



**GARANTE DELLE PERSONE SOTTOPOSTE A MISURE
RESTRITTIVE DELLA LIBERTÀ PERSONALE DELLA REGIONE LAZIO**

RELAZIONE 2023

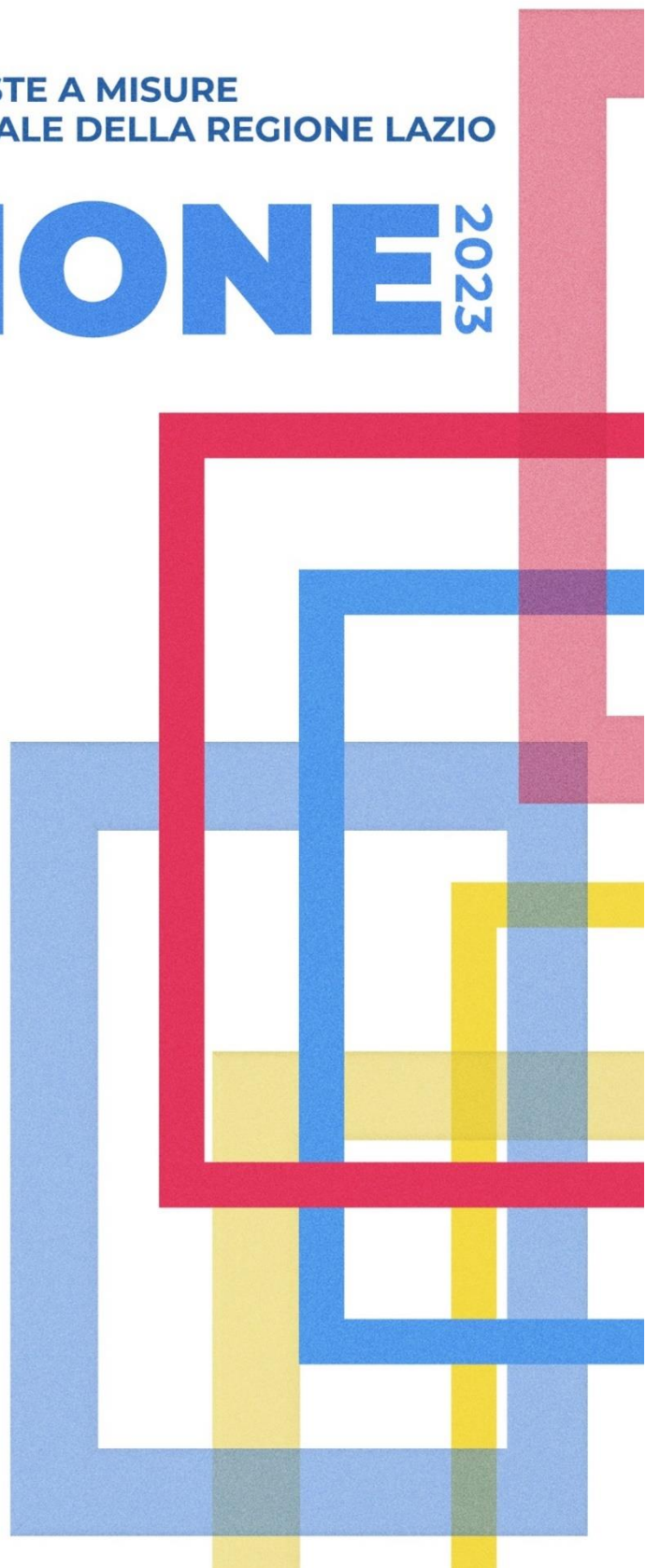
*Sull'attività svolta e sui risultati ottenuti,
ai sensi dell'art. 7 L.R. 31/2003*



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL LAZIO



GARANTE
DIRITTI
DETENUTI





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 2023

Chiusa redazionalmente il 9.7.2024



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.

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, le avv. Simona Filippi, Martina Girolametti e Valentina Vitale e gli avv. Dario Di Cecca, Gennaro Santoro e Lorenzo Tardella per la preziosa collaborazione prestata nella sua redazione e in molte altre occasioni.

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.

Un particolare ringraziamento all'Ufficio Comunicazione istituzionale della Presidenza della Regione Lazio e al suo responsabile, dott. Adriano Valentini, per la preziosa collaborazione nella preparazione dei materiali grafici della Relazione e della sua presentazione pubblica.

Indice

1. Il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà della Regione Lazio nel quadro della normativa nazionale e regionale	9
1.1. <i>Ambiti e funzioni del Garante alla luce della legge regionale istitutiva e delle sue successive modificazioni</i>	9
1.2. <i>Poteri, facoltà e guarentigie riconosciute ai Garanti regionali e locali dalla legislazione nazionale</i>	11
1.2.1. Il potere di accesso ai luoghi di privazione della libertà	11
1.2.2. La ricezione dei reclami	12
1.2.3. I colloqui e la corrispondenza	12
1.2.4. Il potere di accesso agli atti	13
2. Gli istituti penitenziari per adulti nel Lazio	15
2.1. <i>Le persone detenute nel Lazio</i>	15
2.1.1. La capienza e il sovraffollamento	17
2.1.2. Le posizioni giuridiche delle persone detenute	21
2.1.3. I condannati in carcere: durata delle pene e pene residue	23
2.2. <i>Gli ambienti di detenzione: edilizia, impiantistica e spazi esterni degli edifici penitenziari del Lazio</i>	26
2.3. <i>Le condizioni di detenzione: il regime interno e i colloqui con i familiari</i>	29
2.4. <i>Tutela della salute e assistenza sanitaria</i>	31
2.4.1. Le dipendenze nelle carceri del Lazio	34
2.4.2. La salute mentale negli istituti penitenziari	37
2.5. <i>Certificazioni anagrafiche e di stato civile, rinnovo dei documenti d'identità e di soggiorno</i>	38
2.6. <i>Formazione professionale e lavoro penitenziario</i>	40
2.6.1. Gli interventi di formazione professionale per detenuti	40
2.6.2. Il lavoro penitenziario	41
2.6.2.1. Il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria	42
2.6.2.2. Il lavoro alle dipendenze di soggetti terzi	47

2.6.2.3.	Ulteriori dati sul lavoro negli istituti penitenziari del Lazio nel 2023	51
2.7	<i>L'istruzione scolastica e universitaria nei luoghi di privazione della libertà</i>	54
2.8	<i>Le attività culturali</i>	60
2.9	<i>Le attività di comunicazione e informazione delle persone detenute verso la cittadinanza</i>	62
2.10	<i>Le misure di comunità e l'accesso alle alternative al carcere</i>	63
	2.10.1. L'impegno della Regione Lazio	66
	2.10.2. La Casa di Leda, per l'accoglienza di donne detenute con figli minori	68
	2.10.3. Le misure di comunità e la messa alla prova per adulti	68
2.11	<i>"Eventi critici": morti e atti di autolesionismo nei luoghi di privazione della libertà nel Lazio</i>	69
3	Il sistema della giustizia minorile	72
3.1	<i>L'Istituto penale minorile Casal del Marmo a Roma</i>	72
	3.1.1. Gli spazi e le condizioni di detenzione	74
	3.1.2. Le attività scolastiche, formative e lavorative	76
	3.1.3. Il personale	76
	3.1.4. L'assistenza sanitaria	77
3.2	<i>Il Centro di prima accoglienza (Cpa)</i>	77
3.3	<i>Le comunità per minori</i>	79
4	Le misure privative della libertà per motivi di salute	81
4.1	<i>Le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems)</i>	81
	4.1.1. La rete Rems del Lazio	81
	4.1.2. Le presenze nelle Rems del Lazio	82
	4.1.3. Gli ingressi, le uscite, la lista d'attesa	85
	4.1.4. Le politiche regionali	88
4.2	<i>I Trattamenti sanitari obbligatori (Tso) nei servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc)</i>	89
4.3	<i>Il trattamento involontario nelle residenze sanitarie assistenziali (Rsa) delle persone sottoposte a provvedimento di interdizione legale</i>	93

5	La privazione della libertà per motivi di polizia, di sicurezza e amministrativi	95
5.1	<i>Le camere di sicurezza delle forze di polizia</i>	95
5.2	<i>Il Centro di permanenza per il rimpatrio (Cpr) di Roma-Ponte Galeria</i>	96
6	Le politiche regionali a favore delle persone private della libertà: la legge regionale 8 giugno 2007, n. 7	104
7	L'attività del Garante	107
7.1	<i>Le visite all'interno dei luoghi di privazione della libertà personale</i>	107
7.2	<i>Contatti e prese in carico</i>	109
7.3	<i>L'intervento presso le amministrazioni e le autorità competenti</i>	110
7.4	<i>Partecipazione a commissioni e tavoli di lavoro istituzionale</i>	112
7.5	<i>Protocolli d'intesa e altre convezioni</i>	113
7.6	<i>La collaborazione con il Garante nazionale nell'ambito del progetto per il monitoraggio dei rimpatri forzati previsto dal Fondo Asilo, Migrazione Integrazione del ministero dell'Interno (Fami)</i>	113
7.7	<i>La comunicazione e le iniziative di sensibilizzazione della cittadinanza</i>	114
7.8	<i>Le funzioni di portavoce della Conferenza dei Garanti territoriali</i>	115
8	Raccomandazioni	116
	<i>Legenda delle abbreviazioni e degli acronimi</i>	120



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL LAZIO



GARANTE
DIRITTI
DETENUTI

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, Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale e, da ultimo, Garante delle persone con disabilità), 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, di seguito "Garante nazionale" o "GNPL"), dalle Regioni e dagli Enti locali, i quali ultimi hanno congiuntamente costituito la Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà quale organismo di rappresentanza istituzionale dei garanti nominati dagli Enti territoriali della Repubblica e luogo di confronto e di condivisione delle loro esperienze in data 17 dicembre 2018, di cui il Garante della Regione Lazio ha svolto il ruolo di portavoce dalla sua costituzione fino al mese di novembre del 2023.

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), il Garante si attiva a tutela delle persone "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 socioassistenziali;
- 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 della Regione Lazio, 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 Ordine 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 (Ops), 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 (OP) si applicano anche nei Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) degli stranieri presenti sul territorio nazionale privi di titolo di soggiorno. Di conseguenza, 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 previsti dalla legge 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 "i detenuti e gli internati ... 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, come affermato anche dalla Corte di cassazione, Sez. I penale, con la sentenza n. 11597 del 9.01.2019, 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. 41**bis**, 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).

Sulle modalità di svolgimento dei colloqui, anche il ministero della Giustizia – Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Direzione generale detenuti e trattamento, con la circolare del 5 ottobre 2023 ha specificato che *"i garanti locali possano avere colloqui con i detenuti, secondo le modalità di cui all'art. 18 O.P. (controlli solo visivi), senza far rientrare detti colloqui nel numero dei colloqui destinati ai familiari e senza alcuna autorizzazione. Tanto vale non solo per i detenuti condannati ma anche per gli imputati sottoposti alla misura cautelare della custodia cautelare in carcere"*. Con riferimento ai colloqui con i detenuti in regime di 41**bis** OP, la disciplina è dettata dal comma 2**quater** dell'art. 41**bis** OP, ai sensi del quale 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 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).

1.2.4. Il potere di accesso agli atti

Ai sensi della lettera g *sexies*), dell'art. 5, della legge regionale 6 ottobre 2003, n. 31, introdotta dall'art. 9, comma 126, lett. b), della legge regionale 23 novembre 2022 n. 19, l Garante ha diritto di accesso a tutta la documentazione necessaria all'esercizio delle proprie funzioni in possesso della



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL LAZIO



GARANTE
DIRITTI
DETTENUTI

stessa Regione, degli enti dipendenti – tra cui rientrano anche le Asl e tutte le strutture sanitarie che a loro volta da esse dipendono (Servizi sanitari penitenziari, Rems, Spdc) – e delle società partecipate.

La circolare del Ministero della Giustizia - Dipartimento amministrazione penitenziaria - Direzione generale detenuti e trattamento del 5 ottobre 2023, n. 389113, ha chiarito che nell'ambito del potere di vigilanza proprio dei garanti territoriali rientra altresì la facoltà di accedere agli atti in possesso dell'amministrazione penitenziaria e chiedere informazioni. Pertanto, il Garante può avanzare richiesta di accesso agli atti ovvero di informazioni ogniqualvolta sia necessario per l'espletamento dell'esercizio delle sue funzioni.

2. GLI ISTITUTI PENITENZIARI PER ADULTI NEL LAZIO

2.1. Le persone detenute nelle carceri del Lazio

Il 31 dicembre 2023 le persone detenute negli istituti penitenziari per adulti del Lazio erano 6.537, di cui 435 donne, nella casa circondariale femminile di Roma e nelle sezioni femminili delle carceri di Civitavecchia, Latina e Paliano, e 2.486 stranieri, pari al 38% del totale, sette punti in più rispetto alla media nazionale.

Tabella 1. Capienza regolamentare, posti effettivamente disponibili e presenze, distinte per sesso e nazionalità, negli Istituti penitenziari del Lazio, in Regione e in Italia al 31.12.2023.

Istituto	Tipo istituto	Capienza regolamentare	Posti effettivamente disponibili ¹ (*)	Presenti al 31.12.2023		
				totale	di cui	
					donne	stranieri
CASSINO	CC	203	130	199		64
FROSINONE "G. PAGLIEI"	CC	513	489	531		199
PALIANO	CR	156	153	56	3	3
LATINA	CC	77	76	130	37	46
RIETI "NC"	CC	295	289	420		241
CIVITAVECCHIA "G. PASSERINI"	CR	144	144	68		17
CIVITAVECCHIA "NC"	CC	357	311	529	31	252
ROMA "G. STEFANINI" REBIBBIA FEMMINILE	CCF	272	265	364	364	142
ROMA "R. CINOTTI" REBIBBIA NC1	CC	1.170	1.067	1.533		480

¹ I posti regolamentari "effettivamente disponibili" sono calcolati in base alle schede di trasparenza dei singoli istituti penitenziari, consultabili sul sito del Ministero della giustizia:
https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_2.page.

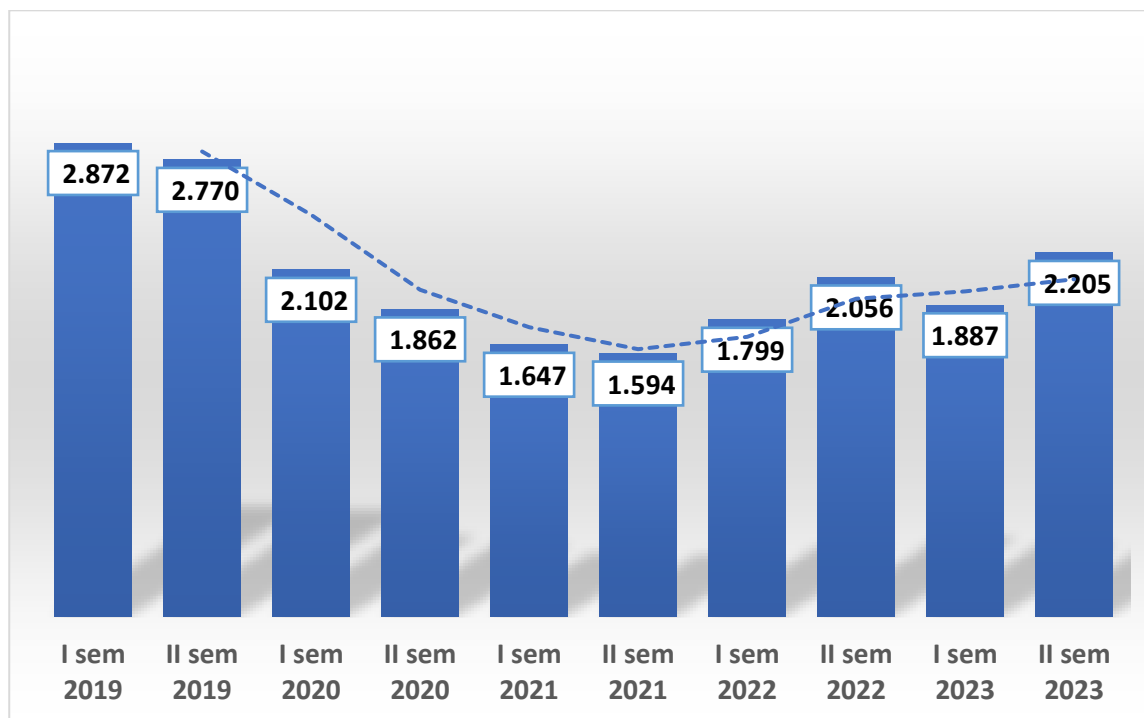


ROMA "REBIBBIA TERZA CASA"	CC	172	132	82		14
ROMA "REBIBBIA"	CR	445	317	297		40
ROMA "REGINA COELI"	CC	628	628	1067		545
VELLETRI	CC	412	412	610		202
VITERBO "NC"	CC	440	405	651		241
TOTALE LAZIO		5.211	4.745	6.537	435	2.486
TOTALE ITALIA		51.179	47.523	60.166	2.541	18.894

Fonte. Giustizia – DAP

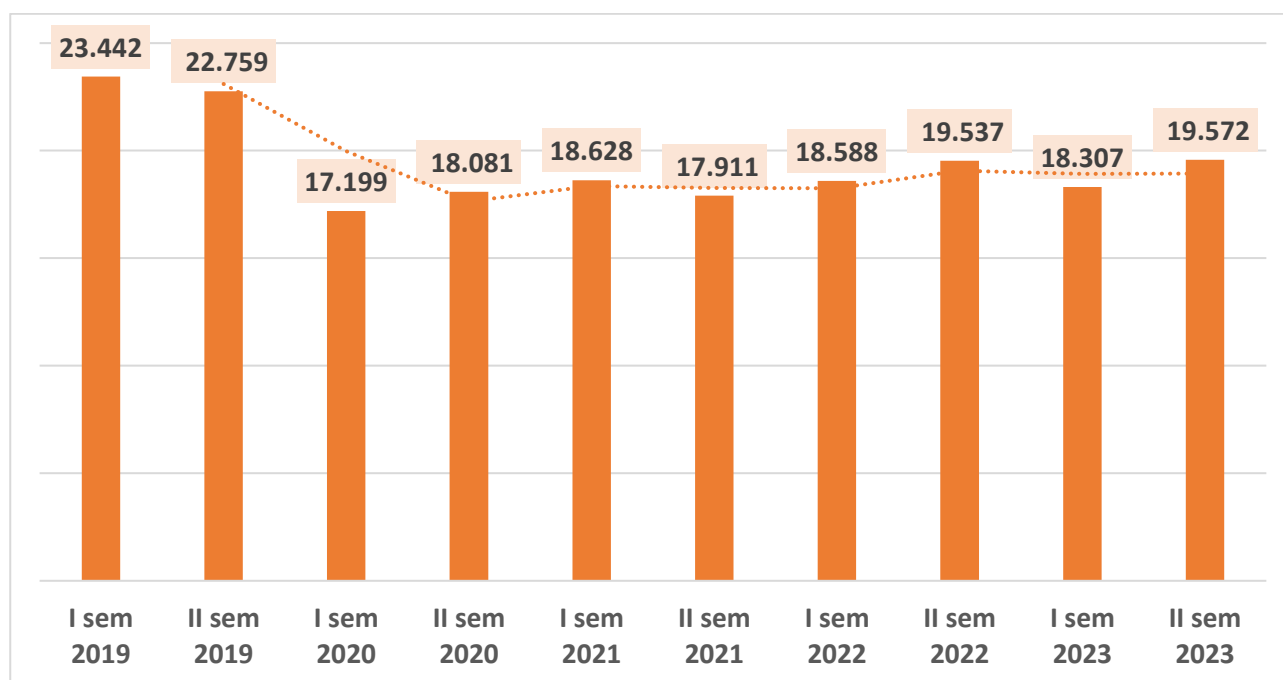
Dopo un periodo di costante diminuzione degli ingressi in carcere dalla libertà, durato circa un anno e mezzo e iniziato nei mesi più critici della pandemia da Covid 19, il loro numero sia in Italia e che nel Lazio è tornato crescere in maniera consistente per tutto biennio 2022-23.

Figura 1. Ingressi in carcere dalla libertà nel Lazio -Trend 2019-2023 (valori assoluti)



Fonte: nostra elaborazione su dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap)

Figura 2. Ingressi in carcere dalla libertà in Italia -Trend 2019-2022 (valori assoluti)



In termini relativi il numero degli ingressi in carcere dalla libertà tra il primo e secondo semestre dello scorso anno ha fatto registrare un tasso del +16,8% nel Lazio e del +6,9% in Italia. Va tuttavia segnalato anche che il numero degli ingressi in carcere nel 2023, pari a 3.943 in Regione e a 37.879 in tutta Italia, rimane comunque ancora sensibilmente inferiore a quello che si era registrato nel 2019, precedentemente al periodo pandemico: 5.642 in regione e 46.201 nell'intero Paese.

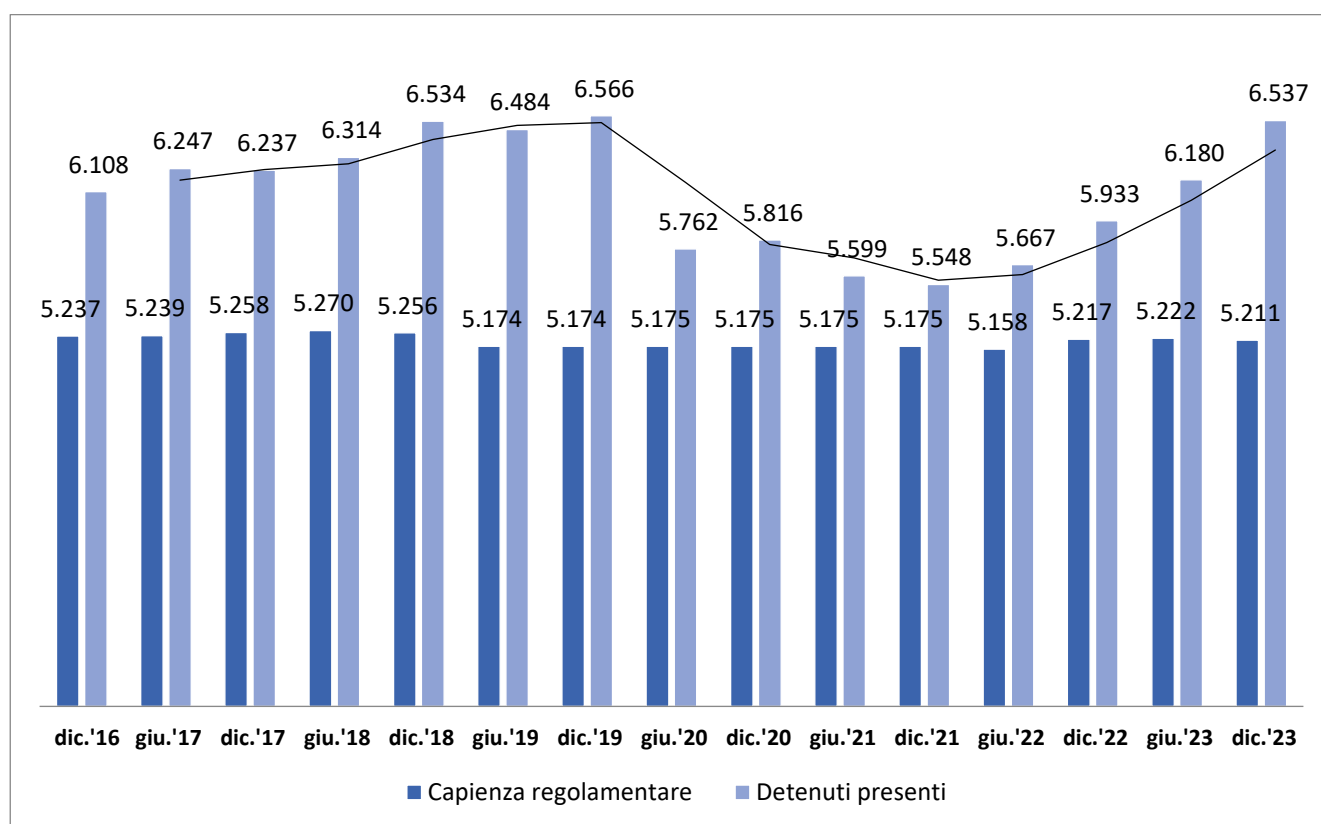
Questo dato indica per un verso che c'è ancora un relativo calmieramento nelle incarcerazioni, che non hanno ancora ripreso i livelli pre-pandemici e, meno che mai, quelli precedenti alla condanna della Corte europea dei diritti umani nel caso *Torregiani e altri c. Italia*, ma d'altra parte indica che l'effetto di sovraffollamento di cui al successivo § 6.1.1. è prodotto da un mancato accesso alle alternative in corso di pena, per cui la grande maggioranza dei detenuti sono condannati a scontare la pena in carcere fino all'ultimo giorno (cfr. *infra* § 6.1.3), in violazione dello spirito dell'art. 27, comma 3 della Costituzione.

2.1.1. La capienza e il sovraffollamento

Dopo il biennio 2020-21, di relativo decongestionamento delle presenze in carcere e di riduzione dei tassi di affollamento determinato dalla riduzione degli ingressi in carcere a causa della pandemia e dalle misure messe in atto per contenere il rischio di contagio, già a partire dei primi mesi del 2022 i numeri

sono tornati a crescere. Infatti, nel biennio trascorso, tra il 31 dicembre 2021 e il 31 dicembre del 2023, il numero di persone presenti nelle carceri del Lazio è aumentato di quasi mille unità.

Figura 3. Capienza regolamentare degli istituti penitenziari per adulti del Lazio e detenuti presenti. Serie storica 31 dicembre 2016 – 31 dicembre 2023



Fonte: nostra elaborazione su dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap)

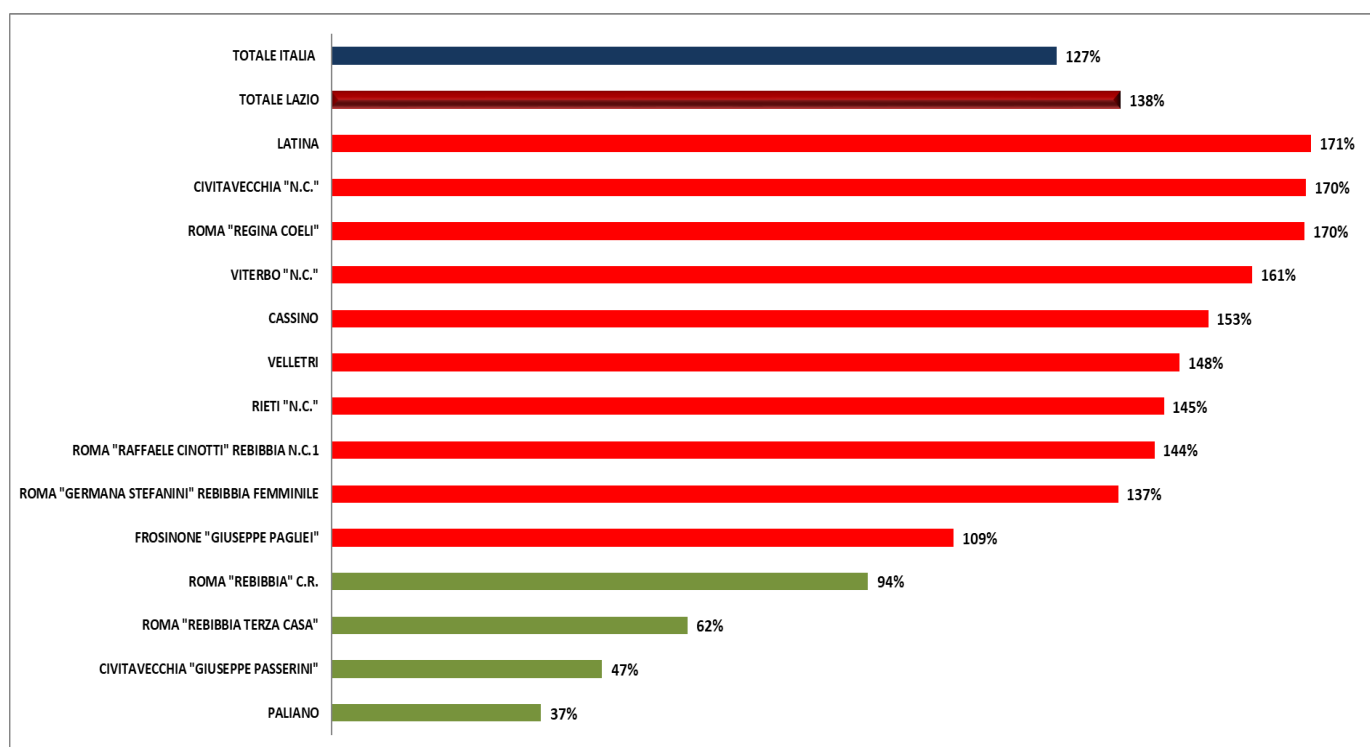
Al 31.12.2023, la capienza regolamentare complessiva dei quattordici istituti penitenziari della regione dichiarata dall'Amministrazione penitenziaria era di 5.217 posti, di conseguenza, con 6.537 detenuti era possibile registrare un tasso di affollamento pari al 125%, già allora significativamente superiore alla media nazionale del 119%.

Se si considera il numero di posti effettivamente disponibili, che nel Lazio al 31.12.2023 erano 4.745, il tasso di affollamento raggiungeva il 138%, con punte intorno al 170% in quattro carceri della Regione.

Se si escludono le tre case di reclusione e la terza casa circondariale di Roma, destinata ai semiliberi e al trattamento avanzato per tossicodipendenti, tutti gli istituti di pena della Regione presentano tassi di

affollamento effettivi superiori al 100% e sono la maggioranza quelli dove i detenuti presenti superano la soglia del 140% sui posti effettivamente disponibili. Al 31.12.2023 erano particolarmente critiche le condizioni degli istituti di Latina, Civitavecchia N.C, Roma Regina Coeli, Viterbo e Cassino, dove il tasso di affollamento effettivo superava il 150%.

Figura 4. Tasso di affollamento calcolato in base ai posti effettivamente disponibili nei singoli istituti penitenziari del Lazio, nella media regionale e in Italia al 31.12.2023



Fonte: nostra elaborazione su dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap).

In Italia, il Lazio è la quarta regione per numero di detenuti (preceduta da Lombardia, Campania e Sicilia). Al 31 dicembre 2023, il numero complessivo di detenuti in Italia era di 60.166, a fronte di una capienza regolamentare di 51.79 posti, con un tasso di affollamento – come abbiamo già scritto - pari al 119%. 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.

