



CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL LAZIO

**RELAZIONE  
2019 | 2020**

agli organi regionali  
sull'attività svolta  
e sui risultati ottenuti,  
ai sensi dell'art. 7  
L.R. 31/2003



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



GARANTE  
DIRITTI  
DETTENUTI

Grafica di copertina di Adriano Bartolucci Proietti



Il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà  
Stefano Anastasia

I Coadiutori del Garante  
Alessandro Compagnoni  
Mauro Lombardo

La Struttura di supporto

Vincenzo Ialongo, Direttore Servizio Tecnico, Organismi di Controllo e Garanzia

Personale Regione Lazio

Ciro Micera, Posizione organizzativa "Coordinamento delle attività di monitoraggio"  
Nicoletta Capelli, Fabio Lippo, Daniela Lautizi

Personale LazioCrea

Irene Cecchetti, Pietro Fargnoli, Sara Foi, Patrizia Lanzalaco, Claudio Salemmme

Ufficio stampa: Ugo Degl'Innocenti, Posizione organizzativa "Informazione istituzionale degli organi di raccordo istituzionale, di garanzia, di controllo e di consultazione" del Consiglio regionale

Personale di vigilanza

Casimiro Ciulla, Pietro Procino

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

Un particolare ringraziamento al personale regionale collocato in quiescenza nel corso del biennio o nelle more della redazione della relazione: Rosina Sartori, Rosanna Costantini e Sergio Papa. Si ringrazia altresì la dott.ssa Monica Napoli attualmente in aspettativa.

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.



## **Relazione agli Organi regionali sull'attività svolta e sui risultati ottenuti - Annualità 2019-2020**

Chiusa redazionalmente il 30/4/2021

### **INDICE**

- 1. FORME, LUOGHI E NUMERI DELLA PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ PERSONALE  
NEL LAZIO.....pag. 7**
  - 1.1 La privazione della libertà per motivi di giustizia**
    - 1.1.1 Gli istituti penitenziari per adulti
    - 1.1.2 Il sistema della giustizia minorile
    - 1.1.3 Le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza sanitarie
  - 1.2 La privazione della libertà per motivi di polizia,  
di sicurezza e amministrativi**
    - 1.2.1 Le camere di sicurezza delle forze di polizia
    - 1.2.2 Il Centro di permanenza per i rimpatri (Cpr) di Roma-Ponte Galeria
  - 1.3. Le misure private della libertà per motivi di salute**
  
- 2 LE TEMATICHE AFFRONTATE E LE POLITICHE REGIONALI ..... pag. 31**
  - 2.1 Le condizioni strutturali degli edifici penitenziari del Lazio**
  - 2.2 Tutela della salute e assistenza sanitaria**
    - 2.2.1. L'Osservatorio permanente sulla sanità penitenziaria
    - 2.2.2. L'emergenza Covid-19

## **2.3 Istruzione, cultura e formazione professionale**

2.3.1 L'istruzione primaria e secondaria

2.3.2 L'università in carcere

2.3.3. Promozione di attività culturali e sportive all'interno dei luoghi di  
privazione della libertà

2.3.4 Gli interventi di formazione professionale per detenuti

2.3.5 Politiche sociali e politiche attive per il lavoro

## **2.4 Il lavoro penitenziario**

2.4.1 Il lavoro all'interno degli istituti penitenziari

2.4.2 Il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria

2.4.3 Il lavoro alle dipendenze di soggetti terzi

2.4.4 La Regione Lazio e la promozione del lavoro in ambito penitenziario

2.4.5 I lavori di pubblica utilità ai sensi dell'art. 20 ter dell'Ordinamento  
penitenziario

2.4.6 Le prestazioni previdenziali e assistenziali

## **2.5 Certificazioni anagrafiche e di stato civile**

## **2.6 Le misure alternative alla detenzione**

2.6.1 Difficoltà e ritardi nell'accesso ai benefici e alle misure alternative

2.6.2 Strutture e progetti di accoglienza per l'esecuzione di misure alternative  
alla detenzione o per ex detenuti

2.6.3 L'esecuzione delle misure di sicurezza sanitarie nelle Rems

## **2.7 Minori e giovani adulti detenuti**

## **2.8 La detenzione femminile**

## **2.9 La condizione degli stranieri detenuti**

2.9.1 La detenzione amministrativa degli stranieri irregolari

## **2.10 Le morti nei luoghi di privazione della libertà nel Lazio**

### **3 L'ATTIVITÀ DEL GARANTE.....121**

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

#### **3.2 Contatti e prese in carico**

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

#### **3.4 Le iniziative e le azioni di sostegno alle persone private della libertà**

3.4.1. Tutela della salute e assistenza sanitaria

3.4.2. Istruzione e formazione professionale

3.4.3. Promozione di attività culturali e sportive all'interno dei luoghi di privazione della libertà

#### **3.5 Le iniziative di sensibilizzazione della cittadinanza**

#### **3.6 L'intervento presso le amministrazioni pubbliche competenti**



## **1. FORME, LUOGHI E NUMERI DELLA PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ PERSONALE NEL LAZIO**

Alla luce dell'articolo 13 della Costituzione, la libertà personale è inviolabile. Solo sotto la doppia riserva di legge e di giurisdizione è possibile limitare la libertà personale di qualsiasi persona a qualsiasi titolo soggiornante nel nostro Paese. Le eccezioni al principio generale di libertà della persona previste dalla legge sono riferibili a motivi di giustizia, di sicurezza e ordine pubblico o di tutela della salute dell'interessato.

### **1.1. La privazione della libertà per motivi di giustizia**

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

#### **1.1.1. Gli istituti penitenziari per adulti**

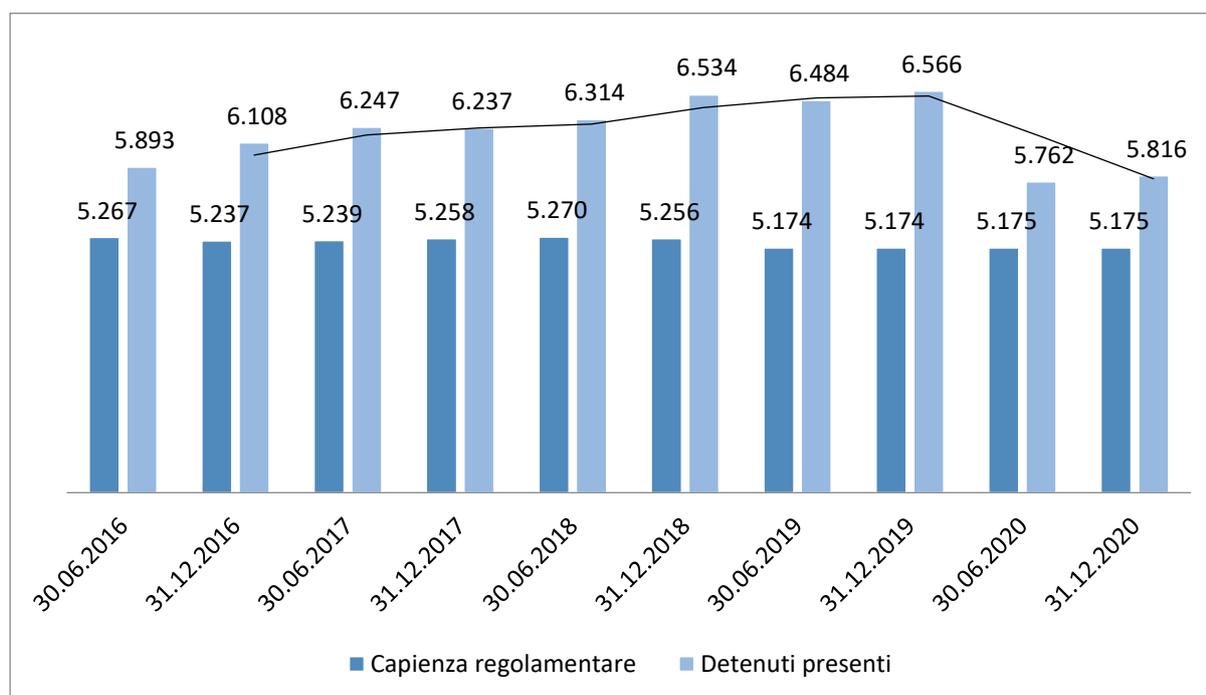
Il Lazio è la terza regione italiana per numero di detenuti (preceduta da Lombardia e Campania), avendo nel 2020 superato la Sicilia. Complessivamente, la popolazione detenuta negli istituti penitenziari per adulti del Lazio, al 31 dicembre 2020, si componeva di 5.816 persone, a fronte di una capienza regolamentare di 5.157 posti. La situazione, già evidentemente difficile da questi dati, diventa ancor più critica se si considera il numero di posti effettivamente disponibili sulla base di quanto rilevabile dalle schede di trasparenza dei singoli istituti del ministero della Giustizia<sup>1</sup> che, a fine 2020, erano 4.730.

---

<sup>1</sup> [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_3\\_2.page](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_2.page)

Il tasso di affollamento così calcolato raggiunge il 123 per cento e, su 14 istituti penitenziari nel territorio regionale, soltanto in quattro il numero di presenti non è superiore a quello dei posti disponibili. Tra il 31 dicembre del 2019 e il 31 dicembre del 2020, il tasso di affollamento delle strutture penitenziarie per adulti della regione Lazio è comunque diminuito di diciassette punti percentuali. La popolazione detenuta si è infatti ridotta di 750 unità. Tale significativa diminuzione è stata determinata dalle azioni messe in campo per fronteggiare l'emergenza Covid-19 da parte della magistratura inquirente e di sorveglianza, anche avvalendosi di provvedimenti legislativi d'emergenza che hanno previsto licenze premio straordinarie per i semiliberi, durata straordinaria dei permessi per i lavoranti all'esterno e misure per incentivare la detenzione domiciliare dei detenuti a fine pena. Tali circostanze si sono sostanziate in una riduzione del 15 per cento dei detenuti presenti che si è realizzata in due mesi tra febbraio e aprile. Successivamente il numero di detenuti ha ripreso a crescere, anche se moderatamente.

*Figura 1. Capienza regolamentare degli istituti penitenziari per adulti del Lazio e detenuti presenti. Serie storica giugno 2016-dicembre 2020*

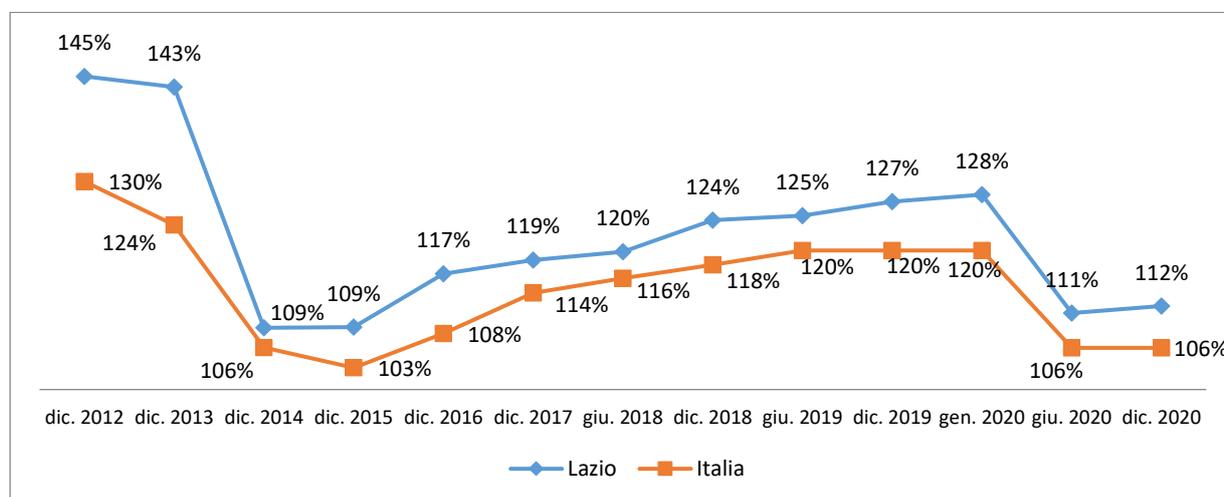


Fonte: nostra elaborazione su dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap)

Va comunque sottolineato che soltanto una circostanza drammatica ed eccezionale, rappresentata dalla pandemia, ha determinato un'inversione di tendenza alla crescita costate del numero di detenuti che si era ormai, purtroppo, consolidata negli ultimi cinque anni. Questo andamento aveva rinnovato le problematiche di inadeguatezza delle risorse strutturali, umane e finanziarie a disposizione dell'intero sistema che si erano in parte attenuate negli anni successivi alla sentenza Torregiani della Corte europea dei diritti umani e ai provvedimenti adottati per porre rimedio al sovraffollamento strutturale degli istituti penitenziari italiani. Inoltre, va anche considerata la particolare situazione di precarietà di alcune strutture, come si vedrà con maggiore dettaglio nei paragrafi successivi. Al 31 dicembre 2020 erano oltre 400 i posti complessivamente indisponibili negli istituti di pena del Lazio rispetto alla capienza regolamentare, a causa di impraticabilità, lavori di manutenzione o ripristino di condizioni minime di abitabilità.

Al 31 dicembre 2020 il numero complessivo di detenuti in Italia era di 53.364, a fronte di una capienza regolamentare di 50.692 posti, con un tasso di affollamento pari al 106 per cento. 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 citata sentenza Torregiani (fig. 2).

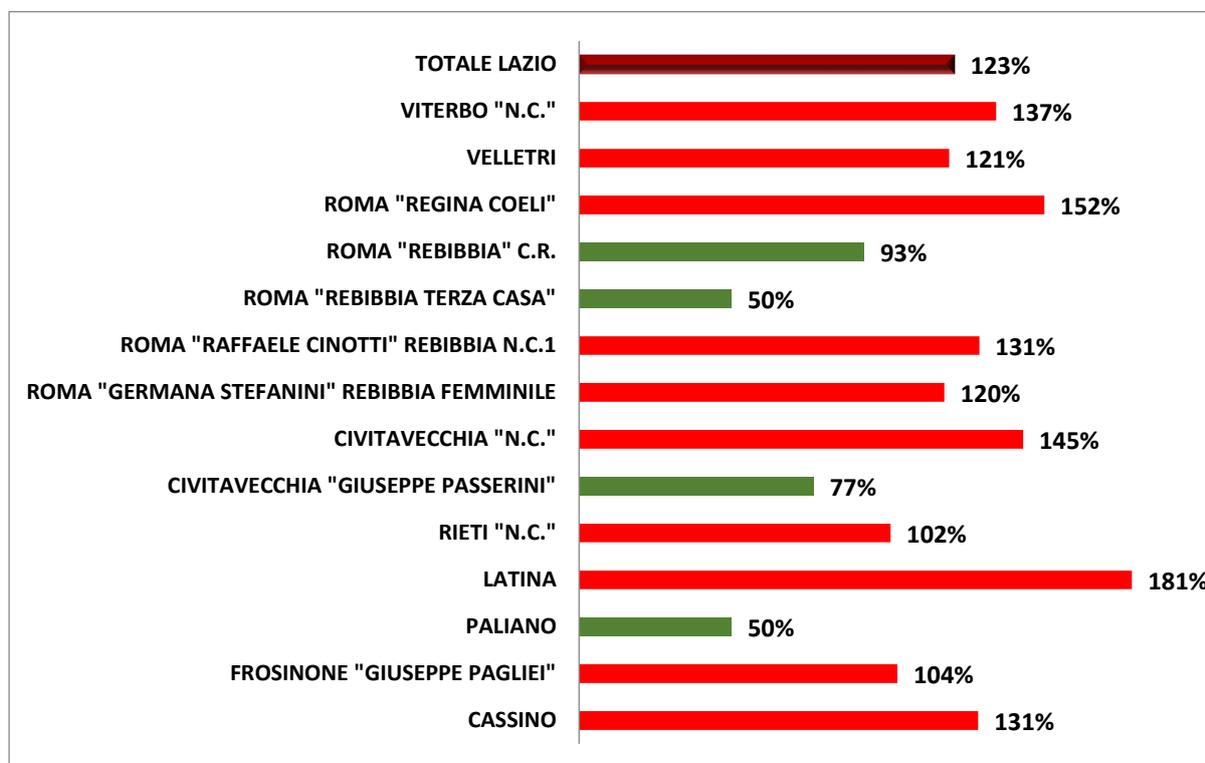
*Figura 2. Indice di affollamento penitenziario (detenuti presenti/capienza istituti) nel Lazio e in Italia. Serie storica 31/12/2012-31/12/2020*



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

Come si può vedere nella figura 3, dettagliata nella successiva tabella 1, che considera anche i dati relativi ai posti effettivamente disponibili, il sovraffollamento è diffuso in quasi tutti gli istituti penitenziari della regione, a eccezione di quelli di Paliano, Civitavecchia Passerini, Roma Rebibbia Casa di reclusione e Rebibbia Terza casa, che hanno caratteristiche e finalità peculiari<sup>2</sup>. Sono particolarmente critiche le condizioni degli istituti di Roma Regina Coeli, Rebibbia Nuovo complesso, Civitavecchia Nuovo complesso, Cassino e Viterbo dove il tasso di affollamento reale supera il 130 per cento, e in particolare di Latina, dove nella sezione maschile ci sono due-tre detenuti per ogni posto disponibile.

Figura 3. Indice di affollamento calcolato in base ai posti effettivamente disponibili negli istituti penitenziari del Lazio, in Regione e in Italia al 31/12/2020



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

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

Tabella 1. Capienza regolamentare, posti effettivamente disponibili e presenze al 31/12/2020 negli istituti penitenziari del Lazio e in Italia, distinte per sesso e nazionalità

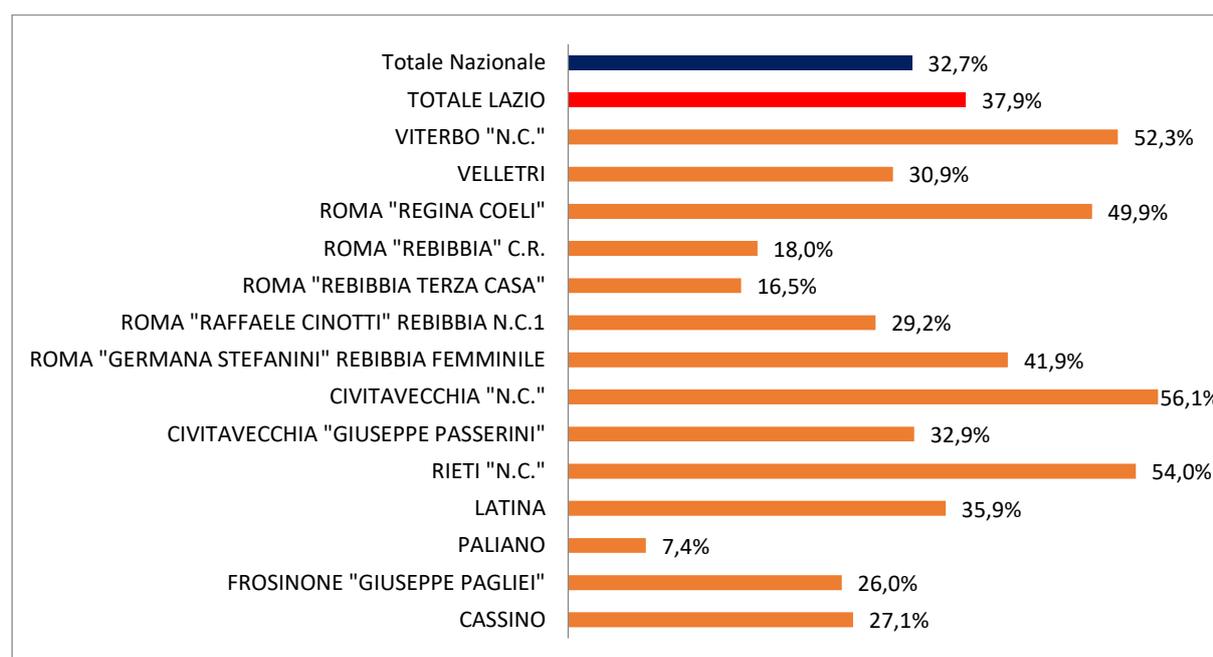
Istituto	Tipo istituto	Capienza Regolamentare	Posti effettivamente disponibili	Presenti		Di cui stranieri
				totale	donne	
CASSINO	CC	203	130	170		56
FROSINONE "G. PAGLIEI"	CC	513	486	507		119
PALIANO	CR	153	150	75	2	2
LATINA	CC	77	69	125	38	31
RIETI "N.C."	CC	295	289	295		153
CIVITAVECCHIA "G. PASSERINI"	CR	143	91	70		26
CIVITAVECCHIA "N.C."	CC	357	310	451	30	236
ROMA "G. STEFANINI" REBIBBIA FEMMINILE	CCF	260	259	310	310	118
ROMA "R. CINOTTI" REBIBBIA N.C.1	CC	1.163	1130	1.482		495
ROMA "REBIBBIA TERZA CASA"	CC	163	162	81		7
ROMA "REBIBBIA"	CR	445	336	314		68
ROMA "REGINA COELI"	CC	606	601	916		454
VELLETRI	CC	412	386	468		153
VITERBO "N.C."	CC	440	404	552		259
<b>TOTALE</b>		5.157	4.730	5.816	380	2.177
<b>TOTALE ITALIA</b>		<b>50.562</b>	<b>n.r.</b>	<b>53.364</b>	<b>2.255</b>	<b>17.344</b>

Fonte: ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap)

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

Altro elemento che caratterizza la situazione di alcuni istituti di pena regionali è la presenza di detenuti stranieri sul totale della popolazione carceraria (fig. 4). Nel totale degli istituti della Regione, al 31/12/2020, la percentuale risultava più alta che sul territorio nazionale (37,9 per cento invece che del 32,7 per cento), ma in alcuni istituti (Viterbo, Civitavecchia, Regina Coeli e Rieti) i detenuti stranieri rappresentavano la maggioranza della popolazione ristretta. Dei 6.566 detenuti presenti nei quattordici istituti laziali, alla data del 31 dicembre 2020, 3.762 erano condannati in via definitiva, mentre 1.011 erano in attesa di primo giudizio, 1.020 condannati non definitivi e 23 in altra posizione. Guardando alla distribuzione percentuale delle diverse posizioni emerge che la popolazione carceraria presente in regione è per il 65 per cento dei casi composta da detenuti definitivi. Tale proporzione è inferiore rispetto al dato nazionale (pari al 68 per cento). D'altro canto, nel Lazio è più elevata l'incidenza dei detenuti in attesa di primo giudizio (17,4 per cento vs. 16,2 per cento).

Figura 4. Percentuale detenuti stranieri negli istituti penitenziari del Lazio e in Italia al 31/12/2020



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

Tabella 2. Detenuti per posizione giuridica nelle carceri del Lazio. Serie storica dal 31/12/2016 al 31/12/2020

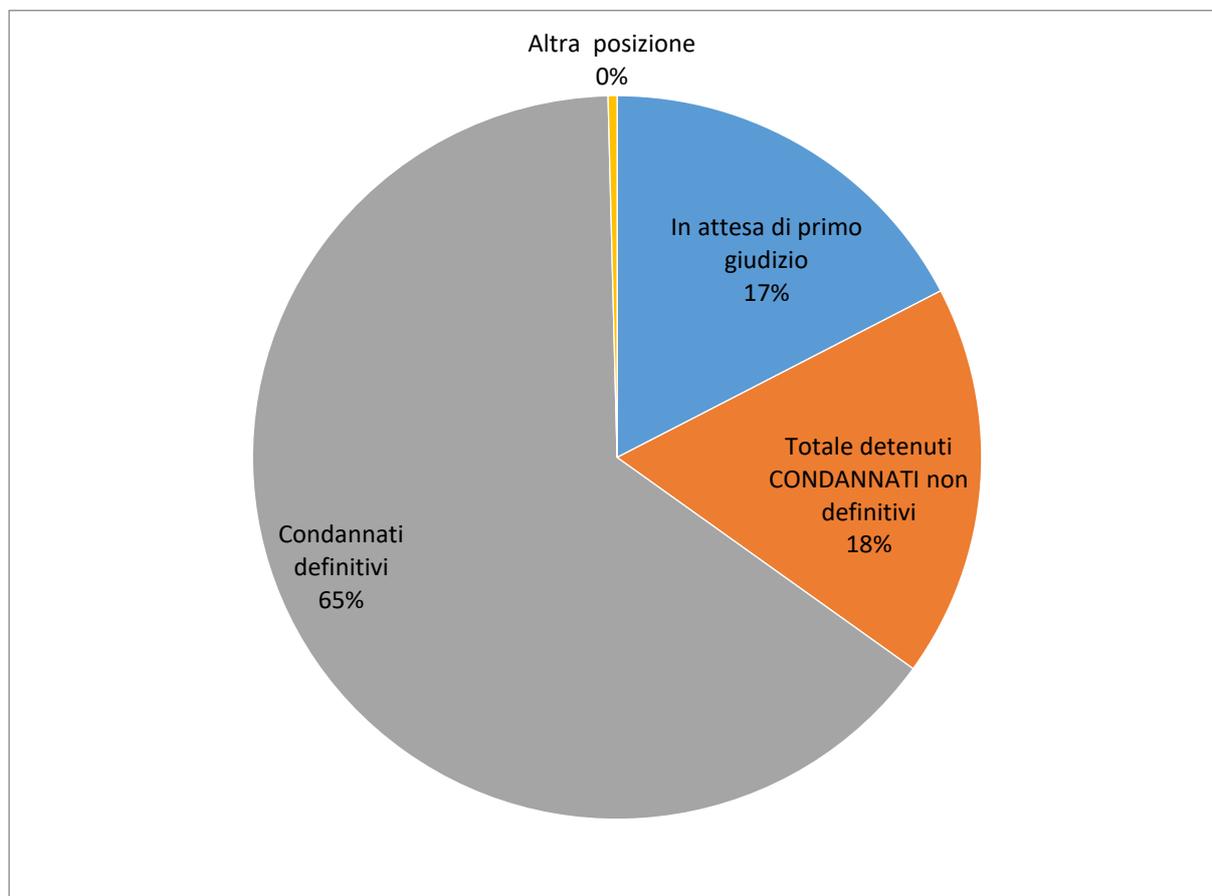
	31.12.2020	31.12.2019	31.12.2018	31.12.2017	31.12.2016
<i>In attesa di primo giudizio</i>	1.011	1.209	1.076	946	1.050
<i>Appellanti</i>	508	685	997	753	692
<i>Ricorrenti</i>	410	411	463	441	454
<i>Misti<sup>3</sup></i>	102	126	144	154	139
<i>Totale detenuti condannati non definitivi</i>	1.020	1.222	1.367	1.348	1.285
<i>Condannati definitivi</i>	3.762	4.117	4.076	3.928	3.756
<i>Internati in case lavoro colonie agricole, altro</i>	20	16	12	13	4
<i>Da impostare<sup>4</sup></i>	3	2	3	2	13
<b>TOTALE</b>	<b>5.816</b>	<b>6.566</b>	<b>6.534</b>	<b>6.237</b>	<b>6.108</b>

Nostra elaborazione su dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap)

<sup>3</sup> Nella categoria "misti" confluiscono i detenuti imputati con a carico più fatti, ciascuno dei quali con il relativo stato giuridico, purché senza nessuna condanna definitiva.

<sup>4</sup> 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.

Figura 5. Distribuzione detenuti nel Lazio per posizione giuridica al 31/12/2020



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

Dei 3.762 detenuti con pena definitiva, poco meno della metà (il 49,5 per cento) ha subito una condanna di durata inferiore ai cinque 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 cinque anni è del 41,1 per cento (figura 6).

In sostanza, quindi, nella popolazione carceraria del Lazio risulta decisamente più alta l'incidenza di persone condannate per reati meno gravi rispetto a quanto avviene nel resto d'Italia. Va comunque segnalato che tra il 2019 e il 2020 l'incidenza dei detenuti condannati a pene inferiori ai cinque anni si è ridotta significativamente (era del 53,3 per cento nel Lazio e del 46,1 per cento in tutta Italia) per effetto delle misure di decongestionamento per far fronte all'emergenza Covid-19.

Figura 6. Distribuzione percentuale dei detenuti condannati in via definitiva per durata della pena inflitta - Dati al 31/12/2020.

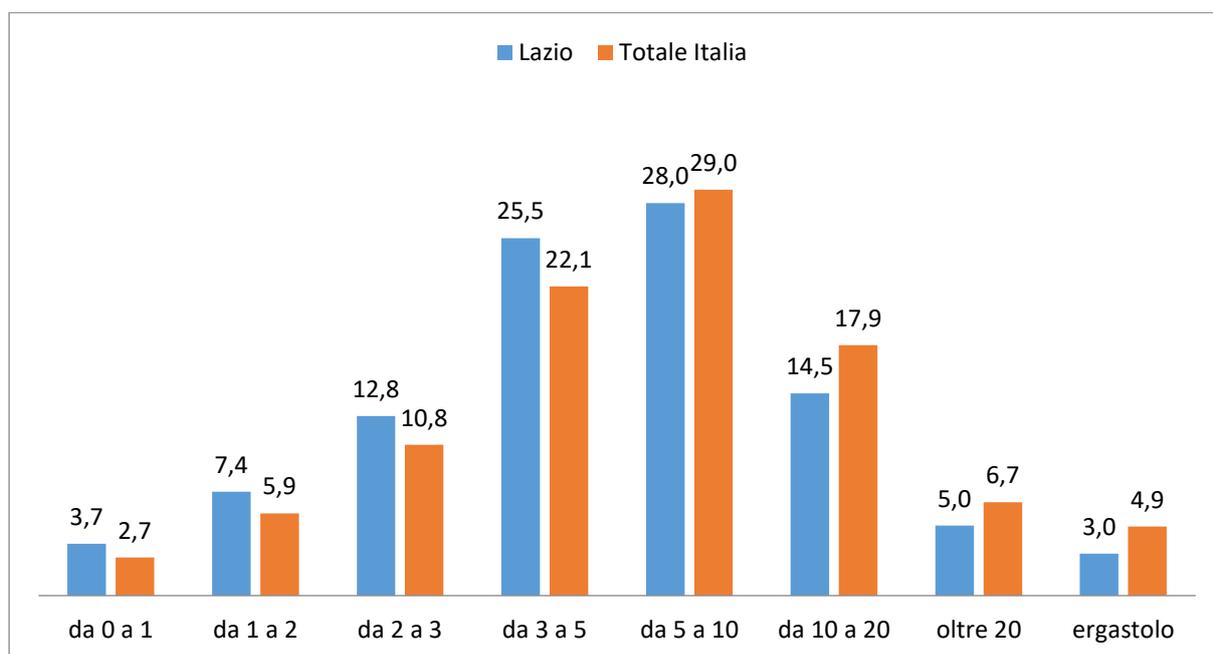
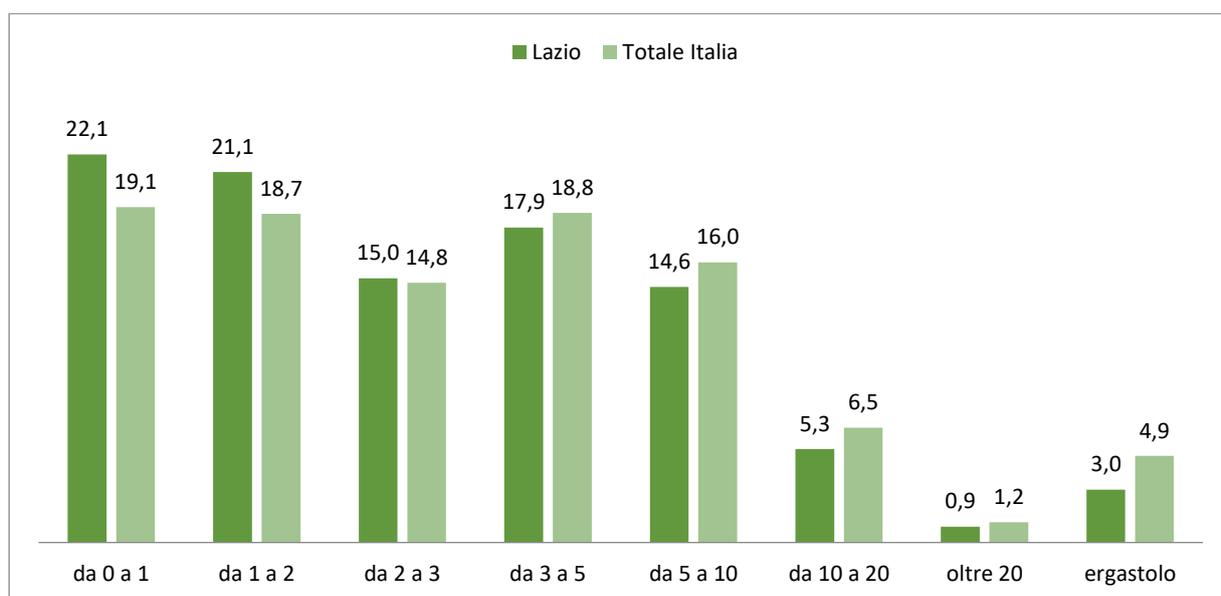


Figura 7. Detenuti per durata della pena residua. Confronto Italia-Lazio al 31/12/2020

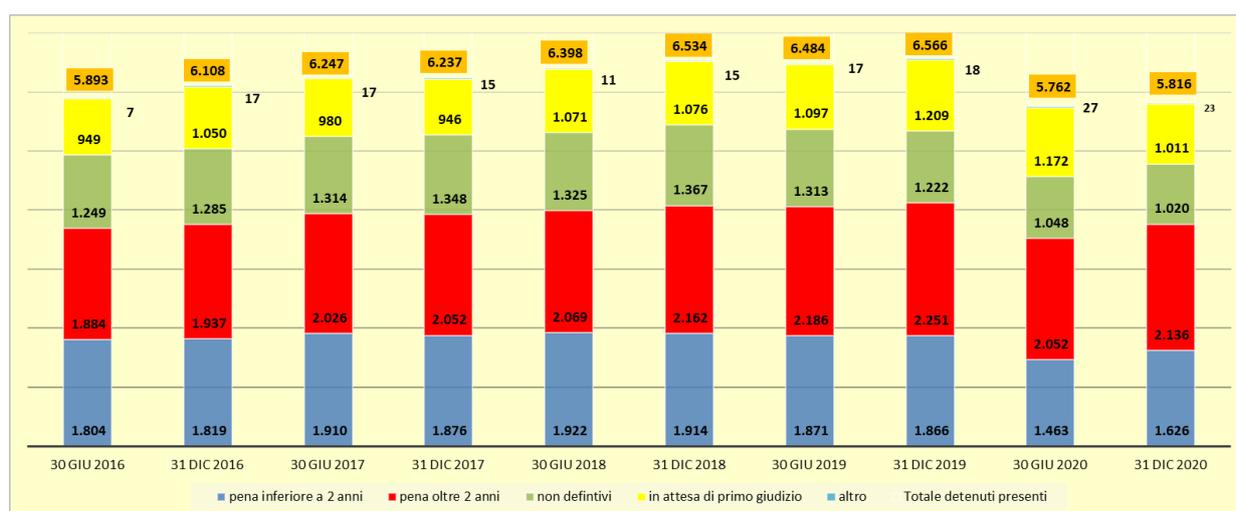


Fonte: nostre elaborazioni grafiche su dati Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap)

Un ulteriore e importante elemento da considerare, nella composizione della popolazione detenuta all'interno degli istituti penitenziari, riguarda la sua distribuzione per durata della pena residua, ancora da scontare (fig. 7). Nella nostra regione il 43,2 per cento dei detenuti con una condanna definitiva deve 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.

Addirittura 832 persone hanno un fine pena inferiore a un anno. D'altro canto, va anche segnalato un lieve miglioramento della situazione rispetto allo scorso anno quando la percentuale di detenuti con pene inferiori ai due anni era del 45,3 per cento sul totale dei definitivi. A tale proposito, va segnalato l'andamento particolare che si è verificato nel corso del 2020. Infatti, nel primo semestre, in concomitanza con l'adozione delle misure di decongestionamento per far fronte all'emergenza Covid-19, vi è stata una riduzione di oltre 400 detenuti con pena residua inferiore a due anni, mentre nel semestre successivo tale numero è tornato a crescere di quasi 200 unità.

Figura 8. Detenuti per durata della pena residua nel Lazio. Trend 2016-2020



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

### 1.1.2. Il sistema della giustizia minorile

Nell'Istituto penale per i minorenni (Ipm) Casal del Marmo di Roma, alla data del 31 dicembre 2020, risultavano presenti 28 persone, in gran parte straniere (20, circa due terzi degli ospiti dell'istituto). I giovani adulti erano 20 (più del 60 per cento del totale). Le ragazze erano cinque per la quasi totalità (quattro) di nazionalità straniera e tutte minorenni. Va segnalata una costante riduzione di ospiti rispetto allo scorso anno: l'anno scorso erano 38 e il 31 dicembre del 2018 risultavano presenti 57 persone. Qui dunque il calo delle presenze dovuto al Covid si inserisce in una tendenza alla decarcerizzazione di più lungo periodo.

