COMMISSIONE MINISTERIALE PER LE QUESTIONI PENITENZIARIE

2511.2013

RELAZIONE AL MINISTRO SUGLI INTERVENTI IN ATTO E GLI INTERVENTI DA PROGRAMMARE A BREVE E MEDIO TERMINE

0. Premesse

Nonostante alcuni esiti incoraggianti dei primi provvedimenti adottati nei mesi scorsi e gli sforzi compiuti dall'Amministrazione, la criticità della situazione della detenzione in Italia rimane grave e tale da richiedere un forte impulso all'azione avviata sia per ridurre il sovraffollamento carcerario, sia per migliorare le condizioni di lavoro di chi opera in tale sistema, sia infine per superare definitivamente un modello di detenzione sostanzialmente caratterizzato da passività e segregazione, peraltro in condizioni di insostenibile affollamento, verso l'adozione di un modello in linea con le migliori prassi in ambito europeo.

Come è noto la criticità del nostro sistema ha raggiunto in anni recenti un grado di assoluta inaccettabilità – denunciata al più alto livello delle Istituzioni del Paese – sia sotto l'aspetto numerico delle presenze in relazione alla capienza degli Istituti, sia sotto quello della complessiva fisionomia del sistema nei suoi aspetti trattamentali, gestionali e di efficace utilizzo delle risorse. Una fisionomia che soprattutto non è corrispondente, salvo che in alcune pregevoli situazioni, né alla finalità costituzionalmente assegnata alla pena (art. 27, comma 3, Cost.) né all'assoluta tutela della dignità personale di ogni persona, quantunque detenuta, più volte affermata nel nostro testo costituzionale (artt. 2, 3, 13 Cost.), né infine al divieto assoluto di trattamenti o pene inumane o degradanti di cui alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, art. 3) e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (art. 4).

Alla luce di questa situazione, mentre da un lato veniva approvato un primo provvedimento (decreto legge 1 luglio 2013 n. 78, convertito in legge 9 agosto 2013 n. 94) in grado di inviare un segnale di inversione di tendenza, dall'altro questa Commissione ha messo a punto una serie di interventi volti a ridare, in scadenze definite, condizioni detentive più accettabili anche nella persistente situazione di affollamento degli Istituti. Questi interventi sono stati elencati nel primo documento consegnato a Ministro della Giustizia il 7 agosto 2013, di cui il presente documento costituisce il consolidato aggiornamento. I successivi paragrafi danno quindi informazione di quanto si è fin qui realizzato e delle successive scadenze per il raggiungimento degli obiettivi allora evidenziati;

essi indicano altresì gli altri obiettivi allora meramente indicati in linee generali.

Una prima ricognizione della situazione numerica attuale evidenzia che ad oggi (25 novembre 2013) il numero di detenuti è 64253 (in riduzione rispetto a rilevazioni recenti e soprattutto rispetto al dato massimo registrato nel 2010, che aveva visto la presenza di 69000 detenuti). Tale riduzione, lenta ma apparentemente progressiva, è frutto dei provvedimenti, limitati ma comunque importanti, adottati nei mesi recenti (in particolare, la legge 17 febbraio 2012 n. 9 e la citata legge 9 agosto 2013 n. 94).

Tuttavia la situazione rimane insostenibile sotto più aspetti. Proprio tale insostenibilità è stata oggetto del recente (8 ottobre 2013) messaggio al Parlamento del Presidente della Repubblica – il primo del suo mandato – che ha richiamato alla responsabilità rispetto alla tutela di quei diritti fondamentali che attengono a ogni persona, indipendentemente dal suo stato di libertà o di detenzione, e che costituiscono la base del vivere civile di una comunità oltre che il nucleo della nostra Costituzione repubblicana. Il Presidente ha altresì ricordato gli impegni solenni assunti dal Paese in trattati internazionali, quali la Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la recente condanna comminata all'Italia dalla Corte di Strasburgo proprio per la situazione degli Istituti di detenzione (caso Torreggiani c. Italia, 8 gennaio 2013, divenuta definitiva il 27 maggio 2013). Si tratta di una condanna strutturale (che il Regolamento della Corte definisce come "sentenza pilota") che impone d'intervenire con un sistema di rimedi preventivi e compensativi che sanino la situazione, secondo le linee delle Raccomandazioni più volte adottate dal Consiglio d'Europa, riservandosi di tornare a esaminare l'alto numero (stimato a novembre 2013 attorno a 2800) di ricorsi pressoché identici a quello già esaminato, dopo il periodo di un anno. Il lavoro della Commissione si è articolato proprio all'interno di tale prospettiva temporale entro cui il nostro Paese deve intervenire. Vale la pena ricordare che le statuizioni internazionali non costituiscono mere indicazioni bensì vincoli per la stessa potestà legislativa statale ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost..

Nel suo messaggio, il Presidente della Repubblica ha richiesto al Parlamento di considerare sia i possibili interventi normativi di natura ordinaria da adottare sia l'ipotesi di un provvedimento eccezionale che permetta di affrontare le necessarie riforme del sistema con numeri complessivi meno drammaticamente gravi. La Commissione aveva già espresso nel suo precedente documento la necessità di un confronto su un provvedimento deflattivo dell'attuale situazione: a parere della Commissione, infatti, gli interventi programmati e avviati in fase attuativa difficilmente potranno dare i propri frutti senza l'adozione di un provvedimento deflattivo straordinario in grado di avviare la loro stessa realizzazione con numeri più contenuti di presenze in carcere.

Lasciando ovviamente all'autonomia del Parlamento ogni decisione relativa a tale ipotesi, la Commissione ha ritenuto ineludibile il proprio compito di continuare con ancora maggiore determinazione a definire una serie di provvedimenti che configurino una riforma complessiva del sistema, al contempo collaborando alla definizione di interventi legislativi che siano all'altezza della gravità della situazione su cui si intende intervenire. Certamente il progetto riformatore che gli interventi proposti delineano troverebbe una più compiuta realizzazione se potesse essere implementato in un sistema numericamente più contenuto e in spazi realmente agibili. La ricordata "sentenza pilota", nella parte relativa alle richieste di provvedimenti da adottare da parte dell'Italia, non si limita all'indicazione dello spazio minimo detentivo, ma considera il complessivo regime detentivo e il profilo del modello di detenzione che da esso emerge e indica la necessità di porre rimedio effettivo alla situazione in essere. Vale la pena, per chiarezza, riassumere brevemente alcuni tratti della sentenza stessa. La Corte richiama l'articolo 6 della legge 26 luglio 1975 n. 354 (Ordinamento penitenziario, di seguito indicato con O.P.), che prescrive come i locali in cui i detenuti vivono devono essere di sufficiente ampiezza e adeguatamente illuminati per consentire il lavoro e la lettura; invoca inoltre l'articolo 35, che disciplina il diritto dei detenuti di formulare reclami nonché l'articolo 69 che indica la competenza del Magistrato di sorveglianza a vigilare sull'organizzazione degli Istituti penitenziari, a prospettare le esigenze dei vari servizi e a controllare che l'esecuzione della custodia avvenga in conformità alle leggi e ai regolamenti, oltre al suo potere di impartire disposizioni dirette a eliminare eventuali violazioni dei diritti. La Corte richiama infine, nel quadro delle fonti normative internazionali, il Rapporto del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti (CPT), che ha valorizzato il fattore sovraffollamento del carcere come elemento significativo per incidere negativamente sulla qualità della vita, nonché la Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 22 del 30 settembre 1999 (Rec (99)22) sul sovraffollamento delle carceri e il suo allegato. In quest'ultimo si sottolineano, tra i principi base, la necessità di analizzare i fattori che possono incidere sul sovraffollamento del carcere, la sussidiarietà dell'intervento penale e, quindi, il limite alla sua estensione, le misure da applicare prima e dopo il processo penale, nel definire i limiti della custodia cautelare e nel prevedere ampio ed effettivo accesso a misure alternative alla detenzione in fase di esecuzione, ed evidenzia, quale onere delle legislazioni nazionali, l'indicazione di meccanismi che garantiscano il rispetto delle condizioni minime per la vita in carcere, da rispettare anche in caso di sovraffollamento.	
Sul merito la Corte evidenzia (punto 67 della sentenza) come, in presenza del raggiungimento di un certo livello di	

affollamento negli Istituti, la mancanza di spazio in un carcere sia l'elemento centrale sul quale valutare la conformità della carcerazione rispetto al divieto assoluto di cui all' articolo 3 della Convenzione. Richiamando i propri precedenti, la Corte sottolinea l'onere probatorio del Governo, nel caso in specie non assolto, di contraddire le affermazioni dei ricorrenti, essendo questi in condizioni di particolare vulnerabilità a causa della loro condizione detentiva. Dando così per dimostrato che ogni detenuto ricorrente abbia avuto uno spazio vitale di tre metri quadrati in cella e considerato che questo integra la violazione dell' articolo 3 della Convenzione, tenuto conto anche della durata della carcerazione, la Corte ha ritenuto opportuno – e lo Stato italiano non si è opposto – applicare la procedura della "sentenza pilota", da cui deriva per lo Stato evocato in giudizio l'obbligo di porre in atto, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, tutte le misure necessarie per salvaguardare i diritti violati, tra l'altro facilitando la soluzione più celere per risolvere il cattivo funzionamento di sistema.

Rileva infatti la Corte (punto 88) che «i dati nel loro complesso rivelano che la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone». Indica, quindi, le strade da percorrere, dopo aver ribadito (punto 93) che « lo Stato è tenuto ad organizzare il suo sistema penitenziario in modo tale che la dignità dei detenuti sia rispettata». Individua così le seguenti linee d'intervento:

a) il maggior utilizzo di misure sanzionatorie non privative della libertà, richiamando nuovamente la Raccomandazione Rec (99)22;
b) l'incremento delle possibilità di contatti tra detenuti e l'adozione il più possibile di regimi aperti in linea con le Regole Penitenziarie Europee (Rec (2006)2);
c) la riduzione al minimo della custodia cautelare in carcere, citando a tal fine anche la Raccomandazione del Consiglio d'Europa sulla custodia cautelare (Rec (2006)13).

In questo contesto va osservato che nella Raccomandazione Rec (99)22, citata dalla Corte è espressamente affermato che «L'estensione della capacità detentiva deve essere vista come misura eccezionale essendo molto improbabile che essa offra una soluzione duratura al problema del sovraffollamento».

Infine la Corte stabilisce:

d) la necessità, nel caso che la detenzione si svolga in maniera contraria all'articolo 3 della Convenzione, di far cessare rapidamente la violazione del diritto e di risarcire la vittima per i danni subiti dalla detenzione. Invita dunque lo Stato italiano a creare subito dei mezzi di ricorso che diano una riparazione effettiva dei diritti violati, così consentendo la coesistenza di rimedi di natura preventiva e di natura compensativa.

Ne conseguono la decisione di assegnare il termine di un anno dalla data in cui la sua sentenza è divenuta definitiva per l'adozione dei necessari rimedi e la disposizione di rinvio a tale data di tutti i ricorsi presso di essa pendenti per casi analoghi. Chiariti, quindi, gli ambiti in cui occorre intervenire, è doveroso ricordare come premessa che, a livello interno, questi elementi si saldano con la inadempienza relativa a molti aspetti definiti nel d.p.r. 30 giugno 2000 n. 230 (Regolamento di Esecuzione dell'Ordinamento penitenziario, di seguito indicato anche con R.E.) che stabilisce condizioni materiali e regime della detenzione secondo una linea rispondente al dettato costituzionale e all' Ordinamento penitenziario. Una panoramica dello stato di attuazione del Regolamento è stata realizzata già nel 2007 dal Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria (DAP); a tale ricognizione ha fatto seguito però un numero tuttora molto esiguo di adeguamenti a norma delle situazioni esistenti. Solo nei mesi scorsi sono state concretamente avviate misure per l'attuazione di quanto il Regolamento prevede.	
1. Interventi per la piena e positiva attuazione delle nuove previsioni normative	*avvio settembre 2013*
2. Indicazioni per il potenziamento dell'accesso alle misure alternative	*ottobre 2013*
3. Indicazioni per ulteriori necessari interventi normativi	
4. Interventi di ridefinizione della quotidianità carceraria realizzabili nel breve periodo	*avvio ottobre 2013*
5. Interventi di ridefinizione strutturale e manutenzione realizzabili nel breve periodo	*gennaio 2014*
6. Interventi da prevedere per il medio periodo	*aprile 2014*
7. Ridefinizione conseguente del regime in tutti gli Istituti e interventi di medio – lungo periodo	*2014*
1. Interventi per la piena e positiva attuazione delle nuove previsioni normative *Interventi da parte dell'Amministrazione volti a utilizzare al massimo gli strumenti offerti dalle norme attuali*	

Le possibilità offerte dalla legge 9 agosto 2013 n. 94, quantunque siano ben più limitate di quelle originariamente prospettate dal decreto legge 1 luglio 2013 n. 78, devono essere colte nella loro globalità per l'applicazione positiva di quanto in essa previsto, dando alle nuove norme l'interpretazione più estensiva, con un'azione specifica d'individuazione delle situazioni che possano essere proposte per le misure da adottare in tempi brevi. Si ritiene importante, quindi, che l'Amministrazione invii un segnale forte di impegno nella piena attuazione del processo che la normativa intende avviare: ricostruire piena legalità all'interno degli Istituti per quanto attiene alle condizioni materiali di detenzione, in primo luogo attraverso la riduzione della misura strettamente detentiva ai casi per i quali essa si pone oggettivamente come unica praticabile misura. Analoga azione andrà riservata alle possibilità offerte dagli ulteriori interventi normativi che il Governo vorrà adottare per completare il percorso avviato con i primi provvedimenti. In questo quadro è importante l'impegno assunto dall'Amministrazione attraverso il coinvolgimento dei Provveditorati e il continuo monitoraggio delle azioni da questi messe in campo. Particolare attenzione va riservata all'inclusione in tale progetto degli Uffici per l'esecuzione penale esterna e al loro potenziamento anche attraverso la definizione di un Piano delle necessità per l'efficacia della loro azione, da definire entro dicembre 2013 con il Direttore generale responsabile di tale settore. In questa direzione, così come nelle altre indicate da questo documento, dovrà essere previsto un impegno adeguato di risorse che appare non eludibile.	*Degli interventi di questo paragrafo va colta non solo la notevole urgenza, ma anche l'impatto "comunicativo" con il mondo della detenzione.* *Per questo essi possono essere attuati secondo le strette scadenze indicate*

