



DIPARTIMENTO AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO
Ufficio del Capo Dipartimento



Prot. n.

GDAP-0359172-2012

Roma, 08 ottobre 2012

PU-GDAP-1a00-09/10/2012-0359172-2012

Al Prof. Andrea Pugiotto
pua@unife.it

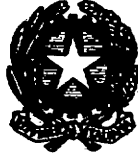
Oggetto : Resoconto aggiornato dello stato del sistema penitenziario.

Illustre Professore Pugiotto

Come da Lei richiesto, Le invio il resoconto aggiornato dello stato del sistema penitenziario elaborato da questo Dipartimento, al fine di poter riscontrare la nota sottoscritta da docenti universitari e Garanti dei diritti dei detenuti.

Cordiali saluti. *Rimango a disposizione per qualunque
altra informazione Lei ritenga utile.*

Il Capo del Dipartimento
Giovanni Tamburino



DIPARTIMENTO AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Roma, 19 settembre 2012

Al Signor Consigliere del Presidente della Repubblica
per gli Affari dell'Amministrazione della Giustizia
Palazzo del Quirinale
Piazza del Quirinale – ROMA –

Oggetto: Resoconto aggiornato dello stato del sistema penitenziario

Con riferimento alla Sua richiesta di notizie da cui trarre elementi per riscontrare la nota sottoscritta da docenti universitari e Garanti dei diritti dei detenuti, primo firmatario prof. Pugiotto, inviata al Presidente della Repubblica nel giugno scorso, relativa all'insostenibilità dell'attuale emergenza penitenziaria, si trasmettono alcune considerazioni salienti relative alla popolazione detenuta al 31 luglio 2012 nonché in ordine ai provvedimenti organizzativi e gestionali assunti e in fase di attuazione.

1. CAPIENZA

La capienza regolamentare complessiva dei 207 istituti penitenziari, 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, è stata determinata in 45.588 posti alla data del 31 luglio 2012 (all. 1).

Con il recente completamento della realizzazione di sei nuovi Istituti e di nuovi padiglioni, in parte già consegnati ed attivi e comunque di pronta consegna, ulteriori 5.431 posti vanno ad accrescere questo dato per una capienza totale di 51.019 posti.

Oltre alla realizzazione di istituti e padiglioni nuovi, questa Amministrazione, per far fronte al pressante sovraffollamento degli Istituti penitenziari, ha posto altresì il massimo impegno nelle attività di conservazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare penitenziario già esistente.

La ristrutturazione (realizzata molto spesso, se non sempre, con impiego della manodopera dei detenuti) di padiglioni inagibili ha consentito o consentirà in questo scorcio di anno 2012 complessivamente l'utilizzazione di ulteriori 2.140 posti in regime detentivo regolamentare.

Ne segue che i posti regolamentari utilizzabili entro il 2012 passeranno dai 45.588 indicati a inizio periodo ai 53.159 sui quali si potrà contare entro la fine del 2012.

Gli interventi curati nell'ambito del cd "Piano carceri" consentiranno in futuro di disporre di ulteriori 7.240 posti, tra realizzazioni di nuovi padiglioni e istituti e ristrutturazioni di esistenti, in relazione ai quali sono già state espletate le gare per il conferimento degli appalti (all. 1A).

Si è proceduto altresì alla trasformazione di alcuni dei complessi immobiliari costruiti dai Comuni e destinati a Case Mandamentali (soppresse con decreto interministeriale del 31.3.2000).

Sotto questo profilo va considerato che le piccole strutture comportano, generalmente, diseconomie gestionali e problemi di funzionamento che si riverberano sulle criticità dell'intero sistema, talché viene attentamente valutata la soluzione del completo abbandono delle piccole strutture ancora attive a fronte del più proficuo ampliamento di quelle maggiori.

Va altresì evidenziato il trasferimento di 200 detenuti, avvenuto nel maggio-giugno del corrente anno, presso la Casa circondariale di Rieti, la cui struttura era vuota per oltre la metà dei posti, l'avvenuto trasferimento di 51 detenuti presso la Casa circondariale di Avellino e l'imminente trasferimento di 158 detenuti presso la Casa di reclusione di Ancona "Barcaglione", per un numero complessivo di 409 detenuti i quali potranno disporre, oltre che di spazi adeguati, anche di un nuovo modello di offerta trattamentale. Anche tali istituti o parti di istituti benché agibili da anni, erano inutilizzati in tutto o in parte.

Nei predetti istituti sta trovando attuazione il nuovo modello organizzativo previsto con circolare GDAP 206745/2012 del 28 giugno 2012 (all. 2) secondo cui la sicurezza, intesa quale condizione per la realizzazione delle finalità del trattamento resta affidata in principalità, ma non esclusivamente all'onere e alla responsabilità della polizia penitenziaria, la quale a sua volta partecipa delle iniziative trattamentali, in un'ottica multidisciplinare in cui tutti gli operatori concorrono a rafforzare la sicurezza.

Nei predetti istituti, ove sono ristretti detenuti di minima e comunque minore pericolosità, sarà attuato un "regime aperto" suffragato dalla formale assunzione di un "patto di responsabilità" che vincolerà il detenuto rafforzando il suo impegno al rispetto delle regole, perché il carcere deve preparare alla libertà e la rieducazione non può fare a meno di un'assunzione crescente di responsabilità da parte dei detenuti finalizzata al loro reingresso nella società.