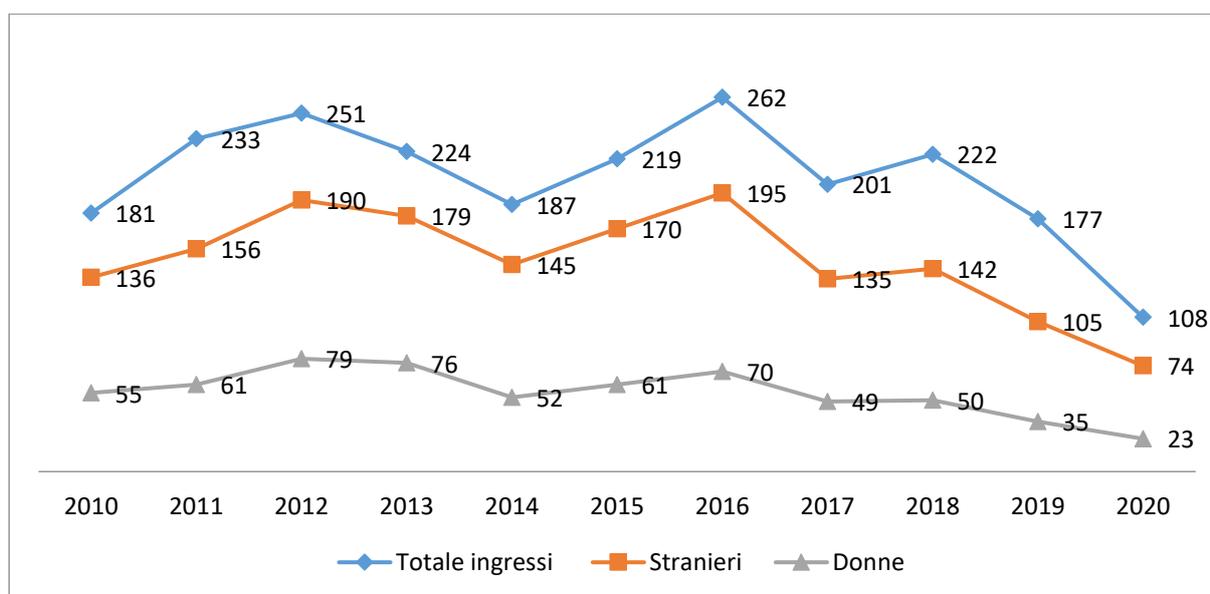
*Tabella 3. Minori e giovani adulti presenti nell'Istituto penale per i minorenni (Ipm) di Roma, secondo il sesso e la nazionalità al 31/12/2020*

	italiani			stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
<b>14-15 anni</b>	0	0	<b>0</b>	0	0	<b>0</b>	0	0	<b>0</b>
<b>16-17 anni</b>	2	0	<b>2</b>	5	3	<b>8</b>	7	3	<b>10</b>
<b>18-20 anni</b>	5	1	<b>6</b>	9	1	<b>9</b>	14	2	<b>16</b>
<b>21-24 anni</b>	1	0	<b>1</b>	1	0	<b>3</b>	2	0	<b>2</b>
<b>Totale</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>28</b>

Fonte: Sistema informativo Servizi minorili

La figura 9 sintetizza l'andamento degli ingressi complessivi nell'Istituto di Casal del marmo tra il 2010 e il 2020. Nel 2020 gli ingressi sono stati 108, in riduzione, di 69 unità, rispetto al 2019. I dati riportati, inoltre mostrano come gli ingressi di detenuti stranieri siano costantemente, superiori a quelli dagli italiani (nel 2020 sono stati 74 vs. 34).

Figura 9. Ingressi nell'Ipm di Roma. Serie storica annuale 2010-2020



Fonte: nostra elaborazione su dati del Sistema informativo dei Servizi minorili

I minorenni in stato di arresto, fermo o accompagnamento all'udienza di convalida, che deve aver luogo entro il termine tassativo di 96 ore, sono ospitati nel Centro di prima accoglienza (Cpa) del ministero della Giustizia territorialmente competente. Nel 2020 i minori che hanno fatto ingresso nel Cpa di Roma sono stati 158 (di cui 76 stranieri e 82 italiani); le ragazze sono state 29 (25 straniere e 4 italiane). Rispetto al 2019, il numero complessivo di ingressi si è ridotto di ben 103 unità e tale andamento è, con grande probabilità, determinato dalle circostanze che si sono venute a determinare nel corso dei mesi di lockdown.

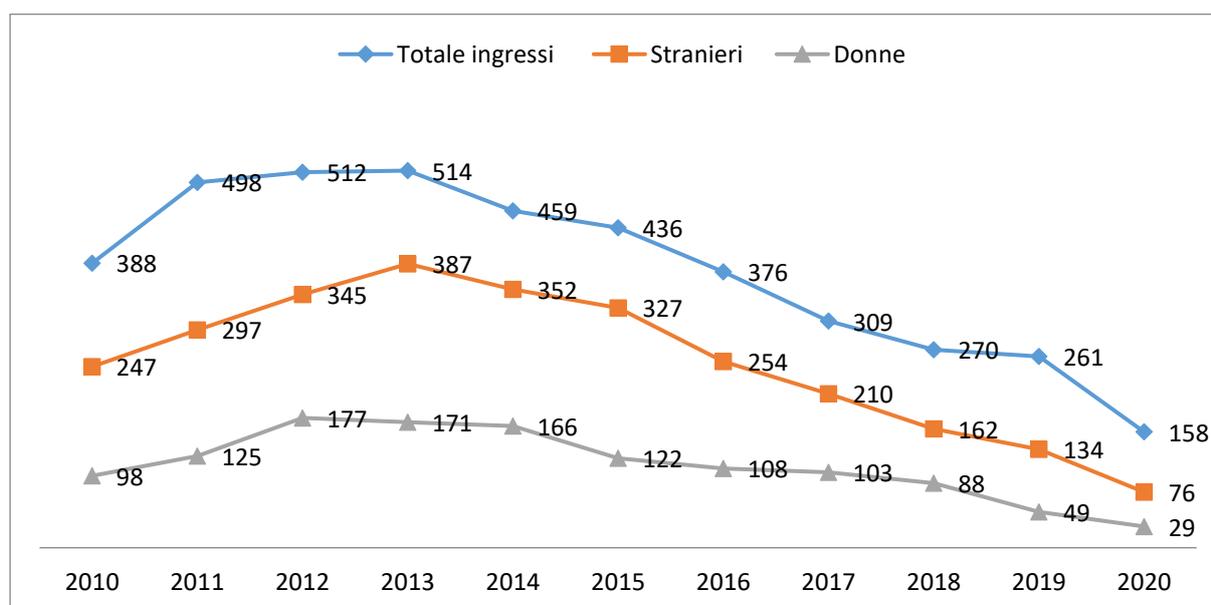
L'andamento degli ingressi nel Cpa, come mostra la figura 10, è comunque in riduzione costante dal 2014 e negli ultimi cinque anni si è ormai dimezzato. Già nel 2019 si era registrato, in assoluto, il minor numero di ingressi nel Cpa del decennio.

Tabella 4. Ingressi nel Cpa di Roma. Serie storica 2010-2020 secondo la nazionalità e il sesso

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

Fonte: Sistema informativo dei Servizi minorili

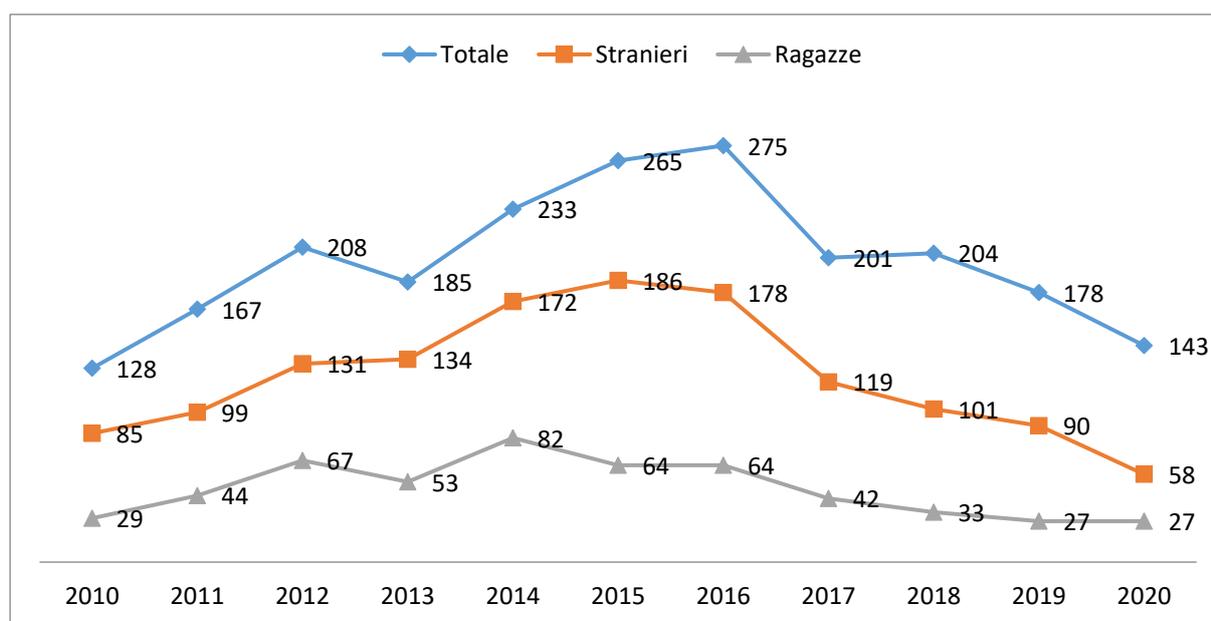
Figura 10. Ingressi nel Cpa di Roma. Serie storica annuale 2010-2020



Fonte: nostra elaborazione su dati del Sistema informativo dei Servizi minorili

Infine, nel 2020 sono stati 143 gli ingressi in comunità deputate all'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria di Roma resi nei confronti di minorenni autori di reato. Gli stranieri sono stati 58, le ragazze 27. Come per gli ingressi nel Cpa, anche in questo caso nel 2017 si è verificata una significativa riduzione rispetto al 2016 e ai due anni precedenti, e l'aumento complessivo di sole tre unità nel 2018 non contraddice il trend discendente che si accentua nel 2020 (figura 11).

Figura 11. Collocamenti nelle comunità per minori nel Lazio. Serie storica annuale 2010-2020



Fonte: nostra elaborazione su dati del Sistema informativo dei Servizi minorili

### 1.1.3. Le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems)

La riforma che ha portato alla chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari (Opg) ha previsto come extrema ratio dell'intervento rivolto alle persone giudicate non imputabili, perché giudicate incapaci di intendere e di volere al momento del fatto ma socialmente pericolose, l'internamento a fini riabilitativi in apposite strutture del servizio sanitario nazionale, denominate Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza

(Rems). Nel territorio della Regione Lazio al 31.12.2020 erano attive cinque Rems, approntate in via provvisoria a Ceccano, Palombara Sabina (Rems Merope e Rems Minerva) e Subiaco per pazienti di sesso maschile, a Pontecorvo per ospiti di sesso femminile (si veda la successiva tabella 5).

Al 31 dicembre 2020 risultavano ospitate nelle Rems del Lazio 59 persone su 91 posti letto ufficiali, ma effettivamente disponibili 59<sup>5</sup>. La riduzione delle presenze rispetto allo scorso anno (quando al 31/12/2019 erano 75) e alla capienza ufficiale è stata determinata dalle esigenze di distanziamento imposte dall'emergenza Covid-19 che hanno comportato la riduzione del 30 per cento della capienza effettiva delle residenze.

La maggior parte degli ospiti (32) è costituita persone prosciolte per infermità psichica o intossicazione da alcol o sostanze stupefacenti e sottoposte in via definitiva a misure di sicurezza terapeutica (ex art. 222 c. p.). Si tratta di 30 uomini e due donne. Altri 19 uomini e cinque donne sono sottoposti a misura di sicurezza provvisoria, in attesa di giudizio, ai sensi dell'art. 206 del codice penale (la maggioranza tra le donne). Altri due uomini risultano sottoposti 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. Infine, un uomo risultava a piede libero, e dunque non in esecuzione di misura di sicurezza. Al 31 dicembre 2020, erano in lista d'attesa per l'inserimento in Rems 63 uomini, e dieci donne. Il totale delle richieste di accoglimento al 31/12/2020 di pazienti non residenti nella regione Lazio, è invece superiore a 100.

Complessivamente, nel corso del 2020 gli ingressi alle Rems sono stati 28, di cui 27 uomini e una donna con le seguenti posizioni giuridiche:

- 13 ex art. 222 c.p.
- uno art. 219 c.p.
- 14 art. 206 c. p.

---

<sup>5</sup> La mancata disponibilità di alcuni posti letto è dovuta a ristrutturazione di alcune stanze o da necessità da parte dell'equipe sanitaria della Rems, di trasformare temporaneamente una camera doppia in singola per esigenze di cura.

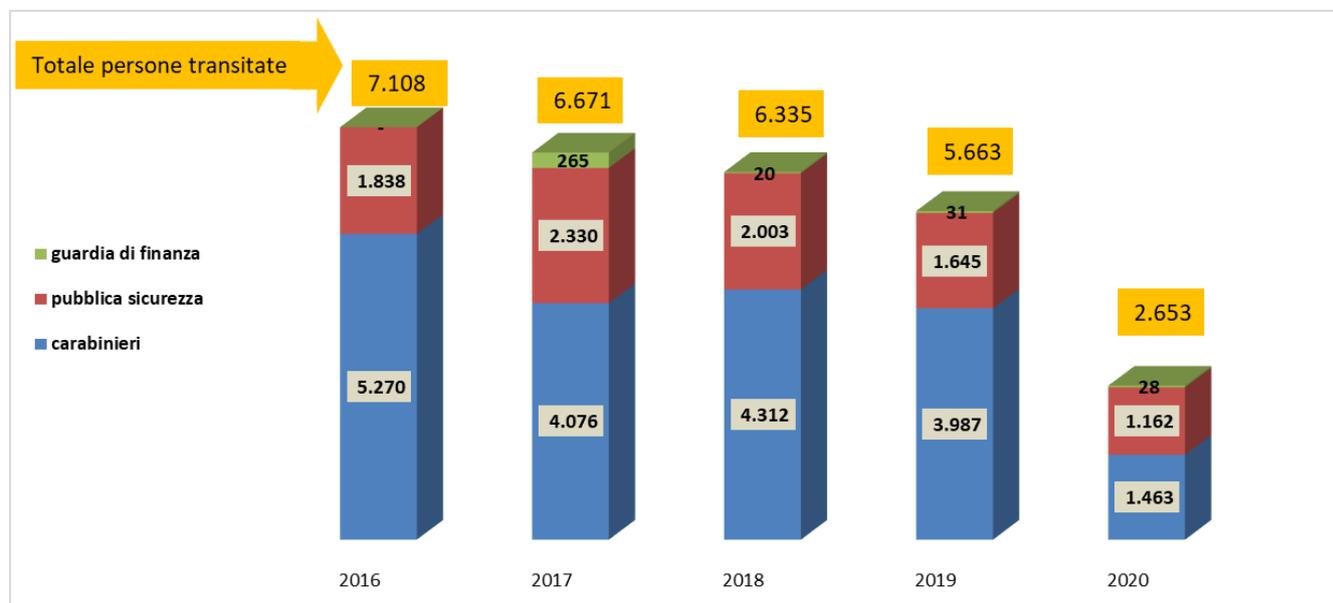
Sempre nel corso del 2020 le persone dimesse dalle Rems sono state 46 (41 uomini e cinque donne):

- 26 trasferite in libertà vigilata presso comunità terapeutiche;
- quattro per revoca della misura di sicurezza;
- due sono state messe in libertà vigilata con prescrizioni;
- quattro trasferite in Istituto Penitenziario per nuovo/diverso titolo di privazione della libertà;
- un deceduto;
- uno con licenza finale sperimento;
- otto in libertà vigilata senza specifiche prescrizioni.

*Tabella 5. Persone ospitate nelle Rems del Lazio per posizione giuridica al 31/12/2020. Fonte: Sanità penitenziaria e Rems; Direzione regionale salute e integrazione socio-sanitaria*

	Ex art. 222 cp	Ex art. 219 cp	Ex art. 206 cp	Revoca ta misura di sicur.	TOT. Intern ati
<b>REMS CASTORE - SUBIACO</b>	7	0	8	0	<b>15</b>
<b>REMS PALOMBARA- MEROPE</b>	8	0	1	1	<b>10</b>
<b>REMS PALOMBARA- MINERVA</b>	9	0	5	0	<b>14</b>
<b>REMS CECCANO</b>	6	2	5	0	<b>13</b>
<b>REMS PONTECORVO (femminile)</b>	2	0	5	0	<b>7</b>
<b>TOTALE</b>	<b>32</b>	<b>2</b>	<b>24</b>	<b>1</b>	<b>59</b>

Figura 12. Persone trattenute nelle camere di sicurezza del Lazio anni 2016-20 (valori assoluti)



Fonte: elaborazioni su dati forniti da prefetture, comando Arma dei Carabinieri, Guardia di finanza del Lazio

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

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

### 1.2.1 Le camere di sicurezza delle forze di polizia

Secondo i dati forniti direttamente agli uffici del Garante da parte delle questure provinciali e dai comandi regionali di Carabinieri e Guardia di finanza, nel corso del 2020, nel territorio della Regione Lazio erano attive 156 camere di sicurezza, 25 presso le strutture della Polizia di Stato, 115 presso quelle dell'Arma dei Carabinieri, 16 presso la Guardia di finanza. Nello stesso anno risultavano inagibili 121 camere di sicurezza presenti nel territorio regionale<sup>6</sup>. Nel 2020 sono state 2.653 le persone sottoposte a fermo

<sup>6</sup> 61 nei commissariati della Polizia di Stato, 56 nelle caserme dei Carabinieri e 4 della Guardia di finanza

o arresto nelle camere di sicurezza delle forze di polizia: sono più che dimezzate rispetto alle 5.663 del 2019. Anche in questo caso l'andamento risulta decisamente anomalo rispetto agli anni precedenti e sembra attribuibile alle condizioni che si sono determinate a causa della diffusione del Covid-19 e alle misure di contenimento e limitazione della mobilità della popolazione che sono state messe in atto.

Delle persone trattenute nelle camere di sicurezza nel 2020, 1.463 sono quelle ospitate presso le camere di sicurezza a disposizione dei Carabinieri, 1.162 presso la Polizia di Stato, e 28 sono state trattenute dalla Guardia di finanza.

#### 1.2.2. Il Centro di permanenza per il rimpatrio (Cpr) di Roma-Ponte Galeria

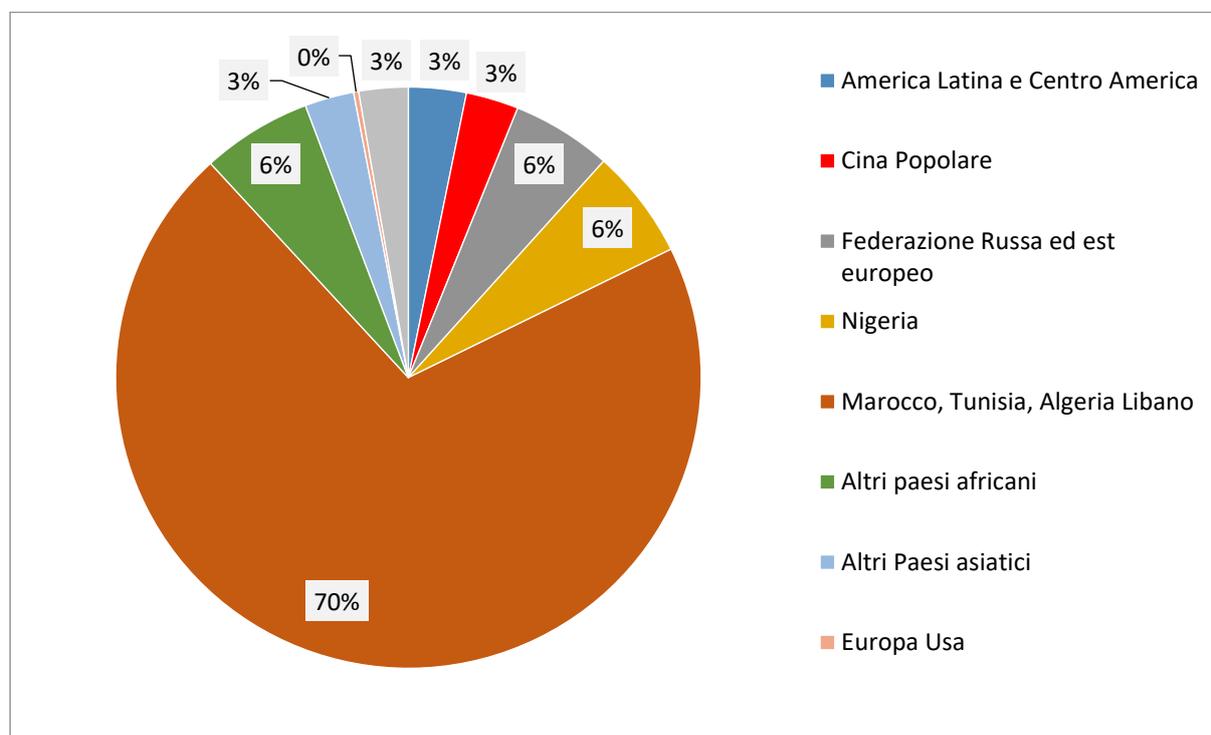
I Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr, già Centri di identificazione e di espulsione e Centri di permanenza temporanea) sono strutture in cui vengono trattenuti cittadini stranieri sprovvisti di regolare titolo di soggiorno. Con il decreto legge n. 113, del 4 ottobre 2018, il tempo massimo di trattenimento presso i Cpr è stato esteso da 90 a 180 giorni. La loro organizzazione è di competenza dell'amministrazione degli Interni, che ne affida la gestione a enti privati tramite la prefettura, che sovrintende al loro funzionamento.

Nel territorio della Regione Lazio è attivo da vent'anni il Cpr di Ponte Galeria, nell'area del comune di Roma, ma fuori dal centro abitato. Si tratta di una struttura molto ampia, sviluppata su un solo piano e realizzata in cemento e ferro, composta da due sezioni, originariamente distinte in maschile e femminile. Le zone di trattenimento sono realizzate su moduli architettonici regolari con due o più stanze, con annessa area esterna comune. Tutti i moduli sono separati tra loro, dalle aree di passaggio e dall'area amministrativa da spesse cancellate in barre di ferro alte fino a otto metri.

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

Carabinieri con funzioni di controllo e antisommossa. Alla data del 31 dicembre 2020, il centro ospitava 118 persone: tutti uomini. Nell'anno 2020 complessivamente le persone che vi sono transitate, perché sottoposte al trattenimento disciplinato dall'art. 14 del Testo unico sull'immigrazione, sono state 1.067 di cui 888 uomini e 179 donne. Nel 2019 il numero complessivo di ingressi era stato di 1.331, quindi nel corso del 2020 vi è stata una riduzione significativa (in termini percentuali del 23,1 per cento). Dalla distribuzione per nazionalità delle persone trattenute emerge che, a differenza degli anni scorsi, la proporzione più elevata di persone trattenute è originaria dei paesi del Maghreb che costituiscono il 70 per cento del totale dei transitanti e, in particolare va segnalato il trattenimento di 632 cittadini tunisini. Le altre nazionalità di provenienza delle persone trattenute con percentuali significative sono quelle dei paesi della Federazione russa ed est europee, della Nigeria e degli altri paesi africani.

*Figura 13. Distribuzione percentuale per area geografica di provenienza delle persone trattenute nel corso del 2020 presso il Cpr di Roma-Ponte Galeria*

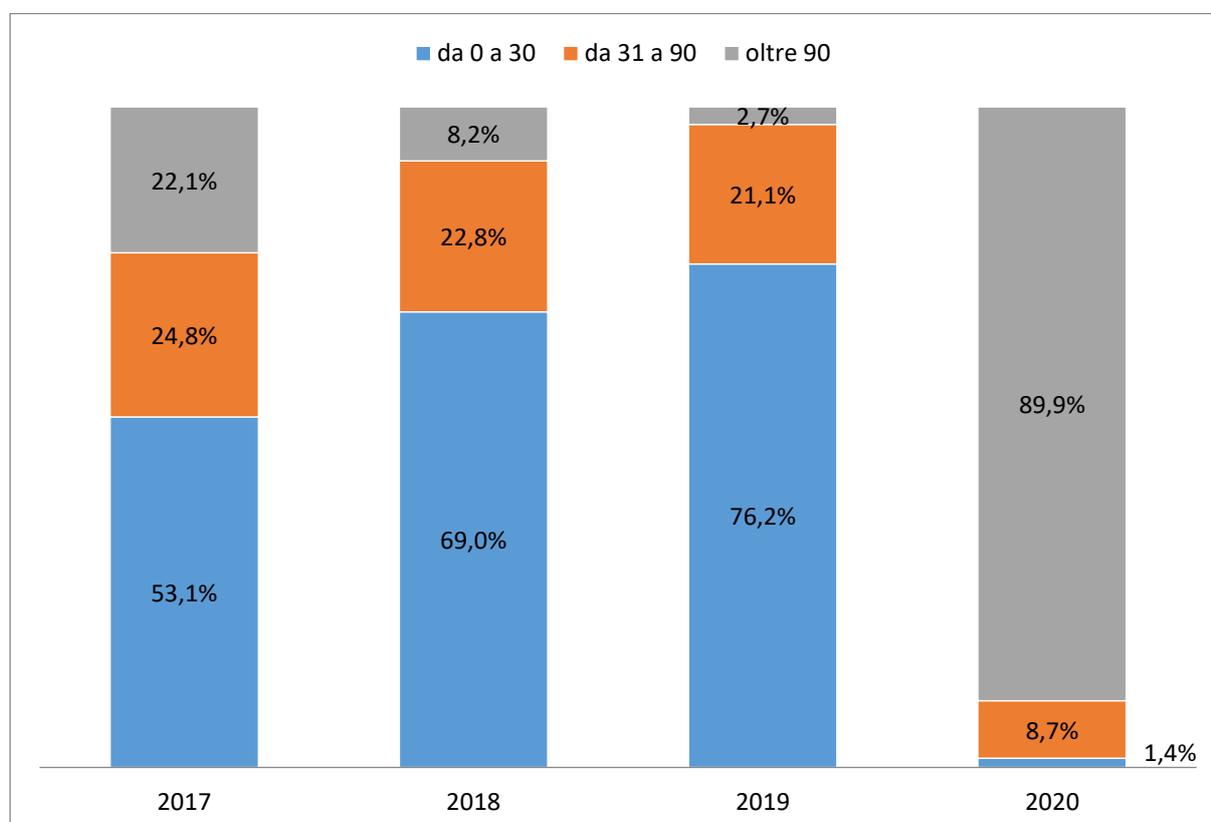


Fonte: nostra elaborazione su dati del Cpr di Roma Ponte Galeria

Analizzando i tempi di permanenza delle persone transitate e già uscite nel corso del 2020 l'89,9 per cento è stato trattenuto per un periodo superiore a 90 giorni, si tratta in gran parte di richiedenti asilo provenienti dalla Tunisia e tale circostanza ha determinato un cambiamento radicale nei tempi di trattenimento delle persone che, negli ultimi tre anni precedenti il 2020, erano costantemente diminuiti.

Le persone che hanno lasciato il centro nel 2020 sono state complessivamente 1.083. I rimpatriati sono stati il 40,7 per cento. Circa un terzo (il 31,4 per cento) è costituito da persone il cui trattenimento non è stato convalidato o prorogato dal giudice di pace o dal Tribunale ordinario. Inoltre, sono 107 (9,9 per cento del totale) le persone che sono uscite per decorrenza dei termini. (tab.6).

*Figura 14. Distribuzione percentuale delle persone trattenute nel 2017, nel 2018, nel 2019 e nel 2020 nel Cpr di Roma Ponte Galeria per tempi di permanenza*



Fonte: nostra elaborazione su dati del Cpr di Roma Ponte Galeria

Tabella 6. Persone uscite dal Cpr di Ponte Galeria nel 2020 secondo la motivazione.

MOTIVAZIONE	Valori assoluti	Percentuale
Rimpatrio	441	40,7%
Mancata convalida Giudice di Pace	90	8,3%
Mancata convalida Tribunale	89	8,2%
Mancata proroga Giudice di Pace	132	12,2%
Mancata proroga Tribunale	29	2,7%
Accoglimento domanda Protezione Internazionale e ricorsi all'espulsione	10	0,9%
Motivi sanitari	14	1,3%
Decorrenza termini	107	9,9%
Trasferimento presso altro CPR	54	5,0%
Allontanamento arbitrario	12	1,1%
Altri motivi	92108	10,0%
<b>Totale</b>	<b>1.083</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati del Cpr di Ponte Galeria

### **1.3. Le misure privative della libertà per motivi di salute**

Ai sensi dell'articolo 33 della legge 23 dicembre 1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, "gli accertamenti e i trattamenti sanitari obbligatori sono attuati dai presidi e dai servizi sanitari pubblici territoriali e, ove, necessari la degenza, nelle strutture ospedaliere pubbliche o convenzionate". Laddove il Trattamento sanitario obbligatorio (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 la tutela secondo quanto previsto dall'art. 5.

I Trattamenti sanitari obbligatori (Tso) 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 day hospital.

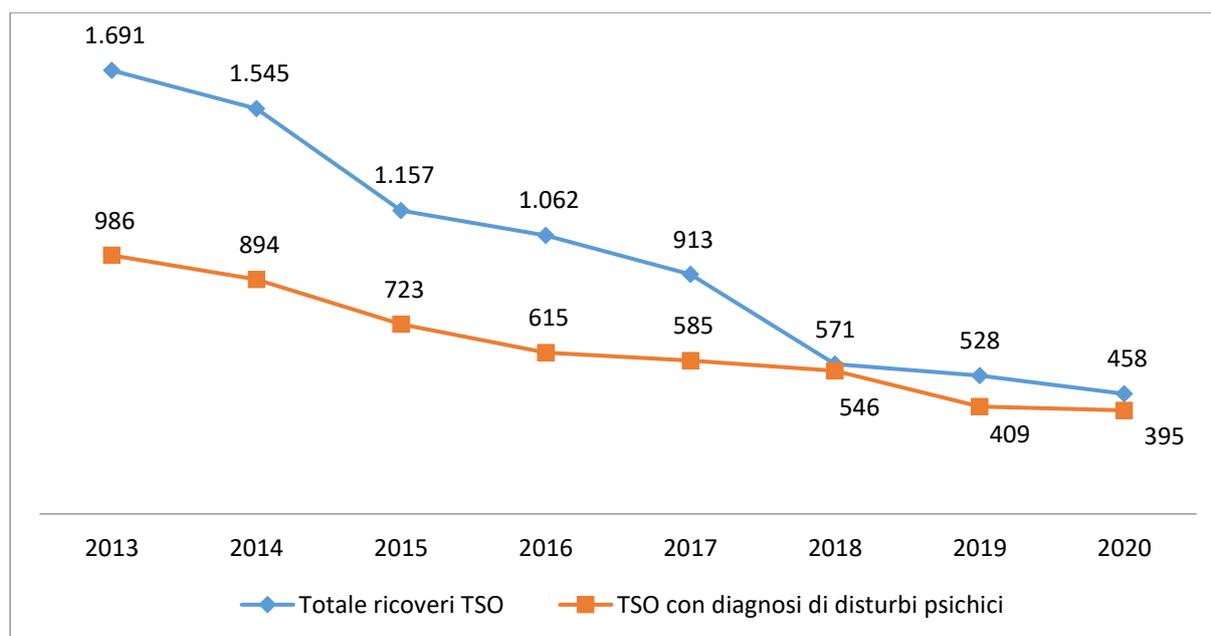
Secondo i dati forniti dal Sistema informativo ospedaliero della Regione Lazio, nel corso del 2020 sono stati dimessi dalle strutture di ricovero della Regione Lazio 395 pazienti sottoposti a Tso, indicatore in costante calo dal 2013, quando furono 1.691. Il numero di ricoveri in Tso con diagnosi principale o secondaria di disturbi psichici nel 2020 sono stati 358, il 90,6 per cento del totale dei ricoveri in Tso nella regione. Il dato pubblicato e l'andamento registrato tra il 2013 e il 2019 confermano il trend decrescente dei Tso totali sia di quelli con diagnosi di disturbi psichici. L'andamento regionale di progressiva riduzione è coerente a quanto rilevato su base nazionale dall'Istat che registra una riduzione del 12 per cento del numero di pazienti ricoverati con Tso psichiatrico tra il 2017 e il 2019. Nella tabella 7 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 l'anno scorso è tornato a risalire a 12,8, pur rimanendo inferiore a quello degli anni precedenti il 2018. Va infine segnalato il numero di decessi durante il ricovero che sono stati complessivamente sette tra il 2015 e il 2018, mentre nel 2019 e nel 2020 non si è registrato alcun decesso.

Tab. 7. Distribuzione dei ricoveri in Tso per anno di ricovero nelle strutture del Lazio anni 2013-2020

ANNO	Totale ricoveri con Tso	Ricoveri con TSO con diagnosi (principale o secondaria) di disturbi psichici				
		N. RICOVERI	Ricoveri con degenza superiore a 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

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

Figura 15. Andamento del numero di Tso totali e con diagnosi per disturbi psichici nel Lazio anni 2013-20



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



## 2. LE TEMATICHE AFFRONTATE E LE POLITICHE REGIONALI

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.

La legge regionale 8 giugno 2007, n. 7, "Interventi a sostegno dei diritti della popolazione detenuta della Regione Lazio", prevede che la Regione, in attuazione dell'articolo 27 della Costituzione e in riferimento alle Regole penitenziarie europee approvate nel gennaio 2006 e alle altre norme di diritto internazionale:

- a) detti norme per rendere effettivo il godimento dei diritti umani dei cittadini in stato di detenzione;
- b) adottati, in collaborazione con l'amministrazione penitenziaria, misure di carattere sanitario, sociale e istituzionale idonee a garantire i diritti delle persone in esecuzione penale prevedendo un sistema integrato di interventi in cui enti territoriali, istituzioni dello Stato, aziende sanitarie, organismi del terzo settore e del volontariato concorrono al perseguimento degli obiettivi comuni. A tal fine, la legge regionale 11/2016, istitutiva del "Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio", dedica due articoli a condizioni di privazione della libertà, e

segnatamente per motivi di giustizia, individuando nella detenzione, nella esecuzione penale esterna e nella esecuzione delle misure di sicurezza a carico dei prosciolti per incapacità di intendere e di volere al momento del fatto tre ambiti di programmazione dell'intervento sociale dei piani di zona.

Attraverso la legge regionale 28 dicembre 2018, n. 13, per le finalità della legge 7/2007 sono stati istituiti due fondi, rispettivamente, di parte corrente e in conto capitale, pari ognuno a 250 mila euro per ciascuna annualità 2019 e 2020.



Detenute al lavoro nel laboratorio di pasta fresca del Nuovo complesso femminile di Rebibbia durante uno dei corsi di formazione professionale realizzati da enti vincitori dell'avviso adottato dalla Regione Lazio, "Interventi di sostegno alla qualificazione e all'occupabilità delle risorse umane: sostegno all'inclusione socio-lavorativa della popolazione detenuta", nell'ambito del piano strategico per l'empowerment della popolazione detenuta, a valere sul Por Fse 2014-2020.

## **2.1. Le condizioni strutturali degli istituti penitenziari del Lazio**

Gli aspetti strutturali degli istituti penitenziari rappresentano una delle maggiori criticità del sistema penitenziario del nostro paese. Ciò si evince dal forte e immediato impatto che i limiti e le carenze degli spazi e degli ambienti detentivi provocano sulla vita e sul benessere fisico e psicologico delle persone poste in condizione di privazione della libertà che, all'interno di queste strutture, svolgono tutte le azioni della propria vita quotidiana.

Si consideri, inoltre che, a causa della pandemia da Covid-19, in quest'ultimo anno diversi spazi, come soprattutto quelli culturali quali teatri, ove presenti, o laboratori, sono stati preclusi all'utilizzo per la sospensione delle attività ivi praticate.

Vivere ogni giorno all'interno di luoghi in condizioni igienico sanitarie precarie, di scarsità di mezzi e strumenti, senza dubbio comporta ripercussioni negative, tanto sulla salute mentale di una singola persona quanto di un'intera comunità.

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

Nella prospettiva della costruzione di adeguati processi di formazione e reinserimento delle persone nella società di appartenenza, risulta fondamentale contribuire a rendere le strutture penitenziarie non soltanto sicure, ma anche pensate strutturalmente per attività nelle quali concretizzare il fine ultimo della pena, appunto la risocializzazione e il reinserimento sociale.

Impresa sempre più ardua, dato che non poche prescrizioni contenute nel regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario (dpr 230/2000), ancora oggi, a distanza di 20 anni, non sono ancora attuate o lo sono soltanto parzialmente.

In tempi più recenti con il decreto legislativo n. 124 del 2 ottobre 2018 sono state introdotte importanti novità finalizzate al miglioramento delle condizioni di vita all'interno degli istituti penitenziari, molte delle quali restano tuttavia ancora inattuato.