Una **prima azione** d'intervento consiste nell'attivare realmente, a cura dell'Amministrazione, sia centrale sia locale, e, in particolare delle Direzioni penitenziarie, il ruolo proponente nell'accesso alle misure alternative, già previsto dall'articolo 57 O.P. e di fatto nel tempo rimasto inattuato, individuando d'ufficio tutte le posizioni che, venute meno le precedenti previsioni preclusive, o dove si prefiguri la meritevolezza, possono avere accesso a misure alternative e comunicandole immediatamente al Magistrato o al Tribunale di sorveglianza per la valutazione, al di là dell'esistenza o meno dell'istanza da parte del singolo detenuto. A tal fine la Commissione aveva richiesto, con il suo primo documento, che le direzioni convocassero entro il mese di settembre 2013 i rispettivi consigli di disciplina nella funzione prevista dal citato articolo 57 O.P. (o, in alternativa il "gruppo di osservazione e trattamento", anche se tale soluzione appare di minore possibilità d'intervento rapido) relativamente alle misure di cui agli articoli 47, 50, 52, 53 e 54 O.P. Risulta alla Commissione che tale indicazione sia stata fino a oggi scarsamente attuata, anche se va dato atto che l'avvio di molte iniziative previste come interventi urgenti per la modifica della quotidianità detentiva (di cui al paragrafo 3 di questo documento) sta progressivamente determinando un diverso clima all'interno degli Istituti e una maggiore consapevolezza di dover svolgere un ruolo attivo anche nel facilitare l'accesso dei detenuti alle misure che la legge prevede. La Commissione reitera la propria richiesta. La Commissione chiede inoltre che l'Amministrazione centrale curi, con apposita circolare che i Provveditorati si attivino per l'avvio immediato, negli Istituti di competenza, dei gruppi di osservazione e trattamento per la definizione più sollecita possibile della relazione comportamentale e/o di osservazione onde consentire alla Magistratura di sorveglianza il vaglio del merito delle istanze. Sempre a tal fine, e per assicurare la più sollecita istruttoria, il DAP impartirà con apposita circolare le necessarie indicazioni alle Direzioni d'Istituto per assicurare il contestuale invio, insieme all'istanza, di tutta la documentazione giuridica di cui dispone (sentenza di condanna, certificato dei carichi pendenti, precedenti relazioni UEPE e relazioni pregresse), anche tramite lo strumento informatico e la scannerizzazione degli atti.	*Consigli di disciplina nella funzione prevista dall'art.57 O.P.: da attuare con celerità* *circolare da emanare entro novembre 2013*
La **seconda azione** da prevedere nell'ambito di tale ruolo di promozione assegnato all'Amministrazione, consiste nell'attivazione dei Provveditorati, tramite rapporto con gli Enti locali e, in particolare, con le Regioni, per la definizione di una o più convenzioni per lavori volontari di pubblica utilità a tempo definito relativi alla manutenzione del territorio al fine di sperimentare le forme introdotte dalla legge 9 agosto 2013 n. 94. Tale indicazione è già stata data ai Provveditori in occasione delle audizioni di ciascun Provveditore che la Commissione ha tenuto, oltre che in occasione di un incontro collettivo organizzato dal DAP. Tuttavia alla data attuale (25	*attivazione settembre 2013*

novembre 2013) soltanto pochi Provveditorati si sono attivati in forme documentabili e soprattutto produttive di specifici accordi con gli Enti Locali. Entro la metà di novembre tutti i Provveditorati presenteranno un piano specifico relativo a questa azione, con l'elencazione di tutti i rapporti attivati, dei tempi con cui si intende svilupparne altri nel breve periodo e delle eventuali difficoltà che non l'abbiano consentita. Si darà parallelamente indicazione per la predisposizione più spedita, anche se certamente individualizzata, delle "relazioni di sintesi", anche per evitare l'espiazione in carcere di tutte le pene detentive di breve e media durata. Tale modello si sistematizzerà, sulla base degli esiti delle prime sperimentazioni, in modo da costituire nel medio periodo una modalità di procedura rapida stabile per temporanei periodi di attività all'esterno del carcere.	*relazione: 15 dicembre 2013*
Circa la piena attuazione delle previsioni di cui all'art. 54 O.P., nel documento della Commissione dell'agosto 2013, si è richiesto alle direzioni (**terza azione**) di continuare a tenere sotto costante aggiornamento tutte le posizioni giuridiche ai fini della definizione più tempestiva possibile delle istanze di liberazione anticipata e di produrre da subito un quadro dei parametri finora utilizzati per l'accertamento dell'aver "dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione" per la concessione della liberazione anticipata, ai fini di una migliore considerazione degli stessi da parte della presente Commissione.	*da subito*
2. Indicazioni per il potenziamento dell'accesso alle misure alternative *Potenziamento delle misure alternative e cooperazione con la Magistratura di sorveglianza* Le misure alternative sono – come è da tutti riconosciuto – lo strumento giuridico esterno per la realizzazione del reinserimento del condannato e uno dei sistemi attraverso i quali si realizza il migliore effetto deflativo. Gli ampliamenti fin qui normativamente introdotti hanno dato alcuni risultati, anche se certamente insufficienti a incidere pienamente sulla situazione attuale: il numero degli ingressi in carcere è diminuito dopo l'approvazione della legge 17 febbraio 2012 n. 9 mantenendosi in circa 63000 nel 2012 a fronte della media di oltre 80000 negli anni precedenti; i primi effetti della legge 9 agosto 2013 n. 94 ha ulteriormente ridotto tale numero negli ultimi due mesi; ciò porta a ritenere che, qualora si mantenesse la stessa media, si avrebbe una riduzione di circa 4000 ingressi in un anno. Tuttavia tali numeri incidono meno (almeno per ora) sul numero complessivo dei presenti date la ristrettezza complessiva del nostro sistema nell'accesso alle citate misure alternative alla detenzione e le lentezze nella definizione delle relative istanze.	

Le linee d'intervento possibile sono state individuate valorizzando buone pratiche già attuate in alcune situazioni; esse sono volte al potenziamento dell'accesso a tali misure, partendo dal presupposto che la Magistratura, soprattutto quella di sorveglianza, deve essere parte attiva di un progressivo potenziamento dello strumento delle misure alternative, in una lettura rinnovata e propositiva dei rapporti istituzionali con l'Amministrazione penitenziaria. Appare decisivo coinvolgere i Magistrati di sorveglianza nel complessivo percorso di massima estensione dell'applicazione delle misure normativamente previste, anche al fine di inviare un chiaro segnale di condivisione delle scelte che essi sono chiamati a operare, peraltro mai sostenute da campagne d'opinione favorevoli. L'Amministrazione penitenziaria e la Magistratura di sorveglianza sono, infatti, entrambi attori essenziali in un processo che è stato avviato, ma che deve trovare una ben maggiore dinamicità, attraverso la piena condivisione di due obiettivi: circoscrivere la detenzione in carcere a forma limitata e estrema di esecuzione penale; restituire piena legalità alla detenzione. Questo processo passa attraverso la piena ed estensiva applicazione delle norme nuove e anche di quelle preesistenti, favorendone la conoscenza nel mondo della detenzione e favorendo altresì l'accesso alle misure in esse previste da parte del maggior numero di detenuti che si trovino nelle dovute condizioni, oggettive e soggettive. Non vi è dubbio che il potenziamento delle misure alternative determinerà un maggiore carico di lavoro per gli Uffici di sorveglianza: tale problema dovrà essere affrontato attraverso l'adeguamento delle risorse per essi disponibili (in particolare come rinforzo delle strutture amministrative degli Uffici). Un primo incontro tra Amministrazione penitenziaria e Presidenti dei Tribunali di sorveglianza si è tenuto il 18 ottobre 2013, promosso dal Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria (DAP), un secondo è previsto per il 9 dicembre: l'elemento centrale di questi incontri è la facilitazione delle procedure di comunicazione per rendere più rapide le procedure per l'ammissione alle misure alternative. Nell'incontro è emerso chiaramente che, per superare l'attuale lentezza delle istruttorie, è essenziale la tenuta ordinata della cartella del detenuto da parte dell'Amministrazione, anche in considerazione del fatto che l'immediata trasmissione del suo contenuto integrale, utile alla decisione, può evitare le lunghe attese del compimento dell'istruttoria disposta dal giudice. A tal fine occorre prevedere la possibilità di consentire alla Magistratura di sorveglianza l'accesso dei dati posti nel sistema Afis o ad altro sistema che contenga tutti i rapporti disciplinari, le relazioni di osservazione, etc. Alternativamente va prevista la trasmissione per via telematica della documentazione comunque in possesso dell'istituto. L'Amministrazione si è impegnata a	. *Incontro con il Consiglio Superiore della Magistratura, oltre agli incontri già avviati con i Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza.*

rispondere in tempi brevi a tale richiesta. E' essenziale che l'Amministrazione trasmetta per via telematica tutte le istanze e la relativa documentazione presente nella cartella (comprese le sentenze di condanna) e utile al fine del beneficio. Considerato che il documento sull'attività di osservazione è il documento principe su cui si basa l'istruttoria, è necessario che esso non si riduca a una mera narrazione descrittiva del vissuto, ma che sia descrittivo dei contenuti rilevanti al fine della concessione delle misure alternative. È bene favorirne la relativa predisposizione, anche attraverso accordi con i singoli Tribunali di sorveglianza, anche in modo non formalizzato, quantomeno per le pene brevi (secondo la pratica già introdotta in alcune realtà e indicata come "relazione allargata").	
Con riferimento all'art. 54 O.P. (liberazione anticipata, ma anche per tutte le altre misure alternative), come precedentemente evidenziato, occorre utilizzare potenziandolo lo strumento dell'avvio d'ufficio delle misure a cura del consiglio di disciplina, in applicazione dell'art. 57 O.P. Questo consente di investire razionalmente e meglio su soggetti in condizioni di meritevolezza immediata e mirata, valutando anche il bisogno. Anche questo tema è stato affrontato nell'incontro avuto con i Presidenti dei Tribunali di sorveglianza e ha trovato un positivo accoglimento da parte dei Magistrati intervenuti. Si tratta di un impegno già evidenziato in circolari emanate dall'Amministrazione, ma si ritiene essenziale reiterare, anche in modo più esplicito, tale impegno proattivo che è richiesto alle singole Direzioni, con l'emanazione di una nuova circolare entro novembre 2013. Sempre relativamente all'articolo 54 O.P., deve essere stabilizzato in tempi molto stretti un flusso continuo di comunicazioni tra le singole Direzioni degli Istituti e degli Uffici per l'esecuzione penale esterna e l'Ufficio del Magistrato di sorveglianza, per l'aggiornata programmazione delle istanze, tenuto conto della maturazione dei semestri e delle continue modificazioni delle posizioni giuridiche nel caso di sopravvenienza di nuovi titoli esecutivi, in modo che il Magistrato possa tenere continuamente sotto controllo le istanze da decidere. E' bene prendere atto della prassi secondo cui la relazione comportamentale è un modulo prestampato che riporta la mera assenza (o, se presente, l'allegazione in copia) di rapporti disciplinari.	
Circa l'applicazione dell'articolo 30 ter (permessi premio) la Commissione richiede un impegno proattivo delle Direzioni. Trattandosi di concessione, per la quale, quindi, è richiesta l'istanza da parte del soggetto interessato,	

occorre che le Direzioni si attivino per incrementare il numero di richieste da parte di coloro che possono oggettivamente e soggettivamente aspirare a veder accordato tale beneficio, anche attraverso il contributo del "gruppo di osservazione e trattamento" e l'adozione di un *format di procedura rapida* per l'istruttoria e la formulazione dei pareri, inclusi i casi di concessioni cosiddette "abituali". Per quanto riguarda la Magistratura di sorveglianza, è auspicabile che si generalizzi la pratica di concedere, ai soggetti ammessi a usufruire dei permessi, tutto il periodo che la legge consente di concedere nel corso dell'anno. Il problema dei tempi di valutazione delle richieste è stato evidenziato dalla Commissione come momento di criticità dell'attuale sistema in atto, relativamente alla concessione dei permessi. Nel contesto del dialogo avviato con la Magistratura di sorveglianza, va fissato un limite temporale (massimo un mese) per valutare da parte del Magistrato per l'istanza riguardante il primo permesso, specialmente nel caso di una prassi che, ancorché non normata, risulta diffusa, di considerare il permesso come propedeutico alla concessione di ulteriori benefici. Va introdotta inoltre una forma di fruizione di permessi premio successivi al primo o ai primi, rinnovabile secondo le cadenze periodiche ravvicinate utili al reinserimento del condannato senza la necessità di apposita istruttoria e a semplice domanda con l'impegno delle direzioni a comunicare al Magistrato di sorveglianza solo eventuali cause ostative alla concessione successiva. Questa forma di accesso "semi-automatico" e "responsabilizzante" sarà soggetto a verifica degli esiti a periodi definiti, considerando il numero di permessi rilasciati, il rispetto delle regole, le eventuali situazioni critiche che si sono registrate, coinvolgendo così lo staff che ha in carico il trattamento del detenuto a un'analisi e riprogettazione degli interventi e delle misure da adottare successivamente.	
Occorre estendere la possibilità di delegare tutte le attività di natura amministrativa alle articolazioni dell'Amministrazione penitenziaria. Il Consiglio Superiore della Magistratura ha già adottato apposita risoluzione con la quale ha indicato – e solo esemplificativamente, dunque con ovvia facoltà di ampliare le relative ipotesi – tale possibilità di delega al Direttore dell'UEPE di talune delle competenze di cui all'art. 97, comma 10, del d.p.r. 30 giugno 2000 n. 230 anche attraverso l'inserimento, nell'ambito delle modalità esecutive delle misure alternative concesse dalla Magistratura di sorveglianza, di prescrizioni in cui sia prevista un'attività delegata al Direttore dell'Ufficio per l'esecuzione penale esterna per le autorizzazioni più semplici e in casi predeterminati, da fissare a cura della Magistratura di sorveglianza, previa intesa con gli Uffici territoriali per l'esecuzione penale esterna, nonché delle autorizzazioni più semplici, come quelle per motivi di salute, anche per i detenuti	