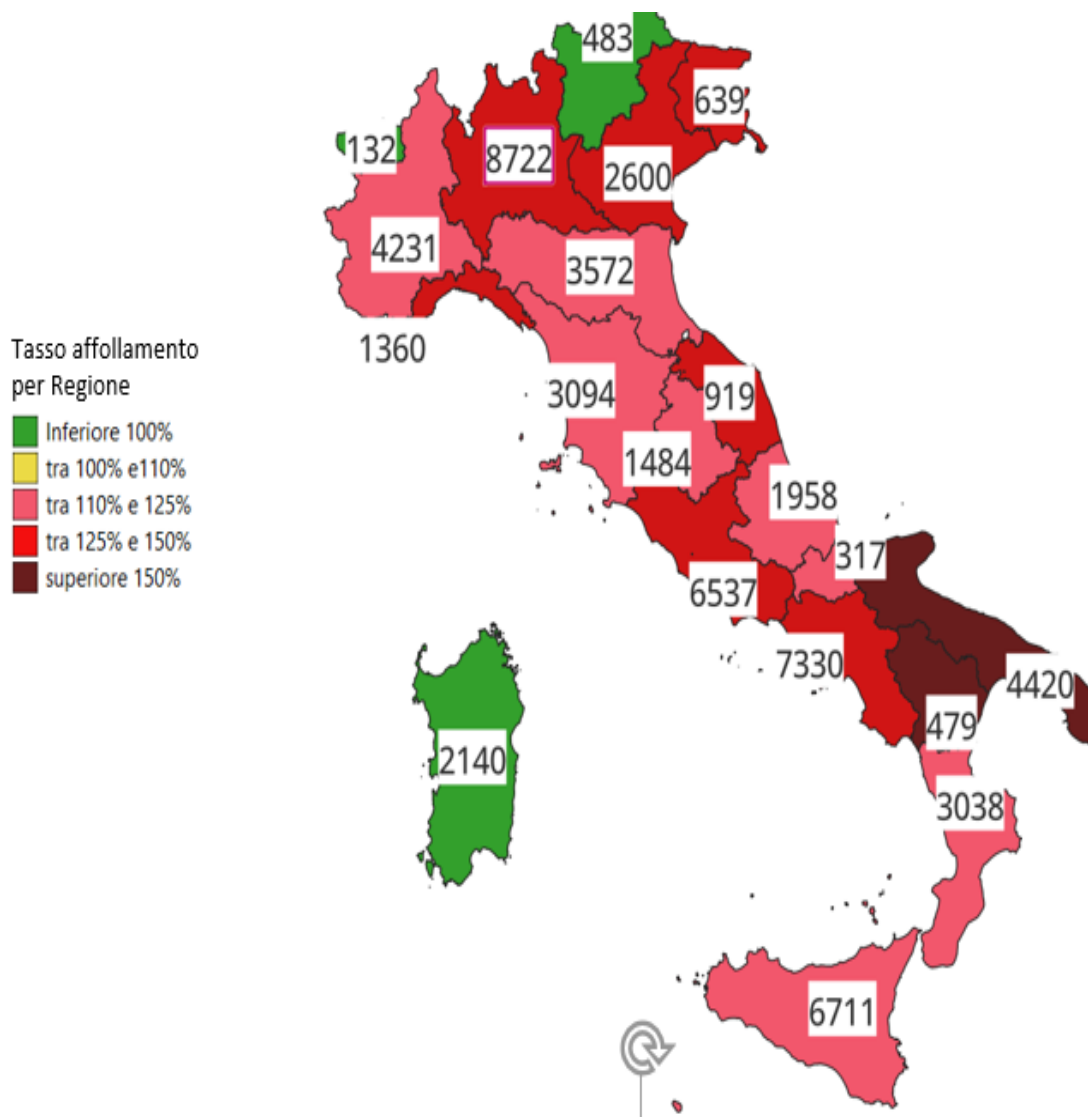


CONSIGLIO
REGIONALE
DEL LAZIO



GARANTE
DIRITTI
DETENUTI

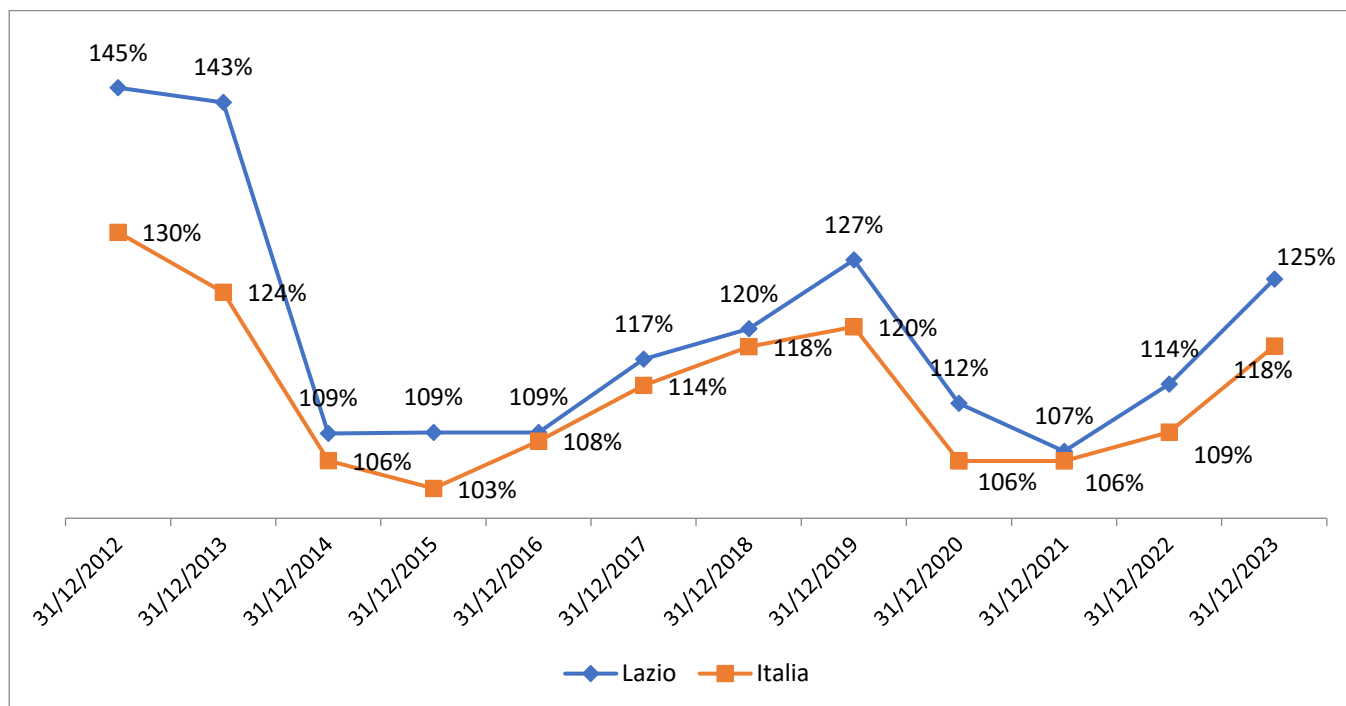
Figura 5. Tasso affollamento calcolato sul numero effettivo di posti disponibili e numero di detenuti per Regione negli Istituti penitenziari d'Italia al 31 dicembre 2023



Fonte: nostra elaborazione su dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap)

A fine 2022 i detenuti presenti in tutta Italia erano 56.196, quindi da allora si è verificato un incremento di 3.970 unità e il tasso di affollamento a livello nazionale è cresciuto di nove punti percentuali, due in meno rispetto al Lazio.

Figura 6. Indice di affollamento penitenziario (detenuti presenti/capienza istituti) nel Lazio e in Italia al 31.12. Serie storica 2012-2023.



Fonte: nostra elaborazione su dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap)

2.1.2. Le posizioni giuridiche delle persone detenute

Dei 6.537 detenuti presenti nei quattordici istituti laziali, alla data del 31 dicembre 2023, 4.593 erano condannati in via definitiva, mentre 1.116 erano in attesa di primo giudizio, 806 appellanti o ricorrenti in Cassazione e 22 in altra posizione.

Tabella 2. Detenuti per posizione giuridica nelle carceri del Lazio al 31.12. Serie storica 2017-2023

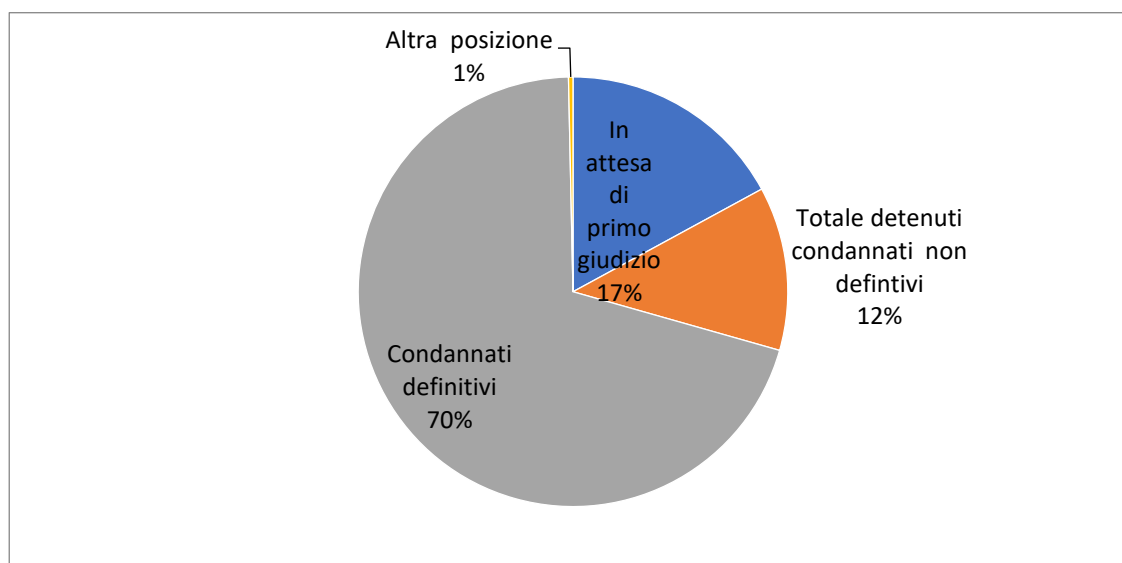
	2023	2022	2021	2020	2019	2018
<i>In attesa di primo giudizio</i>	1.116	909	809	1.011	1.209	1.076
<i>Appellanti</i>	471	427	435	508	685	997
<i>Ricorrenti</i>	250	350	375	410	411	463

<i>Misti</i> ²	85	84	93	102	126	144
<i>Condannati definitivi</i>	4.593	4.149	3.820	3.762	4.117	4.076
<i>Internati</i> ³	18	9	8	20	16	12
<i>Da Impostare</i> ⁴	4	5	8	3	2	3
TOTALE	6.537	5.933	5.548	5.816	6.566	6.534

Fonte: nostra elaborazione su dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap)

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.

Figura7. Distribuzione detenuti nel Lazio per posizione giuridica al 31.12.2023



Fonte: nostra elaborazione su dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap)

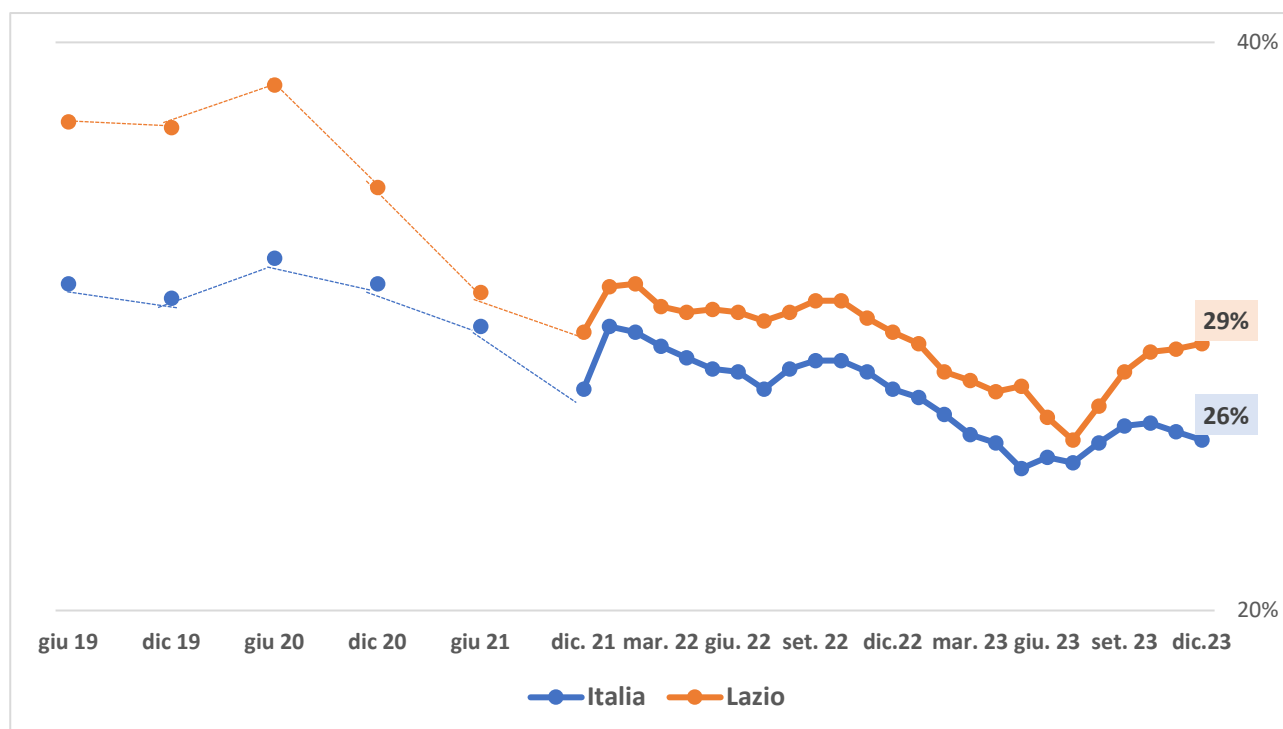
² Nella categoria "misti" confluiscono i detenuti imputati con a carico più fatti, ciascuno dei quali con il relativo titolo giuridico, purché senza nessuna condanna definitiva.

³ 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 illegittimo è invece il trattamento in carcere delle persone destinatarie di misure di sicurezza detentive di tipo sanitario (psichiatriche).

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

Tale proporzione è leggermente, ma costantemente inferiore alla media nazionale (pari al 73,4%).

Figura 8. Percentuali di detenuti in attesa di giudizio in Italia e nel Lazio. Serie storica semestrale giugno 2019-dicembre 2023.

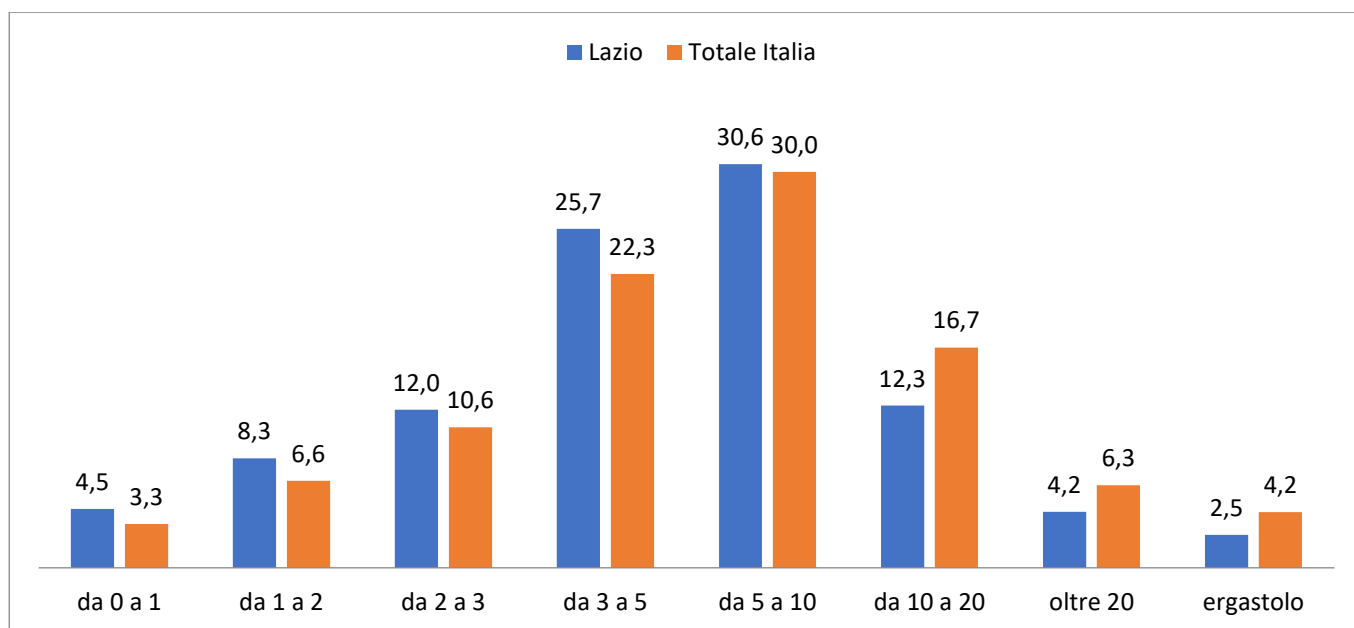


Fonte: nostra elaborazione su dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap)

2.1.3. I condannati in carcere: durata delle pene e pene residue

Dei 4.615 detenuti al 31.12.2023 con pena definitiva, poco più della metà (il 50,2%) 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 42,8%. Ricordiamo che le pene fino a quattro anni sarebbero ammissibili alle nuove sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi previste dalla cd. "Riforma Cartabia" ([D.Lgs. 10 ottobre 2022 n. 150](#)) e alle alternative alla detenzione dalla libertà. Particolarmente grave il dato riguardante le 205 persone condannate a pene inferiori a un anno, per le 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 evidente contrasto con l'art. 27, comma 3, della Costituzione e con la legge penitenziaria.

Figura 9. Distribuzione percentuale dei detenuti condannati in via definitiva per durata della pena inflitta - Dati al 31.12.2023.



Fonte: nostra elaborazione su dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (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 cd. "pena residua", quella parte ancora da scontare di una pena temporalmente più lunga. Nella nostra regione sono 1.912 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 41,6% sul totale di coloro che hanno una pena definitiva. Sono addirittura 924 le persone che hanno un fine pena inferiore a un anno. A fine 2022 i detenuti con pena residua inferiore ai due anni erano 1.719 e sono quindi aumentati di ben 193 unità (+11,2%).

Al di là degli effetti sull'affollamento degli istituti di pena, il trattenimento in carcere dei condannati fino all'ultimo giorno della loro pena è l'indice più significativo del fallimento del sistema penitenziario nel perseguimento dello scopo costituzionale della pena: secondo legge e Costituzione, la finalità rieducativa della pena andrebbe perseguita con la progressione nel trattamento penale verso il pieno reinserimento sociale del condannato attraverso le diverse misure alternative alla detenzione che l'ordinamento prevede.

Figura 10. Detenuti per durata della pena residua. Confronto Italia-Lazio al 31.12.2023 (percentuali)

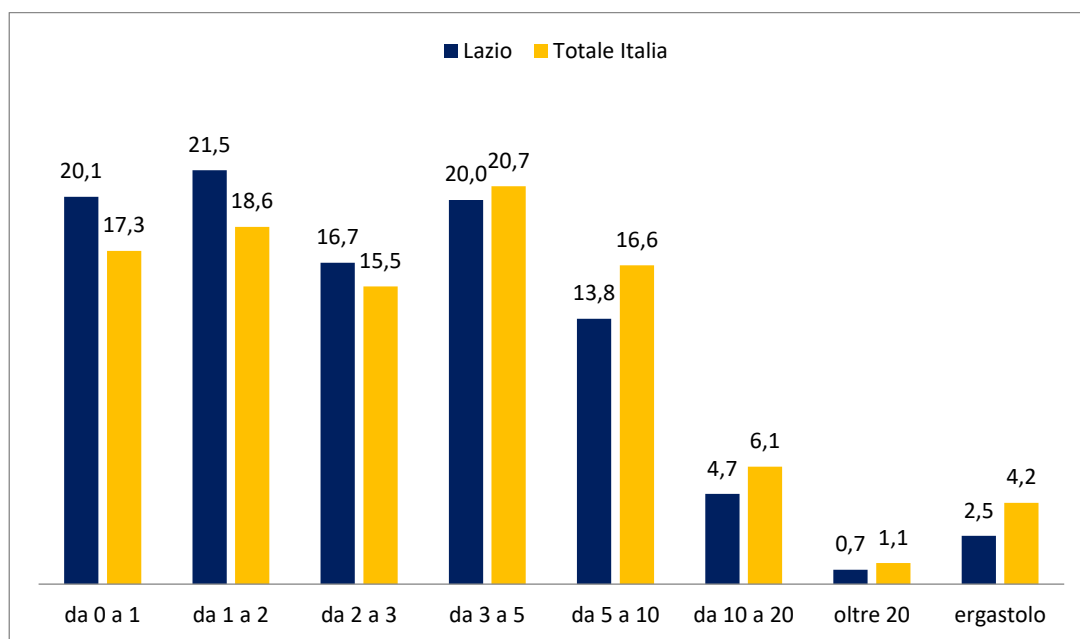
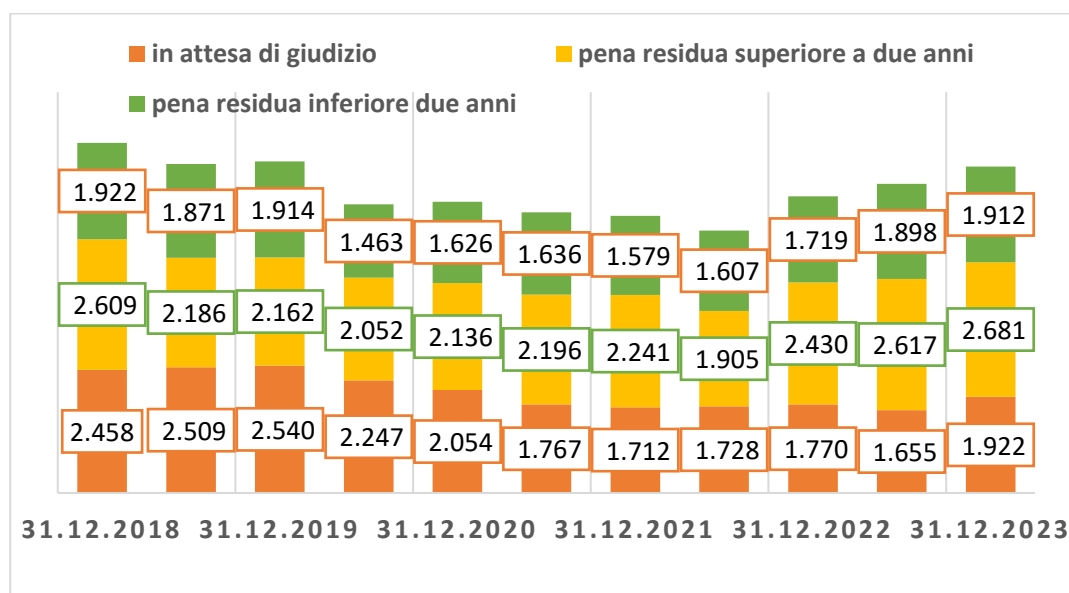


Figura 11. Detenuti per durata della pena residua nel Lazio. Trend 2016-2023 (valori assoluti)



Fonte: nostre elaborazioni su dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap)

2.2. Gli ambienti della detenzione: edilizia, impiantistica e spazi esterni degli edifici penitenziari del Lazio.

Le condizioni strutturali degli istituti penitenziari rappresentano una delle maggiori criticità del sistema penitenziario del nostro Paese. 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 e 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 pluricentinarie.

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. Ulteriori sezioni chiuse, che richiedono importanti lavori di ristrutturazione, a Rebibbia Penale (3 sezioni) e a Viterbo (1 sezione).

A Rebibbia NC proseguono i lavori per la realizzazione di un nuovo reparto, il G10, mentre con i fondi del PNRR è stata prevista la realizzazione di nuovi padiglioni detentivi a Civitavecchia, Velletri e Viterbo, che sta entrando in fase esecutiva.

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.

D'altro canto, le crescenti tensioni negli Istituti Penitenziari causano danneggiamenti alle stanze di pernottamento, alle suppellettili, ai servizi sanitari e ai termosifoni. Televisori e plafoniere sono spesso sono danneggiati e la loro sostituzione comporta tempi di rifornimento importanti.

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. Inoltre, può accadere che l'acqua 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. In alcune sezioni (VII a Regina Coeli, Rebibbia Femminile, Cassino, Frosinone) permane anche la difficoltà ad avere l'acqua calda nelle docce. Lavori di manutenzione delle docce sono stati recentemente realizzati a Viterbo e Rebibbia NC (G11)

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. Nel frattempo, registriamo costantemente la riduzione dei flussi idrici durante l'estate negli Istituti Penitenziari di Civitavecchia, Latina, Frosinone.

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 o di transito verso altri istituti.

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. Sono in corso d'opera lavori di messa in sicurezza del campo sportivo a Viterbo. 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 e la CC di Latina (tendenzialmente inadatte alle attività sportive), 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.

Irrisolto il problema strutturale dell'assenza di spazi esterni nei due reparti dedicati ai detenuti in ambito ospedaliero, al "Sandro Pertini" di Roma e al "Belcolle" di Viterbo, essenziali non solo per il solo rispetto della normativa in materia di accesso all'aria aperta (per un minimo di quattro ore al giorno), ma anche per ovviare al tassativo divieto di fumo vigente negli spazi ospedalieri.

2.3. Le condizioni di detenzione: il regime interno e i colloqui con i familiari

Sul finire del 2023, dopo un periodo di sperimentazione in alcune regioni, è entrata in vigore su tutto il territorio nazionale la circolare Dap n. 3693/6143 del 18 luglio 2022 di riorganizzazione del circuito della media sicurezza, il quale nel suo complesso ospita più dell'80% della popolazione detenuta. Essa prevede la riconfigurazione dell'intero circuito secondo la distinzione delle sezioni di riferimento in sezioni ordinarie, sezioni a trattamento avanzato, sezioni ex. art. 32 OP e le sezioni destinate a eseguire provvedimento di isolamento.

Sebbene l'obiettivo dichiarato della circolare fosse quello di superare la dualità tra custodia aperta e custodia chiusa, ai fini di garantire il trattamento individualizzato, un modello ordinario di chiusura sembra essersi affermato, configurando le occasioni di apertura come una residuale eccezione. A ciò conduce, in particolare, una interpretazione rigorosa della disciplina delle cd. "sezioni ordinarie", in cui alle persone detenute è consentito di andare all'aria per quattro ore e in socialità per altre quattro, salvo l'impegno in attività scolastiche, educative o culturali. Al di fuori di queste circostanze (o di colloqui, visite mediche et similia), i detenuti devono restare in stanza anche di giorno, anche al di fuori dei momenti di verifica delle presenze (la "conta"), secondo un regime di "celle chiuse". Il risultato che si è potuto riscontrare, p. es. nel carcere di Cassino, è che, in assenza di attività trattamentali significative (per carenza di offerta o di personale destinato a seguirne lo svolgimento), i detenuti, salvo le ore d'aria previste per legge, restano in stanza, ciascuna di esse occupata da sette persone contemporaneamente, non potendo neanche andare tutti nella sala di socialità, inadatta a ospitare tutte le persone assegnate al piano. E' evidente che un simile trattamento, oltre a configurarsi come inumano e degradante ai sensi dell'art. 3

CEDU, che nella giurisprudenza della Corte riconosce come rilevante l'apertura/chiusura delle stanze eventualmente sovraffollate, alimenta uno stato di tensione e di conflittualità che nuoce al clima interno agli istituti e alla loro missione rieducativa.

Contestualmente, è stato ripristinato il regime dei colloqui telefonici precedente alla pandemia, con la limitazione a una telefonata alla settimana. A nulla è valsa la richiesta dei Garanti e delle organizzazioni di volontariato, per mantenere un contatto affettivo più significativo, dei detenuti con i propri cari, né la disponibilità mostrata da alcune direzioni a concedere telefonate supplementari, né infine lo stesso impegno assunto dal Ministro della giustizia nell'agosto del 2023, all'indomani della tragica morte di due detenute nel carcere di Torino, ad aumentare il numero delle telefonate previste dal Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario: fino all'entrata in vigore del decreto-legge 92/2024 le possibilità di comunicazione dei detenuti con i familiari sono stati limitate all'applicazione di una norma desueta e ormai assolutamente ingiustificata.

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 e spesso motiva l'adesione dei condannati all'offerta trattamentale e contribuisce a ridurre il tasso di recidiva.

L'organizzazione materiale dei colloqui e delle telefonate nelle carceri del Lazio appare spesso inadeguata. Si pensi alle modalità di prenotazione dall'esterno non sempre *friendly* nei confronti dei familiari dei detenuti (famiglie e avvocati hanno più volte segnalato all'ufficio del Garante le difficoltà incontrate nel prenotare telefonicamente i colloqui con i congiunti o assistiti tramite i numeri dedicati nel carcere di Regina Coeli, dove pure si effettua una media di 100 telefonate al giorno, più di 500 colloqui in presenza e circa 300 video colloqui alla settimana), 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.

Nel corso del 2023 è diventato operativo nell'istituto penitenziario di Rebibbia femminile 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. 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.

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.

2.4. 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.).

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.

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. 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, presso cui sono allocate due camere destinate a interventi chirurgici che non richiedano assistenza

ospedaliera. Tale blocco operatorio è recentemente riattivato, dopo l'impegno preso in questo senso dal Presidente della Regione Francesco Rocca nella sua prima visita all'istituto romano del maggio 2023.

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.

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".

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: circa il 50% delle visite programmate salta per indisponibilità del NTP, recentemente una donna detenuta nel carcere romano di Rebibbia, già pre-ospedalizzata per un intervento chirurgico è stata ricondotta in Istituto perché il NTP non poteva assicurare la vigilanza in fase post-operatoria. Per ovviare a questa difficoltà, la Regione e le Asl stanno potenziando i servizi specialistici interni (a Rebibbia è in fase di realizzazione un centro sanitario interno di servizio ai quattro istituti, con possibilità di razionalizzare le risorse specialistiche e diagnostiche e aumentarne la resa in termini di prestazioni), ma il problema resta e andrebbe preso in seria considerazione anche dall'Amministrazione penitenziaria nella distribuzione delle risorse umane dedicate ai Nuclei di traduzione e piantonamenti e dagli stessi uffici giudiziari, per valutare un diverso ordine di priorità delle traduzioni quando sono in gioco prestazioni sanitarie per patologie gravi coincidenti con udienze o altri adempimenti processuali.

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.

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.

