

- o ad emettere 656 ordini di pagamento, 493 ordini di accreditamento in materia di missioni nazionali ed estere e 48 ordini di accreditamento per tramutamenti pari ad un importo complessivo di euro 2.753.703;
- o al rimborso degli oneri relativi al trattamento economico fondamentale del personale comandato proveniente da altre Amministrazioni ed Enti ricorrendo all'emissione di n. 655 ordini di pagamento per un importo totale di euro 24.483.217,24;
- o alla predisposizione dei dati necessari per le rilevazioni del Conto Annuale e Relazione al Conto annuale, previste dal Titolo V del D.Lgs. 165/01, effettuate attraverso il sistema SICO (Sistema Conoscitivo del personale) del MEF - RGS;
- o ad emettere 32 ordini di pagamento e 237 ordini di accreditamento per liquidazione fatture servizio buoni pasto, nonché a predisporre le attività istruttorie richieste per l'espletamento dell'aggiudicazione della gara buoni pasto e stipula del contratto;
- o ad emettere 85 ordini di accreditamento ai funzionari delegati per indennità di amministrazione al personale comandato ed indennità ai commissari agli Usi Civici, 42 ordini di pagare sul capitolo 1421 per il versamento IRAP alle regioni, n. 235 ordini di pagare per Gettoni di presenza liquidati per la sorveglianza dei concorsi e compensi ai componenti delle commissioni; 517 ordini di pagare per indennità fisse ai componenti T.S.A.P., alle commissioni di garanzia elettorale, per gettoni di presenza ai concorsi ed ai componenti degli uffici elettorali, per gettoni di presenza ai componenti degli uffici elettorali presso gli uffici giudiziari, 450 comunicazioni fiscali;
- o a liquidare interessi e rivalutazioni monetarie attraverso l'esame e lavorazione di 1.361 fascicoli, emissione di 22 provvedimenti di recupero a seguito di sentenze di 2° grado, 774 ordinativi di pagamento.

Per le attività amministrative connesse alla Segreteria del personale, sono state stipulate 16 convenzioni per la concessione di prestiti su delega, emessi 15 ordini di pagamento per il versamento IRAP e 75 ordini di accreditamento concernenti il funzionamento dei corsi di formazione istruiti presso le scuole o uffici di formazione collocati sul territorio, emessi circa 200 provvedimenti di spese di lite e rimborso spese legali, eseguiti circa 20 provvedimenti di sentenze di condanna per sorte capitale, concessi 300 sussidi al personale.

Per quanto concerne infine la pubblicazione del Bollettino Ufficiale sono stati pubblicati 24 bollettini ufficiali ed un indice annuale per un totale di 8.900 atti pubblicati.

DIREZIONE GENERALE PER LA GESTIONE E LA MANUTENZIONE DEGLI UFFICI E DEGLI EDIFICI DEL COMPLESSO GIUDIZIARIO DI NAPOLI

Si espongono sinteticamente le attività di maggiore interesse svolte dalla Direzione generale nell'anno 2013.

Riforma della geografia giudiziaria. Attuazione in relazione agli uffici di Napoli

La riforma in questione ha notevolmente impegnato la Direzione Generale, stante la necessità di procedere al trasferimento ed alla nuova allocazione di ben 8 Sezioni Distaccate, accorpate in parte al Tribunale di Napoli ed in parte a quello, di nuova istituzione, di Napoli Nord. A ciò si è aggiunta la necessità di assicurare la sistemazione di tutte le unità di personale UNEP ivi esistenti presso la Corte d'Appello di Napoli.

Si sono quindi in primo luogo assicurati gli spazi necessari per l'attività corrente, mediante sistemazioni interne al Nuovo Palazzo di Giustizia e, come nel caso dell'Ufficio UNEP, attraverso veri e propri interventi di risistemazione di locali aventi in origine diversa destinazione. In secondo luogo è stato in gran parte risolto il problema della sistemazione degli atti di archivio, e ciò sia utilizzando arredi (archivi compattabili) esistenti presso gli uffici soppressi, che mediante interventi di sistemazione ed adeguamento funzionale di nuovi locali assegnati al Tribunale di Napoli (Archivi di Via Reggia di Portici e nuovo locale archivio realizzato all'interno del Nuovo Palazzo di Giustizia, mediante riduzione dello spazio destinato alle autovetture di servizio).

Si segnalano peraltro le economie realizzate in conseguenza del fatto che gli arredi in esubero, a seguito delle operazioni di accorpamento, sono stati utilizzati presso il Tribunale di Napoli Nord, a seguito di cessione da parte del Tribunale di Napoli.

La situazione si presenta quindi allo stato priva di sostanziali criticità logistiche, potendosi prevedere una ordinata integrazione nei prossimi mesi all'interno del Nuovo Palazzo di Giustizia anche degli uffici

attualmente in funzione ex art. 8 del D.Lgs 155 del 2012 (sedi di Casoria, Marano ed Ischia).

Messa in opera del nuovo ufficio giudiziario di Napoli Nord

A seguito di apposita delega, il Direttore Generale, avvalendosi della struttura tecnica, amministrativa e contabile esistente presso la Direzione Generale, nonché della collaborazione del CISIA di Napoli per gli aspetti informatici, ha curato l'avvio del nuovo ufficio giudiziario. L'attività è stata estremamente complessa, sia per l'estrema brevità del tempo a disposizione rispetto alla data di avvio in esercizio (settembre 2013) sia per il gran numero di soggetti con i quali è stato necessario interloquire (Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Agenzia del Demanio, Comune di Aversa) e creare distinti rapporti amministrativi e convenzionali.

Di grande complessità è stata anche l'attività contabile (si è riusciti, mediante assegnazione al DAP, ad utilizzare risorse diversamente destinate ed in scadenza alla fine dell'anno corrente) e quella logistica, essendosi provveduto a tutta l'attività tecnica e contrattuale relativa agli interventi di adeguamento da effettuare ed agli acquisti di arredi e materiali da utilizzare sin dall'avvio. Anche in questo caso preme sottolineare le economie realizzate mediante l'utilizzo di arredi esistenti presso altri Tribunali del Distretto (es. Tribunale di Sant'Angelo dei Lombardi e Tribunale di Avellino - Sezione Distaccata di Cervinara).

Sia il Tribunale che la Procura di Napoli Nord sono quindi regolarmente in esercizio dal settembre 2013, anche se sono ancora in corso una serie di interventi volti a risolvere le ordinarie criticità collegate ad una situazione di partenza quale quella che si è evidenziata.

Principali progetti in corso riguardanti l'edificio di Castel Capuano

E' stata avviata una proficua collaborazione con la Direzione Generale del Personale e della Formazione, che ha consentito l'avvio, presso la Scuola di Formazione sita all'interno dell'edificio, di una serie di seminari di formazione per gli uffici da ultimo selezionati per la partecipazione al progetto "Best Practices". Sono inoltre in corso contatti avanzati per lo svolgimento nell'anno 2014, presso la medesima struttura, di alcuni corsi internazionali organizzati dalla Scuola Superiore della Magistratura. Dal punto di vista logistico, sono stati ultimati e definiti i complessi progetti di ristrutturazione dell'edificio con fondi UE nell'ambito del PON Sicurezza e del Progetto Unesco per la città di Napoli, che vedranno l'avvio nel 2014.

Principali interventi impiantistici ed edilizi in corso

Oltre a quanto già sopra segnalato ed alla realizzazione, oramai ultimata, del nuovo locale Archivio per la Corte d'Appello (anche in questo caso mediante utilizzo di parte del locale garage) nonché dei nuovi impianti per l'edificio di Caserma Garibaldi, sede dell'ufficio del Giudice di Pace, si segnala l'intervento di grande complessità relativo all'efficientamento energetico del Nuovo Palazzo di Giustizia e dell'edificio della Procura della Repubblica.

Si tratta di un progetto che prevede uno stanziamento da parte del Ministero dell'Ambiente di circa 40 milioni di Euro, di grande complessità. Sono state ultimate nel corso del 2013 le attività, affidate ad Invitalia S.p.A. con apposita convenzione, di Diagnosi energetica a valere sugli interventi già proposti per un valore massimo di € 4.000.000,00 per la realizzazione delle diagnosi energetiche complete di stima della *carbon footprint* e *post operam*, la redazione di progetti preliminari e definitivi degli interventi di efficientamento energetico nonché le connesse attività tecniche funzionali al completamento delle fasi di progettazione.

Essendo ultimate quindi tutte le fasi propedeutiche all'avvio delle gare da parte del Provveditorato alle OO.PP. di Napoli, si prevede l'avvio dei lavori per il 2014.

NOTE

¹ Al 10 novembre 2013, i professionisti registrati sono complessivamente 368.000, lo "scarico" delle APP è pari a 90.000, gli accessi *on line* ai registri, fino a 9 milioni alla settimana.