domiciliari, anche la fine di evitare costi e attività meramente burocratiche, nonché la compressione del diritto di difesa. È in corso presso la Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di sorveglianza costituita presso il Consiglio superiore della Magistratura, il monitoraggio dell'operato di tutti i Tribunali di sorveglianza per l'attuazione di questo e di altri punti propositivi indicati nella citata risoluzione, che includono molte proposizioni espresse nel presente documento.	
L'affidamento terapeutico (ex art. 94 del d.p.r. 9 ottobre 1990 n. 309) è attualmente stabile con circa 2400 casi all'anno di soggetti provenienti dalla detenzione (a cui si aggiungono quasi 1000 casi relativi a soggetti provenienti dalla libertà). Considerato che i detenuti definitivi accertati quali tossicodipendenti o alcool dipendenti sono circa 8000, si evidenzia il fatto che tale numero costituisce poco più di un terzo dei potenziali beneficiari: vi è, quindi, uno scarso ricorso a tale istituto. I motivi sono molti e di varia natura (e alcuni potrebbero essere rimossi con semplici modifiche normative), ma è chiaro che occorre intervenire urgentemente in questo settore per un sostanziale ampliamento dell'utilizzo di questa misura.. L'affidamento terapeutico deve essere concesso in tutti i casi in cui sia possibile: vi si potrà arrivare attraverso la costituzione di tavoli stabili tra Regioni, Aziende Sanitarie Locali (ASL), Magistratura di sorveglianza e Amministrazione penitenziaria, da avviare entro il 2013, per ottenere la migliore documentazione condivisa, che giustifica la concessione. E'inoltre opportuno, riprendendo le esperienze territoriali già realizzate che hanno tra l'altro quasi azzerato il tasso di inammissibilità delle istanze (dato, questo, soltanto formale) prevedere protocolli d'intesa tra Magistratura di sorveglianza, Amministrazione penitenziaria, Ser.T. e Regioni, per individuare comuni linee guida sulle corrette procedure di diagnosi, certificazione, predisposizione del programma terapeutico e relativa attestazione di idoneità.	*Tavoli per l'estensione dell'affidamento terapeutico: dicembre 2013*
I punti sopra elencati sono in piena sintonia con la Risoluzione esitata dal Consiglio Superiore della Magistratura il 24 luglio 2013 (Pratica n. 44/VV/2013) diretta ai Magistrati di sorveglianza e inviata per conoscenza al Ministero della Giustizia, che ha sottolineato l'opportunità della diffusione di prassi virtuose da tempo realizzate in alcuni Uffici giudiziari, ritenendo di prendere posizione esplicita sulla crisi del settore penale di cui la gravissima situazione di sovraffollamento del carcere è uno degli aspetti.	
Un impegno specifico va richiesto per i permessi per motivi di salute relativamente alla disomogeneità riscontrata relativamente alla valutazione di perizie mediche – tema da connettersi a un analogo mutamento da considerare nel caso della definizione di "grave infermità" relativamente all'articolo 147 O.P. – al fine di assicurare scelte comuni nelle diverse sedi, ferma restando l'irrinunciabile valutazione casistica, anche in considerazione delle	

strutture presenti in un dato territorio. L'ipotesi su cui lavorare deve andare nella direzione dell'omogeneità di risposte della Magistratura, con la specificazione di tutti i casi in cui la patologia non possa essere curata dalla detenzione, e della condivisione di obiettivi finalizzati anche alla consapevolezza che le malattie spesso non possono essere curate in carcere. Questo tema dovrà essere discusso, nei prossimi mesi, con l'Ordine dei medici e con la Magistratura di sorveglianza.	
3. Indicazioni per ulteriori interventi necessari interventi normativi *Alcune note sulla necessità di interventi normativi*	
È necessario – ancorché implicito – ribadire che gli interventi previsti in questo documento devono procedere di pari passo con quelli che, secondo gli stessi principi e le stesse finalità, saranno definiti dalle altre Commissioni istituite presso l'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia e riguardanti la ridefinizione degli illeciti penali meritevoli di pena detentiva (nonché la proporzionalità tra fatto costituente reato e sanzione), la definizione di pene di altro tipo, la riduzione del ricorso alla misura cautelare in carcere, l'ampliamento delle misure alternative alla detenzione e l'indicazione di nuovi percorsi per accedere a esse. La discussione si è comunque svolta, a più tratti, anche all'interno di questa Commissione e ha riguardato sia aspetti relativi alla custodia cautelare, sia aspetti relativi alle necessarie depenalizzazioni o ridefinizione di alcune fattispecie.	
I detenuti attualmente (4 novembre 2013) in custodia cautelare sono 24744 (a fronte di 38625 definitivi e 1195 internati): di questi 12348 sono in attesa del primo grado di giudizio, 6355 sono appellanti e 4387 ricorrenti (altri 1654 sono in situazione mista, senza alcuna sentenza definitiva). Il numero registra un decremento significativo relativamente al dato del 2009, ma permane troppo alto. Si è intervenuti su questo aspetto con la legge 9 agosto 2013 n.94, ma si ritiene che ci sia ancora molto da intervenire, soprattutto in connessione con il problema della durata dei procedimenti. La previsione di un termine massimo di presenza negli Istituti circondariali delle grandi città, dove si registrano il massimo affollamento e le peggiori condizioni detentive, proposta dalla Commissione (si veda il paragrafo 4 di questo documento) può aiutare in tale direzione. La Commissione ritiene comunque che sul tema della riduzione della custodia cautelare in carcere si debba ancora intervenire normativamente, prevedendo, tra l'altro, la collegialità delle decisioni che attengono alla privazione della libertà personale. In tale contesto va inoltre aperto un confronto con le altre Commissioni istituite presso l'Ufficio Legislativo del	*Termine massimo di presenza negli Istituti circondariali: da definire entro marzo 2014*

Ministero, per valutare la possibilità di avvio a richiesta dell'interessato della fase di esecuzione penale di una sentenza, con la relativa differente organizzazione sul piano della sistemazione, delle attività, dei controlli, dopo il primo grado di giudizio, senza che ciò impedisca l'accesso ai successivi stadi di ricorso avverso la sentenza. Salvo casi eccezionali, esplicitamente indicati dal Magistrato, il percorso di esecuzione non deve mai interrompersi per i "misti".	
Il numero attuale di detenuti ristretti per violazione dell'articolo 73 del d.p.r. 9 ottobre 1990 n. 309 è 24236; tra questi quelli che hanno in posizione giuridica soltanto la violazione dell'articolo 73 senza altri reati più gravi è 19119. Circa 3000 di questi hanno una posizione giuridica riferibile al comma 5 (fatti di lieve entità) anche se il DAP ritiene che i numeri siano molto più alti (così comunicato al Ministro in vista dell'audizione tenuta nella Commissione Giustizia del senato del 17 ottobre 2013: il sistema di rilevazione dati utilizzato dall'Ufficio matricola non contiene questo dato perché esso emerge solo al momento della sentenza). L'impatto di un provvedimento normativo che incida su questa specifica fattispecie è evidente e può essere articolato togliendo il comma 5 dal complessivo articolo e determinando per esso una fattispecie autonoma con una pena sensibilmente ridotta.	
Analoga valutazione potrebbe positivamente essere fatta relativamente ad altri reati, in particolare relativamente a quanto previsto dall'articolo 624 cp attenuato ai sensi dell'articolo 62 n.4 cp., relativa quindi alla speciale tenuità del danno.	
La Commissione segue con favore l'iter parlamentare del disegno di legge relativo alla previsione dell'istituto della "messa alla prova" anche per gli adulti (in linea con quanto positivamente introdotto nel caso di minori) e auspica che la formulazione finale ne consenta una ragionevole applicazione, non limitandosi a una mera enunciazione di principio.	
Alla data dell'ultima rilevazione (17 ottobre 2013) il numero di stranieri presenti in carcere è di 22812 (di cui circa 18000 non sono cittadini comunitari). Relativamente al problema che emerge da tale elevato numero, la Commissione ritiene si debba agire in due direzioni. Da un lato, è necessaria l'abolizione normativa del reato di cui all'articolo 10-bis del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, introdotto dalla legge 15 luglio 2009 n. 94. D'altro lato, deve essere facilitato il percorso di allontanamento volontario da parte del soggetto attraverso forme di incentivazione che, per esempio, riducano il limite di pena ai fini dell'espulsione, tale da rendere tale misura	

una concreta alternativa per i possibili destinatari. Inoltre si sottolinea la necessità che le procedure di identificazione vengano anticipate evitando l'attuale situazione per cui, dopo l'espiazione della pena, viene inflitta una misura restrittiva della libertà in Centri di identificazione ed espulsione al fine paradossale di identificare il soggetto (che durante il periodo, anche lungo, di detenzione dovrebbe ben essere stato già identificato).	
L'affidamento in prova ordinario dovrebbe essere aumentato attraverso l'innalzamento del limite di pena in modo da aumentare la platea dei possibili destinatari. Analogo innalzamento dovrebbe riguardare la concessione della detenzione domiciliare, oltre a una stabilizzazione del provvedimento di cui alla legge 17 febbraio 2012 n. 9, altrimenti in scadenza al 31 dicembre 2013. Vanno altresì rimosse le preclusioni normative che limitano l'accesso all'affidamento terapeutico.	
In considerazione della ratifica italiana (3 maggio 2012) del Protocollo Opzionale della Convenzione ONU contro la tortura e della previsione in esso contenuta di predisporre un *National Preventive Mechanism* indipendente entro un anno dalla ratifica, la Commissione ritiene che la positiva esperienza dei Garanti dei detenuti, attualmente realizzata da un numero consistente di Regioni, nonché da decine di Comuni, debba costituire la base per l'istituzione di un Garante nazionale che assuma i compiti che il Protocollo prevede.	
4. Interventi di ridefinizione della quotidianità carceraria realizzabili nel breve periodo *Primi e immediati interventi per un modello aperto di detenzione da attuare progressivamente a partire dalla media sicurezza*	
Fermo restando l'obiettivo della piena attuazione di quanto previsto dal d.p.r. 30 giugno 2000 n. 230 (R.E.), si è ritenuto necessario avviare alcune misure per inviare un chiaro messaggio del mutamento che si vuole produrre. Dopo la condivisione del documento dell'8 agosto 2013 alcune di queste misure sono state avviate e altrettante sono state discusse, concordate e rappresentano i successivi passi da realizzare. Nell'indicazione di questi passi occorre tenere distinta la determinazione di quelli che vanno realizzati immediatamente e quelli che possono essere previsti nel medio periodo (e saranno considerati in successivi paragrafi).	
Nel citato primo documento della Commissione si è evidenziata la necessità di dare **immediata e piena attuazione alle circolari emanate** dal sulla Realizzazione del circuito regionale ex art. 115 del d.p.r. 30 giugno 2000 (R.E.). Ai	*Dati raccolti dal DAP:*

Direttori è stato richiesto di indicare quali misure siano state adottate nei relativi Istituti a seguito delle citate circolari e di specificare in quali Istituti o parti di Istituto di loro competenza esse non siano state attuate, specificando nel dettaglio le ragioni per cui ciò non sia avvenuto. Il DAP ha predisposto un semplice schema da compilare per rilevare la situazione effettiva relativamente a questo aspetto.	*settembre 2013*
Nell'implementazione del sistema di vigilanza dinamica, ampiamente adottato a livello europeo e proposto dalle più recenti circolari dell'Amministrazione, va potenziata la conoscenza dei detenuti, individualmente e come gruppo di riferimento, e la possibilità del loro movimento autonomo all'interno degli Istituti, con progressivo abbandono del sistema di accompagnamento. I Direttori, secondo le caratterizzazioni dell'Istituto e la tipologia dei detenuti in esso ospitati, proseguiranno nel lavoro d'individuazione delle modalità di realizzazione di questo obiettivo. Va tuttavia ricordato che la vigilanza dinamica è semplicemente una specifica tecnica per garantire la sicurezza negli Istituti e non esaurisce certamente il modello di detenzione che si intende attuare – né tantomeno coincide con esso. Secondo tale diverso modello detentivo deve essere positivamente rivista l'interazione tra tutte le figure professionali che congiuntamente operano per il recupero e il reinserimento sociale dei detenuti, a partire dal principio che un Istituto è composto da più luoghi differenti ove trascorrere in modo operativo parti della giornata e che la cella è solo uno di essi, destinato al riposo.	
Ne consegue che vada potenziato, da subito, l'accesso degli operatori del trattamento nell'area detentiva con la previsione di ambienti per loro disponibili all'interno delle unità detentive; ciò, tra l'altro, determinerà l'eliminazione del sistema di "domandine" tuttora presente in vari Istituti.	*da inserire nel Piano di Istituto e attuare con urgenza*
I Provveditori hanno emanato apposite disposizioni agli Istituti ricadenti nel territorio di competenza per l'applicazione delle circolari, sulla cui esecuzione e rispetto sarà svolta dagli stessi una periodica attività di monitoraggio anche per incentivare, laddove possibile, l'adozione della vigilanza dinamica e la predisposizione in tutti gli Istituti di piani d'Istituto. Il DAP ha periodicamente informato la Commissione sullo stato di avanzamento di tale processo e si richiede che si prosegua in tale azione di pressante monitoraggio e d'informazione della Commissione. L'Amministrazione dovrà definire un quadro organico per caratterizzare la tipologia degli Istituti e per dare piena esecuzione alle circolari, individuando gli Istituti in cui gradualmente introdurre il sistema di vigilanza dinamica entro dicembre 2013.	*Piani di Istituto entro settembre 2013* *Piena esecuzione circolari: dicembre 2013*