Il nuovo modello facilita la funzione del controllo della Polizia ed è basato su un modello di vigilanza, denominata "dinamica", in coerenza con quanto previsto al n. 51 delle Regole penitenziarie Europee (*"Le misure di sicurezza applicate nei confronti dei singoli detenuti devono corrispondere al minimo necessario per garantirne una custodia sicura. La sicurezza fornita dalle barriere fisiche e da altri mezzi tecnici deve essere completata dalla sicurezza dinamica costituita da personale pronto a intervenire che conosce i detenuti affidati al proprio controllo"*).

Il nuovo assetto organizzativo entro il mese di febbraio 2013 sarà esteso a tutti gli istituti di media sicurezza, in funzione di circuiti al centro dei quali è collocata l'attività dei Provveditorati regionali, che dovranno, in coordinamento con l'Autorità centrale, sviluppare specifici progetti ispirati ad un "sistema integrato di istituto differenziato per le varie tipologie detentive", consentendo una più razionale distribuzione delle risorse disponibili ed in particolare del personale di Polizia Penitenziaria, che sarà utilizzato in relazione ai livelli di pericolosità dei ristretti, in applicazione di criteri di efficacia ed economicità dell'amministrazione.

Lo scorso 13 settembre è stato diramato un comunicato stampa unitario dei sindacati della polizia penitenziaria in cui si dà atto che nell'Istituto di Rieti il nuovo modello di vigilanza ha trovato piena attuazione con un proficuo scambio tra polizia penitenziaria e direzione.

2. POPOLAZIONE DETENUTA

a. Il numero dei detenuti presenti al 31.7.2012 è di 66.009 (all. 2.A), ancora molto al di sopra della capacità di accoglienza delle strutture e a breve la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si pronuncerà in merito al primo delle centinaia di ricorsi (caso-pilota) presentati alla Corte di Strasburgo per la violazione dell'art. 3 della Convenzione in relazione alle condizioni di sovraffollamento (il 16 luglio 2009 la Corte ha condannato per la prima volta - caso Sulejmanovic c. Italia - lo Stato italiano nel caso Sulejmanovic, costretto a vivere per un periodo di oltre due mesi e mezzo in una cella in cui disponeva soltanto di 2,70 m² spazio molto esiguo e di gran lunga inferiore alla superficie minima di 7 m² ritenuta auspicabile dal CPT European Committee for the Prevention of Torture).

L'esame statistico dei dati (al di là del dato relativo alla capienza cd. "tollerabile" fissata in 69.668) evidenzia, dall'inizio dell'anno, una contenuta ma non trascurabile tendenza alla diminuzione della popolazione detenuta. Questa la serie storica degli ultimi anni:

Data rilevazione	Popolazione detenuta
31.12.2008	58.127
31.12.2009	64.791
30.06.2010	68.246
31.12.2010	67.961
31.03.2011	67.600
30.06.2011	67.394
30.09.2011	67.428
31.12.2011	66.897
30.01.2012	67.103
07.02.2012	66.863
31.07.2012	66.009

Si vede, dunque, che dopo il picco di oltre 68 mila detenuti del giugno 2010 la popolazione reclusa ha iniziato una lenta discesa, che rappresenta un trend ormai biennale.

b. Dall'esame dei dati (all. 2.B), distinti in base alla posizione giuridica dei detenuti (in attesa di primo giudizio, appellanti, ricorrenti, definitivi), emerge che soltanto circa la metà dei presenti (38.996) è stata condannata con sentenza passata in giudicato.

Questo dato caratterizza l'Italia in modo negativo rispetto agli altri Paesi europei ove il numero dei detenuti ristretti in attesa di una sentenza definitiva è di gran lunga inferiore, ma in proposito va considerato che in non pochi altri Paesi europei l'esercizio dell'azione penale è discrezionale, la sentenza di primo grado è esecutiva, non esiste l'appello, il processo è di stampo inquisitorio con tempi più rapidi per l'accertamento del fatto.

c. Considerando il dato (all. 3) relativo ai flussi di ingresso mensili, distinti per "classi di permanenza" (fino a 3 gg., da 4 a 10 gg., da 11 a 30 gg., oltre un mese), va registrato un calo significativo delle permanenze in carcere di brevissima durata (inferiore ai tre giorni), quale effetto dell'applicazione della legge n. 9 del 2012 (cd. Legge sulle "porte girevoli").

Il dato rappresenta certamente un risultato positivo perché, sebbene il tema delle brevi carcerazioni (conseguenti agli arresti con convalida e ai procedimenti per direttissima) sia connesso soltanto in parte al problema del sovraffollamento, il rapido *turn over* produce comunque un aumento dei carichi di lavoro del personale e comporta il considerevole onere delle traduzioni per la celebrazione delle udienze. Sotto questo profilo è allo studio l'ipotesi di garantire la presenza dei

detenuti nei giudizi di appello e alle udienze camerale ex art. 666 co 4 cp.p., attraverso il sistema della video conferenza ovviando alle traduzioni che, in un anno, comportano 380.000 movimenti di detenuti con impiego di circa 790.000 turni di lavoro e una rilevante voce di spesa (nell'ordine di milioni di euro all'anno).

Ma va soprattutto evidenziato che quello dell'ingresso in carcere è un momento complesso e delicato per il detenuto e ad esso è correlato, tra l'altro, il problema della prevenzione del rischio di suicidio.

A questo riguardo con circolare del 19.6.2012 (GDAP 0234197), nel solco delle precedenti direttive aventi ad oggetto la presa in carico dei nuovi giunti, è stata sollecitata, secondo quanto previsto dall'Accordo approvato il 19.1.2012 dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni, la redazione di un programma che assicuri, con la sinergia tra operatori penitenziari e sanitari, un'attività di sostegno e il contenimento del rischio con l'individuazione precoce del disagio.