² In media, il risparmio è di circa € 3.541.800 al mese; la stima di 42 milioni di risparmio annuo è pari a circa la metà della spesa informatica per la giustizia nel 2012. Calcolo effettuato sul costo medio ipotetico di € 7,00 a comunicazione tradizionale tramite ufficiali giudiziari, prudenzialmente moltiplicato per la metà delle comunicazioni elettroniche effettuate, considerato che lo strumento è utilizzato al momento anche oltre i casi d'obbligo, per volontà delle cancellerie, che lo trovano comodo per tenere informati i professionisti.

³ Si tratta del totale dei provvedimenti - sentenze, ordinanze, decreti, verbali di udienza - in formato nativo digitale (documenti elettronici firmati e depositati digitalmente), prodotti da 1600 giudici civili sul totale di 2800 dei potenziali destinatari (giudici civili di tribunali e corti d'appello) della *consolle* del giudice civile, lo strumento reso disponibile dal Ministero della Giustizia, disegnato e progettato da

magistrati per i magistrati.

⁴ Si consideri che nel periodo 1.1.13-10.11.13, pari a 10 mesi e 10 giorni, i provvedimenti elettronici depositati dai magistrati sono stati complessivamente n. 517.486. I dati sono reperibili all'URL <http://pst.giustizia.it/PST/resources/cms/documents/PctDiffusNov13bisdi2.pdf>.

⁵ Il dato è sicuramente sottostimato e soggetto a oscillazioni non casuali. La maggior parte degli uffici, infatti, procede alla iscrizione informatica di tali titoli senza alcuna sistematicità. Ulteriori problemi di correttezza nella registrazione informatica degli eventi rendono difficile il monitoraggio dell'esito (revoca o archiviazione) di tali titoli.

⁶ In demografia si definisce coorte un gruppo di individui identificati da un evento comune vissuto nello stesso anno.

Ministero della Giustizia

Percorsi chiari e precisi, un tuo diritto

[Home](#) » [Itinerari a tema](#) » [Inaugurazione anno giudiziario](#) » [Relazione del Ministero](#)

Relazione sulla amministrazione della Giustizia nell'anno 2013 - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

aggiornamento: 24 gennaio 2014

Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2014

Indice

- o [Popolazione carceraria](#)
- o [Nuovo modello detentivo](#)
- o [Lavoro](#)
- o [Salute](#)
- o [Ospedali psichiatrici giudiziari](#)
- o [Detenuti affetti da disagio psichico](#)
- o [Istruzione](#)
- o [Attività culturali e ricreative](#)
- o [Tossicodipendenti](#)
- o [Esecuzione penale esterna](#)
- o [Il D.A.P. e la dimensione internazionale](#)
- o [Piano Carceri](#)

POPOLAZIONE CARCERARIA

1. L'attività dell'intero anno è stata segnata dalla sentenza dell'8 gennaio 2013 Torreggiani che ha imposto il rispetto di una proporzione minima tra numero dei detenuti e spazio vitale di cui essi dispongono nel carcere.

La capienza regolamentare complessiva degli istituti penitenziari italiani, misurata convenzionalmente secondo il parametro di 9 mq a persona fissato dal decreto del Ministro della Sanità in data 5.7.1975 con riferimento agli ambienti di vita delle abitazioni di civile abitazione (nelle stanze più grandi per ogni detenuto in più è previsto uno spazio ulteriore di 5 mq) è oggi di **47.599** posti, ma il dato subisce una flessione abbastanza rilevante (quantificabile in circa 4.500 posti regolamentari) per il mancato utilizzo di spazi a causa degli ordinari interventi di manutenzione o di ristrutturazione edilizia.

Nell'ambito del cd. "Piano carceri" sono stati realizzati e sono in corso di realizzazione complessivamente n. 12.324 posti detentivi (5.012 dei quali già consegnati tra il 2012 e il 2013), tra lavori di completamento ed ampliamento, lavori di recupero e realizzazione di nuovi istituti.

Alla data del 4 dicembre 2013 erano presenti **64.056** detenuti, tra i quali 11.880 in attesa di primo giudizio, 12.049 condannati non definitivi e 38.828 definitivi e 1189 internati. Gli uomini 61.266, le donne 2.790, i cittadini italiani 41.641, gli stranieri 22.415.

2. L'esame statistico dei dati evidenzia una tendenza alla diminuzione della popolazione detenuta per effetto anche di alcuni provvedimenti legislativi adottati. In particolare si registra un

sostanziale decremento degli ingressi mensili (ad oggi quasi dimezzato), in corrispondenza dell'approvazione del recente D.L. n.78 del 1 luglio 2013 (convertito in legge 9.8.2013 n. 94) che ha introdotto, tra l'altro, rilevanti modifiche in materia di divieto di sospensione dell'ordine di carcerazione per i recidivi. Si può prevedere che la diminuzione della popolazione per effetto di questi provvedimenti sarà pari a circa 4.000 unità in un anno:

Diminuzione detenuti
anni 2012-2013

mese	italiani	stranieri	totale detenuti
30/11/2012	42.732	23.797	66.529
31/12/2012	42.209	23.492	65.701
31/01/2013	42.432	23.473	65.905
28/02/2013	42.476	23.430	65.906
31/03/2013	42.395	23.436	65.831
30/04/2013	42.479	23.438	65.917
31/05/2013	42.621	23.265	65.886
30/06/2013	42.795	23.233	66.028
31/07/2013	42.129	22.744	64.873
31/08/2013	41.957	22.878	64.835
30/09/2013	41.988	22.770	64.758
31/10/2013	41.737	22.586	64.323
30/11/2013	41.613	22.434	64.047

Un qualche effetto ulteriore potrà prodursi anche con l'approvazione del disegno di legge n. 925, attualmente in discussione al Senato, che prevede l'introduzione della detenzione e gli arresti domiciliari per i delitti puniti con la reclusione fino a sei anni (il numero dei possibili destinatari della norma potrebbe essere di circa 4.000) e, nei procedimenti per reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni (in questo caso la previsione non avrebbe alcun riflesso significativo sulla potenziale popolazione carceraria in quanto i detenuti ristretti per reati puniti con pena edittale pari o inferiore ai quattro anni sono un numero irrisorio: 977 al 18 febbraio 2013).

3. Per quanto riguarda i detenuti in custodia cautelare, il 14.10.2013 (quando il totale era di 64.564 detenuti, i definitivi erano 38.625 e i detenuti internati 1.195) essi erano 24.744 (12.348 in attesa del giudizio di primo grado, 6.355 in attesa del giudizio di appello, 4.387 ricorrenti in cassazione e 1.654 con posizione mista). Premesso che raramente un detenuto risponde di un solo reato e si deve tenere conto della complessità delle posizioni giuridiche risultanti dal cumulo di diverse sentenze (per cui il numero di reati è di gran lunga superiore al numero dei detenuti presenti, con una media approssimativa di circa 3 reati per ogni detenuto), emerge che il reato per il quale è ristretto il maggior numero di detenuti in custodia cautelare è quello di produzione e spaccio di sostanze stupefacenti: 8.657; 3.564 devono rispondere del reato di rapina; 2.792 del reato di omicidio volontario; 1.982 del reato di estorsione; 1.824 del reato di furto; 1.107 del reato di associazione di stampo mafioso; 809 del reato di ricettazione; 709 del reato di violenza sessuale; 356 del reato di associazione per delinquere; 320 del reato di maltrattamenti in famiglia; 137 del reato di sequestro di persona; 100 del reato di atti sessuali con minori; 83 del reato di lesioni personali volontarie; 74 del reato di istigazione, sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione; 48 di reati contro l'amministrazione della giustizia; 33 del reato di bancarotta; 33 del reato di insolvenza fraudolenta; 32 dei reati di peculato, malversazione ecc.; 26 del reato di strage; 11 del reato di truffa.

4. Se si osservano i dati numerici di incremento della popolazione detenuta negli ultimi quindici anni e, parallelamente, si ha riguardo alla crescita degli stranieri detenuti, è possibile notare che la crescita assoluta della popolazione detenuta corrisponde in massima parte all'incremento della presenza di stranieri. Le differenze linguistiche, culturali e di religione e le difficoltà di comunicazione rendono molto difficile l'inserimento dei detenuti stranieri in una comunità di convivenza complessa come il carcere ed è scarsa la possibilità di incidere significativamente sul loro recupero. Il principio costituzionale del trattamento è infatti fondato sulla costruzione di un percorso di reinserimento nella società e i detenuti stranieri, espiata la pena, nella grande maggioranza dei casi non avranno la possibilità di risiedere stabilmente e legalmente nel territorio dello Stato. Occorre altresì considerare che gli stranieri, per la carenza di legami con il territorio, riescono con molta

difficoltà ad accedere alle misure alternative al carcere che costituiscono, per i detenuti italiani, un rilevante strumento di avvio verso l'integrazione.

Nel corso dell'anno la Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati, che contiene l'esposizione in termini chiari e semplici del regime al quale il detenuto è sottoposto, i diritti che gli spettano e i doveri ai quali deve conformarsi, al fine di garantire un più completo esercizio dei propri diritti e la maggiore consapevolezza delle regole che conformano la vita nel contesto carcerario, è stata tradotta in 10 lingue e diffusa in tutti gli istituti penitenziari. E' in previsione altresì la dotazione di tutti gli Istituti di telefoni a scheda, e progressivamente la possibilità di chiamare anche numero di telefonia mobile, e in questo modo potranno essere facilitati proprio i rapporti fra i detenuti stranieri e i loro familiari.