Punto determinante della prima azione d'intervento è stata individuata dalla Commissione nel consistente ampliamento delle ore di apertura delle celle, pur nei limiti delle possibilità logistiche. Il parametro di riferimento è che **le celle debbano essere aperte per almeno 8 ore al giorno**. Il primo obiettivo è che tale ampliamento sia comunque raggiunto in tempi brevi in un cospicuo numero di Istituti, pari almeno all'80% delle Case di reclusione e delle sezioni per l'esecuzione penale in Istituti di tipo misto (non includendo inizialmente nel computo le sezioni di alta sicurezza). A tal fine i Provveditori hanno già provveduto una prima valutazione numerica della situazione che può essere così riassunta al 30 ottobre 2013: - dei rimanenti 53524 potenziali beneficiari dell'apertura ampliata delle celle, usufruiscono già di almeno 8 ore di apertura 14606 detenuti (27,89% dei potenziali beneficiari); il dato varia significativamente da regione a regione, con un massimo del 56,61% in Piemonte e un minimo dello 0% in Basilicata; - secondo il prospetto fornito dall'Amministrazione, altri 9669 ne usufruiranno entro la fine di questo mese di ottobre 2013, altri 8777 entro gennaio 2014 per giungere a un totale di 40945 entro aprile 2014, pari al 78,18% dei potenziali beneficiari (che sono pur sempre solo l'82,08% del totale della popolazione detenuta) con quattro regioni (Emilia-Romagna, Sardegna, Liguria e Basilicata) in cui ne usufruirà la totalità dei potenziali beneficiari e una regione (Campania) molto indietro rispetto alle altre con solo il 43,33%. La Commissione ritiene che ulteriori sforzi possano essere fatti nella direzione dell'ampliamento delle ore di apertura delle celle e conferma la necessità di raggiungere in tempi brevi l'obiettivo indicato, secondo tre fasi: 60% in una prima fase, 80% in una seconda e totalità entro il maggio 2014. Ritiene che ciò consentirà di aprire successivamente una graduale estensione ad alcune sezioni di alta sicurezza. Consapevole tuttavia della criticità che alcuni grandi Istituti circondariali continueranno a manifestare e che potrebbe rendere difficile il totale raggiungimento dell'obiettivo finale, chiede che in tali particolari situazioni si proceda a stabilire un limite massimo di permanenza per chi è ristretto in essi (si veda il penultimo paragrafo del punto 6 di questo documento). Nei casi d'impossibilità di apertura per almeno 8 ore giornaliere delle sezioni di media sicurezza andrà prodotta una indicazione delle motivazioni che impediscono l'attuazione di tale previsione e delle possibilità concrete del loro superamento. Va comunque ricordato che il principio fondamentale n. 4 dei Principi alla base delle Regole Penitenziarie Europee (Raccomandazione n. 2 del 2006 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa) stabilisce che "La mancanza di risorse non può giustificare condizioni di detenzione che violino i diritti umani".	*Avvio immediato* *Situazione attuale: aperti il 27,89% dei potenziali beneficiari (82,08% del totale degli attuali detenuti) Il DAP ha fornito dati dettagliati circa l'apertura in ciascun Istituto* *Previsione DAP:* *ottobre 2013: 46,35%* *gennaio 2014: 63,11%* *aprile 2014: 78,18%* *Obiettivo della Commissione:* *31 gennaio 2014: 80%* *31 maggio 2014: 100%* *(sempre riferito ai non AS e con eventuale indicazione di situazione critica in alcuni circondariali)* *Obiettivo Commissione:* *graduale estensione ai circondariali e ad alcune sezioni di alta sicurezza*

Il raggiungimento dell'obiettivo indicato dalla Commissione permetterà il completamento di tale previsione per tutte le sezioni di normale sicurezza delle Case di reclusione e la graduale estensione sia agli Istituti circondariali, sia a selezionate sezioni di alta sicurezza. Parallelamente si realizzerà, nel medio periodo e comunque entro il 2014, la separazione chiara ed effettiva degli Istituti tra quelli per detenuti in esecuzione penale e quelli per detenuti in custodia cautelare. Il superamento dell'attuale sistema "promiscuo" di detenzione, attraverso un'opportuna differenziazione e una complessiva riorganizzazione della rete degli Istituti, permetterà di aprire anche le sezioni di alta sicurezza in condizioni di complessiva sicurezza dell'Istituto. Il ridisegno del complessivo sistema detentivo dovrà, quindi, essere posto nell'agenda di attuazione delle proposte della Commissione come elemento propedeutico a molte delle iniziative che si dovranno intraprendere.	*(medio periodo)*
Per quanto riguarda i **rapporti dei detenuti con il proprio mondo familiare**, affettivo e relazionale, la Commissione esprime il proprio disappunto relativamente ad una situazione in cui la mancata pianificazione delle strutture edilizie in relazione al fondamentale criterio della territorialità della pena porta attualmente molti detenuti a essere ristretti in luoghi lontani dalla propria famiglia, a detrimento quindi del mantenimento di tali rapporti affettivi. Il tema ha incidenza anche sulle assegnazioni e sui trasferimenti e sarà considerato al par. 6.2. Ritiene che tale situazione richieda una radicale revisione. Alcune modifiche organizzative devono essere attuate nel breve periodo, a beneficio della qualità delle relazioni, in ottemperanza al disposto degli articoli 15 e 28 della legge 26 luglio 1975 n. 354. Occorre cioè estendere al massimo le possibilità di fruizione dei colloqui da parte dei detenuti. Le seguenti regole possono essere applicate, con costi esigui, in tutti gli Istituti di pena. Le Direzioni che, per motivi strutturali o di altro tipo, non possano adeguarsi alla nuova organizzazione devono motivarne per iscritto le ragioni. Circa i colloqui visivi, si ricorda che il numero e la durata dei colloqui è di sei ore al mese (tranne che per le ipotesi normativamente previste) e che tale previsione può essere aumentata se il detenuto ha figli di età inferiore ai 10 anni o per altre particolari circostanze. Conseguentemente, a ogni Direzione verrà indicato di consentire di routine i colloqui supplementari nella misura di almeno un'ora in più al mese in caso di prole fino a 10 anni, e in caso di infermità grave del detenuto; l'eventuale impossibilità di ottemperare a questa previsione, dovrà essere motivata di volta in volta. Per le altre richieste di possibile prolungamento, rimarrà la necessità di presentare istanza scritta da parte del detenuto. Verrà data altresì disposizione affinché il prolungamento, della durata massima di un'ora, dei colloqui con	*Dopo l'illustrazione di tali richieste ai Provveditori, il piano di attuazione è stato avviato nel settembre 2013.* *La progressiva attuazione deve completarsi entro il febbraio 2014.*

congiunti e conviventi, previsto dal comma 10 del citato articolo, sia comunque consentito, salvo casi eccezionali, quando i familiari risiedano in un comune diverso da quello in cui ha sede l'Istituto. Anche in questo caso, l'eventuale diniego dovrà essere accuratamente motivato, limitando comunque tali casi all'effettiva, oggettiva impossibilità di prolungamento. I colloqui devono essere organizzati su sei giorni alla settimana, prevedendo almeno due pomeriggi per i minori che vanno a scuola. Si garantirà, comunque, a rotazione, il giorno di riposo settimanale degli operatori. Va sottolineato che i colloqui dovranno essere previsti, come da Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, anche nei giorni festivi (ciò aiuterà a risolvere una endemica criticità del carcere: la limitata performance lavorativa dei detenuti rispetto agli uomini liberi, che scoraggia i datori di lavoro)**.** Sarà introdotta, laddove non già in essere, la possibilità di cumulare le visite nel mese, qualora non siano state usufruite. Al fine dell'attuazione dei punti precedenti, è stato avviato un piano immediato per portare a piena rispondenza a quanto previsto tutti i locali per i colloqui degli Istituti (si veda oltre), recuperando al massimo gli spazi, oltre ad attrezzarli con strutture di accoglienza per i minori (si veda il punto 5 di questo documento). Nella buona stagione i colloqui avverranno all'aperto. L'Amministrazione penitenziaria informerà periodicamente la Commissione circa lo stato di avanzamento della progressiva attuazione di tali adempimenti. Va ricordato alle Direzioni degli Istituti l'obbligo sancito dal comma 11 dell'articolo 37 R.E., di segnalare ai servizi sociali i casi di detenuti che non mantengono rapporti con i familiari; tale segnalazione sarà più incisiva se contestualmente indirizzata anche ai Provveditori. È compito delle Direzioni avviare un contatto con l'autorità comunale per assicurare il collegamento tra gli Istituti di nuova costruzione, spesso situati nelle zone periferiche delle città, e il centro della città fino alle ore 20.00.	
Un buona organizzazione del servizio prevede che si calcoli con precisione, ex ante, il tempo di attesa medio totale, che va dall'ingresso al *block house* esterno fino all'inizio del colloquio (quindi identificazione, perquisizione dei familiari, chiamata dei detenuti, afflusso nelle sale). Gli orari medi di attesa verranno comunicati ai familiari e ai detenuti, in modo da evitare tensioni, tenendo presente che in un Istituto di media grandezza (circa 500 detenuti) il tempo medio di attesa dovrebbe, di regola, non superare i 60 minuti, con picchi massimi di 120 nel fine settimana. Negli istituti più grandi e affollati si introdurrà progressivamente, iniziando da subito, il sistema di "prenotazione	

delle visite", al fine di evitare penose file di attesa fuori degli Istituti che di fatto fanno ricadere anche sui familiari una parte delle conseguenze della commissione del reato e che potrebbero anche essere considerate sotto il profilo dell'articolo 8 della CEDU (rispetto della vita privata e familiare).	
In tutte le sale d'attesa dovrà essere attrezzato uno "spazio bambini", dove i minori da 0 a 12 anni possano sentirsi accolti e riconosciuti. In questi spazi, gli operatori accoglieranno i bambini, forniranno ai familiari l'occorrente per un'attesa dignitosa (scalda biberon, fasciatoio, ecc) e ai bimbi giochi, tavoli per il disegno ecc.. per prepararli all'incontro con il genitore detenuto. Ogni sala colloqui, anche se di modeste dimensioni, dovrà inoltre prevedere uno " spazio bambini" riservato al gioco. Laddove la struttura lo consenta, invece, e' importante allestire uno spazio separato destinato a ludoteca. Questa previsione si attuerà progressivamente, rendendola effettiva entro la fine del corrente anno almeno nelle Case di reclusione. Occorre avviare un complessivo progetto di risistemazione, allestimento e arredamento delle sale, preferibilmente attraverso la previsione di uno specifico "lavoro di pubblica utilità", previsto dalla nuova normativa, da assegnare ai detenuti. Si sottolinea che in tal modo, con una spesa molto contenuta, viene accresciuto il senso di responsabilità e di cura verso l'unico luogo che, a differenza di tutti gli altri spazi carcerari, e' dedicato agli affetti privati. Laddove sia possibile, negli istituti medio grandi, e' preferibile gestire l'afflusso dei visitatori in modo che ogni sala abbia, per tutti, gli stessi orari di inizio e termine del colloquio.	
Al fine di rendere omogenee le regole circa l'elenco dei generi consentiti, ciascun Provveditorato fornirà con unica circolare l'elenco dei generi consentiti, evitando così l'attuale disomogeneità tra Istituti a parità di tipologia di carcere. Andrebbe favorita, per quanto possibile, la possibilità per i detenuti di lasciare ai familiari piccoli regali, generi alimentari ecc..sono segnali che non compromettono le esigenze di sicurezza e aiutano la relazione affettiva.	
Circa i colloqui di cui all'articolo 37 R.E., autorizzati "quando ricorrono ragionevoli motivi", si ritiene opportuno considerare tra le motivazioni ragionevoli il fatto che il detenuto non effettua colloqui con familiari e conviventi. Conseguentemente, qualora non ricorrano motivi di sicurezza legati all'ingresso delle persone, l'autorizzazione di tali colloqui sarà incentivata.	
Per quanto riguarda i colloqui telefonici, previsti dal Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario nella misura di una telefonata alla settimana della durata di 10 minuti (salvo i casi di detenuti per delitti di cui	

all'art 4bis O.P.), si doteranno tutti gli Istituti di telefoni a scheda, secondo uno scadenzario definito, con inizio immediato. Tale sistema garantisce lo stesso livello di sicurezza del passaggio tramite centralino e consente, nel contempo, di risparmiare unità di personale. Inoltre, la mancanza del filtro dell'operatore, unita alla possibilità di gestire autonomamente il momento della giornata in cui telefonare, aumenta notevolmente l'autonomia del detenuto, a beneficio, anche, della relazione affettiva. Si introdurrà progressivamente la possibilità di chiamare anche la telefonia mobile, così facilitando in particolare i detenuti stranieri. Ovviamente le esigenze di sicurezza saranno garantite con gli stessi sistemi utilizzati per la telefonia fissa. In via sperimentale si avvierà nel medio periodo la pratica dell'organizzazione dei colloqui via "skype" negli Istituti forniti di computer, in aggiunta alle ore di colloquio regolamentari. Tale organizzazione attenua l'afflittività della carcerazione, non comporta spese né problemi di sicurezza.	
Le misure sopra elencate possono essere attuate nel breve periodo, per garantire a tutti i detenuti parità di diritti in tema di affettività. L'Amministrazione ha già avviato misure in tal senso. La Commissione sottolinea che esistono già buone prassi per implementare la qualità dei rapporti affettivi, come quella delle visite prolungate con autorizzazione a consumare il pranzo. Altra pratica da estendere è quella degli "spazi per l'affettività", cioè monolocali in cui le famiglie possano riunirsi per passare del tempo insieme in una dimensione domestica (come previsto dall'articolo 61 comma 2, R.E.). Tali sperimentazioni, già attuate in alcune Case di reclusione, necessitano di progetti specifici e di finanziamenti. E' necessario un censimento delle Case di reclusione ove possano essere attrezzati spazi adeguati, e la contestuale estensione delle sperimentazioni già esistenti a tutti gli istituti. La Commissione ribadisce comunque il diritto di ogni detenuto al mantenimento dei legami affettivi e familiari, sancito dall'art. 8 della CEDU, indipendentemente dalla sua classificazione e dal conseguente regime detentivo.	*Per le case di reclusione le misure relative ai colloqui saranno attuate entro dicembre 2013;* *per i circondariali entro marzo 2014*
Questi provvedimenti possono essere avviati da subito nelle Case di reclusione e gradualmente, secondo una tempistica da definire chiaramente, anche negli Istituti circondariali. L'Amministrazione ha fornito alla Commissione un quadro dell'attuazione di quanto previsto nel documento dell'8 agosto, da cui risulta che alla data odierna, sulla base di quanto realizzato in questi mesi: - l'organizzazione delle visite in 6 giorni settimanali è stata realizzata in 7 Provveditorati; è all'esame la situazione nei rimanenti ed è prevista l'estensione a tutti i Provveditorati entro dicembre 2013, previa interlocuzione con le Organizzazioni sindacali;	

