ove sussistano i presupposti per il rilascio. L'amministrazione penitenziaria a tal fine si avvale della collaborazione degli enti locali"*. Non solo questa previsione di legge è sovente non rispettata, ma il problema del possesso di documentazione di identità in corso di validità si pone spesso molto prima della scarcerazione.

L'accesso alla maggior parte dei servizi pubblici è infatti condizionato dal possesso di documenti di identità in corso di validità, a sua volta correlata ad una effettiva residenza anagrafica. Percorsi di inserimento lavorativo, servizi per la salute, ricerca di un alloggio, sussidi per il reddito sono solo alcuni degli ambiti per i quali è necessario possedere documenti di identità in corso di validità. In molti casi la necessità dell'iscrizione anagrafica e di un documento di riconoscimento si palesa quando vi è la possibilità di accedere a percorsi lavorativi extramurali o ai fini della vita quotidiana per coloro che

ottengono una misura alternativa alla detenzione dal carcere. Ci sono poi moltissimi casi, e tra questi i più fragili e problematici, in cui l'iscrizione anagrafica e la disponibilità di un documento di riconoscimento, si rende necessaria nel corso della detenzione in carcere. Come, per esempio, ai fini della richiesta per il riconoscimento dell'invalidità civile, per la riscossione di prestazioni socioassistenziali, per l'apertura di un conto corrente. Ai cittadini stranieri detenuti privi di permesso di soggiorno in particolare, in ragione di una riconosciuta parità di trattamento ed opportunità che esula dalla stabilità della permanenza regolare sul territorio italiano, dovrebbe essere comunque garantita l'iscrizione anagrafica tale da consentire l'accesso a tutte le prestazioni sociali a competenza territoriale e ad alcune importanti prestazioni sociosanitarie. Allo stato attuale non è raro che ai più fragili, italiani e stranieri senza documenti di identità, al termine della pena o della misura di sicurezza venga precluso l'accesso a prestazioni sanitarie e sociali necessari per la continuità terapeutica o per l'inserimento in strutture alternative.

Nella ricognizione effettuata da quest'ufficio nel corso degli ultimi anni è emerso come i servizi anagrafici e di stato civile nelle carceri non siano garantiti uniformemente in tutti gli istituti penitenziari. L'emergenza sanitaria che ha limitato gli ingressi del personale esterno negli istituti penitenziari ha ulteriormente complicato – e in alcuni periodi interrotto – prassi più o meno consolidate. In generale il servizio anagrafico e di stato civile appare lasciato alla “buona volontà” mancando quasi del tutto un indirizzo politico all'agire amministrativo in grado di dare attuazione alle previsioni normative in maniera chiara, uniforme e coerente. Difficoltà sono state segnalate anche con l'Agenzia delle entrate per il rilascio dei codici fiscali dei detenuti stranieri, in quanto questi ultimi spesso non sono in possesso di alcun documento d'identità valido.

I cittadini stranieri che poi fanno ingresso in uno qualsiasi degli istituti penitenziari del Lazio (ma anche d'Italia) con un permesso di soggiorno in corso di validità incontrano ancora enormi difficoltà per poterlo rinnovare. A tal riguardo il Garante, poste le difficoltà nell'inoltrare dal carcere la richiesta di rinnovo di permesso di soggiorno tramite kit postale, ha scritto alle Questure sul cui territorio insistono istituti penitenziari invitandole ad accettare altre forme di richieste di rinnovo, come ad esempio un'istanza trasmessa dalla Direzione dell'istituto, dal legale rappresentante, da associazioni o dall'interessato tramite raccomandata con allegata la documentazione comprovante la persistenza dei necessari requisiti. Per le medesime ragioni ha segnalato come la manifestazione di volontà del cittadino straniero detenuto di richiedere la protezione internazionale debba essere accettata dagli uffici della Questura per i successivi adempimenti formali anche quando sia trasmessa dallo stesso dal carcere dove è ristretto per il tramite del Direttore o altro soggetto da lui delegato, come tra l'altro chiarito dalla recente giurisprudenza.

4.6. Politiche sociali e prestazioni socioassistenziali

Tra il 2019 e il 2022 l'amministrazione regionale ha iniziato a dare attuazione al Piano Sociale approvato con delibera n. 1 del 24 gennaio 2019 del Consiglio regionale. Tra gli interventi realizzati o in corso di realizzazione ve ne sono alcuni rientranti nell'ambito di interesse del Garante, il quale ha contribuito alla definizione del Piano formulando alcune raccomandazioni riprese dalla VII Commissione consiliare - Sanità, politiche sociali, integrazione sociosanitaria, welfare - e poi dal Consiglio regionale.

Nel quadro generale della programmazione dell'Ente le raccomandazioni del Garante attenevano:

- La predisposizione di progetti di mediazione linguistica e culturale a sostegno degli stranieri presenti nei luoghi di privazione della libertà;
- La predisposizione di una rete di soluzioni abitative e di strutture di accoglienza accessibili a ex detenuti, condannati in esecuzione penale esterna, detenuti in permesso premio, familiari di detenuti residenti fuori Regione, persone sottoposte a misure cautelari personali;
- Il coinvolgimento nella definizione dei Piani Sociali di zona del Garante, delle direzioni degli istituti penali e penitenziari, delle direzioni sanitarie delle REMS, degli uffici dell'esecuzione penale esterna come soggetti di consultazione che insistono per competenza specifica e territoriale sui relativi distretti sociosanitari;
- L'attivazione di Punti Unici di Accesso ai servizi sociosanitari in ciascun istituto penitenziario (cd. PUA di prossimità), attraverso l'acquisizione delle necessarie professionalità di servizio sociale e l'integrazione dell'offerta sociosanitaria;
- L'incentivazione della presenza di patronati e CAF dentro gli istituti penitenziari e gli altri luoghi di privazione della libertà per favorire l'accesso alle prestazioni socioassistenziali;

Coerentemente con gli interventi definiti nel Piano Sociale regionale negli istituti penitenziari risultano attivati e conclusi progetti per la mediazione linguistica e culturale e, in corso di svolgimento, quelli per l'accoglienza dei detenuti in misura alternativa. Per i progetti di mediazione culturale tra il 2019 e il 2020 quasi tutti i comuni e gli enti capofila dei distretti sociosanitari sede di istituti penitenziari hanno avviato le gare e le necessarie procedure amministrative per l'inizio delle attività poi avviate negli istituti penitenziari. Qualche ritardo è stato registrato per le attività nell'istituto penitenziario di Rieti avviate soltanto nel corso del 2021, mentre Roma Capitale nel 2019 ha rinunciato al finanziamento.

Per i progetti di accoglienza a novembre 2022 la Direzione regionale inclusione sociale dell'Assessorato alle politiche sociali ha pubblicato il nuovo avviso per il potenziamento delle risorse territoriali destinate agli interventi d'inclusione sociale delle persone in esecuzione penale. In attuazione della convenzione sottoscritta con Cassa delle Ammende il 30 marzo 2019 la Regione Lazio ha messo a disposizione 575 mila euro nell'esercizio finanziario 2022 per sostenere interventi di accoglienza residenziale e inclusione sociale di persone detenute italiane e straniere in condizione di poter accedere a misure alternative alla detenzione in assenza di un domicilio e di adeguate risorse economiche. Diversamente dalla precedente programmazione che aveva visto 95 persone terminare di espiare in apposite strutture solo gli ultimi mesi della condanna in misura alternativa, la nuova annualità ha previsto un periodo di accoglienza più esteso (18 mesi, quasi il doppio della precedente) per un numero ridotto di 30 persone. I progetti dovranno inoltre prevedere l'avviamento al lavoro attraverso lo strumento del tirocinio in raccordo con gli uffici di esecuzione penale esterna, gli istituti penitenziari e i servizi territoriali sia pubblici che privati di assistenza sociale e per l'inserimento lavorativo. Per il territorio della Città Metropolitana di Roma Capitale sono stati ammessi al finanziamento i progetti della Comunità di Sant'Egidio di Civitavecchia e di Terra D'Orto Onlus in Ats con AICS. Per il territorio della Provincia di Rieti e Viterbo è stato ammesso al finanziamento il progetto della Cooperativa Sociale Alicenova. Purtroppo per le Province di Latina e di Frosinone per carenza di proposte non risultano progetti ammessi al finanziamento.

Per quanto concerne le altre raccomandazioni del Garante e in particolare l'inserimento nei Piani Sociali di Zona (PSdZ) delle tematiche di ambito penitenziario riportiamo brevemente quanto è stato possibile rilevare dalla documentazione acquisita.

- Nel **Piano Sociale di Zona del Distretto Sociosanitario di Latina 2** sono presenti i soli dati delle persone detenute con problemi di tossicodipendenza presi in carico dal servizio sanitario per i quali è stato definito un programma terapeutico riabilitativo;
- Nel **PSdZ del Distretto Sociosanitario FR B - Frosinone** le misure per l'inserimento sociale e lavorativo di ex detenuti sono tra quelle volte al contrasto del disagio e dell'esclusione sociale. Il Distretto ha inoltre firmato con l'Uepe di Frosinone e il Garante un protocollo per la progettazione condivisa di interventi rivolti popolazione detenuta o in esecuzione penale esterna;
- Nel **PSdZ del Distretto Sociosanitario FR D - Cassino** non sono presenti dati o specifici interventi rivolti alle persone detenute o ex detenute;
- Nel **PSdZ del Distretto Sociosanitario Ri/1 - Rieti** non sono presenti dati o specifici interventi rivolti alle persone detenute o ex detenute se non un generico riferimento al "progetto carcere integrazione" sotto la voce "immigrati e nomadi";
- Per il **PSdZ del Distretto Sociosanitario Rm 4.1 - Civitavecchia** non è stato possibile reperire informazioni aggiornate;
- Per il **PSdZ del Distretto Sociosanitario Rm 6.5 - Velletri** non è stato possibile reperire informazioni aggiornate;
- Nel **PSdZ del Distretto Sociosanitario VT3 - Viterbo** sono stati inseriti specifici riferimenti alle persone detenute nell'ambito delle misure per il sostegno e l'inclusione sociale e delle attività volte alla prevenzione e alla cura della dipendenza, per la mediazione sociale e culturale e nell'ambito delle azioni di sensibilizzazione rivolte alla cittadinanza.

Se dal quadro descritto sembra emergere un deficit nella programmazione dei distretti rispetto al tema penitenziario, ciò non esclude la possibilità che vi siano risorse e servizi dedicati a tale ambito. È il caso, ad esempio, del Comune di Roma dove da molti anni sono inoltre presenti e attivi servizi dedicati per l'accoglienza, l'orientamento e l'inserimento lavorativo di detenuti ed ex detenuti come il Pronto Intervento Disagio o il C.O.L. carceri.

Per quanto attiene l'attivazione dei Punti Unico di Accesso ai servizi sociosanitari, non risultano essere state intraprese iniziative concrete per garantirne l'effettiva presenza, nè risulta una programmazione in tale senso. Eppure, secondo i dati diffusi dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria sulla composizione della popolazione detenuta negli istituti penitenziari nel Lazio e in Italia, le persone ultrasessantenni – tra cui maggiore è l'incidenza di bisogni di tipo sociosanitario - rappresentano il 10 % della popolazione detenuta. Tra questi nella nostra regione sono presenti oltre 100 persone con più di 70 anni. In Italia sono complessivamente 933. Sia in Italia che nel Lazio negli ultimi dieci anni risulta evidente la tendenza al progressivo e costante invecchiamento della popolazione detenuta. L'età media delle persone ristrette è infatti cresciuta di 3,2 anni mentre, nello stesso periodo, quella dell'intera popolazione italiana ha fatto registrare un incremento di 2,1 anni. In particolare, va sottolineato che l'incidenza dei detenuti ultrasessantenni è praticamente raddoppiata: nel 2012 era infatti del 5%.

L'invecchiamento progressivo dei detenuti rappresenta un fenomeno piuttosto comune dei sistemi detentivi dei paesi occidentali. Si tratta di uno degli indicatori della tendenziale cronicizzazione della carcerazione, connessa all'aumento della durata delle pene e all'estrema difficoltà nell'accesso a misure alternative da parte di chi si trova in condizione di detenzione e di povertà. Appare dunque evidente come sia sempre più urgente una programmazione delle politiche sociali degli enti locali orientata alla presa carico della persona e alla complessità dei bisogni correlati ai molteplici ambiti che ne compongono l'esistenza (età anagrafica, condizioni alloggiative, sostegno al reddito, inserimento lavorativo, rete degli affetti, etc).

DETTENUTI PRESENTI PER ETÀ ITALIA E NEL LAZIO
Aggiornamento al 30 GIUGNO 2022



	Lazio	Italia
da 18 a 24 anni	295	3.183
da 25 a 34 anni	1337	13.272
da 35 a 44 anni	1664	15.530
da 45 a 60 anni	1.803	17.474
da 60 a 70 anni	1.486	4.315
oltre 70 anni	103	1.065



Fonte: Elaborazioni su dati DAP

Dal quadro descritto si evince anche quanto sia importante la possibilità di accedere alle prestazioni previdenziali e assistenziali, affinché i diritti e le garanzie sociali riconosciute sulla carta siano concretamente esigibili da chi è privato della libertà personale. Purtroppo ancora oggi negli istituti penitenziari del Lazio pesanti ritardi nell'adeguamento alle procedure telematiche introdotte negli ultimi anni, la mancanza di servizi strutturati di patronato, recenti letture restrittive dei requisiti di accesso alle prestazioni da parte delle amministrazioni e degli enti coinvolti e difficoltà nella necessaria integrazione dei sistemi della giustizia e quelli della protezione sociale, limitano il riconoscimento di prestazioni sociali e previdenziali cui avrebbe diritto anche chi è privato della libertà personale.

Per fare alcuni esempi concreti, la possibilità di inoltrare richieste per prestazioni previdenziali e assistenziali erogate dall'INPS (naspi, pensioni di invalidità civile, assegni familiari, etc.) negli istituti penitenziari del Lazio resta fortemente limitata anche a causa della scarsa presenza dei patronati. A questi enti lo Stato ha affidato infatti il delicato compito di mediare tra le sue strutture e il/la cittadino/a ai fini della richiesta di numerosi servizi e prestazioni. Nonostante l'art. 25ter - introdotto nell'Ordinamento penitenziario dal D.Lgs. n. 124/2018 - impegni l'amministrazione penitenziaria ad adoperarsi per rendere disponibile un servizio di assistenza in favore dei detenuti per l'espletamento di pratiche inerenti prestazioni assistenziali, previdenziali e per l'erogazione di servizi e delle misure delle politiche attive del lavoro, solo in pochi istituti penitenziari i patronati riescono a garantire una presenza periodica.

Se da una parte scarso è l'interesse di questi enti per pratiche spesso poco remunerative è pur vero che i patronati incontrano difficoltà di varia natura nello svolgere la propria attività in carcere. Impegno gravoso in termini di tempo, di gestione delle pratiche e delle richieste. Le difficoltà legate al contesto penitenziario e l'accresciuta complessità delle procedure stabilite dall'Inps, sono i motivi per cui il poco personale a disposizione non è nelle condizioni di dedicare tempo sufficiente alla popolazione detenuta e di sostenerla in percorsi per il riconoscimento di diritti che restano solo sulla carta.

A queste irrisolte criticità si sommano le recenti innovazioni tecnologiche delle pubbliche amministrazioni (si pensi solo allo SPID) che in diversi ambiti hanno reso inutilizzabili le procedure spesso datate e obsolete utilizzate dall'amministrazione penitenziaria. È successo così, in questi anni, per le domande per il riconoscimento dell'invalidità civile e per la disoccupazione, per gli accrediti e il trasferimento di indennità, remunerazioni e contributi alle famiglie.

Emblematico è poi il caso del riconoscimento dell'invalidità civile, prestazione la cui importanza risulta evidente nel caso in cui chi ne faccia richiesta sia persona malata, anziana o non in grado di lavorare. Qui una tra le più rilevanti criticità riscontrate deriva dalla certificazione medica da allegare alla domanda. Trattandosi di una prestazione non ricompresa nei Livelli essenziali di assistenza (Lea), può essere effettuata a pagamento e solo dai medici che abbiano richiesto l'abilitazione rilasciata dall'Inps.

L'assistenza di un patronato e di un Caf per determinare la quota di partecipazione è poi necessaria per l'inserimento in strutture sociosanitarie per persone non autosufficienti. Anche in questo caso la situazione dei detenuti anziani senza famiglia è la più delicata perché non possono contare sull'eventuale aiuto o sostegno esterno anche solo per il disbrigo di qualche pratica.

Infine, irrisolto resta anche la problematica del riconoscimento della Naspi, la prestazione di disoccupazione per i detenuti che hanno prestato attività lavorativa all'interno delle strutture penitenziarie. Nonostante pronunce giurisprudenziali di segno avverso, la situazione attuale negli istituti penitenziari italiani vede l'amministrazione penitenziaria continuare a versare all'Inps contributi per le attività lavorative che le persone detenute svolgono alle sue dipendenze, senza che queste ultime possano accedere alle prestazioni cui tale contribuzione, decurtata in busta paga, darebbe loro diritto. Nonostante pronunce giurisdizionali di segno contrario, l'Inps - in linea con il proprio messaggio n. 909 del 5/03/2019 - continua infatti a non riconoscere il diritto a tale prestazione in

occasione dei periodi di inattività in cui vengano a trovarsi i detenuti e le detenute che svolgono attività lavorativa retribuita all'interno del carcere alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria.

4.7. L'istruzione scolastica e universitaria nei luoghi di privazione della libertà del Lazio.

Dopo le incertezze causate dalla pandemia ancora nel 2021, a partire dal 2022 si rileva una continuità didattica dell'offerta di istruzione primaria e secondaria assicurata dalle lezioni in presenza. L'adeguamento tecnico informatico per tutti gli istituti è ancora in corso di sviluppo, ma la piena ripresa delle attività in aula ha assicurato un buono standard della didattica, e piuttosto l'ufficio del Garante sta lavorando affinché l'offerta formativa sia arricchita. Ci sono ancora diverse richieste da parte degli istituti del Lazio di assicurare le classi necessarie per gli iscritti ai corsi della scuola secondaria. Per esempio, nell'istituto penitenziario di Paliano è mancata la classe IV della ragioneria, costringendo la direzione ad iscrivere gli studenti detenuti ad esami fuori sede per il superamento dell'esame ai fini dell'iscrizione alla classe V, quest'ultima già presente in Istituto. Inoltre, c'è la richiesta di assicurare la presenza di un istituto alberghiero, per cui si è verificato con la direzione l'eventualità di attivare un corso completo di *Servizi per l'enogastronomia e l'ospitalità alberghiera*.

Il diritto alla connettività in carcere resta un tema centrale da monitorare per proseguire sulla strada intrapresa durante la pandemia. L'obiettivo è quello di garantire ai detenuti, in particolare ai detenuti studenti, la possibilità di accedere alla rete come fonte di informazione. Resta altresì importante la possibilità di utilizzo degli strumenti informatici, come pc o tablet, i quali seppure non connessi alla rete rappresentano comunque il migliore strumento di lavoro, sia per la scrittura che per la ricerca (stesura tesi e tesine, piattaforme didattiche e supporti di enciclopedie multimediali scaricabili).

Peculiari difficoltà riguardano la continuità degli studi per i detenuti e le detenute che intendono seguire l'impegno dello studio pur avendo la necessità di lavorare, e che per l'organizzazione delle amministrazioni scolastica e penitenziaria spesso devono scegliere tra l'una e l'altra opportunità.