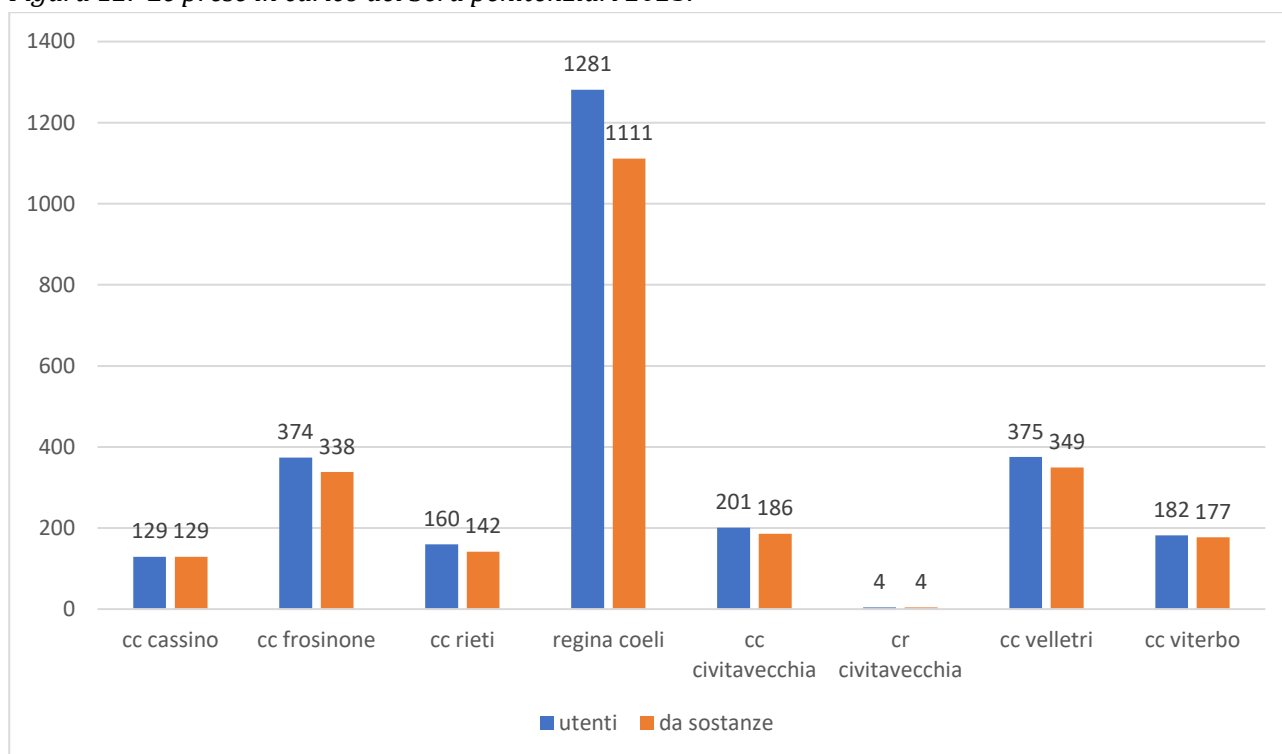
Per perseguire gli obiettivi di salute individuati nelle *Linee di indirizzo per gli interventi del Servizio Sanitario nazionale a tutela della salute dei detenuti e degli internati*, allegate al DPCM trasferimento al SSN delle funzioni in materia di sanità penitenziaria, sin dal 2008 è stata individuata la necessità di "attivare un sistema informativo alimentato da cartelle cliniche informatizzate", ora obiettivo essenziale del PNRR nel campo dell'assistenza sanitaria sotto forma di Fascicolo sanitario elettronico 2.0 da cui, per il principio di equivalenza delle cure, non potranno essere escluse le persone detenute. La realizzazione del fascicolo sanitario elettronico, 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.

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.

2.4.1. Le dipendenze nelle carceri del Lazio

La presenza negli istituti penitenziari del Lazio di detenuti in carico al Servizio per le dipendenze (SerD) supera di gran lunga il dato nazionale che si attesta intorno al 25-29%, raggiungendo circa il 50% dei presenti, a prescindere dal sommerso (la mancata o negata dichiarazione da parte del detenuto al momento dell'ingresso e la plausibile presenza di persone che si considerano consumatori non dipendenti). Secondo la *Relazione sul fenomeno delle dipendenze* relativa al 2023, 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 2706 persone, di cui 2436 per uso di stupefacenti.

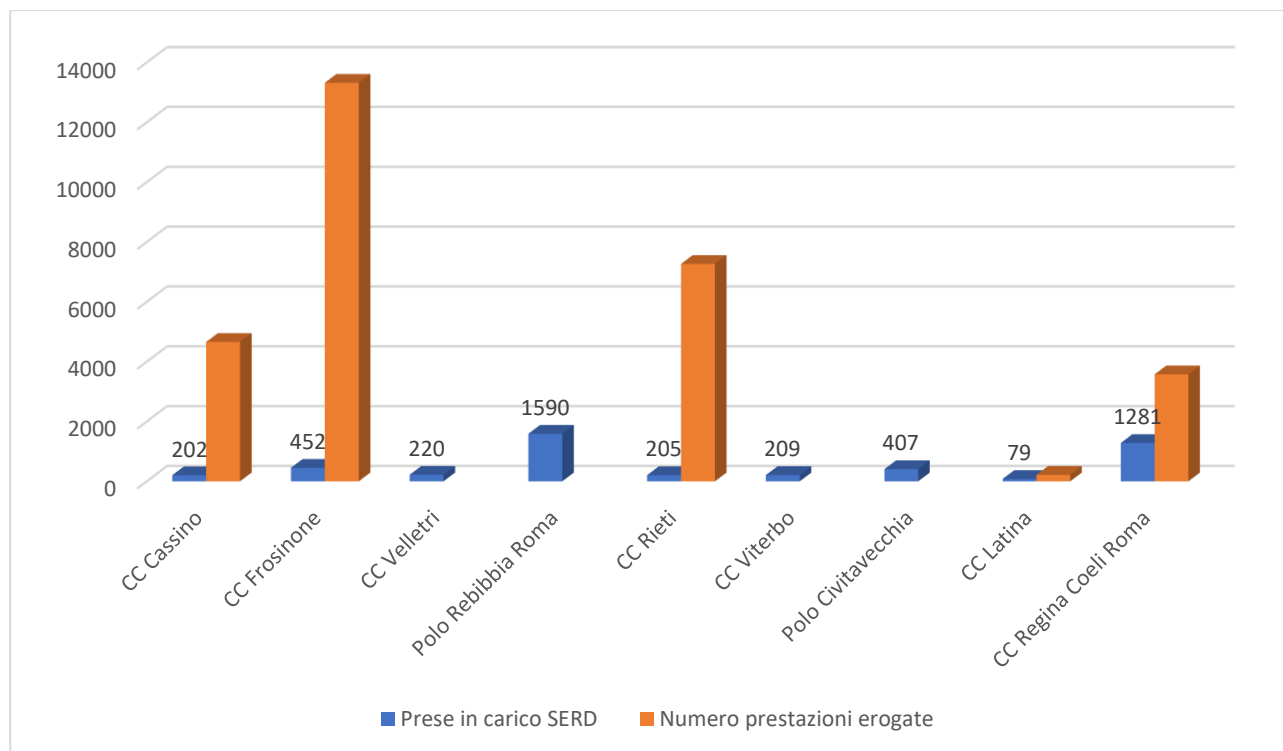
Figura 12. Le prese in carico dei Serd penitenziari 2023.



Nostra elaborazione su dati Dip. Epidemiologia del Ssr Lazio.

Sommando ai dati del Ssr quelli forniti dalle Asl territoriali sulle quali insistono il polo penitenziario di Rebibbia di Roma e la CC di Latina, si raggiunge un numero di prese in carico effettuate nel corso dell'anno di 4375 persone.

Figura 13. Le prese in carico dei Serd penitenziari 2023.



Fonte: nostra elaborazione su dati forniti dalle Asl di competenza.

Una dimensione del problema 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, recentemente aggravato nella previsione minima. 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.

2.4.2. 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.

2.5. Certificazioni anagrafiche e di stato civile, rinnovo dei documenti d'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'invalideria 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 questo 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. In generale, però, cominciano a diffondersi buone prassi nel raccordo tra Amministrazioni comunali e Direzioni degli istituti di pena.

Tra le realtà virtuose occorre citare il Comune di Velletri, che all'Ufficio anagrafe riceve e rilascia le richieste di iscrizione anagrafica, certificazioni, carte d'identità (non Cie) per il tramite della polizia locale che si reca alla locale Casa circondariale. Tramite l'ufficio Stato civile cura le celebrazioni dei matrimoni civili. Eguale intesa è stata presa, nel corso del 2023, dall'Amministrazione comunale di Latina con la Direzione della Casa circondariale cittadina.

Nel Comune di Civitavecchia i servizi anagrafici vengono filtrati dall'amministrazione penitenziaria che segnalano ai competenti uffici le richieste provenienti dagli istituti penitenziari cittadini. Le richieste di iscrizione anagrafica vengono risolte in due giorni lavorativi, le carte d'identità vengono evase previo accordo. I matrimoni vengono celebrati in istituto previo concerto con l'ufficio dello stato civile. Il comune garantisce anche l'organizzazione del seggio elettorale per i ristretti aventi diritto.

Per il Comune di Roma Capitale, dove insiste più della metà della popolazione detenuta della regione, la Garante comunale con la sua struttura di supporto ha promosso una serie di procedure per rendere possibile alla popolazione detenuta l'accesso ai servizi anagrafici e di stato civile dei municipi e del Comune di Roma. Attraverso questo intervento, è possibile attualmente l'iscrizione e cancellazione della

residenza anagrafica, il rilascio/rinnovo di carte di identità, il rilascio di certificati anagrafici e di stato civile, il perfezionamento atti notori e autentiche di firma, la celebrazione di matrimoni/unioni civili, il riconoscimento di un figlio.

I cittadini stranieri che fanno ingresso in uno qualsiasi degli istituti penitenziari del Lazio 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. 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.

2.6. Formazione professionale e lavoro penitenziario

2.6.1. 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.

Terminata l'esperienza del "Piano strategico per l'empowerment della popolazione detenuta", nell'ambito del Por-Fse 2014-20, il testimone è stato rilevato dalla progettazione per il potenziamento dell'offerta formativa professionale per le categorie Programma SFC2021 finanziato a titolo del FESR (obiettivo Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita), del FSE+, del Fondo di coesione, del JTF e del FEAMPA, nell'ambito del POR-FSE 2021-27, con il quale si intende proseguire con il finanziamento di interventi a sostegno della popolazione detenuta ed ex detenuta, finalizzati alla qualificazione, occupabilità e all'inclusione socio-lavorativa, attraverso attività formative e di tirocinio, nonché azioni per facilitare l'accesso o il rientro in percorsi di istruzione (anche livello universitario).

Nel corso dell'anno 2023 sono state attivate i seguenti percorsi formativi:

- Corso HACCP (CC Viterbo e CC Civitavecchia)
- Orientamento al lavoro (CC Frosinone)
- Orticoltura (CR Civitavecchia)
- Sicurezza Informatica (Rebibbia Femminile)
- Operatore cinofilo (Rebibbia Femminile)
- Montatore di ponteggi (CC Rebibbia NC)
- Informatica di base (CC Rebibbia NC)
- Serigrafia digitale (CC Regina Coeli)

Complessivamente, gli iscritti ai corsi sono stati 209, mentre a concludere i percorsi positivamente sono stati 114, di cui 30 stranieri.

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 l'istituto femminile di Rebibbia dalla 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 sottoscrizione di un contratto di lavoro con l'azienda stessa che ha riproposto e realizzato un secondo percorso all'interno per altre 8 beneficiarie.

2.6.2. 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.

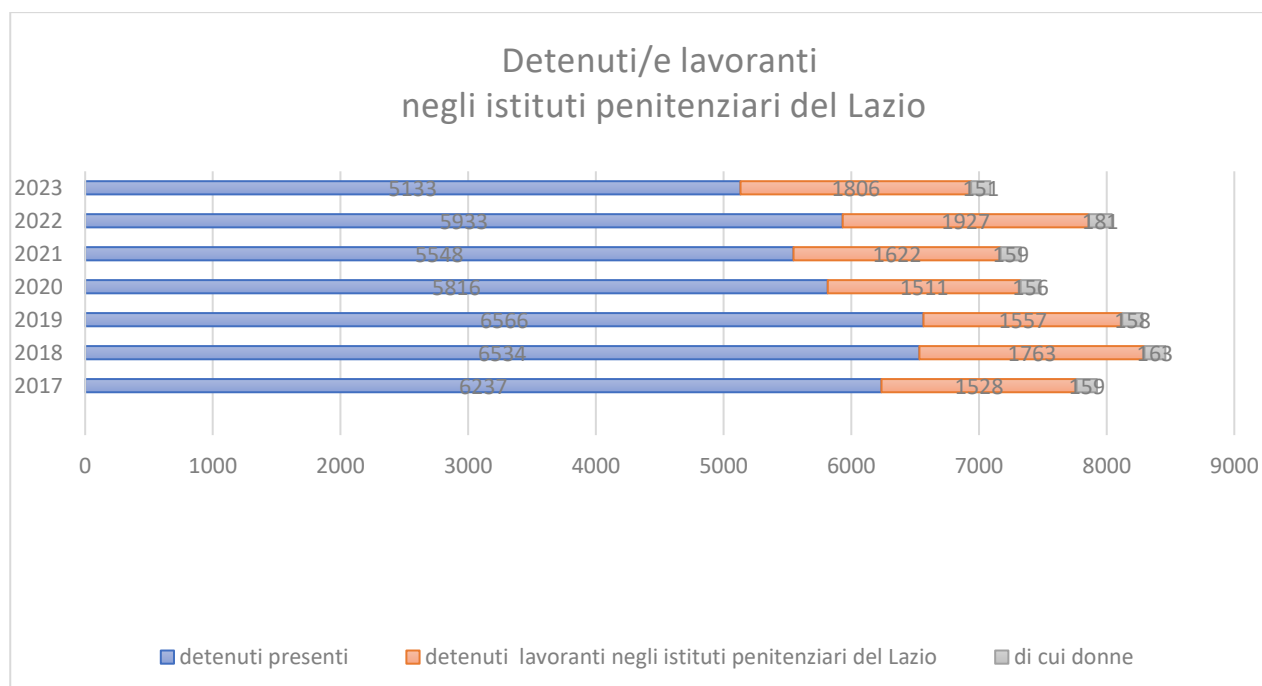
L'ordinamento penitenziario prevede anche la possibilità che soggetti terzi come imprese pubbliche, private o cooperative sociali possano assumere persone detenute per svolgere attività lavorative intramurarie e no, instaurando così un rapporto di lavoro diretto. Questi rapporti lavorativi per caratteristiche 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.

2.6.2.1. 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 35 lavorazioni in attività, 22 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.).

Figura 14. Il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria negli istituti penitenziari del Lazio (nostre elaborazioni su dati del ministero della Giustizia)

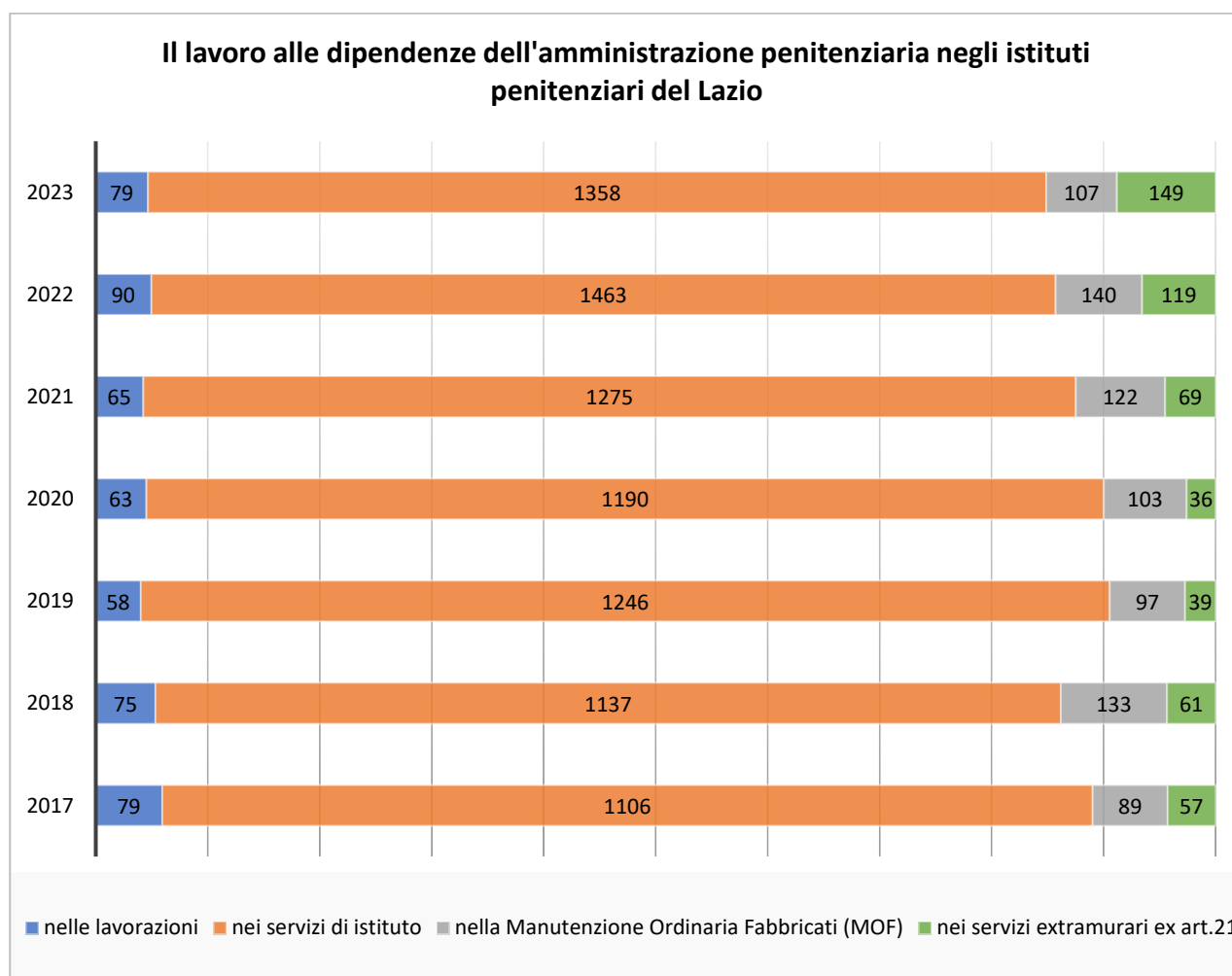


La maggior parte dei detenuti impiegati alle dipendenze dell'amministrazione all'interno delle strutture penitenziarie svolge tuttavia mansioni di basso profilo professionale, poco remunerate, per poche ore al giorno e generalmente con periodiche turnazioni. Queste attività nei c.d. "servizi di istituto" (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.

Figura 15. Distribuzione del lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria negli istituti penitenziari del Lazio (nostre elaborazioni su dati del ministero della Giustizia)

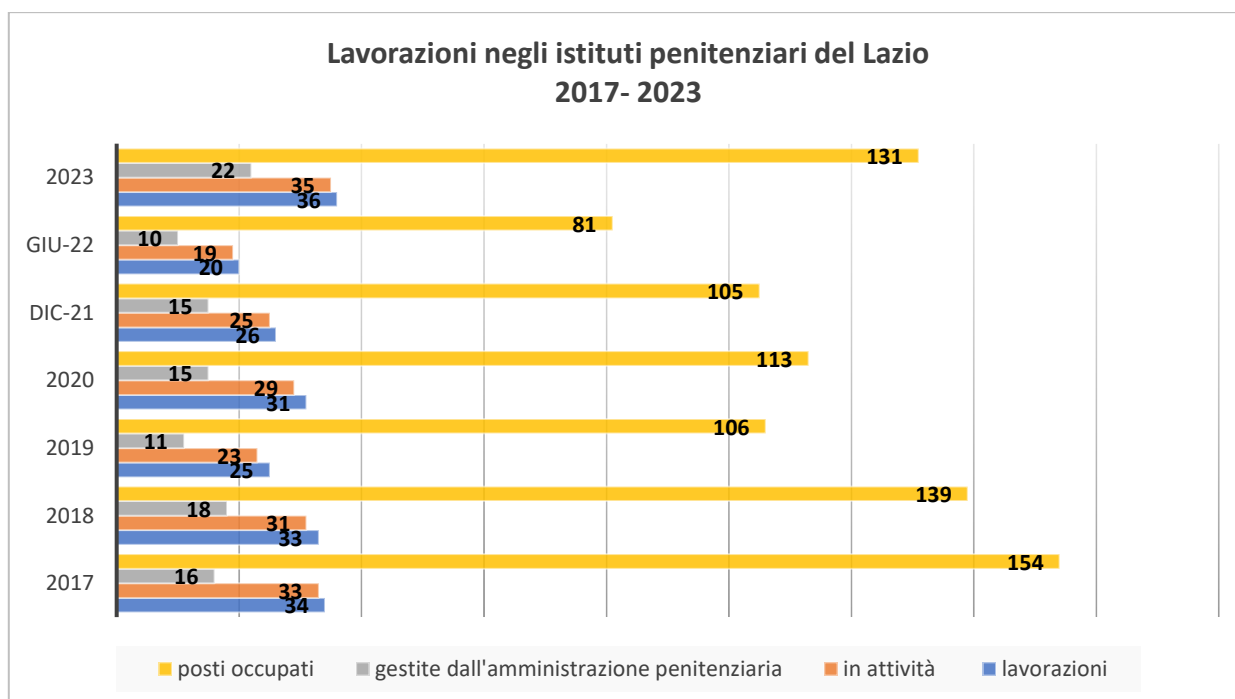


Un rischio molto concreto legato alla carenza di lavoro nel contesto penitenziario è correlato alla scarsità della offerta che spesso induce a rinunciare ai propri diritti: un detenuto che lavora può infatti essere disposto a essere impiegato oltre le ore retribuite piuttosto che correre il rischio di 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.

Nei "servizi di istituto" nel Lazio al 31 dicembre erano impiegati 1.358 detenuti (in riduzione rispetto ai 1.463 del 2022); 107 addetti alla manutenzione ordinaria fabbricati - Mof (elettricista, idraulico, etc.); 131 nelle lavorazioni e 149 nei servizi extramurali ai sensi dell'art. 21 dell'ordinamento penitenziario. Per un totale di 1.806 detenuti, di cui 151 donne, impiegati alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. Nello stesso periodo la percentuale complessiva di uomini e donne lavoranti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria si è attestata a circa il 33% 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.

Figura 16. Lavorazioni e occupazione negli istituti penitenziari del Lazio (nostre elaborazioni su dati del ministero della Giustizia)



Negli istituti penitenziari del Lazio al 31 dicembre 2023 le lavorazioni erano 36 (tornando sostanzialmente ai numeri pre-Covid: 35 erano nel 2018). Ventidue quelle attive gestite direttamente dall'amministrazione penitenziaria, per 131 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 2 a 4 mentre i posti di lavoro sono 11, numero comunque in forte calo rispetto agli anni precedenti.

Figura 17. Percentuale di detenuti lavoranti alle dipendenze dell'amm. penit. sul totale dei presenti negli ist. penit. del Lazio (nostre elaborazioni su dati del ministero della Giustizia)

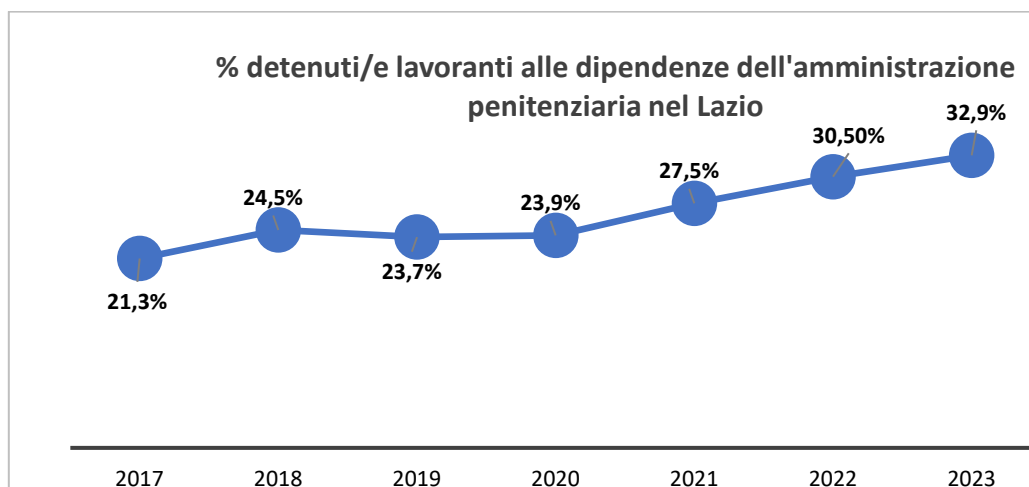
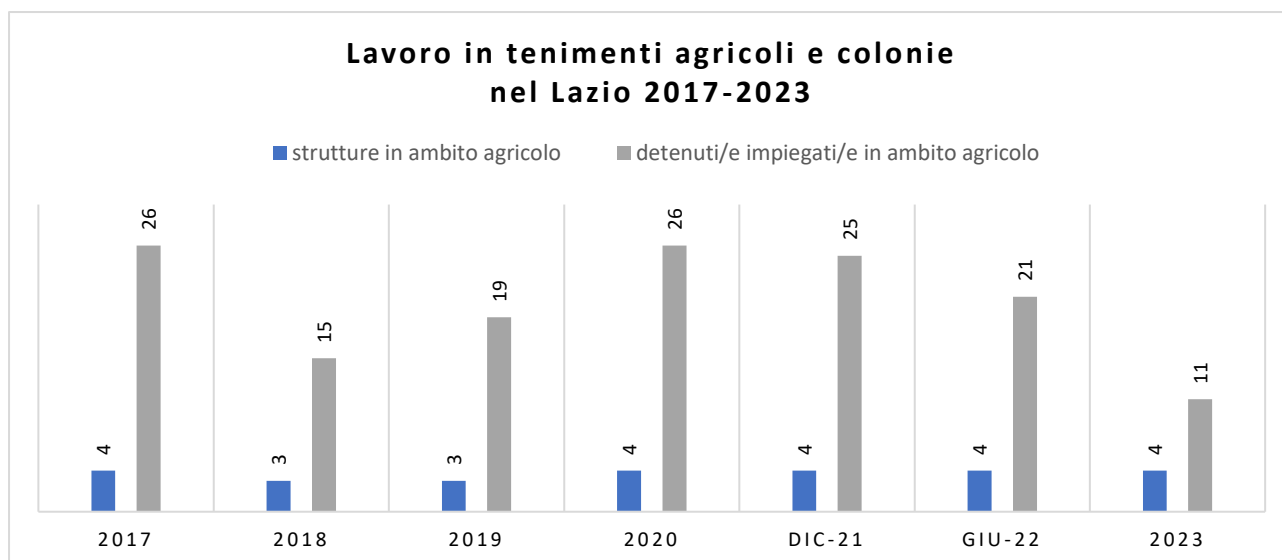


Figura 18. Strutture e lavoro in ambito agricolo negli istituti penitenziari del Lazio (nostre elaborazioni su dati del ministero della Giustizia)



2.6.2.2. 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.

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 2023 si è registrata una contrazione rispetto al dato dell'anno precedente di 115 di cui 21 donne, portando il totale dei detenuti impiegati a 110 di cui 13 donne, (Fig. 24). Tra questi, 21 ammessi al lavoro



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL LAZIO

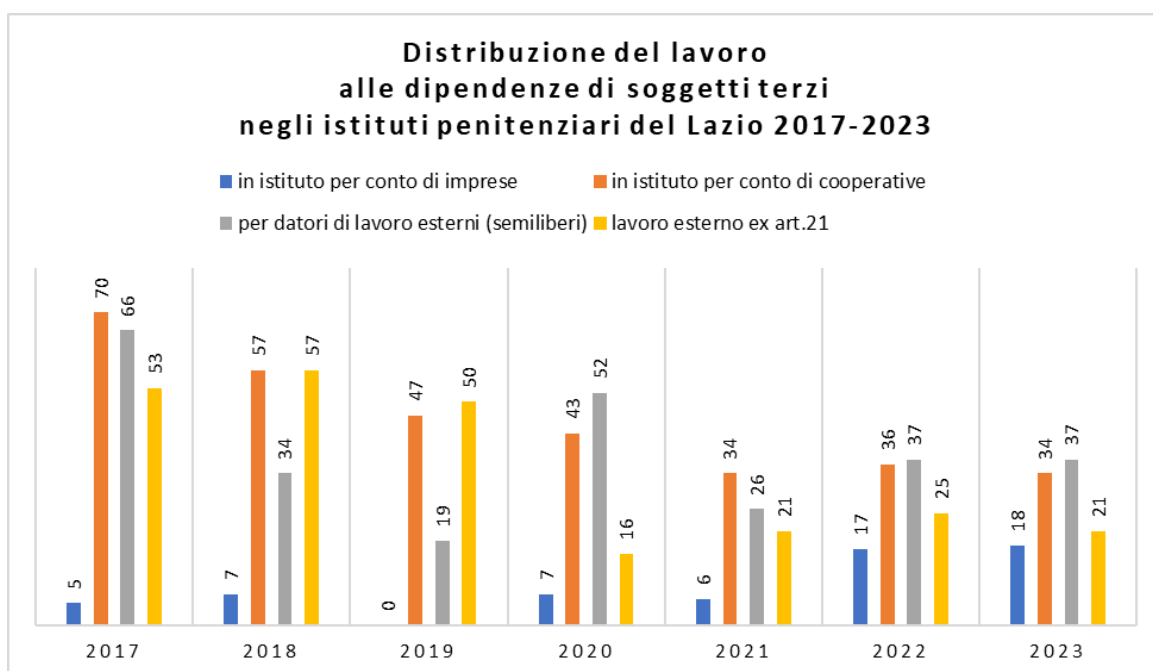


GARANTE
DIRITTI
DETTENUTI

esterno ai sensi dell'art. 21 OP, meno della metà rispetto al 2019 quando erano 50. Quasi dimezzato rispetto al 2017 anche il numero di coloro che lavorano in regime di semilibertà che da 66 passano a 37, dato identico al 2022.

Sempre a dicembre 2023 i detenuti alle dipendenze di cooperative operanti all'interno delle strutture penitenziarie erano 34 (70 nel 2017) mentre 18 risultano impiegati all'interno delle strutture penitenziarie alle dipendenze di imprese.

Figure 19 e 20. Distribuzione del lavoro alle dipendenze di soggetti terzi negli istituti penitenziari 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.