Il dlgs n.124 ha modificato l'art.6 della legge sull'Ordinamento penitenziario (legge 354/1975 e smi), 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'Ordinamento penitenziario 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 (salvo poi rimandarne l'applicazione al 31 dicembre 2021, come già fece il Regolamento del 2000 al 2005). Sempre il medesimo decreto legislativo introduce all'art. 18 dell'Ordinamento penitenziario un'attenzione particolare ai locali destinati agli incontri con i familiari che devono favorire, "ove possibile, una dimensione riservata del colloquio". Con la deliberazione della Giunta regionale n. 829 del 10/11/2020, in attuazione della citata legge regionale 7/2007, sono stati destinati 250 mila euro a investimenti in conto capitale per il recupero e il rifacimento di ambienti e spazi delle carceri nel Lazio. Si riportano di seguito gli interventi a "Sostegno alla genitorialità ed alla conservazione e miglioramento della vita affettiva e relazionale" e quelli a "Sostegno al benessere psicofisico":

CASA CIRCONDARIALE	Tipologia intervento	Somma disponibile (euro)
FROSINONE	Completamento dei lavori per la realizzazione dell'Area verde, acquisto e posa dei relativi arredi per l'accoglienza dei familiari	46.000
RIETI	Interventi di adeguamento delle palestre sportive	25.000

FEMMINILE REBIBBIA	Interventi di adeguamento delle palestre sportive	10.000
FROSINONE	Abbattimento delle barriere architettoniche mediante la realizzazione di una rampa di accesso ai passeggi delle sezioni	15.000
III CASA REBIBBIA	Rifacimento campo sportivo polivalente	25.000

Inoltre, sono stati previsti anche interventi a “Sostegno alle forme di espressività, creatività e riflessione” e a “Sostegno all'istruzione, formazione e lavoro”:

CASA CIRCONDARIALE	Tipologia intervento	Somma disponibile (euro)
VELLETRI	Allestimento presso alcuni locali della cucina del nuovo padiglione di alcune aule scolastiche per l'avvio dei corsi del 1° biennio dell'Istituto Alberghiero di Velletri già autorizzati dal MIUR	20.000
VELLETRI	Riattivazione del laboratorio conserviero	20.000
FEMMINILE REBIBBIA	Cine-Teatro, nuovo impianto audio/voce wireless	15.000
REGINA COELI	Impianto di riscaldamento "Aria Blu" / Biblioteca centrale ove si svolgono la prevalenza delle attività trattamentali	25.000
NC Civitavecchia	Impianto di climatizzazione sala teatro	25.000

Sempre in merito al sostegno all'istruzione, formazione e lavoro si deve evidenziare che sono stati stanziati 6 mila euro per l'allestimento di ambienti multimediali e per l'implementazione della didattica a distanza (stimabili in 15 postazioni con notebook) dell'Istituto penale per minorenni Casal del Marmo di Roma.

È stata stanziata anche la somma di 18 mila euro per la dotazione tecnologica per le



attività a favore dei minori in area penale esterna (in condizioni di bisogno, stimabili in 50 minori da dotare di tablet/notebook e sim dati) dell'Ufficio servizio sociale per minorenni di Roma.

Nel corso del 2020 negli istituti penitenziari del Lazio sono stati realizzati numerosi interventi straordinari, anche di carattere strutturale. Ad esempio, è stata realizzata la ristrutturazione della sezione per detenuti a custodia attenuata tossicodipendenti della Terza casa di Rebibbia. Inoltre, come emerge dallo schema in precedenza allegato e grazie a uno stanziamento della Regione Lazio, sempre per la Terza casa è stato previsto il rifacimento del campo sportivo polivalente.

Certamente le proteste che si sono verificate all'inizio della pandemia hanno in alcuni casi causato danni rilevanti, come nella Casa circondariale di Rieti o come in quella di Velletri al vecchio padiglione, ma nel Lazio complessivamente ci sono molti istituti penitenziari con sostanziali e importanti problemi di carattere strutturale.

A Rieti, oltre a essere stati ripristinati gli ambienti oggetto di danneggiamenti, sono stati previsti interventi per gli adeguamenti delle palestre sportive di cui l'istituto penitenziario è dotato.

In generale, la maggior parte delle carceri presenti nel Lazio sono ubicate fuori dai centri abitati. Invece, alcuni istituti si trovano all'interno di complesse aree abitative, come Regina Coeli, Cassino e Latina, presentando gravi problematiche sia per i pochi spazi a disposizione che per le condizioni di detenzione.

Sicuramente l'eterogeneità dell'edilizia penitenziaria non facilita l'individuazione di un'unica causa alla quale ricondurre tutte le problematiche e i limiti di natura strutturale. Si pensi che nel Lazio, accanto a carceri edificati negli anni novanta, comunque non esenti da problematiche, ce ne sono altri come ad esempio la Casa circondariale Regina Coeli, la Casa di reclusione di Paliano e la Casa di reclusione di Civitavecchia, dove la quasi totalità dei problemi presenti, oltre che per le difficoltà legate ad attività di manutenzione ordinaria e straordinaria, hanno origine nel tempo e, più in generale, nella difficoltà ad adeguare strutture pluricentinarie alle attuali esigenze e agli attuali standard.

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 per intervento dei Vigili del fuoco 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. Un'ulteriore conseguenza di ciò è l'impossibilità ad 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.

In altri luoghi di detenzione è stata segnalata la presenza di infissi usurati e in stato di deterioramento, tale da rappresentare un problema nella stagione invernale, quando il freddo è più intenso. Ne sono un esempio gli istituti di Latina, dove soprattutto nella sezione maschile necessiterebbero di una quasi totale sostituzione, l'Istituto penale minorile Casal del Marmo, la sezione precauzionale della Cc Viterbo, la Cr Rebibbia, la Cc Rebibbia femminile e la Cc 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. Ciò causa spesso forti lamentele da parte della popolazione detenuta. Di fatto, la posizione geografica di alcuni istituti penitenziari quali Cassino, Frosinone e Viterbo, fa sì che tali problematiche diventino causa di forte disagio e concreto aggravamento delle condizioni di vita.

Nella maggior parte degli istituti penitenziari regionali non sono presenti le docce nelle stanze detentive, come indicato nel dlgs n.124/2018 (previsione tra l'altro già presente nel regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario – art. 7 comma 2 del dpr 230/200), a eccezione di Rieti, istituto di recente costruzione, Cassino, ma soltanto per la sezione che ospita i sex offender, del nuovo padiglione della Cc di Frosinone, del nuovo padiglione di Velletri, di un reparto della Casa di reclusione di Civitavecchia, di una sezione della Casa di reclusione di Rebibbia e della Casa circondariale Rebibbia femminile, Rebibbia III Casa, delle sezioni femminili della Casa circondariale di Civitavecchia e della Casa circondariale di Latina e dell'Istituto penale minorile Casal del Marmo.

Nella maggior parte delle carceri, i locali destinati alle docce presentano condizioni precarie, malgrado siano stati in alcuni casi anche oggetto di interventi di sistemazione. Molti di questi spazi risultano essere caratterizzati dalla presenza di ruggine e muffa, o assenza della griglia di copertura dello scarico, come è stato verificato nel carcere di Viterbo. Inoltre, può accadere che l'acqua spesso non sia sufficientemente calda, o non per tutto il tempo necessario a dare la possibilità a tutti di usufruirne. Va inoltre evidenziato che spesso il numero delle docce presenti risulta insufficiente e mal funzionante anche per la mancanza di interventi di ordinaria manutenzione, che date le condizioni di promiscuità e sovraffollamento si presentano come continuamente necessari.

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

Si pone in evidenza che, nonostante le ripetute segnalazioni, dette criticità permangono e sono maggiormente accentuate nelle cosiddette sezioni di isolamento, le quali sono utilizzate in molti casi come area di prima accoglienza per l'accesso in carcere, individuate da specifici protocolli, quale luogo e momento a cui dedicare particolare attenzione per attenuare i possibili effetti negativi dei primi momenti di privazione della propria libertà personale.

Una particolare attenzione meritano anche gli spazi adibiti alle relazioni con i familiari, la cui analisi fa emergere un quadro molto complesso e vario. Anche in questo caso bisogna rilevare che molte strutture hanno spazi limitati e definiti dalle caratteristiche degli istituti penitenziari stessi.

Infatti, molte strutture non hanno spazi idonei all'accoglienza 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 di riparo 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. A tale proposito, si può rilevare che è stato previsto, sempre grazie alla legge regionale n. 7/2007, il completamento dei lavori per la realizzazione dell'area verde, con l'acquisto e la posa dei relativi arredi per l'accoglienza dei familiari.

La mancanza degli spazi destinati all'accoglienza dei familiari rappresenta un potenziale impedimento per le famiglie a incontrare i propri cari, visto che in diversi casi sono costretti ad attendere lungo marciapiedi di strade trafficate e pericolose, come nel caso di Cassino o di Latina. Significativa ed emblematica è poi la situazione della Cr di Paliano, dove, per assenza di un'area specifica all'interno dell'istituto penitenziario, anche i colloqui avvengono in un prefabbricato di metallo collocato nell'area verde all'interno del carcere stesso.

Anche la presenza di ulteriori spazi di attenzione alle relazioni affettive e familiari come le ludoteche, non risulta essere comune, sia per dimensioni che per caratteristiche. 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 Regina Coeli sono dotate di ludoteche, mentre la Cc di Cassino e la Cc di Latina ne sono sprovviste.

Gli istituti penitenziari ricadenti nel territorio regionale complessivamente sono sufficientemente attenti alle attività sportive. Sono presenti campi di calcio, palestre o strutture polivalenti 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 spesso malfunzionanti.

Come in precedenza anticipato, grazie al rifinanziamento della legge regionale 7/2007 "Interventi a sostegno dei diritti della popolazione detenuta della Regione Lazio", la Cc Rebibbia femminile avrà la possibilità di intervenire per l'adeguamento delle palestre

sportive. 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 le case circondariali di Regina Coeli, di Latina e quella di Cassino, dove, come già ricordato a seguito della chiusura di un'intera sezione avvenuta a marzo del 2019, per questioni di sicurezza risulta inaccessibile anche il campo sportivo e l'unica palestra del carcere.



Alcuni scatti della fotografa romana Francesca Pompei tratti dal reportage “The women of Rebibbia. Walls of stories” che ha ottenuto la menzione d’onore agli International Photo Awards 2020.

## 2.2. Tutela della salute e assistenza sanitaria

La Regione Lazio, attraverso le aziende sanitarie locali competenti per territorio, provvede a erogare le prestazioni sanitarie nei 14 istituti penitenziari della regione e nell'Istituto penale minorile (Ipm) Casal del Marmo di Roma. Inoltre, gestisce in completa autonomia le cinque Residenze per le misure di sicurezza (Rems) ubicate nel proprio territorio e, tramite una apposita convenzione con l'ente gestore, il Servizio sanitario regionale è presente anche presso il Centro di permanenza per i rimpatri (Cpr) di Ponte Galeria, laddove si occupa della certificazione di idoneità alla vita ristretta al momento dell'ingresso e al contestuale rilascio del tesserino identificativo Stp (Straniero temporaneamente presente) che consente l'accesso alle prestazioni del Servizio sanitario nazionale. Il sistema sanitario è integrato da due 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 Regina Coeli un centro Sai (Servizio di assistenza intensiva) costituito da tre piani di cui solo il primo e il terzo attualmente in funzione e presso cui sono allocate due camere destinate a piccoli interventi chirurgici che non richiedano assistenza ospedaliera (da ricordare che attualmente, causa pandemia da Covid-19, il secondo piano è utilizzato per l'isolamento sanitario). Tale blocco operatorio e il relativo reparto post operatorio, con otto posti letto post operatori e 23 posti degenza previsti, alla data di chiusura di questa relazione risultano inattivi, in attesa di accreditamento e di ulteriori lavori di ristrutturazione e climatizzazione.

Le prestazioni sanitarie sono erogate nelle infermerie degli istituti 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 presso le strutture del territorio (ospedali, centri diagnostici). Per 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 deliberazione della Giunta

regionale n. 237 del 22/05/2018, e tavoli tecnici sulla sanità penitenziaria, deliberati dalle Asl, a seguito di specifici accordi con gli istituti penitenziari del territorio. I tavoli tecnici a tutt'oggi istituiti con apposite deliberazioni dei direttori generali delle Asl risultano essere i seguenti:

- Tavolo tecnico per il monitoraggio della popolazione detenuta di Regina Coeli, istituito con deliberazione del direttore generale della Asl Roma 1 n. 235 del 17/04/2013;
- Tavolo tecnico per il monitoraggio della medicina penitenziaria di Civitavecchia, istituito con deliberazione del direttore generale della Asl Roma 4;
- Tavolo tecnico per il monitoraggio della popolazione detenuta di Latina, istituito con deliberazione del direttore generale della Asl di Latina n. 380 del 02/07/2013;
- Tavolo tecnico congiunto per l'attuazione del dpcm 1 aprile 2008 presso la Casa circondariale di Viterbo e il reparto ospedaliero protetto di Belcolle, istituito con atto Asl n. 650 del 26/07/2013;
- Tavolo tecnico per il monitoraggio della popolazione detenuta di Velletri, deliberazione del direttore generale della Asl Roma 6 del 11/11/2014;
- Tavolo tecnico congiunto per la Casa circondariale di Rieti, deliberazione del commissario straordinario della Asl Rieti n. 560 del 24/10/2017, con la quale si ridefiniva il tavolo tecnico già costituito con deliberazione del direttore generale della Asl Rieti n. 446 del 29/04/2013;
- Tavolo tecnico congiunto per gli istituti penitenziari del polo di Rebibbia (Casa circondariale nuovo complesso, Terza casa circondariale, Casa di reclusione e Casa circondariale femminile), deliberazione n. 77 del 18/01/2018 - Asl Roma 2;
- Tavolo tecnico sanità penitenziaria Asl Frosinone (Frosinone, Cassino, Paliano), istituito con protocollo del 17 ottobre 2018.

Già il decreto legislativo n. 230 del 22 giugno 1999 prevedeva l'adozione da parte di ciascuna Asl di una carta dei servizi, recante i criteri e le modalità dell'erogazione dei servizi sanitari previsti nei livelli essenziali di assistenza. Il decreto legislativo 123/2018, di modifica dell'Ordinamento penitenziario, prescrive ora che essa sia fatta conoscere alla popolazione detenuta attraverso "idonei mezzi di pubblicità". A tutt'oggi, laddove la Carta

dei servizi è stata deliberata, risulta invece che la popolazione detenuta è quasi completamente all'oscuro della sua esistenza e tanto più del suo contenuto.

Per la specifica tutela della salute psichica, l'osservazione e la cura delle relative patologie in ambito penitenziario, ai sensi dell'accordo Stato-Regioni del 22 gennaio 2015, sono previste delle articolazioni per la salute mentale all'interno di alcuni istituti penitenziari. Per tale motivo, in sede di prima attuazione, sono stati programmati due posti per donne presso la Casa circondariale di Civitavecchia, sei posti letto uomini presso la Casa circondariale Rebibbia Nuovo complesso, in aggiunta ai 18 posti presso il reparto per "minorati psichici" della Casa di reclusione Rebibbia e cinque posti letto presso la Casa circondariale di Velletri, due posti letto a Regina Coeli e due posti letto presso la Casa circondariale di Viterbo. Alla luce delle necessità emerse in questi anni, la programmazione a suo tempo condivisa con l'amministrazione penitenziaria, non ancora del tutto operativa, è in corso di ridefinizione.

A dieci anni dal trasferimento al Servizio sanitario nazionale dell'assistenza sanitaria in ambito penitenziario, si rileva che questo passaggio di competenze non risulta ancora aver raggiunto quel grado di efficienza necessario ad assicurare la piena fruizione dei servizi sanitari da parte della popolazione detenuta. Questo nonostante l'impiego di risorse umane e finanziarie di anno in anno crescenti. Sembrerebbe che l'ostacolo principale rimanga quello del difficile amalgama delle due amministrazioni, quella della giustizia e quella della sanità, caratterizzate, ognuna in modo diverso, da una limitata flessibilità operativa e una ancor più ristretta capacità di adattamento.

Inoltre, come detto, alla data di chiusura di questa relazione sul territorio della Regione Lazio sono presenti cinque Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems) già funzionanti e una (a Rieti) in via di attivazione, per un totale di 110 posti letto (95 maschili e 15 femminili). Tali Rems sono strutture dedicate ad ospitare le persone autrici di reato destinatarie di misure di sicurezza detentiva perché prosciolte a causa di una incapacità di intendere e di volere al momento del fatto e con una attuale pericolosità sociale.

Da tale quadro generale scaturiscono diverse problematiche, delle quali una delle più significative riguarda la necessità di dover eseguire le visite specialistiche o gli esami diagnostici presso strutture sanitarie esterne agli istituti penitenziari (ospedali in primis).

Tale necessità deriva in primo luogo dalla dotazione diagnostica e terapeutica proprie degli Ospedali e centri diagnostici specializzati, certamente non replicabile all'interno delle mura degli istituti penitenziari, seguita, per quanto riguarda le visite mediche specialistiche, anche dalla non capillare e comunque sicuramente insufficiente presenza dei medici specialisti negli istituti. Negli ultimi tempi alcuni passi avanti nella direzione di assicurare più adeguatamente le prestazioni sanitarie specialistiche all'interno degli Istituti sono stati indubbiamente fatti, ma permane una certa difficoltà da parte della popolazione detenuta a ottenere un'adeguata copertura sanitaria specialistica intramuraria, in particolar modo in alcuni istituti periferici. La domanda di prestazioni specialistiche esterne è stata per la prima volta mappata, seppure in forma non adeguatamente testata, nell'ambito dei lavori dell'Osservatorio regionale sulla sanità penitenziaria, a opera del Dipartimento di epidemiologia del Servizio sanitario regionale del Lazio. Il trasferimento presso strutture sanitarie esterne del detenuto rappresenta un problema organizzativo soprattutto per l'istituto penitenziario, che deve provvedere al trasferimento e alla vigilanza sul detenuto, ma anche per le strutture sanitarie, che devono riservare spazi adeguati per il detenuto e gli agenti di scorta.

Troppo spesso la visita o l'esame diagnostico prenotato anche mesi prima non viene poi effettivamente eseguito, a causa del sopraggiungere di nuovi impegni del competente nucleo di Polizia penitenziaria addetto alle traduzioni e ai piantonamenti dei detenuti. Un miglioramento di queste problematiche può essere determinato dalla riattivazione e dalla diffusione delle esperienze di telemedicina. Un progetto finanziato dalla Regione Lazio nel 2009, nato in via sperimentale dalla collaborazione tra il Garante, la Casa circondariale Regina Coeli e l'Azienda ospedaliera San Giovanni Addolorata di Roma. La sperimentazione, riprodotta poi a Civitavecchia, offriva la possibilità di un consulto cardiologico rapido a distanza, attraverso l'invio elettronico di esami, dati e immagini dal centro clinico di Regina Coeli al centro di telemedicina predisposto presso l'Azienda ospedaliera San Giovanni Addolorata.

Attualmente, anche a causa delle difficoltà operative dovute all'emergenza Covid-19, risulta ancora non completata la implementazione, presso gli istituti di Frosinone, Cassino e Paliano, del sistema avanzato di telecardiologia in realizzazione a cura della Asl di Frosinone. Risultano evidenti i vantaggi in termini di tempi e risorse nel riuscire ad applicare la telemedicina in tutti gli istituti penitenziari, estendendola, oltre che alla cardiologia, anche ad altre branche specialistiche. Infatti, ciò consentirebbe una diagnostica rapida, a beneficio dei detenuti, e una netta riduzione dei costi operativi e del personale penitenziario impegnato nelle traduzioni e nei piantonamenti dei detenuti in visite esterne.

Un rilevante aiuto al fine di rendere efficiente il sistema sanitario penitenziario sarà dato dalla effettiva adozione generalizzata della cartella clinica informatizzata, o Cartella clinica elettronica (Cce). Si tratta di un documento digitale che sostituisce quella attuale in formato cartaceo, dematerializzando pertanto tutte le informazioni, e che viene creato e archiviato dalla struttura sanitaria che ha in cura il paziente. Ciò consente di gestire in modo organizzato tutti i dati relativi alla storia clinica del paziente e garantisce la continuità necessaria per il suo percorso di cura, magari espletato in altri istituti penitenziari, a seguito di un trasferimento. D'altro canto, la Cce è anche uno strumento essenziale per la rilevazione delle prestazioni sanitarie eseguite in ambito penitenziario o a beneficio di persone detenute, e dunque fondamentale per un'adeguata programmazione delle risorse necessarie agli obiettivi di salute fissati dalla riforma della sanità penitenziaria. Seppure definita nella sua struttura e disponibile alla sperimentazione, al momento essa non è pienamente utilizzata e pertanto il suo utilizzo limitato rappresenta ancora una criticità del sistema. La sua lenta e difficoltosa adozione sembra che abbia come causa principale il sistema informatico che ne sta alla base, ritenuto dall'utenza di difficile e complicato uso. Per tutte queste ragioni, l'Osservatorio permanente regionale sulla sanità penitenziaria, in una delle sue sedute plenarie, decise di affrontare con decisione il tema, in modo che la Cce potesse essere effettivamente attivata in tutti gli Istituti in tempi ragionevoli.

Altra rilevante criticità è rappresentata dall'assistenza psichiatrica. In diversi istituti penitenziari viene rilevata una crescente difficoltà di gestione delle patologie

psichiatriche, anche a causa del perdurante aumento delle persone detenute con patologie correlate. Chiudendo gli Ospedali psichiatrici giudiziari (Opg), la riforma ha reso di fatto inapplicabile l'articolo 148 del codice penale che consentiva il trasferimento in Opg delle persone con una infermità mentale sopravvenuta durante la detenzione o irrilevante nel giudizio di responsabilità penale. Nel 2018 il Governo, nelle sue funzioni di legislatore delegato, non ha voluto assumersi la responsabilità di sistemare organicamente la materia, con il risultato che gli autori di reato affetti da patologia psichiatrica sono rimasti in carcere, in un ambiente patogeno e in cui l'assistenza sanitaria non si era fino ad allora cimentata diffusamente con la presa in carico e la cura dei pazienti psichiatrici, destinati in passato alla degenza negli Ospedali psichiatrici giudiziari. Fortunatamente, è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 99 del 22 febbraio 2019 che, dichiarando l'illegittimità dell'art. 47 ter, comma 1 ter, 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, ha aperto uno spiraglio di soluzione al problema. Ciò non toglie che, nelle more di un'alternativa sul territorio, i servizi psichiatrici debbano modificare il loro modus operandi in carcere, passando dalla pratica della consulenza specialistica propria del medico alla presa in carico multiprofessionale, sul modello dei servizi territoriali e, in carcere, dei servizi per le dipendenze.

Il fatto è che, come detto, si assiste sempre di più alla presenza in carcere di persone con diagnosi psichiatrica pregressa o sopravvenuta, o anche portatori di sintomatologia secondaria dovuta al contesto. Tutta questa "utenza" psichiatrica viene di fatto gestita all'interno dei reparti comuni, in larga parte sovraffollati, con la quasi totale assenza di spazi specifici dove poter effettuare gli interventi multidisciplinari necessari.

La mancanza di questi equipaggiamenti e spazi terapeutici idonei tende a ridurre l'intervento clinico esclusivamente alla terapia farmacologica (una radicale riorganizzazione del sistema di assistenza psichiatrica consentirebbe anche di diminuire l'uso eccessivo di farmaci psichiatrici negli istituti penitenziari).

Altra e diversa questione è invece quella delle persone non imputabili illegittimamente trattenute all'interno degli istituti penitenziari. Si tratta generalmente di persone che vengono assegnate a un istituto penitenziario a seguito di un arresto e

dell'adozione di una misura cautelare. Poi, quando emerge la probabile rilevanza di una patologia psichiatrica nella commissione del fatto, l'indagato diventa destinatario di una misura di sicurezza provvisoria, in ragione della quale dovrebbe essere destinato a una Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza che, però, così facilmente si saturano e non riescono ad accogliere tempestivamente tutti i destinatari di misure di sicurezza detentive. A fine 2020 la lista di attesa centralizzata per l'accesso alle Rems era di circa 40 unità.

Se certamente il carcere non è il luogo ove queste persone possano essere trattenute, per di più in assenza di un titolo legittimo di detenzione, essenziale è commisurare la necessità e la scelta della misura di sicurezza provvisoria applicabile sin dalla prima valutazione del caso, operando nel senso auspicato dal protocollo d'intesa sottoscritto tra la Regione Lazio e i capi degli uffici giudiziari del Lazio, di un'attenta valutazione della pericolosità sociale e dei bisogni di cura del soggetto, ferma restando la qualificazione dell'internamento provvisorio in Rems come *extrema ratio* cautelare.

Il sistema sanitario penitenziario poi soffre di un'ulteriore ricorrente criticità, che è quella legata alla medicina odontoiatrica, per l'assoluta carenza delle risorse specifiche messe in campo. 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. Discorso a parte è quello sulle protesi dentarie, problema rilevante anche in considerazione del loro alto costo a carico del paziente. Da segnalarsi qualche buona prassi in qualche istituto, come nella Casa circondariale di Rieti, dove si è cercato di affrontare il problema facilitando la richiesta delle protesi e il relativo pagamento attraverso un apposito accordo tra la direzione e la Asl di Rieti.

Quanto alla fornitura di farmaci all'interno degli istituti penitenziari, dalle nostre rilevazioni risulta un quadro non omogeneo, che racchiude in sé problematiche diverse. 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 Asl. Ciò



frequentemente comporta rimostranze da parte dei detenuti, i quali percepiscono il farmaco generico come un sostituto non equivalente a quello prescritto. Infine, è da segnalarsi che non in tutte le strutture sanitarie operanti negli Istituti sono forniti gratuitamente i farmaci di fascia “C”, come invece previsto espressamente dal dpcm 1 aprile 2008.

### 2.2.1 L'Osservatorio permanente sulla sanità penitenziaria

Istituito nel 2009 con deliberazione della Giunta regionale n 137 del 13/3/2009, l'Osservatorio permanente sulla sanità penitenziaria, è previsto dal dpcm 1 aprile 2008 di trasferimento alle regioni dell'assistenza sanitaria in ambito penitenziario. Rinnovato con dgr 237 del 23 maggio 2018, l'Osservatorio ha il compito di monitorare la situazione della popolazione carceraria, segnalando avvenimenti di interesse sanitario ed eventuali problematiche e criticità sorte negli istituti penitenziari del territorio regionale e nell'area penale esterna e di fornire elementi utili alle azioni volte al miglioramento dell'assistenza sanitaria ai detenuti.

Con successivo decreto del Presidente della Giunta regionale n. T00282 del 12/11/2018, ne sono stati nominati i componenti: l'Assessore regionale alla Sanità e l'integrazione socio-sanitaria; il direttore Sanità e integrazione socio-sanitaria; il Garante; i referenti di ciascuna azienda sanitaria locale; il dirigente del Centro di giustizia minorile del ministero di Giustizia; il presidente del Tribunale di sorveglianza, il Provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria; il referente regionale al Tavolo nazionale di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria. Ne fanno altresì parte la presidente del Forum regionale del Terzo settore e il presidente dell'associazione Antigone, come referenti della società civile interessata. Dalla sua costituzione, tale Osservatorio permanente regionale sulla sanità penitenziaria si riunisce regolarmente anche in forma ristretta con il coordinamento dell'Osservatorio stesso.

In questo modo è stata completata l'architettura inter-istituzionale di monitoraggio dell'assistenza sanitaria in ambito penitenziario che, fino al 2018, ha fatto affidamento

quasi esclusivamente sui già citati tavoli tecnici istituiti a livello locale attraverso apposite deliberazioni dei direttori generali delle Asl.

Importante l'istituzione, con delibera n. 181 del 23 marzo 2018 del commissario straordinario della Asl Rm5, del primo Tavolo tecnico inter-istituzionale per la gestione delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems) del territorio di Subiaco e Palombara Sabina, con la diretta partecipazione di una rappresentanza dell'utenza, oltre che del direttore del Dipartimento di salute mentale, dei responsabili delle Rems, delle Asl territoriali, di un assistente sociale, del Presidente della Consulta della salute mentale territoriale, dei rappresentanti del Garante regionale e nazionale, di un magistrato della Procura della Repubblica e di un magistrato del Tribunale di sorveglianza.

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

Infine, dall'inizio della pandemia, numerose sono state le azioni di contrasto all'emergenza Sars-CoV-2/Covid-19 da parte delle autorità sanitarie della Regione Lazio, attraverso l'emanazione sia da parte delle singole Asl che da parte della Direzione regionale salute e integrazione socio-sanitaria, di procedure di sorveglianza sanitaria che hanno contemplato il confinamento precauzionale, le valutazioni diagnostiche e lo screening.

### 2.2.2. L'emergenza Covid-19

L'esplosione generalizzata della pandemia da Covid-19 ha avuto negli istituti penitenziari del Lazio due momenti distinti. Una prima fase è stata caratterizzata dal

grande timore per la diffusione interna del virus da parte della popolazione detenuta, che è anche giunta ad azioni di protesta che in alcuni luoghi sono degenerare in veri e propri scontri con le forze dell'ordine e hanno anche causato vittime, come nel caso dei tre detenuti trovati senza vita alla fine della occupazione di parte dell'Istituto di Rieti. Per alcuni di questi episodi sono ancora in corso i relativi procedimenti penali, se non ancora le indagini finalizzate alla sussistenza di estremi di reato, come per le morti di Rieti. Una seconda fase può essere individuata nel periodo successivo all'estate 2020 dove si è assistito una generalizzata ripresa dei casi di positività in Italia e anche a casi di contagi negli istituti penitenziari, rimasti fino a tutta la prima fase sostanzialmente immuni.

Le prime notizie di focolai infettivi rilevati negli istituti laziali si hanno ad esempio nel bollettino di aggiornamento Covid-19 del Provveditorato dell'amministrazione penitenziaria (Prap) di Lazio, Abruzzo e Molise datato 25 novembre 2020, seguito da aggiornamenti periodici sia del Provveditorato sia dell'Assessorato alla sanità della Regione Lazio. La tabella e i grafici seguenti riportano l'andamento dei contagi nel periodo 4 novembre 2020 – 22 marzo 2021.

*Tabella 8*

Numero di detenuti positivi al Covid-19 negli istituti di pena del Lazio dal 4 novembre 2020 al 22 marzo 2021 (tabella di riepilogo)																				
	4 nov.	13 nov.	18 nov.	25 nov.	1 dic.	9 dic.	14 dic.	30 dic.	11 gen.	15 gen.	25 gen.	29 gen.	1 feb.	8 feb.	15 feb.	22 feb.	1 mar.	8 mar.	15 mar.	22 mar.
Regina Coeli	0	2	0	3	4	0	15	47	15	14	6	3	3	2	1	0	0	0	10	11
Rebibbia (4 II.PP.)	4	14	27	29	29	7	6	5	34	46	41	83	66	44	41	19	17	6	3	2
Civitavecchia (2 II.PP.)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	0	0
Velletri	1	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Frosinone Cassino Paliano: (3 II.PP.)	11	22	15	5	6	7	6	0	3	5	1	1	1	1	1	0	4	4	2	0
Latina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rieti	0	0	0	0	2	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	16	20	11	14	6
Viterbo	0	0	1	0	0	0	0	2	0	3	3	3	2	2	2	0	0	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>16</b>	<b>38</b>	<b>43</b>	<b>37</b>	<b>41</b>	<b>14</b>	<b>27</b>	<b>65</b>	<b>52</b>	<b>68</b>	<b>51</b>	<b>90</b>	<b>72</b>	<b>49</b>	<b>45</b>	<b>36</b>	<b>43</b>	<b>22</b>	<b>29</b>	<b>19</b>

Nota: nostra elaborazione su dati del Provveditorato dell'amministrazione penitenziaria (Prap), fino all'11 gennaio 2021, e su dati della Direzione regionale salute e integrazione socio sanitaria- Area rete integrata del territorio dal 15 gennaio al 22 marzo 2021.

Figura 16

Numero totale di detenuti positivi al Coronavirus negli istituti penitenziari del Lazio dal 4 novembre 2020 al 30 dicembre 2020

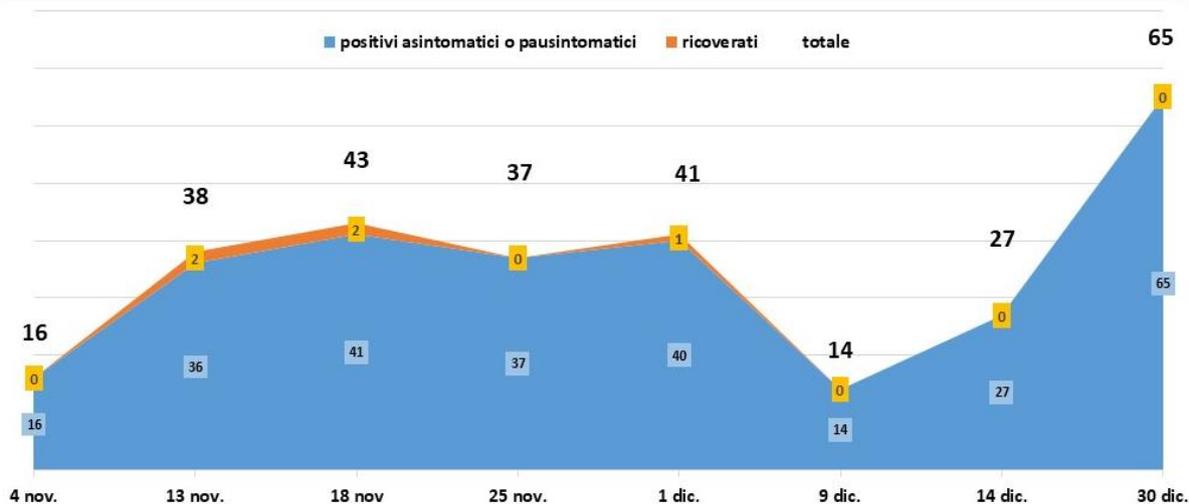
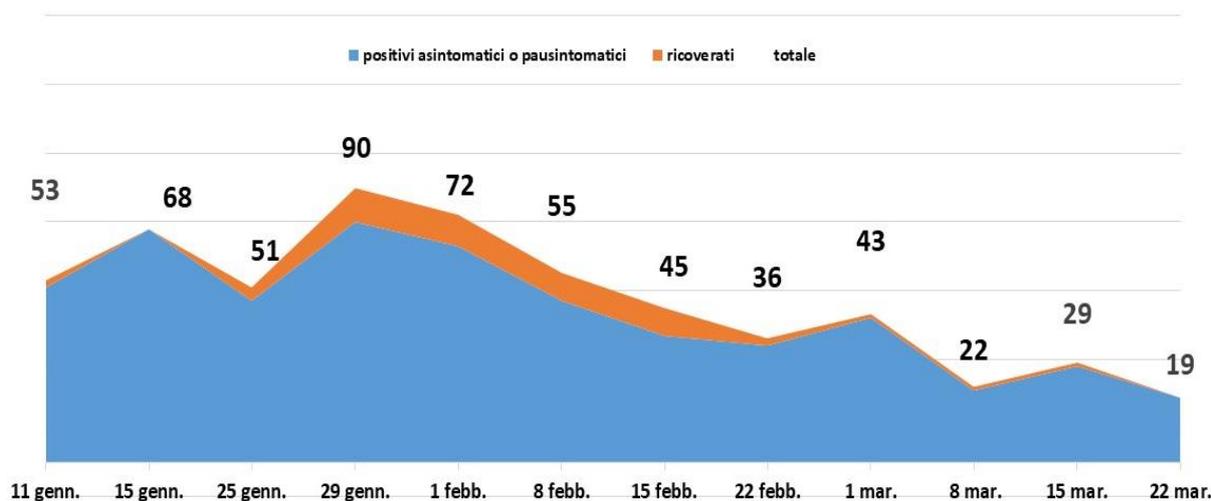


Figura 17

Numero totale di detenuti positivi al Coronavirus negli istituti penitenziari del Lazio dall'11 gennaio al 22 marzo 2021



Nota: nostre elaborazioni grafiche su dati del Provveditorato dell'amministrazione penitenziaria (Prap), fino all'11 gennaio 2021, e su dati della Direzione regionale salute e integrazione socio sanitaria- Area rete integrata del territorio, dal 15 gennaio al 22 marzo 2021.

Diversi sono stati i provvedimenti adottati per il contrasto all'emergenza Covid-19 da parte delle autorità sanitarie della Regione Lazio. Le procedure di sorveglianza emanate dalle singole Asl che dalla Direzione regionale salute e integrazione socio sanitaria hanno contemplato il confinamento precauzionale, le valutazioni diagnostiche e lo screening. Per determinazione del Governo, le procedure di contrasto dell'emergenza Covid-19 hanno comportato nelle varie fasi la riduzione delle possibilità di contatto dei detenuti con il mondo esterno, quali la riduzione dei colloqui familiari e un corrispondente aumento dei colloqui in videochiamata che non riesce però a compensare del tutto la mancanza del contatto fisico detenuto – familiare. Ciò è particolarmente sentito come un grave limite dalla popolazione detenuta con figli piccoli.

Inoltre, sono state sospese o drasticamente limitate tutte quelle attività trattamentali, come quelle scolastiche, di fondamentale importanza per le finalità rieducative dei soggetti detenuti. Sono state anche in gran parte sospesi o comunque ridotti gli ingressi negli istituti dei volontari e quindi delle attività di assistenza realizzati da tali soggetti. Altre azioni hanno riguardato ad esempio il non rientro notturno in istituto per i cosiddetti detenuti “semi-liberi”, nonché dall’emanazione di procedure più snelle e rapide finalizzate alla concessione della detenzione domiciliare per i detenuti con residui pena inferiori ai 18 mesi.