Tabella 8. Offerta di istruzione di base, primaria e secondaria negli istituti di pena e nelle REMS del Lazio nell'anno scolastico 2021-2022.

<p>CC Cassino</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Il CPIA di Frosinone organizza i corsi di alfabetizzazione di 1° e 2° livello cui hanno partecipato in media 15 detenuti e 2 classi di scuola media inferiore (13 detenuti comuni: 13 detenuti, 8 detenuti sex offender). - L'Istituto Alberghiero ha 3 classi di scuola secondaria di 2° livello. Erano attive 2 classi del 3° anno (circa 30 detenuti comuni, circa 15 detenuti sex offender) e 1 classe di 5°anno 6 detenuti iscritti.
--------------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> - Corso di Inglese e Spagnolo condotto da due volontarie.
CR Civitavecchia	<ul style="list-style-type: none"> - Percorso di istruzione di primo livello del CPIA 5 - Scuola secondaria di 2° livello: 1 classe (secondo anno) dell'istituto di istruzione secondaria superiore "Luigi Calamatta" per "Manutenzione e Assistenza Tecnica" e ISS "Stendhal" con indirizzo Enogastronomia.
CC Civitavecchia	<p>CPIA 5</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alfabetizzazione e scuola primaria di secondo grado per la sezione femminile e maschile - Scuola secondaria di 2° livello dell' Istituto di istruzione secondaria superiore "Luigi Calamatta" indirizzo Manutenzione e Assistenza Tecnica e ISS "Stendhal" indirizzo Enogastronomia per la sezione maschile
CC Frosinone	<ul style="list-style-type: none"> - Alfabetizzazione; - Scuola primaria; - Scuola secondaria di 1° livello; - Scuola secondaria di 2° livello: Istituto alberghiero e Istituto per geometri
CC Latina	<ul style="list-style-type: none"> - Alfabetizzazione sezione maschile media sicurezza, sezione femminile AS. I corsi sono organizzati dal CPIA 9 Latina. - Scuola di 1° grado/media sezione maschile media sicurezza, sezione femminile AS. . I corsi sono organizzati dal CPIA 9 Latina. - Corso di rducazione alla cittadinanza attiva e ai principi della Costituzione rivolto alla popolazione detenuta femminile <p>Pochi detenuti riescano a conseguire il titolo o che non riescono a completare l'anno scolastico a causa di trasferimenti e sfollamenti. E' invece elevato il numero coloro che partecipano alle lezioni come "auditori", inserendosi nelle classi ad anno scolastico iniziato, per via dei numerosi nuovi ingressi che caratterizzano l'Istituto. Le 4 aule scolastiche sono state tutte dotate di LIM.</p>

CR Paliano	<ul style="list-style-type: none"> - Corsi di alfabetizzazione; - Corsi di istruzione primaria; - Corsi di istruzione secondaria di 2° livello in ragioneria <p>Il corso di scuola secondaria di 1° livello non è attivo in quanto allo stato attuale tutti i detenuti risultano essere in possesso del diploma.</p>
CC Rebibbia Terza Casa	<ul style="list-style-type: none"> - Corso per licenza elementare e scuola media di 1° livello gestita dal CPIA 1: 4 allievi. - 1 corso di scuola superiore di 1° e 2° livello Istituto tecnico – commerciale IISS J. Von Neumann (numero allievi: 10)
CC Rebibbia NC	<ul style="list-style-type: none"> - Scuola media e alfabetizzazione CPIA 1 Roma - Scuola secondaria di 2° livello: IC Von Neumann – Indirizzi tecnico economico e tecnico tecnologico.
CR Rebibbia	<ul style="list-style-type: none"> - Alfabetizzazione; - 4 indirizzi di Scuola media Superiore: <ul style="list-style-type: none"> o Istituto tecnico – economico; o Istituto professionale - servizi commerciali; o Istituto tecnico – agrario; o Istituto Alberghiero.
CC femminile Rebibbia	<ul style="list-style-type: none"> - Corsi di alfabetizzazione –CPIA1; - Scuola elementare - CPIA1; - Scuola Secondaria di 1° livello- CPIA1; - Scuole Secondarie di 2° livello: <ul style="list-style-type: none"> Istituto tecnico industriale ITIS Neumann; Istituto tecnico agrario E. sereni; Liceo artistico Enzo Rossi; Istituto professionale alberghiero Amerigo Vespucci.
CC Regina Coeli	<ul style="list-style-type: none"> - Alfabetizzazione; - Scuola primaria; - Scuola secondaria di 2° livello
CC Rieti	<ul style="list-style-type: none"> - CPIA n. 6 per corsi <ul style="list-style-type: none"> o I2 (lingua per stranieri)

	<ul style="list-style-type: none"> ○ secondaria di primo grado (ex terza media) ○ primo biennio. - Istituto "Rosatelli" – corso di scuola superiore professionale.
CC Velletri	<ul style="list-style-type: none"> - Corsi scolatici detenuti comuni: <ul style="list-style-type: none"> ○ CPIA 7; ○ Istituto Alberghiero Ugo Tognazzi; ○ Istituto Superiore Agrario Cesare Battisti - Corsi scolatici reparti protetti: <ul style="list-style-type: none"> ○ CPIA 7 1°, 2° e 3° periodo; ○ Istituto Superiore Agrario Cesare Battisti
CC Viterbo	<ul style="list-style-type: none"> - Alfabetizzazione; - Scuola primaria; - Scuola secondaria di 1° livello; - Scuola secondaria di 2° livello.
IPM	<ul style="list-style-type: none"> - Corsi di Alfabetizzazione, rivolti a chi ha un livello d'istruzione di base e volto all'acquisizione di competenze linguistiche A1 e A2 (2 ragazzi minorenni, 1 ragazzo maggiorenne); del quadro comune europeo, 3 frequentanti - Corsi di scuola secondaria di 1° Livello 1° Periodo, per il conseguimento della licenza media, 5 frequentanti (3 ragazzi maggiorenni e 2 ragazzi minorenni); - Corsi di scuola secondaria di 1° Livello 2° Periodo, indirizzati al potenziamento delle competenze di coloro che dovranno accedere all'esterno alle scuole secondarie di 2° livello, 3 frequentanti (1 maggiorenne e 2 minorenni); - Istituto alberghiero Domizia Lucilla, corso di enogastronomia e ospitalità alberghiera, 2 ragazzi frequentanti (un maggiorenne e un minorenne); - Corsi di educazione alla cittadinanza. <p>A causa della mancanza di personale di custodia è necessaria in alcune giornate la sospensione delle attività.</p>
REMS CASTORE di Subiaco	<ul style="list-style-type: none"> - CPIA Rm3: <ul style="list-style-type: none"> ○ 1 studente di scuola media inferiore. ○ 2 studenti di lingua inglese.
REMS MEROPE Palombara Sabina	Corso di alfabetizzazione con il CPIA 3. 1 classe Scuola Media inferiore.

REMS MINERVA Palombara Sabina	Corso di alfabetizzazione, primo e secondo periodo di primo livello con il CPIA 3 di Roma.
REMS CECCANO	- Alfabetizzazione, in attesa di riprendere le lezioni, in presenza.
REMS PONTECORVO	Non presente.

4.3.1. L'istruzione universitaria

Con la sottoscrizione del Protocollo d'intesa tra il Garante, Sapienza e il Provveditorato dell'Amministrazione penitenziaria, nel 2022 si è completato il quadro delle adesioni delle Università pubbliche del Lazio agli strumenti di sostegno al diritto allo studio universitario in carcere.

L'offerta didattica all'interno degli istituti penitenziari del Lazio coinvolge tutti e 5 gli atenei pubblici del Lazio e gl'iscritti risultano così suddivisi:

Università RomaTre: 94¹⁴;

- Casa di Reclusione Roma Rebibbia: 23
- CC Rebibbia Nuovo Complesso: 3
- Casa Circondariale di Viterbo: 17
- Casa Circondariale di Velletri: 19
- Casa Circondariale di Frosinone: 3
- Casa Circondariale Femminile Rebibbia: 2
- Casa Circondariale di Civitavecchia: 15
- Casa di Reclusione di Civitavecchia: 6
- Regina Coeli: 1
- CC Rieti: 1
- Esecuzione penale esterna: 2
- Fuori regione: 2

Università Tor Vergata: 68;

- CC Rebibbia Nuovo Complesso: 64
- Casa Circondariale Femminile di Rebibbia: 1
- Casa Circondariale di Frosinone: 1
- Casa Circondariale di Viterbo: 2

Università di Cassino e Lazio meridionale (Unicas):37;

¹⁴ Roma Tre continua a seguire anche quattro studenti ormai liberi.

- Casa Circondariale di Cassino: 14
- Casa Circondariale di Frosinone: 16
- Casa di Reclusione di Paliano: 7

Università degli Studi della Tuscia (Unitus):7;

- Casa Circondariale di Viterbo: 6
- Casa Circondariale Civitavecchia: 1

Sapienza Università di Roma:48;

- Femminile Rebibbia: 1
- CC Rebibbia Nuovo Complesso: 22
- Terza Casa Rebibbia: 3
- IPM: 2
- Casa Circondariale di Velletri: 1
- Casa Circondariale di Viterbo: 4
- Casa di Reclusione Roma Rebibbia: 1
- Esecuzione penale esterna-arresti domiciliari e comunità: 4
- REMS Rieti: 1
- Fuori regione: 9

Gli studenti iscritti (compresi i nuovi immatricolati all'anno accademico 2022-23) presso gl'Istituti penitenziari del Lazio sono dunque 254, come di seguito suddivisi, per Istituto di appartenenza e tipologia di corsi e secondo quanto è stato possibile riscontrare dai dati forniti dalle Università e dalle aree educative degli istituti penitenziari:

Roma Tre, quadro studenti detenuti iscritti per Dipartimento:

Iscritti- Dipartimento	
FILOSOFIA, COMUNICAZIONE E SPETTACOLO	39
Scienze della comunicazione	25
DAMS	12
Filosofia	2
GIURISPRUDENZA	16
Giurisprudenza CU	6
Scienze dei servizi giuridici	10
ECONOMIA AZIENDALE	13
LINGUE	13
SCIENZE DELLA FORMAZIONE	11
SCIENZE POLITICHE	4
STUDI UMANISTICI	2
TOTALE	94

Roma Tre, quadro studenti detenuti iscritti per Istituti e dipartimenti:

Iscritti - Istituti Penitenziari	
Roma Casa di reclusione	23
Scienze della comunicazione	9
Dams	3
Filosofia	1
Giurisprudenza	4
Economia e gestione	2
Scienze dell'educazione	4
Velletri - CC	19
Scienze della comunicazione	6
Dams	1
Giurisprudenza	5
Economia e gestione	3
Lingue	2
Scienze dell'educazione	1
Scienze politiche	1
Viterbo - CC	17
Scienze della comunicazione	4
Dams	3
Giurisprudenza	1
Economia e gestione	4
Scienze dell'educazione	3
Scienze politiche	2
Civitavecchia - Casa circond.	15
Scienze della comunicazione	2
Dams	1
Giurisprudenza	2
Economia e gestione	1
Lingue	7
Scienze politiche	2
Civitavecchia - Reclus.	6
Scienze della comunicazione	1
Giurisprudenza	2
Economia e gestione	1
Lingue	2
Roma Nuovo complesso	3
Dams	1
Giurisprudenza	2
Frosinone	3

Economia e gestione	1
Scienze dell'educazione	2
Roma Femminile	2
Lingue	1
Scienze dell'educazione	1
Regina Coeli	1
Economia e gestione	1
Rieti	1
Matematica	1
Fuori Regione	2
Scienze della comunicazione	1
Lingue	1
Domiciliari	1
Dams	1
Comunità	1
Giurisprudenza	1
TOTALE	94

Tor Vergata, quadro studenti iscritti per Facoltà, Macroaree e istituti:

Rebibbia Nuovo Complesso	Corsi della macroarea di Lettere e Filosofia Corsi della Facoltà di Giurisprudenza e di Economia	64
Casa Circondariale di Viterbo	Facoltà di Medicina, Corso di Scienze motorie	2
CC Femminile di Rebibbia	Scienze dell'Amministrazione e Relazioni Internazionali	1
CC Frosinone	Lettere e filosofia	1
	Totale	68

Sapienza: quadro studenti per Istituti e corsi.

Casa Circondariale di Velletri	Scienze matematiche, fisiche e naturali	1
Casa Circondariale di Viterbo	Giurisprudenza Economia e finanza	4
Casa Circondariale "Rebibbia Nuovo Complesso"	Economia Management e diritto d'impresa (1), Giurisprudenza (14), Ingeg. dell'informazione (1), informatica e statistica (1) Lettere classiche (1), Scienze politiche (3), Progettazione gestione e valutazione dei servizi sociali (1)	22

Casa Circondariale Rebibbia femminile	Farmacia e medicina: Scienze farmaceutiche applicate	1
Casa Circondariale Rebibbia III casa	Lettere e filosofia Studi storico-artistici, Giurisprudenza, Economia Scienze Aziendali	3
Casa di reclusione Rebibbia	Giurisprudenza	1
Istituto Penale Minorenni "Casal del Marmo"	Medicina e psicologia, Lettere e filosofia	2
REMS - RIETI:	Scienze matematiche, fisiche e naturali. Geologia applicata all'ingegneria, al territorio e ai rischi.	1
Fuori regione	Scienze politiche, Architettura, Giurisprudenza, Medicina ¹⁵	9
Domiciliari¹⁶	Facoltà di Giurisprudenza - corso di Giurisprudenza; Facoltà di Lettere e Filosofia - corso di Filosofia;	3
Comunità terapeutica "Giacomo Cusumano" - Anguillara Sabazia	Giurisprudenza	1

Tutte le Università, insieme all'ufficio del Garante, sono impegnate a seguire gl'iscritti anche nel caso in cui gli stessi vengano trasferiti ad altra destinazione, tanto nel Lazio quanto nelle altre Regioni d'Italia. Allo stesso modo, nel corso dell'anno tutte le università permettono agli studenti detenuti eventuali perfezionamenti per le nuove immatricolazioni, laddove è necessario reperire ancora la documentazione richiesta.

Le università si preoccupano complessivamente di assicurare la continuità degli studi anche agli studenti che arrivano al loro fine pena, mantenendo di fatto le agevolazioni rispetto alle iscrizioni. Il Garante, secondo quanto previsto dal protocollo con Lazio DiSCO, può supportare con l'acquisto di libri

¹⁵ Così distribuiti per sedi e corsi di studio:

- Casa Circondariale di Agrigento: 1 Scienze politiche, sociologia, comunicazione Scienze politiche e relazioni internazionali;
- Casa Circondariale di Benevento: 1 Architettura Gestione del processo edilizio - Project Management;
- Casa Circondariale di Catanzaro: 1 Medicina e psicologia Scienze e tecniche psicologiche per l'analisi dei processi cognitivi normali e patologici;
- Casa Circondariale di Terni: 5 corsi suddivisi: 2 Giurisprudenza Diritto e amministrazione pubblica, 1 Lettere e filosofia Storia, antropologia, religioni, 1 Scienze archeologiche, 1 Scienze matematiche, fisiche e naturali Scienze biologiche;
- Casa Circondariale di Vicenza: 1 Scienze politiche, sociologia, comunicazione.

¹⁶ Oltre agli studenti iscritti con limitazione della libertà personale dovuta a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e reclusi presso Istituti di Pena, il Polo Universitario Penitenziario (PUP) della-Sapienza, in applicazione dell'art. 12 del Regolamento per il funzionamento del PUP, svolge attività di supporto didattico amministrativo in favore di 5 studenti esterni (3 agli arresti domiciliari e 2 giunti a fine pena). Difatti, l'appartenenza al PUP-Sapienza è mantenuta, dopo il fine pena, ai fini delle agevolazioni compatibili con lo stato di libertà, fino alla conclusione del corso di studio e comunque fino ad un massimo di 5 anni fuori corso.

anche gli studenti fuori dal Lazio e a quelli che si trovano a misure alternative esterne. Non può però continuare a supportare i detenuti ormai liberi, giunti al loro fine pena.

Entro questo anno è prevista l'apertura di un'intera sezione adibita a nuovo polo universitario presso la Casa di reclusione di Rebibbia, grazie all'impegno da parte dell'Università Roma Tre e di tutte le istituzioni coinvolte.

In attuazione della legge regionale Lazio 8 giugno 2007, n. 7, per il 2022 sono stati stanziati 130mila euro a favore delle università che al tempo avevano già sottoscritto appositi protocolli d'intesa con il Garante e il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria, per favorire il diritto allo studio attraverso interventi finalizzati alla digitalizzazione dei percorsi formativi e l'acquisizione di nuove competenze digitali. Quattro i progetti pervenuti ed esaminati a seguito di un apposito avviso:

- "Apprendimento e creatività digitale in carcere: incrementare l'efficienza della didattica e l'applicazione delle competenze tramite le risorse digitali", presentato dall'Università di Roma Tor Vergata, da realizzarsi nella Casa circondariale di Rebibbia Nuovo complesso e nell'istituto penitenziario di Rebibbia Femminile, per il quale è stato previsto un finanziamento di 40 mila euro;
- al progetto dell'Università della Tuscia, sempre nel digitale, destinato alle case circondariali di Civitavecchia e Viterbo sono destinati cinquemila euro;
- per la didattica a distanza del Polo universitario penitenziario dell'Università di Cassino e del Lazio meridionale nelle carceri di Paliano, Cassino e Frosinone, sono stati destinati 35 mila euro;
- Per il polo universitario penitenziario dell'università Roma Tre, che interessa otto dei 14 istituti penitenziari del Lazio, sono destinati 50 mila euro.

Nel Protocollo tra Garante e DiSCo, l'Ente regionale per il diritto allo studio universitario, è previsto che l'Ente regionale per il diritto allo studio fornisca il materiale didattico e i libri di testo alle biblioteche penitenziarie, esonerando altresì i detenuti studenti dal pagamento delle tasse universitarie per la parte di competenza regionale. Per il sostegno al tutoraggio universitario, la Regione Lazio ha inoltre deliberato di procedere (DG n. 18431 del 22/12/2022) per la somma complessiva di euro 60.000, a favore delle Università che hanno sottoscritto Protocolli d'intesa con il Garante e il Provveditorato regionale dell'Amministrazione Penitenziaria. Come da previsioni, è stato confermato un aumento della fatturazione relativa ai libri forniti da Lazio DiSCo alle biblioteche penitenziarie, che nel 2021 ammontava a circa 9000 euro, mentre nel 2022 si è attestato intorno ai 21.000 euro.

Sul versante sia dell'istruzione scolastica primaria e secondaria che di quella universitaria, la principale criticità del diritto allo studio in carcere resta quella relativa alla continuità dei percorsi di apprendimento, frequentemente interrotti a causa di trasferimenti o per abbandono volontario, spesso legata all'inidoneità allo studio degli ambienti detentivi ordinari.

4.8. Gli interventi di formazione professionale per detenuti

L'offerta di formazione professionale rientra tra le attribuzioni proprie dell'ente regionale, ma un contributo rilevante può venire anche da altri enti e amministrazioni pubbliche e dallo stesso mondo imprenditoriale impegnato nella valorizzazione del capitale umano di settori sociali svantaggiati.