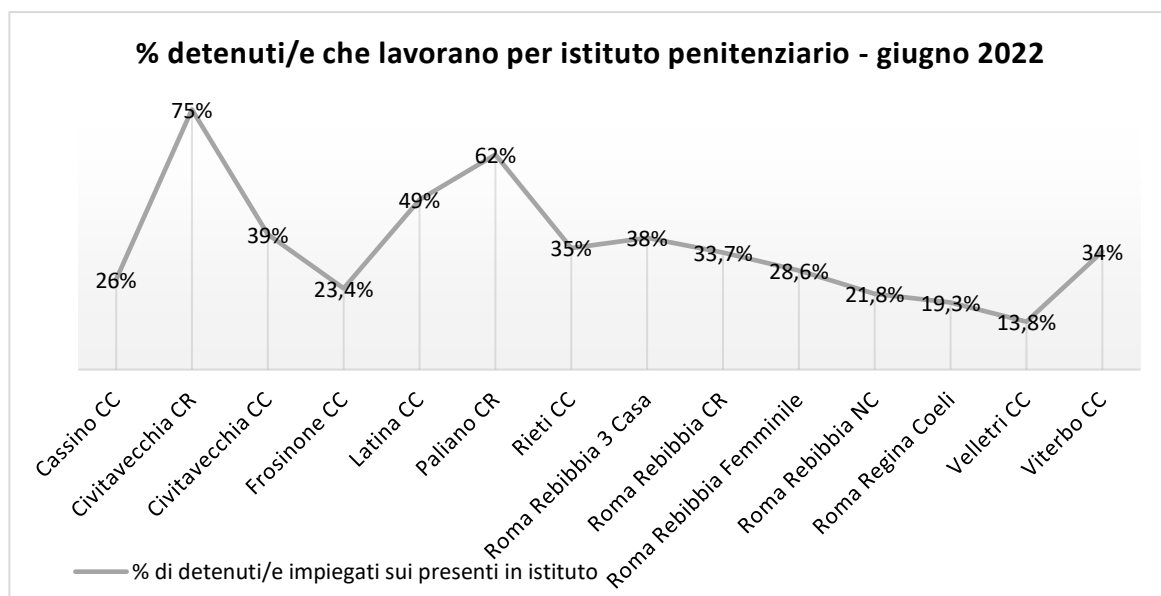
Secondo i dati pubblicati dal Ministero della Giustizia nel Lazio le cooperative sociali e le imprese autorizzate a fruire per l'anno 2023 delle agevolazioni previste dalla Legge 193/2000 sono state: Agm Coop, Aqua Vera Spa, Autentica Coop Srl, Blue Line Coop, Booster Soc Coop Sociale, Coos Cooperativa Sociale, D'Orsogna Dolciaria, Estro Srl, E Team Coop., Evolution Work Coop., Food Services Srl Pescara, Food Service Srl Zagarolo, Grancaffè Fruit & Coffee Srls, Il Padellino Srls, Immobiliare Guarnieri Srls, Le Botteghe Medievali Coop, Love Dog Sas, Men At Work Coop., Mirmat Service Srl, Moditech Srl, Multiservizi Solutions Coop, Palombini Eur Srl, Panta Coop., P.I.D. Pronto Int Disagio Coop, Randstad Italia Spa, Santososso Paolo, Savaresi Simone, Selina Srl, Sirti Telco, Sofia 2000, Tiscali Italia Spa, Vertical Group.

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.

2.6.2.3. Ulteriori dati sul lavoro negli istituti penitenziari del Lazio nel 2023

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

Figura 21. Percentuale di detenuti lavoranti per istituto penitenziario a giugno 2022



Nostre elaborazioni su dati del ministero della Giustizia

Tabella 3. Detenuti lavoranti per conto terzi 2023 (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 4. Detenuti lavoranti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria per istituto penitenziario 2023 (nostre elaborazioni su dati del ministero della Giustizia)

Istituto	Detenuti/e presenti	Detenuti /e lavoranti	nei servizi di istituto	MOF (Manutenzione Ordinaria Fabbricato)	Art.2 1	% di impiegati
Cassino CC	175	106	32	2	1	60%
Civitavecchia CR	75	70	33	6		93%
Civitavecchia CC	528	177	165	5		39%
Frosinone CC	615	70	45	4	15	11,4%
Latina CC	116	67	61	6		58%
Paliano CR	68	28	18	3	12	41%
Rieti CC	493	116	112	3	1	35%
Roma Rebibbia 3 Casa	81	29	10	4		38%
Roma Rebibbia CR	292	103	97	4		33,7%
Roma Rebibbia Femminile	355	96	62	4	6	28,6%
Roma Rebibbia NC	1525	295	240	40	15	21,8%

Roma Regina Coeli	1127	186	175	9	2	19,3%
Velletri CC	622	65	56	6	3	13,8%
Viterbo CC	661	173	147	5		34%

Tabella 5. Lavorazioni presenti negli istituti penitenziario del Lazio a giugno 2023 (nostre elaborazioni su dati del ministero della Giustizia)

Istituto	Lavorazioni	Posti occupati
Civitavecchia CR	Falegnameria	0
Palio CR	Oggettistica materiali vari	3
Palio CR	Pasticceria/Panificio/Pizzeria	2
Palio CR	Vivaio/Serra/Tenimento agricolo/Allevamento	2
Roma Rebibbia 3 Casa	Pasticceria/Panificio/Pizzeria <i>dall'amministrazione penitenziaria)</i>	<i>(non gestita)</i> 10
Roma Rebibbia CR	Fabbri	1
Roma Rebibbia CR	Officina infissi	1
Roma Rebibbia CR	Lavanderia	1
Roma Rebibbia CR	Vivaio/Serra/Tenimento agricolo	1
Roma Rebibbia Femminile	Assemblaggio/Riparazione componenti elettronici <i>(non gestita dall'amministrazione penitenziaria)</i>	4
Roma Rebibbia Femminile	Dematerializzazione documenti cartacei	13
Roma Rebibbia NC	Confezionamento pasti <i>dall'amministrazione penitenziaria)</i>	<i>(non gestita)</i> 3
Roma Rebibbia NC	Data entry/dematerializzazione documenti <i>dall'amministrazione penitenziaria)</i>	<i>(non gestita)</i> 15
Roma Rebibbia NC	Lavanderia <i>dall'amministrazione penitenziaria)</i>	<i>(non gestita)</i> 3
Roma Rebibbia NC	Produzione alimentari <i>dall'amministrazione penitenziaria)</i>	<i>(non gestita)</i> 5

Roma Rebibbia NC	Fabbri	3
Viterbo CC	Fabbri	8
Viterbo CC	Lavanderia	5
Viterbo CC	Sartoria/Maglieria	7
Viterbo CC	Vivaio/Serra/Tenimento agricolo <i>dall'amministrazione penitenziaria)</i>	<i>(non gestita</i> 5

2.7. L'istruzione scolastica e universitaria nei luoghi di privazione della libertà

L'offerta di istruzione primaria e secondaria, assicurata dai Centri di istruzione degli adulti e dagli Istituti scolastici territoriali copre tutti le carceri della regione, anche se ci sono ancora diverse richieste da parte degli istituti penitenziari di assicurare le classi necessarie per gl'iscritti ai corsi della scuola secondaria. Di seguito la ripartizione dell'offerta di istruzione primaria e secondaria nel 2023 per Istituto penitenziario

Istruzione primaria e secondaria negli istituti penitenziari del Lazio

C.C. Cassino	<p>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)</p> <p>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.</p> <p>Attività di tutoraggio per gli studenti universitari.</p> <p>UNICAS Università di Cassino</p> <p>"Sportello per i diritti" attività settimanale a sostegno delle persone private della libertà (colloqui d'informazione /orientamento/supporto) – Convenzione</p>
---------------------	---

	<p>UNICAS Facoltà di Giurisprudenza, Garante dei detenuti Regione Lazio e Direzione C.C. Cassino.</p> <p>In collaborazione con il Dipartimento di Economia e Giurisprudenza: 5 detenuti iscritti a corsi universitari.</p> <p>Corso di Inglese e Spagnolo condotto da due volontarie.</p>
C.R. 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.
C.C. Civitavecchia	<p>CPIA 5</p> <p>Alfabetizzazione e scuola primaria di secondo grado per la sezione femminile e maschile</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 - Attivita la collaborazione con l'Università Roma Tre
C.C. 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; - Università per la media e l'alta sicurezza.
C.C. Latina	<ul style="list-style-type: none"> - Alfabeittzzazione 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.

	<ul style="list-style-type: none"> - 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. - Corso di educazione alla cittadinanza attiva e ai principi della Costituzione rivolto alla popolazione detenuta femminile
C.R. 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>
C.C. Rebibbia Terza Casa	<ul style="list-style-type: none"> - 1 corso di scuola superiore di 1° e 2° livello Istituto tecnico – commerciale IISS J. Von Neumann (numero allievi: 10) - Corso per licenza elementare e scuola media di 1° livello gestita dal CPIA 1: 4 allievi.
C.C. Rebibbia N.C.	<p>Scuola media e alfabetizzazione CPIA 1 Roma</p> <p>Scuola secondaria di 2° livello: IC Von Neumann – Indirizzi tecnico economico e tecnico tecnologico.</p> <p>Poli universitari La Sapienza, Tor Vergata</p>
C.R. Rebibbia	<ul style="list-style-type: none"> - Alfabetizzazione; - CPIA 1. Progetti PON da presentare - 4 Istituti Scuola media Superiore: Istituto tecnico - economico <p>Istituto professionale - servizi commerciali- Istituto tecnico – agrario e Istituto Alberghiero.</p>
C.C. femminile Rebibbia	<ul style="list-style-type: none"> - Corsi di alfabetizzazione – Miur CPIA1; - Scuola elementare - Miur CPIA1; - Scuola Secondaria di 1° livello- Miur CPIA1; - Scuole Secondarie di 2° livello: <p>Istituto tecnico industriale ITIS Neumann;</p>

	<p>Istituto tecnico agrario E. sereni;</p> <p>Liceo artistico Enzo Rossi:</p> <p>Istituto professionale alberghiero Amerigo Vespucci.</p>
C.C. Regina Coeli	<ul style="list-style-type: none"> - Alfabetizzazione; - Scuola primaria; - Scuola secondaria di 2° livello
C.C. Rieti	<p>CPIA n. 6 per corsi I2 (lingua per stranieri), secondaria di primo grado (ex terza media), primo biennio.</p> <p>Istituto "Rosatelli" – corso di scuola superiore professionale.</p>
C.C. Velletri	<p>Corsi scolastici detenuti comuni:</p> <p>CPIA 7; Istituto Alberghiero Ugo Tognazzi; Istituto Superiore Agrario Cesare Battisti</p> <p>Corsi scolastici reparti protetti:</p> <p>CPIA 7 1°, 2° e 3° periodo; Istituto Superiore Agrario Cesare Battisti</p> <p>Corsi Universitari:</p> <p>18 iscritti ai Corsi di laurea Università Roma</p>
C.C. Viterbo	<ul style="list-style-type: none"> - Alfabetizzazione; - Scuola primaria; - Scuola secondaria di 1° livello; - Scuola secondaria di 2° livello.

L'anno 2023 conferma un trend più che positivo per l'ampliamento delle possibilità di frequenza dei percorsi universitari nelle carceri del Lazio. Infatti, c'è stato un aumento considerevole delle nuove immatricolazioni, specialmente per quanto riguarda i grandi atenei del Lazio, così come appare dai dati che si riportano più avanti nel testo. Resta inoltre rilevante l'impegno e la presenza delle altre Università dislocate sul territorio laziale, in merito al sostegno allo studio da assicurare anche a tutti gli Istituti penitenziari presenti nelle province del Lazio.

Il diritto all'istruzione universitaria è sempre assicurata dai protocolli d'intesa stipulati dal Garante con le Università e con il Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria (PRAP).

Al Garante dei detenuti il protocollo d'intesa attribuisce la funzione di raccordo tra le parti e i detenuti iscritti, assicurando l'esenzione dal pagamento della tassa regionale, nonché l'acquisto di libri e di

altri strumenti indispensabili allo studio e il proprio supporto agli studenti detenuti nelle procedure di immatricolazione, iscrizione, nonché nelle altre pratiche riguardanti la carriera scolastica. Al Garante spetta a tal fine la funzione di coordinamento con la Regione Lazio e con DiSCo – Ente regionale per il diritto allo studio e alla conoscenza – affinché assicurino, nell’ambito delle rispettive competenze, il proprio sostegno per fornire agli studenti detenuti gli strumenti indispensabili allo studio e con la Regione Lazio al fine di individuare possibili fondi regionali per il finanziamento delle iniziative.

Nel Protocollo tra Garante e DiSCo 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.

Nell’anno 2023 sono stati vigenti cinque protocolli d’intesa dell’Ufficio del Garante con l’Università degli Studi di Roma Tre, con Sapienza Università di Roma, con l’Università degli Studi di Roma Tor Vergata, con l’università degli Studi di Cassino (Unicas), con l’Università degli Studi della Tuscia (Unitus) e con DiSCo – Ente regionale per il diritto allo studio e la promozione per la conoscenza. L’obiettivo delle intese è quello di favorire l’accesso agli studi universitari delle persone detenute negli istituti penitenziari del Lazio e supportarle nel loro percorso formativo.

L’ufficio del Garante, a partire dalla fine dell’emergenza Covid, avendo riattivato con grande impegno sia il sostegno alle Università per quanto attiene l’ampliamento di un tutoraggio diffuso da parte di tutti gli atenei coinvolti (v. finanziamenti regionali di cui alla Legge 7), sia per quanto riguarda il reperimento dei testi di studio attraverso l’acquisto dei libri, può in questo anno vedere soddisfatte le previsioni per cui risultano raddoppiate le iscrizioni ai corsi universitari.

L’offerta didattica universitaria all’interno degli istituti penitenziari del Lazio coinvolge tutti e 5 gli atenei pubblici del Lazio e gl’iscritti all’Anno accademico 2023-2024 risultano così suddivisi:

Università RomaTre: 102;

- Casa di Reclusione Roma Rebibbia: 23
- CC Rebibbia NC: 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: 74;

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

Università di Cassino e Lazio meridionale (Unicas): 56;

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

Sapienza Università di Roma:53;

- Femminile Rebibbia: 1
- CC Rebibbia NC: 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

Università degli Studi della Tuscia (Unitus): 8;

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

Gli studenti iscritti (compresi i nuovi immatricolati nell'anno accademico 2023-24) presso gl'Istituti penitenziari del Lazio sono dunque 307, con un incremento del 21% rispetto all'anno precedente, quando erano ancora 254.

Tutte le Università, insieme all'ufficio del Garante, malgrado le difficoltà nell'organizzazione e nelle tempistiche relative ai passaggi amministrativi e burocratici, sono impegnate a seguire gli iscritti anche nel caso in cui gli stessi vengano trasferiti ad altra destinazione, tanto nel Lazio quanto nelle altre regioni d'Italia. Nel corso dell'anno, benché siano stati per lo più definite le pratiche d'iscrizione, tutte le università permettono agli studenti detenuti eventuali perfezionamenti per le nuove immatricolazioni, laddove è necessario reperire ancora la documentazione richiesta. Infine, proprio a causa di eventuali trasferimenti e/o difficoltà di altro tipo (familiari, di salute ecc.) non si può escludere una pur minima quanto fisiologica riduzione degli iscritti.

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, dal Garante alla stessa direzione dell'Istituto, nonché al Provveditorato e al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

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.

Sul versante sia dell'istruzione scolastica primaria e secondaria che di quella universitaria, la principale criticità resta quella relativa alla continuità dei percorsi di studio. In generale i problemi che sussistono riguardano i detenuti che non riescono a conseguire il titolo o non riescono a completare l'anno scolastico a causa di trasferimenti o per lo più per abbandono volontario.

Per quanto riguarda l'Università, certo la nascita di poli universitari ha assicurato una maggiore presenza dell'offerta formativa ma rimane anche qui ancora aperta la necessità di assicurare al singolo studente una continuità degli studi presso uno stesso istituto, usufruendo di un ambiente idoneo in cui svolgere le proprie attività di studio e di ricerca (biblioteche fornite, sale studio idonee e sostegno diretto dei tutor). In questo senso il riconoscimento amministrativo e strutturale dei poli universitari dentro gli Istituti individuati a tale funzione, attraverso edifici adibiti esclusivamente a tale funzione, resta la soluzione migliore da attuare.

2.8. Le attività culturali

Le attività culturali che si svolgono negli istituti penitenziari del Lazio sono realizzate soprattutto grazie all'impegno dei soggetti del terzo settore, quali cooperative, associazioni, nonché enti che agiscono anche a titolo volontaristico.

Nell'anno 2023 purtroppo non sono stati confermati i fondi destinati alle "Officine del Teatro sociale", di cui alla legge regionale 29 dicembre 2014, n.15, "Sistema cultura Lazio: disposizioni in materia di spettacolo dal vivo e di promozione culturale", con cui venivano sostenute gran parte delle attività teatrali in carcere.

I molti laboratori teatrali, nonché le altre attività ricreative che si svolgono nei vari istituti regionali, dai laboratori di scrittura, alla redazione di giornali ecc. hanno potuto però contare sui fondi della legge 8 Giugno 2007, n. 7, recante "Interventi a sostegno dei diritti della popolazione detenuta della Regione Lazio", con 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.

Proposta molto significativa che ricorda il legame tra la cultura, in particolare il teatro, e il processo rieducativo dei detenuti, è quella di un premio nazionale promosso dalla Regione Lazio su iniziativa del Garante, per il teatro in carcere da intitolare al carissimo Cosimo Rega, formatosi come autore e attore teatrale nelle carceri di Rebibbia, che ha speso gli ultimi anni prima di detenzione poi in semilibertà a promuovere il teatro in carcere e la cultura della legalità nelle scuole di tutta Italia.

Il 25 ottobre 2023 nello spazio "Lazio Terra di Cinema" dell'auditorium del Parco della Musica di Roma durante la Festa del cinema di Roma, su iniziativa della Vice Capo di Gabinetto Regione Lazio, Civita Di Russo, del Presidente Consiglio Regionale del Lazio, Antonello Aurigemma, della Responsabile Cinema Regione Lazio, Lorenza Lei e dell'Assessora alla Cultura della Regione Lazio, Simona Baldassarre, oltre che del Garante, è stato presentato il premio "Cosimo Rega" per attrici e attori detenuti, proposto dal Garante in occasione della presentazione della Relazione annuale per il 2022. Il premio, intitolato a Cosimo Rega, scomparso due anni fa, all'età di 69 anni, divenuto attore dietro le sbarre, si propone di scegliere la migliore performance attoriale realizzata da una persona detenuta, nell'ambito di una produzione cinematografica o audiovisiva o teatrale realizzata nel proprio istituto penitenziario. Una giuria – composta da attori, registi, magistrati e altre figure esperte nel settore – assegnerà il premio dopo aver visionato i filmati inviati dagli istituti penitenziari, nei termini descritti nel bando a carattere nazionale. Al vincitore, scelto con giudizio insindacabile della giuria, verrà assegnato un premio in denaro e la possibilità di prendere parte ad una produzione cinematografica.

Tale riconoscimento ha l'obiettivo di incentivare la realizzazione di opere teatrali e cinematografiche all'interno degli istituti penitenziari di tutto il territorio nazionale, ritenendo tali attività una delle più efficaci modalità di realizzazione dei percorsi di trattamento rieducativo, in ossequio ai principi costituzionali e alla previsione di cui all'art. 27 dell'Ordinamento penitenziario, ove si stabilisce che devono essere "favorite e organizzate attività culturali, sportive e ricreative e ogni altra attività volta alla realizzazione della personalità dei detenuti e degli internati, anche nel quadro del trattamento rieducativo."

2.9. Le attività di comunicazione e di informazione delle persone detenute verso la cittadinanza

Nel corso del 2023, la Struttura di supporto ha effettuato una ricerca sugli strumenti e sulle forme di comunicazione verso l'esterno utilizzati dalla popolazione detenuta nei 14 istituti penitenziari e nell'istituto penale minorile del Lazio. Il tutto in vista dell'obiettivo di individuare due o tre possibili attività di comunicazione pubblica diretta da parte delle persone detenute da incentivare e promuovere, al fine di ridurre la distanza tra la popolazione detenuta e la cittadinanza e fare conoscere meglio la realtà carceraria della nostra regione.

Ecco, dunque, il prospetto delle attività rilevate nel 2023:

ISTITUTO	ATTIVITÀ
Casa Circondariale di Civitavecchia "G. Passerini"	- Laboratorio di podcasting e digital storytelling presso il settore femminile.
Istituto Penale Minorile di Roma "Casal del Marmo"	- Realizzazione di un giornalino che si chiamerà "Futuro Insieme".
Casa di Reclusione di Roma Rebibbia	- Podcast denominato "Dentro ma fuori" - notiziario "Non tutti sanno".
Casa Circondariale di Roma Rebibbia NC "Raffaele Cinotti"	- Giornale "Dietro il cancello" - podcast del laboratorio "Le voci di dentro", dal titolo "L'Iliade, anche gli eroi piangono"; - "Visto da dentro", pagina domenicale del quotidiano "Il Tempo", scritta dai detenuti; - "Periferica", rivista trimestrale di prossima pubblicazione.
Casa di Reclusione di Paliano	- Progetto editoriale del giornalino "Il Castello degli invisibili"

2.10. *Le misure di comunità e l'accesso alle alternative dal carcere.*

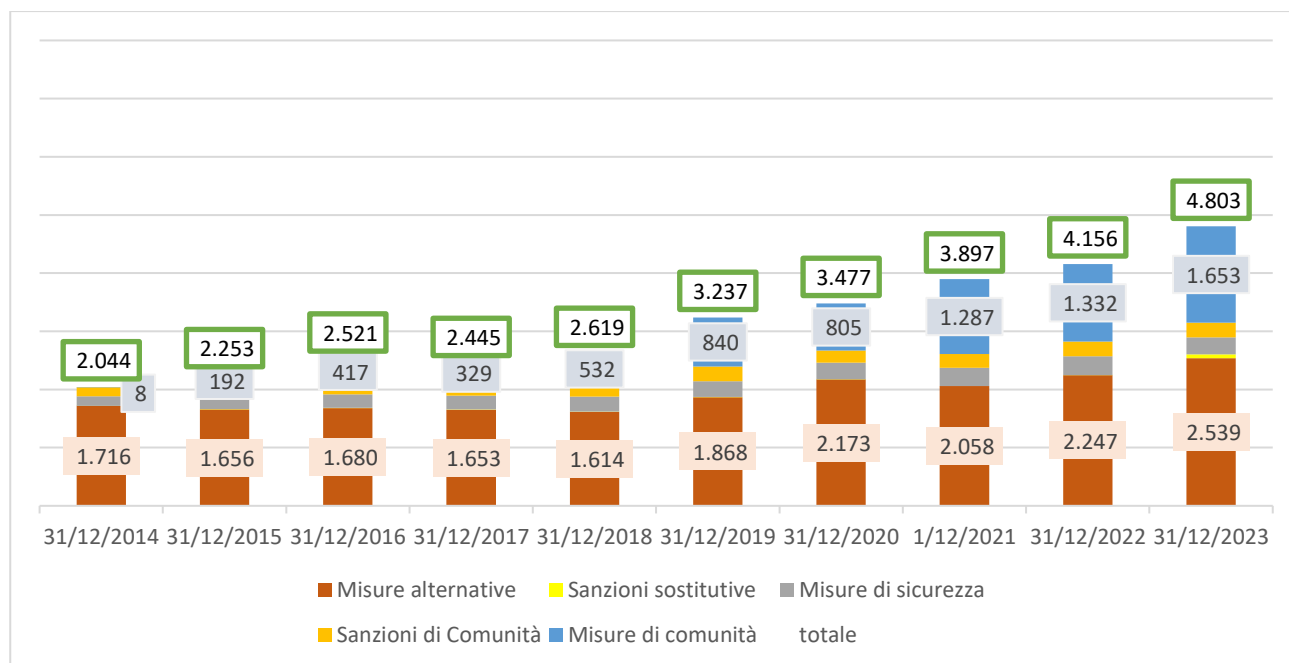
Il sistema dell'esecuzione penale è ormai solo parzialmente detentivo. Il riferimento plurale alle "pene", iscritto nell'articolo 27 della Costituzione, è diventato col tempo, e non senza contraddizioni, una realtà. Il mondo della esecuzione penale esterna non è esplicitamente nel campo di competenza 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 dicembre 2023 erano in esecuzione nel territorio regionale 4.803 misure penali non detentive, distinte tra 2.539 misure alternative alla detenzione (affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare, semilibertà), 290 misure di sicurezza (libertà vigilata), 254 sanzioni di comunità (lavori di pubblica utilità previsti dal codice della strada e dalla legislazione sugli stupefacenti), 64 sanzioni sostitutive (libertà controllata, detenzione domiciliare sostitutiva e lavori di pubblica utilità sostitutivi) e 1.653 misure di comunità (messa alla prova processuale).

Figura 22. Misure penali di comunità per adulti in corso al 31.12.2023. Serie storica 2014-2023.

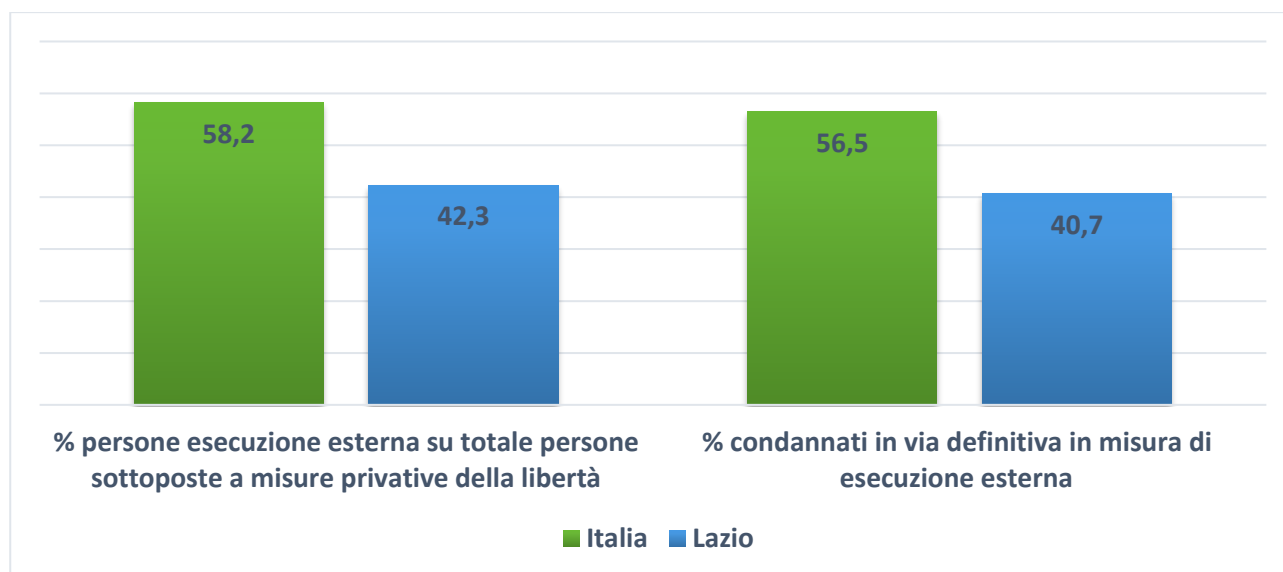


Fonte: Nostra elaborazione su dati Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità -Direzione Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova

Nonostante il costante e progressivo incremento delle misure di comunità anche nel nostro territorio, 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) in corso a livello nazionale il 31 dicembre 2023, raggiungeva la cifra di 83.703, a fronte di 60.166 detenuti. Le misure penali esterne costituivano dunque il 58,18% delle misure penali in esecuzione.

Nel Lazio, invece, essendo in pari data 6.537 le persone detenute, le misure penali esterne costituivano il 42% 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 le differenze: in Italia il 56,50% dei condannati in via definitiva è in esecuzione penale esterna, mentre nel Lazio solo il 40,15% dei condannati è in alternativa al carcere.

Figura 23. Confronto delle distribuzioni percentuali delle misure penali in corso in carcere o all'esterno, in Italia e nel Lazio al 31.12.2023.



Fonte: Nostra elaborazione su dati Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità -Direzione Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

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, 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 2023 i detenuti presenti con una pena residua da scontare inferiore ai due anni erano 1.912 (193 in più rispetto alla stessa data dell'anno precedente) e la loro incidenza sul totale dei presenti era del 29,2%.

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 (sei mesi secondo l'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.

Certamente nel raffronto con la media nazionale pesa il contesto territoriale, le opportunità (abitative, occupazionali, di volontariato) che regioni più ricche offrono al reinserimento dei detenuti o alle alternative sin dall'inizio dell'esecuzione della pena, ma questo non esime gli attori istituzionali locali dalle proprie responsabilità: la Regione e gli Enti locali da una efficace programmazione dei servizi sociali e di inclusione a beneficio delle persone condannate, l'Amministrazione penitenziaria e gli uffici dell'esecuzione penale esterna da una sollecita definizione dei programmi trattamentali per l'esecuzione penale esterna, la magistratura di sorveglianza da una interpretazione della legislazione ispirata al principio del carcere come extrema ratio, e quindi delle misure penali di comunità come prima scelta, dalla libertà così come alla fine della pena.

2.10.1. L'impegno della Regione Lazio

La Regione Lazio con il sostegno della Cassa delle Ammende ha da tempo intrapreso una progettazione di "Potenziamento delle risorse territoriali per interventi d'inclusione sociale delle persone in esecuzione penale".

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, 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 Beneficenza 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.

Finalmente dopo due anni di situazione emergenziale, a novembre 2022 è stato approvato l'avviso pubblico 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.

Il programma regionale intendeva 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 è predisposto un progetto personalizzato d'inclusione sociale (il cosiddetto "pacchetto inclusione") finalizzato all'inserimento o al reinserimento sociale, che indica 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. 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.

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

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. 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. 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 (Ipab), 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.

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

Grazie all'operato dell'Osservatorio sulle misure di comunità presieduto dalla dott. Roberta Palmisano, presidente della IV sezione penale del Tribunale di Roma, il 4 maggio 2022 è stato sottoscritto presso la Corte d'Appello di Roma l'Accordo di rete per lo sviluppo delle misure di comunità. L'accordo prevede il potenziamento delle norme che regolano i percorsi di recupero degli autori di reato e in particolare l'accesso e la fruizione delle cure per i soggetti affetti da patologie psichiatriche o da dipendenze che sono entrati nel circuito penale.

Presso lo Sportello istituito all'interno del Tribunale, i funzionari dell'UEPE svolgono parte della loro attività ed è stata stipulata una Convenzione con l'Università la Sapienza per cui, tramite la piattaforma Jobsoul, studenti si impegnano a svolgervi il proprio tirocinio curriculare. È stata creata la pagina web per l'invio online della domanda di ammissione alla messa alla prova e la prenotazione il colloquio prodromico alla redazione del programma. Nel tempo il sito è stato arricchito e, oltre all'elenco degli Enti convenzionati

per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, è possibile reperirvi anche modelli di provvedimento e altri documenti utili.

Il 13 aprile 2023 il Protocollo per la messa alla prova è stato aggiornato con la previsione, laddove necessario, di programmi integrati di cura e assistenza predisposti da ASL e servizi sociali ed è stata ampliata la platea degli enti convenzionati per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità. Con il medesimo Protocollo sono state concordate linee operative per l'applicazione delle pene sostitutive secondo le quali le pene-programma, ad esclusione della semilibertà, sono costruite attraverso le prescrizioni del giudice sulla base delle informazioni fornite dall'avvocato, riservando l'eventuale intervento dell'UIEPE, se necessario alla fase dell'esecuzione.

Infine, è stato redatto un elenco di strutture che svolgono interventi di accoglienza abitativa ed azioni di sostegno all'integrazione sociale, per sopperire alla carenza di strutture accreditate e di residenze per i soggetti privi di dimora e in condizione di marginalità sociale. Al riguardo l'Osservatorio ha programmato di sviluppare, in collaborazione con Roma Capitale, "la fruizione della diversificata e articolata offerta di Servizi in ambito socio assistenziale, culturale, di orientamento e inserimento lavorativo".