Queste azioni, combinate con autonome iniziative della magistratura inquirente e di sorveglianza relative ai detenuti in attesa di giudizio e a quelli affetti da gravi patologie, hanno comunque consentito una certa riduzione del numero di detenuti presenti negli istituti penitenziari, portandoli dai circa 61.230 da inizio pandemia ai circa 53.697 di inizio marzo 2021. Tale numero risulta comunque superiore alla capienza regolamentare di circa 50mila unità.

Gli istituti penitenziari, con l’ausilio organizzativo delle Asl competenti, hanno riservato delle aree nelle quali confinare i soggetti positivi o comunque destinatari di procedure di confinamento, quali ad esempio il secondo piano del Reparto G9 e il piano terra del Reparto G11 dell’Istituto penitenziario Rebibbia Nuovo complesso, e il primo piano del Sai di Regina Coeli.

## 2.3 Istruzione, cultura e formazione professionale

Nell'anno 2020 il Garante ha seguito l'evolversi delle problematiche attinenti le complicazioni determinate dalla diffusione del Coronavirus. Pertanto, rispetto al precedente anno, più che lavorare per ampliare i percorsi formativi, il suo impegno ha riguardato la volontà di garantire la continuità didattica. Nel polo di Rebibbia, dove la didattica a distanza non si è rivelata idonea, per cui ci si è limitati a uno scambio cartaceo del materiale didattico, è stata richiesta la riapertura, seppure temporanea, per la didattica in presenza, come nel resto degli Istituti del Lazio, nel rispetto delle norme di prevenzione della diffusione del virus.

Con il sostegno del Garante, si è ottenuto, nell'ambito del dimensionamento regionale per l'anno 2020-2021, l'attivazione di una classe di scuola media all'interno delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems) di Palombara Sabina, a partire da settembre 2020.

### 2.3.1 L'istruzione primaria e secondaria

Nell'Istituto penale per minorenni Casal del Marmo l'attività scolastica si conferma come l'attività preminente. Anche qui, però, a causa della sospensione per un breve periodo delle attività in presenza, è stato difficile supportare la didattica a distanza, sia per gli educatori a cui è toccato il compito di fare da tramite tra detenuti e scuola, sia per gli studenti, poco stimolati e poco seguiti nel proseguire il programma didattico.

Il protocollo siglato tra il ministero della Giustizia e il Miur dell'ottobre 2019 aveva già previsto per gli istituti di pena di allestire dei percorsi con dotazioni di materiali didattici anche digitali, così come aveva introdotto la necessità di laboratori didattici e tecnici. Ad ogni buon fine gli istituti che ancora non possedevano un cablaggio adeguato per la rete informatica hanno nel frattempo predisposto i lavori e li stanno portando a termine.

Negli istituti penitenziari della regione si conferma una presenza diffusa della offerta di alfabetizzazione e della scuola primaria e secondaria di primo e secondo grado.

Il totale della popolazione detenuta che risulta iscritta ai diversi corsi è di circa 1250 detenuti, ripartiti secondo la tabella seguente:

*Tabella 9. Istruzione primaria e secondaria negli istituti penitenziari del Lazio*

<p><b>C.C. Cassino</b></p>	<p>Il Cpia di Frosinone organizza i corsi di alfabetizzazione di 1° e 2° livello cui hanno partecipato in media 14 detenuti e due classi di scuola media inferiore (13 detenuti, 19 detenuti sex offender)</p> <p>L'Istituto alberghiero ha tre classi di scuola secondaria di 2° livello. Nel corso del 2021 erano attive 2 classi del 3° anno (circa 21 detenuti comuni, circa 10 detenuti sex offender) e una classe di 5°anno sei detenuti iscritti per l'anno 2020-2021) È prevista, nel progetto di Istituto, la possibilità di beneficiare di permessi premio ai detenuti studenti per partecipare a esercitazioni dell'Alberghiero.</p>
<p><b>C.R. Civitavecchia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percorso di istruzione di primo livello del Cpia 5</li> <li>- Scuola secondaria di 2° livello: istituto di istruzione secondaria superiore "Luigi Calamatta" per "Manutenzione e Assistenza Tecnica"</li> </ul>
<p><b>C.C. Civitavecchia</b></p>	<p><u>Cpia 5</u></p> <p>Tre classi di alfabetizzazione ( 2 classi A1 ed una classe A2)</p> <p>Due classi di secondaria di primo livello</p> <p><u>Istituto tecnico Superiore per Eletttricisti (ISS "Luigi Calamatta").</u></p> <p>due classi per detenuti comuni (I e III anno)</p> <p>una classe Alta Sicurezza (III anno)</p> <p><u>Istituto alberghiero (Iss Stendhal)</u></p> <p>una classe prima per detenuti comuni</p> <p>Ogni classe è composta da circa dieci detenuti.</p>
<p><b>C.C. Frosinone</b></p>	<p>Cpia 8 - Educazione degli adulti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un corso Livello pre A1 (ex elementari) det. comuni iscritti n.4;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- un corso 1° periodo didattico (ex medie) det. comuni iscritti n.5;</li> <li>- un corso di 1° periodo didattico (ex medie) det. precauzionali iscritti n.3;</li> <li>- un corso di 1° periodo didattico (ex medie) det. Alta Sicurezza iscritti n. quattro (più altri nove che hanno presentato domanda e si deve vedere se è possibile inserirli rispettando il distanziamento)</li> </ul>
<b>C.C. Latina</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alfabetizzazione sezione maschile media sicurezza, sezione femminile Alta sicurezza. I corsi sono organizzati dal Cpia 9 Latina.</li> <li>- Scuola di 1° grado/media sezione maschile media sicurezza, sezione femminile Aa. . I corsi sono organizzati dal Cpia 9 Latina.</li> <li>- Le quattro aule scolastiche sono state tutte dotate di Lavagna interattiva multimediale (Lim).</li> <li>- Corso di educazione alla cittadinanza attiva e ai principi della Costituzione rivolto alla popolazione detenuta femminile.</li> </ul>
<b>C.R. Paliano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corsi di alfabetizzazione;</li> <li>- Corsi di istruzione primaria;</li> <li>- Corsi di istruzione secondaria di 2° livello in ragioneria;</li> </ul>
<b>C.C. Rebibbia Terza Casa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- un corso di alfabetizzazione (numero allievi: cinque)</li> <li>- un corso di scuola superiore di 2° livello Istituto tecnico – commerciale Iiss J. Von Neumann (numero allievi: sette)</li> <li>- un corso di scuola superiore di 2° livello Istituto professionale alberghiero Amerigo Vespucci (numero tre allievi)</li> </ul>
<b>C.C. Rebibbia N.C.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alfabetizzazione</li> <li>- Scuola primaria</li> <li>- Scuola secondaria di 1° livello</li> <li>- Scuola secondaria di 2° livello: Itis</li> </ul>
<b>C.R. Rebibbia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alfabetizzazione;</li> <li>-Cpa 1 . Progetti PON informatica di base e scenografia teatrale;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- quattro istituti scuola media superiore: Istituto tecnico - economico</li> <li>istituto professionale - servizi commerciali- istituto tecnico – agrario</li> <li>e istituto alberghiero</li> </ul>
<b>C.C. femminile Rebibbia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corsi di alfabetizzazione – Miur Cpia1; <ul style="list-style-type: none"> <li>- Scuola elementare - Miur Cpia1;</li> </ul> </li> <li>- Scuola Secondaria di 1° livello- Miur Cpia1;</li> <li>- Scuole Secondarie di 2° livello: <ul style="list-style-type: none"> <li>Istituto tecnico industriale Itis Neumann;</li> <li>Istituto tecnico agrario E. sereni;</li> <li>Liceo artistico Enzo Rossi;</li> <li>Istituto professionale alberghiero Amerigo Vespucci;</li> </ul> </li> </ul>
<b>C.C. Regina Coeli</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alfabetizzazione;</li> <li>- Scuola primaria;</li> <li>- Scuola secondaria di 2° livello</li> </ul>
<b>C.C. Rieti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corso di lingua italiana per stranieri</li> <li>- Corso secondaria di primo grado (ex scuola media)</li> <li>- Corso intermedio (primo biennio)</li> <li>- Istituto Superiore Professionale Industria ed Artigianato “C. Rosatelli” Indirizzo Manutenzione ed Assistenza Tecnica</li> </ul>
<b>C.C. Velletri</b>	<p><u>Cpia 7</u>: complessivamente circa 60 iscritti in presenza</p> <p>Detenuti comuni</p> <p>Primo periodo didattico (ex scuola media) – 17 iscritti</p> <p>Secondo periodo didattico (biennio) - 33 iscritti</p> <p>Detenuti protetti</p> <p>Primo e secondo periodo didattico - quattroiscritti</p> <p><i>Ex collaboratori</i></p> <p>Primo periodo didattico tre iscritti</p> <p>Scuole superiori circa 70 iscritti in presenza</p> <p><u>Istituto Tecnico Agrario Cesare Battisti di Velletri</u></p> <p><i>Detenuti comuni</i></p> <p>Primo periodo didattico -15 iscritti</p>

	<p>Secondo periodo didattico - 15 iscritti</p> <p>Terzo periodo didattico -13 iscritti</p> <p><i>Detenuti protetti</i></p> <p>Primo periodo didattico -- otto iscritti</p> <p>Secondo periodo didattico - 11 iscritti</p> <p>Terzo periodo didattico – otto iscritti</p> <p><u>Istituto Alberghiero Ugo Tognazzi di Velletri</u> (attivato anno scolastico in corso) - in presenza</p> <p><i>Detenuti comuni</i></p> <p>Primo periodo didattico - 15 iscritti</p> <p>Secondo periodo didattico - dieci iscritti</p>
<b>C.C. Viterbo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alfabetizzazione;</li> <li>- Scuola primaria;</li> <li>- Scuola secondaria di 1° livello;</li> <li>- Scuola secondaria di 2° livello;</li> </ul> <p>Gl'iscritti complessivamente sono 114</p>
<b>IPM</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corsi di Alfabetizzazione, rivolti a chi ha un livello d'istruzione di base e volto all'acquisizione di competenze didattiche A1 e A2 del quadro comune europeo, 17 detenuti iscritti, cinque frequentanti (tre ragazzi minorenni, due ragazze minorenni);</li> <li>- Corsi di scuola secondaria di 1° Livello 1° Periodo, per il conseguimento della licenza media, 15 iscritti, quattro frequentanti (tre ragazzi e una ragazza minorenni);</li> <li>- Corsi di scuola secondaria di 1° Livello 2° Periodo, indirizzati al potenziamento delle competenze di coloro che dovranno accedere all'esterno alle scuole secondarie di 2° livello, sei iscritti, nessun frequentante;</li> <li>- Istituto alberghiero Domizia Lucilla, corso di enogastronomia e ospitalità alberghiera, otto iscritti e due ragazzi frequentanti (un maggiorenne e un minorenni);</li> </ul>

	<p>-</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- È stata avviata la programmazione di un percorso formativo sperimentale con lo stesso Istituto in agraria, finalizzato all'attivazione di un ulteriore percorso di istruzione superiore previsto per il prossimo anno.</li> <li>- Corsi di educazione alla cittadinanza.</li> </ul>
<b>REMS CASTORE di Subiaco</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- un internato fa alfabetizzazione a distanza - lezioni online 2/sett. per un totale di tre ore circa.</li> <li>- quattro internati fanno lezioni di informatica, in presenza.</li> </ul>
<b>REMS MINERVA Palombara Sabina</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corso di alfabetizzazione con il CPIA 3 per stranieri.</li> <li>- tre internati iscritti in terzo anno secondaria inferiore; italiano lezioni a distanza su piattaforma agorà, matematica scienze in presenza.</li> <li>- due internati iscritto al corso di informatica, in presenza.</li> </ul>
<b>REMS CECCANO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alfabetizzazione, in attesa di riprendere le lezioni, in presenza.</li> </ul>
<b>REMS PONTECORVO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In attesa di riprendere il corso di alfabetizzazione, in presenza.</li> </ul>



### 2.3.2 L'università e il carcere

Il diritto all'istruzione universitaria è sempre assicurata dai protocolli d'intesa stipulati dal Garante con le università e con il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria (Prap). Il Garante si adopera affinché siano rese effettive le agevolazioni previste dal regolamento (camere o reparti adeguati, appositi locali comuni, autorizzazioni a tenere nelle proprie camere e nei locali di studio i libri e il materiale didattico necessario).

Anche nell'anno 2020 sono stati vigenti i tre protocolli d'intesa che rinnovano la collaborazione dell'ufficio del Garante con l'Università degli studi Roma Tor Vergata, con l'Università degli Studi Roma Tre e con DiSCo – Ente regionale per il diritto allo studio e alla 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. In particolare, nel protocollo di intesa con l'Università di Roma Tre, a cui aderisce anche il ministero della Giustizia – Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria per il Lazio, l'Abruzzo e il Molise, le parti si assumono l'impegno ad agevolare il compimento degli studi universitari dei detenuti favorendo le iscrizioni part-time, utilizzando l'insegnamento a distanza, ove consentito dalle misure detentive, organizzando attività di tutoraggio, prevedendo l'adozione di provvedimenti destinati a esonerare gli studenti detenuti dal pagamento di tasse e contributi universitari, fornendo idonei spazi didattici e trasmettendo tempestivamente le richieste degli studenti detenuti per la fissazione delle prove di esame. All'Ufficio del Garante viene attribuita una funzione di raccordo tra le parti, per garantire sostegno ai detenuti nelle procedure burocratiche che riguardano la carriera universitaria e nell'accesso agli strumenti indispensabili per lo studio. Il protocollo d'intesa con l'Università di Tor Vergata - che vede sempre la partecipazione del Prap per Lazio, Abruzzo e Molise – impegna le parti a mettere in atto una serie di attività utili a supportare gli studenti detenuti nel percorso di studi fino al conseguimento del titolo finale, anche sviluppando collaborazioni con ministero dell'Istruzione, università e ricerca, regioni, enti locali e

agenzie di formazione accreditate. Anche in questo caso l'ufficio del Garante svolge funzione di raccordo, assicurando il supporto nelle pratiche amministrative e il coordinamento con Regione e LazioDisco perché siano assicurati gli strumenti indispensabili allo studio e per individuare possibili fondi regionali per il finanziamento delle iniziative. L'accordo contempla anche momenti di formazione per dirigenti penitenziari, funzionari dell'area educativa, personale di polizia penitenziaria e docenti universitari, oltre all'attivazione di borse di studio e di ricerca in materia di privazione della libertà e di diritti delle persone che vi sono sottoposte. Nel protocollo tra Garante e 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. All'Ufficio del Garante spetta sempre in parte un ruolo di raccordo e di mediazione tra studenti detenuti, università, istituti penitenziari ed ente per il diritto allo studio. Con il determinarsi delle problematiche relative alla pandemia gli studenti iscritti ai corsi universitari sono diminuiti rispetto all'anno precedente e nell'anno accademico 2020-2021 sono 121. Gli atenei laziali che attualmente hanno una offerta didattica all'interno degli istituti penitenziari del Lazio sono cinque e gli iscritti risultano così suddivisi:

- Sapienza, università degli studi di Roma, 19
- Università degli studi di Roma Tor Vergata, 41
- Università degli studi di Roma Tre, 55
- Università degli studi di Cassino e del Lazio meridionale, 5
- Università della Tuscia, 1.

In particolare, presso l'Ipm risulta iscritta una detenuta all'università La Sapienza di Roma, facoltà di psicologia. Nella Rems Minerva di Palombara Sabina, l'equipe della struttura si è attivata per aprire un canale con l'Università Roma Tre, riuscendo a realizzare l'iscrizione per due pazienti. Anche nella Rems Castore di Subiaco ci sono stati due iscritti all'università, facoltà di filosofia ed economia, attualmente dimessi.

A Frosinone i Corsi Universitari sono così distribuiti:

- Roma Tre: tre iscritti a giurisprudenza; un iscritto al Dams; un iscritto a filosofia; un iscritto a scienze della comunicazione; due iscritti a scienze dell'educazione e della formazione; due iscritti a economia gestione aziendale;
- Università di Cassino: tre iscritti a scienze dell'educazione e della formazione; un iscritto a ingegneria informatica;
- Università Tor Vergata: due iscritti a lettere; due iscritti a scienze motorie.

A Viterbo sono iscritti all'università sei detenuti, uno dei quali in regime ex 41 bis. A Paliano risulta iscritto uno studente. A Rebibbia Cr sono presenti gli indirizzi economico-statistico, giuridico, letterario, politico-sociale, Dams. A Cassino, in collaborazione con il Dipartimento di economia e giurisprudenza risultano iscritti quattro detenuti e si è svolto inoltre in collaborazione con la facoltà di lingue un corso di lingue straniere che ha coinvolto studenti laureandi e detenuti sia comuni sia sex offender. Sul versante dell'istruzione, scolastica e 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.

In un anno difficile come questo, contraddistinto dal Covid e quindi con trasferimenti ridotti, il problema sussiste e resta elevato il numero di coloro che s'iscrivono oppure partecipano alle lezioni come "auditori" (inserendosi nelle classi ad anno scolastico iniziato), ma poi non proseguono negli studi. Inoltre la mancata didattica in presenza per alcuni istituti e la contemporanea impossibilità della didattica a distanza ha creato un'ulteriore dispersione che si aggira ancora su una percentuale molto alta, pari al 50 per cento degli iscritti effettivi.

### 2.3.3. Promozione di attività culturali e sportive all'interno dei luoghi di privazione della libertà

Tra il 2017 e il 2019 sono stati sottoscritti tra Coni e Regione Lazio protocolli che hanno portato alla realizzazione del progetto "Coni e Regione compagni di sport", grazie



al quale sono stati realizzati eventi e attività sportive sul territorio regionale mirati all'inclusione sociale e al recupero delle situazioni di disagio. In questa cornice con il progetto "Lo sport entra nelle carceri" sono stati realizzati percorsi sportivi negli istituti di pena della Regione, che hanno visto l'organizzazione di corsi di calcio, calcio a cinque, tennis e tennis tavolo, basket, ginnastica e scacchi, negli istituti penitenziari del Lazio, nonché l'organizzazione di eventi sportivi.

Attraverso specifiche determinazioni, la Direzione regionale cultura (già a partire dal 2014) ha finanziato i progetti delle "Officine culturali" e delle "Officine di teatro sociale", attraverso bandi a carattere biennale. Con tali progetti la Regione Lazio contribuisce al sostegno di attività di promozione culturale che usano il teatro, la musica e la danza per prevenire o attenuare il disagio nei luoghi dove è forte tale problematica, perseguendo finalità sociali, educative, terapeutiche e di integrazione culturale nei luoghi del disagio o nelle istituzioni totali quali le carceri, permettendo la continuità e/o il recupero d'esperienze di compagnie teatrali già attive all'interno degli istituti penitenziari. L'ultimo provvedimento - determinazione n. G03538 del 26/03/2019 - ha finanziato progetti che avrebbero dovuto sviluppare la prima annualità nel periodo giugno 2019 - giugno 2020 e la seconda tra giugno 2020 e giugno 2021, interrotti a causa della pandemia.

#### 2.3.4 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. Alcune esperienze di inserimento lavorativo di fasce deboli, dimostrano che, se effettivamente e adeguatamente supportate, le imprese sono più disponibili di quanto sembri. In questo caso utilizzare forme di tutor mirato non rivolto soltanto alla persona, ma piuttosto proprio all'impresa, potrebbe essere un'efficace strategia: ne è un esempio un'esperienza realizzata alla Casa di reclusione Rebibbia di Roma, nei corsi di orientamento al lavoro promossi da Unindustria.

Alla formazione professionale sono destinate consistenti risorse europee. Così il “Piano strategico per l’empowerment della popolazione detenuta”, nell’ambito del Por-Fse 2014-20 della Regione Lazio, è nato con il dichiarato obiettivo di favorire lo sviluppo personale e professionale dei detenuti partecipanti e di facilitarne il reinserimento nella società e nel mercato del lavoro, nell’ottica di una formazione professionale integrata.

In particolare, il progetto ha visto tra gli interventi la realizzazione di corsi professionalizzanti e l’avvio nei mesi successivi di attività di tirocinio retribuite per i partecipanti, ed ha avuto come scopo principale quello di implementare e sviluppare percorsi che siano connessi all’apprendimento di competenze spendibili nel mondo del lavoro e pertanto finalizzati all’effettivo inserimento lavorativo.

Nell’ambito delle azioni di accompagnamento e di sistema, previste dal piano di lavoro del progetto, la Direzione regionale formazione, ricerca e innovazione, scuola e università, diritto allo studio ha inteso avvalersi delle competenze istituzionali e specialistiche del Garante al quale sono state affidate le seguenti attività:

- coordinamento congiunto con l’Autorità di gestione riguardo alla programmazione e al monitoraggio del piano;
- organizzazione in raccordo con l’Autorità di gestione di tavoli tecnici e tematici che siano luoghi di confronto e analisi delle tematiche, nonché di accompagnamento e indirizzo per la costruzione di policy strutturate;
- monitoraggio in itinere del piano, al fine di verificare in maniera costante l’andamento del piano stesso e di sue eventuali esigenze di riordinamento e/o riprogrammazione.

Il programma operativo del progetto ha visto la realizzazione di 16 corsi di formazione professionale ripartiti in 12 istituti di pena, di durata compresa tra 200 e 300 ore di attività didattica e di successivi tirocini lavorativi retribuiti (per una durata tra due e sei mesi), per i partecipanti che hanno conseguito la qualifica professionale a seguito della frequenza ai corsi e del superamento dell’esame finale. Complessivamente i posti disponibili previsti erano 262.

La possibilità di iscriversi ai corsi prevedeva il possesso di alcuni requisiti, come un’età inferiore ai 65 anni, la non titolarità di prestazioni pensionistiche, una condanna



definitiva nel circuito della media sicurezza e una pena residua maggiore di uno e inferiore ai tre anni (con qualche variazione relativa a condizioni detentive particolari, come quella dei sex offender).

L'articolazione dei contenuti dei corsi è stata progettata prevedendo anche l'implementazione di alcuni poli formativi territoriali per fare in modo di dare la possibilità ai detenuti di tutti gli istituti di pena del Lazio di scegliere tra un più ampio spettro di percorsi professionalizzanti di loro interesse. Per i detenuti in possesso dei requisiti necessari che avessero voluto partecipare a corsi che si tenevano in un istituto diverso da quelle in cui erano assegnati è stata prevista la possibilità di chiedere il trasferimento per l'intera durata del corso. Tuttavia, nel corso della realizzazione, questo è risultato essere una opportunità poco efficace, viste la difficoltà e le complicazioni nelle procedure di accoglimento delle richieste di trasferimento da un lato e la ritrosia dei detenuti a trasferirsi, derivante dal timore di interrompere la relazione trattamentale e la rinuncia a consuetudini relazionali e logistiche stabilitesi nell'istituto di assegnazione.

Nel corso del 2020 sono terminati tutti i 16 corsi in programma. Il monte ore complessivo dei 16 corsi è stato pari a 4.400 ore di formazione erogate.

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

Vanno messi in risalto il notevole interesse e la vasta partecipazione iniziale della popolazione detenuta agli eventi di presentazione organizzati in diversi Istituti dell'opportunità formativa che gli è stata prospettata. Mentre per quanto riguarda la realizzazione vera e propria dei corsi va riportata una frequente carenza di strumentazioni adeguate alle attività didattiche previste dal progetto: dal numero

insufficiente di computer, alla obsolescenza dei software disponibili, dalla mancanza di spazi e strumenti adatti alle esercitazioni.

Nel corso del 2020 l'emergenza Covid-19 e il conseguente blocco di tutte le attività di formazione e di tirocinio hanno determinato un problema importante per l'avvio dei tirocini previsto proprio in questo periodo. Il numero complessivo dei potenziali corsisti che avrebbero potuto aver accesso alla fase di messa in pratica delle conoscenze acquisite presso aziende private era di circa 180 detenuti: avviando con più di un anno di ritardo dal termine dei corsi i tirocini, non si è certi di poter raggiungere ancora tale numero.

### 2.3.5. Politiche sociali e politiche attive del lavoro

Fondamentale in quest'ambito la definitiva approvazione, con delibera del Consiglio regionale n. 1 del 24 gennaio 2019, del Piano sociale regionale, denominato "Prendersi cura, un bene comune". In particolare, la VII Commissione - Sanità, politiche sociali, integrazione sociosanitaria, welfare prima e il Consiglio poi hanno recepito le raccomandazioni formulate nel parere del Garante, tra le quali:

- l'attivazione di un Punto Unico di Accesso ai servizi sociosanitari in ciascun istituto penitenziario (cd. Pua di prossimità), attraverso l'acquisizione delle necessarie professionalità di servizio sociale e l'integrazione dell'offerta sociosanitaria;
- il coinvolgimento nella definizione dei Piani di zona del Garante, delle direzioni degli istituti penali e penitenziari, delle direzioni sanitarie delle Rems, degli uffici dell'esecuzione penale esterna come soggetti di consultazione che insistono per competenza specifica e territoriale sui relativi distretti sociosanitari,
- la predisposizione di progetti di mediazione linguistica e culturale a sostegno degli stranieri presenti nei luoghi di privazione della libertà,
- la predisposizione di una rete di soluzioni abitative e di strutture di accoglienza accessibili a ex detenuti, condannati in esecuzione penale esterna, detenuti in permesso premio, familiari di detenuti residenti fuori Regione, persone sottoposte a misure cautelari personali, anche attraverso i beni confiscati alla mafia,

- l'incentivazione della presenza di patronati e CAF dentro gli istituti penitenziari e gli altri luoghi di privazione della libertà.

Su iniziativa della Direzione regionale per la salute e le politiche sociali, tra il 2017 e il 2019, si sono svolte la tre annualità del bando pluriennale per la presentazione di progetti di presa in carico, orientamento e accompagnamento a percorsi di inclusione sociale attiva, che si inserisce nell'asse II, inclusione sociale e lotta alla povertà, del Por Fse 2014-2020, (obiettivo specifico 9.1, riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale, azione 9.1.2, servizi sociali innovativi di sostegno a nuclei familiari multiproblematici e/o a persone particolarmente svantaggiate o oggetto di discriminazione. - determina n. G14928 del 14/12/2016) con uno stanziamento di 24 milioni di euro in tre anni -. Gli avvisi pubblici, pubblicati in ciascuna annualità, sono stati rivolti ai soggetti del Terzo settore e destinati a persone in particolari condizioni di vulnerabilità e fragilità sociale, al fine di orientarli e accompagnarli in percorsi di rafforzamento personale e sostegno sociale e all'occupabilità futura, individuando specificamente le seguenti categorie di destinatari: persone tra i 16 e i 24 anni e tra i 25 e i 54 anni di età sottoposte ad almeno un provvedimento definitivo di condanna emesso dall'autorità giudiziaria con limitazione o restrizione della libertà individuale, in regime di media sicurezza senza aggravanti di pericolosità sociale a 6/9 mesi dal fine pena.

Sempre nell'ambito del Por 2014/2020- asse II, inclusione sociale, con determinazione n. G10177 del 7 agosto 2018, è stato approvato il rifinanziamento del progetto del ministero della Giustizia -Dipartimento giustizia minorile e di comunità - Centro per la giustizia minorile per il Lazio, Abruzzo e Molise, "Libere dolcezze" a favore di minori e giovani adulti ristretti all'interno dell'Ipm Casal del Marmo. Il finanziamento di 39.941 euro è stato suddiviso in due annualità: la prima, nel 2018, pari a 31.952 euro; la seconda, nel 2019, pari a 7.988 euro. Il finanziamento mira ad assicurare la prosecuzione e lo sviluppo delle attività del laboratorio di pasticceria nato all'interno dell'Ipm Casal del Marmo, attraverso l'incremento di attività formative e di tirocini di orientamento e inserimento al lavoro presso ditte e aziende esterne. Si intende in questo modo dare continuità ai percorsi di riabilitazione e reinserimento sociale intrapresi in



istituto, avviando sia la commercializzazione e la produzione industriale di prodotti del marchio “Libere dolcezze”, ideati dai giovani detenuti, sia la produzione artigianale da realizzare all’interno dell’Ipm per richieste esterne e servizi di catering.

Con determinazione dirigenziale n. G14261, nel 2018 sono stati approvati i criteri per l’attivazione di interventi di inclusione sociale dei detenuti stranieri e lo schema di convenzione per la gestione dell’attività di mediazione culturale a favore dei detenuti stranieri, come previsto dalla determinazione dirigenziale n. G18232 del 22/12/2017, che destina la somma di 400 mila euro per lo svolgimento di attività di mediazione culturale a beneficio dei cittadini stranieri detenuti negli istituti penitenziari della Regione Lazio. Nel corso del 2019 i comuni e gli enti capofila dei distretti sociosanitari sede di istituti penitenziari hanno avviato le gare e le procedure amministrative, attualmente definite, per la stipula degli specifici protocolli con gli istituti penitenziari che insistono sul territorio di competenza, così da regolamentare le attività secondo le indicazioni regionali, tranne Roma Capitale che ha rinunciato al finanziamento. A seguito di tale rinuncia, il Garante, con nota del 12/07/2019 inviata alla Regione Lazio – Direzione regionale per l’inclusione sociale, ha auspicato che la Regione provvedesse a un bando autonomo, senza intermediazione di terzi, per l’affidamento degli interventi di mediazione interculturale negli istituti penitenziari dell’area del Comune di Roma.

La Direzione regionale per l’inclusione sociale il 31 ottobre 2019 ha risposto all’invito del 27 maggio 2019 di Cassa ammende a presentare proposte di intervento cofinanziate in attuazione dell’accordo stipulato con la Conferenza delle regioni e delle province autonome il 26 luglio 2018, presentando un progetto per il potenziamento delle risorse territoriali per interventi d’inclusione sociale delle persone in esecuzione penale. Il progetto è incentrato sul reinserimento sociale e abitativo di condannati ammessi a misure alternative, favorendo la messa a sistema di un modello di buone prassi operative che possa nel tempo divenire un servizio stabile, insieme al potenziamento della rete dei servizi per i giovani adulti in carico ai servizi della giustizia minorile e di comunità, nonché al potenziamento del progetto sperimentale destinato a adolescenti e giovani adulti (giustizia riparativa). Il progetto vede come partner il Dipartimento politiche sociali di Roma Capitale, l’Ufficio interdistrettuale esecuzione penale esterna, il Provveditorato



regionale dell'amministrazione penitenziaria, il Centro per la giustizia minorile e il Raggruppamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, nonché la collaborazione del Garante nella stesura del progetto e nella verifica dell'attuazione. Il progetto prevede un finanziamento della Cassa delle Ammende di 830 mila euro con un cofinanziamento da parte della Regione Lazio di un milione e diecimila euro.

La pandemia ha temporaneamente rimandato il sopra descritto progetto d'inclusione sociale e la Cassa delle ammende ha messo a disposizione dei fondi straordinari per contrastare l'emergenza. La Direzione regionale per l'inclusione sociale ha presentato un progetto denominato "Programma di interventi per fronteggiare l'emergenza epidemiologica Covid-19 in ambito penitenziario". Il progetto, approvato e finanziato totalmente dalla Cassa delle ammende, predispone l'accoglienza per 95 posti complessivi da dedicare ai detenuti che possono accedere alle pene alternative, nonché istanze di detenzione domiciliare per motivi di salute ai detenuti anziani, immunodepressi, cardiopatici o con pregresse malattie respiratorie, ma che non possono accedere ai benefici alternativi al carcere per mancanza di alloggio. Il progetto consiste nella strutturazione di una rete di accoglienza.

La gestione del servizio di accoglienza dovrà prevedere, oltre alle naturali prestazioni alberghiere, un servizio educativo e di custodia leggero ed è stata affidata, tramite procedura negoziata, a Enti del Terzo Settore. Il progetto prevede il proseguimento della presa in carico dei detenuti ed il passaggio, di chi ha una pena da scontare superiore ai sei mesi previsti per questo progetto in emergenza, nel progetto di inclusione già approvato, e che dunque avverrà in una seconda fase a regime. Il progetto sarà gestito e coordinato congiuntamente dai medesimi partner del progetto d'inclusione.

## 2.4 Il lavoro penitenziario

Il lavoro nell'Ordinamento penitenziario è uno degli elementi fondamentali del trattamento che, in attuazione del dettato costituzionale, deve essere finalizzato al recupero della persona e al suo reinserimento nella società. L'art. 20 della legge 354/1975 sull'Ordinamento penitenziario ricorda che il lavoro non può avere carattere affittivo ed è remunerato. L'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono perciò riflettere quelli del lavoro nella società libera, così come la durata delle prestazioni lavorative non può superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia. Devono inoltre essere garantiti il riposo festivo, il riposo annuale retribuito, così come la tutela assicurativa e previdenziale.

### 2.4.1 Il lavoro all'interno degli istituti penitenziari

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 dpr n. 230/2000, regolamento di esecuzione - sono finalizzate principalmente all'ordinaria 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 somministrazione del vitto e la pulizia delle 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 non, instaurando così un rapporto di lavoro diretto tra lavoratore detenuto e datore di lavoro. 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.

Figura 18

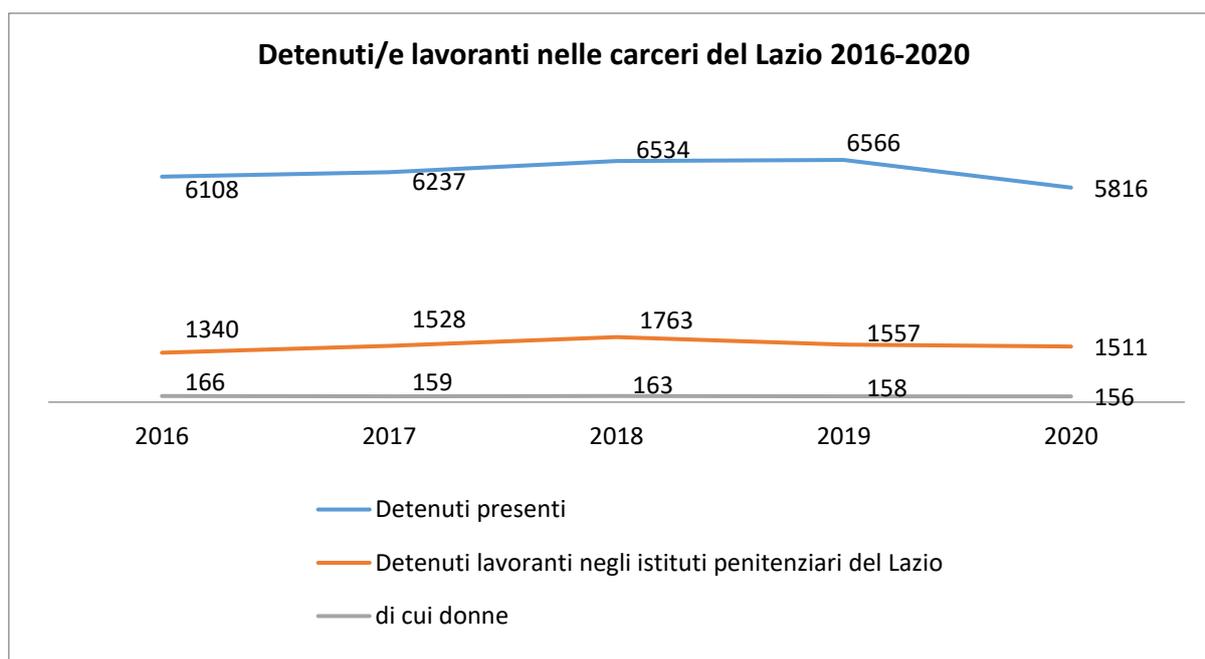
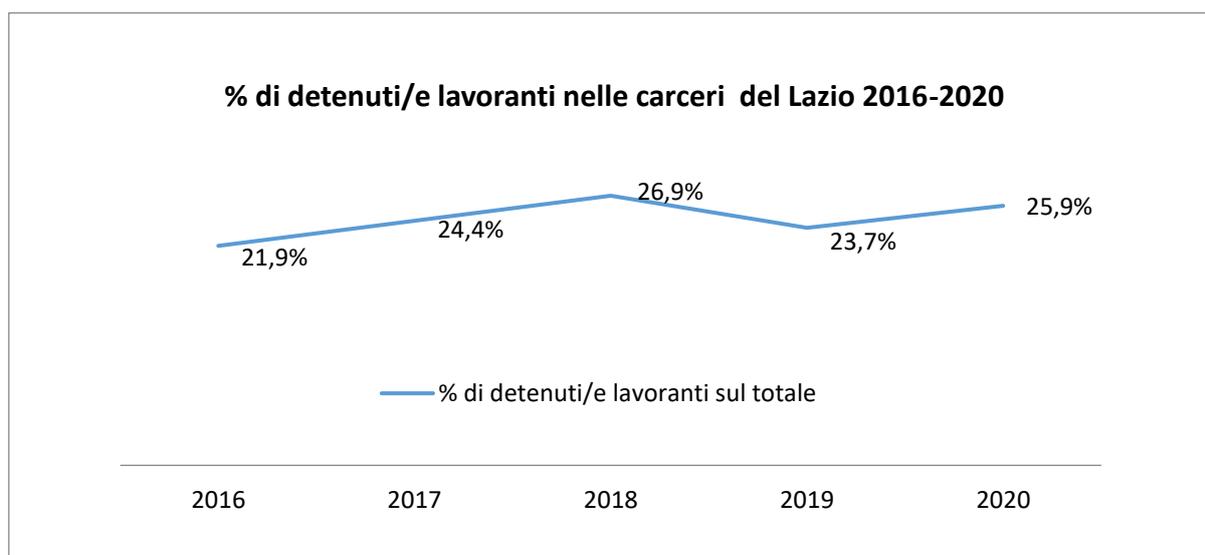


Figura 19

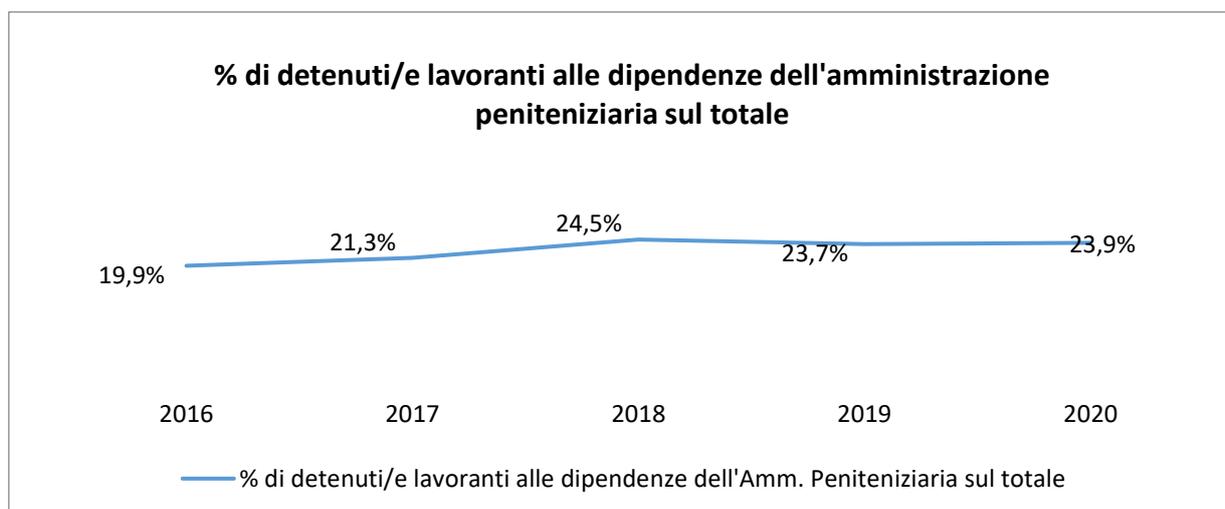


Nostre elaborazioni su dati del ministero della Giustizia. L'aumento percentuale del 2020 è dovuto al calo significativo delle presenze

## 2.4.2 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, etc. 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 per la produzione di beni ad uso dell'amministrazione penitenziaria sono attive una falegnameria e una sartoria nella Cc di Viterbo e una sartoria nella Cc Rebibbia femminile. In entrambi gli istituti sono impiegati detenuti e detenute alle dirette dipendenze della stessa amministrazione. L'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19 e il fabbisogno di dispositivi di protezione ha indotto l'amministrazione penitenziaria, il Commissario straordinario per l'emergenza sanitaria e alcune imprese private a collaborare per la produzione di mascherine da destinare al personale dell'amministrazione e alla popolazione detenuta. Il progetto #Ricuciamo ha saputo attivare in tempi piuttosto rapidi virtuose sinergie tra pubblico e privato e ha coinvolto 320 detenuti in tre istituti penitenziari (Milano Bollate, Roma Rebibbia e Salerno).