Nel corso del 2021 nonostante le difficoltà causate dal perdurare dello stato di emergenza sanitaria dovuto dal Covid19, si è concluso il percorso di formazione professionale inserito nel "Piano strategico per l'empowerment della popolazione detenuta", nell'ambito del Por-Fse 2014-20 della Regione Lazio. Il progetto, nato con il dichiarato obiettivo di favorire lo sviluppo personale e professionale dei detenuti, di facilitarne il reinserimento nella società e nel mercato del lavoro nell'ottica di una formazione professionale integrata, ha visto la realizzazione di corsi professionalizzanti e l'avvio di attività di tirocinio retribuite per i partecipanti. Obiettivo principale delle attività realizzate è stato quello di implementare e sviluppare percorsi connessi all'apprendimento di competenze spendibili nel mondo del lavoro e finalizzati all'effettivo inserimento lavorativo.

Nell'ambito delle azioni di accompagnamento e di sistema previste dal piano di lavoro del progetto, la struttura di supporto al Garante di concerto con la Direzione regionale formazione, ricerca e innovazione, scuola e università, diritto allo studio, ha svolto le seguenti attività:

- coordinamento congiunto con l'Autorità di gestione per la programmazione e il monitoraggio del piano;
- organizzazione in raccordo con l'Autorità di gestione dei tavoli tecnici e tematici finalizzati al confronto e all'analisi delle tematiche, nonché di accompagnamento e indirizzo per la costruzione di policy strutturate;
- monitoraggio in itinere del piano, al fine di verificarne l'andamento e le eventuali esigenze di riordinamento e/o riprogrammazione.

Il programma operativo del progetto ha visto la realizzazione di 16 corsi di formazione professionale ripartiti in 12 istituti di pena, di durata compresa tra 200 e 300 ore di attività didattica e l'attivazione di tirocini lavorativi retribuiti (per una durata tra due e sei mesi). I posti disponibili previsti sono stati 262 e ai partecipanti che hanno frequentato i corsi e superato l'esame finale è stato rilasciato un diploma di qualifica professionale

I requisiti per l'ammissione prevedevano: un'età inferiore ai 65 anni, la non titolarità di prestazioni pensionistiche, una condanna definitiva nel circuito della media sicurezza e una pena residua maggiore di uno e inferiore ai tre anni. A questi requisiti sono state previste alcune eccezioni relative a condizioni detentive particolari, come quella dei sex offender.

Di concerto con il Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria, l'articolazione dei contenuti dei corsi è stata progettata prevedendo la formazione in alcuni istituti penitenziari di poli formativi territoriali, in modo tale da offrire la possibilità ai detenuti di tutti gli istituti di pena del Lazio di scegliere tra un più ampio spettro di percorsi professionalizzanti di loro interesse. In questo modo i detenuti in possesso dei requisiti necessari che avessero voluto partecipare a corsi programmati in un istituto diverso da quello di appartenenza, hanno avuto la possibilità di chiedere il trasferimento per

poter partecipare al percorso formativo realizzato in uno degli istituti penitenziari individuato come polo formativo.

Tuttavia, nel corso della realizzazione, lo schema dei poli formativi è risultato essere una opportunità poco efficace da una parte per le difficoltà e le complicazioni nelle procedure di accoglimento delle richieste di trasferimento e dall'altra per la ritrosia dei detenuti a trasferirsi (seppur temporaneamente) in un altro istituto, per il timore di interrompere i colloqui familiari, la relazione trattamentale e le consuetudini relazionali e logistiche stabilitesi nell'istituto di assegnazione.

Complessivamente, gli iscritti ai corsi sono stati circa 300 e i partecipanti effettivi circa 220. Nel corso del 2020 terminati i 16 corsi in programma. Il monte ore complessivo dei 16 corsi è stato pari a 4.400 ore di formazione erogate. Nonostante le difficoltà in nessuno dei corsi proposti e programmati si è verificata una scarsità di domande rispetto ai posti disponibili e, anzi, in molti casi, si è dovuto procedere a una selezione piuttosto stringente e, quando ciò non è bastato, si è provveduto ad ammettere ulteriori partecipanti in qualità di uditori. Le defezioni che si sono in seguito verificate sono state determinate o da cause di forza maggiore o dal trasferimento disposto dall'amministrazione penitenziaria nei confronti di detenuti che, conseguentemente, non hanno potuto concludere il loro percorso formativo.

Tra le criticità riscontrate nella realizzazione della didattica dei corsi va riportata una frequente carenza di strumentazioni adeguate alle attività didattiche: dal numero insufficiente di computer, alla obsolescenza dei software disponibili, dalla mancanza di spazi e strumenti adatti alle esercitazioni. Nel corso del 2020 l'emergenza sanitaria causata dal Covid-19 e il conseguente blocco delle attività dovute alle restrizioni e limitazioni imposte hanno determinato un problema importante per l'avvio dei tirocini previsto al termine dei corsi di formazione.

Di seguito i corsi di formazione attivati e le sedi penitenziarie individuate come poli formativi:

- Operatore delle strutture edili (C.C Viterbo; CC Rebibbia NC; CC Frosinone)
- Installatore e manutentore impianti elettronici e telecomunicazioni (CR Rebibbia)
- Costruttore di carpenteria metallica (CC Cassino)
- Assistente familiare (CCF. Rebibbia)
- Operatore alla ristorazione – aiuto cuoco (CCF. Rebibbia)
- Operatore alla ristorazione – aiuto cuoco (CC Civitavecchia)
- Operatore della ceramica artistica (CC Latina)
- Tecniche di produzione audio e video in ambito teatrale (CC Rieti)
- Tecniche di stampa e serigrafia (CR Civitavecchia)
- Installatore e manutentore impianti termo-idraulici (CC Rebibbia NC)
- Operatore del legno e dell'arredamento (CC Viterbo)
- Tecniche di digitalizzazione dei documenti (CC Velletri)
- Tecniche di posa dei mosaici (ICATT Rebibbia Terza Casa)
- Assistente Familiare (CR Rebibbia)

In termini generali alcune esperienze di inserimento lavorativo di fasce deboli, dimostrano che se effettivamente e adeguatamente supportate le imprese sono più disponibili di quanto sembri a

formare e impiegare persone detenute. Forme di orientamento e tutoraggio mirato rivolto non soltanto alla persona, ma anche all'impresa, possono rappresentare elementi di un'efficace strategia volta all'integrazione di sistemi complessi, quale quello del lavoro e del carcere, che, per raggiungere il comune obiettivo dell'inserimento sociale attraverso una qualifica professionale, necessitano di comprendersi e "riconoscersi" utilizzando un comune linguaggio. Il riconoscimento delle reciproche esigenze contribuisce anche a permeare l'isolamento dentro cui tende a chiudersi l'istituzione penitenziaria. Quali esperienze in tale ambito e per l'autopromozione e imprenditorialità possono essere ricordate quella realizzata presso la Casa di reclusione Rebibbia di Roma da Unindustria o presso l'istituto femminile di Rebibbia dal Consorzio Innopolis nel progetto Pal Women. Sempre nell'istituto femminile di Rebibbia va ricordata l'esperienza avviata nel corso del 2021 con la società Linkem srl, operatore di telecomunicazioni nel settore della banda ultra-larga wireless, che ha tenuto un programma di formazione per 12 detenute al termine del quale sono stati rilasciati gli attestati con la qualifica di "addetto alla rigenerazione di apparati elettronici". A questa formazione è poi seguita la possibilità di sottoscrivere un contratto di lavoro con l'azienda stessa.

4.9. Il lavoro penitenziario

All'interno degli istituti penitenziari il lavoro può essere svolto sia alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria che alle dipendenze di soggetti terzi, quali aziende pubbliche, private o cooperative. Le attività lavorative svolte dai detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria - la cui organizzazione e gestione è disciplinata oltre che dall'art. 20 dell'ordinamento penitenziario anche dall'art. 47 del regolamento di esecuzione (dpr n. 230/2000) - sono finalizzate principalmente alla manutenzione delle strutture. Si tratta di lavori di manutenzione ordinaria dei fabbricati (MOF) e di mansioni per attività cosiddette domestiche, che consentono l'erogazione di specifici servizi che devono essere garantiti dall'amministrazione per il funzionamento della vita interna alle strutture. La cucina e la distribuzione dei pasti e la pulizia dei locali comuni sono esempi di tali attività svolte da detenuti senza cui il sistema penitenziario non potrebbe funzionare.

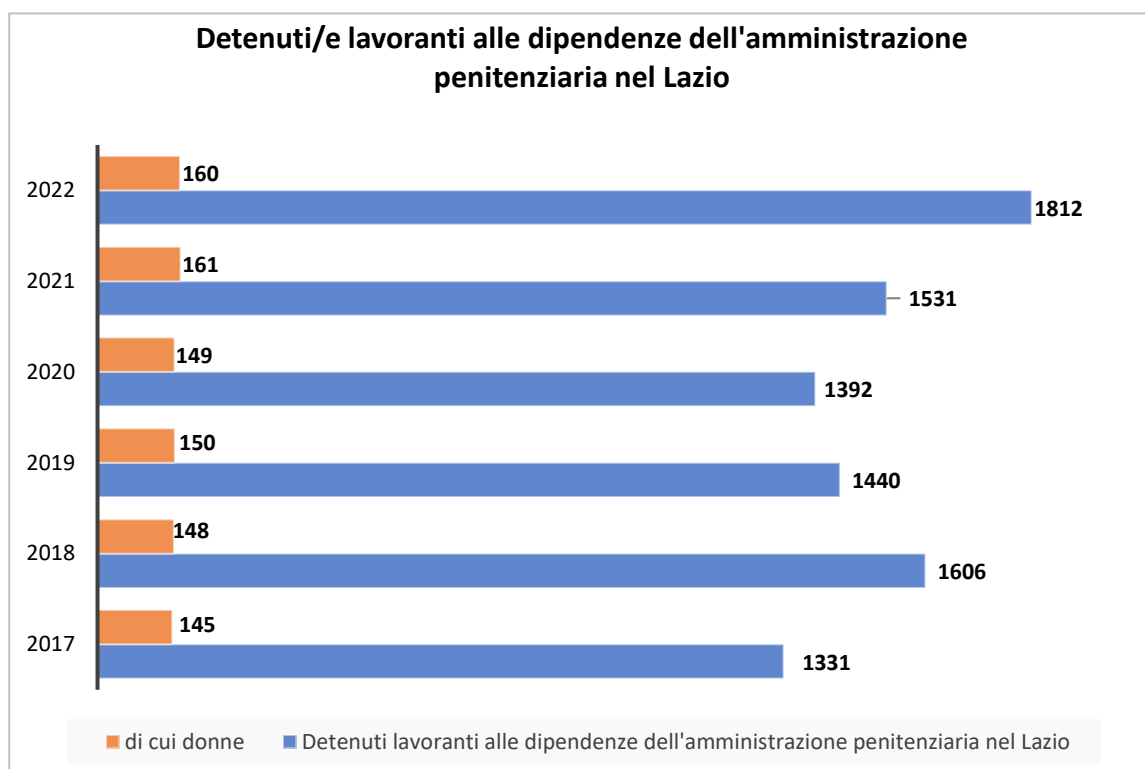
L'ordinamento penitenziario prevede anche la possibilità che soggetti terzi come imprese pubbliche, private o cooperative sociali possano assumere persone detenute per svolgere attività lavorative intramurarie e no, instaurando così un rapporto di lavoro diretto. Questi rapporti lavorativi per caratteristiche e modalità, diversamente da molte attività svolte alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, generalmente facilitano l'acquisizione di competenze professionali spendibili al termine della pena detentiva.

4.9.1. Il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria

Oltre ai lavori di manutenzione ordinaria dei fabbricati (MOF) e di quotidiana gestione, all'interno degli istituti penitenziari possono essere presenti attività produttive per beni destinati alla stessa amministrazione penitenziaria come letti, sedie, armadietti, tavoli, scaffalature, coperte e lenzuola, camici, stampati e modulistica. Altre attività lavorative strutturate generalmente riguardano l'ambito agricolo o zootecnico nelle colonie o in istituti con caratteristiche tali da consentirne lo sviluppo.

Nel Lazio delle 22 lavorazioni in attività 12 sono gestite direttamente dall'amministrazione penitenziaria (Fig. 19). Tra queste per la produzione di beni ad uso dell'amministrazione stessa sono attive una falegnameria e una sartoria nella CC di Viterbo che impiega detenuti alle dirette dipendenze dell'amministrazione. A diretta gestione sono lavorazioni anche nella C.R di Paliano, CR Roma Rebibbia e Rebibbia Femminile. Durante il primo periodo di emergenza sanitaria dovuta al Covid-19 il fabbisogno di dispositivi di protezione ha indotto l'amministrazione penitenziaria a collaborare con il Commissario straordinario per l'emergenza sanitaria e alcune imprese private per la produzione di mascherine da destinare al personale dell'amministrazione e alla popolazione detenuta. Il progetto #Ricuciamo in tempi piuttosto rapidi ha saputo attivare virtuose sinergie tra pubblico e privato dando lavoro a 320 detenuti in tre istituti penitenziari (Milano Bollate, Roma Rebibbia e Salerno).

Figura 19. Il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria negli ist.penit. del Lazio (nostre elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia)

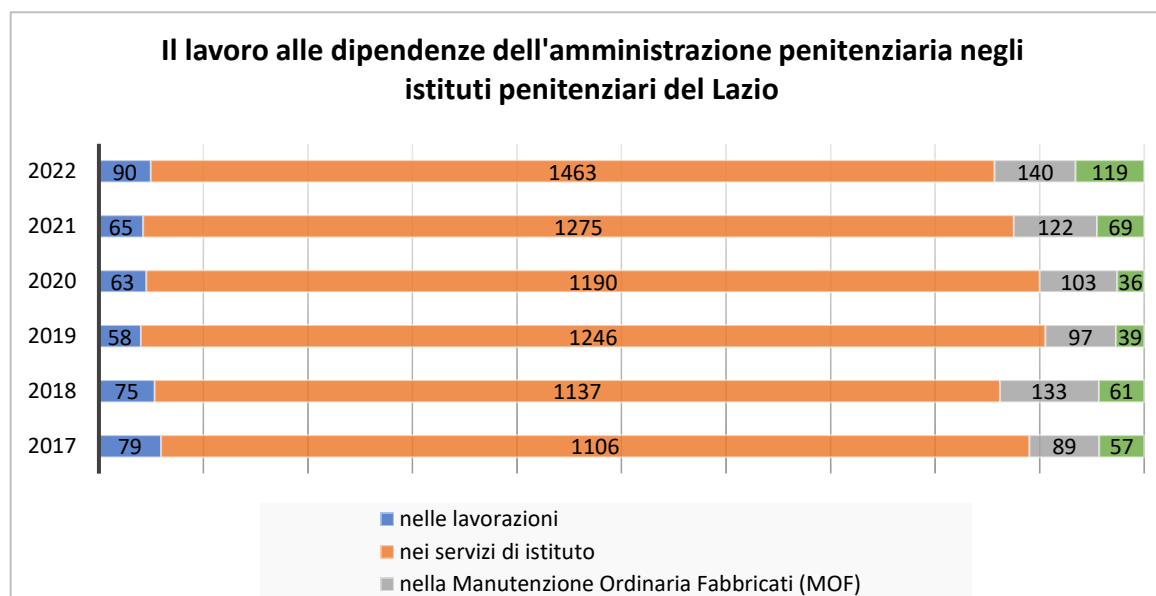


La maggior parte dei detenuti impiegati alle dipendenze dell'amministrazione all'interno delle strutture penitenziarie svolge tuttavia mansioni di basso profilo professionale, poco remunerate, per poche ore al giorno e generalmente con periodiche turnazioni. Queste attività nei c.d. "servizi di istituto" (addetto alle pulizie; assistente alla persona; addetto alla cucina; addetto alla preparazione e distribuzione dei pasti, etc.) rappresentano più del 90% dell'offerta di lavoro in carcere. La remunerazione prevista per il lavoro svolto da detenuti per tali mansioni è pari a 2/3 del minimo previsto dal contratto collettivo nazionale di riferimento che è quello del settore turistico alberghiero in ragione delle caratteristiche delle mansioni e dei servizi svolti. Un aumento delle retribuzioni di circa l'80 % in adeguamento agli importi previsti dal CCNL (decorrente dal 1994) è entrato in vigore nel 2017

e un secondo nel 2019, tuttavia a fronte dell'aggiornamento delle mercedi negli anni abbiamo assistito a una contrazione delle ore lavorative retribuite. Per comprendere con dati concreti di quali importi si sta parlando basti sapere che un addetto alle pulizie interne percepisce come mercede a titolo di retribuzione circa 150 euro al mese. Il progressivo "impoverimento" della popolazione detenuta, e delle loro famiglie, è quindi un aspetto da non sottovalutare, considerando che dal 2015 le spese mensili per il mantenimento in carcere a carico dei detenuti sono state raddoppiate e portate da 56 a circa 110 euro e che una delle ragioni per la richiesta di un posto di lavoro è proprio la volontà di non pesare economicamente sulle famiglie per l'acquisto di beni nel c.d. "sopravvitto", necessari a integrare le forniture alimentari e di prodotti per l'igiene personale che l'amministrazione penitenziaria garantisce in maniera scarsa in quantità e qualità.

Un rischio molto concreto legato alla carenza di lavoro nel contesto penitenziario è correlato alla scarsità della offerta che spesso induce a rinunciare ai propri diritti: un detenuto che lavora può infatti essere disposto a essere impiegato oltre le ore retribuite piuttosto che correre il rischio di perdere il posto, sempre più difficile da ottenere. Nel corso del monitoraggio sono stati riferiti simili episodi, come anche la difficoltà ad agire per la tutela dei propri diritti derivanti dal rapporto di lavoro in assenza dell'orientamento e dell'assistenza di soggetti che supportino eventuali contestazioni. Anche le modalità di assegnazione dei posti di lavoro sono spesso oggetto di lamentele da parte dei detenuti, certamente per la carenza di posti disponibili e dei conseguenti lunghi tempi di attesa per accedervi, ma anche per la gestione delle graduatorie spesso ritenuta discrezionale e non trasparente.