Sotto questo profilo, come previsto dalla recente modifica dell'art. 69 comma 2 del DPR n. 230/2000 (introdotta dal DPR n. 136 del 5 giugno 2012), al fine di consentire il più completo esercizio dei propri diritti e la maggiore consapevolezza delle regole che conformano la vita nel contesto carcerario, verrà curata la predisposizione di una vera e propria "Carta dei diritti e dei doveri del detenuto e dell'internato": un documento ampio contenente, oltre alle disposizioni, i provvedimenti e i reclami previsti dalla normativa, la chiara esplicitazione del regime al quale il detenuto è sottoposto, l'indicazione dei principi che conformano l'attività trattamentale, le disposizioni che regolano la concessione delle misure alternative.

2.1 - DETENUTI CON DISABILITA' MOTORIA

Allo stato presso gli istituti di Parma e Bari sono funzionanti reparti idonei ad accogliere detenuti portatori di gravi disabilità motorie e questa Amministrazione si sta adoperando per l'apertura degli altri due reparti già ultimati presso gli istituti di Busto Arsizio e Catanzaro.

E' stato altresì avviato un 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) prevedendo fasi distinte di realizzazione in relazione ai vari circuiti (iniziando dai reparti di Alta Sicurezza), impegnandosi altresì a promuovere la collaborazione di Regioni e ASL perché sia assicurata l'assistenza ai detenuti con ridotta capacità motoria al pari delle persone in stato di libertà.

2.2 - DETENUTE MADRI E DIRITTO ALL'AFFETTIVITA'

Al 7 febbraio 2012 risultavano ristrette negli istituti penitenziari 52 madri con un totale di 54 figli al seguito.

La legge n. 62/2011, oltre ad introdurre l'art. 21-ter dell'Ordinamento Penitenziario, ha modificato l'art. 47-quinquies del predetto ordinamento e gli artt. 275, 284 e 285 c.p.p. prevedendo l'istituzione delle case famiglia protette e la possibilità, compatibilmente con esigenze cautelari non eccezionalmente rilevanti, per il giudice di disporre presso tali strutture, ovvero presso gli Istituti a custodia attenuata (I.C.A.M.), la custodia cautelare o l'espiazione della pena per le donne incinte o madri con prole sotto i sei anni o per il padre, qualora la madre sia deceduta od assolutamente impossibilitata ad assisterla.

Al fine di assicurare la tutela degli interessi e dei diritti dei minori, si è sollecitata da un lato l'individuazione da parte dei Provveditori regionali, anche tramite la stipulazione di convenzioni con gli Enti locali, di strutture idonee ad essere utilizzate come case protette e dall'altro il potenziamento del circuito dedicato alle detenute madri (soltanto la CC di Milano S. Vittore dispone di una sezione idonea che può ospitare da 10 a 12 detenute).

Per favorire i rapporti con la famiglia (comprendendo in essa anche quella allargata e di fatto), che è componente essenziale del trattamento rieducativo perché spesso alla base dei

comportamenti criminali vi è un rapporto familiare problematico, sono favoriti i colloqui con i familiari.

In Parlamento è stato di recente presentato un disegno di legge in materia di affettività in carcere che, sulla base anche dell'esperienza di altri ordinamenti e in osservanza delle Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, introduce il riconoscimento del "diritto all'affettività" con la previsione di visite della durata da sei a ventiquattro ore senza controlli visivi o auditivi e la concessione di permessi per eventi familiari di particolare rilevanza e per coltivare specificatamente interessi affettivi.

2.3 - DETENUTI STRANIERI

I detenuti stranieri costituiscono circa il 36% della popolazione detenuta e provengono da 149 Paesi diversi.

Alla data del 31 agosto 2012 (**all. 2Cbis**) i detenuti stranieri presenti in carcere erano 23.773. Di questi, 12.855 condannati in via definitiva e 10.427 non definitivi, di cui 5.184 in attesa di primo giudizio, 3.156 appellanti, 2.087 ricorrenti e 281 con posizione giuridica mista (al numero complessivo degli stranieri presenti nelle strutture penitenziarie si giunge aggiungendo il numero dei 176 internati).

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 giungere alla conclusione che la crescita assoluta della popolazione detenuta corrisponde in massima parte all'incremento della presenza di stranieri nelle carceri (quasi il 50% del numero complessivo di detenuti).

Esaminando il dato relativo alla permanenza brevissima (entro i tre giorni), evidentemente all'esito del giudizio direttissimo, dei detenuti stranieri che fanno ingresso da libertà perché colpiti da custodia cautelare, in proporzione il dato è più allarmante rispetto a quello dei detenuti italiani (**all. 3**): dal gennaio all'agosto 2012 hanno fatto ingresso in carcere 15.812 stranieri, 2.944 dei quali hanno lasciato il carcere entro 3 giorni.

Le difficoltà di gestione dei nuovi giunti e in generale di trattamento, per le differenze di lingua e cultura, sono state affrontate con la stipula di convenzioni con gruppi di mediazione culturale, la traduzione delle norme dell'ordinamento penitenziario nelle lingue di maggiore diffusione tra i cittadini stranieri detenuti, la possibilità di partecipare ai riti di culto religioso diverso da quello cattolico, il rispetto delle abitudini alimentari, le agevolazioni nei colloqui telefonici con i parenti.

