

*Relazione del Ministero  
sull'amministrazione della giustizia  
anno 2013*

*Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2014*

<b>DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA</b>		pag.	338
	Popolazione carceraria	pag.	339
	Nuovo modello detentivo	pag.	344
	Lavoro	pag.	350
	Salute	pag.	352
	Ospedali psichiatrici giudiziari	pag.	353
	Detenuti affetti da disagio psichico	pag.	355
	Istruzione	pag.	358
	Attività culturali e ricreative	pag.	360
	Tossicodipendenti	pag.	361
	Esecuzione penale esterna	pag.	364
	Il D.A.P. e la dimensione internazionale	pag.	366
	Piano Carceri	pag.	368
	<i>Le finalità del Piano carceri</i>	pag.	368
	<i>Piano originario</i>	pag.	369
	<i>Rimodulazione del piano originario per definanziamento</i>	pag.	370
	<i>Modifica degli interventi e relativa destinazione delle risorse</i>	pag.	371
	<i>Le modalità dell'affidamento</i>	pag.	373
	<i>Posti detentivi e risorse finanziarie</i>	pag.	374
	<i>L'attività del Piano carceri</i>	pag.	375
	<i>Struttura commissariale</i>	pag.	385
	<i>Attuazione delle finalità dell'art. 27 terzo comma della Costituzione</i>	pag.	386
	<i>Adempimenti attivati ai sensi e per gli effetti dell'art.4 comma lett. b del decreto legge 1 luglio 2013 n.78 convertito con modificazioni con legge 9 agosto 2013 n. 94</i>	pag.	387
	<i>Legalità negli appalti</i>	pag.	388
<b>DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE</b>		pag.	389
	L'utenza	pag.	390
	Gli interventi	pag.	392
	Le Autorità Centrali Convenzionali	pag.	396
	Le strutture e le risorse finanziarie	pag.	397
	I sistemi informativi	pag.	398

**DIPARTIMENTO  
DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA**

## **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:

mese	italiani	stranieri	totale detenuti
30-11-12	42.732	23.797	66.529
31-12-12	42.209	23.492	65.701
31-01-13	42.432	23.473	65.905
28-02-13	42.476	23.430	65.906
31-03-13	42.395	23.436	65.831
30-04-13	42.479	23.438	65.917
31-05-13	42.621	23.265	65.886
30-06-13	42.795	23.233	66.028
31-07-13	42.129	22.744	64.873
31-08-13	41.957	22.878	64.835
30-09-13	41.988	22.770	64.758
31-10-13	41.737	22.586	64.323
30-11-13	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 esclusioni 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:

- 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;
- 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 recluse, 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:

- l'attivazione di interventi di individuazione precoce dei disturbi mentali;
- l'attivazione di specifici programmi mirati alla riduzione dei rischi di suicidio;
- 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.

<b>ANNO</b>	<b>DALLA LIBERTA'</b>	<b>DALLA DETENZIONE</b>	<b>TOTALE</b>
2009	795	1362	2157
2010	962	2434	3396
2011	825	2291	3116

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:

- 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;
- 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;
- reingegnerizzare i processi organizzativi per il rilevamento dei dati statistici ed il monitoraggio delle attività degli Uffici regionali e locali di esecuzione penale esterna;
- 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<sup>a</sup> 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"<sup>16</sup>, 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:

- tutela della persona umana e miglioramento delle condizioni di permanenza per i ristretti;
- miglioramento delle condizioni di lavoro presso le strutture carcerarie;
- valorizzazione del patrimonio immobiliare carcerario;
- 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

---

<sup>16</sup> Previsto dall'art. 1 comma 2 dell'Ordinanza Presidenza del Consiglio dei Ministri 3861 del 19/3/2010.

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<sup>17</sup>, prevedeva la programmazione dell’impiego di risorse finanziarie per 675<sup>18</sup> milioni di euro per la costruzione di 11<sup>19</sup> nuovi istituti penitenziari (4.750 posti) e 20<sup>20</sup> padiglioni in ampliamento di istituti esistenti (4.400 posti) per un totale complessivo di 9.150 nuovi posti detentivi.

---

<sup>17</sup> Istituito dall’art. 1 comma 6 dell’Ordinanza Presidenza del Consiglio dei Ministri 3861 del 19/3/2010.

<sup>18</sup> Comprensivi dello stanziamento di 500 milioni di euro di cui all’art. 2 comma 219 della legge 23/12/2009 n. 191, a valere sulle disponibilità del Fondo infrastrutture di cui all’art. 18, comma 1, lettera b), del decreto-legge 29/11/2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28/01/2009, n. 2, delle risorse di 100 milioni di euro provenienti dalla Cassa delle ammende, ai sensi dell’art. 4 della legge 9/05/1932, n. 547, così come sostituito dall’art. 44 bis del decreto legge 30/12/2008, n. 207 convertito con modificazioni dalla L. 27/02/2009, n. 14 nonché delle risorse per 75 milioni di euro derivanti dal capitolo 7300 – edilizia penitenziaria del Ministero della giustizia, ai sensi dell’art. 3 comma 1 dell’Ordinanza Presidenza del Consiglio dei Ministri 3861 del 19/3/2010.

<sup>19</sup> Torino, Pordenone, Camerino, Catania, Bari, Nola, Venezia, Mistretta, Sciacca e Marsala da 450 posti detentivi cadauno e Bolzano da 250 posti

<sup>20</sup> Milano Opera e Roma Rebibbia da 400 posti detentivi ciascuno, Vicenza, Ferrara, Bologna, Parma, Piacenza, Sulmona, Trani, Taranto, Lecce, Trapani, Siracusa, Caltagirone, Salerno, Busto Arsizio, Alessandria, Reggio Emilia, Napoli-Secondigliano, Bergamo da 200 posti ciascuno

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<sup>21</sup>.

### **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)<sup>22</sup>; mentre sono stati introdotti: i lavori di completamento per 17 padiglioni già avviati dal DAP<sup>23</sup> (3.347 posti per uno stanziamento di 12,9 milioni di euro); i lavori di recupero<sup>24</sup> di 9 istituti (1.212 posti per uno stanziamento di 45 milioni di euro); nonché i lavori di

---

<sup>21</sup> Capitolo 7473 P.G.1 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT).

<sup>22</sup> I fondi inizialmente previsti per la realizzazione del carcere di Bolzano per 25 milioni di euro sono stati espunti, in quanto il costo della realizzazione del carcere è a carico della Provincia di Bolzano, che ha competenza per la realizzazione nel suo territorio di strutture carcerarie, ai sensi dell'art. 2, comma 123, della legge 191/2009, secondo quanto disciplinato dalla lettera c), comma 1, dell'art. 79 del testo Unico di cui al d.P.R. 31/8/1972, n.670, che assume il finanziamento di infrastrutture di competenza dello Stato sul territorio provinciale, nonché ulteriori oneri specificati mediante accordo tra la stessa e il Governo.