Figura 20. Distribuzione del lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria negli ist. penit. del Lazio (nostre elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia)

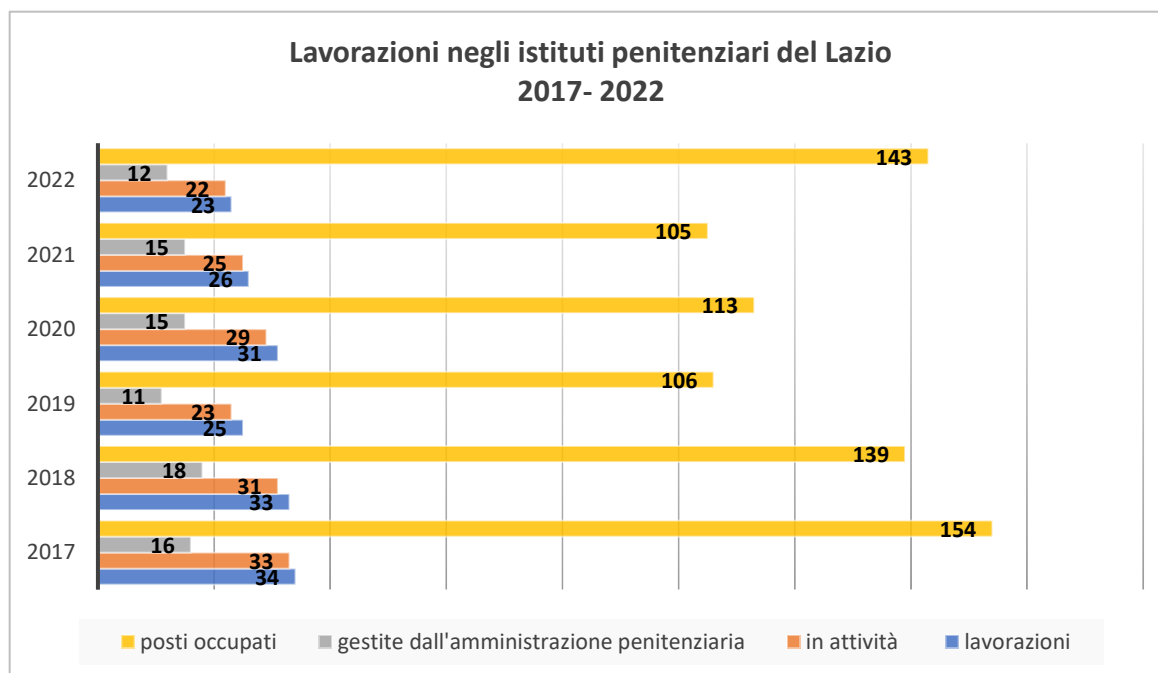


Nei "servizi di istituto" nel Lazio al 30 dicembre erano impiegati 1.463 detenuti (1.19 a fine 2020 e 1.246 a fine 2019); 140 addetti alla manutenzione ordinaria fabbricati – Mof (elettricista, idraulico, etc.); 90 nelle lavorazioni e 119 nei servizi extramurali ai sensi dell'art. 21 dell'ordinamento penitenziario. Per un totale di 1.812 detenuti, di cui 160 donne, impiegati alle dipendenze

dell'amministrazione penitenziaria (Fig.20). Nello stesso periodo la percentuale complessiva di uomini e donne lavoranti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria si è attestata al 30% della popolazione detenuta negli istituti penitenziari regionali, in aumento rispetto al passato e in linea con la media nazionale. Vale tuttavia la pena ricordare ancora una volta che la stragrande svolge lavori poco qualificati, con turnazioni mensili e per poche ore al giorno.

Negli istituti penitenziari del Lazio al 30 dicembre 2022 le lavorazioni erano 23 (risultavano 35 nel 2018 e 31 nel 2020) di cui 22 in attività. 12 quelle attive gestite direttamente dall'amministrazione penitenziaria, per 90 posti di lavoro. Le strutture penitenziarie del Lazio dove sono presenti tenimenti e colonie agricole nel corso del 2022 secondo i dati del Ministero della Giustizia passano da 4 a 2 mentre i posti di lavoro sono solo 7, numero in forte calo rispetto al 2021 quando erano 21.

Figura 21. Lavorazioni e occupazione negli ist. penit. del Lazio (nostre elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia)



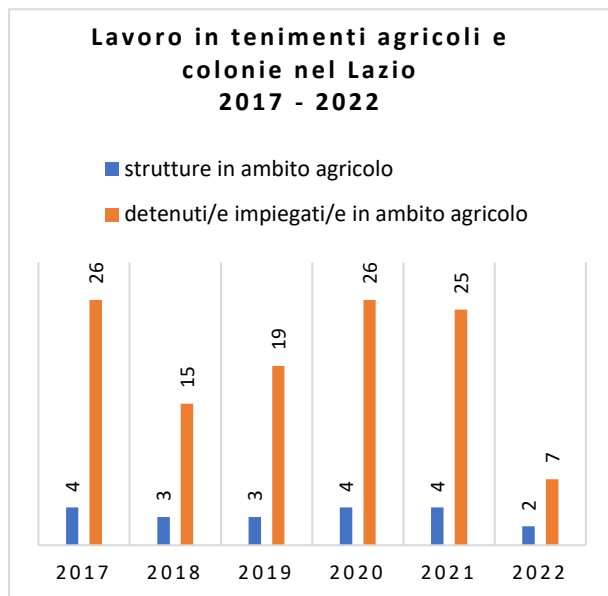


Figura 22. Strutture e lavoro in ambito agricolo negli ist. penit. del Lazio (nostre elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia)

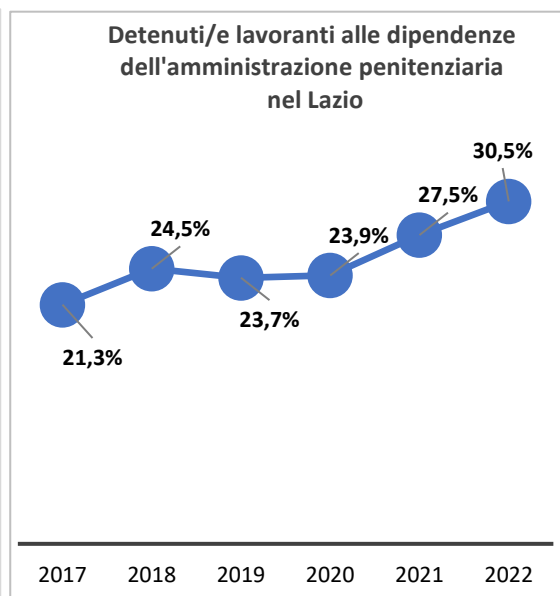


Figura 23. Percentuale di detenuti lavoratori alle dipendenze dell'amm. penit. sul totale dei presenti negli ist. penit. del Lazio (nostre elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia)

4.9.2. Il lavoro alle dipendenze di soggetti terzi

Un importante strumento legislativo finalizzato a favorire l'inserimento lavorativo di persone in esecuzione o già sottoposte a misure penali è la legge n.193/2000 (c.d. Smuraglia) che prevede sgravi contributivi e fiscali per le imprese e le cooperative che assumono detenuti e con alcuni limiti anche ex detenuti. Nel Lazio non sono pochi gli istituti penitenziari che dispongono al loro interno di spazi, locali e finanche di mezzi di produzione che aziende pubbliche o private potrebbero utilizzare, e in parte già utilizzano, per avviare attività produttive competitive anche grazie all'abbattimento di importanti costi di gestione. Oltre le agevolazioni contributive e fiscali previste dalla legge pari a 520 euro sotto forma di credito d'imposta per ogni detenuto assunto e ad uno sconto del 95% sui contributi che il datore di lavoro è tenuto a versare allo Stato, vi è l'opportunità di disporre in comodato d'uso dei locali ed eventualmente dei mezzi di produzione abbattendo così ulteriori importanti costi di gestione.

La legge Smuraglia prevede inoltre la possibilità di estendere alcune agevolazioni anche a coloro che scontano la pena in misura alternativa, consentendo ad esempio l'impiego dei lavoratori già formati all'interno degli spazi dell'amministrazione penitenziaria nelle attività esterne dell'azienda. Destinata soprattutto a fungere da volano per lo sviluppo di attività lavorative interne e per favorire l'impiego di persone che scontano una condanna in misura alternativa, nel 2013 la legge è stata modificata per ampliare le opportunità di reinserimento nella delicata fase

immediatamente successiva al termine della detenzione. I limiti temporali entro cui è possibile usufruire di alcune agevolazioni sono stati quindi portati da 6 a 18 o 24 mesi dal termine della pena, a seconda che la persona sia già impiegata e usufruisca o meno di misure alternative. Estensione certamente utile nonostante i termini risultino ancora stringenti se comparati con la più generale normativa europea (art. 2 regolamento Ce n. 2204/2002) dove nella categoria di persone svantaggiate viene ricompresa, senza termini o limiti temporali, qualsiasi persona che non abbia ancora ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito da quando sia stata sottoposta a una pena detentiva o a un'altra sanzione penale.

Figura 24. Detenuti impiegati alle dipendenze di soggetti terzi negli ist.penit. del Lazio (nostre elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia)

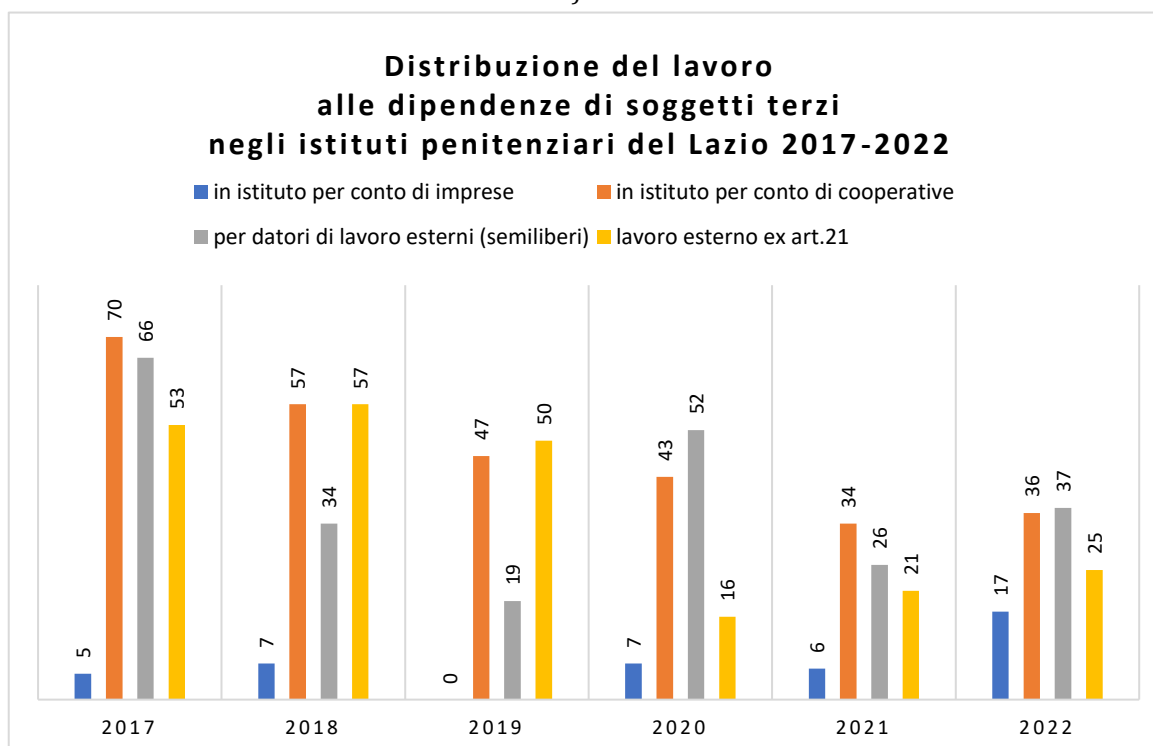


A fronte di interventi, aggiornamenti ed opportunità offerti dalla legislazione vigente resta il fatto che i principali problemi che incontrano aziende e cooperative che impiegano detenuti all'interno delle strutture penitenziarie attengono all'organizzazione del lavoro e ai tempi della produzione. La cronica carenza di personale dell'amministrazione penitenziaria sia civile che di polizia addetta alla sorveglianza delle attività, gli improvvisi trasferimenti in altri istituti o il turnover dei lavoratori in relazione alla durata della pena nonché la mancanza di una cultura della pena detentiva orientata allo sviluppo di opportunità formative e lavorative aperte al territorio sono certamente tra gli ostacoli che ancora oggi incontra chi entra in carcere per avviare un'attività produttiva.

Dal 2017 il numero dei detenuti che lavorano in carcere alle dipendenze di soggetti terzi si è ridotto toccando il minimo nel corso del 2021 anche per ragioni legate all'emergenza sanitaria da Covid-19. Nel corso del 2022 si è invece registrato un considerevole aumento arrivando al totale di 115 di cui 21 donne, numero più alto di donne detenute che lavorano alle dipendenze di soggetti terzi degli ultimi anni (Fig. 24). Tra questi, 25 ammessi al lavoro esterno ai sensi dell'art. 21 OP, la metà rispetto al 2019 quando erano 50, diminuzione in parte compensata dall'aumento dei lavoratori ex art. 21 alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria per i servizi extramurari. Quasi dimezzato rispetto al 2017 anche il

numero di coloro che lavorano in regime di semilibertà che da 66 passano a 37. Sempre a dicembre 2022 i detenuti alle dipendenze di cooperative operanti all'interno delle strutture penitenziarie erano 36 (70 nel 2017) mentre 17 risultano impiegati all'interno delle strutture penitenziarie alle dipendenze di imprese, come si vede nelle rispettive tabelle (Fig. 25).

Figura 25. Distribuzione del lavoro alle dipendenze di soggetti terzi negli ist. penit. del Lazio (nostre elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia)



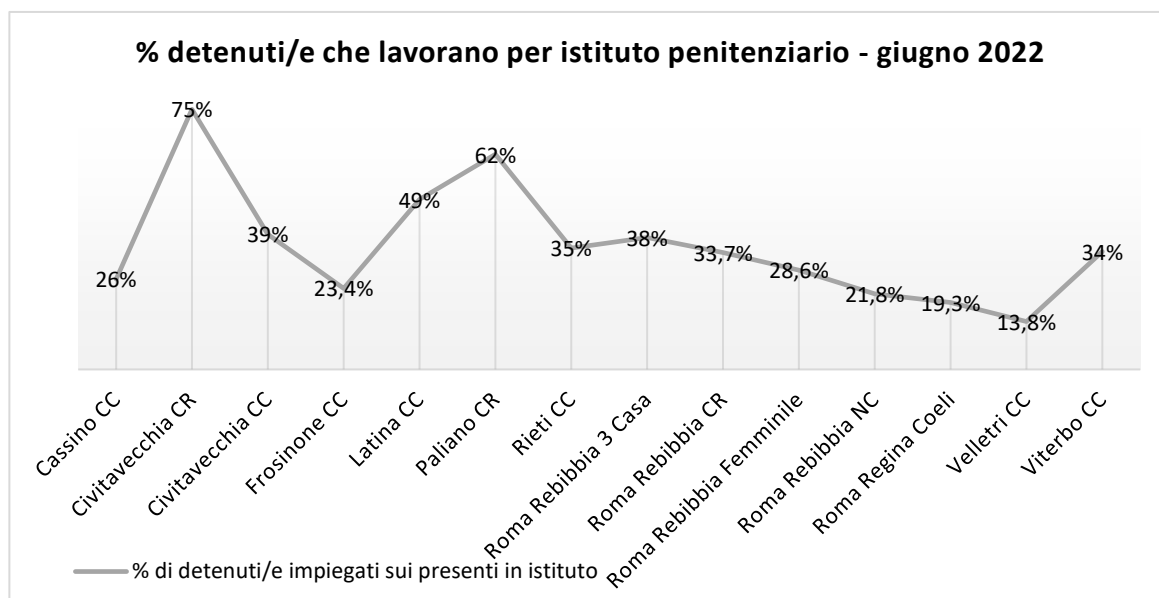
Anche per i datori di lavoro che assumono persone in esecuzione penale esterna possono esserci delle difficoltà di sistema perché nella prospettiva del reinserimento in società la costruzione e l'implementazione di percorsi individuali non è mai cosa facile, né per l'interessato né per gli operatori che vi lavorano per sostenerli. La mancanza di un reale ed effettivo accompagnamento nel percorso personale nella molteplicità dei bisogni (lavorativo, alloggiativo, affettivo) è certamente un'importante criticità sia per colui che cerca risposte sia per coloro che sono tenuti ad attivare risorse. In altri termini, ciò che spesso manca è la "presa in carico integrata" da parte dei servizi (pubblici e privati) della persona in un momento particolarmente complesso e delicato come quello successivo all'uscita dal carcere.

Secondo i dati pubblicati dal Ministero della Giustizia nel Lazio le cooperative sociali e le imprese autorizzate a fruire per l'anno 2022 delle agevolazioni previste dalla Legge 193/2000 sono state: Assalto al Cielo Coop, Cookery, E Team Coop, Essegi 2012 Coop, Etabeta Coop, Evolution Work Coop, L'Araba Fenice Coop, Linkem, Men At Work Coop, Osservatorio Edile Coop, Pantacoop, Pronto Intervento Disagio Coop, Rome Logiport, Sofia 2000, VL Autocenter, Work&Future Consulting. Queste imprese e cooperative hanno usufruito o usufruiranno delle agevolazioni per l'assunzione di persone previste dalla legge (e dalle circolari esplicative) non solo per le lavorazioni interne ma anche nel caso offrano lavoro a chi è nelle condizioni di accedere a misure alternative alla detenzione in carcere.

4.9.3. Dati sul lavoro negli istituti penitenziari del Lazio nel 2022

Riportiamo di seguito in forma di tabelle dati sulle lavorazioni, i lavoratori e le lavoratrici detenute negli istituti penitenziari della Regione Lazio.

Figura 26. Percentuale di detenuti lavoranti per ist. penit. del Lazio a giugno 2022



Nostre elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia

Tabella 9. Detenuti lavoranti per conto terzi a giugno 2022 (nostre elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia)

Istituto	Semiliberi	Lavoro esterno art.21	in istituto per conto di imprese	in istituto per conto cooperative	Totale
Civitavecchia CR	3	1			4
Roma Rebibbia 3 Casa	26	15	7		48
Roma Rebibbia CR				3	3
Roma Rebibbia Femminile	3	2	10		15
Roma Rebibbia NC		9		20	29
Roma Regina Coeli				2	2
Velletri CC	4				4
Viterbo CC	1	6		5	12

Tabella 10. Detenuti lavoratori alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria per istituto penitenziario a giugno 2022 (nostre elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia)

Istituto	Detenuti/e presenti	Detenuti /e lavoratori	nei servizi di istituto	MOF (Manutenzione Ordinaria Fabbricato)	Art.2 1	% impiegati
Cassino CC	131	34	32	2		26%
Civitavecchia CR	53	40	33	6	1	75%
Civitavecchia CC	449	177	165	5	7	39%
Frosinone CC	500	117	103	9	5	23,4%
Latina CC	137	67	61	6		49%
Paliano CR	66	41	17	6	10	62%
Rieti CC	332	116	112	3	1	35%
Roma Rebibbia 3 Casa	73	29	10	4		38%
Roma Rebibbia CR	305	103	97	4		33,7%
Roma Rebibbia Femminile	335	96	62	4	6	28,6%
Roma Rebibbia NC	1349	295	240	40	15	21,8%
Roma Regina Coeli	960	186	175	9	2	19,3%
Velletri CC	470	65	56	6	3	13,8%
Viterbo CC	507	173	147	5		34%

Tabella 11. Lavorazioni presenti negli istituti penitenziario del Lazio a giugno 2022 (nostre elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia)

Istituto	Lavorazioni	Posti occupati
Civitavecchia CR	Falegnameria	0
Paliano CR	Oggettistica materiali vari	2
Paliano CR	Pasticceria/Panificio/Pizzeria	2
Paliano CR	Vivaio/Serra/Tenimento agricolo/Allevamento	2
Roma Rebibbia 3 Casa	Pasticceria/Panificio/Pizzeria <i>(non gestita dall'amministrazione penitenziaria)</i>	7
Roma Rebibbia CR	Fabbri	1
Roma Rebibbia CR	Lavanderia	1
Roma Rebibbia CR	Vivaio/Serra/Tenimento agricolo <i>(non gestita dall'amministrazione penitenziaria)</i>	3
Roma Rebibbia Femminile	Assemblaggio/Riparazione componenti elettronici <i>(non gestita dall'amministrazione penitenziaria)</i>	10
Roma Rebibbia Femminile	Confezionamento pasti	13
Roma Rebibbia NC	Confezionamento pasti <i>(non gestita dall'amministrazione penitenziaria)</i>	2
Roma Rebibbia NC	Data entry/dematerializzazione documenti <i>(non gestita dall'amministrazione penitenziaria)</i>	10
Roma Rebibbia NC	Lavanderia <i>(non gestita dall'amministrazione penitenziaria)</i>	3
Roma Rebibbia NC	Produzione alimentari <i>(non gestita dall'amministrazione penitenziaria)</i>	5
Roma Regina Coeli	Lavanderia <i>(non gestita dall'amministrazione penitenziaria)</i>	2
Viterbo CC	Fabbri	8
Viterbo CC	Lavanderia	5
Viterbo CC	Sartoria/Maglieria	7
Viterbo CC	Vivaio/Serra/Tenimento agricolo <i>(non gestita dall'amministrazione penitenziaria)</i>	5

4.9.4. La Regione Lazio e la promozione del lavoro in ambito penitenziario

Al fine di promuovere il lavoro in ambito penitenziario e favorire il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti penali restrittivi della libertà, la Regione Lazio ha a disposizione diversi strumenti normativi.