- le visite pomeridiane sono state attuate in 5 Provveditorati e anche per queste è prevista l'adozione generalizzata entro dicembre 2013, previa interlocuzione con le Organizzazioni sindacali; - la stessa situazione (5 Provveditorati) riguarda le visite in spazi aperti e per la generalizzazione occorre definire un'intesa con il Commissario straordinario per l'edilizia carceraria, per adeguare gli spazi utilizzabili; - la tessera telefonica è stata già introdotta in 8 provveditorati; sono in studio le soluzioni per i rimanenti Provveditorati e si completerà l'adozione da parte di tutti i provveditorati entro aprile 2014. È stato fornito alla Commissione un quadro dettagliato della realizzazione delle misure sopra elencate per ciascun Istituto.	
Relativamente alla **tutela della salute** e alle questioni a essa connesse, la Commissione ha preliminarmente esaminato il documento prodotto dal Comitato Nazionale di Bioetica,dal titolo *La salute dentro le mura*, approvato il 27 settembre 2013 e reso pubblico l'11 ottobre 2013. La Commissione condivide le raccomandazioni espresse in tale documento, considerandole come linee guida delle proprie proposte in tale area. La Commissione ribadisce, come già detto più volte nel corso dei propri lavori ed espresso nel citato documento, che il passaggio della sanità penitenziaria dalla responsabilità dell'Amministrazione penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale ha valenza essenzialmente di organizzazione, gestione, responsabilità operativa e attuazione di una piena indipendenza della funzione medica. Non interviene invece sull'obbligo dell'Amministrazione penitenziaria di tutela il diritto alla salute di ogni persona a essa affidata in quanto privata delle libertà, qualunque sia la sua classificazione e il conseguente regime detentivo: tale obbligo resta intatto dopo il passaggio di competenze e si coniuga con quello simmetrico delle Autorità sanitarie di assicurare cure adeguate, di promuovere la cultura della salute e non limitarsi a rispondere a singole richieste di prestazione medica, di svolgere una funzione preventiva anche attraverso il controllo delle condizioni igieniche degli Istituti, di prendere in carico le posizioni soggettive delle persone recluse avendo chiara la situazione di maggiore difficoltà di accesso alle cure e spesso di maggiore vulnerabilità nel percorso precedente la detenzione. In linea con la posizione espressa dal Comitato Nazionale di Bioetica, la Commissione ricorda, infatti, alle Istituzioni competenti che il dovere di tutela del diritto alla salute dei detenuti comporta la necessità di azioni positive volte a raggiungere un effettivo riequilibrio dei livelli di salute dentro e fuori le mura, e non si limita al semplice soddisfacimento di un criterio di uguaglianza di accesso alle prestazioni sanitarie. Ne consegue il dovere di promuovere azioni d'informazione sanitaria e la cultura della prevenzione, di assicurare inoltre le cure	

all'esterno delle Istituzioni detentive qualora in queste non sia possibile assicurare cure adeguate e certe e qualora il permanere della detenzione aggravi la sofferenza dell'infermità in modo sostanziale. Quest'ultimo punto è ancor più dirimente nell'attuale situazione di sovraffollamento e promiscuità, in cui versa il sistema detentivo. La Commissione è venuta a conoscenza di molti casi di ritardo nell'accesso alle cure o di diniego delle stesse, anche per supposti motivi di sicurezza o esigenze processuali. Ricorda a tal fine che la salute è bene non disponibile per restrizioni che attengano ad altre esigenze e ricorda altresì che la non tutela della salute di una persona privata della libertà è stata configurata dalla Corte dei diritti umani di Strasburgo come trattamento inumano o degradante. Conseguentemente le procedure per l'accesso alle cure anche al di fuori dell'Istituto o al di fuori del distretto in cui l'Istituto opera devono essere assunte, ai diversi livelli di responsabilità nel modo più rapido e documentato possibile e l'accesso alle cure, pur avvenendo nello specifico contesto di sicurezza che ciascun caso può richiedere, non dovrà mai essere negato in base a valutazioni esterne alla migliore tutela della salute del soggetto richiedente. In questo quadro, si raccomanda che l'accesso a strutture sanitarie esterne (ospedali) di soggetti che siano già stati ammessi al lavoro esterno o che abbiano avuto già accesso ai permessi avvenga senza accompagnamento del personale di custodia (la stessa previsione dovrà riguardare l'accompagnamento per le udienze degli stessi soggetti). La Commissione, come già accennato, intende porre il tema dell'effettività della tutela della salute al tavolo di discussione che si è iniziato ad avviare con la Magistratura per ampliare il più possibile le migliori pratiche in questo settore (per i casi in cui occorrano le necessarie autorizzazioni da parte del giudice).	
Parallelamente la Commissione ha avviato un primo esame sul tema delle criticità relative alla tutela della salute in questa fase di prima presa in carico del tema da parte del Servizio Sanitario Nazionale. In un incontro avuto con alcuni responsabili del Servizio Sanitario Nazionale, è emersa la necessità di passare, come anche precedentemente evidenziato, da un approccio "prestazionale", di mera risposta a un'esigenza posta dal detenuto, a un approccio di "presa in carico" dei singoli e del gruppo dei detenuti di un Istituto nel suo complesso, attraverso un intervento proattivo di tutela preventiva. Questo diverso approccio è particolarmente necessario per tutte le patologie che il fatto in sé della privazione della libertà e della vita all'interno di un mondo chiuso determina, sul piano psichico, fisico, epidemiologico, e lo è ancor più verso quel settore della popolazione che presenta specifiche caratteristiche di vulnerabilità (prevenzione di forme autolesionistiche, individuazione precoce di rischio di suicidio, prevenzione di malattie trasmissibili).	

Occorre svolgere un'azione verso le Regioni perché le Aziende sanitarie siano responsabilizzate a elaborare uno specifico piano d'intervento verso questa parte della popolazione che non cessa di essere sotto la loro responsabilità al pari degli altri settori della popolazione del territorio di loro competenza. La Commissione si riserva di farsi promotrice di tali incontri nella fase di accompagnamento dell'attuazione delle proposte espresse in questo documento. In particolare si dovranno definire Protocolli di intesa tra l'articolazione regionale dell'Amministrazione penitenziaria e le rispettive Regioni per definire modalità di accesso tempestivo, anche ricorrendo a procedure specifiche accelerate, dei detenuti a visite ospedaliere e a interventi chirurgici. I protocolli dovranno prevedere la garanzia della presenza di medici specialistici, per le patologie più diffuse, in ciascun Istituto, in misura proporzionale al numero di detenuti in esso presenti e comunque infrasettimanale. L'Amministrazione penitenziaria, dal suo canto, dovrà: a) eliminare, o quantomeno ridurre al minimo, i tempi di attesa per i medici che si rechino in carcere; b) richiedere la disponibilità a più ospedali contemporaneamente in caso di necessità urgenti.	
Particolare attenzione dovrà essere dedicata al crescente disagio mentale che si manifesta all'interno della popolazione detenuta, in parte come espressione amplificata di un disagio pre-esistente, in parte generato proprio dalla vita reclusa. Per questo, dovrà essere evitato, nella gestione delle assegnazioni e dei trasferimenti l'associazione di un numero elevato di detenuti che abbiano manifestato sintomi di disagio psichico o mentale in uno stesso Istituto – anche nei casi in cui l'Istituto sia dotato di un presidio sanitario efficiente che permetterebbe il trattamento adeguato di un numero contenuto di soggetti e che viene posto in condizioni di non operare se oberato da un alto numero di presenze. Parallelamente dovranno essere radicalmente riviste le sezioni di osservazione, sia sotto l'aspetto strutturale da ridisegnare anche in considerazione della particolare tipologia dei soggetti da ospitare, sia sotto l'aspetto del regime quotidiano, sia infine sotto l'aspetto dell'assistenza medica. Si chiede pertanto che i Provveditori regionali, in accordo le Autorità sanitarie regionali presentino entro febbraio 2014, un piano di revisione di tali sezioni, sotto i tre profili sopra indicati.	
Preso atto delle raccomandazioni espresse dal Comitato della prevenzione della tortura (CPT) a seguito della visita periodica in Italia condotta nel 2012, la Commissione in linea con quanto riportato nel paragrafo 83 del citato Rapporto, chiede che passi immediati siano fatti affinché la riservatezza medica sia rispettata in tutti gli Istituti di detenzione italiana (cosa che ancora una volta il CPT ha constatato non essere); in particolare: a) tutte le	

consultazioni mediche, qualunque sia la classificazione di sicurezza del detenuto, devono essere condotte senza la possibilità auditiva da parte degli agenti di Polizia penitenziaria (che risultano invece essere stati presenti in taluni documentati casi) e solo se c'è una specifica richiesta del medico, possano essere condotte con la possibilità visiva (e non auditiva) degli agenti stessi; b) i dati medici non devono essere accessibili allo staff non medico. Queste indicazioni vanno date – o ribadite – a tutti gli Istituti con la massima urgenza e va vigilato sulla loro scrupolosa attuazione.	
In linea con il Progetto strategico governativo "Agenda digitale" va comunque avviato da subito, e con scadenze definite e verificabile degli avanzamenti, il percorso per l'adozione della Cartella medica digitale che assicuri continuità terapeutica nonché la possibilità di monitorare continuamente lo stato di presa in carico della tutela della salute da parte delle realtà locali del Servizio Sanitario Nazionale. A tale fine va incrementato il già esistente rapporto tra Provveditorati e Regioni. Da informazioni fornite dal DAP attualmente la cartella digitale non è presente in alcun Istituto. Tale carenza indica la necessità di sviluppare un'azione specifica e precisa in tale direzione per evidenziare le difficoltà che il progetto può incontrare, in vista oltretutto della promozione di azioni per lo sviluppo della telemedicina, soprattutto per patologie rispetto alle quali ciò si appalesa particolarmente utile, come nel caso di patologie diabetiche e cardiologiche.	*Avvio dello studio per la definizione del progetto: novembre 2013 (realizzazione entro maggio 2014)*
Nell'ambito di un forte investimento intellettuale e operativo che occorre fare sull'ampliamento delle forme organizzative e gestionali dell'offerta di **lavoro** ai detenuti, la Commissione ritiene preliminarmente che sia essenziale estendere le forme di lavoro previste dall'articolo 21 dell'O.P., nella duplice ipotesi di lavoro all'esterno del carcere o all'interno di esso: su questo obiettivo chiede l'impegno di tutti gli "attori" interessati e cioè le imprese, i direttori degli Istituti penitenziari, i responsabili a livello regionale e centrale dell'Amministrazione penitenziaria, gli Enti locali, i Magistrati di sorveglianza. Per ridare organicità all'intervento sul lavoro dei detenuti, occorre avviare un censimento ampio di tutte le attività presenti negli Istituti e della loro incidenza numerica ed economica, nonché degli attori istituzionali e non istituzionali coinvolti, al fine di una loro ridefinizione e potenziamento. Per questo, in una prima fase di discussione, sono state inoltre definite alcune linee di intervento immediato rinviando al medio periodo la discussione sulla forma di *governance* complessiva del sistema lavoro, che coinvolge anche la ridefinizione del ruolo della Cassa delle Ammende.	
Le fonti normative nazionali e sovranazionali in materia di lavoro penitenziario impongono di incrementare le	

opportunità lavorative in conformità al dettato della Regola 26, comma 7 delle Regole Penitenziarie Europee, secondo cui occorre sviluppare modalità operative il più possibile conformi a quelle assicurate per lavori analoghi nel contesto esterno, al fine di preparare i detenuti alle condizioni della vita professionale normale, come d'altronde richiamato dalla Corte dei Conti nella sua Relazione concernente il capitolo 1761 del Ministero della Giustizia, in data 18 luglio 2013. Per attuare tali principi, la Commissione ha individuato alcuni interventi di immediata attuazione, in conformità con l'impegno dichiarato dallo stesso Ministro della Giustizia come prioritario in recenti interventi pubblici. Gli interventi definiti riguardano: l'organizzazione della vita intramuraria; la formazione e i tirocini; l'implementazione del "lavoro domestico" e delle "lavorazioni penitenziarie"; l'organizzazione del lavoro all'esterno e in semilibertà. In termini generali si favorirà una gestione del lavoro che lasci all'Amministrazione penitenziaria l'aspetto della sicurezza e del trattamento, demandando il più possibile all'esterno gli altri servizi. In tal modo sarà possibile favorire il più ampio ricorso all'inserimento nel mondo del lavoro di soggetti in regime detentivo, avvalendosi del contributo e del richiamo alla collaborazione di cooperative sociali, imprese e di enti del territorio. È assolutamente opportuno che l'Amministrazione Penitenziaria mantenga un atteggiamento positivo nei confronti dei datori di lavoro esterni che rischiano in carcere lo sviluppo della propria impresa; è necessario perciò che vengano agevolate tutte le condizioni che rendono possibile l'organizzazione e la gestione di attività lavorative, rimuovendo tutti gli ostacoli che si dimostrano inadeguati a favorire lo sviluppo di lavoro vero, gestito secondo criteri imprenditoriali, l'unico che sostiene con reale efficacia l'azione rieducativa nei confronti dei condannati.	
<u>Organizzazione della vita intramuraria</u>. I momenti di controllo degli uomini e dei mezzi appartenenti alle aziende esterne che si trovino in entrata o in uscita dagli istituti penitenziari devono essere svolti con modalità agili e rapide. Per realizzare tale obiettivo le Direzioni degli Istituti costituiranno un nucleo di Polizia penitenziaria specializzato che eviti ogni tipo di rallentamento, anche di natura burocratica, notoriamente disincentivante l'imprenditoria dall'investire in carcere. Con analoghe modalità sarà organizzato il lavoro interno agli Istituti penitenziari dipendente da imprese esterne. Conseguentemente il nucleo di Polizia penitenziaria appositamente preposto dovrà organizzare l'ingresso e l'uscita dei detenuti dai luoghi di lavoro, le pause e quanto altro necessario per lo svolgimento dell'attività lavorativa, secondo i criteri prescritti dalle circolari sulla vigilanza dinamica.	*Interventi da attuare subito*