2.11 "Eventi critici": morti e atti di autolesionismo nei luoghi di privazione della libertà nel Lazio

Dopo il 2022, *annus horribilis* per le morti nei luoghi di privazione della libertà, in cui si sono suicidate 84 persone all'interno delle carceri italiane di cui 7 nel Lazio - il numero più alto di suicidi registrato in Italia dal 2000, ovvero da quando questi dati sono stati resi disponibili a livello nazionale, nel 2023 nel Lazio sono aumentati gli atti di autolesionismo passati da 1.153 a 1.161, mentre i decessi e i suicidi sono lievemente diminuiti, allineandosi sostanzialmente a quelli dell'anno precedente. Nel 2023 in tutto il Paese i suicidi sono stati 71 di cui 6 nel Lazio.

Tabella 6. Atti di autolesionismo, decessi, di cui suicidi nelle carceri del Lazio. Annualità 2020-2023

	Atti di autolesionismo				Decessi				di cui suicidi			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
CC CASSINO	63	30	56	158	0	0	0	1	0	0	0	0
CR CIVITAVECCHIA	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CC CIVITAVECCHIA	51	51	59	54	0	0	3	1	0	0	0	0
CC FROSINONE	71	106	98	150	1	2	2	3	0	1	1	1
CC LATINA	18	23	17	26	0	0	0	0	0	0	0	0
CR PALIANO	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CC RIETI	32	26	41	64	4	0	1	0	0	0	0	0

CC REBIBBIA NC	232	209	246	169	7	0	4	7	3	0	2	0
CC REGINA COELI	202	244	260	256	4	3	9	6	2	1	2	5
CC REBIBBIA FEMMINILE	53	31	37	24	2	2	1	1	0	0	1	0
CR REBIBBIA ROMA	35	28	75	60	2	2	2	0	0	1	0	0
CC REBIBBIA 3^ CASA	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
CC VELLETRI	71	94	126	71	1	1	2	2	0	0	1	0
CC VITERBO	113	161	138	128	1	2	1	3	0	0	0	0
TOTALE	953	1.004	1.153	1.161	22	12	25	24	5	3	7	6

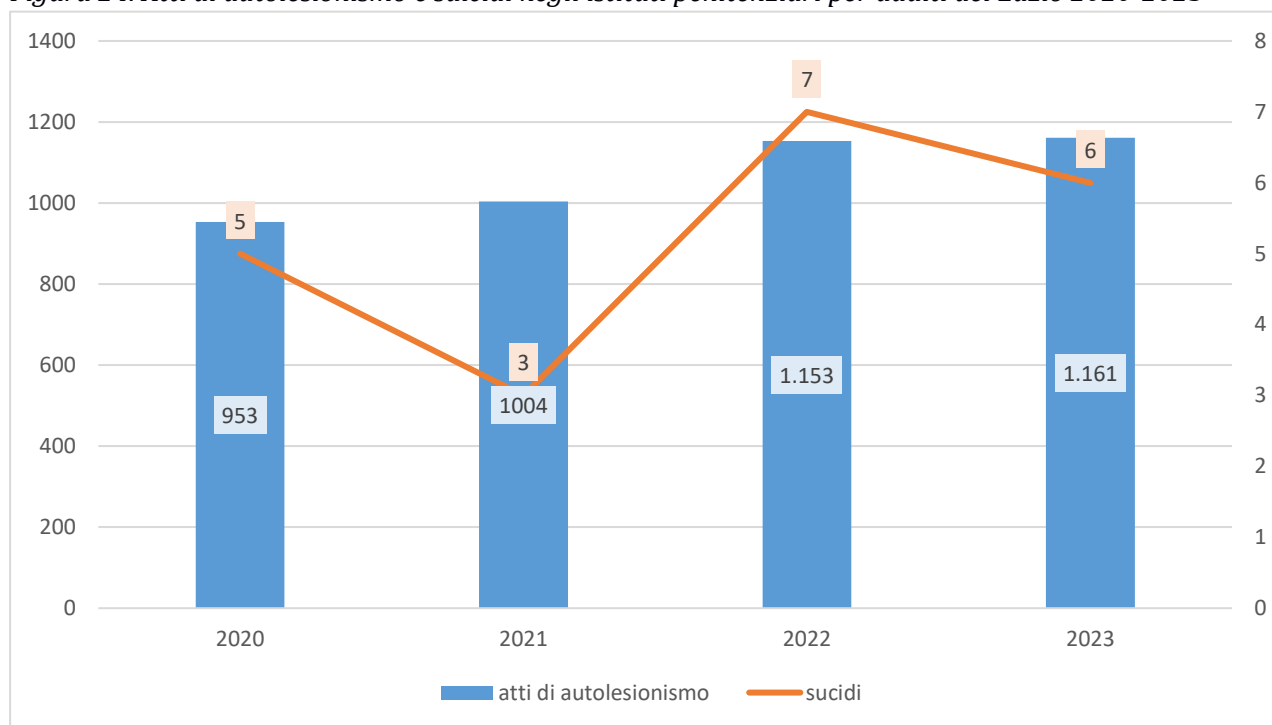
Fonte: Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria di Lazio, Abruzzo e Molise

Nello specifico, va sottolineato che ben cinque suicidi sui sei si sono verificati nel carcere di Regina Coeli ai quali si aggiungono altre due persone che si sono tolte la vita nei primi mesi di quest'anno. Nel complesso, dal 2020 al momento in cui scriviamo in questo istituto di pena si sono verificati 12 suicidi accertati, si tratta del numero più elevato tra tutti i penitenziari d'Italia. Cinque dei sette suicidi verificatisi a Regina Coeli tra il 2023 e il 2024 sono accaduti nella VII sezione, già oggetto di plurime raccomandazioni da parte di questa Autorità di garanzia, del Garante nazionale e della Garante comunale a ogni livello dell'Amministrazione penitenziaria.

Nel 2023 i suicidi nel Lazio sono stati tre di nazionalità italiana e tre stranieri, tutti molto giovani, fra i 21 e 35 anni. Se l'alto numero di suicidi e di atti di autolesionismo è spia di condizioni di disagio che andrebbe indagata con attenzione dall'Amministrazione penitenziaria, i numerosi casi di aggressioni al personale penitenziario o sanitario, 427 casi nel Lazio nel solo 2023 (dati Prap) sono indice di tensioni costanti e diffuse. Da non dimenticare nel 2023 le quindici persone morte per cause naturali e i due casi di omicidi (era dal 2019 che nelle carceri del Lazio non se ne rilevavano, secondo i dati forniti dal Prap).

Naturalmente, per ciascun caso di morte occorso in ambito penitenziario, sono stati avviati accertamenti dalle competenti Procure della Repubblica in ordine alle circostanze dei singoli casi e a eventuali responsabilità personali.

Figura 24. Atti di autolesionismo e suicidi negli istituti penitenziari per adulti del Lazio 2020-2023



Fonte: Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria di Lazio, Abruzzo e Molise.

Quanto sopra esposto avviene nonostante dal 2018 le aziende sanitarie locali, d'intesa con gli istituti penitenziari interessati, abbiano adottato il "Piano locale di prevenzione delle condotte suicidarie", relativo agli istituti di Civitavecchia, Latina, Rebibbia, Regina Coeli, Rieti e Velletri, 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". 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 e aggiornato nell'ambito del Tavolo interistituzionale istituito presso la direzione generale della Asl.

Ai fini della prevenzione del rischio suicidario, va segnalata la buona prassi messa in atto negli istituti penitenziari di Civitavecchia e Regina Coeli, dove le rispettive unità operative di salute mentale delle asl di riferimento hanno realizzato progetti formativi di detenuti *peer supporter*, volti all'orientamento, alla prima assistenza e alla segnalazione alle equipe multidisciplinari dei compagni di detenzione in difficoltà.

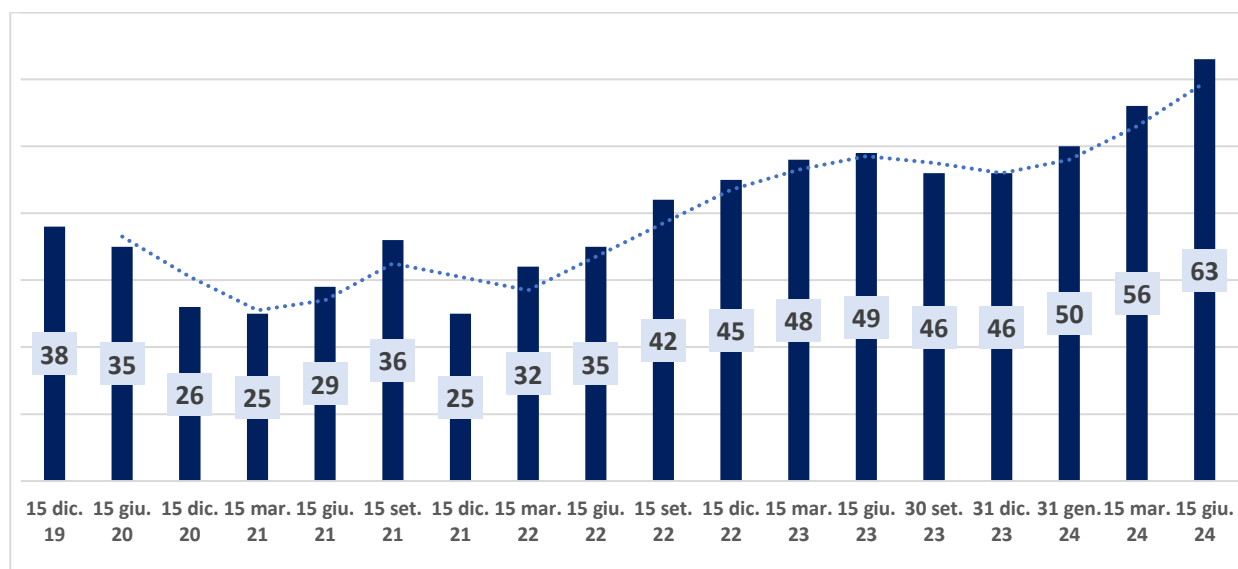
3. IL SISTEMA DELLA GIUSTIZIA MINORILE

Il minorente sottoposto a procedimento penale è preso in carico fin dall'inizio dall'Ufficio di servizio sociale per i minorenni (Ussm), che segue tutte le fasi del procedimento, in particolare l'attuazione dei provvedimenti giudiziari che non comportano una limitazione totale della libertà. Gli altri servizi della giustizia minorile hanno carattere di residenzialità e intervengono nelle diverse fasi dell'iter penale, secondo i provvedimenti disposti dall'autorità giudiziaria: i Centri di prima accoglienza (Cpa), le Comunità e gli Istituti penali per i minorenni (Ipm).

3.1 L'Istituto penale minorile Casal del Marmo a Roma

Nell'Istituto penale minorile Casal del Marmo di Roma, alla data del 31 dicembre 2023, risultavano presenti 46 persone di cui 39 uomini e 7 donne. A metà dicembre 2022 gli ospiti di Casal del Marmo erano 43 e prima della pandemia, nel dicembre del 2019, 38. Si sta quindi verificando un incremento dei numeri dei presenti che risulta ulteriormente accentuarsi in questi primi mesi del 2024. Infatti, alla data del 15 giugno di quest'anno i presenti risultavano 63.

Figura 25. Minorenni e giovani adulti presenti nell'Ipm Casal del Marmo tra il 15 dicembre 2019 e il 15 giugno 2024



Fonte: elaborazioni su dati del sistema informativo dei servizi minorili

Nel 2023 gli ingressi sono stati 177 in crescita rispetto ai 172 del 2022. I dati riportati nel grafico sottostante mostrano come gli ingressi di detenuti stranieri siano costantemente, superiori a quelli dagli italiani (nel 2023 sono stati 118 vs. 59).

Considerato che il sistema della giustizia penale minorile considera la detenzione come *extrema ratio*, e che quindi molti degli ospiti dei Cpa non dovrebbe arrivare in Ipm, come è stato in passato (cfr. grafico seguente), il rapporto tra ingressi nel Cpa (155 nel 2023) e ingressi in Ipm (177 nel 2023) è indice di un'anomalia generale del sistema che, peraltro testimonia che la maggior parte degli ingressi a Casal del Marmo arriva da altri istituti, in una mobilità interna alla rete degli istituti penali per minori, a sua volta indice di una difficoltà di gestione dei suoi ospiti che non aiuta il percorso rieducativo e di reinserimento sociale delle ragazze e dei ragazzi soggetti a misura penale detentiva.

Figura 26. Ingressi nell'Ipm Casal del Marmo durante l'anno. Serie Storica 2010-2023

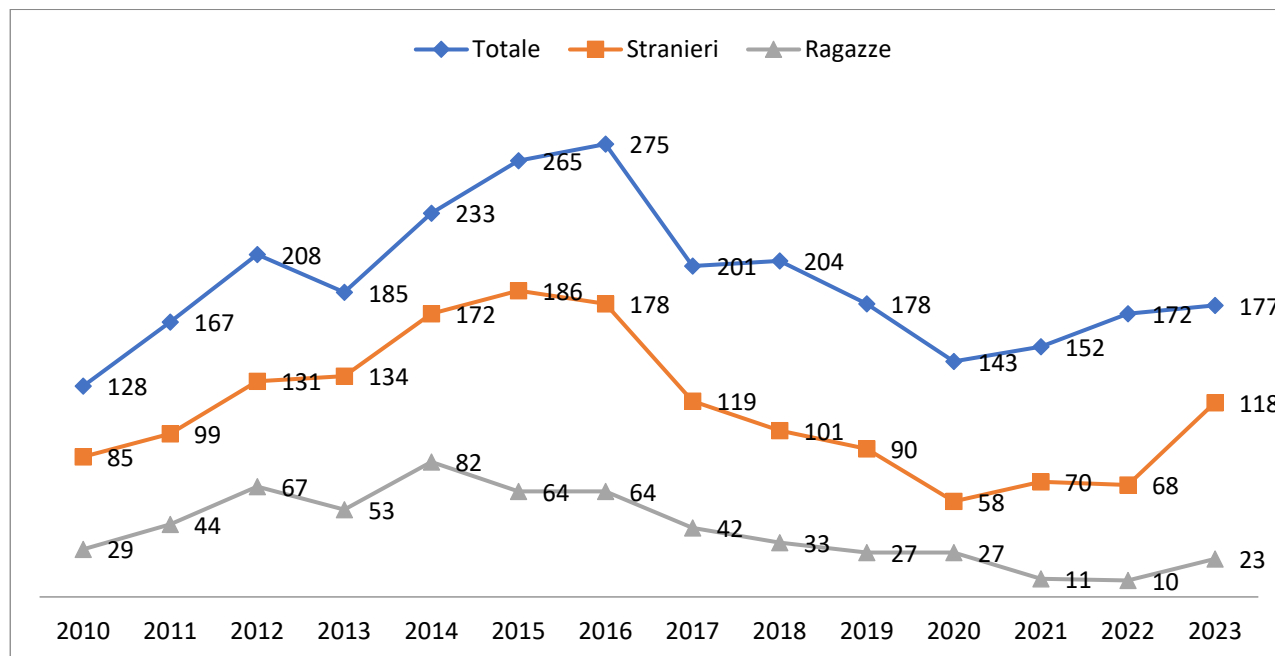
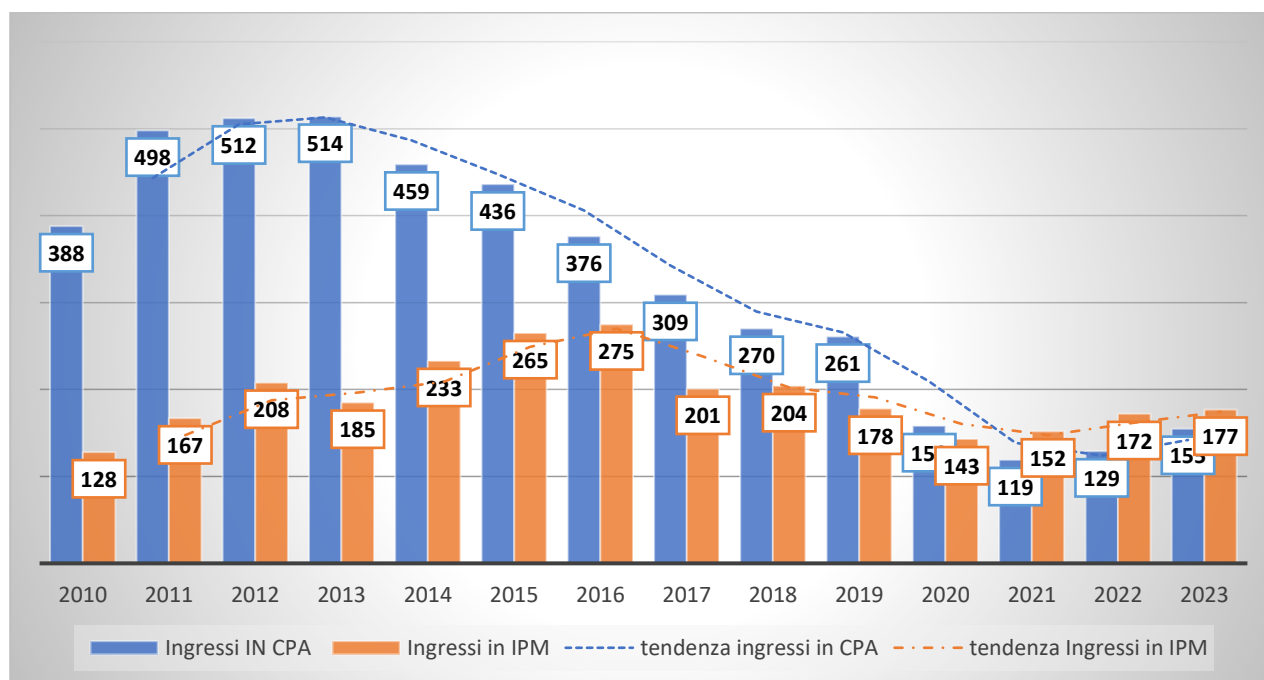


Figura 27. Confronto delle serie storiche 2020-2023 degli ingressi in Ipm e nelle Cpa del Lazio



3.1.1. Gli spazi e le condizioni di detenzione.

L'Istituto penale minorile (Ipm) Casal del Marmo, unico nel Lazio, è in grado di ospitare 24 detenute nella palazzina femminile e 45 detenuti nelle due palazzine maschili (una destinata ai giovani adulti, l'altra ai minorenni). La popolazione detenuta è quindi divisa in base all'età e al genere. Il complesso ospita poi una quarta palazzina, chiusa da diversi anni per la quale non si è ancora provveduto ad avviare un progetto di ristrutturazione, nell'attesa di una decisione circa la sua destinazione d'uso.

Durante il 2023, diversi sono stati i momenti di tensione nell'Istituto penale minorile Casal del Marmo, a conferma delle criticità che sta vivendo (non solo e non principalmente a Roma) il circuito detentivo minorile; criticità che rischiano di essere aggravate dalla stretta del cd. "di Caivano", soprattutto se non verranno adeguate le risorse umane e finanziarie affinché questi istituti possano effettivamente adempiere allo scopo rieducativo della pena.

Nel frattempo, il Dipartimento ha deciso di trasferire a Casal del marmo, nella struttura immobiliare dell'Ipm, il Centro di prima accoglienza cittadino. Al di là della criticità indotta dall'ubicazione del Cpa presso l'Ipm, che viola l'intento della riforma della giustizia minorile di non

associare i minori al carcere se non in casi di estrema necessità, quando dopo il fermo non sia stata individuata una soluzione giuridica e alloggiativa alternativa alla detenzione,

Per ogni detenuto viene stilato un programma individualizzato con l'equipe che diviene anche punto di riferimento per le esigenze del ragazzo. Tale equipe svolge il delicato ruolo di attivare e mantenere costanti rapporti con le famiglie al fine di consentire ai familiari di accedere a tutte le informazioni necessarie sulla detenzione del proprio congiunto; inoltre, laddove praticabile, essa realizza colloqui strutturati e programmi di trattamento di sostegno. La risposta ai bisogni dell'utenza viene, dunque, per quanto possibile, declinata nel progetto individualizzato, relativamente alle risorse personali, familiari e di contesto sociale di riferimento e di accoglienza.

Nonostante le relazioni con i familiari vengano coltivate il più possibile, manca ancora 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.

Secondo le indicazioni del dlgs 121/2018, inoltre, i ragazzi detenuti nel circuito minori e giovani adulti dovrebbero avere la possibilità di svolgere anche "visite prolungate" con i familiari, all'interno di unità abitative dove poter ricreare l'ambiente domestico e consumare i pasti, per un massimo di quattro volte al mese per quattro/sei ore. Questa opportunità risulta essere allo stato attuale difficilmente applicabile nella realtà detentiva romana per motivi di spazi, di disponibilità di personale di sicurezza e di chiare disposizioni relative alla disponibilità economica per la realizzazione delle "unità abitative".

A seguito di quanto disposto nel dlgs 121/2018 relativamente all'aumento del numero delle telefonate con i familiari autorizzate ai ragazzi (due/tre telefonate a settimana, per un massimo di 20 minuti ciascuna), nell'Istituto Casal del Marmo si è reso necessario realizzare importanti lavori di modifica della rete telefonica, non idonea a reggere un carico così importante di chiamate.

Resta inalterata la normativa dipartimentale che prevede 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. Questo rende spesso estremamente complessa e frammentaria 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 limitazione.

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. Come negli anni precedenti, permane la necessità di incrementare tale servizio, in un contesto dove la percentuale di stranieri è alta e in cui le fragilità sono maggiori in relazione non solo al regime detentivo ma anche all'età.

Continua ad essere prioritaria la necessità di un miglioramento del sistema di rete internet e utilizzo di sistemi informatici: si rimarca ancora l'assenza di un servizio di email per i ragazzi, di un'attività digitale - seppure controllata e messa in sicurezza - almeno a fini educativi.

3.1.2. Le attività scolastiche, formative e lavorative.

Nell'Ipm di Casal del Marmo sono proposte attivazioni di corsi scolastici, anche con i programmi scolastici obbligatori, le cui tipologie vanno dall'alfabetizzazione primaria alla scuola secondaria di 1° e 2° grado e allo studio universitario, oltre che ai corsi modulari specifici. I corsi di scuola secondaria di secondo grado sono gestiti dall'Istituto alberghiero Domizia Lucilla, ma il cambiamento in corso della popolazione detenuta, spesso frequentante già la scuola secondaria di 2° grado ma con indirizzo diverso dall'alberghiero, spinge all'abbandono degli studi o nella migliore delle ipotesi alla ripetizione dell'anno.

Completano il quadro delle attività le esperienze lavorative, che, nel periodo in esame, riguardano prevalentemente il settore dell'edilizia e del giardinaggio, della cucina e della ristorazione. Diverse le attività formative programmate: l'offerta di questo tipo di percorsi è molto varia, e in alcuni casi anche continuativa nel tempo (laboratori di pizzeria e falegnameria, avviati e rinnovati da anni, laboratori di serigrafia, lavorazione metalli e giardinaggio). Permane però il problema della certificazione professionale per i detenuti che frequentano i corsi.

Il 10 novembre 2023 è stato inaugurato il Pastificio Futuro, il laboratorio artigianale di pasta realizzato, in un edificio da tempo in disuso, all'interno del complesso del carcere minorile, ma con entrata autonoma dall'esterno. L'opera è stata realizzata da Gustolibero, società cooperativa sociale onlus, con il sostegno della Conferenza episcopale italiana e di Caritas Italiana e in sinergia con la direzione dell'Istituto penale minorile Casal del Marmo, il Centro della giustizia minorile Lazio-Abruzzo-Molise, il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, le diocesi di Roma e di Porto – Santa Rufina. Il Pastificio Futuro potrebbe occupare fino a venti ragazzi. Per il momento l'iniziativa è partita con tre addetti: una ragazza ospite dell'Ipm in "lavoro esterno", un ventenne affidato ai servizi sociali e un altro che vive in comunità.

3.1.3. Il personale

La carenza di personale, di polizia e dirigenziale, negli anni ha portato gravi problemi alla gestione degli Ipm e a quello di Casal del marmo specificamente. Problemi dettati dalla temporaneità degli incarichi dirigenziali e dalla esperienza maturata dal personale in un ambiente

affatto diverso come quello del sistema penitenziario per adulti. Dobbiamo quindi registrare con favore e fiducia la presa di servizio, nel 2023 di un nuovo direttore, vincitore di un concorso riservato a dirigenti di Istituti penali per minori e stabilmente assegnato all'Ipm di Roma.

Continua però a essere importante la situazione della carenza di personale sia di polizia, che nel comparto amministrativo, in particolare nella ragioneria. La carenza di personale di polizia penitenziaria determina spesso, anche in Ipm, l'annullamento o la limitazione di importanti attività trattamentali. Per la stessa ragione, non è possibile garantire sorveglianze a vista qualora ce ne fosse la necessità, né svolgere i colloqui con i familiari nei giorni festivi e prefestivi, come indicato nell'art. 19 del Decreto legislativo 121/2018, secondo il quale i giovani detenuti hanno diritto a otto colloqui mensili della durata di 60-90 minuti ciascuno, di cui almeno uno in un giorno prefestivo o festivo.

3.1.4. L'assistenza sanitaria

Nell'Ipm di Roma non è presente una guardia medica h24, ma la vicinanza dell'ospedale San Filippo Neri ha finora sempre garantito interventi tempestivi anche in casi di urgenza. Peculiare criticità emersa durante il 2023: i lavori per permettere il trasferimento del Cpa hanno avuto come conseguenza lo spostamento dell'area sanitaria in container provvisori, giudicati dal personale sanitario non idonei allo svolgimento delle attività assistenziali.

La Asl Roma 1, competente territorialmente per l'assistenza sanitaria alle detenute e ai detenuti dell'Ipm di Roma, sta provvedendo a stilare il nuovo regolamento di presa in carico sanitaria dei ristretti minori, con particolare attenzione al trattamento del disagio psichico. Al momento, la cura della salute mentale è affidata al servizio Tutela salute mentale e riabilitazione dell'età evolutiva (Tsmree) della Asl e realizzata in istituto attraverso la presenza di tre dirigenti psicologi e uno psichiatra.

Peculiari difficoltà emergono nella definizione di piani di trattamento condivisi con i servizi sociosanitari laddove siano amministrativamente, se non territorialmente distanti dal distretto su cui insiste l'Ipm.

3.2. Il Centro di prima accoglienza (Cpa)

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 territorialmente competente. Nel 2023 i minori che hanno fatto ingresso nel Cpa di Roma sono stati 155 (di cui 84 italiani e 71 stranieri); le ragazze sono state 18. Rispetto al 2022 si è registrato

un incremento di 26 unità, infatti, nel 2022 i minori che aveva fatto ingresso nel Cpa erano stati 129 (di cui 48 stranieri e 81 italiani); le ragazze erano state 16.

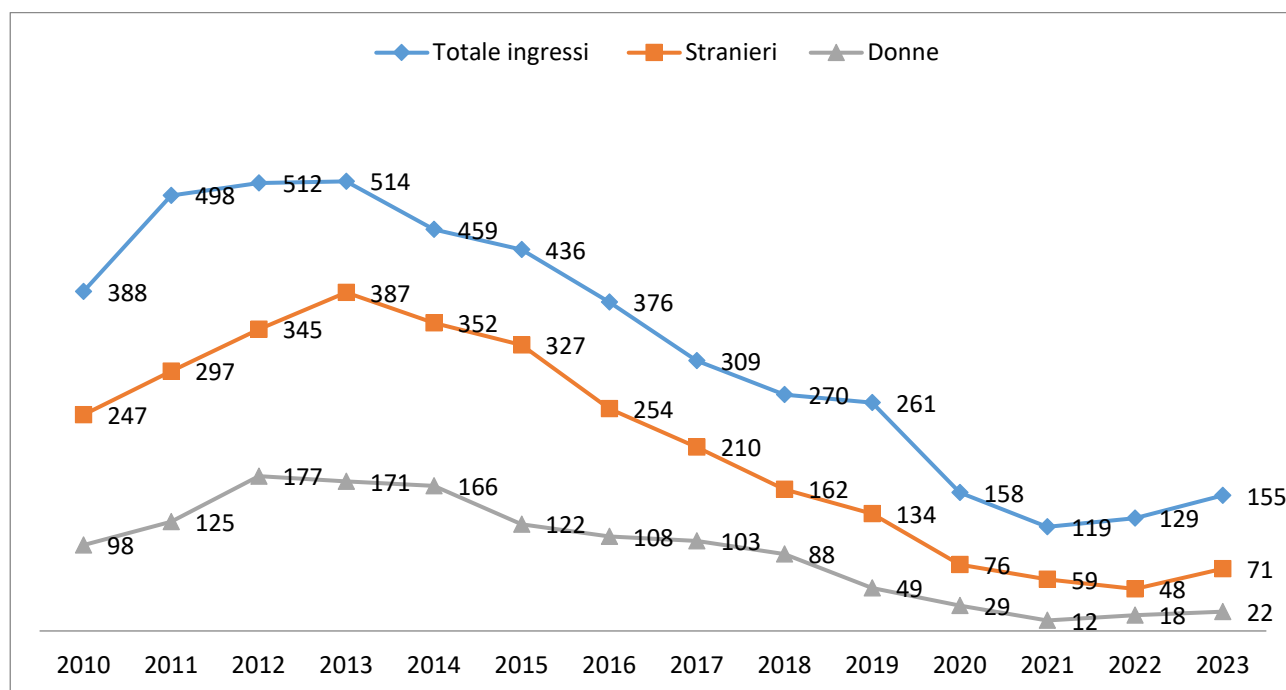
Tabella 7. Ingressi nel Cpa di Roma. Serie storica 2010-2023 secondo la nazionalità e il sesso

Anno	Nazionalità		Genere		Totale
	Italiani	Stranieri	m	f	
2010	141	247	290	98	388
2011	201	297	373	125	498
2012	167	345	335	177	512
2013	127	387	343	171	514
2014	107	352	293	166	459
2015	109	327	314	122	436
2016	122	254	268	108	376
2017	99	210	206	103	309
2018	108	162	182	88	270
2019	127	134	212	49	261
2020	82	76	129	29	158
2021	60	59	107	12	119
2022	81	48	113	16	129
2023	84	71	137	18	155

Fonte: Sistema Informativo Servizi Minorili

Come mostra il grafico di seguito riportato, nonostante gli incrementi del 2022 e del 2023, il numero di ingressi nel Cpa di Roma rimane comunque ancora inferiore rispetto al periodo pre pandemico e negli ultimi dieci anni si è ridotto di ben 359 unità (dalle 514 del 2013 alle 155 dell'ultimo anno). Questo, giova dirlo, può essere indice di un eccesso di allarme intorno alla devianza minorile, almeno nel bacino di riferimento del Cpa di Roma.