Con riferimento agli arrestati stranieri si deve constatare come la disposizione contenuta nell'art.15 l.30 luglio 2002 n.189, che prevede, nella prima parte, la possibilità da parte del giudice di applicare la sanzione sostitutiva dell'espulsione quando la pena detentiva non supera i due anni e non può essere sospesa, non abbia prodotto gli effetti sperati. Ma neppure ha prodotto risultati consistenti il meccanismo dell'espulsione amministrativa, disciplinata dall'art.12 lett. a) della stessa legge, che pure prevede, in astratto, l'allontanamento degli stranieri liberi ma sottoposti a procedimento penale. L'art.12 alla lett. b) prevede altresì che il giudice debba obbligatoriamente pronunciarsi sulla possibilità di procedere alla espulsione amministrativa già in sede di convalida dell'arresto o del fermo e debba concedere il nulla osta se non sussistono inderogabili esigenze attinenti alle indagini ove non applichi la custodia in carcere. Questa disciplina consente, dunque, l'espulsione, sia pure attuata mediante provvedimento amministrativo, di un soggetto sottoposto a procedimento penale previo nulla osta del giudice.

L'operatività limitata di questi strumenti produce dirette conseguenze sul carcere perché sono numerosi i detenuti stranieri non espulsi che dopo essere stati identificati, fanno ingresso in carcere per scontare la pena.

3. – SANITA' E CHIUSURA DEGLI OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI

Con l'entrata in vigore del DPCM 1.4.2008 le funzioni sanitarie all'interno degli istituti di pena sono trasferite al Servizio sanitario nazionale e, in osservanza delle linee di indirizzo per l'attuazione del transito, è stato costituito un Tavolo di consultazione permanente (all. A del decreto) con il compito di garantire l'uniformità degli interventi e monitorare l'attuazione del riordino. Per l'attuazione delle linee guida è stato istituito il Comitato paritetico interistituzionale (art. 5 co. 2) con il compito di curare gli interventi relativi agli Ospedali Psichiatrici Giudiziari e alle Case di Cura e Custodia.

A decorrere dal 31 marzo 2013 le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione a casa di cura e custodia saranno eseguite esclusivamente all'interno delle strutture di cui al comma 2 art. ter d.l. 22.12.2011 n. 211 (convertito dalla l.17.2.2012 n.9) i cui requisiti di sicurezza, strutturali, tecnologici e organizzativi, sono in corso di definizione (il testo del relativo decreto interministeriale è in corso di approvazione e nella seduta del 25 luglio 2012 la Conferenza Unificata ha raggiunto l'intesa sullo schema di decreto).

Come emerge dall'esame dei dati (all.7, 7A, 7B, 7C) relativi ai soggetti ivi attualmente internati, l'imminente chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG) e delle Case di Cura e Custodia comporterà il trasferimento di circa 1.000 soggetti cui sono applicate le relative misure di sicurezza. Soltanto parte di essi però saranno trasferiti nelle nuove strutture perché, grazie al potenziamento dell'assistenza psichiatrica sul territorio, un numero consistente di pazienti e comunque i soggetti meno pericolosi saranno presi in carico, sul territorio, dai Dipartimenti di Salute mentale.

Questa Amministrazione, in osservanza dell'Accordo sancito il 13 ottobre 2011 dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni, anche per deflazionare gli OPG, ha sollecitato ai Provveditorati l'individuazione degli istituti all'interno dei quali potranno essere realizzati, in collaborazione con le ASL, reparti o sezioni adeguati perché sia assicurata la più ampia cura ed assistenza psichiatrica all'interno degli istituti ordinari (sono già attive le sezioni all'interno degli istituti di Torino, Monza, Firenze Sollicciano, Livorno, Roma Rebibbia, Napoli, Reggio Calabria, Pozzuoli, Verona e Piacenza).

L'Istituto Superiore di Studi Penitenziari, al fine di dare completa attuazione alla riforma, ha predisposto un progetto formativo indirizzato anche al personale sanitario che opererà presso le nuove strutture, al fine di consentire la conoscenza dei profili amministrativi, giuridici e di sorveglianza connessi al nuovo servizio.

4. - MISURE ALTERNATIVE e DETENZIONE DOMICILIARE ex l.199/2010

Per quanto riguarda i dati relativi alle misure alternative (all. 4), da gennaio a luglio 2012 risultano complessivamente seguiti mensilmente più di 20.000 casi di condannati che scontano la pena in misura alternativa al carcere. Essi evidenziano l'andamento da gennaio a luglio 2012 con la distinzione per singole misure e con l'indicazione dei casi pervenuti, dalla libertà e dal carcere (all. 4A).

Il numero (all. 5) dei detenuti che hanno beneficiato dell'esecuzione presso il domicilio delle pene non superiori a dodici mesi come previsto dalla legge n. 199 del 26.11.2010, poi divenuti diciotto (7.267 casi dall'entrata in vigore della legge), dal gennaio 2012 è in crescita. Va sottolineato anche in questo caso il numero di detenuti provenienti dallo stato di libertà (all. 4B) che ulteriormente incide in modo positivo come fattore riducente il sovraffollamento del sistema (1792 casi dall'entrata in vigore della legge).

Sicuramente significativi sono i dati relativi alle revoche delle misure concesse ed in particolare della detenzione domiciliare ex l. 199/2010 (all. 4C e 4D), dai quali emerge che nel primo semestre di quest'anno la percentuale di revoche (per andamento negativo, commissione di

altri reati, evasione...) è pari al 4,41%. Dal dato si desume quindi che il percorso incide fortemente sul recupero.