<sup>23</sup> Affidate le funzioni di stazione appaltante nel 2012 al Soggetto attuatore cons. Alfonso Sabella;

<sup>24</sup> Affidate le funzioni di stazione appaltante nel 2012 al Soggetto attuatore cons. Alfonso Sabella;

completamento<sup>25</sup> di 2 nuovi istituti penitenziari già avviati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (1.051<sup>26</sup> 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

---

<sup>25</sup> Affidate le funzioni di stazione appaltante al Provveditorato OO.PP. del Lazio, Sardegna ed Abruzzo;

<sup>26</sup> Nuovo istituto di Cagliari (586 posti) – nuovo istituto di Sassari (465 posti);

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:

- n. **300 posti** attraverso un **nuovo istituto in San Vito al Tagliamento**<sup>27</sup> 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.
- 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;
- 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.
- 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

---

<sup>27</sup> Riallocazione concordata dal Capo DAP con nota 59174 del 14/02/2013 a prot. CS-673

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 partecipazione nel pieno rispetto dei principi di *par conditio* e di trasparenza.

Sono stati inoltre declinati come irricevibili i progetti di finanza pervenuti, non solo perché il Piano era completamente finanziato, ma anche per eccessiva onerosità.

Sono stati anche declinati gli aiuti di società pubbliche e/o para pubbliche al fine di evitare di dover sacrificare la realizzazione di un paio di paglioni, viste le onerose richieste per le sole attività di supporto al Responsabile Unico del Procedimento.

## **Posti detentivi e risorse finanziarie**

Con 468 milioni di euro assegnati al Piano carceri sono in corso di realizzazione o in corso di affidamento n. 12.024 posti detentivi così suddivisi:

- n. 4<sup>28</sup> nuovi istituti penitenziari per 3.100 posti detentivi
- n. 13<sup>29</sup> nuovi padiglioni per 3.000 posti
- n. 16<sup>30</sup> completamenti nuovi padiglioni già avviati dal DAP per n. 3.347 posti detentivi
- n. 9<sup>31</sup> interventi di recupero su istituti penitenziari esistenti per n. 1.212 posti detentivi
- n. 3<sup>32</sup> interventi su nuovi istituti penitenziari già avviati dal Ministero delle Infrastrutture per 1.665 posti detentivi.

Si osserva che dei 12.024 posti:

- nell'anno 2012 sono stati consegnati 750 nuovi posti detentivi;
- entro l'anno 2013 è prevista l'ultimazione di lavori che daranno 3.962 posti detentivi (dei quali 1.365 dal completamento di nuovi istituti già avviati dal Ministero delle Infrastrutture e 2.597 dal completamento di nuovi padiglioni detentivi già avviati dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria);
- entro l'anno 2014 è prevista l'ultimazione di lavori che daranno 2.060 posti detentivi (dei quali 1.800 da nuovi padiglioni detentivi e 260 da recupero di istituti esistenti);

---

<sup>28</sup> Catania da 450 posti, San Vito al Tagliamento (PN) da 300 posti, Nola da 900 posti e i rimanenti posti in area/e da localizzare in Lombardia.

<sup>29</sup> Milano Opera, Roma Rebibbia, Vicenza, Ferrara, Bologna, Parma, Sulmona, Trani, Taranto, Lecce, Trapani, Siracusa, Caltagirone

<sup>30</sup> Cremona 200 posti detentivi, Biella 200, Modena 150, Terni 200, Voghera 200, Santa Maria Capua Vetere 300, Catanzaro 300, Palermo Pagliarelli 300, Pavia 300, Saluzzo 200, Ariano Irpino 200, Carinola 200, Frosinone 200, Piacenza 200, Nuoro 97, Livorno 100

<sup>31</sup> Ancona-Montacuto posti detentivi 0, Livorno pad. C 176, Livorno pad. D 176, Gorgona 0, Augusta 0, Enna 0, Milano San Vittore sez. II 250, Milano San Vittore sez. IV 250, Napoli Poggioreale 100, Palermo Ucciardone V sez. 100, Palermo Ucciardone VI 100, Arezzo 60

<sup>32</sup> Cagliari-UTA 586 posti detentivi, Sassari-Bancali 465, Reggio Calabria-Arghillà 314, già aperti, e 300 da realizzare

- entro l'anno 2015 è prevista l'ultimazione di lavori che daranno 2.452 posti detentivi (dei quali 1.500 da nuovi padiglioni detentivi e 952 da recupero di istituti esistenti);
- entro l'anno 2016 è prevista l'ultimazione di lavori che daranno 2.800 posti detentivi (n. 2.800 da nuovi istituti penitenziari da realizzarsi).

## **L'attività del Piano carceri**

### Nuovi istituti e nuovi padiglioni

CATANIA: la gara indetta con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per il nuovo istituto da 450 posti in Catania, con un finanziamento di 33 milioni di euro, è stata aggiudicata in data 20/12/2013.

SAN VITO AL TAGLIAMENTO: per la realizzazione del nuovo carcere in San Vito al Tagliamento, la procedura è già stata avviata con la Conferenza dei servizi, su progetto predisposto dalla struttura tecnica del Commissario, in fase di validazione, che prevede oltre alla realizzazione dell'istituto della caserma agenti ed delle attrezzature sportive la realizzazioni di capannoni da utilizzare come veri e propri opifici industriali per favorire il lavoro interno dei detenuti; si è già ottenuto il parere favorevole del Sindaco che cede la Caserma Dall'Armi, proprietà comunale in disuso, per la realizzazione del nuovo carcere da 300 posti, nonché della competente Soprintendenza per i Beni Archeologici. Sono stati espletati i sondaggi strutturali, geologici, sismici ed archeologici. È stata sottoscritta il 16.10.2013 con la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia l'intesa ex art.17-ter legge 26/2010 per la nuova localizzazione dell'intervento. In data 18.12.2013 è stato presentato alla Gazzetta Ufficiale Europea (GUCE) per la pubblicazione il bando di gara con criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per la progettazione definitiva



ed esecutiva e la esecuzione dei lavori per un importo complessivo di 25,5 milioni di euro con un tempo di esecuzione di 630 giorni. L'appalto prevede la realizzazione di un nuovo istituto da 300 posti detentivi, una caserma agenti per 60 posti, 3 alloggi di servizio per il Direttore dell'Istituto e per il Comandante della Polizia penitenziaria e numerosi plessi per attività trattative mentali.