In un quadro generale per l'inserimento lavorativo di persone in condizione di svantaggio la LR n. 24/1996 *"Disciplina delle cooperative sociali"* resta uno strumento importante anche se non recente. La LR n. 7/2007 *"Interventi a sostegno dei diritti della popolazione detenuta della Regione Lazio"* riserva l'intero terzo capo al diritto al lavoro. L'art.10 stabilisce che la Regione "adotta opportune misure per garantire l'effettivo esercizio del diritto al lavoro e alla formazione professionale da parte dei detenuti e delle persone in esecuzione penale esterna" e "... al fine di garantire la sicurezza sociale e ridurre il rischio di recidiva, promuove interventi volti al reinserimento sociale dei soggetti, adulti o minori, [...] privilegiando il lavoro quale strumento principale di risocializzazione". Il seguente art. 11 dettaglia poi i compiti dell'ente, tra cui quello di favorire l'accesso al lavoro di persone in esecuzione penale e di promuovere e sostenerne la partecipazione a programmi e iniziative, in particolare sotto forma di cooperazione, di imprenditorialità e autopromozione sociale. Anche nel corso del 2022 con la LR 7/2007 sono stati finanziati progetti volti all'inclusione sociale attraverso l'inserimento lavorativo.

Altro importante e più recente strumento normativo è invece la LR n. 11/2016, *"Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio"*. Tra le politiche in favore delle persone sottoposte a provvedimenti penali che la Regione Lazio si impegna a promuovere vi sono il sostegno all'accoglienza e al reinserimento sociale, abitativo e lavorativo, la promozione dell'istruzione e dell'apprendimento di nuove professionalità utili al loro reinserimento nella società e nel mondo del lavoro. L'art. 17 della legge individua tra i compiti del sistema integrato dei servizi socio-sanitari regionali anche quello dell'inserimento "sociale, abitativo e lavorativo [...] in favore delle persone dimesse dalle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza".

Più di recente, ad aprile 2022, in Conferenza unificata e in Conferenza Stato-Regioni è stato approvato il documento recante *"Linee di indirizzo per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale"* teso a garantire l'uniformità sull'intero territorio nazionale delle politiche integrate in materia di inclusione attiva delle persone private della libertà personale. Le aree di intervento individuate quali oggetto della programmazione condivisa dalle amministrazioni coinvolte sono: istruzione, orientamento e formazione al lavoro, inserimento lavorativo, sostegno alle famiglie, housing sociale, giustizia riparativa, orientamento alla cittadinanza attiva e continuità terapeutica. In particolare Regioni e Province autonome dovranno istituire una cabina di regia costituita da rappresentanti degli enti locali (politiche sociali, lavoro e formazione, salute, etcc), dell'amministrazione penitenziaria e del Ministero della Giustizia, con il compito di definire il *Piano di Azione Regionale Triennale* nel quale individuare le misure e gli interventi necessari per realizzare l'integrazione dei servizi socio-sanitari, di inclusione sociali e delle risorse finanziarie, umane e strumentali in un quadro di riferimento orientato all'uniformità dell'offerta dei

servizi e delle risorse impiegate. Alla cabina di regia sono invitati a partecipare anche rappresentanti di tribunali, garanti e aziende sanitarie.

4.10. Le attività culturali, sportive e trattamentali nei luoghi di privazione della libertà. I contributi della legge regionale 7/2007.

Gran parte delle attività cd. "trattamentali" che si svolgono in carcere e negli altri luoghi di privazione della libertà si avvalgono del contributo del volontariato e di soggetti terzi che scelgono di impegnarvi parte del proprio tempo e delle proprie risorse.

Sono molte le attività culturali e ricreative che si svolgono nei vari istituti regionali, da quelle sportive ai laboratori di scrittura, alla redazione di giornali, al teatro, ampiamente sostenuto, negli anni dalla Regione, a valere sui fondi destinati alle Officine del Teatro sociale¹⁷.

Accanto ai fondi destinati in conto capitale a miglorie strutturali degli istituti penitenziari, L. R. 8 Giugno 2007, n. 7, recante "Interventi a sostegno dei diritti della popolazione detenuta della Regione Lazio", riserva risorse in conto corrente destinate anche alla promozione di attività a beneficio delle persone ristrette da parte di associazioni ed enti senza fini di lucro. Ogni anno sono destinati, secondo le procedure di legge, fondi regionali a sostegno delle attività trattamentali a favore delle persone ristrette negli Istituti Penitenziari, compreso l'Istituto Penale Minorile di Casal del Marmo, e nelle REMS (Residenze per le misure di sicurezza) del Lazio.

Rientrano in questo ambito le progettazioni in materia di:

- Sostegno alla genitorialità ed alla conservazione e miglioramento della vita affettiva e relazionale;
- Sostegno al benessere psicofisico;
- Sostegno alle forme di espressività, creatività e riflessione;
- Sostegno all'istruzione, sostegno al lavoro.

Nel 2021 sono stati stanziati finanziamenti in conto corrente per 170.000 euro destinati a 13 progetti presentati da altrettante associazioni impegnate nel sociale, indirizzate ad interventi ed azioni connesse anche alla digitalizzazione, ovvero promuovendo l'utilizzo di iniziative e soluzioni focalizzate all'acquisizione di tecnologie digitali, a sostegno delle attività trattamentali: attività trattamentali che comportino anche azioni che implementino nuove tecnologie e facciano acquisire nuove competenze digitali della popolazione detenuta degli istituti per adulti e dell'istituto per minori Casal del Marmo. Tra

¹⁷ In attuazione della legge regionale 29 dicembre 2014, n.15, "Sistema cultura Lazio: disposizioni in materia di spettacolo dal vivo e di promozione culturale" si destinano risorse per il sostegno alla realizzazione di "officine culturali" e di "officine di teatro sociale" con caratteristiche di servizio per il territorio, gestione di centri di promozione di spettacolo dal vivo intese come iniziative di permanenza di un'organizzazione di animazione artistica e culturale in ambito territoriale, attività laboratoriali che perseguono finalità sociali, educative e terapeutiche, divenendo anche strumento di prevenzione del disagio sociale, comprese attività rivolte alla popolazione detenuta.

i progetti approvati compaiono corsi di podcasting, arte digitale, videoclip, web marketing, teatro digitale.

In conto capitale sono stati stanziati 250.000 euro messi a disposizione del Provveditorato dell'amministrazione penitenziaria di Lazio, Abruzzo e Molise, ed in particolare dei diversi interventi per lavori strutturali negli istituti penitenziari, se ne riportano alcuni che rientrano nella tematica presa in esame in questo paragrafo:

- **Casa Circondariale di Frosinone.** Interventi di adeguamento delle palestre sportive del vecchio padiglione detentivo per € 25.000,00.
- **Casa di Reclusione di Rebibbia.** Interventi di rifacimento del campo da tennis della sezione di media sicurezza, destinato anche ad altre pratiche sportive per € 18.000,00.
- **Casa Circondariale di Velletri.** Interventi di adeguamento e delle dotazioni delle palestre sportive dei Reparti detentivi A e B per € 20.000,00.
- **Casa Circondariale Rebibbia NC.** Rifacimento campo sportivo del Reparto G9 per € 20.000,00.
- **Casa Circondariale Femminile Rebibbia.** Rifacimento e riqualificazione area passeggi. Reparti detentivi "Camerotti e Cellulare" destinata ad attività trattamentali, culturali e sportive per € 25.000,00.
- **Casa Circondariale di Rieti.** Interventi di adeguamento delle palestre sportive €25.000,00.
- **Istituto Penale per Minorenni Roma.** Interventi strutturali/ ristrutturazione: manutenzione straordinaria campo sportivo e creazione area coperta passeggi/campo da basket per € 18.000,00.
- **Casa Circondariale di Latina.** Realizzazione Sala biblioteca sezione femminile € 20.000.
- **Casa Circondariale Icat Rebibbia Terza Casa.** Rifacimento campo sportive polivalente per € 25.000,00.

È stato previsto anche uno stanziamento di 20.000 euro per l'adeguamento delle infrastrutture della rete informatica destinato al Centro di giustizia minorile territoriale per l'Istituto penitenziario minorile di Casal del Marmo.

Nell'esercizio finanziario 2021 era stato inoltre destinata la somma di 280.000 euro per interventi strutturali di adeguamento tecnologico, di digitalizzazione e il potenziamento delle dotazioni telematiche (acquistare nuove strumentazioni, modernizzare le reti...) negli Istituti penitenziari del Lazio (in base alla necessità tecniche in seguito a verifica da parte degli uffici tecnici del Provveditorato), al fine di potenziare lo svolgimento di attività d'istruzione e di formazione professionale, e di tutte le altre attività trattamentali, andando inoltre a facilitare la comunicazione per via telematica dei ristretti con familiari, avvocati e magistratura di sorveglianza, e allo stesso fine la somma di 20.000 euro al Centro di giustizia minorile territoriale.

Nel 2022 le risorse disponibili in conto corrente e in conto capitale sono state 430.000 euro (di cui euro 350.000,00 in conto corrente ed euro 80.000,00 in conto capitale), messi a bando per la promozione di iniziative finalizzate alla realizzazione di attività trattamentali volte ad assicurare il miglioramento della vita detentiva e il reinserimento sociale delle persone private della libertà personale

Si riporta di seguito la ripartizione nei diversi istituti penitenziari ed i relativi assegnatari per i progetti in corso di realizzazione con fondi 2022:

CASA CIRCONDARIALE REBIBBIA NUOVO COMPLESSO

ASSOCIAZIONE	TITOLO DEL PROGETTO	ISTITUTI	C/CAPITALE	C/CORRENTE	TOTALE
MEN AT WORK SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE O.N.L.U.S.	CREARE CON GUSTO	CASA CIRCONDARIALE REBIBBIA R. CINOTTI - NUOVO COMPLESSO	948,00	12.506,08	13.454,08
ASSOCIAZIONE PER ANANKE	INARTE	ISTITUTO MINORILE CASAL DEL MARMO; LATINA; REBIBBIA NUOVO COMPLESSO;	3.000,00	12.325,00	15.325,00
OTTAVA ARTE ASSOCIAZIONE CULTURALE	IL NUOVO MONDO REBIBBIA DIGITAL ARTS EDIZIONE 2023	CASA CIRCONDARIALE ROMA REBIBBIA NUOVO COMPLESSO	2.700,00	12.155,00	14.855,00
C.I.P.M. LAZIO APS	UN ALTRO ME PROGRAMMA DI TRATTAMENTO PER SEX OFFENDER	C C REBIBBIA NC E PRESSO PRESIDIO TERRITORIALE DEL CIPM LAZIO ASP IN ROMA IN COLLABORAZIONE CON UIEPE LAZIO, ABRUZZO E MOLISE		12.495,00	12.495,00

REBIBBIA CASA DI RECLUSIONE

ASSOCIAZIONE	TITOLO DEL PROGETTO	ISTITUTI	C/CAPITALE	C/CORRENTE	TOTALE
IL MELOGRANO SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE ONLUS	LE ARTI GRAFICHE NEL MONDO DIGITALE	CASA DI RECLUSIONE DI REBIBBIA	2.984,80	12.435,50	15.420,30

REBIBBIA ICATT TERZA CASA

ASSOCIAZIONE	TITOLO DEL PROGETTO	ISTITUTI	C/CAPITALE	C/CORRENTE	TOTALE
P.I.D.	IDEE IN MOVIMENTO	ESECUZIONE PENALE ESTERNA; REBIBBIA III CASA	3.000,00	9.556,06	12.556,06

ASSOCIAZIONE CULTURALE MADE IN JAIL	LA SERIGRAFIA ATTRAVERSO IL DIGITALE	DIREZIONE III CASA CIRCONDARIALE DI ROMA REBIBBIA	3.000,00	11.851,07	14.851,07
---	--	---	----------	-----------	-----------

REBIBBIA CC FEMMINILE

ASSOCIAZIONE	TITOLO DEL PROGETTO	ISTITUTI	C/CAPITALE	C/CORRENTE	TOTALE
ASSOCIAZIONE ROMA BEST PRACTICES AWARD & MAMMA ROMA ED I SUOI FIGLI MIGLIORI (ROMA BPA)	ARTS % CRAFTS	CASA CIRCONDARIALE ROMA REBIBBIA FEMMINILE		12.495,00	12.495,00
ASSOCIAZIONE AIN KARIM OdV	LEGAMI PER CRESCERE	CASA CIRCONDARIALE ROMA REBIBBIA FEMMINILE	2.470,00	11.115,96	13.385,96

CC REGINA COELI

ASSOCIAZIONE	TITOLO DEL PROGETTO	ISTITUTI	C/CAPITALE	C/CORRENTE	TOTALE
COOPERATIVA SOCIALE MAGLIANA 80	SERIGRAFIA E ARTI DIGITALI	CASA CIRCONDARIALE DI REGINA COELI	3.000,00	11.841,21	14.841,21
ASSOCIAZIONE CULTURALE ARTESTUDIO	PORT ROYAL 23	REMS RIETI; REMS SUBIACO; REMS PALOMBARA SABINA; LATINA; REGINA COELI; RIETI		12.495,00	12.495,00

CC DI VELLETRI

ASSOCIAZIONE	TITOLO DEL PROGETTO	ISTITUTI	C/CAPITALE	C/CORRENTE	TOTALE
ASSOCIAZIONE CULTURALE FORT APASCHE	SCENARI FUTURI EDIZIONE 2023	CASA CIRCONDARIALE C.C VELLETRI	3.000,00	12.325,00	15.325,00

CASA CIRCONDARIALE DI CIVITAVECCHIA NC

ASSOCIAZIONE	TITOLO DEL PROGETTO	ISTITUTI	C/CAPITALE	C/CORRENTE	TOTALE
SECONDA CHANCE - ETS	SECONDA CHANCE	CIVITAVECCHIA; FROSINONE; VITERBO	1.500,00	12.325,00	13.825,00

CASA DI RECLUSIONE DI CIVITAVECCHIA

ASSOCIAZIONE	TITOLO DEL PROGETTO	ISTITUTI	C/CAPITALE	C/CORRENTE	TOTALE
SECONDA CHANCE - ETS	SECONDA CHANCE	CIVITAVECCHIA; FROSINONE; VITERBO	Vedi sopra	/	/
ASSOCIAZIONE COMPAGNIA SANGUE GIUSTO	LA SCENA INVISIBILE - CORSO DI PODCASTING E DIGITAL AUDIO STORYTELLING SECONDA EDIZIONE EFFICI	CASA DI RECLUSIONE - ISTITUTO A CUSTODIA ATTENUATA - CIVITAVECCHIA	470,00	12.750,00	13.200,00

CASA CIRCONDARIALE DI FROSINONE

ASSOCIAZIONE	TITOLO DEL PROGETTO	ISTITUTI	C/CAPITALE	C/CORRENTE	TOTALE
SECONDA CHANCE - ETS	SECONDA CHANCE	CIVITAVECCHIA; FROSINONE; VITERBO	Vedi sopra	/	/
ASSOCIAZIONE GIOVANILE BRANCHIETEATRO	OSSIGENO, STORIE AD AMPIO RESPIRO	FROSINONE	3.000,00 €	10.200,00 €	13.200,00
ATON COOPERATIVA SOCIALE	CREART - STORIE FATTE A MANO	FROSINONE	700,00 €	12.149,76 €	12.849,76 €
INSIEME VERSO NUOVI ORIZZONTI ODV	MANO NELLA MANO	CASA CIRCONDARIALE DI FROSINONE G.PAGLIEI	70,00 €	12.495,00 €	12.565,00 €
ERRARE PERSONA	INVISIBILI	CASA CIRCONDARIALE FROSINONE CASA DI RECLUSIONE PALIANO CASA CIRCONDARIALE VITERBO	1.700,00 €	11.305,00 €	13.005,00 €

CASA CIRCONDARIALE DI LATINA

ASSOCIAZIONE	TITOLO DEL PROGETTO	ISTITUTI	C/CAPITALE	C/CORRENTE	TOTALE
ASSOCIAZIONE PER ANANKE	NARTE	ISTITUTO MINORILE CASAL DEL MARMO; LATINA; REBIBBIA NUOVO COMPLESSO;	3.000,00 €	12.325,00 €	15.325,00 €
ASSOCIAZIONE CULTURALE ARTESTUDIO	PORT ROYAL 23	REMS RIETI; REMS SUBIACO; REMS PALOMBARA SABINA; LATINA; REGINA COELI; RIETI		12.495,00 €	12.495,00 €

CASA CIRCONDARIALE DI VITERBO

ASSOCIAZIONE	TITOLO DEL PROGETTO	ISTITUTI	C/CAPITALE	C/CORRENTE	TOTALE
SECONDA CHANCE - ETS	SECONDA CHANCE	CIVITAVECCHIA; FROSINONE; VITERBO	Vedi sopra	/	/
ERRARE PERSONA	INVISIBILI	CASA CIRCONDARIALE FROSINONE CASA DI RECLUSIONE PALIANO CASA CIRCONDARIALE VITERBO	1.700,00	11.305,00	13.005,00
ARCI SOLIDARIETA' ONLUS	AGGANCI	CASA CIRCONDARIALE DI VITERBO	2.210,00	11.367,63	13.577,63
ENPA ENTE NAZIONALE PROTEZIONE ANIMALI ONLUS	QUA LA ZAMPA: PERCORSO INCLUSIVO DI RECUPERO DELL'EMOTIVITA'	CASA CIRCONDARIALE DI VITERBO MAMMAGIALLA	3.000,00	11.030,45	14.030,45
CENTRO STUDI SANTA ROSA ONLUS	INCASTRI PER RICOSTRUIRE	CASA CIRCONDARIALE DI VITERBO MAMMAGIALLA	3.000,00	7.055,00	10.055,00
SOCIETA O.R.T.O. COOPERATIVA SOCIALE AGRICOLA	OLTRE L'ORTO	CASA CIRCONDARIALE DI VITERBO	1.700,00	11.305,00	13.005,00