Si eviteranno quanto possibile sezioni specifiche composte da detenuti impiegati in attività lavorative, dovendo il lavoro, nelle varie forme normativamente previste, permeare la vita complessiva di ciascun Istituto. I colloqui dei detenuti che lavorano come dipendenti da aziende esterne si svolgeranno nel fine-settimana, nell'ovvio contemperamento con le esigenze specifiche. Analogamente, le visite mediche di controllo e i colloqui con gli operatori del trattamento avranno luogo al di fuori dell'orario di lavoro.	
<u>Formazione professionale, borse di lavoro e tirocini</u> Le Direzioni degli Istituti predisporranno i piani di tirocinio e le borse-lavoro sulla base delle reali opportunità lavorative offerte dal mercato locale in modo da assicurare, nella maggior parte dei casi, l'effettiva assunzione del detenuto al termine del tirocinio medesimo o del percorso intrapreso. Per ciascun detenuto sarà predisposto un <u>programma lavorativo</u>, parallelo al programma di trattamento, tale da prevedere, in sequenza, un percorso che vada dalla formazione, al lavoro interno e, infine, al lavoro esterno evitando, per quanto possibile, soluzioni di continuità o, addirittura, percorsi che comportino arretramenti, quale il regresso dal lavoro esterno a quello interno. Saranno in tale direzione utilizzate tutte le opportunità offerte dalla nuova normativa di cui alla legge 9 agosto 2013 n. 94.	*Interventi da programmare progressivamente: dicembre 2013*
<u>Implementazione del cosiddetto "lavoro domestico" e delle cosiddette "lavorazioni penitenziarie"</u> I lavori domestici quali pulizia, confezionamento del vitto e spesa saranno organizzati, a seconda della peculiarità del territorio e del relativo mercato del lavoro, selezionando con criteri trasparenti (per esempio con il criterio normativamente definito "economicamente vantaggioso") cooperative sociali, cooperative a composizione mista (formate cioè da persone libere e da detenuti) e imprese qualificate che impiegano detenuti all'interno o all'esterno degli Istituti penitenziari almeno per l'75%. Analogo criterio sarà seguito per il servizio mensa e bar per gli operatori, per le tenute agricole e le officine interne. Va consolidata l'esperienza condotta negli anni dalla legge 22 giugno 2000 n. 193 (la cosiddetta legge Smuraglia), stabilizzando le misure da essa previste e ampliandone le potenzialità con misure a sostegno delle imprese che affidano lavorazioni da eseguirsi in particolare con detenuti all'interno degli Istituti penitenziari. I prodotti realizzati in carcere sono destinati alla vendita, a prezzi di mercato, assicurando la priorità nell'acquisto ai detenuti e agli operatori del carcere e con l'esclusione, per il ricavo dalla vendita di prodotti all'interno dell'Istituto penitenziario, di qualsiasi forma di sovrapprezzo in favore dell'impresa di mantenimento.	*Interventi da programmare progressivamente: dicembre 2013*

Organizzazione del lavoro all'esterno e in semilibertà I detenuti in regime di lavoro esterno ai sensi dell'art. 21 O.P. e in semilibertà saranno ospitati, una volta apportate le necessarie modifiche legislative, in strutture esterne al carcere e con modalità di gestione alleggerita rispetto alle ordinarie regole penitenziarie, che potranno essere affidate a soggetti esterni all'Amministrazione penitenziaria, prevedendo la sistemazione in strutture di questo tipo nel programma che dovrà essere approvato dal Magistrato di sorveglianza.	*Interventi da programmare progressivamente: dicembre 2013*
La Commissione ha inoltre avviato la discussione sugli interventi da realizzare nel medio periodo, prevedendo per tali interventi una complessiva ridefinizione della *governance* del lavoro dei detenuti, che sarà esaminata nel paragrafo 7 di questo documento.	
Circa l'incidenza della facilitazione del lavoro dei detenuti nel complessivo quadro di lavori di ristrutturazione degli Istituti penitenziari e di previsione di nuovi Istituti, si terranno presenti le seguenti necessità: a) nel programmare la ristrutturazione degli Istituti penitenziari vanno individuate tutte le aree utilizzabili per la realizzazione di laboratorio e attività lavorative; b) i nuovi Istituti saranno costruiti tenendo conto delle problematiche inerenti il lavoro che vi si potrà svolgere e predisponendo quindi gli spazi a ciò necessari, nel rispetto delle relative norme di sicurezza e igienico-sanitarie.	
5. Interventi di ridefinizione strutturale e/o di manutenzione realizzabili nel breve periodo *Primi interventi per consentire quanto elencato nei punti precedenti*	
Premesso che gli Istituti vanno ridisegnati in linea con il Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario e con l'idea di apertura che si vuole affermare, la Commissione ha individuato già nel suo primo documento alcuni aspetti da modificare immediatamente, qualora ancora persistenti. Si tratta di lavori urgenti a cui provvedere come manutenzione ordinaria e/o straordinaria (da definire in accordo tra gli Uffici rispettivamente competenti). Per tale adempimento l'Amministrazione ha avviato rilevazioni specifiche in modo da realizzare in tempi brevi quanto previsto. Questi aspetti riguardano:	
- la rimozione negli Istituti dei "banconi" di separazione tra detenuti e familiari per i colloqui (al di fuori dei casi di particolari regimi di detenzione ex art. 41bis O.P.). A ottobre 2013, i Provveditorati interessati sono stati 13 per complessivi 45 Istituti. La rimozione è stata programmata e occorre definire un'intesa con il Commissario straordinario. La rimozione dovrà completarsi entro novembre 2013;	*Rimozione banconi: dicembre 2013*

- la rimozione di ogni schermatura che impedisca o riduca consistentemente l'accesso di luce naturale o impedisca l'apertura di finestre. Sono interessati 7 Provveditorati, per complessivi 20 Istituti. A rimozione è stata programmata e occorre definire un'intesa con il Commissario straordinario. La rimozione dovrà completarsi entro novembre 2013. La rimozione dovrà completarsi entro dicembre 2013;	*Rimozione schermature finestre: dicembre 2013*
- la modifica di ogni situazione di non separazione del gabinetto dal resto dell'ambiente nel caso di "camere di pernottamento" multiple e/o la sua visibilità dall'esterno nel caso di detenzioni singole. La questione riguarda 138 Istituti dislocati in tutti i Provveditorati; i lavori hanno indubbiamente una rilevanza maggiore e deve essere definita un'intesa con il Commissario straordinario. La situazione dovrà essere messa a norma entro aprile 2014;	*Schermatura gabinetti: aprile 2014*
- l'adeguamento degli arredi degli ambienti dove, dopo il previsto consistente ampliamento delle ore da trascorrere al di fuori dei luoghi di pernottamento, i detenuti spenderanno una cospicua parte della loro giornata. La questione riguarda tutti i Provveditorati ed è previsto il completamento entro dicembre 2013.	*Arredi luoghi di socialità: dicembre 2013*
Tali interventi sono stati qualificati dalla Commissione come interventi di massima urgenza, anche al fine della valutazione che può essere fatta dal Comitato per l'esecuzione delle sentenze del Consiglio d'Europa circa gli adempimenti conseguenti alla citata sentenza Torreggiani e altri c. Italia. I lavori potranno essere realizzati con l'impiego di detenuti quale lavoro di manutenzione, classificabile o come lavoro interno o come lavoro svolto secondo le modalità dell'art. 20 O.P. , dell'art. 20 bis O.P. o come modalità speciale dell'art. 21, con stanziamenti parzialmente imputabili alla manutenzione ordinaria e parzialmente a quella straordinaria.	
Verrà avviata una collaborazione con il CONI e con le Federazioni sportive per la promozione di attività sportive in tutti gli Istituti, dopo una fase di adeguamento degli spazi esterni e attraverso una fornitura di attrezzature sportive per gli spazi interni da individuare per tale funzione. La Commissione, attraverso il Presidente, sta seguendo il progetto, che confluirà il 3 dicembre 2013 nella firma di un Protocollo d'intesa tra CONI e Ministero della Giustizia. Le prime realizzazioni riguarderanno l'Istituto femminile di Rebibbia e gli Istituti (casa di reclusione e Casa circondariale) di Bologna dove inoltre si realizzeranno i primi moduli prefabbricati per le attività da svolgere durante le ore di apertura delle celle. L'azione di potenziamento delle attività sportive che si intende attuare dovrà anche inserire in quadro organico dì intervento le esperienze attualmente esistenti in alcuni Istituti e spesso avviate in collaborazione con l'UISP.	*Spazi sportivi e progetto sport: avvio dicembre 2013*
Quanto agli altri interventi relativi alle strutture, va premessa la necessaria chiarezza sull'attuale capienza e sull'attuale capienza operativa e, in quanto tale effettiva. È, infatti, accertato che, alcune sezioni o interi Istituti	*Linguaggio comune e chiarezza sulla capienza effettiva*

sono soltanto formalmente aperti e dunque contati nel quadro della capienza ma sono attualmente non operativi per varie ragioni (alcune sezioni sono in fase di ristrutturazione, per complessivi circa 1000 posti; alcuni Istituti o sezioni sono non operativi per motivi vari, spesso di inadeguatezza strutturale, circa per ulteriori complessivi 3000-3500 posti). In occasione della sua audizione alla Commissione Giustizia del Senato del 17 ottobre, il Ministro ha riportato il dato fornito dal Dipartimento che riporta una capienza regolamentare di 47599 posti a cui applicare una decurtazione di circa 4500 posti regolamentari dipendente in massima parte dalle necessità di interventi di manutenzione o di ristrutturazione edilizia. Circa il recupero possibile di nuovi posti il Capo del DAP ha comunicato che entro dicembre verranno recuperati 631 posti ed entro maggio altri 459 (per un totale di 1090 posti già computati nelle capienze ufficiali, ma non agibili attualmente). Ha inoltre comunicato la disponibilità di altri 3234 posti che verranno consegnati nel dicembre 2013 e di ulteriori 373 posti che verranno consegnati nel maggio 2014 (per un totale, quindi, di 4697 posti). Per comprendere e confrontare i dati occorre procedere da subito all'adozione di un linguaggio comune con cui riportare i dati stessi e, quindi, confrontarsi su essi. Innanzitutto viene abolita la dizione di "capienza tollerabile", che peraltro non compare in alcuna statistica internazionale e che è stata ed è determinata da incomprensibili criteri, che non potrà essere riportata e presa come riferimento in alcun documento interno o esterno laddove si considerino le condizioni di detenzione e le relative necessità. Le sole due categorie che in tale contesto vanno considerate sono: la "capienza regolamentare" e la "capienza effettivamente operativa" al momento della rilevazione.	
Nel suo documento dell'agosto 2013 la Commissione aveva espresso la necessità di una riconsiderazione – da avviare da subito – delle iniziative del Piano carceri attualmente in fase di realizzazione per proporre modifiche laddove è ancora possibile intervenire, volte a introdurre il modello di detenzione che effettivamente riporti (il più possibile) la cella a luogo di permanenza notturna. Per gli altri casi vanno accelerate le procedure di realizzazione e apertura. Ovviamente non vanno nel frattempo avviate quelle procedure che è ancora possibile rivedere, poiché si intende ridefinirle secondo i criteri sopra evidenziati.	