NOLA: per il nuovo penitenziario nella città di Nola per una capienza da 900 posti al momento è già stata individuata l'area, per la quale è già stato acquisito parere favorevole del Sindaco, ai fini della intesa ex art. 17 ter della legge 26/2010 che è in corso di sottoscrizione con il Presidente della Regione Campania. La progettazione preliminare del nuovo istituto da parte della struttura tecnica interna all'Ufficio del Commissario è in fase di ultimazione.

Allo stato gli interventi di realizzazione di nuovi padiglioni per 3000 posti negli istituti penitenziari di Milano Opera, Lecce, Taranto, Trapani, Sulmona, Vicenza, Parma, Siracusa, Bologna, Trani, Caltagirone sono stati appaltati, salvo Roma-Rebibbia e Ferrara, già aggiudicati, in attesa della sottoscrizione dei protocolli di legalità con le Prefetture competenti, in attuazione dell'art. 17 quater della legge 26/2010 e dei certificati antimafia relativi agli aggiudicatari. Dei padiglioni appaltati Siracusa, Parma, Lecce e Taranto sono già in corso le opere di costruzione, mentre per Milano-Opera, Caltagirone e Trapani sono già stati consegnati i lavori per la cantierizzazione in area demaniale.

I 3000 posti detentivi dei sopradetti nuovi padiglioni sono stati appaltati/aggiudicati ad un costo complessivo di 129 milioni di euro (di cui circa 11,5 milioni di euro per IVA), registrando, rispetto alla base d'asta, una economia di 54 milioni di euro, a cui si assommano le migliori

tecnico-progettuali offerte in sede di gara, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i cui valori sono in fase di quantificazione da parte dei soggetti certificatori abilitati, cui sono state affidate le attività di verifica e di revisione dei progetti esecutivi presentati dagli appaltatori.

Si osserva che, sia per quanto attiene i nuovi istituti che i nuovi padiglioni, le superfici utili destinate alle stanze detentive rispettano i parametri di 9 metri quadrati per la stanza singola, e, ove occorra, 5 metri quadrati per ogni unità detentiva aggiuntiva. È stato infatti assunto a criterio che l'aumento della capacità ricettiva non debba mai andare a discapito dei servizi trattamentali e degli spazi di socializzazione dei ristretti, né comportare aggravio di lavoro al personale di polizia penitenziaria.

Si evidenzia che i progetti, mandati in gara dall'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie per la realizzazione dei nuovi padiglioni, per il completamento di quelli già avviati dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) e per la ristrutturazione ed i recuperi di istituti esistenti, sono stati predisposti dalla Direzione Generale delle Risorse materiali, dei Beni e dei Servizi dello stesso Dipartimento. Le deliberazioni in ordine alle previsioni di spesa ed alla tipologia degli interventi, comprese le soluzioni tecniche da doversi adottare, sono pertanto state assunte dai progettisti della predetta Direzione Generale.

Il piano terra dei nuovi padiglioni viene previsto in larga parte da adibire per il soddisfacimento di esigenze trattamentali, mentre ad ogni piano è previsto un apposito locale destinato alla "socialità" dei detenuti. Nei padiglioni cantierati precedentemente all'intervento del Commissario, qualora necessario aumentare gli spazi trattamentali, si ritiene di maggior

vantaggio aggiungere una nuova struttura appositamente accessoriata a tal fine, che possa essere servente sia all'istituto esistente che al nuovo padiglione.

Sul tema è stato avviato lo studio d'un modello architettonico di tipo "modulare", appositamente predisposto e strutturato per l'esecuzione delle attività trattamentali, con il quale integrare - laddove consentito dalla disponibilità delle aree esterne - i nuovi padiglioni, in modo da consentire di poter destinare gli stessi padiglioni esclusivamente a stanze detentive e pertanto aumentarne la relativa capacità ricettiva.

Al tal fine è stato peraltro avviato un progetto pilota da realizzarsi presso l'Istituto penitenziario di Rebibbia femminile, attraverso la valorizzazione - ad uso polivalente - di uno spazio oggi inutilizzato.

La struttura, con una valenza anche architettonica, è stata pensata "*open space*", corredata del servizio igienico e rifinita in ogni punto.

E' stata valutato ed approvato, per ridurre i costi ed i tempi di realizzazione senza inficiare il risultato finale, l'utilizzo di un sistema prefabbricato in legno e vetro. Per l'istituto di Roma-Rebibbia femminile, tramite la piattaforma digitale della Consip (cd Me.P.A.), è stata effettuata una Richiesta Di Offerta (RDO) con cui è stato individuato il prodotto, un sistema prefabbricato in legno e vetro delle dimensioni di 15x10, ovvero una superficie complessiva di 150 mq, per un costo totale della fornitura e posa in opera di circa 60 mila euro. Sono stati effettuati, di concerto con il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione penitenziaria per il Lazio, i lavori preparatori del sito, consistenti nella predisposizione della piattaforma di appoggio con gli allacci. E' stata perfezionata la procedura elettronica di individuazione del fornitore del prodotto, ed è stato realizzato

il Progetto pilota spazio flessibile in legno e vetro per trattamenti in meno di un mese.

Malgrado la molteplicità delle deroghe alla disciplina vigente assentite al Commissario delegato/straordinario, si evidenzia che al fine di assicurare la massima trasparenza e più ampia partecipazione alle gare bandite da questa stazione appaltante, la struttura si è avvalsa delle sole seguenti deroghe, ovvero ha derogato all'avvalimento previsto dall'art. 49 del decreto legislativo 163/2006 e ai termini di ricezione delle offerte di cui dall'art. 70 del medesimo codice dei contratti e all'acquisto di beni culturali di cui alla legge 29 luglio 1949. n. 717.

#### Completamento nuovi padiglioni avviati dal DAP e ristrutturazioni di istituti esistenti

Dei 16 completamenti di nuovi padiglioni per 3.347 posti con una spesa complessiva di 12,9 milioni di euro, sono stati ultimati e consegnati al Ministero della Giustizia i seguenti padiglioni: Modena, Terni, Catanzaro, Livorno, Biella, Pavia, Voghera, Piacenza e Santa Maria Capua Vetere, Cremona, Ariano Irpino, Carinola. Sono in ultimazione i lavori di Saluzzo ed è in corso il collaudo di Palermo Pagliarelli. Per quanto concerne il padiglione di Nuoro i lavori non sono stati consegnati per difficoltà finanziarie dell'appaltatore, mentre per il padiglione di Frosinone i lavori sono stati parzialmente consegnati all'appaltatore.

Dei 12 interventi di recupero, adeguamento e ristrutturazione in istituti esistenti per 1.212 posti con una spesa assegnata di 45 milioni di euro i lavori sono tutti aggiudicati e/o appaltati, salvo Milano San Vittore che è in fase di progettazione.