5. Per quanto riguarda la provenienza dei detenuti stranieri, pur essendo oltre 140 i Paesi di provenienza dei detenuti stranieri definitivi per un numero complessivo di 12.541, grande parte di essi provengono da poche nazioni: Marocco 2583; Tunisia 1572; Algeria 336; Nigeria 453; Senegal 235; Egitto 220; Albania 1576; Romania 1.931.

Va riconosciuta l'importanza di accordi di cooperazione con gli Stati che si affacciano sul Mediterraneo per il trasferimento dei detenuti in esecuzione di pena in relazione al quale però occorre avere ben presenti gli ostacoli rappresentati dalle condizioni di detenzione e la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che ha ravvisato la violazione dell'art. 8 (*Diritto al rispetto della vita privata e familiare*) della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (cfr. da ultimo sentenza Hamidovic c. Italia del 4.12.2012) in tutti i casi in cui gli interessati hanno acquisito, nello Stato di accoglienza, legami personali o familiari che rischiano di essere gravemente lesi nel caso in cui venga applicata ad essi una misura di allontanamento. Il tema del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziali è particolarmente rilevante. Recentemente sono ripresi i contatti con l'Albania ed è stato concordato il trasferimento per l'esecuzione della pena di un primo gruppo di circa 100 detenuti albanesi ristretti negli istituti italiani.

Lo scorso 11 dicembre 2013 in Romania è stata pubblicata la legge n.300/2013 che ha recepito alcune rilevanti Decisioni Quadro tra cui la 909/2008/GAI sul trasferimento delle persone condannate, che prevede una procedura semplificata per la quale non è richiesto il consenso del detenuto al trasferimento. L'Italia è stato il primo Paese a recepire la decisione quadro 2008/909/GAI con d.lgs. 7 settembre 2010 n. 161. E' di tutta evidenza l'importanza dell'adozione di questa legge, che, in vigore dal 25 dicembre 2013, nell'ambito della collaborazione tra Stati membri dell'Unione Europea, offre maggiori opportunità di trasferire i detenuti rumeni nel loro Paese di origine, ove sono i loro legami sociali, familiari (e affettivi in genere), culturali e linguistici, nella prospettiva di un più ampio ed incisivo processo di responsabilizzazione e di rieducazione al fine del reinserimento.

6. Sempre al fine di contribuire al processo di risocializzazione e di reinserimento nel contesto sociale cui il detenuto appartiene dovrebbe trovare finalmente piena attuazione la disciplina prevista dall'art. 15 della legge 189/2002 (che ha novellato l'art. 16 della legge 286/1998) nei casi in cui sia stata irrogata allo straniero la sanzione sostitutiva dell'espulsione ovvero quando la sanzione dell'espulsione, alternativa alla detenzione, sia stata emessa dal magistrato di sorveglianza nei confronti dello straniero che deve scontare una pena residua non superiore a due anni per reati diversi da quelli di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), c.p.p.. Questa legge è purtroppo scarsamente applicata e nel 2011 sono stati espulsi soltanto 896 detenuti stranieri a fronte di 7.642 detenuti nelle condizioni per esserlo. La giusta (e doverosa) applicazione della legge concorrerebbe a risolvere il gravissimo problema del sovraffollamento delle nostre carceri, oltre ad agevolare il detenuto stesso che nel Paese di origine può trovare migliore integrazione dopo la fine della pena. In merito l'Amministrazione Penitenziaria ha avviato una interlocuzione con il Ministero dell'Interno affinché sia predisposta una procedura operativa (già in corso di sperimentazione) in grado di assicurare la piena e tempestiva applicazione della norma. Si sta anche ragionando di modifiche normative finalizzate a migliorare e ampliare la portata dell'espulsione come misura alternativa alla detenzione (ex articolo 16 T.U. immigrazione).

NUOVO MODELLO DETENTIVO

1. E' in fase avanzata di costruzione, la profonda e complessiva riorganizzazione del sistema penitenziario per realizzare una più razionale distribuzione dei detenuti nelle strutture e per

favorire la vita dei detenuti stessi nelle strutture, nella relazione con gli operatori e con gli altri detenuti. La realizzazione del nuovo modello organizzativo, fondato sull'attuazione dell'art. 115 del Regolamento di esecuzione (D.P.R. n. 230/2000) e la differenziazione dei circuiti detentivi, è stata avviata con circolari del 24 novembre 2011, 30 maggio 2012 e 29 gennaio 2013. Da ultimo la circolare del 22 luglio 2013 ha posto in risalto il richiamo all'art. 6 dell'Ordinamento penitenziario e al concetto di "carcere aperto" e la necessità di un'assunzione comune della responsabilità di risultato (artt. 2 e 4 del D.P.R. n. 230/2000). Con la stessa circolare sono stati delineati i contenuti della cd. *sorveglianza dinamica* in relazione alla quale la definizione dei dettagli e la formulazione di linee guida è demandata ai Provveditori regionali. Uno dei punti fondamentali al fine di avviare la realizzazione della sorveglianza dinamica è la differenziazione degli istituti penitenziari, da attuarsi secondo i criteri di diversa pericolosità dei soggetti e della loro posizione giuridica. Altro elemento fondamentale è quello di creare le condizioni affinché il detenuto trascorra la maggior parte del proprio tempo al di fuori della stanza detentiva, relegando quest'ultima a luogo di mero pernottamento e distinguendola dai restanti spazi dedicati alle attività trattamentali, all'interno dei quali andrà favorito in ogni modo l'intervento degli operatori appartenenti alle diverse professionalità, o anche dei volontari. In sintesi, siffatto utilizzo degli ambienti, adottato anche da altri paesi europei, si ritiene possa rendere più efficaci le operazioni di controllo, consentendo al contempo di incrementare le attività trattamentali ed innalzare i livelli di sicurezza. Inoltre, per quanto attiene il Corpo di Polizia penitenziaria - oggi spesso relegato a compiti di mera apertura e chiusura delle porte -, l'obiettivo è quello di portare tale personale a prestare servizio in posti fissi all'esterno delle sezioni detentive, presidiando i punti nevralgici dell'istituto ed i varchi verso l'esterno ed effettuare, costituiti in pattuglie, operazioni di controllo e governo del territorio, consentendo altresì la distribuzione delle responsabilità su livelli di responsabilità differenziati e di valutare il comportamento del detenuto sulla base di elementi concreti finalmente utilizzabili ai fini dell'osservazione e del trattamento ed alla valutazione della sua effettiva pericolosità. Con una più razionale distribuzione delle risorse disponibili (ed in particolare del personale di Polizia Penitenziaria), una più funzionale ed efficace classificazione degli istituti ed una valorizzazione del principio di territorialità della pena, saranno garantiti *"elevati livelli di sicurezza"* per l'applicazione dei circuiti di sicurezza ed *"elevati livelli di trattamento"*.

Nei prossimi mesi queste soluzioni organizzative consentiranno di risolvere le criticità esistenti riguardanti la socialità in carcere e la dignità delle condizioni detentive. Si giungerà alla realizzazione di istituti e/o sezioni da definire *"a custodia attenuata"* ove saranno attuate modalità di controllo in *"sorveglianza dinamica"*. In tutti gli istituti saranno ampliati gli orari di apertura delle celle nelle sezioni di Media Sicurezza, che non potranno essere inferiori alle otto ore giornaliere, e sarà realizzata una disciplina più razionale delle visite e delle telefonate con conseguenti interventi strutturali (rimozione banconi, abolizione schermature).

L'adozione di modalità nuove di realizzazione della custodia richiede una tecnologia diversa, una diversa regolamentazione dell'attività di servizio e una crescita professionale del personale, che sarà più motivato e sottoposto a minori tensioni e che dovrà essere capace di definire una corretta relazione con il detenuto. Il risultato di questa trasformazione sarà quindi anche un miglior impiego del personale.

L'apertura riguarda tutte le sezioni (ad esclusione di quelli detenuti nelle sezioni di Alta Sicurezza e in regime di 41-bis) e entro il mese di maggio 2014 i detenuti di tutti gli istituti penitenziari potranno permanere almeno 8 ore al giorno fuori della loro cella. L'obiettivo è quindi quello di ampliare l'*"offerta trattamentale"* ed accrescere il senso di responsabilità del detenuto.

L'assegnazione agli istituti di pena dei detenuti appartenenti al circuito della media sicurezza, dal punto di vista territoriale, viene disposta sulla base di quanto prevedono gli artt. 14 e 42 O.P. che privilegiano *"il criterio di destinare i soggetti in istituti prossimi alla residenza delle famiglie"*.