CASA CIRCONDARIALE DI RIETI

ASSOCIAZIONE	TITOLO DEL PROGETTO	ISTITUTI	C/CAPITALE	C/CORRENTE	TOTALE
INCLUSIONE ATTIVA LAZIO APS	CHIEDI DI ME ALL'ACQUA	RIETI		12.495,00	12.495,00
ASSOCIAZIONE CULTURALE ARTESTUDIO	PORT ROYAL 23	REMS RIETI; REMS SUBIACO; REMS PALOMBARA SABINA; LATINA; REGINA COELI; RIETI		12.495,00 €	12.495,00 €
ASSOCIAZIONE ENARCHE'	S.O.S. SEX OFFENDER SUPPORT II EDIZIONE	CASA CIRCONDARIALE DI RIETI - NUOVO COMPLESSO	420,00 €	12.557,78 €	12.977,78 €

CASA CIRCONDARIALE DI CASSINO

ASSOCIAZIONE	TITOLO DEL PROGETTO	ISTITUTI	C/CAPITALE	C/CORRENTE	TOTALE
ASSOCIAZIONE DIKE. SOLIDARIETA', SUSSIDIARIETA' E GIUSTIZIA SOCIALE	SPORTELLINO IN CON-TATTO	CASA CIRCONDARIALE CASSINO	3.000,00 €	12.325,00 €	15.325,00 €
LA CITTA' CHE VORREI	LABORATORIO ARTISTICO DI INCLUSIONE SOCIALE	CASA CIRCONDARIALE CASSINO	2.500,00 €	9.180,00 €	11.680,00 €
MAST OFFICINA DELLE ARTI	ANIMA LIBERA - FIABE ANIMATE	CASA CIRCONDARIALE CASSINO	1.250,00 €	12.495,00 €	13.745,00 €

CASA DI RECLUSIONE DI PALIANO

ASSOCIAZIONE	TITOLO DEL PROGETTO	ISTITUTI	C/CAPITALE	C/CORRENTE	TOTALE
ERRARE PERSONA	INVISIBILI	CASA CIRCONDARIALE FROSINONE CASA DI RECLUSIONE PALIANO CASA CIRCONDARIALE VITERBO	1.700,00 €	11.305,00 €	13.005,00 €

ISTITUTO MINORILE CASAL DEL MARMO

ASSOCIAZIONE	TITOLO DEL PROGETTO	ISTITUTI	C/CAPITALE	C/CORRENTE	TOTALE
COOPERATIVA SOCIALE E.D.I. ONLUS	RUGBY LIBERA TUTTI 2023	ISTITUTO PENALE PER MINORENNI CASAL DEL MARMO	3.000,00 €	12.495,00 €	15.495,00 €
ASSOCIAZIONE PER ANANKE	INARTE	ISTITUTO MINORILE CASAL DEL MARMO; LATINA; REBIBBIA NUOVO COMPLESSO;	3.000,00 €	12.325,00 €	15.325,00 €

REMS E USSM

ASSOCIAZIONE	TITOLO DEL PROGETTO	ISTITUTI	C/CAPITALE	C/CORRENTE	TOTALE
ASSOCIAZIONE CULTURALE ARTESTUDIO	PORT ROYAL 23	REMS RIETI; REMS SUBIACO; REMS PALOMBARA SABINA; LATINA; REGINA COELI; RIETI		12.495,00 €	12.495,00 €
IPPICA ATINA A.S.D.	I SAPERI DEL TERRITORIO: GASTRONOMIA, ARTE E SPORT PER L'INCLUSIONE SOCIALE	REMS PONTECORVO	2.000,00	12.325,00 €	14.325,00 €
NOIDONNE 3.0	ALTRI PERCORSI: RIPARARE ALLA VIOLENZA CON LA COMUNITA'	UFFICIO DI SERVIZIO SOCIALE PER I MINORENNI DI ROMA	3.000,00	9.528,50	12.528,50

4.11. La condizione detentiva delle persone transgender e transessuali

All'interno della struttura detentiva di Rebibbia Nuovo Complesso è presente una piccola sottosezione, nell'ambito del Reparto G8, che ospita reclus* in transizione di genere, in applicazione del criterio di collocazione puramente formale previsto dall'art. 14, comma 5 OP, il quale, stabilendo che le donne debbano essere ospitate in istituti o in apposite sezioni separate da quelli maschili, pone una netta separazione sulla base del sesso biologicamente inteso risultante dai documenti anagrafici, se non dalle sole carte processuali.

La sezione trans del G8 di Rebibbia trova fondamento normativo all'art. 32, comma 3, del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario che consente l'attivazione di specifiche sezioni con lo scopo di garantire la tutela della incolumità "di quei detenuti ed internati per i quali si possano temere aggressioni o sopraffazione da parte dei compagni". La "idoneità della collocazione" a cui l'art. 32 fa riferimento viene per lo più valutata assumendo come centrale l'obiettivo di mantenere l'ordine all'interno della struttura penitenziaria, e non invece la persona e le sue esigenze. Del resto, la

circolare DAP n. 5000422 del 3 Maggio 2001, intervenuta specificatamente sul tema dei detenuti e delle detenute transessuali, ha chiarito che tali sezioni sono «destinate al contenimento di soggetti che hanno il divieto di incontro con la restante popolazione carceraria per condizioni personali ovvero per ragioni detentive e/o processuali», trasformando così il fine securitario e di protezione dei ristretti in un vero e proprio isolamento.

I “transessuali protetti” si ritrovano, pertanto, esclusi dal resto della popolazione reclusa all’interno di una vera e propria sezione-ghetto che rende il più delle volte difficilmente gestibili – se non precluse del tutto- le occasioni lavorative intra-murarie e le attività ricreative previste durante la detenzione. A loro è preclusa quindi ogni attività trattamentale che non preveda la presenza di agenti di sorveglianza quali appunto, le aree comuni di socialità e i laboratori/lavoro, la palestra. Dal reparto è possibile uscire solo per frequentare i corsi scolastici, quando attivi, le funzioni religiose e il lavoro.

Nel corso dell’anno sono stati predisposti alcuni percorsi dedicati alle persone reclusi nel reparto in oggetto: laboratorio di cucito/sartoria; un corso di lettura delle Sacre Scritture (tenuto da un detenuto del reparto g8, abilitato all’insegnamento); un corso di espressione pittorica (tenuto dallo stesso insegnante); corso di teatro. Le persone attualmente impiegate in lavori esterni nel reparto sono 5, di cui tre impiegate in lavori esterni senza l’utilizzo della scorta.

Recentemente è stata introdotta la possibilità di acquistare cosmetici e parrucche, che costituiscono parte importante di identificazione in transizione, mentre permane l’impossibilità di acquistare lingerie femminile (reggiseni) o prodotti per la cura del corpo e dei capelli.

Dal punto di vista sanitario la presa in carico delle persone in transizione è effettuata dalla UOC dell’ASL Roma2 che si occupa degli aspetti connessi alle terapie ormonali sostitutive (TOS), mediante la figura dello specialista endocrinologo, presente in reparto settimanalmente. Dal punto di vista più strettamente psicologico, il percorso che accompagna la transizione è seguito da specialisti dell’ASL Roma2 e dal SERD interno nonché, da associazioni di volontariato, tra cui “Disforia di Sistema” e Ora D’Aria.

Inoltre, è attivo da alcuni mesi uno sportello di ascolto giuridico/psicologico dell’Associazione Antigone ed un laboratorio su problematiche della detenzione a cura dell’Associazione Nessuno Tocchi Caino.

Particolarmente critica la condizione riscontrata nei mesi a cavallo tra il 2022 e il 2023 di una persona che aveva già ricevuto già da anni l’autorizzazione alla riassegnazione del genere anagrafico (con completa di attribuzione di Codice Fiscale), *ex lege* n. 164/1982, e che è stata assegnata alla sezione protetti dell’istituto, in osservanza della circolare del DAP del 2/05/2001, ma che non vi è mai potuta entrare perché formalmente non in stato di detenzione ma in esecuzione di misura di sicurezza post-detentiva, e quindi era allocata in una camera detentiva attigua alla sezione, ma fuori di essa.

4.12. *Le misure alternative alla detenzione per adulti. La Casa di Leda e le misure di comunità.*

Il sistema dell’esecuzione penale è ormai solo parzialmente detentivo. Il riferimento plurale alle “pene” iscritto nell’articolo 27 della Costituzione è diventato col tempo, e non senza contraddizioni, una

realtà. Il mondo della esecuzione penale esterna non è esplicitamente nel campo di competenza del Garante, ma ne costituisce un oggetto di interesse e un campo d'attività sotto un duplice profilo:

- Innanzitutto non possono escludersi dal novero delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale coloro che debbono rispettare, anche fuori dai luoghi della privazione della libertà, prescrizioni limitative della libertà personale, fino alla costrizione in detenzione presso il domicilio;
- Le misure alternative alla detenzione costituiscono soluzioni possibili alla incompatibilità con lo stato di detenzione per condannati in stato di particolare fragilità;
- L'accesso a misure alternative alla detenzione costituisce, nell'ottica della progressione trattamentale, l'approdo auspicabile di ogni sanzione penale, dalle più brevi (per cui dovrebbe valere il principio di *extrema ratio*, escludente il sacrificio della libertà personale) a quelle più lunghe, su cui si misura l'efficacia della finalità rieducativa della pena.

Per queste ragioni, il Garante è spesso sollecitato da detenuti, familiari, magistrati e avvocati a confrontarsi con le condizioni di accesso, se non con le modalità esecutive, delle misure alternative alla detenzione.

Secondo i dati forniti dall'Ufficio interdistrettuale per l'esecuzione penale esterna competente per le Regioni Lazio, Abruzzo e Molise, al 31 maggio 2023 erano in esecuzione nel territorio regionale 4.624 misure penali non detentive, distinte tra 2.497 misure alternative alla detenzione (affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare, semilibertà), 321 misure di sicurezza (libertà vigilata), 290 sanzioni di comunità (lavori di pubblica utilità previsti dal codice della strada e dalla legislazione sugli stupefacenti), 2 sanzioni sostitutive (libertà controllata) e 1.514 misure di comunità (messa alla prova processuale).

Raffrontando i dati regionali con quelli nazionali emergono alcune significative differenze che meritano di essere evidenziate. Il complesso delle misure penali non detentive (ivi comprese quelle processuali della messa alla prova) a livello nazionale raggiunge la cifra di 81.108, a fronte di 57.230 detenuti. Le misure penali esterne costituiscono dunque il 59% delle misure penali in esecuzione. Nel Lazio, invece, essendo in pari data 6.068 le persone detenute, le misure penali esterne costituivano il 43% del totale delle misure penali in esecuzione. Se al complesso delle misure penali esterne sottraiamo quelle di messa alla prova processuale, e tra i detenuti consideriamo solo quelli in esecuzione di una pena ormai definitivamente inflitta, il confronto conferma (al ribasso) le differenze: in Italia il 57% dei condannati in via definitiva è in esecuzione penale esterna, mentre nel Lazio solo il 41,28% dei condannati è in alternativa al carcere.

In relazione alla concessione delle misure alternative, oltre alle preclusioni derivanti dalle condizioni di ostatività per i reati commessi, nel giudizio della magistratura di sorveglianza incidono in maniera particolare alcuni fattori, segnalati anche nella relazione sull'attività di amministrazione di giustizia del Lazio nel 2022, quali:

- la condizione abitativa in cui si trovano molti soggetti che - pur avendo diritto ad accedervi - non dispongono di un domicilio idoneo ove alloggiare nel corso della misura;
- la mancanza di accoglienza familiare o l'ambiente socio-familiare non adeguato;
- taluni divieti imposti dal giudice di merito a tutela delle vittime di reato;

- la mancanza di un'attività lavorativa o di risocializzazione.

Infine, per quanto riguarda l'affidamento terapeutico per tossico e alcol dipendenti si sottolinea la carenza di comunità terapeutiche accreditate e quasi la mancanza di strutture offrano accoglienza per soggetti portatori di doppia diagnosi. Pertanto, la situazione in relazione alle potenzialità di accesso alle misure alternative alla detenzione presenta ancora ampi margini di miglioramento. Infatti, alla data del 31 dicembre 2022 i detenuti presenti con una pena residua da scontare inferiore ai due anni erano il 1.719 e la loro incidenza sul totale dei presenti era del 41,2%, di cinque punti superiore al dato nazionale.

Sulla base del lavoro svolto e delle doglianze ricevute dai detenuti, abbiamo potuto ancora rilevare ritardi e difficoltà nell'accesso ai benefici e alle misure alternative da parte dei detenuti presenti nelle carceri del Lazio, riferibili in particolare a:

- mancato rispetto del termine previsto per la definizione del programma individualizzato di trattamento (nove mesi dall'ingresso in Istituto, secondo il previgente art. 27, comma 2 del Regolamento, sei secondo il nuovo art. 13, comma 4 dell'Ordinamento penitenziario);
- ritardi nei riconoscimenti dei benefici relativi alla liberazione anticipata per i detenuti che abbiano dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione;
- difficoltà da parte del Ulepe competente per territorio nel riuscire a valutare le istanze pervenute in tempi brevi;
- carenze di organico del Tribunale di sorveglianza, che hanno reso particolarmente critica la situazione in molte strutture della regione
- esiguità delle strutture esterne di accoglienza per la fruizione delle misure alternative.

La Regione Lazio con il sostegno della Cassa delle Ammende aveva intrapreso una progettazione di "Potenziamento delle risorse territoriali per interventi d'inclusione sociale delle persone in esecuzione penale", proseguendo nella realizzazione di interventi a sostegno dei diritti della popolazione detenuta nel territorio così come normato nella LR 10 agosto 2016, n. 11, "Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali", artt. 9, 16 e 33 e così come programmato anche nel Piano Sociale Regionale "Prendersi cura, un bene comune", approvato con la deliberazione del Consiglio regionale del 24 gennaio 2019.

Il Piano Sociale Regionale tra le Aree prioritarie di interventi prevede il reinserimento dei detenuti e delle persone sottoposte a misure di sicurezza detentiva presso le residenze per l'esecuzione di misure di sicurezze, promuove il miglioramento della condizione carceraria, con l'obiettivo di favorire il ricorso a misure alternative alla detenzione, con particolare attenzione per le detenute madri con figlie, potenziando il sistema integrato di rete sociale regionale, nonché promuovendo l'individuazione e l'istituzione delle case famiglia protette di cui all'art. 4 della L. 21 aprile 2011, n. 62. Queste le linee di intervento che erano previste:

- 1) percorsi di inclusione sociale e/o inserimento lavorativo rivolti a persone in esecuzione penale;
- 2) interventi di assistenza per le persone in esecuzione penale e per familiari, con particolare riferimento alla prole minore di età;
- 3) sviluppo di servizi pubblici per il sostegno alle vittime di reato, per la giustizia riparativa e mediazione penale PRAP (Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria per il Lazio, l'Abruzzo ed il Molise), UIEPE (Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna per il

Lazio, l'Abruzzo ed il Molise), Cgm (Centro per la giustizia minorile per il Lazio, l'Abruzzo ed il Molise), Roma Capitale - Dipartimento politiche sociali.

La proposta progettuale aveva previsto due sub progetti:

1. Il sub progetto1 incentrato sul reinserimento sociale abitativo di detenuti e detenuti ammessi a misure alternative (o che potrebbero essere ammessi) favorendo la messa a sistema di un modello di buone prassi operative che possa nel tempo divenire un servizio stabile; si articola in due azioni:
 - a. valorizzare e implementare le realtà già esistenti sul territorio del Lazio,
 - b. creare nuove strutture di accoglienza e di housing sociale in quegli ambiti territoriali del Lazio sprovvisti.
2. Il Sub progetto 2 orientato al potenziamento del progetto sperimentale, destinato a adolescenti e giovani adulti (Giustizia riparativa) che attualmente è in via di definizione attraverso il coinvolgimento e l'ampliamento del target di riferimento, da attuarsi successivamente ad un primo periodo di avvio delle attività.

Sono state individuate sei case del progetto con l'obiettivo di ospitare le persone detenute che possono accedere alle misure alternative e non hanno la disponibilità di un alloggio e di un sostegno familiare nel territorio regionale, per un totale di 36 posti per adulti (oltre i posti per i figli minori, circa 8, presso la Casa di Leda).

Era prevista la realizzazione di progetti personalizzati d'inclusione sociale degli ospiti in esecuzione penale, affidati al gestore della struttura, che sarà individuato nel terzo settore con procedura di coprogettazione, con 5 lotti di affidamento, ognuno per ogni alloggio insieme ai rispettivi progetti d'inclusione, mentre quello di Casa di Leda, è stato affidato con accordo tra amministrazioni alle II.PP.A.B. Pio Istituto SS. Annunziata e Opera Pia Lascito Giovanni Margherita Achillini con l'Istituzione Pubblica di Assistenza e Beneficienza Opera Pia Asilo Savoia.

La situazione emergenziale dovuta alla pandemia aveva interrotto l'avvio di questa progettazione, sostituite nelle annualità 2020/2021 da due progettazioni per fronteggiare l'emergenza epidemiologica Covid-19 in ambito penitenziario della Regione Lazio - una da parte della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova, attraverso l'UIEPE interregionale, e l'altra della Regione Lazio-Cassa delle Ammende - nate dall'esigenza di dare un contributo in termini di riduzione del sovraffollamento e, conseguentemente, di diminuzione del rischio di diffusione del contagio da Covid-19 nell'ambito del sistema carcerario. I progetti sono stati indirizzati ad agevolare la possibilità di accesso alle misure alternative alle persone detenute che, pur avendo i requisiti soggettivi, risultavano prive di riferimenti esterni e di risorse personali, dando priorità a coloro che dovevano scontare una pena residua non superiore ai sei mesi (fino ai diciotto) e che, pertanto, non richiedevano particolari strategie di controllo. Si è trattato di persone:

- ammesse alle misure alternative dell'esecuzione ai sensi all'art. 47 - affidamento in prova al servizio sociale, 47ter - detenzione domiciliare a norma del vigente Ordinamento penitenziario;
- ammesse alla detenzione domiciliare in base al decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, successivamente convertito nella legge 17 febbraio 2012, n. 9;
- in sospensione condizionata della pena ai sensi della legge 207/2003;
- in permesso premio o licenza premio, reperibilità, ammesse al regime di semilibertà ai sensi degli articoli 30 ter e 52 del vigente Op;
- in via di dimissione o neo dimesse dal carcere;

- sottoposte a prescrizioni di legge/misure di sicurezza, sorveglianza speciale, obblighi di dimora, obbligo di firma, ecc.

Il Garante stesso nell'aprile 2020 aveva deciso di destinare 35 mila euro di vecchi fondi a disposizione dell'Ufficio per sostenere le spese alloggiative dei detenuti delle carceri della regione ammissibili alla detenzione domiciliare presso strutture presenti nel territorio della regione e disponibili ad ospitare detenuti senza domicilio e risorse per farvi fronte. La misura si era aggiunta a quella già adottata l'11 marzo 2020 per consentire ad alcuni detenuti in semilibertà e privi di domicilio di godere del primo periodo di licenza disposto dalla Magistratura di sorveglianza.

Finalmente dopo due anni di situazione emergenziale, si è tornati nel 2022 a riprogrammare a livello regionale un piano di intervento di misure di accoglienza alternative alla detenzione negli istituti penitenziari.

A novembre 2022 è stato approvato l'avviso pubblico con determinazione G16265 del 24/11/2022 della direzione regionale per l'inclusione sociale che prevede un impegno di spesa per complessivi 575 mila euro nell'esercizio finanziario 2022: "Programma di intervento della Cassa delle ammende per il potenziamento delle risorse territoriali per interventi d'inclusione sociale delle persone in esecuzione penale". Si tratta di fondi che la Regione Lazio, in collaborazione con la Cassa delle ammende, ha messo a disposizione per sostenere interventi di accoglienza residenziale e inclusione sociale di persone detenute italiane e straniere, in possesso dei requisiti di legge per l'accesso alle misure alternative alla detenzione, che non dispongano di risorse personali, economiche e di un domicilio effettivo e idoneo.