Il dato relativo alle revoche della detenzione domiciliare ex art. 199/2010, anche se esprime comunque una proporzione del tutto trascurabile e ciò a conferma dell'importanza del mantenimento del condannato nella comunità, è superiore (8,58%) e questo si può spiegare per il fatto che, nella sussistenza dei presupposti previsti dalla legge, l'applicazione del beneficio è immediato, mentre la concessione della misura alternativa con la presa in carico dell'ufficio di esecuzione penale esterna avviene all'esito di un procedimento nel corso del quale la personalità del detenuto viene attentamente valutata.

Occorre dire in proposito che proprio la prognosi favorevole in ordine al futuro comportamento del detenuto consente la concessione delle predette misure e di questo occorre tenere conto nel comparare i dati menzionati con quelli relativi alla percentuale di detenuti che hanno subito oltre quattro carcerazioni precedenti (al 31.12.2010 il 64,3% dei detenuti italiani e il 36,1% dei detenuti stranieri), che si riferiscono alla popolazione carceraria nel suo complesso.

5. - LAVORO DEI DETENUTI

Il lavoro, che in generale ha un ruolo fondamentale nell'esistenza libera e dignitosa di ogni cittadino, in ambito penitenziario, come previsto dall'Ordinamento Penitenziario, è elemento fondamentale del trattamento e strumento privilegiato di reinserimento sociale.

Il lavoro svolto alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria ha ad oggetto perlopiù i cosiddetti lavori domestici e, in alcune realtà, lavorazioni industriali gestite direttamente dagli istituti penitenziari per le esigenze di casermaggio e di arredo degli stessi.

Nel corso dell'anno 2011 l'Amministrazione Penitenziaria si è impegnata, con le risorse a disposizione, per razionalizzare le attività delle strutture produttive presenti all'interno degli istituti penitenziari (falegnamerie tessitorie, tipografie, ecc), tenuto conto delle risorse a disposizione e del budget assegnato per la remunerazione dei detenuti lavoratori che negli ultimi due anni si è ridotto di oltre il 71% (11.000.000,00 di euro nel 2010, 9.336.355,00 euro nel 2011 e soltanto 3.168.177 euro nel 2012).

Malgrado le numerose commesse concesse per la realizzazione delle suppellettili necessarie all'arredamento delle nuove sezioni detentive di cui si è detto più sopra (letti, armadietti, sedie, coperte ecc.) non è stato possibile mantenere la stessa forza lavoro e i dati mostrano che è diminuito il numero totale dei detenuti lavoratori.

Il budget largamente insufficiente ha condizionato anche le attività lavorative necessarie per la gestione quotidiana dell'istituto penitenziario (servizi di pulizia, cucina, manutenzione ordinaria del fabbricato, ecc.) incidendo negativamente sulla qualità della vita all'interno dei penitenziari.

Gli istituti penitenziari e i Provveditorati Regionali sono stati sensibilizzati ad incentivare i contatti con il territorio, ponendo particolare attenzione alle realtà imprenditoriali locali, al fine di valutare la possibilità di offrire in gestione a terzi le lavorazioni interne.

In proposito deve essere segnalato l'impianto di riciclo di rifiuti gestito dalla cooperativa "Secondigliano recupero": vetro, carta, plastica e altri materiali da imballaggio vengono portati all'interno dell'istituto di Napoli Secondigliano, selezionati, trattati recuperati e venduti a fabbriche specializzate nella rigenerazione, tornando ad acquisire un valore commerciale. E' stata inoltre concesso alla cooperativa "Secondigliano rifiuti" l'uso di un terreno di circa 2.500 mq all'interno dell'istituto, da impiegare per la installazione dell'impianto per la lavorazione dei rifiuti ove, dopo aver seguito un corso di formazione, lavorano già quindici detenuti. Oltre a trattare i rifiuti "interni", la "Secondigliano recuperi" opererà nel territorio urbano, offrendo un contributo al

superamento del problema dello smaltimento dei rifiuti e offrendo opportunità lavorative stabili al termine della pena.

All'interno del carcere di Bologna dal dicembre 2010 un'attività di sartoria coordinata dalla coop. sociale "Siamo Qua" e il progetto "Gomito a gomito". Abiti e borse, sporte e grembiuli, i prodotti sartoriali realizzati dalle donne detenute, sono di ottima qualità e vengono distribuiti attraverso banchetti organizzati dai volontari.

L'Atelier Impronte della sezione femminile di Bollate produce accessori per l'abbigliamento, piccoli complementi d'arredo e altri manufatti artigianali e artistici di alta qualità nel campo della tessitura e del riciclo artistico con materiali provenienti da donazioni di aziende e privati.

Nel sito dell'amministrazione www.giustizia.it sono fornite informazioni per l'acquisto *on line* dei prodotti realizzati nelle carceri.

Una decurtazione di bilancio ha riguardato anche il capitolo che "finanzia" il lavoro penitenziario nelle colonie e nei tenimenti agricoli (7.978.302,00 euro nel 2010, 5.400.000,00 euro nel 2011, e soltanto 1.200.000 euro nel 2012), ed è in pericolo la stessa sopravvivenza delle colonie agricole nonchè lo sviluppo di progettualità già in corso presso diversi tenimenti agricoli di istituti penitenziari.

Si tratta di attività di eccellenza che spaziano dall'orticoltura biologica alla frutticoltura in serra, dall'allevamento dei conigli alla floricoltura, all'itticoltura e all'apicoltura, ma anche in questo settore il numero dei detenuti lavoranti è passato dai 359 del 2010 a 268 nel 2011.