La maggior parte dei detenuti che hanno fatto ingresso negli istituti penitenziari, provenienti dalla libertà, hanno riguardato quattro regioni: Lombardia, Campania, Lazio e Sicilia e, in particolare, con riferimento alle prime tre regioni, gli ingressi dalla libertà hanno interessato le case circondariali di Milano San Vittore, Napoli Poggioreale e Roma Regina Coeli. Quattro regioni, quindi, hanno assorbito quasi il 50% del totale degli ingressi dalla libertà. Il notevole flusso in entrata, dunque, la cui distribuzione temporale non è possibile predeterminare, fa sì che in queste regioni e in particolare, nelle aree metropolitane più popolate di esse, gli istituti destinati all'accoglienza dei soggetti provenienti dalla libertà soffrano costantemente di una rilevante condizione di sovraffollamento, soprattutto nel circuito della media sicurezza. Per risolvere il problema si è provveduto ad ampliare la capacità ricettiva delle regioni interessate

attraverso l'acquisizione di nuovi posti detentivi in attuazione del piano carceri, nonché attraverso la diversa dislocazione sul territorio delle sezioni destinate ai detenuti AS. Peraltro, gli ingressi dalla libertà sono stati contenuti all'interno delle stesse regioni, limitando la necessità di movimentare le persone detenute fuori dal distretto regionale.

2. La realizzazione di questo nuovo sistema penitenziario, con il rilievo conferito agli spazi comuni e alle attività trattamentali, renderà più vivibile l'esperienza del carcere e consentirà di ridurre il disagio dei detenuti che troppo spesso conduce ad azioni di autolesionismo o suicidio. In proposito si è assicurata la diffusione delle linee guida approvate dalla Conferenza Unificata del 19 gennaio 2012 e si è provveduto a concordare protocolli con le realtà territoriali che siano in grado di dare il proprio contributo per sollevare i detenuti da situazioni di grave disagio (Regioni, Sanità, Terzo Settore).
Si è proseguito inoltre nell'attività di monitoraggio, che era stata avviata dal giugno 2012, delle condotte manifestazione di particolare disagio quali atti di autolesionismo, tentativi di suicidio e sciopero della fame, anche al fine di individuare i detenuti che si trovano ristretti in situazioni che integrano forme di "trattamento inumano e degradante" perché non adeguate alle loro condizioni fisiche (disabilità, obesità, cecità) e sotto la soglia di dignità. Ciò al fine di farne segnalazione al Magistrato di Sorveglianza per l'eventuale differimento dell'esecuzione della pena e altri provvedimenti opportuni.
Dal momento di avvio del monitoraggio di giugno 2012, l'Ufficio per l'attività ispettiva e del controllo ha verificato in totale 24.061 eventi critici di cui 10.456 casi di autolesionismo, 1746 tentativi di suicidio e 11.865 manifestazioni di protesta mediante astensione dal vitto, e al fine di trattare con tempestività e concretezza gli stati del disagio psicologico, psichico o della sfera emotiva, sono stati attenzionati 1280 eventi critici e 1.034 detenuti che sono stati ritenuti maggiormente esposti per le caratteristiche e la ripetizione di eventi di rilievo anche al fine di darne comunicazione agli uffici di Sorveglianza.
3. Per quanto concerne il regime detentivo speciale di cui all'art. 41 bis O.P., alla data del 9 dicembre 2013 vi erano sottoposti 706 soggetti. I Decreti Ministeriali di prima applicazione emessi nell'anno 2013 sono stati 44, quelli di riapplicazione a seguito di annullamento da parte del Tribunale di Sorveglianza 15, mentre risultano pari a n.257 quelli rinnovati. I decreti annullati sono stati n.12 mentre quelli revocati a seguito di intrapresa attività di collaborazione sono stati n. 9.
In ordine all'organizzazione del circuito di alta sicurezza si segnala che il piano di riorganizzazione generale dei circuiti regionali, ai sensi della circolare GDAP-0206745 del 30.05.2012 e successive, in fase di attuazione, prevede la progressiva cessione di diversi istituti e/o sezioni di alta sicurezza al circuito ordinario di media sicurezza. In particolare nel corso dell'anno 2013 si è già proceduto alla dismissione di alcuni istituti e sezioni delle regioni Campania, Lombardia e Toscana per un totale di 774 posti. Al fine di garantire la ricettività dei detenuti alta sicurezza presenti negli istituti e/o sezioni oggetto di dismissione, sono stati dedicati al circuito alcuni istituti reclusori di nuova apertura (in particolare nella regione Sardegna) e incrementata la capienza di alcune sezioni di reclusione, nonché circondariali, già esistenti. I posti per il circuito a.s. sono stati necessariamente individuati nelle regioni non gravate da una particolare condizione di sovraffollamento, in considerazione del ridotto numero di ingressi dalla libertà, come nel caso indicato della Sardegna, rispetto a contesti territoriali con alta incidenza di criminalità, come quello della Campania e della Lombardia, che richiedono una maggiore disponibilità di posti per il circuito di media sicurezza.
4. In tema di detenzione femminile si sta provvedendo ad individuare gli istituti a custodia attenuata per le detenute madri, di cui alla legge 21 aprile 2011 n. 62 che prevede, a decorrere dal 1 gennaio 2014, la permanenza di madri con prole sino a 6 anni in custodia cautelare o detenzione presso Istituti a custodia attenuata per detenute madri, costruiti sul modello dell'ICAM di Milano, attiva dal 2007. Nel luglio 2013 è stato inaugurato il nuovo ICAM di Venezia, e sono in corso di predisposizione progetti per la costruzione di nuovi istituti a custodia attenuata, presso i Provveditorati del Piemonte, della Toscana, del Lazio e della Campania.
Si è provveduto altresì a tradurre le *UN Bangkok Rules on Women Offenders and Prisoners*, e il testo sarà pubblicato sul prossimo numero della Rassegna penitenziaria e criminologica, rivista quadrimestrale specializzata dell'Amministrazione Penitenziaria e verrà diffuso presso gli istituti penitenziari.

LAVORO

Sul tema del lavoro l'Amministrazione ha speso grandi energie sia attraverso la Direzione generale dei Detenuti e del Trattamento, sia attraverso l'autonoma gestione della Cassa delle Ammende. Per cercare di incrementare l'offerta occupazionale all'interno degli istituti penitenziari, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, puntando molto anche sul miglioramento della qualificazione professionale l'impegno dell'Amministrazione, ha agito in due direzioni:

- o verso l'esterno, con una costante azione di stimolo ed informazione, sensibilizzando il mondo dell'imprenditoria, della cooperazione, gli enti locali e il terzo settore, grazie anche alla costante collaborazione con il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali e promuovendo la cessione in comodato a terzi delle lavorazioni penitenziarie non utilizzate;
- o verso l'interno, rivolgendosi ai Provveditorati e agli istituti, fornendo indirizzi programmatici e ponendosi come stabile punto di riferimento per lo scambio e la conoscenza di esperienze di eccellenza e proposte innovative.

L'Amministrazione penitenziaria ha ricercato intese e collaborazioni con enti pubblici e privati ed associazioni di categoria cercando soluzioni che possano contemperare le esigenze della produttività e concorrenzialità con le esigenze della sicurezza, anche incidendo sui ritmi e gli orari che attualmente caratterizzano il lavoro penitenziario e spesso non si conciliano con gli orari della produzione. E' stato stipulato un protocollo d'intesa tra l'Amministrazione e Confcooperative Federsolidarietà per la divulgazione e applicazione della legge Smuraglia.

Di recente il Dipartimento ha partecipato ai lavori del Tavolo di partenariato per la programmazione dei fondi comunitari 2014-2020 e alcune delle priorità del Dipartimento in tema di inclusione socio-lavorativa sono state inserite nell'Accordo da presentare alla Commissione U.E. nell'ambito del Programma Nazionale plurifondo "Inclusione sociale" in accordo con il Ministero per lo Sviluppo Economico e con il Ministero del Lavoro.

Il numero dei detenuti lavoratori impegnati nella gestione quotidiana dell'istituto, al 30.6.2013 era di 9.645 unità (erano 9.773 al dicembre 2012). Per quanto riguarda i detenuti lavoratori non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria si vuole sottolineare che la legge 22.6.2000, n.193, c.d. "Smuraglia", che definisce le misure di vantaggio per le cooperative sociali e le imprese che vogliano assumere detenuti in esecuzione penale all'interno degli istituti penitenziari, ha aperto prospettive di sicuro interesse per il lavoro penitenziario. Si è passati infatti dai 644 detenuti assunti nel 2003 ai 1.128 del 2012. Progetti importanti sono stati realizzati per la valorizzazione dell'imprenditoria femminile con la creazione di una agenzia nazionale di coordinamento e l'istituzione del marchio Sigillo, il marchio del DAP con cui si certificano qualità ed eticità dei prodotti realizzati all'interno delle sezioni femminili di alcuni dei più affollati penitenziari italiani: San Vittore Bollate, Torino Lo Russo Cotugno e nelle sedi pugliesi di Lecce e Trani.