Per aprire con tempestività i nuovi posti sopracitati, il Commissario ha affidato il 5 marzo 2012<sup>33</sup> le funzioni di stazione appaltante per l'affidamento e l'esecuzione dei lavori al Soggetto Attuatore nella persona del Direttore Generale della Direzione generale delle Risorse materiali, dei Beni e dei Servizi del DAP, che ha terminato le sue funzioni il 31 dicembre 2012, a causa della scadenza degli organi delegati, per effetto del decreto legge 15 maggio 2012, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2012, n. 100.

#### Completamento di nuovi istituti penitenziari avviati dal MIT

I 3 completamenti/rifunzionalizzazione di nuovi istituti penitenziari già avviati dai Provveditorato OO.PP. competenti per territorio per 1665 posti detentivi con una spesa di 26,2 milioni di euro si riferiscono ai nuovi penitenziari di Arghillà nel comune di Reggio Calabria, Cagliari - UTA e di Sassari-Bancali.

REGGIO CALABRIA - ARGHILLÀ: il nuovo istituto penitenziario di Reggio Calabria - Arghillà, affidato nel 1992 per 150 posti dal Provveditorato interregionale per le Opere Pubbliche per la Sicilia e la Calabria, lasciato incompiuto dal 2002, è stato inserito nel 2012 nel Piano carceri allo scopo di effettuare i lavori per la sua apertura ed è stato inaugurato il 23 luglio 2013.

II Provveditorato OO.PP. aveva previsto per la rifunzionalizzazione una spesa di 21,5 milioni di euro, a valere sui fondi assegnati dalla delibera del CIPE del 31/7/2009, per una durata dei lavori di 730 giorni.

---

<sup>33</sup> Prot.n.210-CD del 05/03/2012

Sulla base delle risorse di cassa disponibili di 10,7 milioni di euro, l'Ufficio del Commissario ha rivisto la progettazione dell'intervento, in un'ottica di economia di spesa e riduzione dei tempi, che, contemplando anche la realizzazione di stanze detentive all'interno di manufatti preesistenti, in origine non adibiti a tale uso, ha consentito di ottenere un numero pressoché doppio di posti detentivi (314) ed una economia di spesa di circa 10 milioni di euro.

Il Commissario ha provveduto il 7 settembre 2012 alla formale presa in consegna delle opere relative alla nuova struttura di Arghillà dal Provveditorato OO.PP., a cui ha revocato le funzioni di stazione appaltante conferite dal precedente Commissario, ed ha proceduto all'affidamento il 6 novembre 2012 delle opere per la realizzazione di 314 posti, mediante procedura negoziata, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 del decreto legislativo 163/2006, in quanto lavori accompagnati da speciali misure di sicurezza, come da decreto del Capo del DAP del 28/09/2012.

Per rendere funzionante l'istituto, il Commissario ha inoltre assegnato risorse per circa 300 mila euro per la produzione degli arredi delle stanze detentive, con l'utilizzo di mano d'opera dei detenuti degli opifici di Noto, Augusta e Massa, nonché ha ottenuto dalla Città di Reggio Calabria l'autorizzazione dell'appresamento, direttamente presso il serbatoio denominato "Alfieri", di una fornitura idrica giornaliera di circa 60 metri cubi, sufficiente a garantire il fabbisogno di acqua dell'istituto. Il 12 febbraio 2013 il Commissario ha consegnato al Ministero della giustizia i plessi detentivi per il montaggio da parte dei detenuti degli arredi delle stanze. Le opere sia esterne che interne sono già state collaudate, senza richiesta di riserve da parte degli appaltatori.

A seguito della concessione dell'autorizzazione del Comune di Reggio Calabria, il 30 luglio 2013 è stato messo in gara il progetto

esecutivo per la riqualificazione della strada “Rugola” di accesso al carcere e per la realizzazione di un pozzo di adduzione acqua per l’irrigazione, per un costo complessivo di 1,2 milioni di euro. Il 9 settembre 2013 l’Ufficio del Commissario ha proceduto all’aggiudicazione dell’appalto concernente l’esecuzione dei predetti lavori. I tempi di realizzazione degli stessi, sono previsti in 140 giorni naturali e consecutivi, decorrenti dalla data dalla relativa consegna all’impresa aggiudicataria, comprese eventuali giornate di andamenti stagionale sfavorevole, oltre i tempi previsti dall’art.11 del D.Lgs. 163/2006. Il contratto di appalto è stato sottoscritto il 22 ottobre u.s..

È stata validata, previa verifica da parte di soggetto esterno abilitato alla revisione tecnica, la progettazione esecutiva di un nuovo padiglione da 300 posti detenuti, di due padiglioni per lavorazioni detenuti, di un’area destinata alle colture agricole, con due capannoni per lavorazioni ed attrezzature agricole, nonché di una caserma per gli agenti di polizia penitenziaria per 50 posti letto; intervento, già approvato nella rimodulazione del Piano carceri dello scorso 18 luglio, a valere sulle somme residue della delibera CIPE del 2009.

CAGLIARI - UTA: l’intervento di “Piano carceri”, originariamente previsto in termini di mero sostegno finanziario, si è poi sviluppato e concretizzato in un supporto di più ampio respiro, nell’ambito della collaborazione tra Ministeri, attivo e propulsivo al fine di raggiungere l’obiettivo comune del completamento del carcere.

L’intervento dell’Ufficio del Commissario ha inoltre consentito di superare l’impasse dovuta principalmente alle criticità finanziarie dell’appaltatore nonché a dare un *imprintig* alla organizzazione dei lavori, anche mediante intesa con i sindacati dei lavoratori. In sintesi il

Commissario si è fatto carico di responsabilità sociale, anche pagando direttamente i salari dei lavoratori del cantiere del nuovo carcere di Uta, a valere sulle somme spettanti all'appaltatore.

I lavori di completamento, compreso gli allacci alla rete pubblica previsto con somme a carico di piano carceri sono stati ultimati entro la fine di giugno 2013. La consegna dell'intero carcere era prevista, come da verbale del 27 maggio 2013<sup>34</sup> sottoscritto anche dall'appaltatore, in fasi successive per poter favorire l'ingresso dei detenuti incaricati del montaggio degli arredi celle già in loco e finanziati da Piano carceri.

Il 30 ottobre 2013, nel rispetto del crono programma, è stata effettuata la consegna al Ministero della Giustizia (ente usuario) dei plessi detentivi maschile e femminile, tutti i servizi, gli alloggi e la caserma. Rimane pertanto da ultimare e da consegnare unicamente il reparto 41 Bis.