*Figura 20*



Fonte: nostra elaborazione grafica 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. La remunerazione prevista per il lavoro svolto da detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria 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. Tuttavia, a fronte dell'aggiornamento delle mercedi, nel biennio 2018-2019 abbiamo assistito a una contrazione delle ore lavorative retribuite e ad una riduzione del numero di detenuti ammessi al lavoro. Il progressivo "impoverimento" della popolazione detenuta è un aspetto da non sottovalutare, considerando che dal 2015 la spesa mensile di mantenimento a carico dei detenuti è stata raddoppiata e portata da 56 euro a circa 110 euro. Per comprendere con dati concreti cosa ciò significa basti sapere che un addetto alle pulizie interne percepisce circa 150 euro al mese.

Un ulteriore rischio legato alla carenza di lavoro nel contesto penitenziario è che la scarsità di offerta induca un atteggiamento di rinuncia all'esigibilità dei propri diritti: il lavoratore detenuto potrebbe 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 da detenuti 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.

Negli istituti penitenziari del Lazio nel corso del 2020 le lavorazioni sono state 31 (risultavano 35 nel 2018) di cui 29 in attività. Tra quelle attive passano da 11 a 15 quelle gestite direttamente dall'amministrazione penitenziaria, occupando 113 posti di lavoro su un totale di 122 disponibili. A fine 2018 erano rispettivamente 120 detenuti impiegati

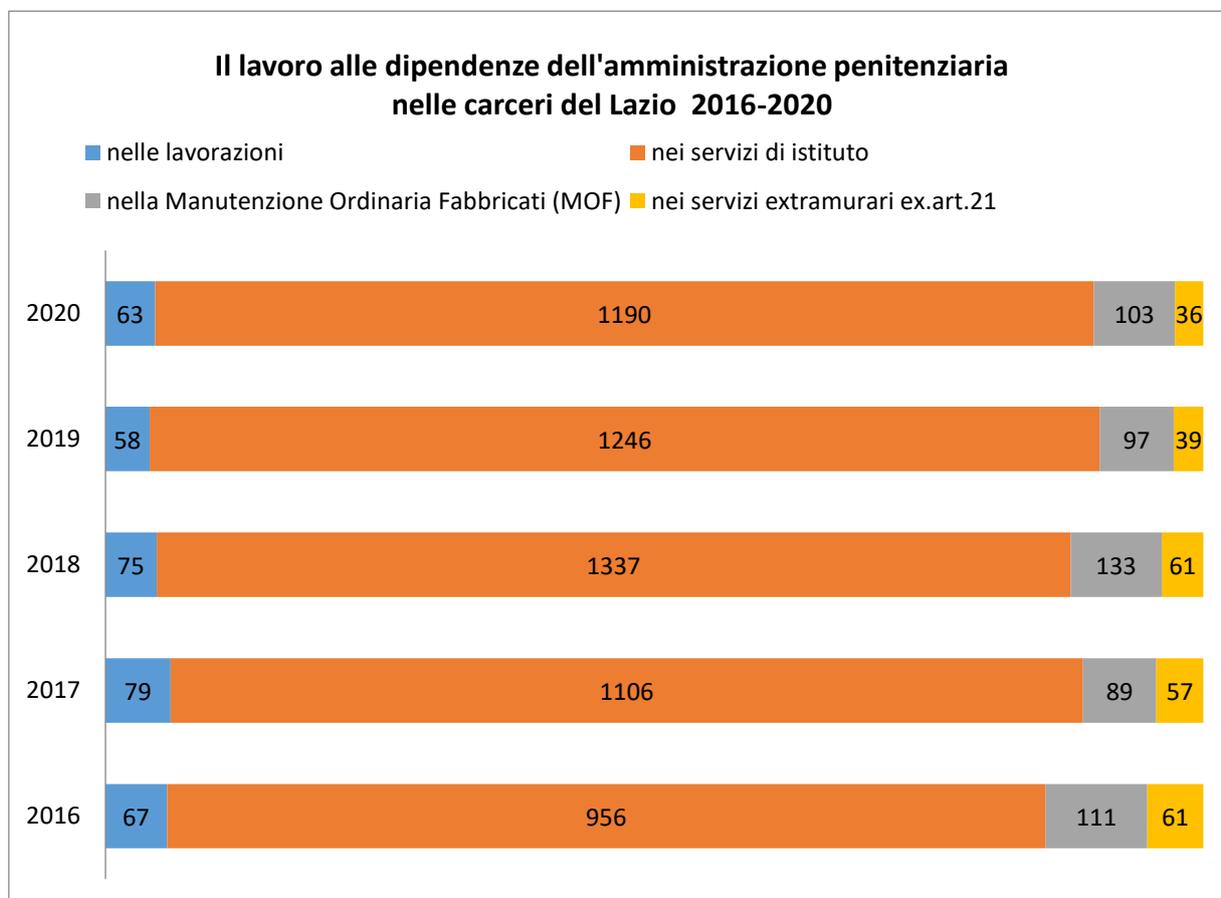
per 145 posti disponibili (fonte: ministero della Giustizia, dati del 31 dicembre 2020). Le strutture penitenziarie del Lazio con attività agricole sono quattro, i detenuti che vi sono impiegati da 19 passano a 26, confermando il lieve ma costante aumento già registrato nel 2019 rispetto al 2018, quando erano 15. Nei servizi di istituto (addetto alle pulizie; assistente alla persona; addetto alla cucina; addetto alla distribuzione dei pasti, etc.) nel Lazio al 31 dicembre 2020 erano impiegati 1.190 detenuti (1.246 a fine 2019); 103 (97 al 31 dicembre 2019) addetti alla manutenzione ordinaria fabbricati – Mof (elettricista, idraulico, etc.); 63 nelle lavorazioni e 36 nei servizi extramurari ai sensi dell’art. 21 dell’Ordinamento penitenziario (erano 39 al 31 dicembre 2019). Per un totale di 1.392 detenuti impiegati alle dipendenze dell’amministrazione penitenziaria, sostanzialmente gli stessi dell’anno precedente, di cui 149 donne.

La percentuale complessiva di uomini e donne lavoranti alle dipendenze dell’amministrazione penitenziaria si attesta al 23,9 per cento della popolazione detenuta negli istituti penitenziari regionali al 31 dicembre 2020, livello che, nonostante il calo delle presenze, scende rispetto al 2018 quando nel Lazio la popolazione detenuta che lavorava alle dipendenze dell’amministrazione penitenziaria era il 24,5 per cento delle presenze, rivelando in ultima istanza che a determinare gli scostamenti percentuali non è tanto il numero complessivo dei posti di lavoro disponibili quanto piuttosto il monte orario disponibile, le relative risorse finanziarie e il numero delle turnazioni effettuate, nonché il numero della popolazione detenuta nelle carceri del Lazio. Vale inoltre la pena ricordare, ancora una volta, che la stragrande maggioranza dei detenuti e delle detenute compresi in questa percentuale svolge lavori poco qualificati e con turnazioni mensili.

Figura 21



Figura 22



Fonte: nostra elaborazione grafica su dati del ministero della Giustizia

### 2.4.3 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. Due sono le direttrici che traccia la legge.

Oltre le agevolazioni contributive e fiscali previste dalla legge per il costo della forza lavoro, è utile sapere che 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 per avviare attività produttive competitive anche grazie all'abbattimento di importanti costi di gestione. La stessa legge prevede poi 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 che li ha in gestione. 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, la legge Smuraglia nel 2013 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) che nella categoria di persone svantaggiate ricomprende qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta a una pena detentiva o a un'altra sanzione penale, senza termini o limiti temporali.

Con la circolare n. 27 del 15 febbraio 2019, resa necessaria a seguito delle modifiche introdotte in materia dal decreto n.148/2014, l'Istituto nazionale per la previdenza sociale ha inteso ribadire che, in caso di attività lavorativa svolta fuori dell'istituto penitenziario o della Rems, solo le cooperative sociali possono fruire degli sgravi contributivi per l'assunzione di persone detenute o internate, specificando che "per i datori privati e le aziende pubbliche, in ipotesi di assunzione di condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione non è possibile accedere al beneficio in trattazione". Per quest'ultimi resta comunque la possibilità di avvalersi di tutte le altre agevolazioni previste dalla norma.

A fronte dei citati interventi e aggiornamenti legislativi resta il fatto che i principali problemi che incontrano aziende e cooperative che impiegano detenuti all'interno delle strutture penitenziarie riguardano l'organizzazione del lavoro e i 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 e 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 chi entra in carcere per avviare un'attività produttiva potrebbe con ogni probabilità trovarsi ancora oggi a fronteggiare.

Anche per i datori di lavoro che assumono persone in esecuzione penale esterna possono esserci delle rilevanti problematiche perché nella prospettiva del reinserimento nella società di appartenenza la costruzione e l'implementazione di percorsi individuali non è mai cosa facile, né per l'interessato né per gli operatori che vi lavorano. La mancanza di un reale ed effettivo accompagnamento nel percorso della persona nella molteplicità dei suoi bisogni 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" da parte dei servizi (pubblici e privati) della persona in un momento particolarmente complesso e delicato come quello successivo all'uscita dal carcere.

Al 31 dicembre 2020 Lazio i detenuti alle dipendenze di soggetti terzi erano 110 (12 in più rispetto al 31 dicembre 2019) di cui sette donne (erano 15 al 31 dicembre 2018 e otto al 31 dicembre 2019). Tra questi 52 ammessi al lavoro esterno ai sensi dell'art.21 dell'Ordinamento penitenziario, in aumento rispetto al 2019 che in parte compensa l'importante diminuzione di coloro che lavorano in regime di semilibertà che da 50 passano a 16, probabilmente a causa delle misure messe in atto per l'emergenza sanitaria e per le conseguenti difficoltà economiche dovute alle restrizioni imposte dal Governo a molte attività. I detenuti alle dipendenze di cooperative operanti all'interno delle strutture penitenziarie erano 43, in sensibile aumento (31 l'anno scorso). Sette detenuti risultavano impiegati all'interno delle strutture penitenziarie alle dipendenze di imprese (fonte: ministero di Giustizia, dati del 31 dicembre 2020).

Figura 23

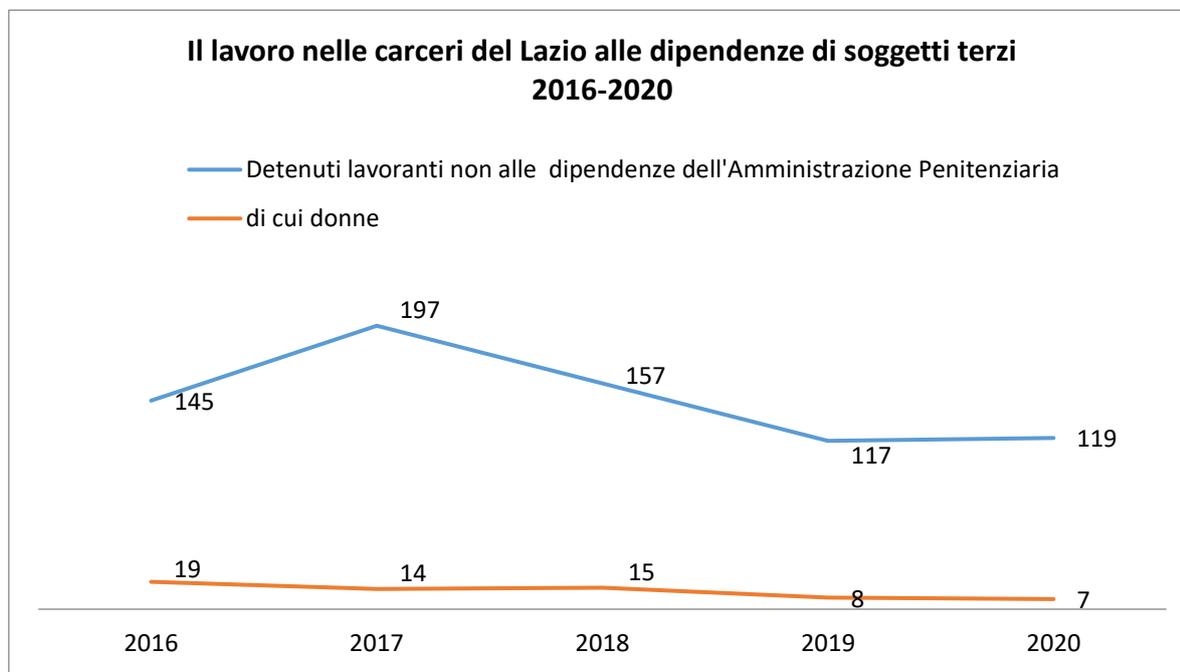
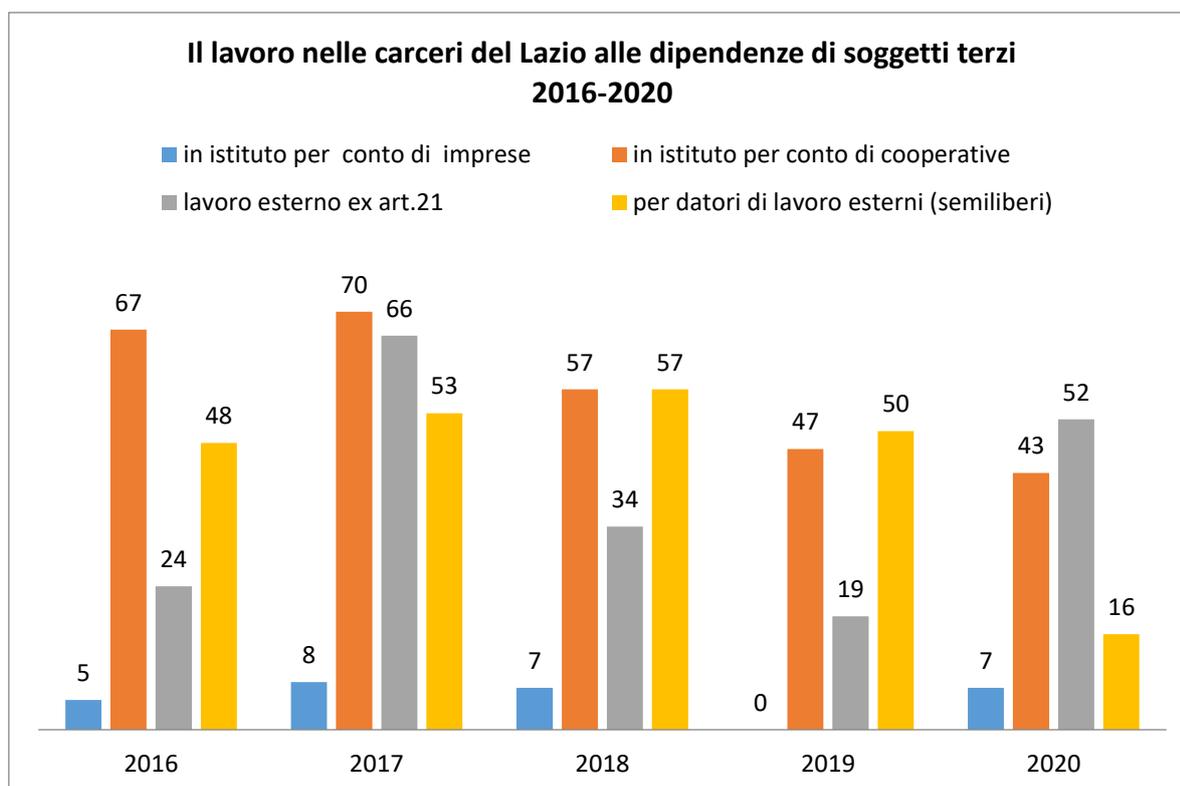


Figura 24



Fonte: nostre elaborazioni su dati del ministero della Giustizia

Figura 25

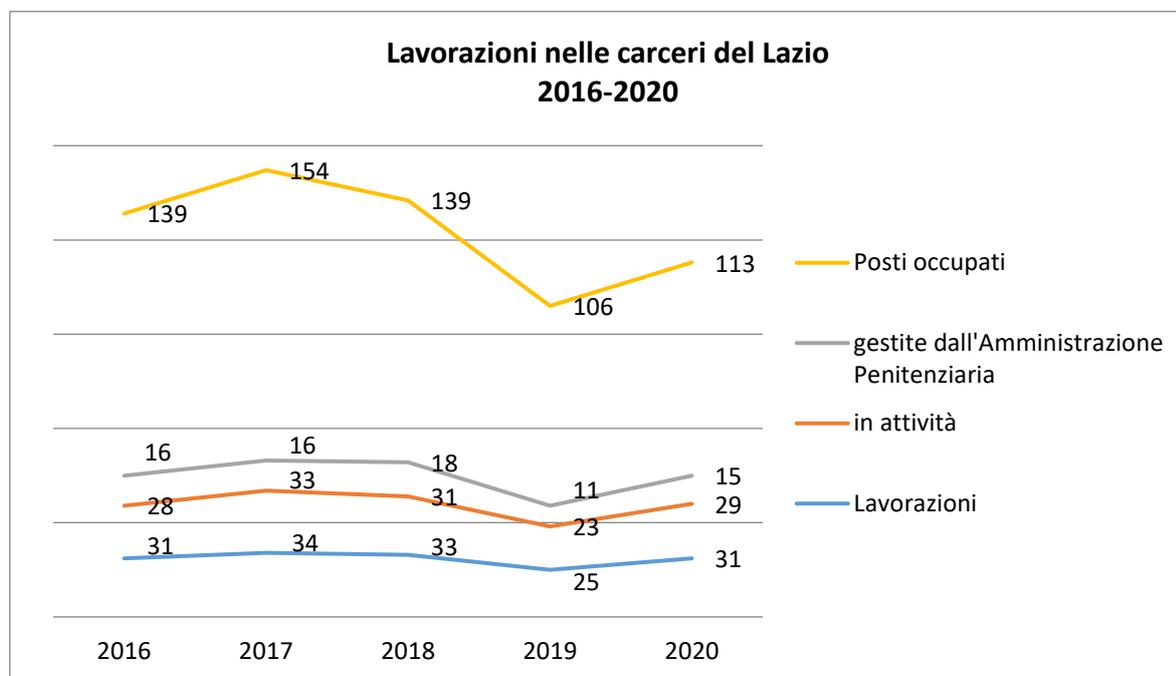
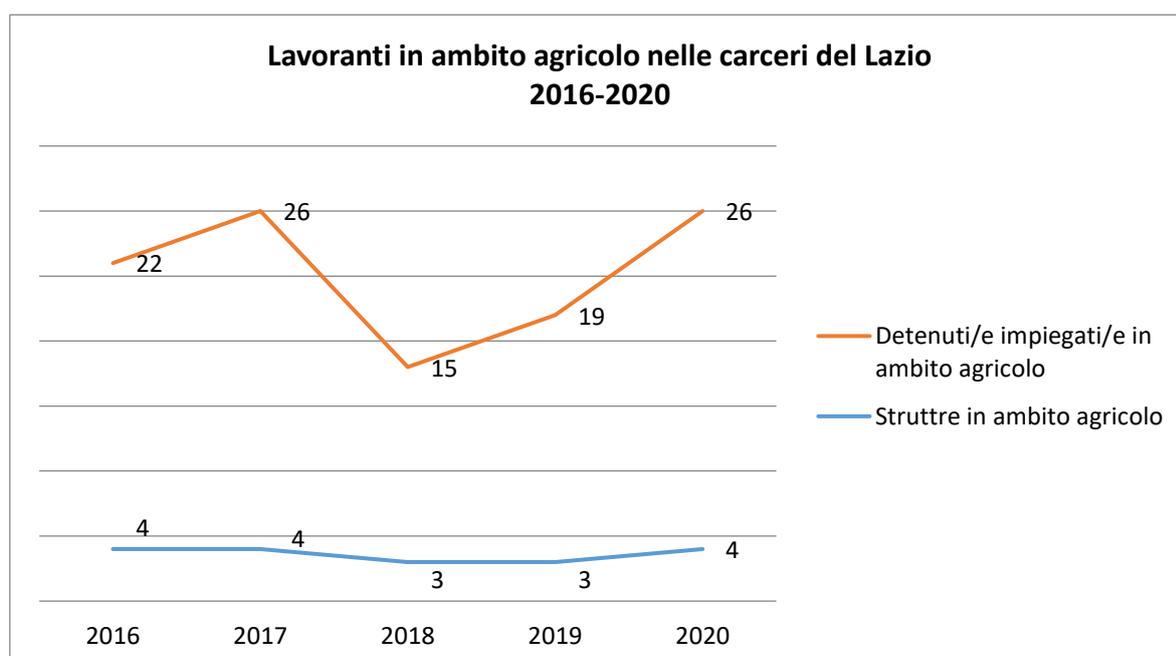


Figura 26



Fonte: nostre elaborazioni su dati del ministero della Giustizia

### Le lavorazioni attive nel 2020 negli istituti penitenziari del Lazio

Attività lavorative per detenuti in essere negli Istituti penitenziari per adulti del Lazio rilevate dal monitoraggio svolto dall'ufficio del Garante e dai dati presenti sul sito del ministero della Giustizia

	<b>Servizi e lavori interni alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria</b>	<b>Lavorazioni gestite da terzi</b>	<b>Lavori di pubblica utilità ex art. 20 ter</b>
<b>C.C. Cassino</b>	Servizi c.d. domestici e ordinaria manutenzione		
<b>C.C. Civitavecchia</b>	Servizi c.d. domestici e ordinaria manutenzione Orto Allevamento api Forno	Non sono presenti lavorazioni gestite da terzi	
<b>C.R. Civitavecchia</b>	Servizi c.d. domestici e ordinaria manutenzione Orto e serra Falegnameria Laboratorio di serigrafia	Non sono presenti lavorazioni gestite da terzi	Manutenzione del verde (Convenzione Asl Rm4)
<b>C.C. Latina</b>	Servizi c.d. domestici e ordinaria manutenzione	Non sono presenti lavorazioni gestite da terzi	
<b>C.C. Frosinone</b>	Servizi c.d. domestici e ordinaria manutenzione	Non sono presenti lavorazioni gestite da terzi	Manutenzione del verde (Convenzione Comune di Frosinone)
<b>C.R. Paliano</b>	Servizi c.d. domestici e ordinaria manutenzione Forno Falegnameria Orto Allevamento	Non sono presenti lavorazioni gestite da terzi	

<p><b>C.C. Rebibbia Femminile</b></p>	<p>Servizi c.d. domestici e ordinaria manutenzione</p> <p>Sartoria Tenimento agricolo Pensione per cani</p>	<p><i>Laboratorio di sartoria</i> (“Ricuciamo” Associazione Gruppo Idee) <i>Lavanderia industriale</i> (Pantacoop) <i>Call Center</i> (Coop. APE) <i>Contact center Ospedale Bambin Gesù</i> (Coop. E-TEAM) <i>Caseificio</i> (Società Proloco Dol S.r.L) <i>Produzione marmellate</i> (Accademia di Francia)</p>	
<p><b>C.C. Rebibbia N.C.</b></p>	<p>Servizi c.d. domestici e ordinaria manutenzione</p>	<p><i>Centro CUP</i> <i>Ospedale Bambin Gesù</i> (Coop. E-TEAM) <i>Torrefazione del caffè</i> (Pantacoop) <i>Raccolta differenziata e lavorazione della plastica</i> (Soc. coop. Rebibbia Recicla) <i>Azienda agricola</i> (Soc. coop. Rebibbia Recicla) <i>Data entry Autostrade s.p.a.</i> (Pantacoop) <i>Officina fabbri</i> (Metalmorfosi) <i>Cucina</i> (Coop.Men at work) <i>Digitalizzazione atti</i> (Società g.s.p.)</p>	<p>Il progetto “Mi riscatto per Roma” impiega detenuti in operazioni di pulizia e decoro di aree verdi, spazi pubblici e lavori stradali (Convenzione Comune di Roma)</p>
<p><b>Rebibbia III Casa</b></p>	<p>Servizi c.d. domestici e ordinaria manutenzione</p> <p>Lavanderia</p> <p>Pulizia e manutenzione verde presso Ist.Super.Studi Penit., Scuola di Formazione e</p>	<p>Non sono presenti lavorazioni gestite da terzi</p>	

	Aggiornamento Pol. Penit. e il Dipartimento giustizia minorile		
<b>C.R. Rebibbia</b>	Servizi c.d. domestici e ordinaria manutenzione  Officina fabbro Manutenzione azienda agricola Produzione mascherine (Progetto#Ricuciamo)	<i>Lavorazione infissi metallici</i> (Pantacoop) <i>Lavanderia</i> (Pantacoop)	
<b>C.C. Regina Coeli</b>	Servizi c.d. domestici e ordinaria manutenzione  Falegnameria (non attiva) Tipografia (non attiva)	<i>Lavanderia</i> (progetto con il Dipartimento Politiche Sociali Comune di Roma)	
<b>C.C. Rieti</b>	Servizi c.d. domestici e ordinaria manutenzione	Non sono presenti lavorazioni gestite da terzi	
<b>C.C. Velletri</b>	Servizi c.d. domestici e ordinaria manutenzione  Lavanderia Attività agricola	Non sono presenti lavorazioni gestite da terzi	
<b>C.C. Viterbo</b>	Servizi c.d. domestici e ordinaria manutenzione  Falegnameria Sartoria	<i>Coltivazione e vendita di germogli</i> (Associazione Orto)	

#### 2.4.4 La Regione Lazio e la promozione del lavoro in ambito penitenziario

Al fine di promuovere il lavoro in ambito penitenziario e favorire il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti penali restrittivi della libertà, la Regione Lazio si è dotata di alcuni strumenti normativi. La già citata legge regionale n. 7/2007, in particolare, riserva l'intero terzo capo al diritto al lavoro. L'art.10 stabilisce che la Regione "adotta opportune misure per garantire l'effettivo esercizio del diritto al lavoro e alla

formazione professionale da parte dei detenuti e delle persone in esecuzione penale esterna” e “... al fine di garantire la sicurezza sociale e ridurre il rischio di recidiva, promuove interventi volti al reinserimento sociale dei soggetti, adulti o minori, [...] privilegiando il lavoro quale strumento principale di risocializzazione”. Il seguente art. 11 dettaglia poi i compiti dell’ente, tra cui quello di favorire l’accesso al lavoro di persone in esecuzione penale e di promuovere e sostenerne la partecipazione a programmi e iniziative, in particolare sotto forma di cooperazione, di imprenditorialità e autopromozione sociale. Il successivo art. 13, riconoscendo il lavoro quale strumento fondante del trattamento penitenziario, istituisce un tavolo interassessorile composto dagli assessori competenti in materia di bilancio, sanità, politiche sociali, scuola, formazione professionale, lavoro, cultura, enti locali e sport.

Con la legge regionale 24/1996 “Disciplina delle cooperative sociali”, recentemente rifinanziata con tre milioni di euro, la Regione ha inteso promuovere, favorire e sostenere lo sviluppo delle cooperative sociali, riconoscendone dunque il ruolo di promozione umana e di integrazione sociale, con particolare riferimento nei confronti delle persone svantaggiate.

Altro importante e più recente strumento normativo è la legge regionale n. 11/2016, “Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio”. Tra le politiche in favore delle persone sottoposte a provvedimenti penali che la Regione Lazio si impegna a promuovere vi sono il sostegno all’accoglienza e al reinserimento sociale, abitativo e lavorativo, la promozione dell’istruzione e dell’apprendimento di nuove professionalità utili al loro reinserimento nella società e nel mondo del lavoro, operando per queste e altre finalità in sinergia con gli enti locali i soggetti del Terzo settore. L’art. 17 della legge individua poi tra i compiti del sistema integrato dei servizi socio-sanitari regionali anche quello dell’inserimento “sociale, abitativo e lavorativo [...] in favore delle persone dimesse dagli ospedali psichiatrici giudiziari” (*rectius*: dalle residenze per l’esecuzione delle misure di sicurezza).

#### 2.4.5. I lavori di pubblica utilità ai sensi dell'art. 20 ter dell'Ordinamento penitenziario

Il decreto legislativo 124/2018 ha riformulato sotto forma di articolo 20 ter il previgente comma 4 ter dell'articolo 21 relativo all'impiego di detenuti in lavori di pubblica utilità, consentendone lo svolgimento anche all'interno degli istituti penitenziari, purché non abbiano a oggetto la gestione o l'esecuzione dei servizi d'istituto.

Tale possibilità sulla quale il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap) ha investito molto in termini di risorse e promozione, è estesa anche per lavori in convenzione con enti locali e amministrazioni pubbliche, tra cui ha fatto da modello il progetto di Roma Capitale "Mi riscatto per...", destinato a impiegare nei servizi di giardinaggio, manutenzione stradale e decoro urbano manodopera detenuta.

In proposito, il Garante ha sollecitato l'amministrazione penitenziaria e gli enti interessati ai lavori di pubblica utilità previsti dall'art. 20 ter a non farne uno strumento di sostituzione di attività lavorative precedentemente retribuite. In tale perimetro si colloca anche la sollecitazione alla Direzione per l'istruzione, la formazione, la ricerca e il lavoro della Regione, a inquadrare il protocollo in via di sottoscrizione con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e l'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica di Roma (Ater) per lavori di pubblica utilità negli ordinari strumenti di formazione e avviamento lavorativo disciplinati dalla legislazione regionale.

#### 2.4.6 Le prestazioni previdenziali e assistenziali

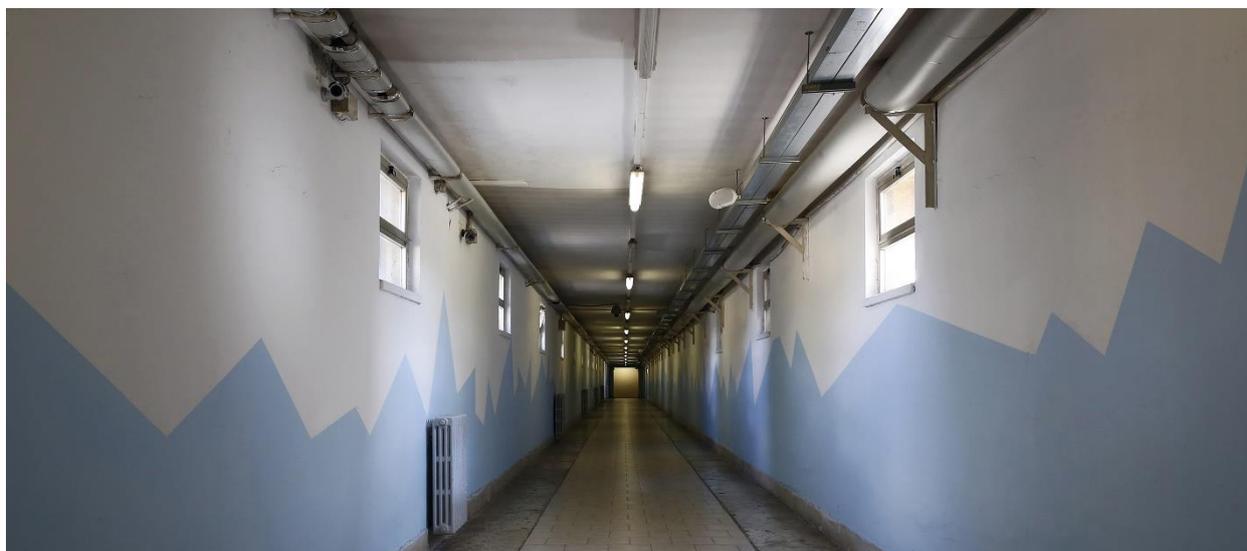
Negli istituti penitenziari del Lazio restano irrisolte le criticità nell'accesso alle prestazioni previdenziali e assistenziali. Pesanti ritardi nell'adeguamento alle procedure telematiche introdotte negli ultimi anni, recenti letture restrittive dei requisiti da parte delle amministrazioni coinvolte e difficoltà nell'integrazione dei sistemi della giustizia e della protezione sociale, limitano l'accesso a prestazioni sociali e previdenziali cui avrebbe diritto anche chi è privato della libertà personale.

Nonostante alcune pronunce giurisprudenziali di segno avverso, la situazione attuale negli istituti penitenziari italiani vede l'Amministrazione Penitenziaria continuare a versare all'Inps contributi per le prestazioni lavorative che le persone detenute svolgono alle sue dipendenze, senza che queste ultime possano accedere alle prestazioni cui tale contribuzione dà loro diritto. L'Inps in linea con il messaggio del n. 909 del 5/03/2109 continua a non riconoscere il diritto alla prestazione di disoccupazione (Naspi) in occasione dei periodi di inattività in cui vengano a trovarsi i detenuti e le detenute che svolgono attività lavorativa retribuita all'interno del carcere alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. Il Garante, d'intesa con i colleghi delle altre Regioni, ha raccomandato alle direzioni degli istituti penitenziari e agli enti di patronato presenti in carcere di accettare e trasmettere all'Inps le domande di indennità di disoccupazione formulate dai detenuti, in modo da consentire il ricorso in via amministrativa e giurisdizionale avverso eventuali provvedimenti di diniego da parte dell'Inps.

D'altro canto, la possibilità di inoltrare richieste per il riconoscimento di prestazioni previdenziali e assistenziali erogate dall'ente (Naspi, pensioni di invalidità civile, assegni familiari, etc.) negli istituti penitenziari del Lazio resta fortemente limitata anche a causa della scarsa presenza dei patronati, nonostante l'art. 25ter - introdotto nell'Ordinamento penitenziario dal dlgs n. 124/2018 - impegni l'amministrazione penitenziaria ad adoperarsi per rendere disponibile un servizio di assistenza in favore dei detenuti per l'espletamento di pratiche inerenti prestazioni assistenziali, previdenziali e l'erogazione di servizi e delle misure per le politiche attive del lavoro. A questi enti lo Stato ha affidato infatti il delicato compito di mediare tra le sue strutture e la persona ai fini della richiesta di numerosi servizi e prestazioni. Nei pochi istituti penitenziari dove riescono a garantire una presenza periodica, i patronati incontrano difficoltà di varia natura nello svolgere la propria attività. Impegno gravoso in termini di tempo, di gestione delle pratiche e delle richieste. Le difficoltà legate al contesto penitenziario e l'accresciuta complessità delle procedure stabilite dall'Inps, sono i motivi per cui il poco personale dei patronati a disposizione non è nelle condizioni di dedicare tempo sufficiente alla popolazione detenuta e di sostenerla in percorsi per il riconoscimento di diritti che sulla carta gli sono garantiti.