L'amministrazione nell'ambito della riorganizzazione generale degli istituti sta elaborando un progetto diretto ad accentrare la gestione dei fondi, assorbendo tutte le risorse da qualsiasi fonte provengano e poi allocandole in relazione a un piano nazionale che passa anche attraverso la creazione di spazi all'interno degli istituti idonei ad accogliere attività lavorative.

SALUTE

1. Per quanto attiene alla tutela della salute delle persone detenute, è intenso il dialogo e la collaborazione con le regioni e le ASL per garantire la pienezza di tale diritto, pur se con modalità e con risultati non sempre del tutto omogenei sul territorio nazionale. I Centri Diagnostici Terapeutici, allo stato, forniscono un'assistenza di bassa-media intensità assimilabile a quella fornita in ospedale in regime di *Day Hospital* e *Day Surgery* e nelle Residenze Sanitarie Assistite - RSA - con posti letto di riabilitazione e lungo degenza post acuzie per le patologie croniche invalidanti. I ricoveri per patologie acute debbono, invece, trovare una risposta qualitativamente adeguata presso le Unità Operative Ospedaliere (come per esempio i reparti di Medicina Protetta di Milano, Roma, Napoli, Viterbo, Catania, Palermo), dotate di proprio personale sanitario e di un nucleo permanente di Polizia Penitenziaria. Tali Unità di Medicina Protetta usufruiscono di tutti i servizi degli Ospedali pubblici dove sono allocate (dalle sale di rianimazione e terapia intensiva, ai reparti operatori, alla diagnostica per immagini, alla medicina di laboratorio) la cui realizzazione non è assolutamente ipotizzabile all'interno di

Istituti Penitenziari. Sono dotati di elevati standard di sicurezza che vanno dalle barriere fisiche ai controlli telematici e consentono un abbattimento di circa il 70% dei costi per il personale di piantonamento, se confrontati con le singole camere di degenza blindate che costituiscono ancora il modello più diffuso. Le articolazioni periferiche operano sempre più in sinergia con gli enti sanitari del territorio, per fare in modo che la tutela del diritto alla salute delle persone recluse sia garantito con le risorse della Regione e possibilmente all'interno degli istituti di pena del relativo territorio; ma qualora il presidio sanitario attivo nell'istituto non comprenda la risposta sanitaria adeguata, il detenuto viene ancora trasferito in altre sedi penitenziarie con più ampia organizzazione assistenziale intramuraria come quelle dotate di servizio di continuità assistenziale nelle 24 ore o di Centro Diagnostico Terapeutico - CDT.

2. E' in fase di completamento il programma di realizzazione di stanze attrezzate e di supporti per il superamento delle barriere architettoniche in ogni istituto che ne sia privo (in ogni sede una o due stanze per tipologia di sezione, distinte per uomini e donne), con il programma di promuovere la collaborazione di Regioni e A.S.L. perché sia assicurata l'assistenza ai detenuti con ridotta capacità motoria, al pari delle persone in stato di libertà.

OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI

L'art. 3 *ter* della Legge 17 febbraio 2012 n. 9, e successive modifiche, nel dettare nuove disposizioni per il definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, ha imposto alle Amministrazioni coinvolte una accelerazione nelle attività da porre in essere per compiere il delicato passaggio della gestione di soggetti ai quali è applicata la misura di sicurezza detentiva, in quanto autori di fatti costituenti "reato", da un sistema penitenziario-sanitario ad uno esclusivamente sanitario. Le Amministrazioni coinvolte - Ministero della Giustizia, Ministero della Salute e le Regioni - stanno operando in sinergia perché le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione a casa di cura e custodia siano eseguite esclusivamente all'interno di strutture sanitarie residenziali indicate con l'acronimo REMS (Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza). Quanto fin qui fatto è stato oggetto della recente Relazione che i due titolari dei dicasteri, Giustizia e Salute, hanno presentato al Parlamento. L'Amministrazione Penitenziaria ha proceduto alla riassegnazione degli internati nei territori di residenza ristabilendo il principio della territorialità e della vicinanza alla famiglia, ai luoghi di interesse affettivo, di cura e di assistenza, consentendo la possibilità di redigere i programmi terapeutico-riabilitativi individuali, favorendo ed agevolando la presa in carico da parte delle strutture sanitarie locali. L'insieme di tali attività ha determinato una progressiva e significativa diminuzione delle presenze dei soggetti ricoverati negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, che infatti sono passati da una presenza di 1370 internati nell'anno 2008 (presenza che ha raggiunto una punta massima di 1448 internati nel corso dell'anno 2010) all'attuale presenza di 879 internati. Recentemente è stata realizzata una sezione completamente "sanitarizzata" presso l'OPG di Barcellona Pozzo di Gotto per le ricoverate donne, residenti nelle Regioni meridionali che ancora sono ospitate nell'Ospedale Psichiatrico lombardo di Castiglione delle Stiviere. Le Regioni, da parte loro, hanno fatto pervenire al Ministero della Salute, entro il termine stabilito del 15 maggio 2013, i programmi di cui al comma 6 dell'art. 3 *ter* che sono risultati rispondenti alle disposizioni normative. Per l'unica Regione che non ha ancora ottemperato è stata richiesta ed attivata la procedura di Commissariamento (art. 3 *ter*, comma 9, della Legge 9/2012 e successive modifiche). Nell'accompagnare questo processo di superamento della concezione stessa dell'OPG sono state individuate, nell'ambito degli Istituti di Pena, sezioni dedicate alla tutela della salute mentale e al disagio detentivo a gestione sanitaria, ove approntare tutti quei presidi medico-sanitari che allevino il disagio e riescano a svolgere una azione preventiva che possa scongiurare la necessità della applicazione di una misura di sicurezza durante la detenzione. Nelle sezioni già realizzate sono assegnati, per il tempo strettamente necessario (trenta giorni) i detenuti che necessitano di osservazione psichiatrica per l'accertamento dell'infermità (art. 112 del D.P.R. 230/2000,) e a breve troveranno qui giusto ricovero i detenuti minorati psichici (art. 111 del D.P.R. 230/2000) e i detenuti cui sopravvenga l'infermità psichica nel corso della detenzione (art. 148 c.p.). L'Amministrazione Penitenziaria ha ottemperato a tutti gli obblighi posti dal legislatore e a quelli assunti negli Accordi sanciti in Conferenza Unificata, ma la complessità della procedura e la difficoltà di individuare e realizzare le nuove strutture sanitarie sostitutive non consentirà il completamento del processo nei tempi prefissati anche se buona parte del programma è già realizzato.

DETENUTI AFFETTI DA DISAGIO PSICHICO

La realizzazione di un nuovo sistema penitenziario che renderà più vivibile l'esperienza del carcere consentirà di ridurre il disagio dei detenuti che troppo spesso conduce ad azioni di autolesionismo o suicidio. In proposito, ritenendo questa Amministrazione responsabile dell'integrità e della dignità delle persone reclusi, è stata ripristinata l'Unità di monitoraggio degli eventi di suicidio (UMES), che ha già operato tra il 2001 e il 2003, con il fine di verificare l'andamento dei dati statistici e approfondire i singoli eventi di suicidio verificatisi (attraverso la conoscenza dei dati biografici di colui che si è tolto la vita e delle sue condizioni di detenzione) e di promuovere il lavoro integrato dell'intero staff che opera all'interno dell'istituto in raccordo con la Magistratura. Da sempre è stata dedicata una particolare attenzione all'organizzazione delle attività penitenziarie relative all'ingresso dei cd "nuovi giunti", nella consapevolezza che il passaggio dalla libertà al regime detentivo rappresenta un momento di particolare difficoltà per i detenuti e gli internati, soprattutto se alla prima esperienza di privazione della libertà. Il disagio della persona detenuta non coincide necessariamente con la patologia. L'ingresso e la permanenza in carcere, lo sviluppo delle vicende giudiziarie, l'allontanamento dalla famiglia o eventi a questa riconducibili possono condurre l'individuo a superare la "soglia di resistenza" alle difficoltà personali e ambientali. Gli elementi di rischio autolesivo possono risultare amplificati nei casi di soggetti tossicodipendenti o alcolodipendenti oppure affetti da disturbi psichiatrici. Le fasi dell'accoglienza, che si sviluppano attraverso le attività di immatricolazione, la visita medica, il colloquio con lo psicologo e il colloquio con il Direttore o un suo delegato, forniscono l'occasione per individuare gli specifici bisogni della persona e per orientare le conseguenti misure interne più appropriate, non escludendosi, nei casi più gravi, il coinvolgimento dell'Autorità Giudiziaria. In tali momenti emerge la necessità della collaborazione tra figure professionali appartenenti a diverse amministrazioni, per delineare un approccio sinergico nei confronti del recluso e predisporre interventi di tipo collegiale nella maggior misura possibile adeguati agli specifici bisogni dell'individuo. Nell'ambito della "prevenzione cura e riabilitazione nel campo della salute mentale" di cui all'allegato A del d.p.c.m. 1.4.2008, oltre a diffondere le linee guida concordate in materia in sede di Conferenza Unificata, sono state individuate queste azioni da compiere:

- o l'attivazione di interventi di individuazione precoce dei disturbi mentali;
- o l'attivazione di specifici programmi mirati alla riduzione dei rischi di suicidio;
- o la cooperazione tra l'area sanitaria e l'area trattamentale, in modo che gli obiettivi trattamentali propri dell'Amministrazione Penitenziaria si possano coniugare con quelli della tutela e della promozione della salute mentale, attraverso gli interventi più adeguati sia a tutela della salute della persona sia a tutela della sicurezza sociale. Tale prassi deve essere attuata già al primo ingresso, tramite il servizio nuovi giunti e perseguita per tutto il periodo di permanenza nell'istituto di pena: per tale scopo vanno definiti protocolli e modalità di collaborazione tra gli operatori dei servizi di salute mentale e gli operatori del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Si tratta di indicazioni rivolte all'implementazione della presa in carico del disturbo mentale in tutti gli istituti penitenziari, dall'ingresso in istituto e nel corso della detenzione. In tutti gli istituti penitenziari è prevista la presenza di uno psichiatra o di un servizio psichiatrico diversamente articolato in relazione alla tipologia dell'istituto e ai bisogni di salute della popolazione detenuta presente.