Il Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture detentive produrrà mensilmente un aggiornamento del piano delle opere con la definizione (inclusiva di relative date di consegna e capienze) di: 1. strutture già pronte o cantierizzate (relative date di consegna e capienze), 2. strutture già appaltate o comunque in fase non modificabile d'intervento 3. a) strutture già appaltate per le quali è possibile una lieve ridefinizione; b) strutture esistenti da modificare 4. strutture per le quali è possibile una ridefinizione di tipologia progettuale 5. strutture che possono essere del tutto ripensate o cassate	
Per le strutture di cui al punto 2 si dovrà provvedere, in tempi strettissimi, alla definizione di alcune rimodulazioni degli interni che le rendano meno distanti dal modello detentivo aperto e plurifunzionale che si vuole affermare. Per quelle di cui al punto 3 si riesamineranno gli interventi strutturali da proporre bilanciandoli con gli eventuali costi inerenti alla modifica dei capitolati d'appalto e alla possibile dilazione dei tempi. Per le altre si rinvia al successivo paragrafo. I principi secondo cui proporre le modifiche devono essere: a) che non è pensabile aprire strutture che non siano in linea con gli standard richiesti dal Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, a tredici anni dalla sua adozione; b) che gli spazi comuni di socializzazione e di permanenza fuori dalle camere di pernottamento non possono essere ricavati all'interno della sezione (e con conseguente riduzione del numero di posti disponibili) ma come spazi esterni a essa, debitamente configurati e attrezzati. Secondo le prime informazioni fornite dalla Direzione generale per risorse materiali, beni e servizi e dal Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, 16 padiglioni (realizzati dal Dipartimento) rientrano nel punto 1 o 2 (per complessivi 3347 posti). Rispetto a questi, ferma restando la forte perplessità per il modello di detenzione che essi implicitamente veicolano, sembrano possibili solo interventi minimali.	*dicembre 2013*

Parallelamente va definita una prima ipotesi di migliore utilizzazione degli spazi attualmente disponibili, sempre tenendo presente non solo il parametro numerico dello spazio da assicurare a ciascuno ma anche il modello di detenzione delineato dalle stesse circolari del Dipartimento, sopra ricordate. Una quota consistente di risorse va destinata prioritariamente, infatti, alla manutenzione straordinaria di Istituti esistenti al fine di convertirli a una diversa idea di detenzione. In tal senso va completata entro il dicembre 2013 una larga ricognizione degli Istituti per valutare dove sia possibile: - costruire spazi interni di socializzazione e di vita collettiva, - aprire refettori, - allestire adeguatamente gli spazi per i passeggi, - stabilire una suddivisione dello spazio complessivo in unità in ognuna delle quali ci sia un insieme di spazi per attività, un presidio sanitario, un refettorio, un'area aperta attrezzata, aree attrezzate in grado di accogliere attività lavorative, mettendo a norma quelle già presenti ma non fruibili, etc. Entro il 30 novembre si definirà un progetto pilota di intervento relativo al punto 5b precedente in modo da costruire un modello realizzabile in vari Istituti esistenti, volto ad attrezzare adeguatamente le aree esterne secondo i criteri indicati. Parallelamente si produrrà uno schema d'intervento-tipo per le strutture di cui al punto 5a che tendenzialmente non si configuri come variante di progetto grazie alla realizzazione con adeguati accorgimenti tecnici e relativo impiego di materiali. Tale progetto verrà realizzato subito in due Istituti individuati (Roma, Rebibbia Femminile e Bologna Casa circondariale). Gli interventi devono essere fatti con la massima urgenza. Solo dopo la valutazione della realizzazione-tipo verrà esteso progressivamente esteso agli altri Istituti. Negli Istituti individuati si attuerà inoltre la prima realizzazione del piano per le attività sportive (vedi sopra) nell'ambito del Protocollo d'intesa tra CONI e Ministero della Giustizia. Verranno esaminati, in sede di attuazione delle indicazioni della Commissione, gli esiti della realizzazione-tipo e il piano progetto complessivo per la sua estensione, definendo uno schema relativo ai tempi e alle conseguenze che gli interventi potranno produrre nelle condizioni di detenzione.	*Punto 3 b, prima ipotesi di piano: dicembre 2013* *Punto 3b, prime realizzazioni: 28 febbraio 2014* *Punto 3b: ulteriori realizzazioni: 31 maggio 2014* *Progetto pilota: avvio realizzazione entro novembre 2013*
Quantunque implicito nei punti proposti dalla Commissione, è bene ribadire che parallelamente agli adeguamenti strutturali inseriti in questo documento, va programmato un effettivo adeguamento delle risorse umane e professionali su cui le proposte stesse poggiano: non si tratta soltanto di una questione di sicurezza, bensì soprattutto di un piano di revisione di ruoli, competenze e rapporto numerico tra operatori addetti alla sicurezza e	

operatori addetti alle funzioni più prettamente trattamentali. Relativamente al personale addetto alla sicurezza, l'Amministrazione ha presentato il quadro delle carenze attuali di organico: ne emerge una carenza pari al 12,51% dell'organico previsto (pari a complessivi 5296 posti, su una previsione totale di 45121). Tale carenza incide particolarmente sugli "Ispettori" (l'organico risulta coperto solo al 52,15%) e sui "Sovrintendenti" (organico coperto al 46,29%). I dati dovrebbero essersi modificati lievemente in ottobre con l'immissione di coloro che hanno frequentato il 166° e 167° corso (complessivi 756 posti ricoperti). Circa i dirigenti penitenziari, a fronte della previsione di 381, ne sono attualmente presenti 342, mentre i dirigenti di Area 1 sono 33, su 35 previsti. Gli educatori sono 1011 (con una previsione organica di 1188), gli assistenti sociali sono 1047 (con una previsione organica di 1212). Infine i funzionari sono 3166 (con una previsione organica di 3656). La Commissione inoltre ha espresso particolare preoccupazione per la carenza organica della complessiva area dell'esecuzione penale esterna. Affida alla competente gestione amministrativa del DAP l'adozione di provvedimenti che sanino situazioni non sostenibili, ritenendo convintamente che ogni modifica di modello detentivo e ogni apertura di nuovi spazi debba trovare un'adeguata corrispondenza nella possibilità di contare su risorse umane e professionali in grado di garantire tali processi.	
6. Interventi da prevedere per il medio periodo *Interventi relativi a situazioni in essere o a situazioni su cui occorre costruire la convergenza di più Istituzioni*	
Il vitto e il sopravvitto Trattandosi di un tema di impellente necessità per la quotidianità detentiva, dovrà essere predisposto, quantunque nel medio periodo (essendo alcuni contratti in essere) un piano di radicale revisione del sistema del "vitto" e del cosiddetto "sopravvitto" negli Istituti, attraverso innanzitutto il controllo della qualità e del prezzo dei prodotti e, in secondo luogo attraverso la previsione inizialmente sperimentale di più attori commerciali che offrano prodotti e che siano così parte di un sistema di competitività, utile anche al fine di abituare i detenuti alla gestione della propria quotidianità anche economica. Nell'indicare le linee secondo cui rivedere l'attuale sistema, la Commissione precisa che con il termine "sopravvitto" si intende l'insieme dei generi alimentari e di conforto	*Vitto e sopravvitto* *Definizione del piano:* *dicembre 2013* *Gestione sperimentale:* *marzo 2014* *a regime:* *settembre 2014*

che i detenuti possono comprare direttamente all'interno dell'Istituto, mentre con "servizio spesa" l'insieme dei generi non compresi nella lista del cosiddetto "sopravvitto" che i detenuti possono richiedere che vengano acquistati all'esterno. La Commissione precisa che il processo di cambiamento dell'attuale situazione, secondo le linee indicate qui di seguito, dovrà essere avviato per molti aspetti da subito.	
Il tema del vitto, è affrontato dalla Regola penitenziaria europea relativa al regime alimentare dei detenuti (Regola n. 22) che stabilisce il diritto a un'alimentazione sana, che tenga conto del sesso, dell'età, dello stato di salute, della cultura e del lavoro dei detenuti. I pasti devono essere somministrati a intervalli ragionevoli, confezionati igienicamente. La Regola affida al diritto interno la determinazione dei criteri di qualità del regime alimentare, precisandone il contenuto energetico e proteico. Nel nostro Paese la questione è regolata dall'articolo 9 O.P. e dagli articoli dall'11 al 14 R.E. che complessivamente stabiliscono: la qualità, la varietà e la genuinità del vitto; la corretta distribuzione nell'arco della giornata; la consumazione del vitto in locali dedicati; il rispetto delle diversità di genere, età, religione e situazioni climatiche nell'offerta del vitto; la gestione diretta del servizio o, in subordine, la gestione affidata a terzi. La prassi operativa prevede l'esternalizzazione del servizio di fornitura dei generi alimentari e la gestione diretta per il confezionamento dei pasti. Per l'esternalizzazione è prevista la redazione dei capitolati in sede centrale e l'espletamento delle gare in sede regionale (con gara a ribasso). Attualmente il servizio di fornitura all'amministrazione di generi alimentari per i pasti (vitto) e di vendita ai detenuti di prodotti alimentari e non (sopravitto) vengono appaltati congiuntamente. In tutto il Paese sono 4 - 5 le imprese a cui viene aggiudicato, per quattro anni, l'appalto unificato**.** Le cosiddette "imprese mantenimento" gestiscono, in tutti gli Istituti, tanto la fornitura del vitto che il sopravvitto, nonché il servizio spesa. L'appalto è unico perché, dando la possibilità di comprare i generi del sopravvitto all'ingrosso e venderli al dettaglio l'impresa rientra nei costi per la fornitura del vitto (considerata la base d'asta molto esigua, pari 3.90 euro al giorno, per detenuto, per tre pasti). Questa prassi, alla scadenza dei contratti in essere, deve essere sostituita da procedure di aggiudicazione diversificate dei due servizi. Nel caso della fornitura del vitto, infatti, si tratta dell'appalto di un vero e proprio servizio. Nel caso del sopravvitto si tratta invece della concessione di pubblico servizio, che consiste nell'affidare a un privato la gestione del servizio di vendita a utilità dei detenuti. Una volta affidati in concessione gli spazi per la vendita al dettaglio ai detenuti, dovranno essere definiti gli spazi vendita all'interno, che saranno gestiti dalle aziende appaltatrici avvalendosi della manodopera dei detenuti.	*Nuova procedura per l'aggiudicazione separata di vitto e sopravvitto: alla scadenza dei*

Nell'appaltare tali servizi in modo diversificato, ciascuna Direzione valuterà la possibilità di affidarli ad aziende esterne o alle cooperative o imprese sociali operanti all'interno, secondo le procedure previste per legge. Nell'uno e nell'altro caso, nel bando si avrà cura di specificare che l'impresa s'impegna ad assumere detenuti almeno per il 75% della forza lavoro. Il DAP relazionerà al Ministro sull'effettiva applicazione del nuovo sistema, una volta scaduti i contratti in essere.	*contratti in essere*
La Commissione ha ricevuto molte lamentele circa l'insufficienza pratica del controllo in Istituto, da parte della Commissione composta dai rappresentanti dei detenuti e dal delegato del direttore, relativamente rispetto del Capitolato, dovuta alla scarsa qualificazione tecnica dei singoli componenti. Molte segnalazioni hanno indicato la mancata rotazione della frutta e della verdura di stagione, e il mancato rispetto del Capitolato per quanto attiene alle tipologie di formaggio da tavola, carne e pesce. Nei mesi più recenti inoltre è stato segnalato un peggioramento della qualità e della quantità del vitto in diversi Istituti. Pertanto, al fine di migliorare gli standard relativi alla sana alimentazione negli Istituti, la Commissione richiede che per i contratti in corso, secondo i quali si procederà con il servizio unificato fino alla scadenza, si seguano attentamente le linee seguenti: a) approvazione del capitolato, solo dopo aver sottoposto la documentazione a un tecnologo alimentare per un parere obbligatorio e vincolante sulle caratteristiche alimentari di ogni prodotto previsto nel capitolato stesso; b) previsione di sistematici controlli da parte del sanitario, dovuti ai sensi dell'articolo 28 del capitolato prestazionale circa la corretta rotazione degli alimenti nella dieta dei detenuti; c) richiesta all'impresa da parte delle Direzioni della consulenza di un dietologo per il corretto confezionamento dei pasti (di cui all'articolo 21 del capitolato prestazionale); d) utilizzo da parte delle Direzioni, nell'espletamento dei controlli previsti dall'articolo 28 del capitolato prestazionale, di un tecnologo alimentare che verifichi la corrispondenza dei generi proposti alle caratteristiche imposte dal capitolato. Conseguentemente, ogni Provveditorato dovrà stipulare una convenzione con specialisti del settore alimentare per effettuare controlli a sorpresa presso le singole Direzioni sulla corrispondenza dei generi vittuari a quanto previsto dal capitolato. Inoltre, nei piani definiti all'interno dei tavoli regionali sulla formazione e il lavoro, dovrà essere prevista la formazione per cuochi, da impiegare soprattutto nelle Case di reclusione, dove la permanenza in carcere è più lunga e permette la crescita professionale, a vantaggio della collettività dei detenuti.	*Interventi sulle situazioni contrattuali in essere: da subito*