Tale problematica si inserisce in un più ampio quadro dove la seppure ancora parziale innovazione tecnologica delle pubbliche amministrazioni ha reso in diversi ambiti inutilizzabili le procedure spesso datate e obsolete che persistevano negli istituti penitenziari. È successo così, in questi anni, per le domande per il riconoscimento dell'invalidità civile e per la disoccupazione, per gli accrediti e il trasferimento di indennità, remunerazioni e contributi alle risorse familiari, fino a quelle per l'iscrizione ai corsi universitari. Emblematico è il caso del riconoscimento dell'invalidità civile. Qui la più rilevante criticità riscontrata deriva dalla certificazione medica da allegare alla domanda.

Trattandosi di una prestazione non ricompresa nei Livelli essenziali di assistenza (Lea), può essere effettuata solo a pagamento e solo dai medici che abbiano richiesto l'abilitazione rilasciata dall'Inps e nel Lazio sono pochi i casi dei medici operanti all'interno delle strutture penitenziarie che ne dispongono o che si rendono disponibili in tal senso. Un ulteriore ambito nel quale si riscontra la necessità dell'assistenza di un patronato e di un Caf è poi quello dell'inserimento in strutture per persone non autosufficienti per la cui domanda è richiesto la compilazione dell'Isee ai fini della determinazione dell'eventuale spesa di compartecipazione, difficilmente ricavabile senza l'aiuto di questi enti.



Uno scatto di Francesca Pompei nel carcere femminile di Rebibbia.

## 2.5 Certificazioni anagrafiche e di stato civile

A più di due anni dall'approvazione del dlgs n. 123/2018, entrato in vigore il 10 novembre 2018, che apporta significative novità all'Ordinamento penitenziario, anche per quanto riguarda la documentazione personale necessaria al detenuto, ancora non è stato attivato un servizio strutturato di anagrafe e stato civile presso gli istituti penitenziari. Tutto è ancora lasciato all'organizzazione interna degli istituti e alla buona volontà degli operatori. Al fine di conoscere la situazione reale di questo importante servizio e di altri strumenti di competenza dei Comuni, questa autorità di garanzia ha richiesto informazioni specifiche.

Nel caso di Roma Rebibbia, è stato incaricato un impiegato comunale presso il Garante comunale per svolgere pratiche anagrafiche. A Regina Coeli è in atto un protocollo d'intesa risalente a molti anni orsono, tra istituto e municipio che regola il servizio di anagrafe che prevede, all'occorrenza, anche la presenza di un ufficiale di anagrafe presso l'istituto. Alla casa di reclusione di Paliano, un funzionario si reca presso l'istituto penitenziario per sbrigare tutte le pratiche relative all'anagrafe e stato civile (mediamente circa dieci volte l'anno). Nel caso del comune di Cassino, invece, non viene previsto che un dipendente si rechi presso l'istituto penitenziario. Il direttore della casa circondariale si rapporta direttamente con gli uffici e per le autentiche accerta formalmente la regolarità dei documenti per il rilascio definitivo di competenza degli uffici dell'ente locale.

Il comune di Frosinone ha comunicato che per le iscrizioni anagrafiche e il rinnovo delle carte d'identità provvede su richiesta di una persona delegata dell'istituto penitenziario. L'iscrizione viene effettuata all'interno di una convivenza istituita presso l'indirizzo della casa circondariale. Per quanto riguarda il rinnovo dei documenti d'identità, la persona delegata presenta agli uffici del comune la richiesta di rinnovo del documento d'identità e la firma del detenuto viene raccolta presso la casa circondariale a conclusione del procedimento di rilascio. La carta d'identità viene rilasciata, secondo la normativa vigente, quando possibile in formato elettronico. Per le pratiche di matrimonio, su richiesta sempre di un delegato dell'istituto, la carta d'identità è corredata della necessaria documentazione firmata dal detenuto richiedente. Le pubblicazioni vengono



effettuate dal comune di residenza della futura moglie, ovvero dall'ufficio del comune qualora il detenuto sia residente a Frosinone ed il matrimonio viene celebrato in carcere, alla presenza di quattro testimoni. Per quanto riguarda il riconoscimento dei figli, al momento della richiesta da parte del detenuto, il comune provvede d'ufficio a contattare la madre del figlio per acquisirne l'assenso. In seguito all'assenso di entrambi i genitori, gli uffici provvedono a inoltrare la pratica al tribunale competente per l'emissione del decreto di riconoscimento.

Il comune di Latina, conferma che le iscrizioni anagrafiche sono effettuate su richiesta del direttore dell'istituto penitenziario. Il rinnovo dei documenti d'identità e l'autentica di sottoscrizioni avviene presso l'istituto nel quale si reca un dipendente del comune su segnalazione del direttore. Le pratiche per matrimonio e riconoscimento figli vengono svolte presso gli uffici del servizio di stato civile, quando il detenuto viene autorizzato dal giudice; in tali casi viene concordato un appuntamento in orario e in giorni diversi da quelli destinati al ricevimento del pubblico. Presso l'Istituto penale per minorenni Casal del Marmo, per i ragazzi italiani, gli educatori si rapportano con gli uffici dei municipi o dei comuni provvedendo, all'occorrenza, ad accompagnarli direttamente. I detenuti stranieri vengono accompagnati nelle rispettive ambasciate da parte del personale dell'Istituto.

Il comune di Viterbo può essere annoverato tra quelli caratterizzati da buone pratiche in questo settore, infatti, un messo comunale si reca mensilmente ed eventualmente all'occorrenza con più frequenza, su richiesta del comando della Polizia penitenziaria, per svolgere tutte le mansioni inerenti a questo servizio e, nello stesso arco di tempo, provvede ad aggiornare il registro dei residenti.

Purtroppo, ad oggi, in molti istituti penitenziari della regione e nei relativi comuni o municipi, non è presente un servizio stabile e continuativo (alcune amministrazioni attribuiscono tale situazione alla carenza di personale), nonché l'emergenza sanitaria ha ulteriormente complicato – in alcuni periodi interrotto – il servizio a causa delle limitazioni agli ingressi presso gli istituti penitenziari.

Per comprendere meglio l'importanza del problema, si sottolinea che negli istituti penitenziari del Lazio circa il 5 per cento dei detenuti ogni anno è contattato e monitorato

per motivi che investono direttamente le problematiche anagrafiche e di identificazione in generale. In particolare, le aree tematiche riguardanti il rinnovo del documento, la residenza, le misure alternative, la scuola e l'università, le prestazioni sociali, il reinserimento lavorativo, la ricerca di alloggi, debbono avere come prerequisito il possesso di documentazione e certificazione valida.

Gli uffici preposti di un istituto penitenziario ci rappresentano le sopravvenute difficoltà intervenute presso l'Agenzia delle entrate per il rilascio dei codici fiscali dei detenuti stranieri, in quanto spesso non possessori di documento d'identità. La soluzione della questione riveste una grande importanza, poiché se si è sprovvisti di codice fiscale non è possibile accedere al lavoro interno, opportunità che per molti detenuti stranieri è di vitale importanza, stante le condizioni precarie dal punto di vista economico e di mancanza di sostentamento nel quale vivono.

Presso la Casa circondariale di Velletri è stata più volte rappresentata l'esigenza della presenza e del lavoro del patronato, oltre alla possibilità di accesso ad attività formative e lavorative. È stata evidenziata continuamente la richiesta di aiuto per l'attivazione del servizio di patronato, in maniera più efficiente e maggiormente presente all'interno dell'istituto. Da quanto si è appreso, la richiesta dei servizi, legata alla necessità dei detenuti, è molto elevata. Anche il personale penitenziario in diverse occasioni ha lamentato questo problema, che in alcune circostanze è stato causa di momenti di tensione con i detenuti.

Presso la Rems di Ceccano, per problematiche connesse alla carenza di risorse finanziarie, la carenza di personale amministrativo e le conseguenti inadeguate disposizioni amministrative, creano difficoltà e limiti negli interventi con i pazienti stranieri, a causa della frequente mancanza dei documenti consolari e di identità. Questo comporta una difficile presa in carico sia durante il ricovero (previsione di sussidi da parte della Asl, presa in carico del medico di base, inserimento in percorsi formativi ecc.) sia in previsione delle dimissioni, per l'impossibilità di disporre un'accoglienza in strutture psichiatriche. Più di un detenuto lamenta il ritardo nella definizione della pratica relativa alla sua richiesta di apertura di un libretto postale.

## 2.6 Le misure alternative alla detenzione

### 2.6.1 Difficoltà e ritardi nell'accesso ai benefici e alle misure alternative

Tra il 31 dicembre 2019 e la stessa data del 2020 la popolazione detenuta si è ridotta di 800 unità, mentre il numero di ingressi in carcere è diminuito in maniera ben più consistente. Infatti se nel 2019 il numero di ingressi in carcere dalla libertà era stato di 5.642, nel 2020 è stato pari a 3.964. Sostanzialmente, quindi, le misure adottate per consentire un maggiore accesso alle misure alternative in relazione alla necessità di limitare gli impatti determinati dall'insorgenza e alla diffusione dei contagi da Covid-19 hanno riguardato soltanto in minima parte le persone già presenti negli istituti di pena.

Complessivamente nel settore delle misure alternative l'attività dei Tribunali di sorveglianza nel 2020 l'opera di definizione ha riguardato 6.486 procedimenti che hanno riguardato sia persone detenute sia in libertà, con 2.024 concessioni di nuove istanze, 2189 rigetti e 1.028 dichiarazioni di inammissibilità. I differimenti di pena e le revoche che sono stati definiti nel periodo 2019/20 sono stati 1.142 a fronte di 515 definiti nell'anno precedente. In relazione alla concessione delle misure alternative, oltre alle preclusioni derivanti dalle condizioni di ostatività per i reati commessi, nel giudizio della magistratura di sorveglianza incidono in maniera particolare alcuni fattori, segnalati anche nella relazione sull'attività di amministrazione di giustizia del Lazio nel 2020, 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 per la sua connotazione criminale;
- 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 la quasi 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, come si può immediatamente notare dai dati presentati in figura 18, alla data del 31 dicembre 2020 i detenuti presenti con una pena residua da scontare inferiore ai due anni erano 1.626 e la loro incidenza sul totale dei presenti era del 27,9%. Si tratta di una variazione molto poco significativa rispetto a quanto si era registrato nel periodo pre-pandemico. Infatti, nel 2019 i detenuti nella medesima condizione erano 1.914 per un'incidenza sul totale dei presenti del 28,9%.

*Figura 27. Detenuti presenti degli istituti di pena del Lazio tra il 31.12.2018 e il 31.12.2020 distinti per posizione giuridica e durata della pena residua da scontare*



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

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, aggravati dall'emergenza pandemica e riferibili in particolare a:

- ritardi nei riconoscimenti dei benefici relativi alla liberazione anticipata per i detenuti che abbiano dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione;
- mancato rispetto del termine previsto per la definizione del programma individualizzato di trattamento (nove mesi dall'ingresso in Istituto, secondo il previgente art. 27, comma 2 del Regolamento, sei secondo il nuovo art. 13, comma 4 dell'Ordinamento penitenziario);
- ritardi, a volte gravosi, da parte del Uepe competente per territorio nella fornitura delle informazioni necessarie per la valutazione delle istanze;
- esiguità delle strutture esterne di accoglienza per la fruizione delle misure alternative, nonostante le misure messe in atto nell'ultimo anno dal Garante, dalla direzione generale dell'esecuzione penale esterna e dalla Regione, di concerto con la Cassa delle ammende;
- carenze di organico giudiziario e amministrativo del Tribunale di sorveglianza, che hanno reso particolarmente critica la situazione nelle case circondariali di Civitavecchia, Velletri, Frosinone e Rebibbia N.C.

#### 2.6.2 Strutture e progetti di accoglienza per l'esecuzione di misure alternative alla detenzione o per ex detenuti

Sulla base del lavoro svolto negli anni da questo ufficio e delle doglianze ricevute dai detenuti, si sono potuti rilevare ritardi e difficoltà nell'accesso ai benefici e alle misure alternative da parte dei detenuti presenti nelle carceri del Lazio riferibili in particolare alla esiguità delle strutture esterne di accoglienza per la fruizione delle misure alternative, a discapito soprattutto dei detenuti meno abbienti e degli stranieri, all'assenza di un coordinamento tra i diversi attori istituzionali in grado di sostenere una reale presa in carico.

Per i motivi sopra rappresentati, la Commissione ministeriale per la riforma dell'Ordinamento penitenziario, anche sulla scorta delle indicazioni degli Stati generali dell'esecuzione penale, aveva sostenuto la necessità di individuare appositi luoghi di dimora sociale per consentire ai meno abbienti di usufruire di benefici penitenziari,



alternative al carcere e sostegno al reinserimento sociale. Per questo motivo, il Consiglio regionale del Lazio, su sollecitazione del Garante per i detenuti, ha previsto nel Piano sociale regionale il sostegno alla realizzazione di una rete di strutture di accoglienza per detenuti, ex-detenuti e familiari non residenti in visita ai congiunti detenuti nelle carceri del Lazio.

Il Garante, allo scopo di poter conoscere le strutture di accoglienza per esecuzione di misure alternative alla detenzione o per ex detenuti, aveva richiesto nel 2019 informazioni ai comuni sede degli istituti penitenziari. Dalle informazioni pervenute dai comuni e dagli Uffici per l'esecuzione penale esterna (Uepe), nonché dalla verifica diretta sul territorio, nei comuni sedi di istituti penitenziari del Lazio, si è constatata la presenza prevalente di comunità terapeutiche, registrando un quadro generale non confortante quanto alla diffusione di strutture d'accoglienza disponibili alle necessità di cui sopra. In ragione di quanto finora espresso, la Regione Lazio con il sostegno della Cassa delle Ammende aveva intrapreso una progettazione di "Potenziamento delle risorse territoriali per interventi d'inclusione sociale delle persone in esecuzione penale", proseguendo nella realizzazione di interventi a sostegno dei diritti della popolazione detenuta nel territorio così come normato nella L.R. 10 agosto 2016, n. 11, "Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali", artt. 9, 16 e 33 e così come programmato anche nel Piano Sociale Regionale "Prendersi cura, un bene comune", approvato con la deliberazione del Consiglio regionale del 24 gennaio 2019.

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

- 1) percorsi di inclusione sociale e/o inserimento lavorativo rivolti a persone in esecuzione penale;

2) interventi di assistenza per le persone in esecuzione penale e per familiari, con particolare riferimento alla prole minore di età;

3) sviluppo di servizi pubblici per il sostegno alle vittime di reato, per la giustizia riparativa e mediazione penale Prap (Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria per il Lazio, l'Abruzzo ed il Molise ), Uiepe (Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna per il Lazio, l'Abruzzo ed il Molise), Cgm (Centro per la giustizia minorile per il Lazio, l'Abruzzo ed il Molise), Roma Capitale - Dipartimento politiche sociali.

La proposta progettuale prevede due sub progetti:

a) Il sub progetto1 incentrato su il 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:

- valorizzare e implementare le realtà già esistenti sul territorio del Lazio,
- creare nuove strutture di accoglienza e di housing sociale in quegli ambiti territoriali del Lazio sprovvisti.

b) 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).

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

Beneficienza Opera Pia Asilo Savoia. La situazione emergenziale dovuta alla pandemia ha interrotto l'avvio di questa progettazione, mentre proprio in ragione del particolare periodo di urgenza l'esecuzione penale nella forma della detenzione domiciliare, o di altra misura alternativa, ha rappresentato una modalità di intervento assolutamente necessaria.

Si sono sviluppate e realizzate due progettazioni per fronteggiare l'emergenza epidemiologica Covid-19 in ambito penitenziario della Regione Lazio - una da parte della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova, attraverso l'Uiepe interregionale, e l'altra della Regione Lazio-Cassa delle Ammende - nate dall'esigenza di dare un contributo in termini di riduzione del sovraffollamento e, conseguentemente, di diminuzione del rischio di diffusione del contagio da Covid-19 nell'ambito del sistema carcerario. I progetti sono stati indirizzati ad agevolare la possibilità di accesso alle misure alternative alle persone detenute che, pur avendo i requisiti soggettivi, risultino prive di riferimenti esterni e di risorse personali, dando priorità a coloro che devono scontare una pena residua non superiore ai sei mesi (fino ai diciotto) e che, pertanto, non richiedono particolari strategie di controllo. Si tratta di persone:

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

Il Garante stesso ad aprile 2020 ha deciso di destinare 35 mila euro per sostenere le spese alloggiative dei detenuti delle carceri della regione ammissibili alla detenzione



domiciliare presso strutture presenti nel territorio della regione e disponibili ad ospitare detenuti senza domicilio e risorse per farvi fronte. La misura si è aggiunta a quella già adottata l'11 marzo per consentire ad alcuni detenuti in semilibertà e privi di domicilio di godere del primo periodo di licenza disposto dalla Magistratura di sorveglianza.

*Progetto Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova in risposta all'emergenza Covid-19*

Nel documento di programmazione generale per il triennio 2020-2022, la Direzione generale per l'esecuzione penale esterna ha individuato, tra gli obiettivi operativi, la realizzazione di percorsi di fuoriuscita dal carcere in favore di persone detenute prive di risorse familiari, economiche e alloggiative, nell'ambito del più ampio obiettivo strategico del rafforzamento delle azioni di coordinamento tra gli istituti di pena e gli Uepe, individuando le strategie operative volte a differenziare l'esecuzione delle pene e a individuare programmi trattamentali finalizzati a una effettiva fruibilità delle misure alternative (tenendo conto della condizione sociale, familiare ed economica degli interessati). Gli enti selezionati per la realizzazione del progetto nel territorio della Regione Lazio sono stati: Associazione Isola Solidale di Roma, Cooperativa Pid Onlus di Roma, Vic Caritas di Roma, cooperativa sociale Levante di Rieti.

*Progetto di interventi per fronteggiare l'emergenza epidemiologica Covid-19 in ambito penitenziario della Regione Lazio - Cassa delle Ammende*

Il progetto ha predisposto l'accoglienza per 95 posti complessivi da dedicare ai detenuti che possono accedere alle pene alternative per il residuo pena o soggetti sottoposti a misure restrittive della libertà personale cui è permesso risiedere in struttura di accoglienza individuate, che possano rispondere ai bisogni primari, e nelle more della fruizione delle misure di sostegno al reddito.

La gestione del servizio di accoglienza ha previsto, oltre alle naturali prestazioni alberghiere, un servizio educativo e di custodia leggero, ma tale da garantire:

-rispetto delle procedure di prevenzione per l'emergenza (autoisolamento, quarantena, distanziamento sociale, distribuzione dei dpi, ecc);

- servizio educativo per un avvio all'inclusione attiva e al reinserimento sociale, con funzione di programma "ponte" con il progetto che il partenariato ha già presentato al bando della Cassa nel 2019, e la cui convenzione è stata siglata il 27 marzo 2020.

La gestione del servizio di accoglienza è stata affidata, tramite procedura negoziata, ad Enti di Terzo Settore con comprovata esperienza nel settore (in ordine di graduatoria): Alicenova, capofila di progetto con la Comunità Sant'Egidio di Civitavecchia, Gavac di Viterbo, la Grande Quercia di Acquapendente (Vt), Men at Work.coop, Spazi immensi, associazione Prendi tuo fratello sulle spalle onlus e Il Futuro quadrifoglio.

#### *Casa di accoglienza per donne detenute con figli minori*

Il comune di Roma Capitale, in data 27/10/2015, ha 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 prevede la convivenza di genitori detenuti con figli minori, ai sensi dell'art. 4 della L. n. 62/2011. L'immobile individuato è stato confiscato alla criminalità organizzata e può essere adibito ad attività di carattere sociale. Il Dipartimento Politiche Sociali ha avviato la procedura di selezione di un organismo cui concedere in comodato d'uso gratuito il predetto immobile da adibire alla convivenza di genitori detenuti con figli minori (progetto sperimentale Casa di Leda) ai sensi dell'art. 4 L. n. 62/2011 e, dopo aver espletato la procedura, in data 19/12/2016 è stato sottoscritto il contratto di comodato d'uso gratuito che ha la durata di tre anni (scadenza dicembre 2019). Attualmente la struttura è a regime e in grado di accogliere sino a 6 donne con relativi figli. A seguito della mancata disponibilità alla prosecuzione del finanziamento da parte della Fondazione Poste, l'annualità 2018 è stata parzialmente coperta da Poste italiane SpA. Il 24 ottobre del 2019, è stato 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. La finalità di tale accordo ha garantito la continuità delle attività e del



funzionamento della “Casa di Leda”, la quale rappresenta attualmente l’unica struttura operante nel territorio della regione Lazio, presso un immobile già nella disponibilità del comune di Roma, situato in Via Algeria, 11, sottratto alla criminalità organizzata e inaugurato l’11 luglio 2017.

Per l’annualità 2020 è stato promosso l’accordo di partenariato per l’attuazione del progetto “Potenziamento delle risorse territoriali per interventi d’inclusione sociale delle persone in esecuzione penale”, cofinanziato da Regione Lazio e Cassa Ammende tra: Regione Lazio, Provveditorato regionale dell’amministrazione penitenziaria del Lazio, Abruzzo e Molise, il Centro per la giustizia minorile per il Lazio, L’Abruzzo e il Molise e Roma capitale – Dipartimento politiche sociali. In data 16/12/2019 la Cassa Ammende ha comunicato l’approvazione di tale progetto che ha previsto, tra l’altro, il finanziamento della Casa di Leda per ulteriori 18 mesi. Le donne ospitate da gennaio a dicembre 2019 sono state otto e dieci i minori.

### 2.6.3 L’esecuzione delle misure di sicurezza sanitarie nelle Rems

Le Residenze per l’esecuzione delle misure di sicurezza (Rems), istituite dalle leggi 17 febbraio 2012, n. 9, e 30 maggio 2014, n. 81, sono strutture dedicate ad ospitare le persone autrici di reato destinatarie di misure di sicurezza detentiva perché prosciolte a causa di una incapacità di intendere e di volere al momento del fatto e di una attuale pericolosità sociale.

Sul territorio della Regione Lazio sono attualmente presenti cinque Rems già funzionanti ed una in via di attivazione, per un totale di 110 posti letto (95 maschili e 15 femminili), a fronte dei 91 previsti dal primo programma regionale.

È innegabile che la questione della lista d’attesa sia forse la più grande criticità del sistema delle Rems nella Regione Lazio. Al 31 dicembre 2020 si trovavano in lista d’attesa 63 uomini, di cui cinque in regime detentivo e con la prospettiva di inserimento in Rems a fine pena, e dieci donne. Il tempo di permanenza in lista è di circa 14-18 mesi.

A causa dell’emergenza pandemica da Sars-CoV-2, a partire da marzo 2020 i posti letto sono diminuiti, passando da 91 a 72, ovvero 16/20 posti in ciascuna Rems maschile

e 8/11 posti disponibili per la struttura femminile. Tale situazione è stata principalmente determinata dalla necessità di mettere a disposizione, sin da subito, due stanze, per ciascuna Rems, al fine di poter effettuare gli isolamenti in caso di rientro da licenze e per i nuovi ingressi. In alcune residenze la situazione si è ulteriormente aggravata per lavori di ristrutturazione di alcune stanze rese inagibili e in altri casi è stato necessario utilizzare una stanza doppia come singola per pazienti che per motivi psicopatologici ne hanno mostrato necessità.

Comunque, la Regione Lazio ha il maggior numero di posti letto in Rems per rapporto alla popolazione residente (con eccezione della Lombardia, che conserva però la vecchia struttura ospedaliera di Castiglion delle Stiviere): in sede di prima programmazione, il Lazio aveva 15 posti in Rems per milione di abitanti, con l'apertura della nuova Rems di Rieti può arrivare a 18, a fronte di un'offerta di 11 posti in Rems per ogni milione di abitanti nel resto d'Italia.

Un primo punto di criticità che genera la lista d'attesa in Rems è l'eccessivo ricorso alla misura di sicurezza detentiva, laddove invece l'internamento in Rems dovrebbe essere considerato, al pari della detenzione in carcere, come extrema ratio. Molto spesso le persone in lista d'attesa, o anche già internate, non presentano, o non in via esclusiva, una vera e propria patologia psichiatrica che renda necessario o funzionale il ricovero. Come spesso segnalato dalle stesse equipe interne alle strutture, sarebbero più utili, per alcuni pazienti, percorsi di tipo socio-educativo o terapeutico da svolgersi sul territorio, o in comunità. A volte invece si tratta di persone con una disabilità piuttosto cognitiva che non psicopatologica, e per le quali l'internamento in una struttura come la Rems non risulta adeguata né funzionale.

Un altro elemento di ingolfamento delle liste d'attesa riguarda il persistente ricorso a misure di sicurezza detentive provvisorie, che hanno l'effetto di riempire le strutture con tempistiche lunghe e difficilmente definibili, come viene più volte segnalato dalle stesse equipe. Inoltre, esiste un elevato rischio che al termine del procedimento penale i percorsi intrapresi possano essere bruscamente interrotti. Dei 28 ingressi registrati nelle strutture nel corso del 2020, 14 di essi riguardano misure provvisorie, l'esatta metà.

Similmente, accade troppo spesso che vengano inserite nelle Rems persone che, durante la lunga attesa in lista, hanno intrapreso altri percorsi riabilitativi, domiciliari o presso altre strutture terapeutiche, e che si trovano costretti a interrompere bruscamente tali percorsi per ricominciare a un livello più basso, con il rischio evidente di regressioni e ricadute, oltre che con la conseguenza di un inutile rallentamento della progressione della lista. Per ovviare a questo problema risulta evidentemente necessario pensare ad una rivalutazione dell'attualità della pericolosità sociale e della necessità di internamento prima di eseguirlo, in particolare laddove sia trascorso un lungo periodo di tempo tra la prescrizione e l'esecuzione della misura stessa. In questo senso, è possibile segnalare come buona prassi quanto avvenuto nel caso di un paziente in procinto di essere inserito nella Rems Castore di Subiaco, che ha avuto, prima del ricovero, un'udienza di riesame ed una nuova perizia per valutare la permanenza della necessità della misura.

Un altro aspetto che interferisce con l'avanzamento della lista d'attesa riguarda le dimissioni. Per quanto riguarda la Regione Lazio, il numero dei pazienti dimessi nel 2020 è stato di 46 persone. Nel corso dell'anno, così come negli anni precedenti, sono stati portati alla nostra attenzione numerosi casi di pazienti già nelle condizioni di poter essere dimessi. Nella maggior parte dei casi la prolungata permanenza in Rems è dipesa da un lato dalla lentezza nella fissazione delle udienze di riesame da parte della magistratura di sorveglianza, dall'altro nella indisponibilità di strutture sul territorio o della collaborazione degli stessi Centri di salute mentale (Csm) territoriali.

E' stato riportato dagli operatori come una permanenza superiore al necessario (superiore ai 18 mesi) non sia adeguata dal punto di vista terapeutico-riabilitativo. Anzi, si rischia di far regredire i pazienti rispetto alle competenze e alla stabilizzazione acquisite.

Questa difficoltà nelle dimissioni è divenuta più evidente a partire dal mese di marzo 2020, quando, con l'inizio della pandemia e dei casi di contagio, si è posta l'esigenza di svuotare il più possibile le strutture sanitarie, al fine di evitare il rischio di focolai di contagio, come stava avvenendo nelle Rsa, e di far smuovere la lista d'attesa, evitando per alcuni la permanenza in carcere.

Grazie alla collaborazione dei responsabili delle strutture che hanno prontamente inviato le specifiche segnalazioni del caso, questo organismo di garanzia si è fatto portavoce delle istanze di 19 pazienti internati che già si trovavano, in quel momento, nelle condizioni di poter essere dimessi. In particolare, otto pazienti sono stati segnalati alla Presidente del Tribunale di sorveglianza di Roma a sollecito della fissazione delle rispettive udienze; altri otto pazienti sono stati segnalati ai Csm competenti perché in attesa di individuazione di una struttura residenziale adeguata dove poter svolgere la libertà vigilata; 3 pazienti infine sono stati segnalati alle strutture residenziali già individuate per sollecitare la disponibilità di posto letto o la valutazione dell'inserimento.

Nuovamente, è opportuno indicare quale buona prassi quanto avvenuto a 2 internati di Subiaco, i quali sono stati dimessi, con “ordinanza aperta” del Magistrato, ovvero hanno avuto la possibilità di restare in struttura fino all’ottenimento della disponibilità di una struttura esterna, con liberazione immediata, senza necessità di udienza di riesame. Questa procedura sembrerebbe essere molto funzionale per tagliare i tempi di attesa delle udienze e della disponibilità di posto letto.

Per il buon funzionamento del sistema Rems, è quindi necessario che ci sia un coinvolgimento attivo e collaborativo da parte della magistratura, degli Uffici per l’esecuzione penale esterna (Uepe), di avvocati, dei periti, dei servizi psichiatrici centrali e dei servizi di salute mentale territoriali, ognuno per la parte di sua competenza.

Nella realtà laziale, in particolare per le strutture afferenti alla Asl di Frosinone, gli operatori riferiscono di un ottimo rapporto, di confronto e di collaborazione, con la magistratura di sorveglianza e con i servizi del territorio, e questo è indice anche di una buona evoluzione dei percorsi terapeutici dei pazienti.

Al contrario, le strutture romane devono confrontarsi con un numero elevatissimo di magistrati e di referenti territoriali, e questo è causa di scarsa chiarezza e uniformità nelle comunicazioni e negli esiti delle valutazioni. Per quanto riguarda Roma, è stata segnalata anche una importante difficoltà a rapportarsi con gli Uepe, in caso di licenze o di libertà vigilata domiciliare.

Altra criticità emersa nel monitoraggio del sistema Rems riguarda l’applicazione del regolamento penitenziario per quanto compatibile, in molti casi in contrasto con le

esigenze terapeutiche dei pazienti. Alcune misure di rigida restrizione della libertà si pongono in netto contrasto con la natura di cura delle Rems stesse. In molti casi sono gli stessi operatori ad operare una naturale ed opportuna flessibilità sulle disposizioni cercando di contemperare le esigenze terapeutiche con quelle di custodia. E questa stessa ambiguità di ruolo più volte è stata portata dagli operatori alla nostra attenzione come un elemento di difficoltà nella relazione, necessariamente di fiducia, tra medico e paziente, con ripercussioni sul senso di sicurezza degli operatori stessi e sul mantenimento di un clima sereno ed equilibrato all'interno della struttura stessa.

Per quanto riguarda la realtà più organizzativa e quotidiana delle strutture della Regione Lazio, il primo elemento da evidenziare è la provvisorietà di alcune strutture, che ancora, a cinque anni dall'apertura, non risultano adeguate agli standard definiti dalla normativa. Esempio il caso nelle due Rems di Palombara Sabina, della mancanza di uno spazio aperto, che costringe i pazienti a limitare la permanenza all'aria aperta alle sole uscite mensili nel paese, organizzate dagli operatori, e non realizzabili per tutti.

Durante il periodo di lockdown, è stato progettato uno spazio esterno destinato ai pazienti delle Rems all'interno dell'area parcheggio della Casa della salute, finalizzato a permettere loro di beneficiare di un periodo di permanenza all'aria aperta, a fronte della sospensione delle uscite all'esterno, ma il Comune di Palombara Sabina si è opposto ai lavori inoltrando, e poi vincendo, un ricorso al Tar.

Il Garante, nel mese di marzo 2021, ha sollecitato la Direzione generale della Asl a provvedere quanto prima a trovare una soluzione che consenta ai pazienti di avere a disposizione uno spazio esterno, eventualmente valutando la questione di raccordo con il Dsm competente. La Rems di Subiaco ha ottenuto l'utilizzo dello spazio aperto solo a gennaio 2020.

Un altro aspetto importante è rappresentato dal vitto fornito ai pazienti. Sono state raccolte numerose segnalazioni da parte dei pazienti delle cinque strutture della Regione, confermate unanimemente dai responsabili e dagli operatori delle stesse, relativamente alla qualità ed alla quantità del vitto loro fornito, considerato non solo decisamente insufficiente, ma anche poco gradevole al gusto e di scarsa varietà. Si tratta infatti di un vitto cosiddetto "ospedaliero", quindi adatto a condizioni sicuramente di controllo ma

anche, solitamente, limitate nel tempo. In questi casi però si tratta invece di lungo degenze, quasi sempre superiori ad un anno. Appare evidente quindi come la fornitura del vitto debba necessariamente adattarsi a questa condizione, e garantire una varietà ed una quantità di cibo che possa soddisfare esigenze e bisogni sicuramente diversi da quelli riscontrati nei reparti ospedalieri ordinari. Relativamente a questo problema, nel mese di maggio 2020 è stata inviata una nota di segnalazione ai direttori generali delle Asl competenti ed all'Assessore alla sanità della Regione Lazio.

Le attività riabilitative e culturali offerte ai pazienti, nonostante gli sforzi e l'attenzione posta da tutti gli operatori, sono poche e ripetitive nel lungo periodo, per quanto ben accolte e frequentate da tutti. Ci sono esempi di attività molto utili e costruttive, come un corso di formazione professionale in pizzeria con rilascio di qualifica europea a cui hanno partecipato alcuni e alcune pazienti di Ceccano e Pontecorvo, o il progetto scolastico avviato con la collaborazione del Centro provinciale per l'istruzione degli adulti, Cpia 3 di Roma, che ha portato ad un primo anno di alfabetizzazione in sperimentazione per l'anno accademico 2019-2020 e all'attivazione, nell'ambito del dimensionamento scolastico regionale, di una classe di scuola secondaria di primo livello a partire dall'anno accademico 2020-2021 all'interno delle due Rems di Palombara Sabina e di quella di Subiaco. In una delle due strutture, inoltre, si è avviato anche un percorso universitario per due pazienti, grazie alla collaborazione dell'Università Roma 3.

Com'è ovvio, per ridurre il rischio di contagio ed a seguito delle disposizioni governative e aziendali che si sono susseguite, le attività, interne ed esterne, hanno subito un brusco rallentamento, in alcuni casi anche una temporanea sospensione, nel corso dell'anno 2020.

Ugualmente, i rapporti con i familiari, nelle forme del colloquio o della licenza domiciliare, sono stati sospesi da marzo a giugno, per poi riprendere con le dovute precauzioni e interrompersi nuovamente a ottobre. Le licenze sono poi lentamente riprese, con la previsione, al rientro in struttura, di un periodo di isolamento fino a esito del tampone, o in alcuni casi a un distanziamento di 14 giorni.

Si è provveduto a realizzare e mantenere quanto più possibile lo svolgimento di colloqui in videoconferenza, a sostituzione delle visite in presenza, nei periodi di chiusura.

Con la vaccinazione, eseguita per tutti i pazienti delle cinque strutture nel mese di febbraio 2021, sono ripresi colloqui in presenza. La situazione più critica in questo senso è quella di Palombara Sabina, dove la mancanza di uno spazio aperto e della possibilità, per motivi di sicurezza, di aprire le finestre, non ha permesso la ripresa dei colloqui in presenza con i familiari e con gli avvocati al termine del lockdown, determinando una importante e prolungata condizione di isolamento per i pazienti internati.

Per quanto riguarda le due strutture afferenti alla Asl di Frosinone, un elemento di rilievo è rappresentato dall'insufficienza del personale assegnato. Fino a pochi mesi fa alcune figure professionali erano completamente assenti e altri specialisti erano in numero inferiore a quanto stabilito. Il Dipartimento di Salute Mentale garantisce il supporto, limitato, di alcune unità di specialisti. In tutte e cinque le strutture, è assente il personale amministrativo, previsto dalla normativa e considerato molto utile da parte degli operatori.

Un'attenzione particolare dovrebbe infine essere posta alla popolazione internata straniera. La mancanza di un servizio stabile di mediazione culturale e la generale difficoltà nel reperimento dei documenti consolari e d'identità comportano una difficile e inadeguata presa in carico, sia durante il ricovero (comunicazione e comprensione degli interventi e del contesto da parte dei pazienti, previsione di sussidi da parte della Asl, presa in carico del medico di base, inserimento in percorsi formativi) sia in previsione delle dimissioni, per l'impossibilità di definire un'accoglienza in strutture psichiatriche del territorio.

## 2.7 Minori e giovani adulti detenuti

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.

Per quanto riguarda la nuova indicazione normativa che prevede l'ulteriore separazione tra imputati e condannati, le linee d'indirizzo del Dgmc forniscono la specifica di abdicare temporaneamente a tale criterio, laddove non fosse possibile realizzarlo per motivi strutturali dell'istituto e al fine di evitare condizioni di possibile isolamento, relativamente almeno allo svolgimento delle attività, come invece avviene, da diversi anni, per i circuiti detentivi già separati – femminile/maschile e minorenni/maggiorenni.