E' stata attuata un'attività di monitoraggio (informazioni raccolte dalla "Sala Situazioni", articolazione dell'Ufficio per l'attività ispettiva e del controllo del Dipartimento) delle condotte che sono manifestazione di particolare disagio quali atti di autolesionismo, tentativi di suicidio e sciopero della fame, anche al fine di individuare i detenuti che si trovano ristretti in situazioni che integrano forme di "trattamento inumano e degradante" perché non adeguate alle loro condizioni fisiche (disabilità, obesità, cecità) e sotto la soglia di dignità. Ciò al fine di farne segnalazione al Magistrato di Sorveglianza per l'eventuale differimento dell'esecuzione della pena e altri provvedimenti opportuni. L'Ufficio Studi del DAP è *project leader* del Progetto Europeo MEDICS - *Mentally Disturbed Inmates' Care and Support* finalizzato alla redazione di un modello operativo che coniughi aspetti sanitari e penitenziari nella gestione di detti detenuti. Insieme ai tre Paesi partner, Gran Bretagna, Croazia, Catalogna, il progetto intende raccogliere dati, informazioni e soluzioni eventualmente adottate, nella gestione dei detenuti con disagio mentale, per riportare l'analisi dei contesti internazionali su un piano nazionale e prevedere la redazione del modello operativo condiviso, volto ad attivare interventi congiunti nell'accoglienza, cura e trattamento di detti detenuti, partendo proprio da una mappatura che rilevi il numero dei detenuti con disagio mentale e d'altro lato la natura di tale disagio (disturbo, patologia, doppia diagnosi, ecc.). All'esito dell'indagine nazionale e della ricerca e scambio transnazionali, si procederà a delineare il modello trasferibile per l'accoglienza, la cura ed il trattamento riabilitativo dei detenuti con disagio mentale.

ISTRUZIONE

In attuazione del Protocollo d'intesa siglato il 23 ottobre 2012 dal Ministro della Giustizia e il M.I.U.R. che riconosce la specificità della formazione e dell'istruzione in carcere, si è avviato un piano di iniziative finalizzato a favorire l'integrazione e l'inclusione sociale e lavorativa dei soggetti detenuti, minori e adulti con la revisione del modello organizzativo e di formazione sia del personale docente che degli operatori penitenziari coinvolti, rendendolo flessibile, diversificato e centrato sulla persona e su percorsi formativi strettamente correlati al mondo del lavoro in un'ottica di apprendimento e orientamento permanente. E' stato istituito il Comitato Paritetico Nazionale composto da cinque membri per ciascuno dei due Dicasteri ed è stata avviata una ricognizione della situazione esistente che consentirà, quale strumento di approfondimento, di decifrare i concreti bisogni dell'utenza e degli operatori verso i quali indirizzare la pianificazione delle future attività. In tal modo potranno emergere gli aspetti di peculiarità e le specifiche esigenze nei diversi settori, con riguardo in particolar modo all'organico dei docenti, alla formazione, all'organizzazione della didattica, al modello organizzativo, ai bisogni formativi dell'utenza, al rapporto di collaborazione tra le istituzioni coinvolte. Questa raccolta di dati diventerà periodica e sistematica. Al termine della ricognizione il Comitato si è posto l'obiettivo, anche sulla base dell'esame delle buone pratiche, della definizione di Linee guida per la definizione di percorsi educativi-formativi.

Per quanto riguarda l'istruzione universitaria è stata concordata con l'Università degli Studi di Padova una iniziativa per la redazione di linee guida che realizzino un sistema integrato nazionale di studi universitari con omogeneità di opportunità formative su tutto il territorio e al contempo favoriscano la diffusione della conoscenza del mondo penitenziario all'interno delle Università e, attraverso la riflessione del mondo accademico, alla comunità esterna. Il gruppo disciplinare maggiormente diffuso all'interno dei Poli universitari è quello politico-sociale con 27 corsi di laurea, seguito dal letterario con 21 corsi di laurea, da quello giuridico che vede attivi 18 corsi di laurea, dal gruppo agrario con 8 corsi di laurea, da quello di economico-statistico con 6 corsi di laurea, ed, infine, dai corsi di laurea afferenti ai gruppi disciplinari di ingegneria, linguistico, architettura, psicologico, informatico e matematico scientifico. In ogni caso ogni soggetto recluso in possesso dei requisiti di legge può iscriversi ad un corso universitario, pur in assenza della presenza di un "polo universitario interno". A completamento delle informazioni sullo specifico settore, si comunica che nell'anno scolastico 2011/2012 risultavano attivati n. 185 corsi di alfabetizzazione con n. 2663 iscritti di cui 2516 stranieri, n. 239 corsi di scuola primaria ai quali risultavano iscritti n. 3582 soggetti di cui stranieri 2755, n. 324 corsi di scuola secondaria di primo grado con n. 4962 iscritti di cui 2608 stranieri, n. 205 corsi di scuola secondaria di 2° grado ai quali risultavano iscritti 4693 soggetti di cui 1080 stranieri. Si segnala, inoltre, che in data 23 ottobre 2012 è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa tra Ministero della Giustizia e Ministero dell'Istruzione e, in base a quanto dallo stesso disposto, è stato costituito un Comitato attuativo paritetico, previsto dall'art. 6 del citato protocollo e composto da rappresentanti dei due Dicasteri. Per quel che concerne la formazione professionale al mese di dicembre 2012 risultavano attivati e completati nel semestre n. 212 corsi professionali frequentati da n. 2340 corsisti di cui n. 996 stranieri.

ATTIVITA' CULTURALI E RICREATIVE

Per le attività culturali, ricreative e sportive si segnalano alcune significative esperienze ormai consolidate negli anni: la promozione di iniziative volte ad integrare le biblioteche interne degli Istituti penitenziari con le biblioteche del territorio (in base a specifici accordi interistituzionali); la partecipazione, sin dall'anno 2001, al MEDFILM Festival, attraverso la proiezione di cortometraggi realizzati all'interno degli Istituti penitenziari e mediante la partecipazione dei soggetti in esecuzione di pena in qualità di "giuria interna" ai fini della proclamazione del cortometraggio vincitore, di concerto con la giuria esterna formata da studenti di cinema provenienti dai Paesi dell'area del Mediterraneo; la promozione delle attività di natura artistico/espressiva attraverso la diffusione dei bandi di partecipazione a concorsi di poesia, scrittura, arti figurative etc.; la promozione della pratica sportiva sulla base dei protocolli d'intesa siglati con il CONI, l'AICS e con la UISP e la firma in itinere di un protocollo d'intesa con il CSI.

TOSSICODIPENDENTI

Già il T.U. 309/90 aveva affidato ai servizi sanitari territoriali esterni l'assistenza e la cura dei soggetti tossicodipendenti in stato di detenzione. L'Amministrazione Penitenziaria aveva integrato il servizio

del Ser.T. con l'istituzione di uno specifico presidio sanitario formato da un medico, uno psicologo ed un infermiere. Dall'1/1/2000 l'intera materia è transitata al Servizio Sanitario Nazionale - art. 8, c. 1 D.Lgs. 230/99. In data 31 luglio 2003, con l'assegnazione dei fondi alle Regioni, si è definitivamente conclusa la vicenda del transito delle risorse umane e finanziarie. Il personale, quindi, che prestava la propria attività professionale nei presidi organizzati da questa Amministrazione per coadiuvare i Ser.T. - T.U. 309/90, risulta ormai alle complete dipendenze del Servizio Sanitario Nazionale. Il ricorso alla misura alternativa dell'affidamento "terapeutico" (definitivo o provvisorio) per i detenuti tossicodipendenti è ancora modesto, con ripercussioni sul problema del sovraffollamento carcerario. Scarso l'accesso ai servizi di Comunità per la scarsità dei fondi a disposizione e insufficiente la presenza dei Ser.T. responsabili della presa in carico dei detenuti alcool o tossicodipendenti e della elaborazione di un programma di trattamento che poi deve essere valutato dalla Magistratura di Sorveglianza ai fini della concessione, risorse che peraltro vanno impiegate anche per i detenuti imputati che potrebbero essere beneficiari di analoghe misure extracarcerarie nel corso del giudizio. Così a volte la Magistratura di Sorveglianza non dispone delle relazioni sulle persone tossicodipendenti. I casi di concessione dell'affidamento terapeutico ex art. 94 dal 2010 ad oggi sono abbastanza costanti come si ricava dalla tabella che segue.