Figura 28. Ingressi nel Cpa di Roma. Serie storica annuale 2010-2023



Fonte: Nostra elaborazione su dati del Sistema informativo servizi minorili

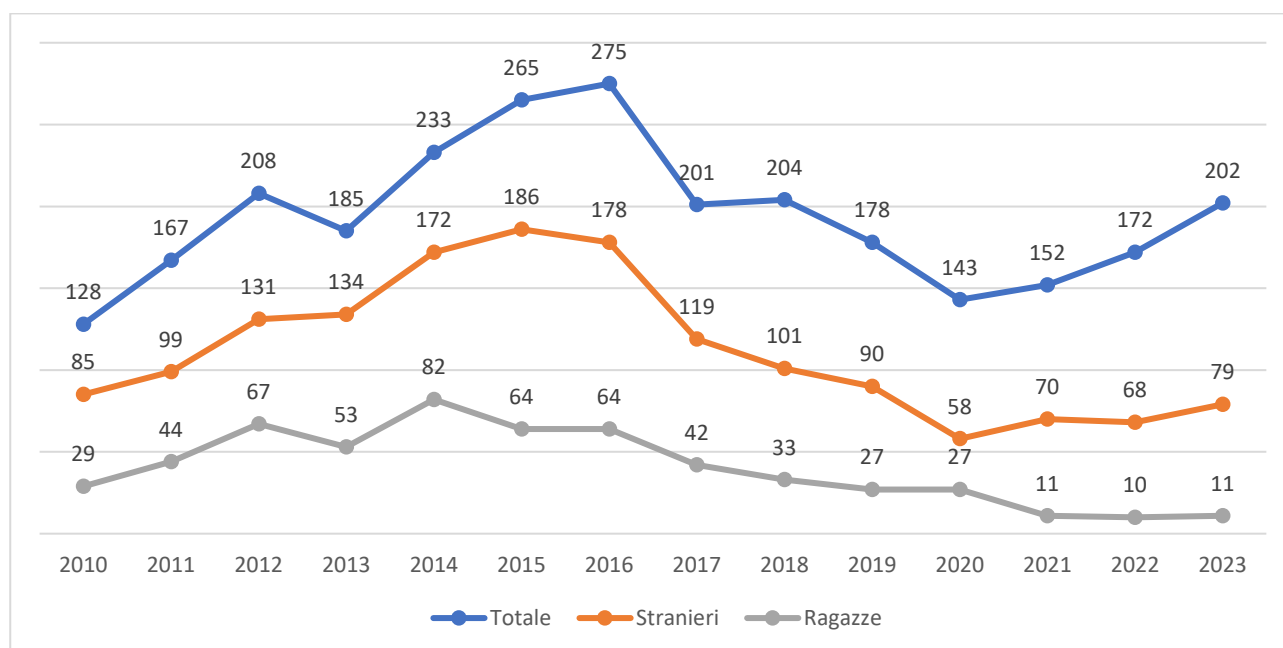
3.3. Le comunità per minori

Il collocamento in comunità è una misura disposta nell'ambito di diversi tipi di provvedimento giudiziario. In fase di indagini, a seguito dell'udienza del giudice per le indagini preliminari, può essere applicata al minore una misura cautelare personale, tra cui la più frequente è il collocamento in comunità, seguita dalla permanenza in casa, dalla custodia cautelare negli Istituti penali minorili e, infine, dalle prescrizioni. In un numero considerevole di casi l'ingresso in comunità avviene perché prescritto dal giudice nell'ambito di un provvedimento di messa alla prova (art. 28 D.P.R. 448/88), quando ritenga preferibile che il minore svolga il periodo di prova o una parte di esso in una struttura socioeducativa. E poi, naturalmente, la comunità può essere il luogo di residenza alternativa al carcere del minorenne condannato.

Nel 2023 sono stati 202 gli ingressi in comunità deputate all'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria resi nei confronti di minorenni autori di reato. Gli stranieri sono stati 79, le ragazze 11. Va sottolineata la diversa distribuzione dei ragazzi stranieri, che costituiscono il

39% degli ingressi in Cpa, ma il 46% di quelli che entrano in comunità e soprattutto il 66% degli ingressi in Ipm. Si tratta di una tendenziale divaricazione indice, se non altro, della disuguaglianza di risorse relazionali e sociali dei minori stranieri rispetto agli italiani.

Figura 29. Collocamenti nelle comunità per minori nel Lazio. Serie storica annuale 2010-2023



Fonte: nostra elaborazione su dati del Sistema informativo servizi minorili

Nel 2023 il Garante e la dirigente del Centro per la giustizia minorile (Cgm) per il Lazio, l’Abruzzo e il Molise, Anna Maria Santoli, hanno convenuto che l’ufficio del Garante sarà invitato a partecipare alle azioni di monitoraggio che il Cgm è tenuto a svolgere sulle comunità che ospitano minori e giovani adulti in esecuzione penale (attualmente 91 nella regione).

4. LE MISURE PRIVATIVE DELLA LIBERTÀ PER MOTIVI DI SALUTE

Alla luce della legge istitutiva, il Garante interviene nella promozione e nel riconoscimento dei diritti, tra le altre, delle persone a qualsiasi titolo sottoposte a misure restrittive della libertà personale o interdette ai sensi dell'articolo 414 del codice civile presenti:

- nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza;
- nelle comunità terapeutiche;
- nelle residenze socioassistenziali;
- nelle strutture sanitarie in quanto sottoposte a trattamento sanitario obbligatorio.

Costituisce questo l'ambito delle strutture socio-sanitarie e assistenziali su cui esercita la propria competenza, a partire dalla triplice condizione

- di essere destinatari di provvedimenti giudiziari penali, come nelle Rems, nelle comunità terapeutiche o nelle residenze socioassistenziali, se in misura alternativa alla detenzione;
- di essere interdette ai sensi dell'articolo 414 del codice civile e ospitate da comunità terapeutiche o residenza socio-assistenziali;
- di essere sottoposte a trattamento sanitario obbligatorio nelle forme previste dalla legge.

4.1 le Residenze per l'esecuzione delle misure di Sicurezza (Rems)

La riforma che ha portato alla chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari ha previsto come *extrema ratio* dell'intervento rivolto alle persone giudicate non imputabili perché incapaci di intendere e di volere al momento del fatto, ma socialmente pericolose, l'internamento a fini riabilitativi in apposite strutture del Servizio Sanitario Nazionale denominate appunto Residenze per l'Esecuzione di Misure di Sicurezza.

4.1.1. La rete Rems nel Lazio

Nel Lazio attualmente sono attive sei Rems, a Ceccano (Fr), Palombara Sabina (Rm), Subiaco-Castore, Subiaco-Polluce (Rm) e Rieti per pazienti di sesso maschile e a Pontecorvo (Fr) per ospiti di sesso femminile. 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 Liguria⁵. Originariamente, la Rems Rieti era stata progettata per l'accoglienza di ospiti di sesso femminile, in luogo di quella provvisoria di Pontecorvo, che avrebbe dovuto chiudere alla sua apertura, mantenendo la capienza complessiva di 91 posti su base regionale (comunque superiore alla media nazionale per abitanti). Invece, per far fronte alla domanda di internamento eccedente i posti progettati, la Rems di Rieti sin dalla sua inaugurazione è stata ridestinata a ospitare fino a 15 uomini, tenendo in vita quella frusinate per le donne.

Nel corso del 2023 è stata inaugurata la nuova Rems "Polluce" di Subiaco, nella quale sono stati successivamente trasferiti i pazienti ristretti nella Rems "Merope" di Palombara Sabina, che sarà trasformata in altra tipologia di residenza. Con delibera 13/2024 della Direzione regionale Salute e integrazione socio-sanitaria, sono stati definiti i requisiti minimi autorizzativi e quelli ulteriori di accreditamento delle "Strutture Residenziali per la Libertà Vigilata" (RE.LI.VI). Già il Decreto del Commissario ad acta 486/2019 aveva stabilito la riconversione, in via sperimentale, di una delle due Rems site nel comune di Palombara Sabina, in "Struttura residenziale per la libertà vigilata (Relivi)" al fine di ospitare pazienti in libertà vigilata, siano essi stati precedentemente internati in Rems, con successiva modifica della misura di sicurezza a non detentiva, ma con bisogni riabilitativi volti ad un futuro inserimento, ad esempio, in struttura residenziale extraospedaliera (Srtr/SRSR); siano essi pazienti già accolti in strutture residenziali territoriali, ma successivamente destinatari di misura di sicurezza non detentiva.

Attualmente la Unità operativa Rems del Dipartimento di salute mentale della Asl di Frosinone, che gestisce la Rems di Ceccano e quella di Pontecorvo, dichiara l'indisponibilità ad accogliere nuovi ingressi, anche a fronte di possibili dimissioni, specie per quanto riguarda la sede di Pontecorvo, a causa di una grave carenza di personale dirigente e tecnico della riabilitazione, non compensato da bandi concorsuali che pure sono stati indetti. La Rems di Ceccano opera con un solo psichiatra, mentre quella di Pontecorvo senza alcun dirigente psicologo, ed entrambe con un solo tecnico della riabilitazione.

4.1.2. Le presenze nelle Rems del Lazio

Al 31 dicembre 2023 risultavano ospitate nelle Rems del Lazio 76 persone sui 106 posti di capacità a pieno regime⁶.

⁵ 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 residenza/domicilio.

⁶ Le Rems del Lazio non sono mai state utilizzate a pieno regime per una serie di ragioni:

- Il rispetto rigoroso del rapporto personale/pazienti delle strutture sanitarie che riduce di fatto la capienza in caso di assenze prolungate, trasferimenti o pensionamenti non compensati da nuove assegnazioni;
- La necessità di riservare il posto in Rems ai pazienti in misura esterna provvisoria;
- Necessità cliniche che spingono i dirigenti sanitari a evitare la coabitazione di più persone nella stessa stanza

Tabella 8. Persone internate nelle Rems del Lazio per posizione giuridica al 31.12.2023.

	In misura di sicurezza definitiva	In mds post-detentiva	In misura di sicurezza provvisoria	Totale presenze	Capacità a pieno regime
SUBIACO	6	1	8	15	20
PALOMBARA-MEROPE	11	0	5	16	20
PALOMBARA-MINERVA⁷	7	1	8	16	20
CECCANO	5	2	5	12	20
RIETI	4	0	6	10	15
PONTECORVO (femminile)	3	0	4	7	11
TOTALE	36	4	36	76	106

Fonte: Regione Lazio, Direzione salute e integrazione socio-sanitaria, sanità penitenziaria e Rems

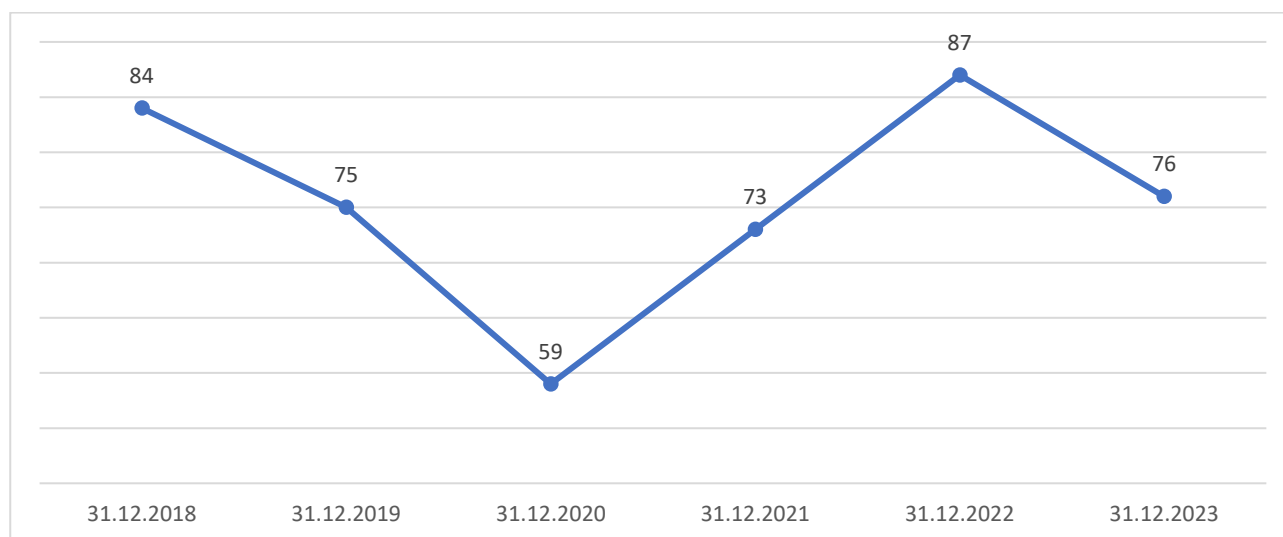
Il 31 dicembre del 2022 i presenti erano 87 e l'anno precedente 73. Tra il 2018 il numero dei presenti in Rems risulta variabile con un massimo di 87 che si è verificato lo scorso anno e un minimo di 59 del 2020 determinato dalle misure di contenimento sanitario connesse all'emergenza Covid-19.

Uno dei nodi problematici relativi a queste strutture è il tempo di permanenza medio nelle strutture che si è sensibilmente aggravato dai 585 giorni del 2022 ai 764 (quindi superiore a due anni) del 2023. L'incremento di quasi 200 giorni in un solo anno merita di essere approfondito dalla Direzione regionale competente, affinché ne siano individuati i possibili fattori, siano essi interni alle dinamiche e alle risorse delle singole Rems, siano essi ascrivibili al rapporto con i servizi territoriali di riferimento, alla rete delle strutture residenziali terapeutiche o generaliste o ai tempi delle decisioni giurisdizionali.

- Durante l'emergenza Covid, le misure di prevenzione della diffusione del virus e quelle di isolamento in caso di infezione.

⁷ Come si è accennato *supra*, la Rems Minerva di Palombara sabina, a partire dall'inizio del 2024 è stata chiusa per far posto alla futura Residenza per le libertà vigilate. I suoi pazienti sono già stati trasferiti nella nuova Rems (equivalente per capacità) di Subiaco "Polluce".

Figura 30. Pazienti ospitati nelle Rems del Lazio al 31.12. Serie storica 2018-2023.



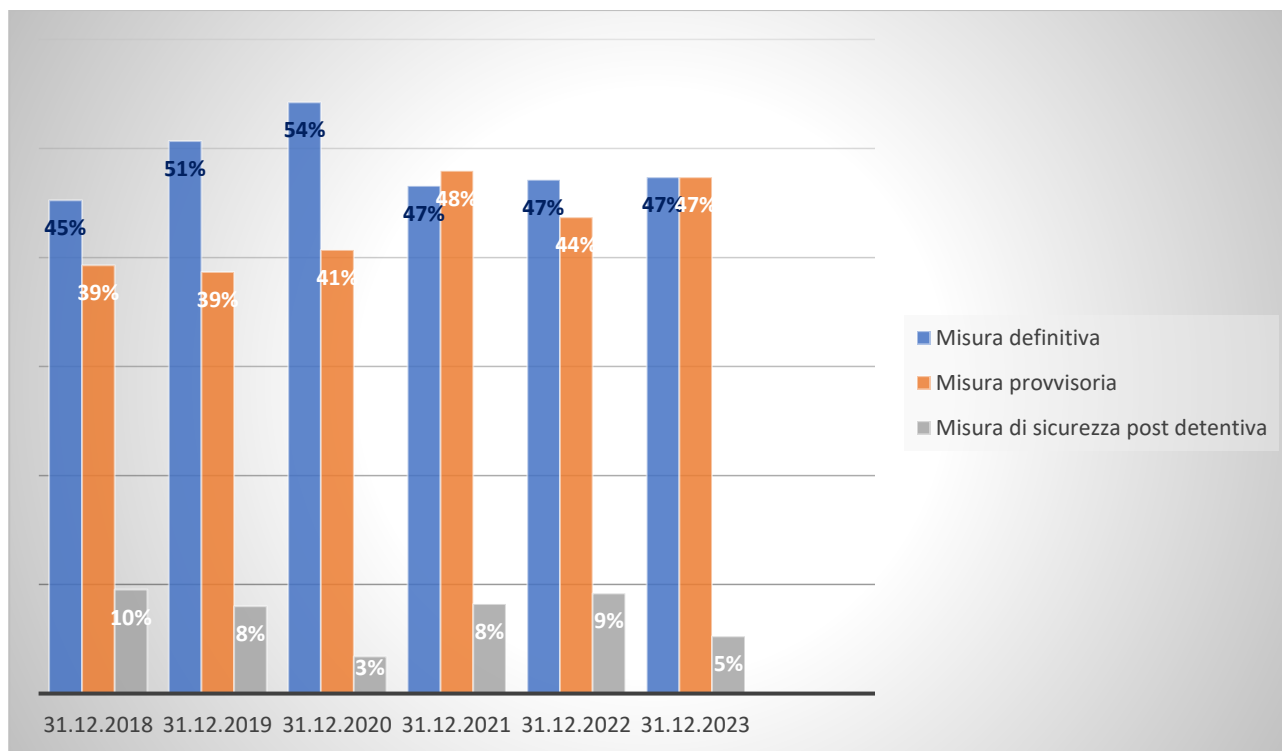
Fonte: Regione Lazio, Direzione salute e integrazione sociosanitaria, sanità penitenziaria e Rems

Quanto alla distribuzione per posizione giuridica gli internati prosciolti 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.) al 31.12.2023 erano 36 (corrispondenti al 47,4% del totale). Altri 36 erano sottoposti a misura di sicurezza provvisoria, in attesa di giudizio, ai sensi dell'art. 206 del codice penale. Infine, 4 persone (quindi il 5,3%) risultavano 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. E' bene ricordare che sia gli internamenti provvisori che quelli post-detentivi costituiscono delle anomalie del sistema, i primi perché ancora sub-iudice, e quindi suscettibili di restare sospesi nella effettiva presa in carico da parte della equipe Rems e nel raccordo con il servizio territoriale competente per la definizione del Piano terapeutico riabilitativo individualizzato (Ptri), i secondi perché avvengono dopo anni di detenzione, testimoniando del fallimento della presa in carico in ambiente penitenziario, che avrebbe potuto portare alla revoca della misura di sicurezza detentiva.

A tal proposito è interessante segnalare che negli ultimi tre anni le proporzioni degli internati in misura provvisoria e definitiva tendono a essere quasi equivalenti e differenza di quanto si era verificato tra il 2018 e il 2020 quando gli internati in misura definitiva erano stati costantemente in proporzione maggiore rispetto a quelli in misura provvisoria. Anche questo è un indice di difficoltà del sistema.

Indice di un buon funzionamento delle Rems del Lazio e del rapporto con i servizi territoriali di riferimento dei pazienti ospitati è invece l'adozione al 31.3.2023 del Ptri nell'80% dei casi relativi a destinatari di misure di sicurezza definitive, a fronte di una media nazionale del 46%⁸.

Figura 31. Percentuale degli internati nelle Rems del Lazio per posizione giuridica al 31.12. Serie storica 2018-2023.



Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Lazio, Direzione salute e integrazione sociosanitaria, sanità Penitenziaria e Rems.

4.1.3. Gli Ingressi, le uscite, la lista d'attesa

Nel corso del 2023 gli ingressi alle Rems del Lazio sono stati 23, di cui 22 uomini e solo una donna, con le seguenti posizioni giuridiche:

⁸Idem, 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.

- 14 ex Art. 222 c.p. (mds definitiva)
- 1 Art. 219 c.p. (mds post-detentiva)
- 8 Art. 206 c.p. (mds provvisoria)

Nel complesso si tratta di un numero decisamente inferiore sia rispetto ai 47 del 2022 che ai 45 del 2021, e questo può aiutare a comprendere l'impennata della lista d'attesa che si è avuta nel 2023 (cfr. fig. seguente), insieme con la leggera riduzione delle uscite, che lo scorso anno sono state 30 (27 uomini e 3 donne), cinque in meno dell'anno precedente:

- 16 trasferite in libertà vigilata presso comunità terapeutiche, strutture residenziali o Rsa;
- 7 inviate in libertà vigilata e prese in carico dal Centro di salute mentale territoriale;
- 2 per revoca della misura di sicurezza;
- 2 per licenza finale di esperimento;
- 1 per termine della misura;
- 2 per altro tipo di misure non meglio definite.

A questo bilanciamento tra ingressi e uscite dalle Rems del Lazio, andrebbe poi aggiunto il conteggio degli ingressi e delle uscite dalla Rems deterritorializzata di Calice al Cornoviglio (SP), a cui la Regione Lazio ha fatto ricorso più volte in assenza di disponibilità nelle Rems regionali.

Dopo due anni di relativo calmieramento, nel 2023 il numero delle persone in lista d'attesa per l'ingresso in Rems è quindi quasi triplicato, passando dalle 29 (24 uomini, e 5 donne) del 31.12.2022 alle 85 persone (73 uomini e 12 donne) del 31.12.2023. Il numero delle persone in lista d'attesa Rems registrato a fine 2023 risulta il più elevato dal 2018.

Alla successiva data 9.4.2024, risultavano 78 persone in lista d'attesa (65 uomini e 13 donne), di cui:

- 49 in misura provvisoria (di cui 38 uomini e 11 donne) e 29 definitive o seminferme (di cui 27 uomini e 2 donne)
- 35 al domicilio (di cui 28 uomini e 7 donne), tutte prese in carico dai servizi psichiatrici territoriali
- 24 in strutture psichiatriche residenziali (di cui 22 uomini e 2 donne)
- 11 *sine titolo* in carcere (di cui 10 uomini e una donna)
- 7 in Spdc (di cui 5 uomini e 2 donne)
- 1 (donna) in Rsa.

Figura 32. Persone in lista d'attesa per l'ingresso nelle Rems del Lazio al 31.12. Serie storica 2018-2023.

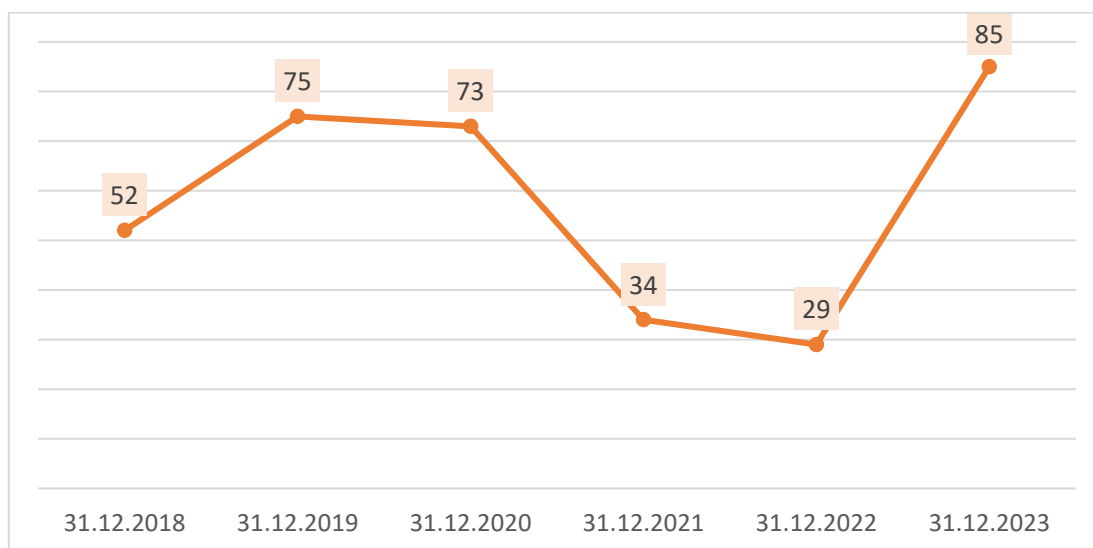
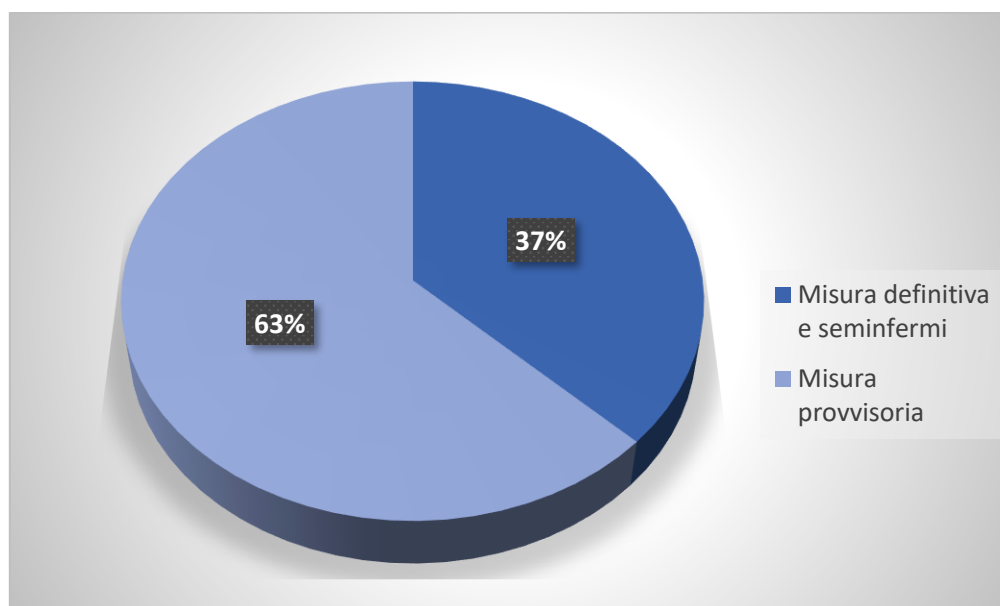
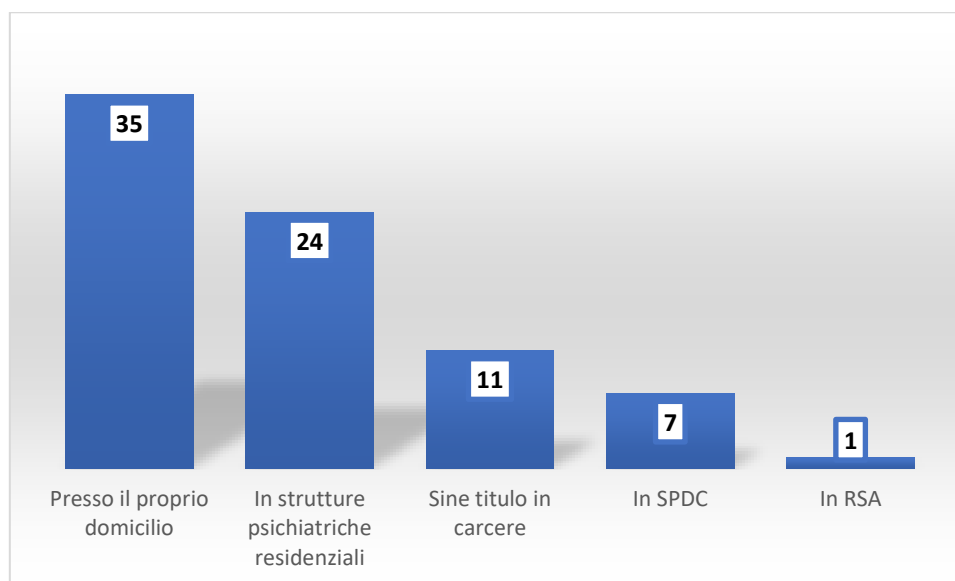


Figura 33.. Distribuzione percentuale delle persone in lista d'attesa per le Rems del Lazio per condizione giuridica alla data del 9.4.2024



Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Lazio, Direzione salute e integrazione socio-sanitaria, sanità penitenziaria e Rems.

Figura 34. Persone in lista d'attesa per le Rems del Lazio per struttura o luogo di ubicazione alla data del 9.4.2024



Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Lazio, Direzione salute e integrazione sociosanitaria, sanità penitenziaria e Rems.

Nello smaltimento della lista d'attesa il Punto unico regionale (Pur), istituito ai sensi dell'Accordo in Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali n. 188/2022, riconosce come prioritaria la soluzione della inappropriata condizione di internamento in carcere o in Spdc. Nelle valutazioni cliniche delle Asl di riferimento, trenta delle settantotto persone in lista d'attesa al 9.4.2024 manifestavano la stretta necessità di un ricovero in Rems.

4.1.4. Le politiche regionali

Con la Delibera della Giunta regionale del 22 dicembre 2023, n. 921, è stato recepito l'Accordo per la gestione dei pazienti con misura di sicurezza (Rep. Atti CU/188/2022) e istituito il Punto unico regionale (Pur), con l'obiettivo di fornire un supporto all'autorità giudiziaria al fine di dare esecuzione ai provvedimenti applicativi di misura di sicurezza detentiva in base al principio di territorialità, individuando la REMS di assegnazione.

Il Pur dovrà operare d'intesa e in costante raccordo con le Aziende sanitarie locali, cui compete l'erogazione delle prestazioni sanitarie, con l'Autorità giudiziaria e con l'Amministrazione penitenziaria, ed è composto da:

- il Direttore regionale della Direzione salute e integrazione socio-sanitaria o suo delegato;
- il Dirigente dell'Area rete integrata del territorio;
- il Dirigente dell'Ufficio salute mentale, dipendenze e minori;
- il Funzionario I fascia dell'Area rete integrata del territorio con funzione di coordinatore;
- i Direttori Dsm o loro delegati ovvero i referenti dei Dsm del Lazio, che operano in ambito psichiatrico-forense su pazienti autori di reato, incaricati dai rispettivi Direttori Dsm;
- i responsabili delle Rems del Lazio;
- il referente regionale per la gestione della lista d'attesa Rems;
- un medico psichiatra esperto in ambito forense con esperienza a livello nazionale;
- e rappresentanti del Presidente della Corte d'Appello di Roma, del Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma e del Presidente del Tribunale di sorveglianza di Roma, nonché del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Nella primavera del 2023, su iniziativa della Regione Lazio-Assessorato alla Salute, in collaborazione con il Policlinico di Tor Vergata, si è svolto il primo corso di formazione e aggiornamento professionale per operatori della salute mentale, intitolato "La presa in carico nelle Rems dei pazienti psichiatrici autori di reato e le competenze psichiatrico-forensi". Da segnalare, infine, l'approvazione da parte della direzione aziendale della Asl Rm 5, della delibera n. 199 del 31.01.2023, volta a facilitare l'accesso alle vaccinazioni previste dal Piano nazionale prevenzione vaccinale per gli utenti delle Rems di Palombara Sabina e Subiaco. Il protocollo operativo estende alle Rems le procedure già adottate dall'azienda nei confronti degli ospiti delle Rsa e dei presidi ospedalieri.

4.2 I Trattamenti sanitari obbligatori (Tso) nei Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc)

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 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 (Spdc) delle strutture ospedaliere pubbliche o convenzionate. 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. Dal 29 giugno 2023 va segnalata la chiusura, a causa della carenza di personale medico, del reparto di degenza del Spdc dell'ospedale di Frosinone-Alatri, la cui utenza è dirottata sul Spdc di Cassino. Già prima della chiusura del reparto, la Asl di Frosinone ha provveduto a promuovere le procedure concorsuali per il reperimento delle professionalità necessarie, ma esse non hanno avuto esito a causa della cronica carenza di personale medico-specialistico disposto a lavorare a tempo pieno nel pubblico, in luoghi di particolare disagio operativo come i servizi d'emergenza, psichiatrici o penitenziari, in sedi periferiche

rispetto all'area metropolitana di Roma. Secondo i dati forniti dal Sistema informativo ospedaliero della Regione Lazio, nel corso del 2023 sono stati dimessi dalle strutture di ricovero della Regione Lazio 226 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 2023 sono stati 210, il 93% del totale dei ricoveri in Tso nella regione.