Recentemente è stato presentato un progetto di recupero e riqualificazione tramite sviluppo ecosostenibile dell'isola di Pianosa e questa Amministrazione è impegnata a far sì che esso possa integrarsi con le attività dei detenuti esistenti sull'isola.

Va fatto cenno alla proposta di revisione dell'art. 22 dell'Ordinamento Penitenziario che attualmente prevede che il lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione sia retribuito in misura non inferiore ai 2/3 del trattamento previsto nei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro. La proporzione non è più adeguata e ha determinato un proliferare di vertenze di lavoro.

5.1 - LEGGE 193/2000 cd. "SMURAGLIA"

Per quanto riguarda i detenuti che lavorano alle dipendenze di soggetti terzi sia all'interno delle strutture detentive che all'esterno (per i detenuti ammessi al lavoro esterno, alla semilibertà o comunque in misura alternativa), la legge n. 193/2000 (cd. Smuraglia) prevede sgravi contributivi e fiscali per le imprese o cooperative che li assumono.

La legge prevede sgravi contributivi e fiscali per le cooperative e/o le imprese che assumono detenuti (lavorazioni all'interno degli istituti penitenziari) anche ammessi al lavoro all'esterno (art. 21 O.P.) sino alla concorrenza di circa € 4.600.000.

I decreti attuativi fissano, per l'esattezza il limite di € 2.582.000 per le agevolazioni contributive (riduzione dell'80% della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale dovuta dal datore di lavoro per ogni detenuto assunto. Parte di competenza dell'INPS) e di € 2.065.000 per i benefici fiscali (credito d'imposta a favore del datore di lavoro di 516 euro al mese per ogni detenuto assunto. Parte di competenza dell'Agenzia delle Entrate).

L'Amministrazione Penitenziaria, con i fondi assegnati, ripiana le mancate entrate di INPS e Agenzia delle Entrate per l'applicazione della legge.

Per controllare il rispetto dei limiti di spesa, questa amministrazione effettua un monitoraggio del numero di detenuti assunti ai sensi della Legge 193/2000.

Nel corso del 2011, ben 1188 detenuti sono stati assunti da cooperative ed imprese fruendo dei benefici previsti dalla legge (all. 8): 955 di essi hanno prestato la loro opera all'interno degli istituti,

204 all'esterno presso le cooperative o aziende ai sensi dell'art. 21 O.P. (423 di essi in regime di full time, 512 part time e 253 a domicilio) e 29 hanno continuato a prestare la loro opera nel semestre successivo alla cessazione dello stato di detenzione (come previsto dall'ultimo capoverso dell'art. 1 della legge).

Il budget dall'anno 2000 non è mai stato adeguato e dopo essere passati dai 644 detenuti assunti nell'anno 2003 ai 1342 nel 2010, a dieci anni dall'entrata in vigore della legge e di iniziative di eccellenza, già dal 2011 nessun nuovo rapporto di lavoro è stato instaurato e in alcuni casi si è stati costretti a interrompere rapporti di lavoro esistenti, non avendo le aziende rinunciato agli sgravi fiscali e contributivi.

Soltanto recentemente (il 17 agosto 2012) è stato costituito un tavolo tecnico finalizzato alla predisposizione di un "Regolamento recante sgravi fiscali alle imprese che assumono i lavoratori detenuti" attraverso il quale si potrà cercare di riavviare gli incentivi che in modo tanto efficace hanno consentito la realizzazione di concreti processi di reinserimento sociale e ricadute certamente consistenti in termini di incidenza sulla recidiva.

5.2 - PROGETTI APPROVATI DALLA CASSA DELLE AMMENDE

Nel periodo da gennaio a maggio del 2012 il Consiglio di Amministrazione della Cassa delle Ammende ha finanziato con l'importo di 1.422.070,13 euro 22 progetti di edilizia penitenziaria finalizzati al miglioramento delle condizioni carcerarie, con l'importo di 5.496.524,50 euro 26 programmi di reinserimento in favore di detenuti e internati e con l'importo di 1.134.068,78 euro 11 progetti di "sostegno al reddito" (All.6).

Fra le entrate che concorrono a costituire il conto patrimoniale della Cassa delle Ammende, vi sono, oltre alle sanzioni pecuniarie ed altre sanzioni connesse al processo, i proventi delle manifatture carcerarie, e sotto questo profilo assume particolare rilievo il numero considerevole di progetti finanziati. E' intendimento dell'Amministrazione continuare a garantire piena trasparenza nella gestione dei fondi anche mediante la adozione di criteri oggettivi nella scelta del finanziamento dei singoli progetti.

Tra i progetti finanziati:

Galeghiotto, il marchio dei prodotti del Progetto COLONIA delle colonie agricole di Isili, Mamone e Is Arenas che produce formaggio, olio e miele provenienti dagli oltre 23 ettari di terra coltivati nelle tre colonie;

l'azienda agricola di Rebibbia, due ettari di terreno all'interno dell'istituto femminile, che ospita galline ovaiole, pecore sarde il cui latte è utilizzato per realizzare il formaggio, conigli, polli e tacchini mentre negli orti, rigorosamente biologici, si trovano le produzioni stagionali ed ogni genere di pianta aromatica;

a Volterra la sartoria per i costumi di scena della compagnia teatrale

5.3 - LAVORO DI COMUNE UTILITA'

Il 20 giugno 2012 è stato stipulato un Protocollo d'intesa con l'Associazione Nazionale Comuni d'Italia (A.N.C.I.) al fine di incrementare la percentuale di detenuti lavoratori (ridotta al 20,87% al 31 dicembre 2011) e promuovere il lavoro dei detenuti in favore della comunità locale.