Per poter completare l'opera del carcere di Cagliari, che ha un quadro economico<sup>35</sup> di 94,5<sup>36</sup> milioni di euro, a fronte di una disponibilità per euro 89,8 milioni da parte del MIT, anche a seguito di rimodulazioni degli importi nell'ambito del programma approvato, oltre alle somme per 3 milioni di euro già a carico di Piano carceri per i lavori di completamento e gli allacci, sono state necessarie somme aggiuntive di 1,4 milioni di euro per maggior costo dei materiali<sup>37</sup> e 3,3 milioni di euro derivanti dalla transazione del 28 marzo 2013<sup>38</sup>, stipulata dal MIT con l'appaltatore, acquisito il parere positivo dell'Avvocatura di Stato n. 110943P del 11 marzo 2013. A seguito di numerosa corrispondenza tra il Commissario straordinario e il MIT, ed in particolare sulla scorta dell'esaurimento delle

---

<sup>34</sup> Acquisito a prot. CS-2080 il 28/05/2013

<sup>35</sup> Nota sintetica MIT del 18/12/2012 acquisita a prot. 5611-CD

<sup>36</sup> A cui vanno aggiunti 3,5 milioni di euro finanziati dal Piano carceri, di cui 3 milioni per gli allacci e 0,5 per arredo-celle. Il costo totale dell'opera quindi è di 98 milioni di euro

<sup>37</sup> Compensazione ex art. 133 commi 4,5,6 e art. 253 comma 24 d. lgs 12/4/2006 n. 163

<sup>38</sup> Acquisita a prot. CS-1411 del 2/4/2013



risorse previste dalla delibera 58/2009<sup>39</sup>, al fine della ultimazione del carcere di Cagliari entro le previste date, il Commissario è stato autorizzato con la variazione al Piano del 18 luglio 2013 all'utilizzo delle maggiori somme per 4,7 milioni di euro per Cagliari, a valere sulle residue risorse destinate al carcere di Arghillà sul cap. 7473.

SASSARI - BANCALI: i lavori di completamento di Sassari sono ultimati e l'intero istituto è stato consegnato in data 31 maggio 2013 all'Amministrazione penitenziaria ex art. 230 del d.P.R. 207/2010<sup>40</sup>. Il "Piano carceri" ha finanziato gli allacci per 2,2 milioni di euro, la produzione ed il montaggio dell'arredo celle con mano d'opera detenuta per 380 mila euro.

Il 9 Luglio scorso il Ministro della Giustizia ha partecipato all'intitolazione del nuovo Istituto Penitenziario di Sassari-Bancali alla memoria dell'agente di Polizia Penitenziaria Giovanni Bacchiddu, barbaramente ucciso, il 18 novembre 1945, nel corso di una violenta rivolta di detenuti, scoppiata all'interno della Casa di Reclusione di Alghero, dove prestava servizio.

L'Istituto con i suoi nuovi 465 posti detentivi è la prima risposta concreta ed appropriata al sovraffollamento carcerario dopo la sentenza Torreggiani, che ha sanzionato l'Italia per la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea "*Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti*".

Il nuovo istituto, realizzato dal Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per il Lazio, la Sardegna e l'Abruzzo e completato con il contributo del Piano carceri, nonché con l'impiego di detenuti per la produzione e il montaggio degli arredi delle stanze, risponde appieno, per

---

<sup>39</sup> Nota MIT n. 2276 del 12/2/2012 a prot CS-689

<sup>40</sup> Verbale del 31/5/2013 acquisito a prot. CS-2272 del 5/6/2013

qualità ed innovazione progettuale, alle linee guida dettate dalla sentenza citata in termini di spazi detentivi e di vivibilità degli ambienti nei quali si svolge la vita dei detenuti e migliora le condizioni di lavoro della Polizia Penitenziaria.

### **Struttura commissariale**

La struttura organizzativa dell'Ufficio del Commissario straordinario si avvale unicamente del personale della Pubblica Amministrazione ad essa assegnato ai sensi dell'art. 1, co. 5, del d.P.R. 3 dicembre 2012, e segnatamente di 14 unità dell'Amministrazione penitenziaria (9 tra amministrativi e tecnici; 5 del Corpo di polizia penitenziaria), e di 1 unità del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nonché di un profilo professionale qualificato in discipline amministrativo-finanziarie reperito mediante procedura comparativa di evidenza pubblica.

Al riguardo, preme evidenziare, riconoscendo giusto merito al personale, che l'attività espletata dall'Ufficio, di natura altamente specialistica sia per quanto concerne i profili amministrativi che tecnici, è stata di fatto assicurata valendosi in maniera pressoché esclusiva dalle limitate unità applicate alla struttura. Detto personale, malgrado proveniente da ruoli ed esperienze che non hanno elementi di comunione o attinenza con le materie trattate dall'Ufficio, ha saputo rinnovare e "riqualificare" la propria professionalità nell'ambito della nuova situazione di lavoro. Invero, senza alcuna pregressa esperienza in tal senso da parte di alcuno, è stata praticamente creata una nuova "Stazione Appaltante", con tutte le correlate innegabili difficoltà scaturenti dalla gestione di una disciplina di significativa vastità e complessità.

Parimenti, adoperando le sole risorse professionali interne della struttura, e pertanto sostanzialmente in assenza di oneri economici

aggiuntivi, è stato implementato un nuovo sito istituzionale, nonché autoprodotta e in riuso un programma informatico in grado di gestire la contabilità speciale del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie.

### **Attuazione delle finalità dell'art. 27 terzo comma della Costituzione**

Il Commissario Straordinario del Governo ha destinato circa 5 milioni di euro, di cui 4,1 milioni già impiegati, per il lavoro dei detenuti presso gli opifici penitenziari, ai fini della realizzazione di mobili ed arredi, quali letti, comodini, armadi, lenzuola e coperte per la messa in funzione dei nuovi posti detentivi previsti dal Piano carceri.

L'intesa tra il Commissario e gli Istituti penitenziari con Opifici, tra cui si annoverano quelli di Noto, Massa ed Augusta, dà attuazione ai dettami Costituzionali dell'articolo 27 comma 3 che recita che *“le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”*, nonché contribuisce alla realizzazione di economie sulle somme stanziare per arredi e mobilio.

I detenuti coinvolti nella prima fase, che è partita nell'ultimo trimestre del 2012, sono stati selezionati sulla base delle loro competenze manifatturiere. Ai detenuti lavoratori è stata corrisposta la mercede, quale retribuzione del lavoro manifatturiero e del montaggio in loco.