L'avviso è stato emanato in attuazione della convenzione sottoscritta con la Cassa delle ammende il 30 marzo 2019, a seguito dell'invito, rivolto a tutte le Regioni, a presentare programmi di intervento per l'accesso alle misure alternative alla detenzione. Attraverso l'avviso pubblico pubblicato, la Regione Lazio intende sostenere progetti volti a incrementare il numero di persone ammesse all'esecuzione della parte finale della pena presso un domicilio, contribuendo così alla riduzione del cronico sovraffollamento degli istituti penitenziari.

Il programma regionale, che avrà una durata complessiva di 18 mesi dall'avvio delle attività coincidente con l'ingresso del primo utente in uno degli alloggi individuati, intende garantire l'accoglienza temporanea e la realizzazione di attività volte al reinserimento sociale di 30 persone detenute che possono accedere alle pene alternative, o scontare il residuo di pena all'esterno, ma non hanno un alloggio dove farlo. Per ogni singolo ospite dovrà essere predisposto un progetto personalizzato d'inclusione sociale (il cosiddetto "pacchetto inclusione") finalizzato all'inserimento o al reinserimento sociale, che indichi in particolare gli obiettivi da raggiungere, i contenuti e le modalità degli interventi.

Erano previsti cinque alloggi, con la garanzia di una capacità di accoglienza di sei posti ciascuno, secondo la seguente dislocazione in coerenza con la rilevazione del fabbisogno: tre nel territorio della Città metropolitana di Roma Capitale; uno nel territorio della Provincia di Rieti o di Viterbo; uno nel territorio della Provincia di Latina o di Frosinone. I progetti presentati dovevano prevedere la messa a disposizione di personale specializzato da impiegare per la predisposizione dei progetti personalizzati e la realizzazione delle attività di inclusione (educatori, mediatori linguistici e culturali, ecc.), la messa a

disposizione di un alloggio di civile abitazione idoneo, in una delle aree territoriali indicate, la gestione, la custodia, l'eventuale rapporto con la proprietà e la manutenzione ordinaria dell'alloggio. All'interno dell'offerta dei progetti personalizzati d'inclusione sociale, sarà compito dell'organismo gestore produrre una proposta progettuale finalizzata all'inserimento in tirocini lavorativi finalizzati alla riabilitazione e all'inclusione o di altre forme di supporto finalizzate all'inserimento anche attraverso l'individuazione di percorsi di orientamento professionale e lavorativo, al fine di favorire il reinserimento sociale.

All'esito delle risultanze amministrative del bando, per il territorio della Provincia di Latina e di Frosinone non sono pervenute candidature; per il territorio della Città metropolitana di Roma Capitale e della Provincia di Rieti e di Viterbo sono pervenuti meno progetti di quanti sarebbero potuti essere ammessi a finanziamento. Al momento sono stati approvati progetti ammissibili e finanziabili per il territorio della Città Metropolitana di Roma Capitale della Comunità Sant'Egidio di Civitavecchia onlus e della Terra D'Orto onlus in ATS con Aics 60, per il territorio della provincia di Rieti o di Viterbo il progetto di Alicenova Società cooperativa sociale onlus. Al momento, inoltre, l'iter burocratico è fermo nella definizione del regolamento d'inserimento negli alloggi grazie alla collaborazione di tutte le istituzioni coinvolte.

4.12.1. La Casa di Leda, per l'accoglienza di donne detenute con figli minori

La Legge 8 marzo 2001, n. 40, è stata la prima ad aver introdotto la "detenzione domiciliare speciale" per madri di figli al di sotto dei 10 anni, anche per pene superiori ai 4 anni, purché abbiano scontato un terzo della pena e dispongano di un domicilio. Tali requisiti l'hanno resa di difficile attuazione e sono stati necessari altri dieci anni per arrivare all'attuale Legge 62 del 2011, attiva dal 2014, che prevede la promozione a opera degli enti territoriali delle case-famiglia protette.

Esperienza pilota a livello nazionale, Casa di Leda, la casa-famiglia protetta di Roma è stata aperta nell'ottobre 2016. L'immobile è un bene sottratto alla criminalità che può ospitare sei donne con figli, finanziata ad oggi grazie al contributo delle Direzione Inclusione sociale della Regione Lazio. Il comune di Roma Capitale, in data 27/10/2015, aveva stipulato un protocollo d'intesa tra ministero della Giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP), e la fondazione Poste insieme onlus, finalizzato all'avvio del progetto sperimentale denominato "Casa di Leda", che prevedeva la convivenza di genitori detenuti con figli minori, ai sensi dell'art. 4 della L. n. 62/2011. A seguito della mancata disponibilità alla prosecuzione del finanziamento da parte della Fondazione Poste, l'annualità 2018 è stata parzialmente coperta da Poste italiane SpA.

Il 24 ottobre del 2019, è stato infine siglato un protocollo d'intesa tra Regione Lazio, Roma Capitale, Raggruppamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (Ipub), Pio Istituto SS. Annunziata, Opera lascito Giovanni Margherita Achillini e opera pia Asilo Savoia. Da allora, prima grazie ai fondi messi a disposizione dalla Regione Lazio attraverso la Direzione d'inclusione sociale, poi attraverso il fondo di 4,5 milioni di euro (1,5 milioni di euro per ciascuna annualità 2021, 2022 e 2023) istituito con la legge di bilancio del 2001 e ripartito tra le Regioni in base a un Decreto del Ministro della giustizia, è garantito questo sistema di accoglienza per le detenute madri con figli minori.

4.12.2. Le misure di comunità e la messa alla prova per adulti.

La legge 67 del 28 aprile 2014 ha istituito la messa alla prova, ossia la possibilità di richiedere la sospensione del procedimento penale per reati considerati di minore gravità; è un procedimento grazie al quale, l'imputato evita il processo e la condanna, ed accetta di svolgere dei lavori socialmente utili, al fine di arrivare ad una pronuncia di proscioglimento per estinzione del reato.

Grazie all'operato dell'Osservatorio sulle misure di comunità presieduto dalla dott. Roberta Palmisano, presidente della IV sezione penale, nel territorio di competenza del Tribunale di Roma è arrivata a sistema la rete dei servizi per la messa alla prova e le alternative al carcere in attesa di giudizio. È stato in tal senso sottoscritto il 4 maggio 2022, l'Accordo di rete per lo sviluppo delle misure di comunità presso la Corte d'Appello di Roma, tra il presidente della Regione Lazio, Nicola Zingaretti, il Garante Anastasia, il sindaco di Roma Capitale, Roberto Gualtieri, il presidente della Corte d'Appello di Roma, Giuseppe Meliadò, la Capo dipartimento giustizia minorile e di comunità, Gemma Tuccillo, il presidente del Tribunale di Roma, Roberto Reali, la Procura di Roma, il presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma, Antonino Galletti, il preside della Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza Università di Roma, Oliviero Diliberto, e il Direttore Generale della Asl Roma 1, Angelo Tanese.

4.13. *Organizzazione e problemi del carcere minorile*

L'IPM di Casal del Marmo di Roma è in funzione dal 1971. L'area detentiva è costituita da quattro palazzine di due piani. Una è in disuso da tempo, mentre le altre tre sono utilizzate come ambienti detentivi, due maschili (una per giovani adulti e una per minorenni) e una femminile (senza distinzioni di età viste le poche presenze). La palazzina dei giovani adulti è stata chiusa per interventi di rifacimento strutturale ed essi sono stati trasferiti in un'altra palazzina, nel frattempo ristrutturata e inaugurata il 15 dicembre 2022. Per consentire tale rotazione, i minori e le ragazze sono ospitati in un'unica palazzina, con le ragazze al piano terra e i ragazzi al primo piano. Una volta terminati i lavori, le ragazze saranno probabilmente trasferite nell'area ristrutturata e la palazzina che attualmente le ospita (l'edificio originariamente in condizioni migliori, che non necessitava interventi di ristrutturazione) diventerebbe esclusivamente ad uso dei ragazzi minorenni. Si tornerà così al normale assetto a tre palazzine. Per la quarta palazzina, chiusa da diversi anni, non si è ancora provveduto ad avviare un progetto di ristrutturazione e si è nell'attesa di una decisione del CGM circa la sua destinazione d'uso.

Sono in fase di ultimazione i lavori iniziati l'anno scorso per ampliare il sistema di videosorveglianza e portare la connessione internet all'interno delle due palazzine detentive e della palazzina delle attività. L'istituto ha ricevuto inoltre in dotazione alcuni tablet utilizzati al momento principalmente per effettuare le due videochiamate settimanali previste in alternativa ai colloqui in presenza. Si rimarca ancora l'assenza di un servizio di e-mail per i ragazzi e dell'accesso ad attività digitali, seppure controllate e messe in sicurezza, a fini educativi.

Nonostante le relazioni con i familiari vengano coltivate il più possibile, manca la possibilità di svolgere i colloqui all'aperto, in una condizione di maggiore familiarità e naturalezza, così come è esclusa

la possibilità di svolgere i colloqui prolungati previsti dalla nuova normativa. Tale divieto dipenderebbe dall'assenza di videocamere per la videosorveglianza negli spazi aperti.

L'IPM di Casal del marmo è uno dei pochi istituti ad avere al proprio interno una sezione femminile. Da normativa dipartimentale, esiste una netta separazione per genere ed età delle attività. Ogni qualvolta l'istituto preveda la compresenza di maschi e femmine è necessario richiedere una specifica autorizzazione agli uffici superiori. La forzata impossibilità di svolgere congiuntamente le attività scolastiche, formative, sportive o di svago per i detenuti afferenti ai tre diversi regimi detentivi rende spesso estremamente complessa e l'organizzazione delle attività e la possibilità per tutti di fruirne. Le ragazze, in particolare, per una questione puramente numerica, sono quelle che maggiormente subiscono tale condizione e che si trovano ad essere sacrificate per la maggior parte delle attività proposte.

Data la significativa presenza di ragazzi di origine straniera, l'istituto ha sempre attivo un progetto di mediazione sociale e culturale che al momento prevede la presenza fissa di un mediatore di lingua araba e di una mediatrice di lingua rumena. Vengono chiamati al bisogno mediatori di altre culture. Oltre al cappellano, è garantito l'ingresso su chiamata di ministri di culto di altre fedi religiose. Già nei colloqui di primo ingresso, i ragazzi sono informati della possibilità di richiederne l'accesso in base al proprio credo. Sono negli anni entrati in istituto ministri di culto dei testimoni di Geova, della chiesa evangelista, delle religioni musulmana ed ebraica.

A sostegno di tutte le attività già realizzate nell'IPM di Casal del Marmo di Roma, ogni anno in attuazione della legge regionale 8 giugno 2007, n. 7 "Interventi a sostegno dei diritti della popolazione detenuta della regione Lazio", il Garante propone alla Direzione regionale Enti Locali in condivisione con il Centro di giustizia minorile territoriale, la promozione di iniziative e attività educative, formative, professionali e culturali, e interventi strutturali per il miglioramento delle condizioni di vita detentive.

Per le ragazze e i ragazzi detenuti nell'IPM di Roma, l'offerta di attività formative professionalizzanti è molto varia, e in alcuni casi anche continuativa nel tempo (laboratori di pizzeria e falegnameria, avviati e rinnovati da anni). Al momento sono finanziati laboratori di serigrafia, lavorazione metalli e giardinaggio. Permane però il problema della certificazione professionale per i detenuti che frequentano i corsi. Purtroppo, ci si affida a progettazioni annuali attraverso fondi pubblici come quelli citati, o a realtà del volontariato sociale, che offrono percorsi formativi di alta qualità, ma spesso senza la possibilità di rilasciare certificazioni o attestati di qualifica professionale.

Anche l'IPM di Casal del marmo, come la maggior parte degli istituti penali per minori, in questi anni è stato affidato a personale dirigenziale "a scavalco" su altre sedi e con formazione ed esperienza nel settore degli adulti. La frequente alternanza dei dirigenti e la mancanza di formazione specifica di parte del personale in arrivo dall'Amministrazione penitenziaria hanno comportato problemi gestionali, sia per l'impossibilità di progettazioni di medio-lungo periodo, sia per l'introduzione sempre più frequente di prassi "custodiali" derivanti dal mondo degli adulti.

Continua ad essere importante la situazione della carenza di personale sia per quanto riguarda il personale di custodia, che per quello amministrativo, in particolare nella ragioneria. Inoltre, l'assenza del Direttore in pianta stabile comporta che il coordinatore dell'Area pedagogica sia utilizzato come una

sorta di vicedirettore (figura non prevista nel sistema minorile) e quindi gravata di una molteplicità di compiti e funzioni ascrivibili ad un ruolo dirigenziale.

Nell'ambito dell'assistenza sanitaria è stato recentemente rinnovato il protocollo operativo condiviso da ASL, IPM e Garante. La Asl Roma 1 sta provvedendo a stilare il nuovo regolamento di presa in carico sanitaria dei ristretti minori, con particolare attenzione al trattamento del disagio psichico resosi ancora più necessario nella fase pandemica. Infine, la Asl partecipa del percorso per l'istituzione di strutture comunitarie sperimentali di tipo socio-sanitario a elevata integrazione sanitaria rivolte a minori e giovani adulti con disagio psichico e/o abuso di sostanze, sancito dall'accordo in Conferenza unificata del 28 aprile 2022, tra il Governo, le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali, su proposta del Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria.

4.14. La detenzione amministrativa degli stranieri irregolari nei CPR e le condizioni degli stranieri detenuti

4.14.1. La detenzione amministrativa degli stranieri irregolari nei CPR

Come rilevato nel paragrafo 2.2, nel 2022 le persone rimpatriate dal Centro di permanenza per il rimpatrio di Ponte Galeria sono state, il 25% del totale delle persone complessivamente transitate nel CPR nel 2022, nonostante circa il 70 per cento dei trattenuti siano cittadini provenienti da paesi che hanno sottoscritto accordi con l'Italia di riammissione. Da questo dato anche quest'anno come negli anni precedenti, almeno per quanto riguarda il CPR di Ponte Galeria, non sembra che la sua funzione principale sia quella del rimpatrio di cittadini presenti illegalmente sul territorio italiano.

Nonostante in sensibile diminuzione rispetto agli anni precedenti, nel 2022 ci sono stati ancora due casi d'accertata minore età (19 nel 2020, 44 nel 2021), che rinnovano la questione dell'accertamento della minore età, in quanto la cosiddetta legge Zampa prevede che, nel dubbio sull'età, il minore non deve essere trattenuto presso un CPR, ma immediatamente collocato in un centro dedicato e lì verificata l'effettiva età. Sul punto il Garante ha sollecitato la realizzazione di un protocollo attuativo sul territorio romano e regionale.

Sulla base del capitolato d'appalto di assegnazione del servizio, l'assistenza medica di base presso il CPR di Ponte Galeria è erogata dall'ente gestore. La disponibilità di personale prevista dall'ultimo capitolato d'appalto consente un infermiere h 24 e un medico per 3 ore al giorno fino a 50 trattenuti, 8 ore al giorno fino a 100 e 12 ore/die da 101 a 125 persone trattenute.

In virtù dell'accordo sottoscritto dalla Asl Rm3 con la Prefettura, dal centro c'è la possibilità d'accesso a tutte le prestazioni del Servizio sanitario nazionale all'esterno della struttura. Vi sono spesso però ritardi dovuti a problemi logistici per accompagnare all'esterno i trattenuti, sia al Serd (Servizio per le dipendenze) sia per ricoveri e visite specialistiche esterne.

Questione molto allarmante è il giudizio di compatibilità con il trattenimento (art. 3, co. 1 del regolamento unico Cie), il quale non sembra essere svolto con adeguata accuratezza e spesso da sanitari dei luoghi di arrivo e prima identificazione, che non conoscono gli ambienti e le modalità di

trattenimento del Centro. Peraltro, successivamente ci sono difficoltà a ottenere revisioni, non essendo previsto un riesame periodico di tale compatibilità, salvo che non sia sollecitato dall'autorità giudiziaria o dalla difesa dei trattenuti.

Una delle criticità più palesi del centro riguarda le modalità con cui sono istituiti, a livello ministeriale, i capitolati nei bandi per la gestione della struttura. Bandi il cui criterio d'aggiudicazione è l'offerta economicamente più vantaggiosa, quindi al ribasso economico e di conseguenza dei servizi offerti. Altro importante aspetto, nei bandi di gara i CPR sono equiparati a qualsiasi altra struttura ospitante, come case-famiglia o centri di accoglienza. Senza specificare che nei CPR le persone trattenute non possono svolgere in autonomia nessuna azione. Che si tratti di ritiro di un pacco, del colloquio con avvocati o familiari, di visite mediche, tutto questo necessita la presenza di un operatore. Questo allineamento dei CPR a strutture a monitoraggio e controllo più blandi comporta una cronica mancanza di personale amministrativo, sanitario e di supporto psicologico.

Nel reparto maschile continua ad essere motivo di profonda frizione e malcontento tra i trattenuti e la struttura di gestione il sequestro dei cellulari al momento dell'ingresso. L'unica possibilità di effettuare telefonate è con cabine telefoniche non riceventi e abilitate solo in uscita con tessere telefoniche di cinque euro l'una, fornite dalla direzione ogni due giorni. Tuttavia, il prezzo delle chiamate da fisso a cellulare è molto elevato e quindi i contatti con i familiari sono ridotti al minimo. Inoltre, durante la pandemia non sono state adottate misure adeguate a garantire ai trattenuti i rapporti con l'esterno, al contrario di quello che è stato fatto negli istituti carcerari con l'introduzione ad esempio delle video chiamate.

Da segnalare che in entrambe le sezioni le poche attività presenti prima della pandemia organizzate da associazioni esterne e dalla direzione in gran parte non sono più state riattivate. Precedentemente, svolgevano attività di mediazione sociale e ascolto le associazioni A buon diritto, Centro Astalli, Sant'Egidio, suore Usmi, Fiore nel deserto, Be Free e Differenza donna, - queste ultime tre nel reparto femminile con un progetto anti tratta finanziato dalla Regione Lazio -, mentre la direzione organizzava per il settore femminile attività di svago quali yoga e cinema. Attualmente hanno ripreso la loro attività solo A buon diritto e Sant'Egidio, mentre le associazioni che svolgevano attività nel reparto femminile non sono più autorizzate ad accedere al centro, data l'esigua presenza di donne trattenute.

Va infine segnalato ancora una volta che, per affrontare le diverse problematiche succitate, questo organo di Garanzia ha più volte richiesto, finora senza esito, la possibilità di rinnovare il protocollo a suo tempo sottoscritto tra questo ufficio e la Prefettura, prevedendo la presenza di uno sportello del Garante all'interno del CPR, anche in attuazione del decreto legge n. 130 del 21 ottobre 2020 che prevede il diritto di reclamo ai garanti da parte dei trattenuti stranieri, al pari dei detenuti negli istituti penitenziari.

4.14.2. La condizione degli stranieri detenuti negli istituti penitenziari

Nel corso del 2022 gli stranieri presenti nelle carceri del Lazio sono stati circa il 40 per cento del totale dei detenuti, con picchi in alcuni istituti di più del 50 per cento, come a Civitavecchia Nuovo

complesso, Regina Coeli e Rieti, dato costante negli ultimi sei anni. Nonostante questi numeri, risultano scarse, sia a livello centrale che locale, le politiche a favore dei diritti degli stranieri detenuti.