Il protocollo, attraverso l'azione dell'Associazione che potrà agevolare la conoscenza immediata di fabbisogno di attività utili alla comunità a livello locale, si propone il risultato di accrescere le opportunità lavorative in favore della popolazione detenuta.

Mediante la stipulazioni di accordi tra i Comuni, i Provveditorati e gli Istituti penitenziari, i detenuti saranno impiegati in attività in favore delle comunità locali, a cominciare da quei settori in cui, pur in presenza di un fabbisogno di manodopera, non vi è sufficiente domanda di lavoro, senza trascurare le attività formative per lavori di artigianato a rischio di estinzione.

6. - CARENZA DI PERSONALE

E' impegno di questa Amministrazione ridurre il numero del personale di polizia penitenziaria che, per sopperire alle carenze di pianta organica, è adibito a compiti propri del personale amministrativo. In tal senso si sta già attivamente operando mediante la predisposizione delle piante organiche, sino ad ora inesistenti, degli Uffici centrali del DAP e delle Scuole di formazione, che comporterà una riduzione del personale di Polizia Penitenziaria impiegato (595 unità) e, conseguentemente, la progressiva restituzione agli istituti del personale che risulterà eccedente. Nel corso del 2011 si è provveduto altresì ad assegnare 52 direttori di istituto nelle sedi vacanti. Al 4 settembre 2012 34 istituti sono ancora privi di direttore, ma 22 delle predetti sedi sono in procinto di essere "declassate" e quindi sono soltanto 12 le sedi prive di direttore.

Con riferimento al personale di polizia penitenziaria neoassunto (997 agenti), esso non consente di coprire la pianta organica di 45.121 (solo 39.225 le presenze).

Come previsto dalla lettera circolare del 16.7.2012 (GDAP 266119), l'Amministrazione, sulla scia del progetto realizzato in collaborazione con l'Università La Sapienza di Roma negli anni 2009-2010, curerà l'inserimento assistito nel ruolo che già in passato ha contribuito a ridurre il rischio di *burn out* del personale.

7. - ATTIVITA' TRATTAMENTALI E MONDO ESTERNO

Per il perseguimento delle sue finalità l'Amministrazione non può in alcun modo prescindere dalla proficua collaborazione con le istituzioni, la Scuola, il settore produttivo (favorendo la responsabilità sociale di impresa), il mondo della cultura, del Volontariato.

Del resto l'art. 27 della Costituzione, nel sancire che le pene devono tendere alla rieducazione del condannato, non si rivolge soltanto all'Amministrazione penitenziaria ma a tutte le istituzioni e alla comunità civile, nelle sue molteplici espressioni, ciascuno per le proprie competenze ma in modo integrato.

Una rete di interventi su tutto il territorio e la diffusa sensibilizzazione della collettività alle tematiche della legalità devono sostenere e accompagnare il detenuto nei percorsi di reinserimento.

Il 18 marzo 2008 è stato firmato il Patto di inclusione sociale tra l'Amministrazione della Giustizia, Regioni, Province, Comuni, Enti locali, Volontariato e terzo settore che sancisce la cooperazione tra i diversi livelli istituzionali e contiene le Linee guida per realizzare concreti percorsi di reinserimento sociale per le persone in esecuzione penale.

Il 27 aprile 2011 è stato stipulato l'Accordo Interregionale Transnazionale nell'intento di raggiungere gli obiettivi europei sull'occupazione e l'inclusione sociale delle persone svantaggiate per rafforzare le politiche di inserimento sociale, formativo e lavorativo delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

Uno degli obiettivi principali dell'accordo è quello di garantire un flusso informativo costante al fine di mettere in comune le esperienze realizzate e di trarne indicazione per impostare interventi futuri e trasformare le singole esperienze in "sistema".

Soltanto pochi giorni fa il Ministro della Giustizia e il Presidente della Provincia autonoma di Trento e la Regione autonoma del Trentino Alto-Adige, hanno sottoscritto un protocollo d'intesa sul trattamento e reinserimento sociale di detenuti, soggetti in esecuzione penale esterna e minori entrati nel circuito penale che prevede anche forme di assistenza alle famiglie dei detenuti e alle vittime dei reati. Obiettivo dell'intesa è la realizzazione di un quadro organico di iniziative di reinserimento sociale e lavorativo, valorizzando anche le opportunità offerte dalla nuova struttura carceraria di Spini di Gardolo, a Trento.

7.1 -VOLONTARIATO

L' intervento del volontariato costituisce una insostituibile risorsa per gli istituti penitenziari, e il suo ruolo di partecipazione qualificata ed indispensabile all'azione trattamentale è riconosciuto e sancito negli artt. 68 e 120 del Regolamento di Esecuzione (DPR 230/2000), in cui è previsto che le Direzioni "promuovano la partecipazione della comunità esterna all'azione educativa, avvalendosi dei contributi di privati cittadini e delle istituzioni o associazioni pubbliche o private".

Le numerose associazioni di volontariato che operano nel nostro Paese, sono sicuramente l'espressione più evidente di una società civile per la quale i valori della solidarietà, della partecipazione e della responsabilità sono posti alla base del vivere sociale.

L'attività di volontariato nelle carceri in particolare, un tempo affidata quasi esclusivamente all'operato dei singoli, ha registrato, negli ultimi anni, un graduale e deciso incremento nelle forme organizzate ed associate.