I prodotti delle lavorazioni “artigianali” riflettono la capacità gestionale e relazionale che i *tutors* dimostrano nella organizzazione dei gruppi di lavoro, nonché nello stimolo delle abilità individuali per un miglior rendimento collettivo. La particolarità del luogo, il carcere, in cui vengono svolte attività manifatturiere, caratterizza e qualifica il manufatto, che ha insita l'espressività di soggetti non professionalmente qualificati, ma capaci per estro e per senso di riscatto.

**Adempimenti attivati ai sensi e per gli effetti dell'art.4 comma lett. b del decreto legge 1 luglio 2013 n.78 convertito con modificazioni con legge 9 agosto 2013 n. 94**

L'Ufficio del Commissario, con prot.n.CS-3851 del 23 settembre 2013 avente ad oggetto: "Piano carcerario di manutenzione straordinaria istituti penitenziari ex art. 4 legge n. 94/13", ha invitato tutti i Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria (PRAP) a trasmettere l'elenco degli istituti che necessitano degli interventi di adeguamento delle sale colloqui ex art. 37, comma 5, del DPR 230/2000. Il predetto dettame normativo dispone infatti che colloqui avvengano in locali muniti di mezzi divisorii soltanto per ragioni sanitarie o di sicurezza mentre di regola possono essere effettuati in locali interni o in appositi spazi all'aperto. Benché la possibilità di colloqui con queste modalità fosse già presente nella precedente normativa di riferimento, la modifica introdotta dall'art. 37, comma 5, del DPR 230/2000 consiste nella inversione della regola: le modalità ordinarie non implicano l'uso di mezzi divisorii, che, però, dovranno essere utilizzati se, come detto, vi siano ragioni sanitarie o di sicurezza. La struttura tecnica dell'Ufficio del Commissario ha istruito tutte le richieste pervenute dai vari Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, standardizzando con un criterio univoco basato sull'estensione delle superfici delle sale i valori di costo dell'intervento, e quindi disponendo i decreti per l'affidamento delle funzioni di stazione appaltante e della progettazione l'esecuzione degli interventi. Allo stato attuale i provvedimenti sono tutti stati trasmessi ai competenti PRAP, richiedendo la trasmissione della progettazione di dettaglio entro la fine del 2013 per l'approvazione da parte dell'Ufficio del Commissario per l'immediata cantierizzazione dei lavori. La previsione del

completamento degli interventi di adeguamento delle sale colloqui è per la fine di marzo 2014.

### **Legalità negli appalti**

E' stato sottoscritto con il Ministero dell'Interno un documento contenente le "Prime linee guida antimafia", ai sensi e per gli effetti dell'art. 17-quater comma 3 del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n.26, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 140 del 18 giugno 2012 che disciplina l'attività inerente i controlli antimafia su tutte le fattispecie contrattuali dei lavori pubblici.

Il contenuto delle suddette linee guida è divenuto parte integrante dei bandi andati in gara successivamente alla relativa pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, e viene richiamato nei contratti anche per quei lavori banditi prima della sua pubblicazione.

In tale Protocollo il Commissario si impegna a costituire e rendere operativa una Banca Dati relativa alle richieste di informazioni antimafia riguardanti le imprese che partecipano a qualunque titolo all'esecuzione delle opere. Le informazioni contenute in Banca dati devono consentire il monitoraggio della fase di esecuzione dei lavori dei soggetti che realizzano le opere, dei flussi finanziari connessi alla realizzazione delle opere, nel rispetto del principio di tracciabilità di cui all'art. 3 legge 13 agosto 2010, n.136 e delle modalità di monitoraggio finanziario di cui all'art.10, delle condizioni di sicurezza dei cantieri e del rispetto dei diritti dei lavoratori impiegati.

**DIPARTIMENTO  
PER LA GIUSTIZIA MINORILE**

## **L'utenza**

L'analisi qualitativa dell'utenza mostra la presenza di minori con molteplici disagi e problematiche di malessere sociale correlati a fenomeni di dispersione scolastica, emarginazione e vulnerabilità sociale, disagio psichico, assunzione e poliabuso di sostanze stupefacenti e/o psicotrope, reclutamento nella criminalità organizzata, immigrazione di minori non accompagnati, difficoltà di integrazione dei “minori stranieri di seconda generazione”, formazione di bande giovanili, sfruttamento, abuso e tratta a danno di minorenni.

Nel periodo di riferimento (1/12/2012-30/11/2013) sono stati registrati:

- 2.026 ingressi nei Centri di Prima Accoglienza a seguito di arresto, fermo o accompagnamento;
- 1.206 ingressi negli Istituti Penali per Minorenni, con una presenza media giornaliera di 456 minori;
- 1.864 collocamenti nelle Comunità, con una presenza media giornaliera di 930 minori;
- 7.045 nuovi minori presi in carico dagli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni, che si sono aggiunti ai 13.753 minori già in carico da periodi precedenti.

Il quadro d'insieme che emerge dall'analisi statistica conferma come la maggior parte dei minori autori di reato sia in carico agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni nell'ambito di misure all'esterno; la detenzione, infatti, assume per i minorenni carattere di residualità, per lasciare spazio a percorsi e risposte alternativi, sempre a carattere penale. Negli ultimi anni si sta assistendo ad una sempre maggiore applicazione del collocamento in comunità, non solo quale misura cautelare, ma anche nell'ambito di altri provvedimenti giudiziari, per la sua capacità di

contemperare le esigenze educative con quelle contenitive di controllo.

L'utenza dei Servizi Minorili ha soprattutto un'età compresa tra i 16 e i 17 anni. Nei Servizi Minorili sono ospitati anche i "giovani adulti", coloro che hanno commesso il reato da minorenni e che rimangono in carico fino ai ventuno anni di età; questa componente adulta dell'utenza ha assunto negli ultimi anni particolare importanza in termini di presenza.

Con particolare riferimento ai Servizi minorili residenziali, i dati dell'anno 2012 confermano l'incremento dell'utenza straniera, proveniente dal Nord Africa, in particolare dalla Tunisia e dall'Egitto. I dati sulle provenienze evidenziano come, negli ultimi anni, alle nazionalità tipiche della criminalità minorile, quali il Marocco, la Romania, l'Albania e i Paesi dell'ex Jugoslavia, tutt'ora prevalenti, si siano affiancate altre nazionalità, singolarmente poco rilevanti in termini numerici, ma che hanno contribuito a rendere multietnico e più complesso il quadro complessivo dell'utenza.

La presenza dell'utenza straniera nelle Comunità è pari al 37%, negli Istituti Penali al 47% e nei CPA al 43%

I reati contestati sono prevalentemente contro il patrimonio (46% circa), in particolare i reati di furto e di rapina. Molto frequenti anche le violazioni delle disposizioni in materia di sostanze stupefacenti (10% circa). Tra i reati contro la persona (25% circa), si osserva la prevalenza delle lesioni personali volontarie.