Oltre ai problemi relativi alla mediazione linguistica e culturale, rilevante sia in fase processuale che in fase esecutiva, i problemi maggiori dei detenuti stranieri sono quelli dell'accesso ai servizi anagrafici e di stato civile, al rinnovo del permesso di soggiorno e alla richiesta di protezione internazionale. Ad oggi infatti, in molti istituti penitenziari del Lazio e nei relativi comuni o municipi, non è presente un servizio anagrafico o di stato civile stabile e continuativo, anche per la carenza di personale amministrativo dedicato, nonostante l'art.43 dell'Ordinamento Penitenziario così come modificato dal D.Lgs. n. 123/2018, stabilisce che "I detenuti e gli internati sono dimessi con documenti di identità validi, ove sussistano i presupposti per il rilascio. L'amministrazione penitenziaria a tal fine si avvale della collaborazione degli enti locali". Molte delle criticità note e segnalate relativamente all'accesso dei servizi anagrafici e di stato civile degli stranieri detenuti, restano irrisolte sia negli istituti penitenziari che nelle REMS dove, ad esempio, è stato riscontrato in alcuni casi che la mancanza dei documenti consolari e di identità, ha creato difficoltà e limiti negli interventi con i pazienti stranieri. Ciò può comportare criticità sia nella presa in carico, sia durante il ricovero e sia in previsione delle dimissioni, per l'impossibilità ad esempio di disporre un'accoglienza in strutture psichiatriche.

Anche su segnalazione di alcune direzioni di Istituto penitenziario, il Garante, di concerto con la Garante di Roma Capitale, ha registrato la difficoltà di formalizzare la domanda di protezione internazionale ovvero di rinnovare il permesso di soggiorno durante la detenzione in carcere e l'ha rappresentata alla dirigente dell'Ufficio immigrazione della Questura di Roma, la quale però non ritiene di poter avviare alcuna procedura di rinnovo o di richiesta di protezione internazionale se la persona interessata non è presente presso l'Ufficio immigrazione, di fatto vanificando la manifestazione di volontà degli interessati, legalmente impediti dal recarvisi.

Comunque, questa Autorità, poste le difficoltà nell'inoltare dal carcere la richiesta di rinnovo di permesso di soggiorno tramite kit postale, ha scritto alle Questure sul cui territorio insistono istituti penitenziari invitandole ad accettare altre forme di richieste di rinnovo, come ad esempio un'istanza trasmessa dalla Direzione dell'istituto, dal legale rappresentante, da associazioni o dall'interessato tramite raccomandata con allegata la documentazione comprovante la persistenza dei necessari requisiti. Per le medesime ragioni ha inoltre segnalato come la manifestazione di volontà del cittadino straniero detenuto di richiedere la protezione internazionale debba essere accettata dagli uffici della Questura per i successivi adempimenti formali anche quando sia trasmessa dallo stesso dal carcere dove è ristretto per il tramite del Direttore o altro soggetto da lui delegato, come tra l'altro chiarito dalla recente giurisprudenza.

Altro importante problema rimane il diritto all'affettività e l'accesso ai colloqui. La maggioranza degli stranieri detenuti ha le famiglie all'estero, non fa colloqui e non ha la possibilità di telefonare frequentemente. Va registrato però l'effetto benefico della innovazione tecnologica in pandemia, che ha consentito a migliaia di detenuti stranieri di poter "vedere" i propri familiari, grazie ai colloqui eccezionalmente autorizzati in videoconferenza continuati anche nel corso del 2022. Eppure, diverse sono state le segnalazioni al Garante di familiari di detenuti stranieri che intendano venire nel nostro Paese per i colloqui con il proprio congiunto ristretto ad ottenere i visti necessari.

Altra questione rilevante, le invocate procedure per l'esecuzione della pena nel proprio paese d'origine, ovvero dell'applicazione della misura alternativa della espulsione, spesso richieste dagli interessati. La complessità delle procedure di trasferimento rendono queste misure estremamente difficili, con molta difficoltà portate a termine e con tempi spesso lunghissimi. Il trasferimento è relativamente più semplice se deve avvenire verso un altro paese dell'Unione europea. Alcuni paesi extracomunitari, come l'Albania, la Tunisia e il Marocco, hanno stipulato con l'Italia degli accordi bilaterali che dovrebbero rendere più rapida la procedura per i loro cittadini che chiedono di scontare la pena in patria. Ma di fatto ciò non avviene.

Per quanto riguarda la mediazione culturale, strumento fondamentale per una giusta detenzione degli stranieri detenuti, va segnalato che da gennaio 2022 sono entrati in servizio i mediatori culturali del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, selezionati in seguito a una procedura concorsuale del 2018. Negli anni precedenti, nelle more dell'assunzione e della formazione del personale dell'Amministrazione penitenziaria, la Regione Lazio con deliberazione della Giunta regionale del 9 ottobre 2018, n. 569, e le successive determinazioni dirigenziali n. G14261 09/11/2018 e n. G16339 14/12/2018, aveva provveduto a stanziare fondi per la mediazione interculturale nelle carceri, approvando i criteri per lo svolgimento di attività di mediazione culturale a beneficio dei cittadini stranieri detenuti negli istituti penitenziari della Regione Lazio. Nel corso del 2019 i comuni e gli enti capofila dei distretti sociosanitari sede di istituti penitenziari (tranne Roma Capitale che ha rinunciato al finanziamento) hanno avviato le gare e le necessarie procedure amministrative per l'inizio delle attività che, nella maggior parte degli istituti, sono iniziate tra il 2019 e il 2020. Nel 2021 sono state avviate le attività a Rieti. Servizio ancora attivo nel corso del 2022 nella maggior parte del territorio regionale.

4.15. *“Eventi critici”: morti e atti di autolesionismo nei luoghi di privazione della libertà nel Lazio.*

Se nel 2021 erano diminuite sia le morti che i suicidi in carcere, nel 2022 sono aumentate entrambi i più gravi dei cd. “eventi critici” riguardanti i detenuti, allineandosi con il trend di crescita degli atti di autolesionismo, costante nel triennio (cfr. Tabella 12).

Non bisogna dimenticare che nel 2022 si sono suicidate 84 persone all'interno delle carceri italiane: 78 uomini e 5 donne. È il numero più alto di suicidi registrato in Italia dal 2000, ovvero da quando questi dati sono stati resi disponibili a livello nazionale. Il dato regionale del Lazio, con 7 suicidi registrati è solo leggermente al di sotto del rapporto con la popolazione detenuta.

I sei suicidi nelle carceri maschili sono stati tutti di cittadini extracomunitari (bengalese, marocchino, della Nuova Guinea) e tutti relativamente giovani, fra i 30 e i 40 anni. Italiana, invece, ma coetanea degli altri, la donna suicidatasi nel mese di luglio a Rebibbia femminile.

Tabella 12. Atti di autolesionismo, decessi, di cui suicidi nelle carceri del Lazio. Annualità 2020-2022

	Atti di autolesionismo			decessi			di cui suicidi		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
CC CASSINO	63	30	56	0	0	0	0	0	0
CR CIVITAVECCHIA	0	1	0	0	0	0	0	0	0
CC CIVITAVECCHIA	51	51	59	0	0	3	0	0	0
CC FROSINONE	71	106	98	1	2	2	0	1	1
CC LATINA	18	23	17	0	0	0	0	0	0
CR PALIANO	12	0	0	0	0	0	0	0	0
CC RIETI	32	26	41	4	0	1	0	0	0
CC REBIBBIA NC	232	209	246	7	0	4	3	0	2
CC REGINA COELI	202	244	260	4	3	9	2	1	2
CC REBIBBIA FEMMINILE	53	31	37	2	2	1	0	0	1
CR REBIBBIA ROMA	35	28	75	2	2	2	0	1	
CC REBIBBIA 3^ CASA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CC VELLETRI	71	94	126	1	1	2	0	0	1
CC VITERBO	113	161	138	1	2	1	0	0	0
TOTALE	953	1004	1.153	22	12	25	5	3	7
Fonte: Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria Lazio, Abruzzo e Molise									

Già nel 2018, in ottemperanza all'accordo in Conferenza unificata Stato, Regioni, Province autonome ed Enti locali del 27 luglio 2017, recante il "Piano nazionale per la prevenzione delle condotte suicidarie nel sistema penitenziario per adulti", le aziende sanitarie locali, d'intesa con gli istituti penitenziari interessati, hanno adottato il "Piano locale di prevenzione delle condotte suicidarie", relativo agli istituti di Civitavecchia, Latina, Rebibbia, Regina Coeli, Rieti e Velletri. Attivi risultano piani, protocolli o linee guida locali anche nelle carceri di Cassino e Frosinone e nell'Istituto penale per minorenni Casal del Marmo. A Viterbo, il Piano locale, deliberato dalla Asl il 30 luglio 2018, è stato condiviso dall'amministrazione penitenziaria a gennaio del 2019 ed è stato recentemente revisionato nell'ambito del Tavolo interistituzionale istituito presso la Direzione generale della ASL.

Egualemente devono preoccupare l'incremento delle morti in carcere, anche rispetto al 2020, quando il dato era alterato dai tre decessi occorsi nella Casa circondariale di Rieti durante la protesta dei detenuti contro l'interruzione dei colloqui con i familiari, e gli atti di autolesionismo, spia di condizioni di disagio in carcere che andrebbe indagata con attenzione dall'Amministrazione penitenziaria.

Oltre i confini dei penitenziari, va ricordata la morte di Wissem Abdel Latif il 28 novembre 2021 presso il SPDC dell'Ospedale San Camillo. Wissem era trattenuto presso il CPR di Ponte Galeria e li trasferito dall'Ospedale Grassi di Ostia. L'incongruenza di questo evento con la rilevazione statistica del Sistema informativo regionale è attribuibile al fatto che Wissem Abdel Latif accede al SPDC di Ostia su base volontaria, non in regime di TSO, anche se successivamente sarà contenuto fino al decesso.

Wissem, con i suoi ventisei anni, era arrivato in Italia dalla Tunisia i primi di ottobre del 2021. Il 12 risulta negativo al Covid e dopo una breve quarantena sulla nave attrezzata a largo di Augusta, in Sicilia, viene trasferito a Roma, presso il Centro di permanenza per il rimpatrio di Ponte Galeria, con un certificato (siciliano, redatto da persone ignare di cosa sia e come organizzato il CPR romano) che ne attesta la compatibilità con la vita ristretta. A una prima anamnesi fatta all'indomani del suo arrivo a Roma, risulta in buone condizioni psico-fisiche. Dieci giorni dopo, però, nel colloquio con la psicologa della struttura manifesta sintomi di sofferenza e di disagio psichico. La psicologa chiede quindi la visita di uno specialista in psichiatria della Asl territoriale, che avviene un paio di settimane dopo. Lo psichiatra riconosce condizioni indicative di una sofferenza mentale e gli prescrive una terapia farmacologica. Passano dieci giorni e Wissem, ancora sofferente e forse intollerante ai farmaci, incontra nuovamente la psicologa, che chiede un nuovo consulto psichiatrico. A questo punto lo psichiatra dispone il ricovero in un ambiente ospedaliero che consenta una più attenta valutazione delle sue condizioni cliniche e delle necessità terapeutiche. Wissem viene prima portato al pronto soccorso dell'ospedale Grassi di Ostia e poi di là al Servizio psichiatrico di diagnosi e cura della Asl Rm3 attivo presso l'Ospedale San Camillo di Roma. Lì, tre giorni dopo il ricovero Wissem muore.

Non appena appresa la notizia della morte del ragazzo, il 4 dicembre il Garante si è recato con il Consigliere Capriccioli presso il CPR e ha potuto vedere la documentazione medica attestante un prolungato uso di mezzi di contenzione, prima al Grassi e poi al San Camillo, che dai registri risultava pressoché ininterrotta. Successivamente, il 28 di dicembre, si recava con il Garante nazionale in visita al San Camillo per visitarne gli ambienti, interloquire con il personale e visionare la documentazione medica non sotto sequestro. Di marzo 2023 è la notizia che due medici e due infermieri in servizio all'Ospedale San Camillo sarebbero indagati per responsabilità nella morte di Wissem Abdel Latif.

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 le più rilevanti raccomandazioni che con questa relazione si intendono indirizzare alle Amministrazioni e alle Autorità competenti nella privazione della libertà e nel reinserimento sociale delle persone che vi sono costrette.

Nelle responsabilità della Regione, attualmente, tre sono i campi di intervento più rilevanti e urgenti: l'assistenza sanitaria, le politiche attive del lavoro e la programmazione dell'intervento sociale.

Quanto all'assistenza sanitaria, si raccomanda:

- L'adozione e l'adeguata pubblicizzazione della Carta dei servizi sanitari di ciascun istituto penitenziario, come previsto dal nuovo art. 11, co. 3, dell'Ordinamento penitenziario
- L'effettiva implementazione della cartella clinica informatizzata con capacità comunicativa tra carcere e territorio e tra carceri di diverse regioni
- Il potenziamento dell'assistenza specialistica intramuraria, anche attraverso la diffusione della telemedicina in tutti gli istituti penitenziari della regione
- La stabilizzazione e il potenziamento dell'organico dei servizi sanitari penitenziari anche attraverso l'equiparazione dell'impiego in carcere a quello nelle zone disagiate
- La ridefinizione e la valorizzazione delle funzioni dell'ex-Centro clinico di Regina Coeli e dei reparti di medicina protetta degli ospedali Pertini (Roma) e Belcolle (Viterbo) nell'ambito dell'offerta sanitaria regionale riservata al sistema penitenziario;
- L'attivazione di equipe multidisciplinari di salute mentale in tutti gli istituti penitenziari della regione, per la presa in carico – d'intesa con i servizi territoriali – delle persone con disagi o disturbi psichiatrici che non siano ancora valutati come incompatibili con il regime detentivo
- il rafforzamento dei servizi psichiatrici territoriali e comunitari, per prevenire e prendere in carico i malati di mente autori di reato
- una riserva di posti per i pazienti provenienti da circuiti penali in tutte le strutture residenziali convenzionate con il sistema sanitario regionale.

Quanto alle politiche attive del lavoro, si raccomanda:

- la promozione periodica in tutti gli istituti penitenziari e nelle Rems della regione di corsi di formazione professionale certificati, comprensivi di tirocinii per l'inserimento lavorativo
- l'attivazione dell'Agenzia regionale Spazio-Lavoro e, per suo tramite, della rete dei Centri per l'impiego nell'offerta di servizi alle persone detenute in modo che al termine della pena ciascuna di esse abbia almeno un bilancio di competenze e l'iscrizione ai servizi pubblici per l'inserimento lavorativo
- l'adozione, d'intesa con l'Amministrazione penitenziaria e le associazioni imprenditoriali, di una campagna promozionale dei vantaggi fiscali e previdenziali legati all'assunzione di persone in percorsi penali (cd. Legge Smuraglia)
- in tutti gli affidamenti di servizi e prestazioni banditi dalla Regione e dalle società e aziende dipendenti, l'adozione di clausole sociali che favoriscano l'inserimento occupazionale di persone svantaggiate e, tra di esse, di persone provenienti da percorsi penali

Quanto alla programmazione dell'intervento sociale, si raccomanda:

- il coinvolgimento nella definizione dei Piani di Zona delle direzioni degli istituti 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, LR 10 agosto 2016 n. 11;
- 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;
- l'incentivazione della presenza all'interno degli Istituti penitenziari dei Patronati e dei CAF - Centri di Assistenza Fiscale, indispensabili per l'accesso alle prestazioni sociali, socioassistenziali, di sostegno al reddito, ai servizi di pubblica utilità e alle agevolazioni esistenti;
- il consolidamento della rete di accoglienza abitativa programmata d'intesa con la Cassa delle Ammende in modo che sia accessibile, secondo livelli diversi di assistenza, anche a condannati in esecuzione di sanzioni sostitutive o di misure alternative alla detenzione, detenuti in permesso-premio, familiari di detenuti residenti fuori Regione in visita ai parenti ristretti negli istituti penali e penitenziari del Lazio;

- la riattivazione di progetti di mediazione culturale a sostegno degli stranieri privati della libertà e il loro ampliamento agli ospiti delle Rems e, in accordo con la Prefettura, del 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 ridefinizione dopo l'emergenza pandemica dell'intero sistema penitenziario regionale per adulti, valorizzando le vocazioni e le potenzialità dei singoli istituti di pena, d'intesa con gli enti e i servizi territoriali, il terzo settore e il volontariato;
- la ri-territorializzazione della privazione della libertà, la stabilità o comunque la continuità dei percorsi trattamentali offerti alla popolazione detenuta;
- il consolidamento delle pratiche di comunicazione digitale a disposizione delle persone detenute e la facilitazione di ogni tipo di comunicazione telefonica con i congiunti consentito entro i pur obsoleti limiti normativi;
- l'incentivo alle relazioni con la comunità esterna, adottando modelli organizzativi del personale e della vita quotidiana in carcere che aiutino le associazioni di volontariato, gli enti di promozione sociale e le imprese a investire il proprio tempo e le proprie risorse nell'offerta trattamentale e nel perseguimento della finalità costituzionale delle pene;
- l'autorizzazione alla partecipazione ad attività in comune tra persone di generi e circuiti 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, la commercializzazione all'esterno dei prodotti realizzati in carcere, la facilitazione all'esercizio del diritto di voto in occasione delle consultazioni elettorali, il coinvolgimento dei detenuti in corsi di *peer supporter* nella prevenzione del disagio e del rischio suicidario.

All'Amministrazione dell'Interno si raccomanda di

- acquisire le richieste protezione internazionale e 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
- 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;
- di consentire alla riattivazione di uno sportello del Garante presso il CPR di Ponte Galeria.

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 certificatori, 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
- istituire il Garante comunale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

Legenda delle abbreviazioni e degli acronimi:

- ASL, Azienda Sanitaria Locale
- ATSM, Articolazione per la Tutela della Salute Mentale
- CC, Casa Circondariale
- CGM, Centro per la Giustizia Minorile
- CPA, Centro di Prima Accoglienza
- CR, Casa di Reclusione
- CPR, Centro di Permanenza per il Rimpatrio
- CSM, Centro per la Salute Mentale
- DAP, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
- DGMC, Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità
- DGR, Deliberazione della Giunta Regionale
- DL, Decreto-Legge
- D.Lgs., Decreto legislativo
- DM, Decreto Ministeriale
- DPCM, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
- DPR, Decreto del Presidente della Repubblica
- DSM, Dipartimento per la Salute Mentale
- ICAM, Istituto a Custodia Attenuata per detenute Madri
- ICATT, Istituto a Custodia Attenuata per Tossicodipendenti
- IPM, Istituto Penale per Minori
- L., legge
- LR, legge regionale
- OP, Ordinamento Penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354)
- PRAP, Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria
- RE, Regolamento di Esecuzione dell'ordinamento penitenziario (DPR 30 giugno 2000, n. 230)
- REMS, Residenza per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza
- RSA, Residenza Sanitaria Assistenziale
- SerD, Servizio per le Dipendenze
- SPDC, Servizio Psichiatrico di Diagnosi e Cura
- SSN, Servizio Sanitario Nazionale
- SSR, Servizio Sanitario Regionale
- TSO, Trattamento Sanitario Obbligatorio