Tabella 9. Distribuzione nelle Asl del Lazio dei Tso, totali, psichiatrici e non psichiatrici, con relative giornate di degenza totale. Anno 2023

ANNO 2023						
ASL	TSO psichiatrico		Altro TSO		Totale	
	N	giornate di degenza	N	giornate di degenza	N	giornate di degenza
Aziende ospedaliere romane	14	302	1	2	15	304
Frosinone	1	7	2	3	3	10
Latina	47	541			47	541
Rieti	1	9			1	9
Roma 1	54	838	4	12	58	850
Roma2	15	142	4	14	19	156
Roma3	6	68	5	31	11	99
Roma4	3	33			3	33
Roma5	29	423			29	423
Roma 6	29	300			29	300
Viterbo	11	135			11	135
TOTALE	210	2.798	16	62	226	2.860

Il dato pubblicato e l'andamento registrato tra il 2013 e il 2023 conferma il trend decrescente emergente dei Tso totali sia di quelli con diagnosi di disturbi psichici. Nella tabella che segue 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 - dopo un lieve calo tra il 2021 e il 2022 - nel 2023, tornando a superare i 13 giorni di media. 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 decesso⁹.

Tabella 10. Distribuzione dei ricoveri in Tso per anno di ricovero nelle strutture del Lazio anni 2013-2023

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
2023	226	210	144	13,3	n.d.	0

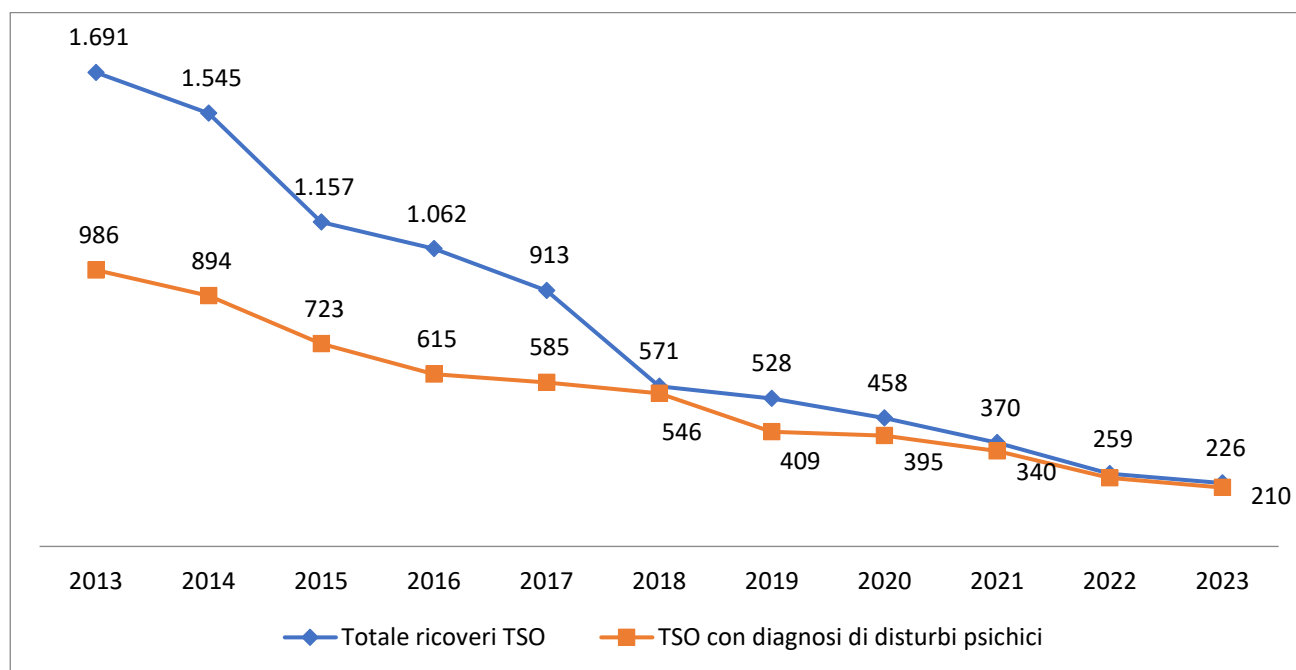
Fonte: Sistema informativo ospedaliero della Regione Lazio. Elaborazione dati: UOC epidemiologia valutativa - Dipartimento epidemiologia del SSR - Asl Roma 1 - Regione Lazio

⁹ Dobbiamo però ricordare che il 28 novembre 2021 presso il Spdc dell'Ospedale San Camillo moriva Wissem Abdel Latif, trattenuto presso il Cpr di Ponte Galeria e di là ricoverato prima al "Grassi" di Ostia e poi al "San Camillo".

Al 31 dicembre 2023, in Regione Lazio erano attivi 24 Spdc, con una capacità di 284 posti letto, dei quali 45 in day hospital.

ASL o Azienda Ospedaliera	denominazione	Posti letto Day hospital	Posti letto Degenza ordinaria
VITERBO	POLO OSPEDALIERO VT	0	11
LATINA	PRESIDIO OSPEDALIERO NORD	0	6
FROSINONE	PO UNIFICATO :: FROSINONE - ALATRI	0	14
ROMA 2	OSPEDALE S. EUGENIO	0	15
ROMA 2	OSPEDALE SANDRO PERTINI	0	15
ROMA 4	OSPEDALE SAN PAOLO	0	9
ROMA 5	OSPEDALE SS. GONFALONE	0	14
ROMA 5	OSPEDALE S. GIOVANNI EVANGELISTA(TIVOLI)	0	15
AO	AZIENDA OSP. S.GIOVANNI/ADDOLORATA ROMA	0	16
AO	AZIENDA OSPEDALIERA SANT`ANDREA	0	12
RIETI	POLO OSPEDALIERO UNICO INTEGRATO	1	7
AO	AZ.OSP.SAN CAMILLO-FORLANINI	1	15
LATINA	PRESIDIO OSPEDALIERO SUD	2	8
FROSINONE	OSPEDALE S. SCOLASTICA CASSINO	2	12
ROMA 1	POLO OSPEDALIERO SANTO SPIRITO	2	14
ROMA 1	PRESIDIO OSPEDALIERO SAN FILIPPO NERI	2	16
ROMA 3	OSPEDALE G. B. GRASSI	2	12
ROMA 6	OSP. S.SEBASTIANO FRASCATI	2	10
ROMA 6	Ospedale dei Castelli	2	15
POLICLINICO	POLICL. UNIV. CAMPUS BIO MEDICO	2	0
FROSINONE	OSPEDALE CIVILE S.S.TRINITA` N.SEDE SORA	4	0
ROMA 5	OSPEDALE L.PARODI DELFINO	4	16
POLICLINICO	POLICLINICO A. GEMELLI E C.I.C.	5	0
POLICLINICO	POLICLINICO U. I	7	16
AOU	AZ. OSP. UNIV. POLICLINICO TOR VERGATA	7	16
	totale	45	284

Figura 35. Andamento del numero di Tso totali e con diagnosi per disturbi psichici nel Lazio anni 2013-2023



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat e del Sistema informativo ospedaliero della Regione Lazio.

Anche quest'anno è tornata in evidenza, in modo particolare nella visita al Spdc di Viterbo, della criticità dovuta all'assegnazione giudiziaria di persone sottoposte ad arresti domiciliari in luogo di cura o addirittura in esecuzione di pena o misura di sicurezza, assegnazioni che impattano gravemente su reparti di piccole dimensioni, con ricoveri prolungati per cui non sono pensati (gli SPDC intervengono sulle acuzie, non nel trattamento di medio-lungo periodo dei pazienti) e necessità di sicurezza che spesso impediscono alla generalità dei pazienti, anche quelli in ricovero volontario, di usufruire degli spazi comuni o di quelli all'aperto.

4.3. *Il trattenimento involontario nelle residenze sanitarie assistenziali (Rsa) delle persone sottoposte a provvedimento di interdizione legale*

Come si è illustrato in §1.1, la modifica alla legge istitutiva del Garante intervenuta attraverso la LR. 23 novembre 2022, n. 19, art. 9, comma 126, lettera a), il Garante ha acquisito tra le proprie competenze anche la tutela delle persone interdette ai sensi dell'articolo 414 del codice civile e presenti nelle comunità terapeutiche e nelle residenze socioassistenziali. Si tratta di un mandato più circoscritto di quello attribuito al Garante nazionale in forza delle sue funzioni di Meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi del

Protocollo aggiuntivo alla Convenzione Onu contro la tortura che gli attribuisce competenza su tutte le forme di privazione di libertà, anche di fatto.

Nella Regione Lazio operano le seguenti categorie di strutture:

- Residenze sanitarie assistenziali (Rsa) finalizzate a fornire ospitalità, prestazioni sanitarie e assistenziali, di recupero a persone anziane non autosufficienti. Le persone ospitate nelle Rsa non sono assistibili a domicilio e non necessitano di ricovero in strutture di tipo ospedaliero o nei centri di riabilitazione;
- Strutture riabilitative di mantenimento rivolte a pazienti affetti da esiti stabilizzati di patologie psico-fisiche.

Le Rsa possono essere pubbliche, private e private accreditate con il Servizio sanitario regionale (Ssr) e contrattualizzate con le Aziende sanitarie locali del territorio su cui insistono. Le Rsa offrono diverse tipologie di trattamento, a seconda dei bisogni clinico-assistenziali della persona. La tariffa delle Rsa di mantenimento è composta per il 50% dalla quota sanitaria, che è a carico del Servizio sanitario regionale, e per il restante 50% dalla quota per i servizi di carattere alberghiero (quota sociale), che è a carico dell'utente. Il comune di residenza contribuisce al pagamento della quota sociale, in tutto o in parte, a seconda del valore dell'Isee sociosanitario per la residenzialità.

Secondo la normativa regionale attualmente in vigore (DGR n. 583 del 6 agosto 2020 -Deliberazione Consiglio regionale n. 1/2019 - Piano sociale regionale - DGR n. 790 del 20 dicembre 2016 - L.R. n. 12 del 10 agosto 2016), la Regione Lazio concorre al finanziamento degli oneri sostenuti dai comuni presenti nel territorio regionale per la partecipazione alla spesa sociale in favore degli utenti ospiti di strutture che erogano prestazioni sociosanitarie.

Le Rsa e le strutture per disabili psichici, fisici e sensoriali accreditate o autorizzate nella Regione Lazio sono più di duecento (265 al 31.12.2019). Le persone che hanno trascorso almeno un giorno nelle Rsa accreditate dalla Regione Lazio nel 2023 sono state 11.846 (fonte dati: flusso Sira). In questo numero sono compresi 485 persone con disturbi cognitivi comportamentali gravi. Non è dato sapere quante e quali siano le persone in stato di interdizione legale.

L'assoluta carenza di risorse umane da dedicare a questo enorme campo di problematiche ha indotto il Garante in questo primo anno di vigenza della nuova normativa a limitarsi a rispondere a pochi casi individuali portati alla sua attenzione da congiunti, legali, se non dai diretti interessati.

5. 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, arresto, identificazione o per irregolarità nel titolo di soggiorno, laddove – ovviamente – si tratti di persona di cittadinanza non italiana.

5.1. Le camere di sicurezza delle forze di polizia

Secondo i dati forniti al nostro ufficio da parte delle Questure e dei Comandi regionali di Carabinieri e Guardia di Finanza, nel corso del 2023, nel territorio della Regione Lazio erano attive 125 camere di sicurezza, 35 presso le strutture della Polizia di Stato, 90 presso quelle dell'Arma dei Carabinieri. Nello stesso anno risultavano inagibili 112 camere di sicurezza presenti nel territorio regionale.

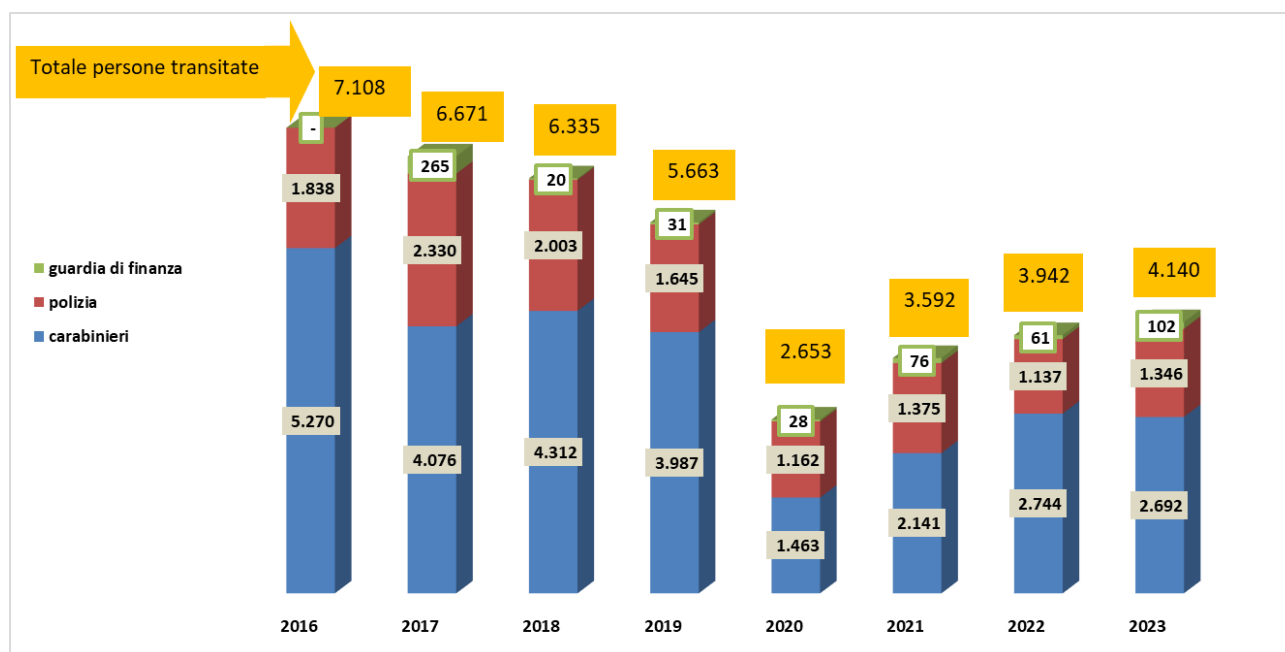
Tabella 11. Camere di sicurezza nel territorio della Regione Lazio, distinte per forza di polizia e in/agibilità. Anni 2022-2023

	2022			2023		
	agibili	inagibili	totali	agibili	inagibili	totali
Polizia di Stato	32	64	96	35	47	82
Arma dei Carabinieri	99	63	162	90	65	155
Guardia di finanza	11	10	21	11	10	21
totali	142	137	279	125	112	237

Fonti: Questure, Comando regionale dell'Arma dei Carabinieri, Comando regionale della Guardia di finanza.

Nel 2023 sono state 4.038 le persone sottoposte a fermo o arresto nelle camere di sicurezza delle forze di polizia: il 2% in più rispetto alle 3.942 del 2022, il 12% in più rispetto alle 3.592 del 2021.

Figura 36. Persone transitate dalle camere di sicurezza delle forze di polizia nel Lazio. Anni 2016-23.



Fonte: nostre elaborazioni su dati forniti da Questure, Comando Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza del Lazio

Delle persone transitate nelle camere di sicurezza nel 2023, 2.692 sono state quelle trattenute presso le camere di sicurezza a disposizione dei Carabinieri, 1.346 presso la Polizia di Stato, 102 in quelle della Guardia di Finanza.

5.2. Il Centro di permanenza per il rimpatrio (Cpr) 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. Fino a settembre 2023 il tempo massimo di trattenimento presso i Cpr era di 180 giorni. Attualmente con le modifiche apportate al Testo Unico sull'Immigrazione prima dal decreto-legge 20/2023, poi dal 124/2023 (convertito dalla L. 13 novembre 2023, n. 162.) il trattenimento può durare, con proroghe di tre mesi in tre mesi, fino a un massimo di 18 mesi

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.

Secondo l'art. 13, comma 5 bis del Testo unico sull'immigrazione, come modificato dal D.l. n.113/2018, nel caso in cui non vi sia disponibilità di posti nei Cpr ubicati nel circondario del Tribunale competente, il Giudice di pace, su richiesta del Questore, può autorizzare la temporanea permanenza del cittadino non comunitario in "strutture idonee presso la disponibilità dell'Autorità di Pubblica Sicurezza" o in "locali idonei presso gli Uffici di frontiera", sino alla definizione del procedimento di convalida del trattenimento più eventualmente fino alle quarantotto ore successive all'udienza di convalida. La indeterminatezza della disposizione non consente di conoscere l'esistenza e l'ubicazione di questi locali che, salvo coincidano con le camere di sicurezza di cui al paragrafo precedente, sono sottratti al mandato dei garanti territoriali.

Nel territorio della Regione Lazio è attivo 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, 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 cancellate in barre di ferro alte fino a otto metri.

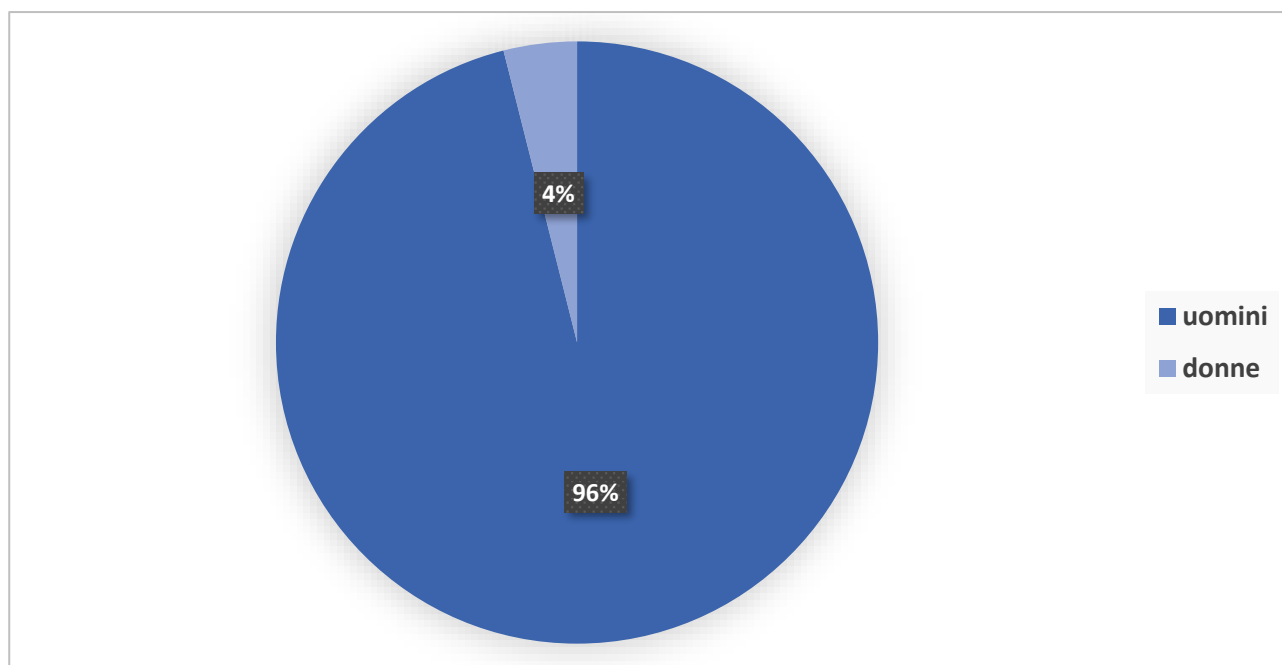
Nella zona maschile alle barre di ferro sono stati aggiunti dei pannelli in spesso vetro per limitare ulteriormente tentativi di scavalco. I moduli abitativi possono ospitare fino a 24 uomini ciascuno, con stanze da otto posti con letti ancorati al pavimento, nessun armadio, ma una mensola alla testiera del letto per disporre gli effetti personali. Ogni modulo è provvisto di due bagni con docce con porte a scatto senza chiave. Ogni modulo ha un altro ambiente per consumare pasti e vedere televisione e uno spazio esterno limitato dalle cancellate. I pasti sono forniti attraverso le sbarre e i trattenuti sono chiusi nell'area per le ventiquattro ore, salva la possibilità di uscire con l'accompagnamento dalle forze dell'ordine o dagli operatori del centro, per colloqui con avvocati e familiari o per visite mediche.

Il Cpr di Ponte Galeria è l'unico in Italia ad avere anche un settore femminile. In parte ristrutturato, potrebbe prevedere la presenza fino a 48 persone contemporaneamente, tuttavia, in tutto il 2023, si rileva il transito di solo 45 donne. Questo dato, unito a ciò previsto dal nuovo capitolato d'appalto (l'eventualità della presenza di massimo 5 donne contemporaneamente), sembra comportare una scelta di sostanziale

abolizione del trattenimento delle donne, salvo casi (quelli che abbiamo potuto verificare personalmente negli ultimi anni) di donne con grave disagio mentale o con relazioni familiari compromesse che vengono istituzionalizzate per evitare disturbi alla quiete pubblica o alle loro relazioni esterne significative. D'altro canto, la tendenziale abolizione del trattenimento per le donne mette in luce anche una delle funzioni latenti del Cpr riservato al genere maschile, quella di luogo di trattenimento non semplicemente di persone prive di regolare titolo di soggiorno in attesa di identificazione e/o espulsione, ma di considerate socialmente pericolose, non a caso – come vedremo più oltre – in gran parte provenienti dal carcere, come se fosse una informale misura di sicurezza post-detentiva.

Nell'intero anno 2023 le persone transitate nel Cpr sono state 1.145 di cui 1.100 uomini e 45 donne. Nel 2022 il numero complessivo di ingressi era stato di 714, quindi nel corso del 2023 vi è stato un incremento del 60%, molto più intenso rispetto al già decisamente elevato +49% che si era già verificato tra il 2021 e il 2022 e che avevamo considerato come rimbalzo determinato dalla progressiva uscita dalla emergenza pandemica.

Figura 37. Distribuzione percentuale delle persone transitate nel corso del 2023 nel Cpr di Ponte Galeria per genere

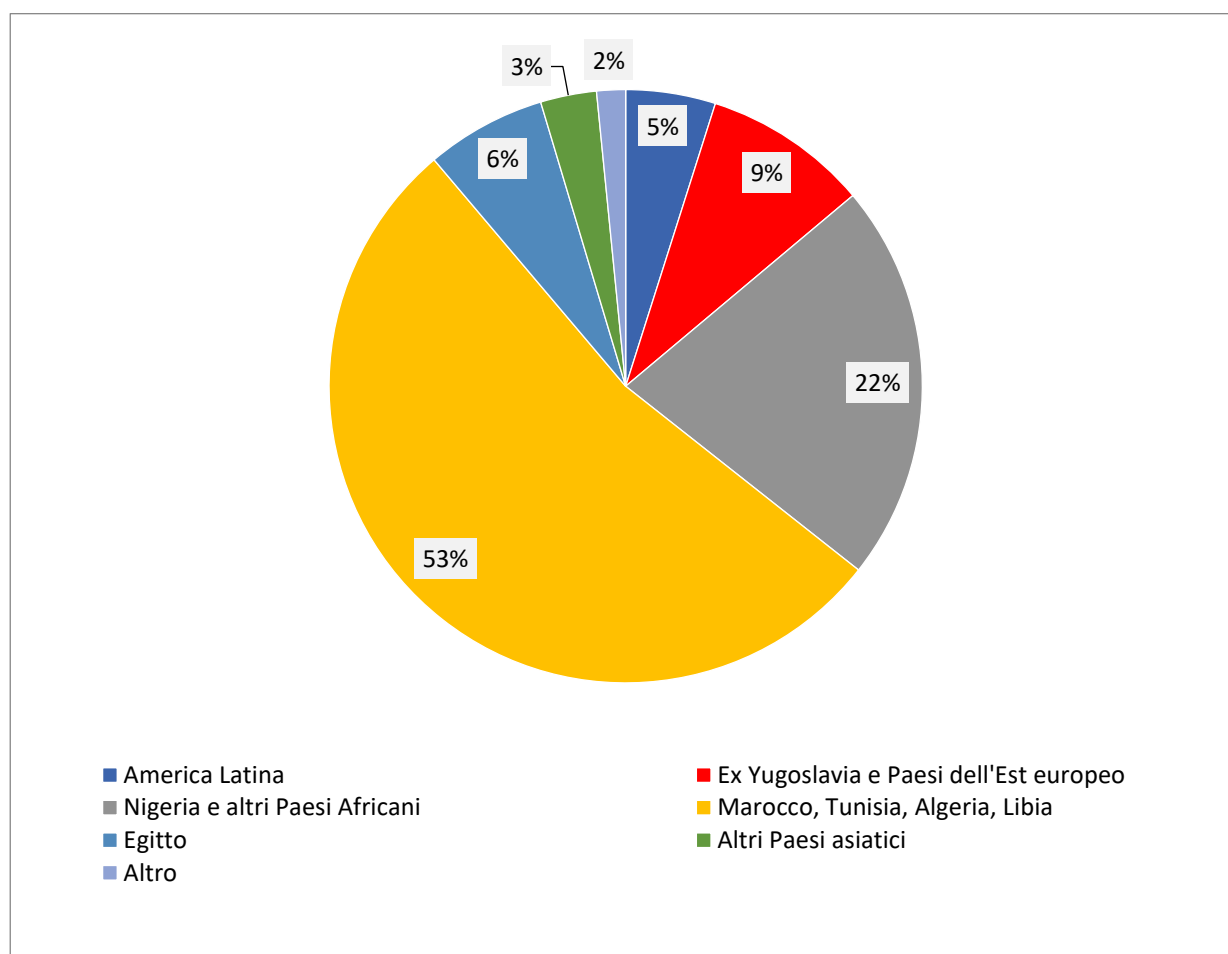


Fonte: nostra elaborazione su dati Ufficio Immigrazione della Questura di Roma

Dalla distribuzione per nazionalità delle persone trattenute emerge, come già nel 2022, che la grande maggioranza di persone trattenute è originaria dei paesi del Maghreb, i quali costituiscono il 53% del totale dei transitanti, tra cui va segnalato il trattenimento di 400 cittadini tunisini (nel 2022 erano stati 255, l'incremento che si è verificato è stato quindi del 56%).

Va segnalato anche l'alto numero di cittadini nigeriani (124) e egiziani (75). Paesi con i quali vi sono accordi bilaterali per i rimpatri, a dimostrazione della probabile tendenza a trattenere maggiormente persone provenienti da paesi con cui effettivamente si riescono a effettuare rimpatri.

Figura 38. Distribuzione percentuale per area geografica di provenienza delle persone trattenute nel corso del 2023 presso il Cpr di Roma-Ponte Galeria



Fonte: nostra elaborazione su dati Ufficio Immigrazione della Questura di Roma

Il tempo di permanenza delle persone transitate nel 2023 nel Cpr di Ponte Galeria non ci è stato fornito dall'Ufficio immigrazione della Questura di Roma – come anche l'anno precedente - “non avendo in dotazione sistemi informatici che adoperino tali ‘sottocategorie’”. Nella Relazione al Parlamento per il 2022 del Garante nazionale, su dati del Dipartimento di pubblica sicurezza elaborati dal Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti, risultava che presso il Cpr di Ponte Galeria il tempo medio di permanenza era stato di 28,5 giorni nel 2020, 34,7 giorni nel 2021 e 40,5 giorni nel 2022, in costante aumento. E' ipotizzabile che questo trend sia riscontrabile anche nel 2023, anche in conseguenza dell'aumento dei limiti massimi di trattenimento presso i Cpr da sei a diciotto mesi, anche se gli effetti della nuova normativa saranno pienamente visibili solo a partire dalla fine del 2024.

Nel 2023 le persone che hanno lasciato il Cpr di Ponte Galeria sono state complessivamente 1069. Di queste, le persone rimpatriate a seguito del trattenimento sono state 268, poco meno di un quarto del totale di quelle transitate nella struttura nel corso dell'anno, nonostante il fatto che la maggioranza dei trattenuti siano cittadini provenienti da paesi che hanno sottoscritto accordi di riammissione con l'Italia. Le ulteriori principali cause di dimissione sono state le seguenti:

- 331 mancate convalide da parte del Tribunale
- 177 mancate convalide da parte del Giudice di pace
- 80 per scadenza dei termini massimi di trattenimento;
- 56 mancate proroghe da parte del Tribunale
- 44 mancate proroghe da parte del Giudice di pace,
- 23 per motivi sanitari
- 16 per sopravvenienza di un titolo di detenzione penale;
- 9 per trasferimento in altro Cpr;
- 6 le persone alle quali è stata riconosciuta la sospensiva per ricorso.

Tabella 12. Persone uscite dal Cpr di Ponte Galeria nel 2023 secondo la motivazione.

MOTIVAZIONE USCITA	numero	%
Rimpatrio con charter	195	18%
Rimpatrio con scorta	44	4%
Rimpatrio senza scorta	29	3%
TOTALE RIMPATRI	268	25%

Non convalida trattenimento Tribunale	331	31%
Non convalida trattenimento dal Giudice di Pace	177	17%
Decorrenza termini	80	7%
Motivi vari	59	6%
Non proroga Tribunale	56	5%
Non proroga trattenimento dal Giudice di pace	44	4%
Motivi sanitari	23	2%
Arresto	16	1%
Trasferimento ad altro Cpr	9	1%
Sospensiva ricorso espulsione	6	1%
TOTALE	1.069	100%

Fonte: nostra elaborazione su dati dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma

Rilevante la questione del trattenimento dei minori in Cpr. Secondo il decreto-legge n. 133/2023, in situazioni di emergenza, l'autorità di pubblica sicurezza può disporre rilievi antropometrici o altri accertamenti sanitari, anche radiografici, volti all'individuazione dell'età, eludendo il principio dell'approccio multidisciplinare previsto dalla legge 47/2017. E soprattutto, in caso di momentanea indisponibilità di centri d'accoglienza per minori, il Prefetto può disporre la provvisoria accoglienza dei minori con età non inferiore ai 16 anni in centri e strutture d'accoglienza per adulti, in netto contrasto a quanto disposto dalla Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Anche qui, gli effetti compiuti della nuova normativa si potranno vedere dalla sua piena vigenza, al termine dell'anno in corso. Per il momento registriamo che nel 2023 è stata accertata presso il Cpr di Ponte Galeria la presenza di 8 minori (19 nel 2020, 44 nel 2021, 2 nel 2022).

Presso il Cpr di Ponte Galeria, l'assistenza medica di base è erogata dall'ente gestore, come da capitolato d'appalto che prevede 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 da 101 a 125 persone trattenute.

In virtù di una intesa costantemente rinnovata tra l'Ente gestore e la Asl territorialmente competente, dal centro è garantita la possibilità d'accesso alle prestazioni del Servizio sanitario nazionale. Nella pratica, vi sono spesso ritardi dovuti a problemi logistici nella traduzione dei trattenuti presso le strutture sanitarie esterne (principalmente all'Ospedale "Grassi" di Ostia), sia al Serd (Servizio per le dipendenze) sia per

ricoveri e altre visite specialistiche. Particolarmente grave la questione dell'accesso a visite specialistiche psichiatriche, su cui – alle difficoltà logistiche di scorta - si aggiungono le resistenze delle persone trattenute che non capiscono e talvolta temono la traduzione in un altro posto. Per ovviare a queste ulteriori difficoltà, è stato recentemente sottoscritto un protocollo tra la Direzione generale della Asl RM3 e l'Ente gestore che prevede la presenza di un medico psichiatra presso il Cpr tre volte a settimana.