Sulla scia delle prime disposizioni di questa Amministrazione (circolare n. 3593/6043 del 09/10/2003), nel corso di questi anni, è proseguita la proficua collaborazione con la Conferenza Nazionale del Volontariato e non è possibile enumerare le molteplici attività che i 9.825 volontari svolgono all'interno degli istituti sotto il profilo del sostegno al detenuto o alla sua famiglia, delle attività sportive, ricreative e culturali, di formazione al lavoro, o religiose (organizzazione della "giornata a favore dei figli minori dei detenuti" con giocattoli messi gratuitamente a disposizione dalle società produttrici; l'iniziativa "*Liberi di donare*"; la campagna "*Carceri aperte*" sul tema dei bambini ed il carcere – organizzata a livello europeo dalle associazioni componenti la rete *Eurocips*).

7.2 – TEATRO E ATTIVITA' CULTURALI

Tra i numerosi progetti in tutta Italia deve essere menzionata l'attività delle numerose compagnie teatrali operanti all'interno degli Istituti penitenziari tra cui il Progetto, Teatro-in-stabile nella casa di reclusione di Bollate a Milano, il progetto della Compagnia della Fortezza a Volterra e il progetto Officina di Teatro sociale Teatro Libero di Rebibbia, la cui attività ha ispirato i fratelli Taviani per la realizzazione della recente opera cinematografica "*Cesare deve morire*", vincitore del Festival del cinema di Berlino;

Al Cinecibo Festival 2011 tenutosi a Paestum il 26 novembre è stato presentato "*La lista*", filmato realizzato all'interno dell'ICATT di Eboli con la partecipazione di alcuni detenuti, premiato come "miglior cortometraggio";

A vincere la settima edizione del "Cort'O Globo Film Festival" – categoria Spazio scuola, andato in scena tra Angri e Corsara a novembre, è stato il corto di Tumino Giuseppe "*A mani libere*", che in 2' e 58" ha illustrato la vita delle donne detenute nel carcere di Enna e il loro impegno nella cooperativa FiloDritto;

il progetto "*La memoria si fa scuola - Io viaggio con Giovanni: dai luoghi della memoria ai luoghi del fare e dell'impegno*" promosso dalla Fondazione Progetto Legalità in memoria di Paolo Borsellino e delle altre vittime della mafia mediante la diffusione presso le scuole e negli Istituti penitenziari del percorso di legalità (estensione del progetto "I viaggi della legalità");

il concorso LINGUA MADRE destinato sia alle donne straniere che a quelle italiane in una speciale sezione. Le opere selezionate saranno pubblicate in un volume che verrà presentato nell'edizione 2012 del Salone Internazionale del Libro di Torino;

gruppi di lettura gestiti da volontari e insegnanti dei corsi di studio superiori del carcere nel progetto Voltapagina nato nel 2007 e giunto alla sua sesta edizione nella casa di reclusione di Saluzzo, Asti, Ferrante Aporti in cui gli autori incontrano i detenuti con la partecipazione di familiari e pubblico esterno;

"Gli Angeli della Voce" è il titolo del nuovo progetto che la Casa di reclusione - Icatt di Eboli sta realizzando in collaborazione con l'Unione Italiana Ciechi - Centro del libro Parlato. Il progetto si propone di presentare ai detenuti del carcere di Eboli una serie di libri fra i quali scegliere letture su cui dibattere e discutere, in qualche caso anche con la presenza dell'autore, ma

soprattutto da leggere, dopo un'accurata preparazione, al fine di registrare con l'aiuto di software e personale specializzato messo a disposizione dal Centro del Libro Parlato dell'Unione Italiana Ciechi, una serie di "libri parlati";
numerosi i premi letterari: "Carlo Castelli", "Emanuele Casalini", "Goliarda Sapienza".

7.3 -ISTRUZIONE

Gli interventi di istruzione e formazione professionale, inizialmente curati unicamente dal Ministero dell'Istruzione con l'istituzione dapprima delle sezioni di scuola elementare e, successivamente, con l'avvio dei corsi di scuola media inferiore si è completato con i corsi di istruzione secondaria superiore, i corsi di formazione professionale e i corsi universitari, ed è consentito ai soggetti reclusi l'accesso a tutte le opportunità istruttivo/formative disponibili nella società libera.

Numerosi sono i protocolli firmati d'intesa con i Poli Universitari di quasi tutte le Regioni d'Italia e il primo è stato sottoscritto nel 27.7.98 tra il Provveditorato Regionale del Piemonte, il Tribunale di Sorveglianza di Torino e le Facoltà di Scienze Politiche e di Giurisprudenza individuando nella Casa Circondariale di Torino "Le Vallette" il luogo ove attuare il progetto.

8. RISORSE

Va evidenziata la costante riduzione di risorse che ha investito il capitolo di bilancio destinato al finanziamento delle attività trattamentali, compreso il pagamento dei premi di rendimento e dei sussidi scolastici (da un budget € 3.500.000,00 nell'anno 2005 si è passati ad un budget di € 1,318.126,00 nell'anno 2012).

Sono ormai sempre più numerose le segnalazioni delle Direzioni penitenziarie che lamentano la grave difficoltà nel continuare ad organizzare le iniziative trattamentali a fronte dell'esiguità delle risorse disponibili ed è a rischio anche il pagamento dei premi di rendimento e sussidi scolastici previsti dall'art 45 del D.P.R. 230/2000.

Più in generale a causa dell'attuale crisi economica è diminuito il coinvolgimento dei detenuti nelle attività lavorative e trattamentali e gli ulteriori ed annunciati tagli a personale e risorse comporteranno verosimilmente un ulteriore aggravio della situazione.

IL CAPO DIPARTIMENTO