Per quanto riguarda gli ingressi nei Centri di Prima Accoglienza, si rileva come i CPA con il maggior numero di ingressi siano quelli di Roma, Milano e Napoli, seguiti da Torino, Firenze e Catania.

I Centri per la Giustizia Minorile che attuano il maggior numero di collocamenti in comunità, su richiesta dell'Autorità Giudiziaria procedente, sono Milano, Palermo e Napoli.



L'85% circa dei collocamenti in comunità sono effettuati nelle Comunità del Privato Sociale, essendo disponibili solo 77 posti nelle Comunità dell'Amministrazione della Giustizia.

Per quanto riguarda la messa alla prova, la sua applicazione registra un andamento in continua crescita. Nell'anno 2012 sono stati messi alla prova 3.368 soggetti. Nella grande maggioranza dei casi (circa l'80%) la messa alla prova si conclude positivamente.

### **Gli interventi**

Le attività e gli interventi del Dipartimento per la Giustizia Minorile, in attuazione della direttiva annuale dell'On. Ministro della Giustizia per il 2013, sono stati indirizzati ad assicurare per tutti i minori e giovani adulti entrati nel circuito penale, i necessari interventi di ascolto, accoglienza, accompagnamento, mantenimento, sostegno e trattamento socio-educativo individualizzato, con attività culturali, ricreative e sportive, di istruzione, formazione, orientamento ed avviamento al lavoro, nonché di attività di mediazione culturale, percorsi di educazione alla legalità.

Nella prospettiva di riattualizzare il sistema dei Servizi Minorili della Giustizia, anche in relazione alle esigenze di *spending review* che hanno interessato tutta la Pubblica Amministrazione, è stata elaborata la Circolare n.1/2013 emanata dal Capo Dipartimento il 18 marzo 2013 "Modello di intervento e revisione dell'organizzazione e dell'operatività dei Sistemi dei Servizi minorili della Giustizia" con i relativi Disciplinari per ogni Servizio Minorile e il "Vademecum operativo per le Comunità del privato sociale".

La Circolare introduce inoltre la Sicurezza Dinamica, quale modalità organizzativa ed operativa volta a valorizzare le risorse di personale, istituzionali e non, con un potenziamento del livello di

integrazione tra le aree funzionali dei Servizi soprattutto in riferimento a quelli residenziali.

Le azioni di sostegno e monitoraggio intraprese dal Dipartimento per la Giustizia Minorile per tutti i Servizi Minorili hanno inoltre riguardato la definizione e/o aggiornamento delle modalità operative ed organizzative dei Centri di Prima Accoglienza (CPA) in applicazione del decreto del Capo Dipartimento n. 2 del 28 ottobre 2013, che ha rideterminato l'assetto funzionale dei Centri di Prima Accoglienza prevedendo: CPA Autonomi, CPA a chiamata dall'adiacente IPM, CPA in annessa Comunità Ministeriale, CPA in Centro Polifunzionale, CPA in Comunità pubbliche o autorizzate.

In attuazione del regolamento di cui al D.P.R. 230/2000 recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà e ai sensi di quanto previsto dal D.P.R. 136/2012, nel 2013 il Dipartimento per la Giustizia Minorile ha redatto la "Carta dei diritti e dei doveri dei Minorenni che incontrano i Servizi Minorili della Giustizia", disponibile in più lingue per consentirne la fruizione all'utenza straniera. Uno strumento di facile utilizzazione scritto con un linguaggio semplice e diretto, pensato per ottenere una più immediata efficacia comunicativa adeguata all'utenza a cui è rivolta.

La predisposizione degli interventi e delle attività, volte a garantire la tutela e protezione dei diritti dei minori, il loro reinserimento sociale ed il relativo abbassamento della recidiva, hanno valorizzato la "centralità del minore" attraverso strategie di sistema che hanno coinvolto:

- l'autorità giudiziaria minorile;
- le istituzioni locali, il terzo settore e il volontariato;
- le agenzie educative;

- le figure significative di riferimento per il minore quali la famiglia e la scuola.

In particolare le intese con le Amministrazioni centrali e locali, il volontariato, il terzo settore e il mondo dell'impresoria privata hanno permesso di realizzare programmi di intervento, in area penale interna ed in area penale esterna, volti a sostenere:

- lo sviluppo di un sistema integrato di istruzione e formazione professionale, percorsi di formazione integrata tra il personale della giustizia e quello dell'istruzione;
- progetti di alfabetizzazione motoria e promozione delle attività sportive;
- il rafforzamento dei percorsi di orientamento, di formazione e di inserimento lavorativo;
- percorsi di orientamento e sostegno psicologico;
- il reinserimento sociale e lavorativo dei giovani immigrati;
- azioni di formazione ed integrazione sociale dei minori stranieri.

In ambito internazionale è proseguita l'attività di promozione delle esperienze della Giustizia Minorile in Europa attraverso la partecipazione ai progetti e alle ricerche internazionali e la conseguenziale disseminazione di azioni e riflessioni agli operatori sul territorio nazionale.

Riguardo al coinvolgimento della famiglia, quale risorsa indispensabile per dare sostegno al progetto di reinserimento sociale, si è avviato dal 2012 - e nel corso dell'anno 2013 è stato esteso agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni di diversi distretti - il progetto denominato "*Family Roots*" mirato a sostenere il ruolo di accompagnamento educativo proprio della famiglia e il cui assolvimento costituisce un requisito indispensabile nell'esercizio della potestà genitoriale.

Si è concluso a giugno 2013 il Progetto COSMI, finanziato nell'ambito dei fondi FEI e finalizzato alla conoscenza e alla comunicazione sociale sui minori stranieri nei sistemi di giustizia europei.

Si è svolto il Progetto "Sport negli Istituti Penali per i Minorenni", finanziato dal MIUR e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri dal 2012 al 2013.

Il Progetto europeo "ITACA", è stato finalizzato a conoscere, prevenire e confrontare il fenomeno delle "*juvenile gangs*" nelle diverse realtà europee.

Il Progetto "*SLEEPERS*", intervento per migliorare la relazione interpersonale tra adulti e minori e per creare spazi di benessere atti a prevenire il disagio e la devianza giovanile, avviato nel 2012 dall'Associazione Italiana Cultura e Sport e finanziato dal Ministero del Lavoro ai sensi della legge 383/00 che prevede gruppi di discussione con le famiglie e percorsi di accesso agevolato per i minori presso le strutture sportive afferenti all'AICS, è proseguito e si è concluso nel 2013.