Questione molto rilevante è il giudizio di compatibilità sanitaria con il trattenimento (art. 3, co. 1 della Direttiva del Ministro dell'Interno 19.5.2022, "Regolamento recante "Criteri per l'organizzazione e la gestione dei Centri di identificazione ed espulsione previsti dall'articolo 14 del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni"), il quale è frequentemente certificato da sanitari dei luoghi di arrivo o di prima identificazione, che non conoscono gli ambienti e le modalità di trattenimento nel Cpr. Peraltro, successivamente non è previsto un riesame periodico di tale compatibilità o a seguito di trasferimento, salvo che non sia sollecitato dall'autorità giudiziaria o dalla difesa dei trattenuti. Il caso è emerso in ambedue le tragedie occorse a Ponte Galeria negli ultimi anni: la morte di Wissem Abdel Latif, accaduta il 28 novembre 2021 presso il Servizio psichiatrico di diagnosi e cura dell'Ospedale San Camillo, e il suicidio il 4 febbraio scorso di Ousmane Sylla: nel primo caso il ragazzo tunisino si portava dietro un certificato di compatibilità alla vita in comunità ristretta risalente al suo sbarco in Italia; nel secondo caso la Questura competente non aveva ritenuto di dover disporre un nuovo accertamento sulla tollerabilità del trattenimento dopo la sollecitazione della difesa del legale quando il ragazzo era trattenuto presso il Cpr di Trapani.

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 della garanzia dei servizi offerti. Peraltro, nei bandi di gara i Cpr sono equiparati a qualsiasi altra struttura residenziale, come case-famiglia o centri di accoglienza, senza il riconoscimento 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, qualsiasi cosa 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 assistenza.

Nel corso del 2023, nel reparto maschile, ha continuato ad essere motivo di profonda frizione e malcontento il sequestro dei telefoni personali al momento dell'ingresso. L'unica possibilità di effettuare telefonate era l'utilizzo di cabine telefoniche con tessere telefoniche di cinque euro fornite dalla direzione ogni due giorni. Tuttavia, il prezzo delle chiamate da fisso a cellulare è molto elevato e quindi quasi tutti i trattenuti lamentavano di non riuscire ad avere significativi contatti con i familiari. Per ovviare a questa situazione, dal mese di aprile 2024, su iniziativa della Direzione del Cpr, è stata attivata la fornitura all'ingresso nel Cpr di telefoni cellulari senza fotocamera e collegamento internet utilizzabili dai trattenuti con la propria scheda sim.

Da sottolineare anche che in entrambe le sezioni le poche attività presenti prima della pandemia organizzate da associazioni esterne e dalla direzione 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.

Su nostra richiesta di quanti e quali "eventi critici" siano accaduti nel 2023 presso il Cpr di Ponte Galeria, l'Ufficio immigrazione della Questura di Roma riferisce che sono avvenuti 12 eventi critici di cui 6 manifestazioni di natura incendiaria implicanti danni alla struttura, 4 manifestazioni di protesta mediante danneggiamento e 2 disordini causati da problemi di convivenza tra ospiti di diversa etnia.

Va infine evidenziato ancora una volta che, per affrontare le diverse problematiche succitate, questo organo di Garanzia ha più volte richiesto il rinnovo del protocollo sottoscritto per la prima volta nel 2009 tra il Garante del Lazio, la Regione Lazio e la Prefettura di Roma, 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. Il Consiglio regionale del Lazio, con l'approvazione all'unanimità della mozione n. 33, a firma della consigliera Tidei e altri, l'11 luglio 2023 ha impegnato il Presidente della Regione ad attivarsi in tal senso.

Al momento della chiusura redazionale di questa Relazione è in corso un'interlocuzione, tra questo organo di garanzia e la Garante delle persone private della libertà del Comune di Roma con la Prefettura di Roma, alla quale è stata sottoposta una proposta di progetto d'interventi per il miglioramento delle condizioni di vita all'interno del Centro di permanenza per il rimpatrio di Ponte Galeria, tra i quali il ripristino degli impianti sportivi, la riattivazione di attività culturali e di socializzazione, il potenziamento dell'accesso alla corrispondenza telefonica, l'adeguamento della fornitura del vitto al prolungamento del trattenimento e la riattivazione dello sportello dei Garanti.

6. LE POLITICHE REGIONALI A FAVORE DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ: LA LEGGE REGIONALE 8 GIUGNO 2007, N. 7

A latere della responsabilità diretta in materia di assistenza sanitaria e alla offerta anche nei confronti della popolazione detenuta degli strumenti ordinari di finanziamento delle politiche sociali, dell'inclusione attiva, della formazione e del lavoro, il principale strumento di intervento regionale a specifico sostegno del sistema penitenziario è la legge regionale n. 7/2007 "Interventi a sostegno dei diritti della popolazione detenuta della Regione Lazio", che prevede anche un tavolo di coordinamento degli assessorati competenti, di cui il Garante fa parte, attualmente presieduto dall'Assessore con delega agli Enti locali e alla sicurezza, Luisa Regimenti.

Ai sensi dell'art. 12, obiettivi della legge sono:

- a) favorire il ricorso a misure alternative alla detenzione, potenziando il sistema integrato di rete sociale regionale;
- a bis) favorire la realizzazione di strutture destinate alla detenzione delle detenute madri con figli di età non superiore ai sei anni ai sensi della legge 21 aprile 2011, n. 62 (Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto fra detenute madri e figli minori);
- b) migliorare la qualità del trattamento intramurario, cofinanziando attività culturali, in coordinamento con l'amministrazione penitenziaria;
- c) incentivare gli enti locali a promuovere corsi di preparazione al reinserimento sociale;
- d) favorire il diritto allo studio dei detenuti e degli internati, ivi compresi i minori, incentivando, in particolare, la creazione di poli universitari;
- e) promuovere iniziative finalizzate a valorizzare la professionalità e a migliorare le condizioni di lavoro degli operatori penitenziari;
- f) favorire l'attività motoria e la pratica sportiva della popolazione detenuta ed internata, ivi compresi i minori, avvalendosi della collaborazione di organizzazioni e associazioni operanti nel settore;
- g) migliorare la vita affettiva e relazionale dei detenuti e degli internati, ivi compresi i minori, previa verifica dell'esistenza di una Relazione affettiva;

- h) tutelare la salute dei praticanti e contribuire alla realizzazione, alla riqualificazione e all'ammodernamento delle strutture sportive interne degli istituti

Inoltre, la Regione assicura l'attuazione di iniziative di informazione e promozione culturale sul tema dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, anche attraverso appositi interventi del Garante.

La legge 7/2007 prevede l'assegnazione di fondi in conto capitale e in conto corrente, i primi da utilizzare per apportare le migliorie strutturali degli istituti penitenziari, mentre quelli in conto corrente sono destinati alle attività trattamentali promosse da associazioni ed enti senza fini di lucro. Sia i fondi in conto/capitale che quelli in conto/corrente sono specificamente destinati al sostegno:

- della genitorialità ed alla conservazione e miglioramento della vita affettiva e relazionale;
- del benessere psicofisico delle persone ristrette;
- delle forme di espressività, creatività e riflessività;
- all'istruzione e alla formazione e all'inserimento lavorativo.

In attuazione di detta legge, nel 2023 sono stati finanziati interventi per 360.000 euro, di cui 260.000 in conto corrente e 100.000 in conto capitale, così distribuiti:

- euro 230.000,00 (di cui euro 200.000,00 in conto corrente e euro 30.000,00 in conto capitale) per interventi di:
 - o sostegno alla genitorialità ed alla conservazione e miglioramento della vita affettiva e relazionale (interventi finalizzati al mantenimento e allo sviluppo dei legami affettivi, volti a migliorare la qualità dell'incontro tra detenuto e famiglia nella relazione di coppia e tra genitore/bambino; promozione della genitorialità responsabile; azioni di prevenzione della violenza di genere e di sensibilizzazione al rispetto e valorizzazione delle diversità);
 - o sostegno al benessere psicofisico (attività sportive, per la cura della salute e del miglioramento del benessere psicofisico; pratiche educative e di sensibilizzazione al benessere personale, collettivo e sociale; attività di sostegno alla relazione tra i cittadini stranieri e il contesto penitenziario; attività di informazione, orientamento e facilitazione all'accesso alle prestazioni previdenziali e socioassistenziali erogate da enti pubblici o privati; percorsi di sostegno all'inclusione sociale attraverso iniziative di orientamento e facilitazione all'incontro tra domanda e offerta di lavoro nonché all'accesso a prestazioni previdenziali e socio assistenziali);

- sostegno alle forme di espressività, creatività e riflessività (attività e laboratori artistici, teatrali, musicali, creativi ed espressivi; interventi di arteterapia e di sviluppo di capacità artistico creative nella danza e teatro, nelle arti visive; attività di educazione e promozione culturale della conoscenza della lingua/cultura italiana e suo utilizzo sociale, scrittura creativa).
- euro 60.000,00 (in conto corrente) a sostegno del diritto allo studio e per la realizzazione di poli universitari.
- euro 70.000,00 (in conto capitale) per interventi strutturali sugli istituti penitenziari del Lazio, compreso l'Istituto penale minorile di Casal del Marmo di Roma:
 - euro 20.000,00 per l'acquisto di uno specifico macchinario per il laboratorio di falegnameria dell'Istituto penale minorile di Casal del Marmo;
 - euro 50.000,00 per la realizzazione di una struttura leggera presso l'area antistante l'ingresso della Casa di reclusione di Roma-Rebibbia, da destinare come sala d'attesa per accesso ai colloqui dei congiunti dei detenuti, compresi i minori

Nel complesso, questo il quadro degli stanziamenti a decorrere dal 2019:

Stanziamenti l.r. 7/2007	2019	2020	2021	2022	2023
In c. corrente	120.000	500.000	250.000	410.000	260.000
In c. capitale	250.000	250.000	550.000	250.000	100.000
Totale	370.000	750.000	800.000	660.000	360.000

Come è evidente, nel corso degli anni c'è stato prima un positivo incremento, in gran parte da attribuire durante la pandemia agli interventi finanziati sia in conto capitale che in conto corrente alla digitalizzazione degli istituti e delle attività trattamentali; poi - già a partire dal 2022 - c'è stato un progressivo decremento nelle disponibilità finanziarie della legge, che promette di essere recuperato per l'esercizio finanziario in corso (al momento risultano stanziati 350.000 euro in conto corrente e 200.000 in conto capitale, per un totale di 550.000 euro).

7. 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 delle politiche regionali in materia di politiche sociali, della formazione e del lavoro. Di conseguenza, le regioni, così come gli enti locali, secondo le rispettive competenze, concorrono all'implementazione di una pena costituzionalmente orientata.

Alla luce della normativa di riferimento, il Garante opera attraverso visite nei luoghi di privazione della libertà, colloqui e corrispondenza con le persone sottoposte a misure restrittive della libertà, partecipazione a commissioni o tavoli di lavoro istituzionali di cui è componente o invitato, intese con le amministrazioni pubbliche competenti e altri soggetti, pubblici o privati, impegnati nell'attuazione dell'articolo 27, comma 3, della Costituzione, raccomandazioni di carattere generale o sui reclami di singoli.

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

Nel corso del 2023 il Garante ha effettuato 45 visite in luoghi di privazione della libertà personale della regione, di cui 37 in istituti penitenziari, tre in Servizi Psichiatrici ospedalieri di Diagnosi e Cura (SPDC), tre nel Cpr, una in Rems.

Tutte visite finalizzate alla verifica della condizione in cui versa la popolazione privata della libertà, mediante sia la conoscenza delle specificità dei luoghi, della loro organizzazione, del personale e di rappresentanze di persone private della libertà, sia con specifici approfondimenti di sezioni, articolazioni dei luoghi e particolari problematiche.

Il Garante nei luoghi di privazione della libertà. Anno 2023

Data	Luogo	Data	Luogo
12.01.2023	CC Viterbo	08.02.2023	CC Rieti
26.01.2023	CC Velletri	13.02.2023	CC Civitavecchia
01.02.2023	CC Regina Coeli	13.02.2023	CC Rebibbia femminile



28.02.2023	CC Regina Coeli	28.11.2023	CC Regina Coeli
07.03.2023	Rems Ceccano	30.11.2023	CC Rebibbia femminile
08.03.2023	CC Regina Coeli	06.12.2023	CC Cassino
29.03.2023	CR Rebibbia	06.12.2023	SPDC Cassino
30.03.2023	CC Velletri		
30.03.2023	CC Rebibbia NC sez. transgender		
13.04.2023	CC Rebibbia NC		
05.05.2023	ICATT Rebibbia Terza casa		
05.05.2023	CC Rebibbia femminile		
14.05.2023	CC Rebibbia femminile		
16.05.2023	CC Velletri		
06.06.2023	CC Rebibbia NC		
10.06.2023	CC Frosinone		
13.06.2023	CC Rebibbia NC		
13.06.2023	CC Rebibbia femminile AS		
14.06.2023	SPDC Monterotondo		
20.06.2023	IPM Casal del Marmo		
28.06.2023	CPR Ponte Galeria		
28.07.2023	CPR Ponte Galeria		
03.08.2023	CC Latina		
04.08.2023	AS CC Rebibbia femminile		
04.08.2023	AS CC Rebibbia NC		
07.09.2023	CC Frosinone		
08.09.2023	CC Civitavecchia		
19.09.2023	CC Rebibbia femminile		
25.09.2023	Ospedale Belcolle Viterbo – UOC Medicina penitenziaria e SPDC		
05.10.2023	CC Rieti		
24.10.2023	CPR Ponte Galeria		
25.10.2023	CC Rebibbia NC		
08.11.2023	CC Viterbo		
10.11.2023	IPM Casal del Marmo		
13.11.2023	CC Rebibbia NC		
13.11.2023	Ospedale Pertini, Roma– UOC Medicina penitenziaria		
17.11.2023	ICATT Rebibbia Terza casa		
27.11.2023	CC Rebibbia NC		

Legenda: **AS** = Alta sicurezza - **CC** = Casa circondariale - **CR** = Casa di reclusione - **CPR** = Centro di permanenza per il rimpatrio - **ICATT** = Istituto a custodia attenuata - **IPM** = Istituto penitenziario minorile - **REMS** = Residenze per l'Esecuzione delle Misure di sicurezza Sanitarie - **SPDC** = **Servizio Psichiatrico di Diagnosi e Cura**.

Tot visite = 45 (37 in istituti penitenziari, 3 in SPDC, 3 in CPR, 2 in Reparti ospedalieri di Medicina penitenziaria, 1 in Rems)

7.2 *Contatti e prese in carico*

Al netto di istanze, reclami e problematiche di carattere generale emerse nel corso delle visite o nella corrispondenza con gruppi di detenuti, nel corso del 2023 si sono rivolte al Garante 766 persone a diverso titolo sottoposte a misure restrittive della libertà personale, di cui 411 italiani e 355 stranieri, che hanno presentato complessivamente 1.126 istanze che hanno prodotto una o più azioni conseguenti alla prima valutazione del caso e delle sue circostanze.

L'azione di contatto, risposta e presa in carico delle segnalazioni delle persone private della libertà si avvale di sportelli del Garante attivi in tutti gli istituti penitenziari della regione, grazie alla collaborazione di enti e istituzioni universitarie qualificate, selezionati a seguito di bando pubblico o per mezzo di accordi tra pubbliche amministrazioni.

Nel 2023 è stata realizzata dal Garante, d'intesa con il Provveditorato dell'amministrazione penitenziaria (Prap) per il Lazio, Abruzzo e Molise, la "Guida per i nuovi giunti negli istituti penitenziari" della regione: un vademecum, tradotto in quattro lingue oltre all'italiano, attraverso il quale le nuove persone detenute possono conoscere i propri diritti e a chi chiederne la garanzia, sapere come affrontare i problemi pratici che la vita detentiva può presentare e come fruire del supporto degli uffici del Garante.

Tra i casi individuali, la maggior parte ha avuto a oggetto l'assistenza sanitaria prestata in carcere e/o l'accesso all'offerta sanitaria territoriale, 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, 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 la distribuzione in aree tematiche dei motivi di contatto nel 2023.

AREA TEMATICA	Istanze	Percentuale
Problemi sanitari	301	27%
Condizioni detenzione (spazi, forniture, regime interno, ...)	221	20%
Accesso alle misure alternative	172	15%
Richieste di trasferimento/Contestazioni trasferimenti involontari	150	13%
Questioni anagrafiche (iscrizione, rinnovo documenti, altre certificazioni)	68	6%
Varie non classificabili	65	5%
Questioni attinenti ai procedimenti penali in corso, al titolo di detenzione o all'assistenza legale	63	6%
Rapporti con familiari o congiunti (colloqui, accesso ai permessi, ...)	46	4%
Richieste di estradizione/espulsione	17	2%
Iscrizione/frequenza scuola/università	14	1%
Reinserimento (lavoro/alloggio/etc)	9	1%
TOTALE	1.126	100%

7.3. L'intervento presso le amministrazioni e le autorità 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 o alle autorità competenti. Escludendo le note relative a specifici casi di singole persone sottoposte a misure restrittive della libertà, di seguito sono elencate quelle più rilevanti indirizzate nel 2023:

- n. 3624 del 13.02.2023 COMUNE DI ROMA – nota al responsabile Ufficio di coordinamento interventi in favore di detenuti ed ex detenuti;
- n. 3914 del 16.02.2023 PROVVEDITORE Regionale dell'Amministrazione penitenziaria di Lazio, Abruzzo e Molise – segnalazione carenza di personale dell'area contabile presso alcuni istituti penitenziari del Lazio;
- n. 4782 del 02.03.2023 RESPONSABILE SER.D ASL Roma 4 – problematica video colloqui delle comunità terapeutiche presso gli istituti penitenziari di Civitavecchia;
- n. 7824 del 05.04.2023 DIRETTORE Generale ASL Frosinone – ottemperanza all'articolo 11, comma 13, della legge 26 luglio 1975, n. 354;

- n. 7825 del 05.04.2023 DIRETTORE Generale ASL Latina – ottemperanza all’articolo 11, comma 13, della legge 26 luglio 1975, n. 354;
- n. 7829 del 05.04.2023 DIRETTORE Generale ASL Rieti – ottemperanza all’articolo 11, comma 13, della legge 26 luglio 1975, n. 354;
- n. 7833 del 05.04.2023 DIRETTORE Generale ASL Roma 1 – ottemperanza all’articolo 11, comma 13, della legge 26 luglio 1975, n. 354;
- n. 7834 del 05.04.2023 DIRETTORE Generale ASL Roma 2 – ottemperanza all’articolo 11, comma 13, della legge 26 luglio 1975, n. 354;
- n. 7835 del 05.04.2023 DIRETTORE Generale ASL Roma 4 – ottemperanza all’articolo 11, comma 13, della legge 26 luglio 1975, n. 354;
- n. 7837 del 05.04.2023 DIRETTORE Generale ASL Roma 6 – ottemperanza all’articolo 11, comma 13, della legge 26 luglio 1975, n. 354;
- n. 7838 del 05.04.2023 DIRETTORE Generale ASL Viterbo – ottemperanza all’articolo 11, comma 13, della legge 26 luglio 1975, n. 354;
- n. 8680 del 17.04.2023 ASL Roma 3 Direzione Dip. di Salute Mentale – richiesta d’intervento in merito alla condizione sanitaria di tre donne con problemi di salute mentale trattenute presso il Centro di Permanenza per il Rimpatrio di Ponte Galeria;
- n. 8841 del 18.04.2023 Provveditore Regionale dell’Amministrazione penitenziaria di Lazio, Abruzzo e Molise – segnalazione problematica attinente all’invio di somme di denaro ai familiari residenti in paesi extra U.E. da parte dei detenuti;
- n. 9466 del 27.04.2023 Direzione CC Regina Coeli - visita ex art. 67 OP in VII sezione, segnalazione criticità;
- n. 11152 del 16.05.2023 Direttore Ufficio Scolastico regionale – richiesta attivazione corso dell’I.P.S.S.E.O.A. “M. Buonarroti” di Fuggi per l’anno scolastico 2023/2024 presso la CR di Paliano;
- n. 12975 del 26.05.2023 Direzione C.C. Velletri – richiesta aggiornamenti riapertura area verde;
- n. 12984 del 26.05.2023 ASL Rm6 Commissario Straordinario – criticità ambito sanitario CC Velletri;
- n. 12986 del 26.05.2023 Provveditore Regionale dell’Amministrazione penitenziaria di Lazio, Abruzzo e Molise – segnalazione difficoltà applicazione delle disposizioni di cui alle circolari nn. 2, 5 e 8, rispettivamente del 5, 12 e 19 maggio;
- n. 15938 del 26.06.2023 ASL Roma 2 Direttori Dip. Tutela delle Fragilità e Dip. Salute mentale penitenziaria - progetto trattamentale interdisciplinare per una continuità riabilitativa presso il reparto infermeria della CC di Rebibbia Femminile;
- n. 19046 del 03.08.2023 Provveditore Regionale dell’Amministrazione penitenziaria di Lazio, Abruzzo e Molise - VII sezione e presenza detenuti definitivi CC Regina Coeli;

- n. 19047 del 03.08.2023 Provveditore Regionale dell'Amministrazione penitenziaria di Lazio, Abruzzo e Molise - Locali Infermeria centrale e conseguente allocazione della popolazione detenuta presso la CC di Viterbo;
- n. 19462 del 08.08.2023 Provveditore Regionale dell'Amministrazione penitenziaria di Lazio, Abruzzo e Molise - Reclamo collettivo ex art. 35 O.P., concernente le modalità di traduzione presso i luoghi esterni di cura, presentato da n. 129 detenuti reclusi presso la Casa di Reclusione di Roma Rebibbia;
- n. 19470 dell'08.08.2023 Direttore regionale Salute e integrazione sociosanitaria – segnalazione problematiche Rems: liste d'attesa, gestione di casi complessi e garanzia dei servizi (e dell'accoglienza di nuovi utenti) in carenza di personale;
- n. 21599 del 18.09.2023 ASL Frosinone Direzione Amministrativa e Direzione Sanitaria – segnalazione criticità area sanitaria CC Frosinone;
- n. 21610 del 18.09.2023 Direzione Rebibbia NC – segnalazione problemi igienico-sanitari;
- n. 26795 del 30.10.2023 Provveditore Regionale dell'Amministrazione penitenziaria di Lazio, Abruzzo e Molise – Segnalazione situazione di emergenza nella traduzione delle persone detenute presso i poli ospedalieri di Roma;
- n. 27083 del 02.11.2023 Presidente della Regione Lazio con Delega alla Sanità - emergenza in merito alla traduzione dei detenuti che necessitano delle visite mediche nei poliambulatori specializzati dei poli ospedalieri di Roma;
- n. 27087 del 02.11.2023 Direzione regionale salute e integrazione sociosanitaria - emergenza in merito alla traduzione dei detenuti che necessitano delle visite mediche nei poliambulatori specializzati dei poli ospedalieri di Roma;
- n. 28041 del 10.11.2023 Ministro della Giustizia - reclamo ex art. 35 OP dei detenuti della Casa di reclusione Rebibbia di Roma;
- n. 31766 del 18.12.2023 Direttore generale del personale Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria – segnalazione carenza personale area educativa Casa Circondariale di Velletri.

7.4. Partecipazione a commissioni e tavoli di lavoro istituzionali

Insieme con numerosi dirigenti delle Asl di riferimento e dei relativi servizi penitenziari, il 25 luglio 2023 il Garante è stato audito dalla VII Commissione consiliare, "Sanità, politiche sociali, integrazione sociosanitaria, welfare", sull'assistenza sanitaria nelle carceri del Lazio.

In attesa della riconvocazione dell'Osservatorio regionale sulla sanità penitenziaria, riunitosi per la prima volta nella nuova legislatura regionale il 10.1.2024, nel corso del 2023 è continuato l'impegno dal Garante nello stimolare l'operatività dei tavoli tecnici congiunti Asl, Garante e istituti penitenziari per la verifica nelle criticità dell'assistenza sanitaria negli istituti di pena. Nel mese di settembre è tornato a riunirsi per la prima volta dopo la pandemia il Tavolo della Asl Roma 4 competente sugli istituti

di Civitavecchia, mentre il Tavolo interistituzionale della Asl di Viterbo si è riunito ben sette volte, durante le quali sono state approvate le nuove procedure di rilascio della documentazione sanitaria ai detenuti in uscita dall'istituto penitenziario e il nuovo Piano Locale di Prevenzione delle condotte suicidarie e autolesive. E' stata inoltre aggiornata la Carta dei Servizi sanitari per i detenuti in ingresso, tradotta in 4 lingue.

7.5. Protocolli d'intesa e altre convenzioni

Con apposito Protocollo d'intesa, sottoscritto con il Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria (Prap) e il Centro della giustizia minorile (Cgm) in data 20 ottobre 2023, il Garante ha indicato alla Giunta regionale 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".

A novembre 2023 sono stati sottoscritti accordi con quattro Università pubbliche della Regione Lazio (Sapienza Università di Roma; Università degli Studi di Roma Tor Vergata; Università degli Studi Roma Tre; Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale) per l'erogazione del servizio di Sportello per i diritti del Garante, in armonia con i protocolli d'intesa stipulati con ciascuna di esse e con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise. In considerazione del fatto che l'Università degli Studi della Tuscia di Viterbo non ha riscontrato in merito alla sottoscrizione di un accordo, si è provveduto ad affidare, secondo le disposizioni del codice dei contratti pubblici, ad Arci Solidarietà Viterbo s.r.l. Impresa Sociale il servizio di Sportello per i diritti per la macroarea territoriale Lazio-Nord.

7.6. La collaborazione con il Garante nazionale nell'ambito del progetto per il monitoraggio dei rimpatri forzati previsto dal Fondo Asilo Migrazione Integrazione del Ministero dell'Interno (Fami)

Dal 2017 il Garante ha aderito alla rete promossa dal Garante nazionale 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 deve garantire il monitoraggio indipendente dei rimpatri forzati che abbiano luogo in partenza dall'Italia, sia quanto alla validità del titolo di imbarco, sia quanto alle loro modalità di esecuzione, che deve avvenire nel pieno rispetto della dignità e dei diritti della persona che vi è costretta. Il Garante nazionale è stato individuato come Autorità indipendente nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati.

In tale contesto, 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,

esteso sino a settembre 2023): “Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati”. A tal fine nell’agosto del 2021 il Garante ha sottoscritto con il Garante nazionale un accordo di collaborazione, valido per tutta la durata del progetto, 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.

Il progetto è terminato nel settembre 2023 con una “Giornata di studio sul monitoraggio dei rimpatri forzati”, che ha visto confrontarsi esperti, stakeholders e osservatori esterni su aspetti specifici dell’attività di monitoraggio.

7.7. *La comunicazione e le iniziative di sensibilizzazione della cittadinanza.*

Nel corso del 2023, il Garante ha partecipato a innumerevoli incontri e convegni organizzati da istituzioni, associazioni, scuole e università sui temi legati ai diritti delle persone private della libertà. Il saggio “Le pene e il carcere”, pubblicato dal Garante Anastasia nel 2022, durante il 2023 è stato al centro di numerosi incontri con l’autore e tavole rotonde, organizzati da soggetti diversi.

Tra gli interventi pubblici del Garante, si segnalano

- la partecipazione alla puntata “Abolire il carcere?” del 13/3/2023, del programma televisivo di Rai3 “Dilemmi” condotto Gianluca Carofiglio;
- il contributo al webinar de Il Sole24Ore professionale del 27/6/2023, “Povertà in carcere e povertà del carcere”;
- la partecipazione alla presentazione alla Festa del cinema di Roma, il 25/10/2023, del “Premio Cosimo Rega”, per la migliore performance attoriale realizzata da una persona detenuta, nell’ambito di una produzione cinematografica o audiovisiva o teatrale, promosso dalla Presidenza della Regione Lazio, con la partecipazione del Presidente del Consiglio regionale On. Antonello Aurigemma;
- la partecipazione alla conferenza stampa alla Camera del 7/11/2023 di presentazione della proposta di legge per l’istituzione delle case territoriali di reinserimento sociale;
- l’intervento, in qualità di Portavoce della Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà e di Garante della Regione Lazio, nell’Aula Giulio Cesare in Campidoglio, all’evento celebrativo “Tra Storia e Prospettiva Vent’anni di Garante di Roma Capitale e dei Garanti territoriali delle persone private della libertà personale”, alla presenza del Ministro della giustizia, Sen. Carlo Nordio.

Tutti gli eventi pubblici cui partecipa il Garante sono puntualmente annunciati attraverso il sito www.garantedetenutiLazio.it, la Newsletter settimanale, la pagina Facebook e il profilo “X” del Garante (le relative informative sono consultabili nell’archivio della sezione “Agenda” del sito stesso).

Altri canali di informazione sulle attività del Garante sono il profilo Instagram ([garantedetenutilazio](https://www.instagram.com/garantedetenutilazio)) e il canale YouTube [@garantedetenutiLazio2356](https://www.youtube.com/@garantedetenutiLazio2356) nel quale sono archiviate gran parte delle interviste al Garante trasmesse su Tgr Lazio, RaiNews 24, Cusano Tv, Canale 10.

7.8. Le funzioni di portavoce della Conferenza dei Garanti territoriali

A novembre del 2023, il Garante ha lasciato la responsabilità di portavoce della Conferenza dei Garanti territoriali, assunta nel 2018, prorogata nel 2020 e rinnovata nel 2021. Nel corso del 2023, oltre alle ordinarie attività di confronto e di individuazione delle migliori prassi nelle esperienze territoriali, è stato costituito il Comitato scientifico della Conferenza, costituito dai Garanti cessati dalle funzioni che chiedano di aderirvi, ed è stato rinnovato il Regolamento istitutivo della Conferenza, con la costituzione dei Forum dei Garanti regionali, dei Garanti provinciali e dei Garanti comunali, dei Coordinamenti regionali e del Coordinamento nazionale. Conclusa questa fase di revisione della struttura della Conferenza, sono stati eletti i nuovi organi di coordinamento della Conferenza.

8. 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, 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:

- La stabilizzazione e il potenziamento dell'organico dei servizi sanitari penitenziari, dei servizi psichiatrici ospedalieri e delle Rems, anche attraverso l'equiparazione contrattuale dell'impiego in essi a quello nelle zone disagiate
- Il potenziamento dell'assistenza specialistica intramuraria, anche attraverso la diffusione della telemedicina in tutti gli istituti penitenziari della regione
- La ridefinizione e la valorizzazione delle funzioni del SAI (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

- L'effettiva implementazione anche negli istituti penitenziari del fascicolo sanitario elettronico 2.0 (cartella clinica informatizzata) con capacità comunicativa tra carcere e territorio e tra carceri di diverse regioni
- 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.

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 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;
- 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 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 garanzia della 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;
- la individuazione di uno o più locali, all'interno di ciascun istituto penitenziario, destinati all'effettuazione dei "colloqui riservati" con il/la partner, così come stabilito dalla sentenza 10/2024 della Corte costituzionale;
- 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;
- disciplinare, d'intesa con l'Asl territorialmente competente, un piano di prevenzione del rischio suicidario;
- 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 delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, anche d'intesa con gli enti di area vasta (Province e Città di metropolitana di Roma), quando in essi insistano più luoghi di esecuzione di 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