Questa impossibilità a svolgere congiuntamente le attività scolastiche, formative, sportive o di svago per i detenuti afferenti ai tre diversi regimi detentivi rende spesso estremamente complesso, se non impossibile, l'organizzazione delle attività e la possibilità per tutti di fruirne.

Nella realtà romana le donne, in particolare, per una questione puramente numerica, sono quelle che maggiormente subiscono tale condizione, e che si trovano ad essere sacrificate per la maggior parte delle attività proposte. Elemento rilevante della nuova disciplina di esecuzione penale minorile, in linea con l'indirizzo riparativo della stessa, riguarda il coinvolgimento diretto e immediato della collettività nel processo di recupero sociale e di responsabilizzazione dell'autore di reato. In particolare, sono interessati alla costruzione del piano di trattamento i servizi sociosanitari del territorio e la stessa famiglia del minore.

Su questa linea è l'intervento realizzato dall'equipe di psicologi dell'Unità operativa complessa Tutela della salute mentale e riabilitazione dell'età evolutiva (Uoc Tsmree) della Asl Roma 1, operativa presso l'Istituto Casal del Marmo, con la previsione di periodici incontri con i detenuti e le loro famiglie, finalizzati a rafforzare le relazioni familiari e il reperimento di risorse interne al nucleo stesso. Per ovvie ragioni di cautela e

prevenzione, per l'anno 2020, a fronte del rischio di contagio da Covid-19, questo servizio è stato limitato ai soli casi per cui se ne valutasse l'imprescindibilità.

Relativamente alla realtà romana, le relazioni con i familiari vengono coltivate il più possibile, nella quantità e nella qualità dei contatti. A partire da marzo 2020, con l'inizio della pandemia e delle conseguenti restrizioni ministeriali per la prevenzione del contagio da Covid-19, la possibilità di svolgere i colloqui in presenza è stata prima interrotta, poi da giugno 2020 riavviata, con la predisposizione di una serie di misure di prevenzione, quali l'inserimento del pannello di plexiglas e la riduzione del numero dei colloqui in presenza e dei familiari con il permesso di entrare. Nello specifico, è possibile svolgere il colloquio, per ogni turno previsto, per quattro detenuti, con un solo familiare, ed eventualmente un minore.

In sostituzione dei colloqui in presenza, è possibile anche svolgere due videochiamate a settimana con i familiari, di 20 minuti ciascuna. Questa modalità è spesso la preferita dalle ragazze e dai ragazzi detenuti, sia per motivi di sicurezza sia per eludere le necessarie restrizioni imposte e poter vedere un maggior numero di familiari contemporaneamente. Nonostante gli ampi spazi di cui dispone l'istituto penale, manca la possibilità di svolgere i colloqui all'aperto, in una condizione di maggiore familiarità e naturalezza, a causa della carenza del personale di sicurezza e di impianti di videosorveglianza esterni.

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. A dicembre 2020 tali interventi non si erano ancora conclusi, e ancora le ragazze e i ragazzi potevano svolgere due sole chiamate a settimana di dieci minuti ciascuna.

I luoghi destinati alle telefonate con i familiari sono caratterizzati da totale assenza di privacy e cura: i telefoni, presenti in ogni spazio utilizzato dai detenuti, quindi anche nella sala teatro, nella palestra o nella “palazzina delle attività”, sono posizionati nel corridoio di ingresso su un tavolo, quindi in un luogo di passaggio e aperto, assolutamente non adeguato a garantire il giusto comfort e la necessaria intimità. Con la realizzazione degli interventi previsti di ristrutturazione delle palazzine detentive e della linea telefonica, sarà possibile destinare una stanza in ogni palazzina, con accesso internet, per lo svolgimento delle telefonate e videochiamate. L’equipe psicologica afferente all’Istituto ha proposto, grazie al sostegno e alla partecipazione della società Tim, un progetto da realizzarsi in partenariato con il Centro giudiziario minorile (Gcm), denominato “Timettoincontatto”, che prevede la realizzazione di spazi adeguati alla costruzione di un setting positivo per le relazioni familiari a distanza.

Nel corso del 2020 si è verificata una situazione di profonda instabilità, causata dall’avvicendamento di tre dirigenti reggenti, di cui le prime due per pochi mesi e solo per pochi giorni a settimana. Questa condizione non sembra appropriata a una realtà detentiva grande e complessa come quella romana, unica per il centro Italia e composta da diversi regimi detentivi.

Per quanto riguarda la scuola, ad esclusione dei mesi di lockdown disposti dal Governo per la prevenzione del contagio da Covid-19, in cui a fatica si è realizzata una sorta di didattica a distanza, sostenuta principalmente grazie all’aiuto dei funzionari giuridico pedagogici, sempre in servizio in Istituto, le lezioni si sono mantenute in presenza, sia per quanto riguarda i corsi di alfabetizzazione e di scuola secondaria di primo grado, sia i corsi di scuola secondaria di secondo grado, in particolare gestiti dall’Istituto alberghiero Domizia Lucilla.

Una giovane detenuta si è iscritta all’università “La Sapienza” di Roma, e segue i corsi a distanza, avvalendosi della disponibilità della sua educatrice di riferimento e dell’utilizzo del suo pc.

La Regione Lazio, con i fondi della legge regionale 7/2007, per l'anno 2020 ha deliberato, come concordato con il Dipartimento di giustizia minorile e di comunità, la fornitura di 15 postazioni notebook per i detenuti e le detenute dell'Ipm Casal del Marmo e la dotazione di tablet/notebook e sim card per 50 ragazzi e ragazze in misura penale esterna, con lo scopo di incrementare e facilitare i percorsi formativi anche a distanza.

Un esempio di buona pratica nel settore della formazione professionale è rappresentato dal progetto "Libere Dolcezze", realizzato all'interno dell'Ipm Casal del Marmo su proposta del servizio psicologico interno afferente alla Uoc Tsmree della Asl Roma1. Nella prima fase di attuazione il progetto, finanziato dalla Caritas nazionale, ha previsto la formazione professionale di un gruppo di detenuti in pasticceria, ad opera di un'associazione culturale del territorio, la A24, ed ha portato anche alla produzione di una merendina, nella prospettiva di un coinvolgimento di un'azienda che possa svolgere la funzione di produzione e vendita all'esterno dei prodotti dolciari realizzati all'interno. I ragazzi impegnati nella formazione sono stati inseriti nel successivo tirocinio, e uno di loro è stato infine assunto con contratto regolare. A fronte di questa evidenza, al termine della prima progettualità, la Regione Lazio, Direzione istruzione, formazione, ricerca e lavoro, attraverso i fondi Por Fse 2014-2020, ha ritenuto di finanziare il proseguimento della formazione professionale, garantendo la possibilità per i corsisti di acquisire una qualifica professionale specifica. Per l'anno 2020, attraverso quanto previsto dalla legge 7/2007, la Regione ha finanziato due attività sportive, un laboratorio teatrale e due attività di area trattamentale.

La possibilità di realizzare un piano di attività più ampio è limitata dalla carenza di personale di Polizia penitenziaria che possa sovrintendere al loro svolgimento, che per questo motivo spesso vengono annullate o limitate nei piccoli spazi a disposizione nelle palazzine detentive. Per la stessa ragione, non è possibile garantire un servizio di sicurezza adeguato e sufficiente a sopportare le diverse esigenze che di volta in volta possono emergere e la copertura di tutti i piani di tutte le palazzine, ed eventualmente di 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, 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. Anche il numero dei funzionari giuridico-pedagogici effettivi in servizio presso l'Istituto non è sufficiente a garantire pienamente lo svolgimento degli obblighi amministrativi e un'adeguata attenzione all'accompagnamento dei ragazzi nei loro percorsi di trattamento.

Un'altra grande criticità, che permane e si aggrava negli anni, riguarda le condizioni strutturali e di manutenzione. A esclusione della palazzina femminile, ristrutturata totalmente nel 2017, le camere detentive, e in qualche caso le intere palazzine, avrebbero bisogno di grandi interventi di ristrutturazione: gli impianti idrici non sono a norma, le tubature sono danneggiate e spesso ci sono gravi perdite d'acqua, che interessano anche le mura; anche l'impianto elettrico non è a norma; le finestre non si chiudono bene e molte di esse sono rotte; vi è una grave presenza di muffa alle pareti; i blindi non sono a norma, le sbarre si sbriciolano. L'area esterna di una delle palazzine maschili è stata addirittura chiusa in misura preventiva, a seguito della registrazione di importanti infiltrazioni d'acqua conseguenti alle piogge e numerose crepe sulla parete che affaccia, appunto, nel cortile. Sono stati progettati nel 2018 specifici interventi di ristrutturazione, già finanziati, che saranno avviati nel mese di marzo 2021, ma che riguarderanno esclusivamente la palazzina destinata ai detenuti maschi maggiorenni.

Come negli anni precedenti, permane la necessità di incrementare il servizio di mediazione culturale, 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 e alla fase del ciclo vitale dei detenuti. Attualmente il servizio di mediazione è offerto attraverso una convenzione pluriennale ad opera del Centro di giustizia minorile, comprensiva di tutti i luoghi della giustizia minorile, Ipm, Centri di prima accoglienza (Cpa) e Ufficio di servizio sociale per i minorenni (Ussm). I referenti interni del minore restano a disposizione anche nel periodo successivo all'uscita dal carcere, attraverso il mantenimento di un contatto diretto finalizzato al monitoraggio del primo periodo di libertà.

Una nota dolente viene rappresentata a proposito della presenza e del livello di intervento dell'Ussm, che, a causa dell'esiguo numero di assistenti sociali in servizio, deve relegare il suo intervento ai soli casi di minori per i quali sia già stata avviato l'inserimento



in una comunità, rinunciando invece a curare l'aspetto di indagine familiare e sociale di tutti gli altri minori, che dovrebbe rappresentare la base su cui poter costruire un progetto di trattamento appropriato, efficace, e soprattutto personalizzato. È attivo, nell'istituto romano, un progetto di semi autonomia, destinato ai ragazzi che si avvicinano al fine pena, in cui vengono proposti percorsi di sempre maggiore autonomia e libertà rispetto al regime detentivo, in linea con quanto delineato nell'art. 21 del Decreto in merito al regime cosiddetto di custodia attenuata.

A seguito del protocollo d'intesa per il Centro di giustizia riparativa e di mediazione penale tra il Dipartimento di giustizia minorile e di comunità, Regione Lazio, Tribunale per i minorenni di Roma, Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma sottoscritto in data 15 dicembre 2015 e avente come obiettivo prioritario quello dell'istituzione e dell'apertura di un "Centro di giustizia riparativa e di mediazione penale minorile", è stato finanziato dalla Regione Lazio, Direzione regionale per l'inclusione sociale, un programma di giustizia riparativa che comporterà la realizzazione di un centro di giustizia riparativa e la messa in atto di una serie di interventi in ambito penale minorile. La realizzazione del progetto è stata affidata in gestione a un'Ati (Associazione temporanea d'impres), la cui capofila è la Caritas di Latina.

Infine, l'assistenza sanitaria alle detenute e a i detenuti dell'Ipm di Roma viene assicurata dalla Asl Roma 1. 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. La cura salute mentale è affidata al servizio Tsmree, e realizzata in istituto attraverso la presenza di tre dirigenti psicologi e uno psichiatra.

Per quanto riguarda la gestione delle misure di prevenzione dal contagio di Covid-19, oltre alla fornitura e all'utilizzo dei Dispositivi di protezione individuale (Dpi), è stata fatta una riunione con tutta la popolazione detenuta finalizzata all'informazione ed alla sensibilizzazione ai temi della prevenzione e della cura; è stata collocata una tensostruttura nell'area del cortile interno all'istituto e sono state destinate sei stanze a eventuali isolamenti, in particolare per i nuovi giunti. La situazione è stata gestita, sia sul piano sanitario che trattamentale, in modo molto efficace.

## 2.8 La detenzione femminile

Ciò che è stato direttamente constatato attraverso il lavoro di incontro ed ascolto dell'Ufficio nell'Istituto Rebibbia femminile di Roma e nelle sezioni femminili delle case circondariali di Civitavecchia e di Latina sono le peculiarità delle problematiche riportate dalle donne detenute. Le richieste d'intervento sono meno legate alle proprie situazioni personali e più relative a problematiche di detenzione in generale, al sistema di convivenza, alle condizioni vissute. Rilevanti sono le differenze tra la Casa circondariale femminile di Rebibbia e le sezioni femminili di Civitavecchia e Latina: mentre negli istituti dedicati, le donne hanno sicuramente maggiori possibilità di poter condurre una vita detentiva calibrata sui loro specifici bisogni le sezioni interne a istituti in larga prevalenza maschili sono molto sacrificate nell'offerta di attività e iniziative, aggravata dalla prassi che impedisce attività in composizione mista.

Nella Casa circondariale Rebibbia femminile, l'area giuridico-pedagogica ha realizzato un intervento di valutazione delle performance organizzative volte al miglioramento delle qualità dei servizi offerti, attraverso la somministrazione di un breve questionario anonimo a circa l'80 per cento delle detenute, con un positivo riscontro tra le ristrette. Nel 2019 la Presidenza del Consiglio regionale del Lazio ha concesso un contributo all'associazione Susan G. Komen Italia onlus per un'azione di prevenzione oncologica a favore delle detenute degli istituti penitenziari del Lazio: all'interno di Rebibbia femminile sono stati effettuati il 30 e 31 ottobre tutti gli esami che riguardano la prevenzione oncologica. In particolare, si sono svolte visite ginecologiche, senologiche ed odontoiatriche, ecografie e altri esami specifici.

Presso la Casa circondariale di Rebibbia femminile è stata completata la costruzione del Mama, il Modulo per l'Affettività e la Maternità: una struttura prefabbricata progettata e realizzata sotto la supervisione dell'architetto Renzo Piano, nella quale le detenute potranno svolgere i colloqui con i propri congiunti in un ambiente confortevole e simile ad una casa. Il Mama di Rebibbia è stato disegnato da tre giovani architetti, Attilio Mazzetto, Martina Passeri e Tommaso Marenaci, vincitori di una borsa di studio nell'ambito del progetto di Renzo Piano G124, diretti dalla professoressa Pisana Posocco

del Dipartimento di architettura e progetto dell'Università la Sapienza, sotto la supervisione dello stesso Renzo Piano. Grazie alla collaborazione interistituzionale e al supporto del Dap, e in particolare con l'aiuto dell'architetto Ettore Barletta, con il Prap del Lazio, Abruzzo e Molise, il modulo è stato realizzato nella falegnameria della Casa circondariale di Viterbo da un gruppo di detenuti addetti alla lavorazione, alcuni di questi, trasferiti temporaneamente a Rebibbia, hanno realizzato la messa in opera con l'aiuto di alcune detenute di Rebibbia. Con l'esplosione della pandemia, un più accorto uso delle misure cautelari in carcere e una più sollecita assegnazione alla Casa famiglia protetta "Casa di Leda" e altre soluzioni abitative, la sezione Nido di Rebibbia femminile si è addirittura svuotata per alcuni giorni. Indica questo di una possibilità reale di superare il trattenimento dei bambini in carcere senza pregiudicarne le loro relazioni con le madri. La legge di bilancio per il 2021 – per la prima volta, a dieci anni dalla loro formale istituzione – finanzia con un fondo di 4,5 milioni di euro (1,5 milioni di euro per ciascuna annualità 2021, 2022 e 2023) le case famiglia protette destinate a ospitare le donne in esecuzione di provvedimenti penali con figli piccoli e piccolissimi. La legge prevede che entro due mesi dalla sua approvazione, il ministero della Giustizia, sentita la Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali, ripartisca le risorse tra le Regioni interessate a sostenere l'accoglienza delle donne con i loro bambini.



L'architetto e senatore a vita Renzo Piano con le detenute e i detenuti che hanno partecipato alla costruzione del Moma, il modulo dell'affettività nel carcere femminile di Rebibbia (foto del Dipartimento di architettura e progetto dell'università di Roma La Sapienza).

## 2.9 La condizione degli stranieri detenuti

Al 31 dicembre 2020 gli stranieri presenti in carcere nel Lazio erano il 37,9 per cento, con picchi in alcuni istituti di più del 50 per cento, dato costante negli ultimi cinque anni. La grande maggioranza degli stranieri detenuti ha le famiglie all'estero, non fa colloqui e non ha la possibilità di telefonare frequentemente, considerato anche il costo di tale chiamate (le tariffe sono nell'ordine di 10-15 euro per 10 minuti). Diverse sono state le segnalazioni al Garante di detenuti stranieri che riscontrano forti difficoltà ad ottenere i visti per i familiari che intendano venire nel nostro Paese per i colloqui con il proprio congiunto ristretto. Intanto va registrato l'effetto benefico della innovazione tecnologica in pandemia, che ha consentito a migliaia di detenuti stranieri di poter "vedere" i propri familiari, grazie ai colloqui eccezionalmente autorizzati in videoconferenza.

Nelle more di un'adeguata politica del personale dell'Amministrazione penitenziaria, la Regione Lazio con deliberazione della Giunta regionale del 9 agosto 2017, n. 537 e 9 ottobre 2018, n. 569, e le successive determinazioni dirigenziali n. G18232 del 22/12/2017, n. G14261 09/11/2018 e n. G16339 14/12/2018, ha nuovamente provveduto a stanziare fondi per la mediazione interculturale nelle carceri, destinandoli ai Distretti sociosanitari regionali sui quali insistono Istituti Penitenziari. Nel corso del 2019 tutti i comuni e gli enti capofila dei distretti sociosanitari sede di istituti penitenziari, tranne Roma Capitale che ha rinunciato al finanziamento, hanno avviato le gare e le procedure amministrative per la stipula di specifici protocolli con gli istituti penitenziari che insistono sul territorio di competenza, così da regolamentare le attività secondo le indicazioni regionali.

A dispetto delle invocate procedure per l'esecuzione della pena nel proprio paese d'origine, ovvero dell'applicazione della misura alternativa della espulsione, la complessità delle procedure di trasferimento di fatto rendono questo istituto veramente limitato, con molta difficoltà portato a termine e con tempi spesso lunghissimi. Il trasferimento è relativamente più semplice se deve avvenire verso un altro paese dell'Unione europea. Alcuni paesi extracomunitari, come l'Albania, la Tunisia e il Marocco, hanno stipulato con l'Italia degli accordi bilaterali che dovrebbero rendere più rapida la

procedura per i loro cittadini che chiedono di scontare la pena in patria. Ma di fatto ciò non avviene.

L'ufficio del Garante ha constatato anche l'impossibilità di formalizzare la domanda di rinnovo del permesso di soggiorno e di protezione internazionale durante la detenzione in carcere. Il rinnovo del permesso di soggiorno, sussistendone i requisiti, è un diritto soggettivo del detenuto extracomunitario. Accade invece che, sulla base di una semplice prognosi infausta, i permessi di soggiorno non vengano quasi mai rinnovati a chi si trova in carcere, proiettando nella irregolarità anche chi abbia una continuità di permanenza legittima in Italia. Nel caso degli stranieri extra-comunitari, l'art. 43, comma 6, dell'Ordinamento penitenziario, così come introdotto dal decreto legislativo 123/2018, prescrivendo l'onere della dimissione dal carcere con "documenti di identità validi" impone, viceversa, all'amministrazione penitenziaria di acquisire dai competenti uffici Immigrazione delle questure quanto meno la certificazione dell'avvenuta richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno. È auspicabile, quindi, che le prassi invalse in gran parte del territorio regionale siano modificate in tal senso, anche grazie all'attivazione delle direzioni degli Istituti penitenziari che hanno un vero e proprio obbligo giuridico a curare la corrispondenza dei cittadini stranieri con la questura di riferimento per l'espletamento delle pratiche relative ai permessi di soggiorno e alla domanda di protezione internazionale.

Ciò posto, anche per la domanda di protezione internazionale, una volta che il detenuto manifesta la volontà di chiedere la protezione spetterà all'autorità amministrativa (questura e direttore) predisporre tutti i successivi adempimenti per la formalizzazione della stessa.

Nel corso del 2020, l'ufficio del Garante ha constatato l'impossibilità per i detenuti stranieri privi di valido permesso di soggiorno di poter accedere alle misure alternative anche allorquando gli stessi avevano valide proposte di lavoro. Ciò in quanto gli istituti bancari e gli uffici postali pretendono il possesso di un documento di identità e di un valido permesso di soggiorno anche per l'apertura di un conto base dove accreditare gli stipendi. Per superare questo paradosso, l'ufficio del Garante ha collaborato con la Direzione generale dell'esecuzione penale esterna e a settembre del 2020 finalmente



Poste italiane ha riconosciuto la possibilità dell'apertura del conto corrente anche allo straniero privo di permesso di soggiorno durante l'esecuzione della misura alternativa. La stessa Associazione Bancaria Italiana, nell'ottobre 2020, con una nota ai propri associati, ha diramato le indicazioni del ministero della Giustizia circa la possibilità d'apertura di un conto corrente per stranieri in esecuzione penale esterna e privi di permesso di soggiorno, in quanto i provvedimenti dell'autorità giudiziaria con cui i condannati vengono ammessi all'esecuzione penale esterna costituiscono un'autorizzazione a permanere sul territorio italiano per tutta la durata della pena e, di conseguenza, un titolo legittimante per l'apertura di un conto corrente.

Infine, va segnalata l'importante adesione (circa il 36 per cento dei partecipanti) di detenuti stranieri al "Piano strategico per l'empowerment della popolazione detenuta" nell'ambito del Por-Fse 2014-20 della Regione Lazio.

### 2.9.1 La detenzione amministrativa degli stranieri irregolari

Il Cpr di Ponte Galeria è l'unico in Italia ad avere anche un settore femminile. Tuttavia, si rileva l'assenza di donne ristrette da dicembre 2020. L'area maschile è stata riaperta nel giugno 2019, dopo lavori di ristrutturazione in seguito a un incendio durante una rivolta nel 2015. Nel settembre 2019 durante un'altra protesta sono stati incendiati alcuni materassi che hanno danneggiato quattro aree di pernottamento, chiuse fino a gennaio 2020 per manutenzione. Il 31 dicembre 2020 vi è stata un'altra protesta nell'area maschile che ha reso inagibile circa metà del centro.

Quindi, dal 2015 fino a metà del 2019 il Cpr di Ponte Galeria è stato operativo solamente per la sezione femminile - risultando quindi piuttosto sovradimensionato per un numero esiguo di donne. In media nel 2020 vi sono state 7,5 donne al giorno.

Al 31 dicembre 2020, prima dell'ultima protesta, il centro ospitava 118 persone, tutti uomini. Nelle ultime visite del Garante è stata rilevata, il 30 dicembre 2020, la presenza di 122 uomini su 122 posti disponibili, e, il 1 marzo 2021, di 24 uomini presenti su 48 posti agibili.

In generale, nell'ultimo anno è stato rilevato un cambiamento nella composizione delle presenze. Si è passati dall'80 per cento di trattenuti provenienti dal carcere nei primi mesi dell'anno – come negli anni precedenti - a quattro sole presenze accertate come provenienti dal carcere (il 30 dicembre 2020). Poche anche le persone trattenute a seguito di controlli in strada (mediamente un paio) e destinati in ingresso al reparto quarantena. La maggioranza dei presenti è formata da giovani tunisini arrivati da poco in Italia che hanno già trascorso circa 15/30 giorni in quarantena su navi dedicate, hotspot o in un altro Cpr.

Le persone transitate nel Cpr nel periodo tra il primo gennaio e il 31 dicembre 2020 risultano essere state 1.067 di cui 888 uomini e 179 donne. Si è rilevato che, durante il primo periodo di pandemia, le presenze al Cpr sono state piuttosto ridotte, questo perché era difficile effettuare i rimpatri e, pertanto, a buon diritto lo stesso trattenimento doveva ritenersi illegittimo.

A livello nazionale, soltanto il 26 marzo 2020, con una circolare del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, sono state introdotte misure ad hoc per la prevenzione della diffusione del virus da Sars-CoV-2/Covid-19 nei Cpr. Tuttavia, tali misure sono apparse insufficienti. Sarebbe stato più opportuno, sin da subito, prevedere zone di pre-triage esterne alle strutture di trattenimento, così come è stato fatto per gli istituti di pena. Inoltre, durante la pandemia non sono state adottate misure adeguate a garantire ai trattenuti i rapporti con l'esterno e non può essere condivisa la scelta di limitare l'utilizzo dei telefoni cellulari presso i Cpr proprio mentre si riscontra l'estensione dell'utilizzo degli stessi negli istituti di pena,

In ogni caso, a partire dal mese di aprile 2020, presso il Cpr di Ponte Galeria i nuovi giunti che non avevano già espletato la quarantena altrove (hotspot, altro Cpr o navi quarantena) sono stati destinati a una sezione dedicata all'espletamento della quarantena (una persona alla volta, o più se provenienti dallo stesso luogo). Dunque, sono notevolmente diminuiti gli ingressi dal territorio (una sola persona dal territorio ogni 15 giorni fino a novembre 2020 quando sono stati attivati tre ambienti per la quarantena e uno per eventuali casi di positività).

I nuovi giunti provenienti da hotspot o da altri Cpr accedono alle sezioni ordinarie della struttura avendo fatto il tampone nelle 48 h precedenti.

Dalla distribuzione per nazionalità delle persone transitate nel 2020 emerge che il 70 per cento proviene dai paesi del Magreb (637 cittadini tunisini, 73 marocchini e 22 algerini). Va segnalato anche l'alto numero di cittadini nigeriani (65). Paesi con cui ci sono accordi bilaterali per i rimpatri, a dimostrazione del fatto che vi è una tendenza a trattenere maggiormente persone provenienti da paesi con cui effettivamente si riescono a fare rimpatri. Si rileva una differenza con gli anni precedenti, quando la distribuzione delle nazionalità era per la maggioranza equilibrata tra paesi d'area africana, Federazione Russa ed est Europa e Repubblica cinese, tranne picchi di presenze di donne nigeriane.

Il tempo di permanenza delle persone transitate nel 2020 è stato per l'1,4 per cento di un periodo tra 0 e 30 giorni, per l'8,7 per cento tra 31 e 90 giorni e per l'89,9 per cento per un periodo superiore ai tre mesi. Si tratta di un peggioramento rispetto ai quattro anni precedenti, quando si rilevava per la maggioranza dei trattenuti un tempo di permanenza tra zero e 30 giorni. Per quello che riguarda i motivi delle dimissioni, nel 2020 le persone che hanno lasciato il centro sono state complessivamente 1.083. Circa la metà di esse era costituita da: persone il cui trattenimento non è stato convalidato, non prorogato dal Giudice di pace o dal Tribunale ordinario o per decorrenza termini, più o meno in linea con i dati del 2019, a differenza invece degli anni precedenti dove vi erano solo donne trattenute e la somma dei motivi sopra elencati raggiungeva oltre il 70 per cento.

I rimpatriati sono stati poco più del 40% del totale delle persone complessivamente transitate nel Cpr nel 2020. Da questo dato, almeno per quanto riguarda il Cpr di Ponte Galeria, non sembra che la sua funzione principale sia quella del rimpatrio di cittadini presenti illegalmente sul territorio italiano. Di conseguenza, la domanda è dunque sull'efficacia e lo stesso senso della detenzione amministrativa. Colpisce anche il dato sulla detenzione dei minori (19 nel 2020) che non dovrebbe mai avvenire in quanto la cosiddetta legge Zampa prevede che nel dubbio sull'età il minore non deve essere trattenuto presso un Cpr ma immediatamente collocato in un centro dedicato. Sul punto il Garante si sta attivando per un protocollo attuativo sul territorio romano e regionale.

Il centro è una struttura realizzata in cemento e ferro, le zone di trattenimento sono realizzate su moduli architettonici regolari con due o più stanze, con annessa area esterna comune. Tutti i moduli sono separati tra loro, dal corridoio d'accesso e dall'area amministrativa da spesse 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 eventuali tentativi di evasione o di sommossa. I moduli abitativi possono ospitare fino a 24 uomini ciascuno. Sono previste 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 che hanno 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. La possibilità di uscita dal modulo è prevista solo accompagnata dalle forze dell'ordine o dagli operatori del centro, per colloqui con avvocati, eventuali familiari e per visite mediche.

Nell'area femminile nel dicembre 2020 sono terminati i lavori di ristrutturazione di quattro ambienti di pernottamento con miglioramento delle camere e dei servizi sanitari e realizzazione di una sala tv e socialità prima inesistente, portando la capienza da 12 a otto persone per ciascun ambiente. Rimangono ancora quattro ambienti da ristrutturare in uno stato al di sotto di qualsiasi standard umanitario: mancanza totale di decoro minimo degli ambienti, mura sporche, servizi malmessi. Da dicembre 2020 fino a ora, non essendo più transitate donne, il settore ristrutturato è stato utilizzato per ospitare uomini in brevi momenti di emergenza per mancanza di posti nel settore maschile.

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. Nei bandi di gara i Cpr sono equiparati a qualsiasi altra struttura ospitante, come case-famiglia o centri di accoglienza. Senza specificare che nei Cpr le persone trattenute non possono svolgere in autonomia nessuna azione. Che si tratti di ritiro di un pacco, del colloquio con avvocati o familiari, di visite mediche, tutto questo necessita la presenza di un operatore. Questo allineamento dei Cpr a strutture a monitoraggio e controllo più blandi comporta una

cronica mancanza di personale amministrativo, sanitario e di supporto psicologico. Carenza aggravatasi con la riapertura della sezione maschile.

L'assistenza medica essenziale è stata erogata dal solo ente gestore. La direzione ha approntato un'area sanitaria con standard qualificati, nonostante l'esigua disponibilità di personale consentita dal capitolato d'appalto: nel 2019 è stato presente un infermiere h24 e medici per 48h settimanali, che possono aumentare fino all'h24 soltanto dopo il 151 ospite presente. La direzione ha anche riattivato il protocollo con Asl Rm 3 per il monitoraggio delle persone trattenute in ingresso e in uscita, con la possibilità di avere cartelle cliniche aggiornate, che dovrebbero seguire le persone trattenute nei diversi spostamenti. Dal centro vi è la possibilità d'accesso a tutte le prestazioni del Servizio sanitario nazionale all'esterno della struttura, vi sono spesso però problemi logistici per accompagnare all'esterno trattenuti, sia al Serd (Servizio per le dipendenze) sia per ricoveri e visite esterne.

Il giudizio di compatibilità con il trattenimento (art. 3, co. 1 del regolamento unico Cie) non sembra svolto con adeguata accuratezza e spesso da sanitari dei luoghi di arrivo e prima identificazione che non conoscono gli ambienti e le modalità di trattenimento del Centro. Peraltro, successivamente ci sono difficoltà a ottenere revisioni, non essendo previsto un riesame periodico di tale compatibilità, salvo che non sia sollecitato dall'autorità giudiziaria o dalla difesa dei trattenuti.

Nel reparto maschile, motivo di profonda frizione e malcontento tra i trattenuti e la struttura di gestione è il sequestro dei cellulari al momento dell'ingresso. L'unica possibilità di effettuare telefonate è con cabine telefoniche, per chi ha mezzi economici propri o 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 non possono avere contatti con i familiari.

Da segnalare che in entrambe le sezioni la pandemia ha interrotto le poche attività presenti organizzate dalla direzione e da associazioni esterne. 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 solo reparto femminile, 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. Le associazioni che svolgevano attività nel reparto femminile non sono più autorizzate ad accedere al centro, in quanto non sono più presenti donne trattenute.

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



Uno scatto nel Centro di permanenza per il rimpatrio di Ponte Galeria (Roma).

## 2.10 Le morti nei luoghi di privazione della libertà nel Lazio

Infine, nel corso del 2020 nei luoghi di privazione della libertà del Lazio si sono verificati 8 decessi (cfr. tabella 9). I suicidi sono stati cinque, in particolare vanno doverosamente ricordati i tre decessi avvenuti nell'istituto di pena di Rieti verificatisi durante le proteste del 9 marzo 2020. Nel 2019 le persone decedute furono otto e, tra esse, tre furono i casi di suicidio. Come si è verificato anche a livello nazionale, nel 2020 sono, quindi, aumentati i casi di morti in condizione di privazione della libertà, e anche dei suicidi e tale fenomeno si è determinato soprattutto a causa dei tragici eventi avvenuti nel mese di marzo durante le rivolte che si sono verificate a seguito delle prime misure di sospensione dei colloqui e dei contatti con l'esterno emanate dall'amministrazione penitenziaria in concomitanza con il lockdown generalizzato e delle misure per contrastare la diffusione del Coronavirus emanate dal governo nel febbraio 2020.

Tabella 10. Decessi e suicidi nei luoghi di privazione della libertà del Lazio. Anni 2019-2020

Istituto	2019		2020	
	decessi	di cui suicidi	decessi	di cui suicidi
C.C. Cassino	-	-		
C.C. Civitavecchia	1			
C.C. Frosinone	2	-	1	
C.C. Rieti			3	
C.C. Rebibbia femminile			1	
C.C. Rebibbia N.C.	2	1	4	3
C.C. Regina Coeli	1	1	2	2
C.C. Velletri				
C.C. Viterbo	2	1	1	
Cpr Ponte Galeria				
Rems Palombara				
<b>Totale</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>5</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati interni e dell'Osservatorio Ristretti Orizzonti

### **3. L'ATTIVITÀ DEL GARANTE**

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

In materia penale, in particolare, le regioni concorrono all'attuazione dell'art. 27, comma 3, della Costituzione. Il trattamento penitenziario, infatti, non è conforme al senso di umanità senza adeguata tutela della salute e assistenza sanitaria, dal 2008 piena responsabilità delle regioni. Né è possibile tendere al reinserimento sociale dei condannati senza l'attivazione 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.

In questo quinquennio l'attività del Garante ha contribuito in modo rilevante alle politiche regionali per le persone private della libertà, attraverso varie azioni e collaborazioni. Prima fra tutte, l'istituzione di due appositi fondi attraverso la legge regionale 28 dicembre 2018, n. 13, per le finalità della legge 7/2007. I due fondi, rispettivamente, di parte corrente e in conto capitale, pari ognuno a 250 mila euro per ciascuna annualità 2019 e 2020. La legge regionale 8 giugno 2007, n. 7, "Interventi a sostegno dei diritti della popolazione detenuta della Regione Lazio", prevede che la Regione, in attuazione dell'articolo 27 della Costituzione e in riferimento alle Regole penitenziarie europee approvate nel gennaio 2006 e alle altre norme di diritto internazionale:

- a) detti norme per rendere effettivo il godimento dei diritti umani dei cittadini in stato di detenzione;
- b) adottati, in collaborazione con l'amministrazione penitenziaria, misure di carattere sanitario, sociale e istituzionale idonee a garantire i diritti delle persone in esecuzione

penale prevedendo un sistema integrato di interventi in cui enti territoriali, istituzioni dello Stato, aziende sanitarie, organismi del terzo settore e del volontariato concorrono al perseguimento degli obiettivi comuni. A tal fine, la legge regionale 11/2016, istitutiva del “Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio”, dedica due articoli a condizioni di privazione della libertà, e segnatamente per motivi di giustizia, individuando nella detenzione, nella esecuzione penale esterna e nella esecuzione delle misure di sicurezza a carico dei prosciolti per incapacità di intendere e di volere al momento del fatto tre ambiti di programmazione dell’intervento sociale dei piani di zona.

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

Ciò nonostante, molto rilevante è stato sia nel 2019 che nel 2020 l’impegno nel monitorare il consolidamento della esperienza delle Residenze per l’esecuzione delle misure di sicurezza (Rems) e i suoi problemi applicativi, nonché la realtà del Centro di permanenza per i rimpatri (Cpr) di Ponte Galeria.

### **3.1 Le visite all’interno dei luoghi di privazione della libertà personale**

Il Garante ha facoltà di accesso ai luoghi di privazione della libertà per disposizioni di legge nazionale. Per le competenze specifiche che la legislazione regionale gli assegna in materia sanitaria e di tutela delle persone sottoposte a Trattamento sanitario obbligatorio (Tso), tale facoltà deve intendersi estesa anche alle strutture sociosanitarie dipendenti o convenzionate con la Regione in cui può aver luogo, a qualsiasi titolo, una forma di privazione della libertà.

Come può vedersi in dettaglio nella seguente tabella 8, nel corso del 2020 il Garante ha effettuato 37 visite in luoghi di privazione della libertà personale della regione, di cui

31 in Istituti penitenziari, due in Rems, due nel Cpr, due ai Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc), rispettivamente di Tivoli e Roma-San Filippo Neri.

Mentre la successiva Tabella 8 bis riporta i dati relativi al 2019, durante il quale il Garante ha effettuato 33 visite in luoghi di privazione della libertà personale della regione, di cui 26 in Istituti penitenziari, due in Rems, due in Cpr, una al Centro di prima accoglienza per i minori (Cpa) di Roma, una al Spdc Umberto I e una al Reparto di medicina protetta (Rmp) dell'Ospedale Pertini.

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. In tutti gli istituti di pena, attraverso l'azione dei coadiutori del Garante, dei funzionari addetti alla struttura di supporto e degli enti con cui è attiva una specifica forma di collaborazione, sono stati garantiti una presenza costante e i colloqui delle persone private della libertà con delegati del Garante, ogni qual volta ne è stata ravvisata la necessità e con la frequenza ritenuta necessaria. Nel corso del 2020, a causa dell'emergenza Covid-19, talvolta è stato possibile effettuare alcuni colloqui soltanto mediante videochiamata.