Casi in concessione di affidamento terapeutico

anno	dalla libertà	dalla detenzione	totale
2009	795	1362	2157
2010	962	2434	3396
2011	825	2291	3116
2012	985	2403	3388
I sem. 2013	532	1294	1826

Al 30 settembre 2013 risultano in carico agli UEPE 3.313 affidati ex art. 94 T.U. stupefacenti. Di questi gli stranieri sono circa 500.

Se si tiene conto dei detenuti definitivi accertati quali tossico o alcooldipendenti (circa 8.000 su 15.000 compresi i non definitivi) le concessioni rappresentano poco più di un terzo dei potenziali beneficiari. Vi è, quindi, uno scarso ricorso a un istituto, ciò che appare sorprendente se si pensa che la legge intendeva riconoscere la specificità del tossicodipendente guardando con favore alla soluzione extracarceraria, come è dimostrato dal fatto che, rispetto all'affidamento ordinario ex art. 47 O.P., l'art. 94 T. U. stupefacenti prevede la concessione della misura per pene detentive fino a 6 anni. La carenza di risorse umane e finanziarie porta a una selezione dei detenuti da prendere in carico, con esclusione quasi completa dei detenuti stranieri e spesso optando per gli italiani che hanno una pena breve da scontare.

Altro problema rilevato è l'aumento di soggetti con problematiche psichiatriche (soggetti a "doppia diagnosi") quale causa derivante o scatenante la tossico/alcool dipendenza, ciò che può rendere ulteriormente problematica la concessione della misura.

Per ovviare a questo stato di cose, con la collaborazione dei servizi pubblici per le tossicodipendenze, del Servizio sanitario regionale, degli enti territoriali, del terzo settore, del volontariato e delle comunità terapeutiche, l'obiettivo è quello di assicurare la fruizione precoce ai detenuti tossicodipendenti del beneficio della cura in misura alternativa e creare un costante e migliore flusso di uscita che, nell'evitare il ricrearsi di situazioni di sovraffollamento delle carceri che peggiorano la qualità della vita di tutti i detenuti, nel contempo possa fornire un'alternativa terapeutica valida. Sono perseguiti moduli di efficace collaborazione con le A.S.L. per i tossicodipendenti tratti in arresto e sono state concordate altresì linee di indirizzo con il Dipartimento Politiche Antidroga della Presidenza del Consiglio per rendere effettivi ed efficaci su tutto il territorio nazionale i flussi di accesso alle Comunità terapeutiche in regime di misure alternative al carcere, implementando l'informatizzazione della rilevazione delle disponibilità e snellendo la procedura di ingresso. Non è trascurata la formazione del personale dell'Amministrazione Penitenziaria perché l'acquisizione di conoscenze anche di base è uno degli elementi più importanti della politica di contrasto alle droghe anche nelle carceri.

L'adeguamento alle direttive europee, che per i condannati tossicodipendenti privilegiano l'affidamento terapeutico rispetto al ricorso alla detenzione intramuraria, deve indurre il legislatore a potenziare per queste categorie di soggetti la possibilità del ricorso a misure alternative al carcere, in specie alle comunità terapeutiche, ricorso spesso ostacolato da carenze finanziarie.

ESECUZIONE PENALE ESTERNA

Al fine di incrementare l'applicazione delle misure alternative si è provveduto a:

- o rafforzare i rapporti con le Regioni, gli Enti Locali, il Terzo Settore, il Volontariato ed i rappresentanti dell'imprenditoria locale per favorire il reinserimento socio-lavorativo dei soggetti in esecuzione penale interna ed esterna, nonché il potenziamento del ricorso per i soggetti tossicodipendenti all'affidamento in prova terapeutico;
- o una nuova organizzazione nella gestione dell'esecuzione penale esterna, rivedendone l'attuale assetto organizzativo monoprofessionale ed integrando altre professionalità che rafforzino la concreta azione di controllo e sostegno nella gestione dell'esecuzione della pena nel territorio;
- o reingegnerizzare i processi organizzativi per il rilevamento dei dati statistici ed il monitoraggio delle attività degli Uffici regionali e locali di esecuzione penale esterna;
- o coinvolgere l'opinione pubblica in ordine all'efficacia delle misure alternative alla detenzione sull'abbattimento della recidiva, al fine di limitare il più possibile i rischi per la collettività e per favorire da parte della Magistratura di Sorveglianza la concessione di tali misure.

Si segnala l'attività di sensibilizzazione svolta dalla competente Direzione Generale nella stipula a livello locale delle convenzioni con i Tribunali Ordinari e gli Enti Locali e/o Cooperative Sociali nel numero di 989 per favorire l'esecuzione della sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità per un numero di 3787 utenti. I dati sono relativi ai casi in corso al 30 novembre 2013.

Sul fronte dei Fondi Strutturali Europei si è cercato di ottenere nella programmazione 2014-2020 una linea di finanziamento dedicata al sistema dell'esecuzione penale nel suo complesso. E' stata presentata, infatti, al competente Dicastero che si occupa della formulazione dell'Accordo di partenariato per la programmazione dei fondi strutturali 2014-2020, la candidatura del Ministero della Giustizia quale Autorità di Gestione di un istituendo Programma Operativo Nazionale *ad hoc*, volto all'adeguamento dell'intero sistema Giustizia, ai parametri europei per favorire lo sviluppo del Paese, garantendo maggiore efficienza, efficacia ed economicità nella gestione del settore giudiziario e penitenziario.

Ci si propone altresì di supportare la realizzazione o il consolidamento di un forte partenariato socio-economico-istituzionale a livello locale, favorendo l'azione concertata tra tutti coloro che sul territorio si occupano della realizzazione di interventi mirati non soltanto alla lotta alla criminalità, ma anche della programmazione e progettazione di misure di contrasto all'esclusione sociale per il reinserimento socio-lavorativo dei soggetti in esecuzione penale. Il relativo accordo è stato selezionato quale buona prassi a livello transnazionale, rientrando tra le progettualità che il FORMEZ ha individuato nell'ambito del progetto *DIESIS Development and Innovation in Europe of a Social Inclusion System*, finanziato dal PON Governance Azioni di sistema 2007-2013, volto allo scambio di buone prassi con gli altri Paesi Membri UE.

La multi professionalità negli interventi di servizio sociale è stata perseguita in particolare attraverso il Progetto Mare Aperto ed il Progetto Master, con l'obiettivo di migliorare la qualità dell'attività di osservazione attraverso lo sviluppo di un metodo multiprofessionale ed il potenziamento della presenza degli esperti psicologi negli Uepe, pervenendo ad una più approfondita valutazione del livello di rischio e di recidiva.

Il progetto "Valutazione, in fase di indagine, del livello del rischio di recidiva nei condannati richiedenti una misura di comunità", in collaborazione a titolo gratuito con l'Università degli Studi di Sassari, è volto alla valutazione del livello di rischio di recidiva e di bisogno nei condannati che chiedono di essere ammessi a beneficiare di una misura alternativa alla detenzione o di comunità, in linea con quanto avviene ormai da tempo in molte realtà europee. Nell'ambito delle attività di ricerca comparata a livello internazionale, sin dal 2011 la Direzione Generale partecipa al partenariato per l'attuazione del Progetto - cofinanziato dalla Commissione Europea - denominato "Freedom Wings", (*Identification and dissemination of European best practices about the restorative justice and evaluation of the role and application of the mediation and the alternative measures in the EU member states*) con l'Università degli Studi di Sassari. Tale Progetto mira all'identificazione, alla raccolta, alla promozione e alla diffusione di buone prassi a livello transnazionale in materia di programmi di giustizia riparativa, di mediazione penale e di misure alternative alla detenzione.