Il Progetto "*Network* europeo Giustizia Minorile" nell'ambito dei finanziamenti FEI, è mirato a sostenere la comunicazione sociale tra i Servizi Minorili della Giustizia e quella degli altri Paesi europei.

Il 15 novembre 2013 è stato assegnato a Palermo il primo "Premio 2013 *Network* Etico della Giustizia Minorile", che ha coinvolto esponenti delle istituzioni pubbliche, del terzo settore e del tessuto economico-imprenditoriale a livello nazionale, i quali, nell'ambito del Progetto Operativo Nazionale (PON) Sicurezza "Percorsi di Legalità", hanno collaborato con il Dipartimento Giustizia Minorile per la realizzazione di numerose attività di inserimento lavorativo dei minori in carico ai Servizi della Giustizia Minorile presso aziende di quattro Regioni del Mezzogiorno, che, a conclusione del progetto, hanno assunto 9 giovani.

Sono proseguite altresì le attività per la piena attuazione del DPCM 1 aprile 2008, concernente il trasferimento della Medicina penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale attraverso:

- la definizione di strumenti e/o protocolli operativi locali e l'attivazione di osservatori integrati;
- il monitoraggio delle funzioni e competenze trasferite al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) per garantire la continuità delle prestazioni sanitarie e la loro omogeneità su tutto il territorio nazionale attraverso la Conferenza Unificata Stato/Regioni;
- la sensibilizzazione del SSN sulla necessità di implementare le comunità terapeutiche specializzate per i minori portatori di disagio psichico e con doppia diagnosi anche correlata all'uso di sostanze psicotrope.

D'intesa con le Autorità Giudiziarie e gli Enti Locali è proseguito l'impegno del Dipartimento per la Giustizia Minorile nell'ambito dell'attività di mediazione penale, allo scopo di diffondere forme diverse di risanamento e di riparazione del conflitto, anche quando lo stesso è degenerato in reato, ed in alcune realtà si è concretizzato con la stipula di protocolli d'intesa.

### **Le Autorità Centrali Convenzionali**

Il Dipartimento per la Giustizia Minorile è Autorità Centrale in materia di sottrazione internazionale dei minori, di affidamento e di responsabilità genitoriale (Convenzione dell'Aja del 1980; Convenzione del Lussemburgo del 1980; Convenzione dell'Aja del 1961, Regolamento (CE) Bruxelles n. 2201/2003 - detto Bruxelles II bis).

Vi è stato un incremento, rispetto agli anni precedenti, dei casi trattati concernenti la sottrazione internazionale dei minori e le richieste per

il corretto esercizio del diritto di visita e dei casi inerenti l'applicazione del Regolamento Bruxelles II bis che, come è noto, trova applicazione nei soli Paesi dell'Unione Europea. Sul tema della sottrazione internazionale dei minori contesi si è realizzato un incontro di studio in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura.

Con riferimento all'applicazione del Regolamento CE 4/2009, relativo ai crediti alimentari con carattere transfrontaliero, le risultanze dell'attività di raccolta delle informazioni avviate sui debitori hanno consentito di rilevare, in un numero crescente di casi, condizioni di incapacità reddituale e patrimoniale. Di questi, ben 120 domande, avviate al gratuito patrocinio, hanno avuto esito positivo, grazie anche al coinvolgimento del Consiglio Nazionale Forense, con il quale si è realizzato un incontro di formazione sul tema specifico.

Il Dipartimento per la Giustizia Minorile, per il Ministero della Giustizia, ha siglato con il Ministero degli Affari Esteri ed il Ministero dell'Interno il Protocollo d'Intesa per la realizzazione di una “*Task force* interministeriale per la sottrazione internazionale dei minori”.

### **Le strutture e le risorse finanziarie**

E' stata avviata una valutazione approfondita dell'intero sistema dei Servizi residenziali (Centri di Prima Accoglienza, Istituti Penali per i Minorenni e Comunità ministeriali) da rivedere globalmente al fine di individuare soluzioni organizzative, che non necessitino di interventi legislativi e siano compatibili alle ridotte risorse, umane e finanziarie, a disposizione.

E' allo studio una rivisitazione dei Centri di Prima Accoglienza prevedendo, per quelli che hanno un basso numero di ingressi, la chiusura o la trasformazione a “chiamata”, con conseguente risparmio

dei costi gestionali e recupero di risorse trattamentali e di Polizia Penitenziaria impiegabili altrove.

Il Bilancio della Giustizia Minorile ha avuto complessivamente nel 2013 circa € 150.400.000. Tuttavia, nonostante le rivisitazioni della spesa, anche l'anno 2013 si è concluso con spese insolute per carenza di fondi.

### **I sistemi informativi**

Il Sistema Informativo dei Servizi Minorili della Giustizia - SISM, raccoglie in un "fascicolo informatizzato" tutte le informazioni inerenti i minorenni sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria minorile.

Anche gli operatori degli Uffici Giudiziari Minorili, autorizzati con specifica utenza riservata, possono interrogare l'archivio e, mediante apposita ricerca, visualizzare le informazioni anagrafiche identificative, l'elenco dei procedimenti giudiziari, l'elenco dei provvedimenti e l'elenco dei movimenti del minore. E' inoltre possibile conoscere se il minore è presente in un servizio residenziale (Centro di prima accoglienza, Istituto penale per minorenni, Comunità per minori pubblica o privata) e se è in carico ad un ufficio di servizio sociale nonché i nominativi degli operatori che lo seguono.

In applicazione dell'art. 40 della Legge 28 marzo 2001, n. 149 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori"), per garantire un miglioramento degli esiti dei procedimenti di adozione, è stata istituita presso il Ministero della Giustizia "la banca dati relativa ai minori dichiarati adottabili nonché ai coniugi aspiranti all'adozione nazionale ed internazionale - BDA".

L'effettiva diffusione del sistema di estrazione dei dati di alimentazione automatica degli archivi centrali è subordinata all'adozione, da parte dei Tribunali per i minorenni, del nuovo sistema informativo SIGMA; tale operazione richiede comunque specifici interventi locali sulle infrastrutture tecniche a disposizione.

La carenza di risorse finanziarie ed umane ha reso necessario procedere ad una diffusione progressiva del sistema presso i 29 Tribunali per i minorenni.

Il sistema della BDA è funzionante con i dati dei Tribunali per i Minorenni di Palermo, Catanzaro, Bari, Caltanissetta, Reggio Calabria, Cagliari, Lecce, Napoli, Salerno, Sassari, Torino, Catania.

Sono in corso le attività di ulteriore dispiegamento del sistema di alimentazione automatica, compatibilmente alle risorse finanziarie ed umane a disposizione, per le restanti sedi dei Tribunali per i Minorenni.