*Tabella 11. Visite Garante in luoghi privazione libertà. Gennaio 2020 - dicembre 2020*

DATA	LUOGO
8 gennaio	Ip Rieti
8 gennaio	Rems Rieti
15 gennaio	Ip Frosinone
20 gennaio	Ip Cassino
22 gennaio	Ip Civitavecchia
28 gennaio	Ip Rebibbia Reclusione
28 gennaio	Spdc Tivoli
28 gennaio	Rems Palombara
3 febbraio	Ip Rebibbia femminile
4 febbraio	Spdc San Filippo Neri - IPM
12 febbraio	Ip Viterbo
3 marzo	Ip Rebibbia Reclusione
6 marzo	Ip Rebibbia Reclusione
5 maggio	Cpr Ponte Galeria

15 maggio	Ip Latina
19 maggio	Istituti penitenziari Rebibbia femminile Nido – Rebibbia N.C.
9 giugno	Ip Latina
14 luglio	Ip Regina Coeli
23 luglio	Ip Rebibbia N.C.
08 agosto	Istituti penitenziari Rebibbia femminile - Rebibbia reclusione
25 agosto	Ip Viterbo
27 agosto	Ip Rieti
04 settembre	Ip Rebibbia femminile
09 settembre	Istituti penitenziari Civitavecchia circondariale e Civitavecchia reclusione
11 settembre	Ip Regina Coeli
16 settembre	Ip Rebibbia III Casa
21 settembre	Ip Frosinone
21 settembre	Ip Cassino
23 settembre	Ip Rebibbia Reclusione
25 novembre	Ip Rebibbia N.C.
04 dicembre	Ip Rebibbia Femminile
21 dicembre	Ip Latina
30 dicembre	Cpr Ponte Galeria
LEGENDA:	
Cpa = Centri di prima accoglienza per minori	
Cpr = Centro di permanenza per i rimpatri	
Ip = Istituto penitenziario	
Ipm = Istituto penale per minorenni	
Rems = Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza	
Rmp = Reparto di medicina protetta	
Spdc = Servizio psichiatrico di diagnosi e cura	

Tabella 12. Visite Garante in luoghi privazione libertà. Gennaio 2019 - dicembre 2019

DATA	LUOGO
5 febbraio	Cpr Ponte Galeria
22 febbraio	Ip Viterbo
26 febbraio	Rems Ceccano
04 marzo	Ip Rebibbia Nuovo complesso
19 marzo	Ip Rebibbia femminile - Ip Rebibbia reclusione - Ip Rebibbia III casa
28 marzo	Ip Regina Coeli
6 aprile	Ip Frosinone
13 aprile	Ip Rebibbia Nuovo complesso
21 maggio	Ip Civitavecchia Nuovo complesso
31 maggio	Ip Rieti - Rems Rieti
20 giugno	Ip Viterbo
23 luglio	Ip Rebibbia femminile
1 agosto	Cpa Roma
4 settembre	Ip Frosinone - Ip Paliano

11 settembre	Ip Rebibbia reclusione
26 ottobre	Ip Rebibbia femminile
13 novembre	Ip Rebibbia reclusione - Ip Rebibbia Nc 41 bis - Rmp Pertini
27 novembre	Ipm Casal del Marmo
4 dicembre	Ip Rebibbia Nc 41 bis
9 dicembre	Ip Viterbo
12 dicembre	Ip Rebibbia reclusione - Ip Rebibbia Nc
18 dicembre	Spdc Umberto I - Ip Rebibbia femminile
19 dicembre	Cpr Ponte Galeria
20 dicembre	Ip Rebibbia Nc
27 dicembre	Ip Rebibbia III Casa
LEGENDA:	
Cpa = Centri di prima accoglienza per minori	
Cpr = Centro di permanenza per i rimpatri	
Ip = Istituto penitenziario	
Ipm = Istituto penale per minorenni	
Rems = Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza	
Rmp = Reparto di medicina protetta	
Spdc = Servizio psichiatrico di diagnosi e cura	

### 3.2 Contatti e prese in carico

Nel corso delle visite e/o a seguito di corrispondenza epistolare o su segnalazione di familiari, avvocati, operatori o volontari di associazioni che operano all'interno degli istituti, nel corso del 2020, il Garante si è attivato direttamente per 314 reclami da parte di persone private della libertà, sviluppando una o più azioni conseguenti alla prima valutazione del caso e delle sue circostanze. Come si può vedere nelle tabelle e nelle figure seguenti, nel 2020 tra i casi censiti a seguito di corrispondenza o colloqui, il 21 per cento di questi ha riguardato le condizioni di detenzione e/o le problematiche interne all'istituto, il 15 per cento questioni di carattere giuridico per le quali è stata richiesta assistenza o supporto informativo di tipo legale, il 12 per cento richieste di trasferimento e/o di avvicinamento al proprio centro di relazione familiare e sociale, l'11 per cento la possibilità di accedere (o i motivi di mancato accesso) alle misure alternative alla detenzione e il 10 per cento ha avuto come oggetto l'assistenza sanitaria prestata in carcere e/o l'accesso all'offerta sanitaria territoriale.

Invece, nel 2019, il Garante è stato contattato e si è attivato direttamente sulla base di 454 segnalazioni, nell'interesse di 361 persone private della libertà, considerato che alcuni detenuti hanno segnalato più di un problema. In questo caso, tra i casi registrati a seguito di corrispondenza o colloqui, il 20 per cento dei casi riguarda pratiche relative all'istruzione e all'università, il 16 per cento ha come oggetto aspetti sanitari che spesso hanno a che fare con le difficoltà di accesso alle cure specialistiche ed esami diagnostici, il 14 per cento delle segnalazioni riguardano condizioni di detenzione e strutturali degli istituti, il 13 per cento richieste di trasferimento e/o di avvicinamento al proprio centro di relazione familiare e sociale, poi circa il 7 per cento dei casi riguarda l'informazione sugli accessi alle misure alternative e il proprio status legale. Altre problematiche diffuse sono quelle relative all'accesso ai servizi anagrafici e alle prestazioni sociali, al reinserimento sociale e lavorativo e, per i detenuti stranieri, questioni riguardanti i procedimenti di espulsione.

Per quanto sporadiche, non mancano denunce di abusi e maltrattamenti, rispetto alle quali il Garante si è attivato presso l'Amministrazione penitenziaria e, ove circostanziate, le ha segnalate alla procura della Repubblica competente per territorio.

*Tabella 13. Frequenza e percentuale dei motivi di contatto e delle segnalazioni ricevute nel 2020*

Area tematica dei motivi dei contatti/segnalazioni	Frequenza	Percentuale
Condizione detenzione e problematiche interne all'istituto	65	21%
Questioni giuridiche (avvocati/sentenze/procedimenti...)	47	15%
Trasferimento	37	12%
Misure alternative	35	11%
Sanità	32	10%
Area Educativa	18	6%
Estradizione/Espulsione	17	5%
Prestazioni sociali	16	5%
Questioni amministrative (carte identità/cert. anagrafici...)	12	4%
Reinserimento (lavoro/alloggio...)	10	3%
Scuola/Università	7	2%
Richiesta Colloquio	5	2%
Ambasciata/Consolato	2	1%
Altro	11	4%
<b>NUMERO TOTALE SEGNALAZIONI</b>	<b>314</b>	<b>100%</b>

Tabella 14. Frequenza e percentuale dei motivi di contatto e delle segnalazioni ricevute nel 2019

<b>Area tematica dei motivi di contatto</b>		
Scuola/Università	91	20%
Sanità	71	16%
Condizione detenzione e problematiche interne	68	14%
Trasferimento	61	13%
Misure alternative	30	7%
Questioni giuridiche (avvocati/sentenze/procedimenti/etc)	30	7%
Richiesta Colloquio	17	4%
Questioni amministrative (carte identità/cert anagrafici/etc)	16	4%
Prestazioni sociali	15	3%
Estradizione/Espulsione	14	3%
Misura di Sicurezza	9	2%
Ambasciata/Consolato	6	1%
Reinserimento (lavoro/alloggio/etc)	6	1%
Area Educativa	4	1%
Sanità/permesso soggiorno per accedere benefici economici invalidità civile	1	0%
Altro	15	3%
<b>Totale</b>	<b>454</b>	<b>100%</b>

Fonte: Consiglio regionale del Lazio, Struttura di supporto al Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

Figura 28. Percentuale dei motivi di contatto e delle segnalazioni ricevute nel 2020

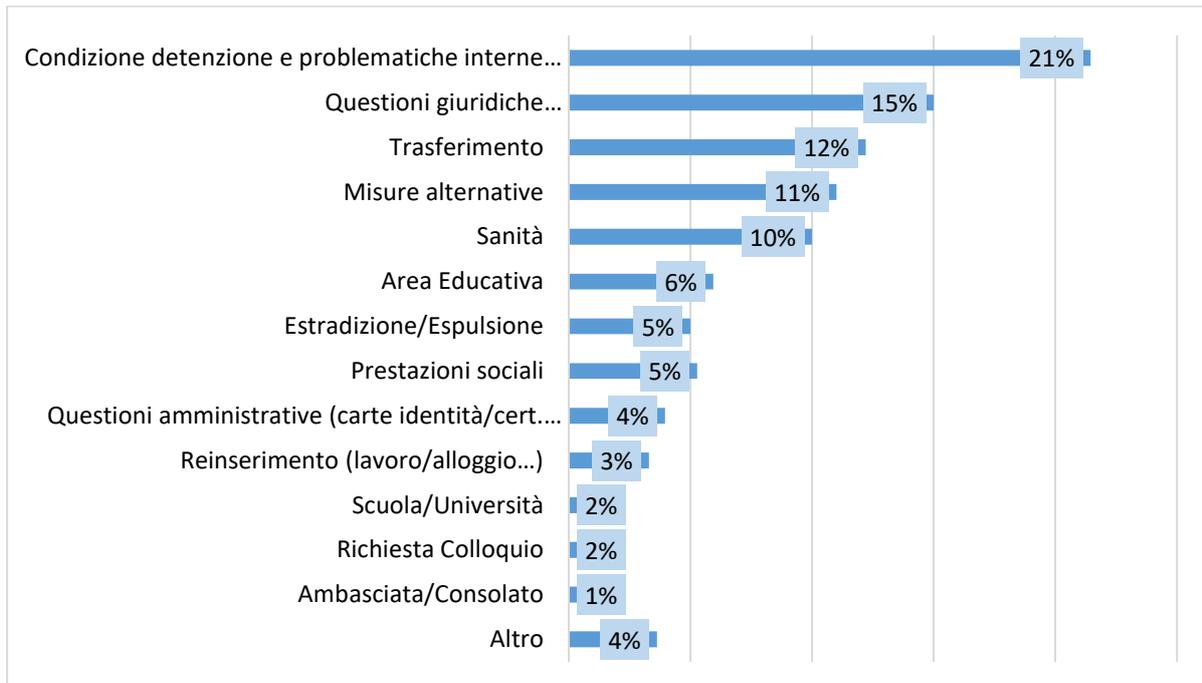
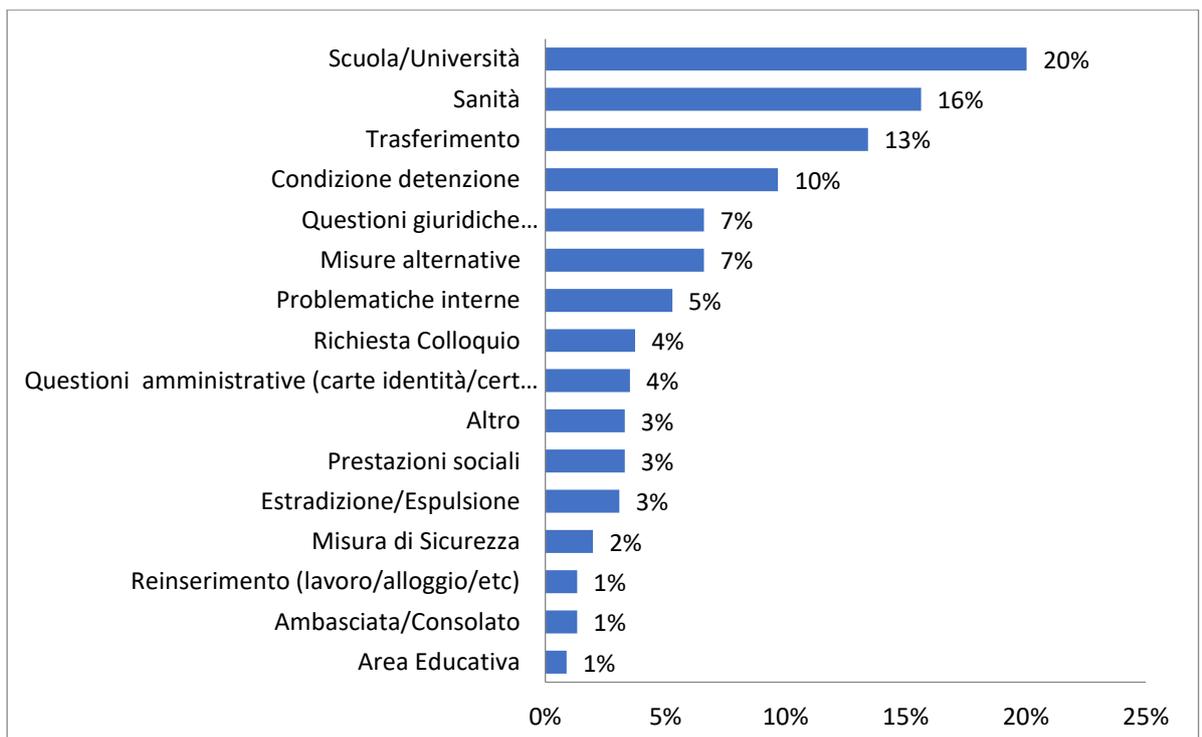


Figura 29. Percentuale dei motivi di contatto e delle segnalazioni ricevute nel 2019



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

Dal 2017 il Garante ha aderito alla rete promossa dal Garante nazionale delle persone private della libertà per il monitoraggio dei rimpatri forzati degli stranieri irregolarmente soggiornanti in Europa. In attuazione della direttiva dell'Unione europea n. 2008/115/Ce, la Repubblica italiana ha indicato il Garante nazionale come autorità indipendente di monitoraggio dei rimpatri forzati che abbiano luogo in partenza dall'Italia. In base a tale direttiva, il Paese di partenza deve garantire il monitoraggio indipendente di tali rimpatri sia quanto alla validità del titolo di imbarco sia quanto alle loro modalità di esecuzione, nel pieno rispetto della dignità della persona che vi è costretta. Trattandosi di procedure complesse che si attivano con un brevissimo preavviso, il Garante nazionale ha ritenuto di dover chiedere il supporto dei Garanti regionali, per poter assicurare in ogni circostanza la disponibilità di personale qualificato nello svolgimento delle attività di monitoraggio nelle fasi preparatorie e di effettivo rimpatrio. A tal fine, il Garante regionale del Lazio ha costituito una piccola task-force di cui fanno parte uno dei due coadiutori nominati dal Consiglio, un funzionario della struttura e una funzionaria del Consiglio messa a disposizione dalla Segreteria generale. Il progetto con validità triennale, si è concluso nel 2019.

### **3.4 Le iniziative e le azioni di sostegno alle persone private della libertà**

#### **3.4.1. Tutela della salute e assistenza sanitaria**

Nel corso del 2019 e del 2020 è continuato l'impegno dal Garante nello stimolare l'operatività dei tavoli tecnici congiunti Asl, Garante e istituti penitenziari. Particolare attenzione è sempre stata prestata alla diffusione tra i detenuti delle carte dei servizi sanitari e alla definizione, ove ancora mancanti, dei piani locali di prevenzione delle condotte suicidarie in carcere. Nel corso del 2019 e del 2020 il Garante ha partecipato alle sedute dell'Osservatorio permanente della sanità penitenziaria, istituito con la



deliberazione della Giunta regionale n. 237 del 22/05/2018. Tali sedute si sono tenute il 4 aprile, il 19 settembre e l'11 dicembre 2019, e il 6 luglio 2020 (in videoconferenza a causa dell'emergenza Covid). Infine, nel corso del 2019 e del 2020, il Garante, in qualità di partner, ha proseguito la sua attività nell'ambito del progetto Conscious, promosso dalla Asl di Frosinone, Dipartimento salute mentale e patologie da dipendenza, co-finanziato dal programma europeo diritti uguaglianza e cittadinanza e volto alla realizzazione di un modello inter-sistemico per contrastare la violenza di genere intervenendo sulla riduzione e la prevenzione della recidiva per gli autori di abuso sessuale e di violenza domestica. Nello specifico, il Garante si è occupato della campagna di comunicazione nazionale volta alla divulgazione delle attività e dei risultati raggiunti. Tale campagna si è svolta attraverso strumenti quali articoli pubblicati sul sito del Garante, newsletter, twitter e facebook, nonché l'organizzazione il 10 luglio 2019 della conferenza intermedia di progetto e il 15 novembre 2019 la presentazione del progetto alla conferenza nazionale dei Garanti territoriali, entrambi svoltisi presso la sede della Giunta regionale. Dopo l'incontro "Infoday Conscious" tenutosi il 10 febbraio 2020 presso la sede della Giunta regionale, due incontri online nel corso del mese di dicembre 2020 hanno portato alla Conferenza finale tenutasi il 16 dicembre 2020 in videoconferenza.

#### 3.4.2. Istruzione e formazione professionale

Nell'ambito dell'attuazione del "Piano Strategico per l'empowerment della popolazione detenuta", con determinazione dirigenziale n. G06739 del 25 maggio 2018, è stato approvato il progetto di "Coordinamento e monitoraggio degli interventi di sostegno alla qualificazione e all'occupabilità delle risorse umane: sostegno all'inclusione socio-lavorativa della popolazione detenuta", affidato al Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Lazio.

Il 2019 e il 2020 hanno visto il proseguimento dei diversi protocolli d'intesa sottoscritti tra l'Ufficio del Garante con l'Università degli studi Roma Tre, con l'Università degli studi di Roma Tor Vergata, con l'Università di Cassino e con DiSco – Ente per il diritto allo studio universitario del Lazio. Obiettivo generale delle intese: favorire l'accesso agli



studi universitari delle persone detenute negli istituti penitenziari del Lazio e supportarle nel loro percorso di istruzione. Nell'anno accademico 2019-2020 tali protocolli hanno contribuito in parte alla frequenza di 114 detenuti a corsi di laurea senza oneri e con la fornitura del materiale didattico necessario agli studi, mentre nell'anno accademico 2020-2021 i detenuti iscritti nelle università del Lazio risultano essere incrementati a 121.

In attuazione della legge regionale Lazio 8 giugno 2007, n. 7, "Interventi a sostegno dei diritti della popolazione detenuta della regione Lazio" sono stati proposti e condivisi con il Provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria per il Lazio, l'Abruzzo e il Molise e il direttore del Centro della giustizia minorile per il Lazio, l'Abruzzo e il Molise interventi strutturali e interventi a sostegno delle attività trattamentali sia nel 2019 che nel 2020. Con la deliberazione di Giunta n. 829 del 10 novembre 2020 è stata stabilita la ripartizione: dei 700 mila euro stanziati per le attività trattamentali e per gli interventi strutturali per l'esercizio finanziario 2020: 50 mila euro sono destinati ad assicurare l'attività didattica a favore dei detenuti iscritti ai corsi di laurea, ripartiti in base al numero di iscritti tra le università che negli scorsi anni hanno sottoscritto appositi protocolli con il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria e il Garante, per la realizzazione di poli universitari penitenziari (Tor Vergata, Roma Tre e Cassino).

Inoltre, sul Bollettino ufficiale della Regione Lazio è stato pubblicato un avviso pubblico, per la concessione di finanziamenti per 450 mila euro, destinati alle iniziative finalizzate alla realizzazione di attività volte ad assicurare il miglioramento della vita detentiva e il reinserimento sociale delle persone private della libertà personale. L'avviso era rivolto ad associazioni, organizzazioni di volontariato e cooperative sociali con accertata esperienza nel trattamento e reinserimento sociale delle persone soggette a misure penali, per ottenere il finanziamento dei propri progetti per la realizzazione di attività trattamentali. Per ciascuna attività proposta ritenuta meritevole, è stato previsto un sostegno economico fino a un massimo di 30 mila euro, al lordo degli oneri fiscali dovuti, e fino a esaurimento delle risorse economiche disponibili. La somma di 450 mila euro di parte corrente è stata così ripartita: 200 mila euro per attività/laboratori teatrali culturali ed espressivi; 120 mila euro per attività a sostegno dell'inclusione sociale e



lavorativa; 80 mila euro per attività sportive e per la cura della salute; 50 mila euro per il trattamento di detenuti sex offender e maltrattanti.

La somma di 250 mila euro per interventi infrastrutturali è stata destinata al completamento dei lavori per la realizzazione dell'area verde e all'acquisto dei relativi arredi per l'accoglienza dei familiari della casa circondariale di Frosinone; per interventi di adeguamento delle palestre sportive delle case circondariali di Rieti, Rebibbia femminile e Frosinone e il rifacimento del campo sportivo polivalente della casa circondariale di Rebibbia, per il nuovo impianto audio/voce wireless della casa circondariale femminile di Rebibbia; per l'impianto di riscaldamento a Regina Coeli e l'impianto di climatizzazione della sala teatro della casa circondariale Civitavecchia Nuovo complesso. Per la casa circondariale di Velletri sono stati previsti la riattivazione del laboratorio conserviero, l'allestimento della cucina del nuovo padiglione e alcune aule scolastiche per l'avvio dei corsi del primo biennio dell'Istituto alberghiero di Velletri già autorizzati dal Miur. Per i minori si prevede l'allestimento di ambienti multimediali per l'implementazione della didattica a distanza (stimabili in 15 postazioni/notebook) nell'Istituto penale per minorenni di Roma e di dotare l'Ufficio servizio sociale per minorenni di Roma di tablet/notebook e sim dati da assegnare a minori in area penale esterna in condizioni di bisogno. Per quanto riguarda l'annualità 2019, sul Bollettino ufficiale della Regione Lazio n. 94 del 21/11/2019 è stata indicata la ripartizione delle risorse stanziare per l'esercizio finanziario 2019, per il miglioramento della vita detentiva e il reinserimento sociale, per la didattica e per interventi strutturali nelle carceri.

#### 3.4.3. Promozione di attività culturali all'interno dei luoghi di privazione della libertà

A novembre del 2019 (con determinazione n. A0011/2019), a valere sulle disponibilità finanziarie del Garante nell'ambito degli stanziamenti di bilancio del Consiglio regionale, è stato predisposto un avviso pubblico relativo alla "Promozione di attività culturali, sportive e ricreative da realizzare negli istituti penitenziari del Lazio, nell'istituto penale per minorenni Casal del Marmo - Roma, nelle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza e nel Centro di permanenza per il rimpatrio di Ponte



Galeria – Roma”. Tali attività sono finalizzate a favorire il miglioramento della condizione detentiva e il reinserimento sociale delle persone private della libertà. L’avviso, rivolto alle associazioni, ai comitati che svolgono attività senza scopo di lucro e alle associazioni o circoli costituiti da detenuti all’interno degli istituti penitenziari, ha posto particolare attenzione alle attività ed eventi culturali, sportivi e ricreativi realizzati con la partecipazione diretta delle persone private della libertà, ovvero offerte alla loro fruizione. Grazie all’avviso pubblico promosso dal Garante, in occasione delle festività di fine anno, nei luoghi di privazione della libertà del Lazio hanno potuto svolgersi 23 progetti ed eventi, in otto carceri, nell’Ipm e nelle Rems di Ceccano, Palombara Sabina e Pontecorvo e nel Cpr di Ponte Galeria.

### **3.5 Le iniziative di sensibilizzazione della cittadinanza**

Il Garante – nell’ambito delle proprie competenze – partecipa e/o promuove attività e iniziative di sensibilizzazione della cittadinanza alla condizione dei detenuti.

Oltre alla partecipazione a incontri e convegni organizzati da istituzioni, associazioni, scuole e università, nel corso del 2019 e del 2020 il Garante ha promosso numerosi eventi sul territorio regionale.

Particolare rilevanza ha avuto il convegno “Verso il superamento dell’ergastolo ostativo?” co-promosso dal Garante dei detenuti del Lazio, svoltosi il 20 gennaio 2020 nell’Istituto penitenziario di Cassino – San Domenico in cui è stato affrontato il tema della detenzione a vita senza alcun beneficio per buona condotta, sullo sfondo delle decisioni della Corte europea per i diritti umani e della Corte costituzionale, a seguito della sentenza n. 253 del 2019 in cui la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 4-bis, comma 1, dell’Ordinamento penitenziario nella misura in cui non consente l’accesso ai permessi per i detenuti che non hanno collaborato con la giustizia.

Nel 2019, invece, il 16 e 17 gennaio il Garante ha promosso “Sarà presente l’Autore”: rassegna di laboratori culturali che si svolgono nelle carceri del Lazio, tenutasi a Roma presso WeGil: due giorni per raccontare come la cultura può essere strumento di

conoscenza di sé e del mondo esterno e chiave di lettura per la realtà della detenzione oltre stereotipi e luoghi comuni, la cultura come necessità e opportunità di cambiamento. L'evento ha visto la partecipazione di più di 20 associazioni e compagnie teatrali che operano all'interno degli istituti penitenziari, 16 detenuti e detenute in permesso, provenienti dagli istituti penitenziari della regione, sei ragazzi ospiti dell'Istituto penale per minorenni Casal del Marmo e cinque ex detenuti.

L'8 ottobre del 2019 il Garante ha organizzato, presso il teatro di Rebibbia Nuovo complesso, l'incontro "La cultura rende liberi?", coordinato da Marta Rizzo, giornalista dell'associazione Fuori le Ali e introdotto da Giada Ceri, autrice di "La giusta quantità di dolore". All'incontro hanno partecipato detenuti e operatori attivi in laboratori culturali presso la Casa circondariale Rebibbia Nuovo complesso, Rosella Santoro, direttrice della stessa, Edoardo Albinati, scrittore, Carmelo Cantone, Provveditore dell'amministrazione penitenziaria per il Lazio, l'Abruzzo e il Molise, Marco Patarnello, magistrato del Tribunale di sorveglianza di Roma, e il Garante, Stefano Anastasia.

Infine, nel 2019 e nel 2020 è proseguita la convezione sottoscritta dal Garante con l'università degli studi di Roma "Unitelma Sapienza," per tirocini di formazione e di orientamento a beneficio degli studenti iscritti a corsi di studio di quell'Ateneo.

### **3.6 L'intervento presso le amministrazioni pubbliche competenti**

L'azione del Garante si svolge prevalentemente in via informale, sia nei rapporti con le persone private della libertà che nelle interlocuzioni con le amministrazioni interessate, Quando se ne è ravvisata la necessità, il Garante ha inviato note formali indirizzate alle amministrazioni competenti:

- n. 975 dell'11/1/2019, richiesta informazioni – al dirigente sanitario della Casa circondariale Rebibbia, circa le azioni poste in essere dal personale medico nelle ore precedenti al decesso e quali sono state le cause della morte del Sig. G.;
- n. 2553 del 29/1/2019, chiarimenti in merito a segnalazioni relative a presunte lacune nell'assistenza sanitaria destinata ai detenuti e ad altre eventuali criticità

- relative all'assistenza sanitaria destinata alla popolazione detenuta di Viterbo – al responsabile Uos medicina penitenziaria Asl Viterbo;
- n. 2957 del 1/2/2019, sollecito di valutazione trasferimento del Sig. K. dalla Casa circondariale di Viterbo a una struttura detentiva dotata di articolazione per la salute mentale adeguata alle sue gravi necessità sanitarie – direttore generale detenuti e trattamento Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e al Provveditore dell'amministrazione penitenziaria di Lazio, Abruzzo e Molise;
  - n. 2958 del 1/2/2019, oggetto: richiesta d'intervento nella Sezione Infermeria per mancanza di acqua calda e riscaldamento – al Direttore dell'Istituto di Rebibbia femminile.
  - n. 3680 dell'8/2/2019, assistenza sanitaria specialistica Cc di Cassino, richiesta di riscontro circa notizie di criticità relative alla possibilità di accesso all'offerta di medicina specialistica per i detenuti – al responsabile sanità penitenziaria Asl di Frosinone;
  - n. 5147 del 22/2/2019, problematica dell'esecuzione di provvedimenti di internamento a distanza di tempo dalla loro adozione, proposta di integrazione del protocollo già condiviso tra Regione e uffici giudiziari con specifiche disposizioni relative ai casi in questione, in modo che la pericolosità sociale delle persone destinatarie di misure di sicurezza rimaste sospese possa essere rivalutata prima dell'ingresso in Rems - al Procuratore generale della Corte di appello di Roma, al presidente del Tribunale di sorveglianza di Roma e all'Assessore alla Sanità e integrazione socio – sanitaria della Regione Lazio;
  - n. 10117 del 9/4/2019, segnalazione di ingiusta non equiparazione del lavoro delle persone detenute a quello di tutti gli altri lavoratori, relativamente la nota n. 909 del 5/3/2019 dell'Inps, circa l'orientamento condiviso con il ministero della Giustizia – Dip. dell'amministrazione penitenziaria di non riconoscere l'indennità di disoccupazione Naspi ai "soggetti detenuti in istituti penitenziari, che svolgano attività lavorativa retribuita all'interno della struttura ed alle dipendenze della stessa – alle direzioni degli istituti penitenziari del Lazio e ai patronati attivi presso gli stessi e p.c. alla direzione regionale Inps, alla direzione del Coordinamento

metropolitano dell'Inps, al Provveditorato dell'amministrazione penitenziaria per il Lazio, al Garante nazionale delle persone private della libertà, al Presidente del Tribunale di sorveglianza di Roma e all'Assessore al lavoro e nuovi diritti della Regione Lazio.

- n. 10920 del 16/4/2019, raccomandazione di immediata scarcerazione del Sig. S., attualmente in carcere pur essendo sottoposto a una misura di sicurezza, richiesta al giudice di valutazione di modifica della misura di sicurezza data con altra meno gravosa o presso altra struttura, nell'attesa della disponibilità di un posto presso la Rems - alla direzione della Cc di Velletri e p.c. ai direttori delle Rems del Lazio, al ministero della Giustizia - Direz. gen. e tratt. intr. ass. e trasf. det., al Provveditorato regionale Lazio, al magistrato di sorveglianza, al Tribunale dibatt. coll. sez. penale, alla Procura della Repubblica c/o Tribunale di Velletri e al Garante nazionale.
- n. 12314 del 6/5/2019, richiesta di verifica relativamente a segnalazioni di significativi ritardi nel pagamento delle mercedi per i detenuti che hanno svolto attività lavorativa presso l'istituto penitenziario di Cassino – alla direzione della Cc di Cassino;
- n. 13764 del 21/5/2019, sollecito per l'attivazione di un servizio di posta elettronica per i detenuti ristretti nell'istituto di Cassino – alla direzione della Cc di Cassino;
- n. 13625 del 20/5/2019, offerta formativa di istruzione superiore presso la Cc di Velletri, verifica delle effettive potenzialità al fine di non compromettere la continuità di percorsi d'istruzione avviati e la richiesta di nuovi studenti – al direttore dell'Ufficio scolastico regionale;
- n. 13767 del 21/5/2019, segnalazione della situazione di grave sovraffollamento dell'istituto penitenziario di Cassino – al Provveditore dell'amministrazione penitenziaria di Lazio, Abruzzo e Molise;
- n. 15699 dell'11/6/2019, segnalazione condizioni Rems Castore Subiaco, impossibilità d'utilizzo dello spazio esterno, malfunzionamento dell'impianto d'aerazione nella sala fumatori, scarsa qualità del vitto, mancanza di segnalazione

- delle uscite di sicurezza e malfunzionamento di alcuni impianti di acqua calda nelle camere – al direttore Dsmdp Asl Roma5;
- n. 16315 del 18/6/2019, richiesta informazioni in merito al ripristino dell'offerta sanitaria specialistica e aggiornamenti circa l'eventuale incremento dell'offerta sanitaria specialistica presso l'istituto penitenziario di Cassino – al direttore Distretto B e coordinatore attività sanitaria penitenziaria Asl Frosinone e al referente servizio sanitario Cc Cassino;
  - n. 17949 del 5/7/2019, verifica approvvigionamento farmaci fascia C – al responsabile Area sanitaria Cc Civitavecchia;
  - n. 18112 dell'8/7/2019, problematiche riscontrate nel sistema della esecuzione penale minorile di Roma e del Lazio – al capo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità;
  - n. 18503 del 12/7/2019, collegamento mezzi pubblici tra la città di Velletri e la Casa circondariale di Velletri – al Sindaco del Comune di Velletri;
  - n. 19422 del 22/7/2019, situazione allarmante riscontrata presso il Centro di permanenza per il rimpatrio di Ponte Galeria - al Prefetto di Roma;
  - n. 20674 del 5/8/2019, problemi sicurezza attraversamento pedonale strada antistante Cc di Latina – al Sindaco del Comune di Latina e al dirigente del Servizio mobilità traffico e sosta;
  - n. 21208 del 12/8/2019, sollecito al rinnovo del protocollo tra Prefettura di Roma e Asl Roma 3, per garantire la presenza di un presidio medico - legale finalizzato alla certificazione della idoneità al trattenimento degli ospiti presso il Centro di permanenza per il rimpatrio di Roma Ponte Galeria – al direttore generale Asl Roma3;
  - n. 22070 dell'5/9/2019, forte carenza di personale area educativa trattamentale istituti penitenziari di Civitavecchia – al direttore generale del personale e delle risorse Dap;
  - n. 24410 del 3/10/2019, segnalazione criticità Cc di Cassino a causa del grave affollamento – al Provveditore dell'amministrazione penitenziaria di Lazio, Abruzzo e Molise;

- n. 27730 dell'11/11/2019, attivazione seconda classe manutenzione e assistenza tecnica Isis "Luigi Calamatta" presso la Casa di reclusione di Civitavecchia – al direttore generale Ufficio scolastico regionale per il Lazio e al dirigente Ufficio VI ambito territoriale di Roma;
- n. 27731 dell'11/11/2019, dimensionamento per l'anno scolastico 2020/2021 – attivazione presso la Cc di Civitavecchia del corso superiore "Artigianato per il Made in Italy" dell'Isis "L. Calamatta" – alla Direzione regionale formazione, ricerca e innovazione, scuola e università, diritto allo studio;
- n. 27985 del 13/11/2019, richiesta adozione tracciabilità istanze e rilascio numero di protocollo presso gli istituti penitenziari del Lazio – al Provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria di Lazio, Abruzzo e Molise;
- n. 29093 del 25/11/19, accettazione ed esame domande reiterate di protezione internazionale – al Questore di Roma.
- nota n. 4076 del 24/02/2020, segnalazione al direttore della casa circondariale di Cassino dell'inadeguatezza locali adibiti infermeria da parte della Asl di Frosinone;
- n. 6037 del 2/4/2020, segnalazione inserimento paziente Rems presso Centro Spec. residenziale doppia diagnosi;
- n. 6129 del 06/4/2020, lettera del Garante ai dirigenti dei presidi sanitari interni agli istituti penitenziari del Lazio, monitoraggio emergenza Covid-19, segnalazione urgenza tamponi, esiti e misure adottate;
- n. 6136 del 7/4/2020, lettera del Garante ai direttori degli istituti penitenziari del Lazio, emergenza Covid-19, richiesta segnalazione eventi critici e monitoraggio misure alternative e benefici concessi alla popolazione detenuta;
- n. 6660 del 20/4/2020, richiesta di informazioni al Questore su notizie che forze dell'ordine impedirebbero uscita residenti Selam Palace per motivi precauzionale Covid-19 in assenza ordinanza o disposizione delle autorità;
- n. 6913 del 27/04/2020, lettera alla direttrice della Casa circondariale Rebibbia Nuovo complesso per informazioni sul trasferimento di detenuti disabili;
- n. 7222 del 5/5/2020, fornitura vitto nelle Rems della regione, segnalazione scarsa qualità e quantità;

- n. 7259 del 05/05/2020, lettera al Prefetto e, per conoscenza al Garante nazionale detenuti, per informazioni sulla chiusura dei centri Usignolo e Sav;
- n. 11515 del 17/7/2020, lettera per segnalazione denuncia per sovrappollamento nella Casa circondariale di Cassino;
- n. 11557 del 20/07/2020, incidente esecuzione, nota del Garante alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Monza - rif. det. B. O.D. Cc Civitavecchia;
- n. 16640 del 7/10/2020, lettera alla Procura della Repubblica presso il Tribunale civile di Roma e, p.c., al Tribunale di Roma IX Sez. per nomina amministratore di sostegno B. L.;
- n. 17989 del 28/10/2020, richiesta ricovero Sai detenuto S. M. -Cc Velletri;
- n. 22389 del 31/12/2020, minore S.B.A. ristretto presso Cpr Ponte Galeria - Roma - segnalazione Garante detenuti e Garante infanzia della regione Lazio a Tribunale per i minorenni di Roma e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni di Roma.



La paroliera, cantautrice e poetessa Giulia Anania alla chitarra con le attrici ex detenute e signore ammesse alle misure alternative alla detenzione della compagnia Le Donne del Muro Alto, al termine di una rappresentazione teatrale realizzata con il contributo della Regione Lazio. (foto di Marika Simeoni).