IL DAP E LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE

E' stata curata la partecipazione di rappresentanti dell'Amministrazione Penitenziaria ad eventi internazionali all'estero e, in particolare, della partecipazione del Capo Dipartimento alla 18^a CDAP (Bruxelles, 26-29 novembre 2013), della delegazione DAP al primo Congresso mondiale della Probation (8-10 ottobre 2013), e della rappresentanza italiana al *Conseil de Coopération Pénologique* (PC-CP), al Comitato Europeo dei Problemi Criminali (CDPC), organismi del Consiglio d'Europa con competenza in

materia penitenziaria e alla Confederazione Europea della Probation (CEP). E' stato curato altresì lo scambio di dati e informazioni sulla materia penitenziaria con le Amministrazioni penitenziarie straniere, nonché con Enti ed Organismi internazionali ed è stato curato il contributo del DAP alle Statistiche Penali Annuali del Consiglio d'Europa (SPACE I e SPACE II). E' stata altresì elaborata la risposta al Rapporto del CPT relativo alla visita in Italia nell'anno 2012, al rapporto del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui Diritti umani dei Migranti nonché la difesa del Governo italiano in relazione ai ricorsi dei detenuti innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

PIANO CARCERI

Le finalità del Piano carceri

Il piano di interventi per la realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie, per l'adeguamento ed il potenziamento di quelle esistenti, cosiddetto "Piano carceri" ¹, prevede l'aumento della capacità ricettiva del sistema penitenziario nazionale attraverso l'attivazione di strutture progettate ispirandosi ad un diverso ed inedito modello di edilizia carceraria in grado di poter offrire una vivibilità maggiore, con spazi pensati in funzione della tipologia dei detenuti che dovranno ospitare, delle relative esigenze trattamentali, nonché per favorire l'attuazione di metodi e forme di vigilanza di maggiore efficienza da parte della Polizia Penitenziaria.

Attraverso tale percorso, il concetto di edilizia penitenziaria si salda indissolubilmente con le discipline esistenti e con le altre riforme di sistema, dando vita ad una strategia che opera in maniera integrata su più livelli:

- o tutela della persona umana e miglioramento delle condizioni di permanenza per i ristretti;
- o miglioramento delle condizioni di lavoro presso le strutture carcerarie;
- o valorizzazione del patrimonio immobiliare carcerario;
- o ammodernamento generale delle infrastrutture e incremento dell'utilizzo di nuove tecnologie per rendere più efficiente il sistema.

In sintesi, un modello tecnicamente e funzionalmente adatto a favorire la rieducazione del detenuto, supportato nel percorso di riabilitazione ed assistito in tutte le fasi della detenzione, che consente di poter migliorare la qualità degli spazi allo stesso destinati e la gestione delle attività svolte al loro interno, senza sacrificare i livelli di sicurezza attiva e passiva, e garantendo allo stesso tempo economie sotto i profili realizzativi, manutentivi e gestionali, oltre che una elevata sostenibilità ambientale

Il piano carceri realizza strutture "moderne e leggere", progettate in conformità ai programmi di detenzione previsti ed ai più avanzati standard internazionali del settore per il reinserimento sociale dei detenuti e, quindi, con tecniche e principi ispiratori spesso diversi da quelli che hanno dato origine, negli scorsi decenni, alle configurazioni esistenti, con l'obiettivo di decongestionare le aree più popolate delle grandi città, mediante la costruzione di nuovi istituti in aree decentrate ed a basso impatto urbanistico, anche attraverso il recupero di beni demaniali dismessi.

Piano originario

Il "Piano carceri", come approvato il 24 giugno 2010 dal Comitato di indirizzo e di controllo ², prevedeva la programmazione dell'impiego di risorse finanziarie per 675 ³ milioni di euro per la costruzione di 11 ⁴ nuovi istituti penitenziari (4.750 posti) e 20 ⁵ padiglioni in ampliamento di istituti esistenti (4.400 posti) per un totale complessivo di 9.150 nuovi posti detentivi.

Il 20 giugno 2011, come autorizzato dal Comitato di indirizzo e di controllo, è stato determinato l'inserimento nel "Piano carceri" dei lavori di rifunzionalizzazione del nuovo istituto penitenziario di Reggio Calabria - Arghillà (150 posti), a valere sulle risorse assegnate per 21,5 milioni di euro dalla delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) del 21 luglio 2009 ⁶.

Rimodulazione del Piano originario per definanziamento

A seguito dei tagli per un importo di 227,8 milioni di euro, effettuati dal CIPE nella riunione del 20 gennaio 2012, si è resa necessaria la rimodulazione e la riprogrammazione delle esigenze da parte del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) in funzione dell'intervenuto depotenziamento delle risorse finanziarie assegnate.

Nella conseguente rimodulazione, approvata dal Comitato di indirizzo e di controllo in data 31 gennaio 2012, sono stati espunti: i nuovi Istituti previsti nelle città di Bari, Nola, Venezia, Mistretta, Sciacca e Marsala (2.700 posti); i nuovi padiglioni previsti negli istituti di Salerno, Busto Arsizio ed Alessandria

(600 posti); nonché i fondi previsti per il nuovo istituto di Bolzano (250 posti) ⁷; mentre sono stati introdotti: i lavori di completamento per 17 padiglioni già avviati dal DAP ⁸ (3.347 posti per uno stanziamento di 12,9 milioni di euro); i lavori di recupero ⁹ di 9 istituti (1.212 posti per uno stanziamento di 45 milioni di euro); nonché i lavori di completamento ¹⁰ di 2 nuovi istituti penitenziari già avviati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (1.051 ¹¹ posti per uno stanziamento di 4,7 milioni di euro).

Malgrado la predetta riduzione delle risorse finanziarie, la rimodulazione operata ha tuttavia previsto la realizzazione di 11.573 posti detentivi, rispetto ai 9.300 posti già approvati con il piano originario, con un incremento pari a 2.273 posti.

Tale incremento è stato ottenuto valutando l'opportunità e la fattibilità di realizzare i nuovi istituti ed i nuovi padiglioni in una logica progettuale diversa, che rispondesse alle esigenze tenendo conto sia delle localizzazioni a costi contenuti, sia della possibilità, principalmente per i nuovi padiglioni, di sfruttare economie di scala in termini di utilizzo di servizi comuni già esistenti, al fine di consentire maggiore celerità alla fase di realizzazione delle opere e, conseguentemente, assicurare una più rapida capacità d'impiego da parte dell'amministrazione usuaria, oltre che conseguire un'ottimizzazione dell'impiego di risorse umane occorrenti per la relativa gestione.

Modifica degli interventi e relativa destinazione delle risorse

In funzione del mutato quadro esigenziale delineato dall'Amministrazione Penitenziaria in relazione alla realizzabilità degli interventi previsti dal vigente "Piano carceri", il 18 luglio 2013 è stata approvata una ulteriore rimodulazione del Piano dal Ministro della Giustizia di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Stanti gli impegni di spesa già registrati in contabilità, ammontanti a circa 320 milioni di euro, relativi ad interventi già banditi o appaltati, con le risorse ancora disponibili sono stati previsti i seguenti interventi, che, a risorse invariate, recano un incremento di 500 nuovi posti detentivi rispetto al precedente Piano:

- o n. 300 posti attraverso un nuovo istituto in San Vito al Tagliamento ¹² con una spesa prevista di circa 25 milioni di euro, mediante la riconversione della Caserma Dall'Armi messa a disposizione dal Comune, al posto dell'intervento da 450 posti nella città di Pordenone, con una economia di 20 milioni di euro.
- o n. 900 posti attraverso un nuovo istituto in Nola per un importo previsto di 75 milioni di euro, al posto dei previsti n. 2 nuovi istituti in Camerino e in Torino da 450 posti ciascuno, ad invarianza di somme stanziare;
- o n. 1450 posti, attraverso la ristrutturazione ed il recupero di beni demaniali per una spesa prevista di circa 48 milioni di euro, la maggior parte dei quali in Lombardia, nonché la realizzazione di un ampliamento in Arghillà (RC) al posto di n. 3 padiglioni da 200 posti ciascuno in Bergamo, Reggio Emilia, Napoli-Secondigliano e di n. 1 completamento del nuovo padiglione di Agrigento da 200 posti, per la realizzazione dei quali era stato stanziato un importo complessivo di 37 milioni di euro.
- o n. 150 posti, attraverso il recupero della vecchia struttura detentiva di Pianosa che avrà esclusivamente funzione di alloggio per i detenuti lavoratori. Per tale intervento si sono espressi favorevolmente gli Enti locali, nonché gli operatori del terzo settore. Pianosa non sarà un luogo di reclusione, ma di avviamento al lavoro dei detenuti ex articolo 21 e semiliberi che verranno impegnati sia nelle attività di recupero del patrimonio edilizio esistente sia nelle varie attività agricole e di trasformazione di prodotti ittici. Potenzialmente Pianosa, a pieno regime, qualora fosse condiviso con gli Enti locali, potrebbe fornire occasione di lavoro e di recupero per complessivi 450 detenuti.

Le modalità dell'affidamento

Al fine di assicurare la più ampia partecipazione delle imprese, le procedure di affidamento degli appalti per la realizzazione dei nuovi istituti, dei nuovi padiglioni e per il recupero di istituti esistenti, sono state effettuate con gare aperte, in parte secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e in parte secondo il criterio del prezzo più basso, in particolare al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese suddividendo in lotti funzionali, laddove possibile ed economicamente conveniente, in applicazione della norma dell'art. 2 comma 1 bis del decreto legislativo 163/2006, come introdotto dall'art. 44, comma 7 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Le deroghe, di cui l'Ordinanza di protezione civile era prodiga, non sono state utilizzate, anzi la scelta del Commissario è stata quella di affidare gli appalti con procedure aperte per favorire la massima