La Commissione osserva che anche nei casi in cui si abbiano in corso contratti di appalto unificato è possibile affidare, da subito, il solo confezionamento del vitto alle cooperative, come previsto dall'art 47 R.E.. Va, infatti, incrementato il numero delle sperimentazioni già esistenti (per esempio negli Istituti di Torino, Bollate, Padova, Roma-Rebibbia), e al contempo vanno consolidate tali esperienze passando dalla fase di sperimentazione, finanziata attualmente dalla Cassa delle Ammende, alla messa a sistema del servizio.	
Relativamente alla distribuzione dei pasti, la Commissione ricorda che l'attuale sistema di distribuzione nelle stanze di detenzione, oltre a essere contraria ai più elementari principi di igiene, è contraria a quanto normativamente previsto. Ritiene pertanto che debba essere eliminata, secondo un processo graduale da avviare da subito, allestendo i refettori fuori dai reparti detentivi. Questa richiesta si salda con la previsione, avanzata nei precedenti paragrafi di questo documento, di strutture modulari in ogni Istituto da allestire secondo soluzioni da individuare in ciascun caso, sulla base della tipologia strutturale dell'Istituto stesso. Laddove non siano possibili modifiche strutturali nel breve periodo, è possibile attrezzare, da subito, locali per la consumazione del vitto in comune ai piani detentivi, individuando idonei ambienti o parti di ambienti finora altrimenti utilizzati. Relativamente al vitto e alla sua preparazione, la Commissione auspica il superamento dell'attuale previsione regolamentare di un cucina per non più di 200 detenuti, considerando il notevole sviluppo tecnologico del settore, che consente il confezionamento di un numero molto maggiore di pasti, di buona qualità.	*Distribuzione dei pasti in ambienti comuni e non nelle stanze di detenzione: avviare subito*
Nel proporre alcune modifiche di dettaglio all'attuale fornitura del cosiddetto sopravvitto (articolo 9 O.P. e articolo 113 R.E.) la Commissione ricorda che è consentito ai detenuti l'acquisto di generi alimentari o di conforto, entro i limiti fissati da Regolamento e che il controllo dei prezzi è affidato all'autorità comunale, dovendo i prezzi non essere superiori a quelli praticati comunemente nel luogo in cui è situato l'istituto. Il controllo sui prezzi è effettuato dalla Commissione per il controllo del vitto, integrata con un delegato del direttore, e mensilmente la Direzione chiede all'Autorità comunale informazioni sui prezzi correnti all'esterno. È consentita la gestione attraverso corporative sociali. Tuttavia, l'attuale gestione del servizio risulta problematica e discutibile soprattutto poiché la scarsa qualità del vitto spinge i detenuti a comprare generi alimentari al sopravvitto ed entrambi i servizi hanno lo stesso gestore. Inoltre il controllo dei prezzi risulta difficile poiché spesso vengono messi in vendita generi di marche difficilmente riscontrabili nei supermercati della zona, oppure con grammature differenti, tali da rendere a volte impossibile la rilevazione del prezzo; inoltre non viene offerta una reale alternativa tra più marche relative a uno stesso prodotto e, soprattutto l'unicità di fornitura dei tre settori (vitto, sopravvitto e servizio spesa) impedisce di fatto la vendita	

interna di prodotti da parte di un'ampia gamma di fornitori. Molti di questi aspetti saranno superati dalla diversificazione delle imprese che gestiscono i servizi di vitto, sopravvitto e servizio-spesa, indicati nei punti precedenti. Tuttavia, nell'attuale fase di contratti unificati tuttora in essere, le Direzioni saranno tenute a eliminare dalle liste i prodotti di marca diversa da quelle vendute negli esercizi commerciali della zona e a richiedere tassativamente al gestore almeno due alternative, con prezzi diversi, per ogni prodotto di uso comune (riso, pasta, piatti di carta e simili). Deve inoltre essere consentito a tutte le aziende che operano in carcere di vendere i propri prodotti direttamente ai detenuti, senza il tramite dell'impresa appaltatrice (seguendo quanto già indicato ed inserito nel Capitolato prestazionale da alcuni Provveditorati).	*Alternative di prodotti di uso comune con prezzi diversi: da subito*
Infine, relativamente al servizio spesa, la Commissione indica che sia abolita l'opzione della fatturazione mensile totale che impedisce, di fatto, il controllo sui prezzi e venga stabilito l'obbligo di apporre lo scontrino fiscale a ciascuna richiesta del detenuto. Parallelamente si sperimenterà (per esempio, in un numero limitato di Istituti) l'affidamento del solo servizio spesa alle cooperative sociali o alle imprese sociali operanti in istituto, che impiegheranno uno o più detenuti in regime di lavoro all'esterno (invitando alla gara ufficiosa ai sensi degli articoli 27 e 30 del codice dei contratti (d.lgs. N. 163/2006) almeno 5 imprese cooperative). La possibilità di avviare tale sperimentazione, sarà inserita nell'insieme dei temi da affrontare con le Regioni da parte dei Provveditorati. La valutazione successiva di questa sperimentazione darà indicazioni sulla sua possibile estensione.	
L'assegnazione, i trasferimenti e gli sfollamenti Una generale riconsiderazione riguarda la ridefinizione dei criteri con cui si attuano i trasferimenti per interrompere ogni sensazione di loro utilizzo per motivi para-disciplinari nonché gli sfollamenti, affinché né gli uni né gli altri interrompano percorsi concreti di reinserimento. In tale direzione va prevista una valutazione (da parte del "gruppo di osservazione e trattamento") relativa alle proposte di trasferimento. In questo quadro va proposta una modifica normativa che preveda una specifica tutela giurisdizionale per i trasferimenti immotivati o illegittimi.	
Va preclusa la possibilità di coinvolgere negli sfollamenti soggetti che abbiano bisogno di specifiche cure mediche o che abbiano in corso un trattamento medico (cautela che comunque è attualmente applicata	

dall'Amministrazione).	
Sul piano normativo, le assegnazioni ed i trasferimenti dei detenuti trovano la loro disciplina nell'articolo 14 O.P. che prevede che l'assegnazione dei condannati e degli internati nelle sezioni deve avvenire in modo limitato, al fine di favorire l'individualizzazione del trattamento e deve essere effettuata in maniera tale da garantire la possibilità di procedere ad un trattamento rieducativo comune, applicando, di norma, al fine dell'individuazione dell'istituto di assegnazione, i criteri di cui al primo ed al secondo comma dell'art. 42. Tale articolo, nel disciplinare i trasferimenti dei detenuti, prevede che gli stessi possono essere disposti "per gravi e comprovati motivi di sicurezza, per esigenze dell'istituto, per motivi di giustizia, di salute, di studio e familiari" e che "deve essere favorito il criterio di destinare i soggetti in istituti prossimi alla residenza delle famiglie". L'articolo 83 R.E. prevede inoltre che "nei trasferimenti per motivi diversi da quelli di giustizia o di sicurezza si tiene conto delle richieste espresse dai detenuti e dagli internati in ordine alla destinazione".	
Inoltre, la Regola n. 32 delle Regole Penitenziarie Europee (Rec (2006)2), in relazione ai trasferimenti dei detenuti, impone l'adozione di adeguate salvaguardie per limitarne il più possibile l'esposizione alla vista del pubblico e per assicurarne l'anonimato; impone, altresì, il divieto di privazioni o umiliazioni non necessarie. La Regola 17, al punto 3 recita: "Per quanto è possibile, tutti i detenuti devono essere consultati per quanto riguarda la loro distribuzione iniziale e per ogni trasferimento ulteriore da un carcere a un altro". Nel commento a questa Regola (ricordando che i Commenti sono "parte integrante" della Raccomandazione) si legge testualmente: "È opportuno riconoscere che i detenuti sono direttamente interessati al risultato delle decisioni relative alla loro detenzione. Essi devono quindi essere, per quanto possibile, consultati e le richieste ragionevoli da parte loro devono essere prese in considerazione, benché la decisione definitiva spetta alle autorità. La consultazione deve avvenire prima della collocazione o del trasferimento dei detenuti, anche se forse questo non è sempre possibile per una prima destinazione, quando i detenuti sono sistematicamente destinati al locale istituto penitenziario. Se, eccezionalmente, considerazioni di sorveglianza e di sicurezza costringono a effettuare la destinazione o il trasferimento prima della consultazione dei detenuti, questa deve avere luogo successivamente. In tal caso deve essere possibile ritornare sulla decisione, se un detenuto ha buoni motivi per essere sistemato in un altro carcere". Da questo quadro normativo emergono i principi fondamentali nelle assegnazioni e nei trasferimenti dei detenuti: a) la territorialità della pena; b) il rispetto della volontà del detenuto e della sua situazione personale quando si dispone un trasferimento;	

c) la tutela del detenuto durante la traduzione.	
Il primo tema da considerare riguarda l'assegnazione degli imputati e sfollamenti e per esigenze dell'istituto. L'art. 386, comma 4, c.p.p., prevede che l'arrestato o il fermato debba essere condotto nella Casa circondariale più vicina al luogo dove è avvenuto l'arresto o il fermo, dove poi, ordinariamente permane per tutto lo svolgimento del processo. Ne consegue che le Case circondariali delle maggiori città italiane (Napoli, Roma e Milano), gravate da significativi flussi di ingresso, sono oggetto di periodici interventi di cosiddetto sfollamento, poiché le presenze superano di molto la capienza regolamentare. Spesso, nel disporre gli sfollamenti é materialmente impossibile rispettare i criteri previsti dalla normativa e i detenuti vengono trasferiti anche a molti chilometri di distanza dalla residenza dei familiari. In base ai criteri indicati dalla Direzione Generale dei detenuti e del trattamento (DAP), tuttavia, i detenuti inseriti in attività trattamentali, come studio e lavoro, devono essere esclusi dallo sfollamento. La Commissione ritiene determinante lo scrupoloso rispetto di tale indicazione. Ribadisce comunque che occorre direzionare le azioni che si individuano sul piano normativo e su quello gestionale a che la necessità di sfollamenti non debba proporsi, se non situazioni del tutto eccezionali e contingenti. Ribadisce altresì che, in linea generale, non devono essere programmati o autorizzati sfollamenti da un Istituto verso un altro dislocato in una regione diversa. Al fine di evitare, o quanto meno di limitare al massimo, la necessità degli sfollamenti in sedi extradistrettuali, sono individuati tre ordini di interventi: - l'avvio rapido della differenziazione degli istituti, che comporterà la destinazione delle Case circondariali, in particolar modo dei grossi centri metropolitani, a ospitare soltanto detenuti in attesa di primo giudizio; - la progettazione, a cura dei Provveditorati regionali, di un circuito metropolitano per gestire gli sfollamenti dalle grandi Case circondariali in ambito regionale (questa buona prassi si sta già attuando nel Lazio, dove, a seguito all'apertura dei nuovi padiglioni di Rieti e di Velletri, si riesce a gestire esclusivamente in ambito distrettuale lo sfollamento dell'Istituto di *Regina Coeli*; la prevista apertura di nuove strutture in Lombardia e Campania dovrà consentire l'estensione a tali regioni delle medesime modalità operative); - la ridefinizione delle previsioni per nuove strutture o ampliamenti, nel complessivo programma di adeguamento strutturale avviato e portato avanti dal Commissario straordinario per le infrastrutture detentive, che dovrà essere prioritariamente rivolta ai distretti maggiormente gravati dal fenomeno del sovraffollamento, eliminando, ove possibile, i progetti di costruzione di nuovi Istituti negli ambiti territoriali in cui il rapporto tra capienza detentiva ed utenza risulti già in equilibrio, ovvero laddove i flussi in entrata non	*Piano per la differenziazione degli Istituti verso la separazione tra Istituti destinati a ospitare detenuti in attesa di primo giudizio e altri: dicembre 2013* *Revisione dei criteri per le necessità di nuove strutture detentive: avviare da subito*

determinino condizioni di sovraffollamento particolari.	
Quanto ai trasferimenti per gravi e comprovati motivi di sicurezza, la Commissione ribadisce che la gestione del detenuto va improntata al dialogo e alla soluzione, da parte dell'area pedagogica e di quella della sicurezza, dei suoi problemi quotidiani. Salvo situazioni di eccezionali ragioni di sicurezza, motivate in modo dettagliato con riferimento agli episodi che le hanno determinate, il detenuto sarà preventivamente informato dell'avvio delle procedure di trasferimento. Nei casi in cui ciò non sia possibile, la Direzione dell'Istituto di arrivo avrà un colloquio con il detenuto per informarlo sui motivi del trasferimento e darà al detenuto la possibilità di esporre le eventuali ragioni contrarie al trasferimento stesso: tali ragioni verranno comunicate al Provveditorato o alla Direzione generale (per i trasferimenti fuori Provveditorato). I destinatari di tale comunicazione esamineranno la possibilità di revocare il provvedimento e invieranno la motivazione scritta della propria decisione al Direttore del'Istituto. Dovrà essere data pronta ed esauriente risposta alla Magistratura di sorveglianza eventualmente investita di reclamo. La Commissione chiede che l'Ufficio preposto a tali trasferimenti – che opera nell'ambito della direzione generale per i detenuti e il trattamento – informi entro il mese di novembre 2013 la Commissione stessa sui criteri utilizzati per individuare le destinazioni nei casi di trasferimenti per gravi e comprovate misure di sicurezza. Chiede inoltre che entro tale data siano fornite statistiche relative agli ultimi sei mesi (aprile – ottobre 2013) riguardanti tali trasferimenti con l'indicazione dei criteri applicati. Qualora non fosse disponibile tale informazione entro la data indicata, essa sarà trasmessa al Gabinetto del Ministro nelle settimane immediatamente successive alla chiusura dei lavori della Commissione (30 novembre).	*Informazione sui criteri e statistiche dell'ultimo semestre da fornire alla Commissione: novembre 2013* *Trasmissione dei criteri per i trasferimenti utilizzati nell'ultimo semestre al Gabinetto del Ministro: 15 dicembre 2013*
Relativamente ai trasferimenti per motivi di giustizia, disposti in relazione alle esigenze processuali delle Autorità Giudiziarie procedenti, tenuto presente che l'articolo 85, commi 5 e 6 prevede che "*Soddisfatte le esigenze giudiziarie, il soggetto viene restituito all'istituto di provenienza*" la Commissione ritiene che, nel rispetto della volontà del detenuto e della sua situazione personale, intesa anche come necessità di predisporre un'adeguata difesa, la permanenza del detenuto durante il processo e tra un'udienza e l'altra debba avvenire nella sede giudiziaria presso la quale lo stesso è in corso. Certamente rimarrà da contemperare l'esigenza di non interrompere l'osservazione trattamentale con quella di assicurare la pienezza del diritto di difesa. La valutazione della volontà del detenuto, espressa con apposita richiesta all'autorità giudiziaria procedente, unitamente all'applicazione di un termine massimo tra un'udienza e l'altra possono essere validi strumenti per contemperare tutte le contrapposte esigenze facendo prevalere la volontà dell'interessato.	

Nel considerare i trasferimenti per motivi di salute, la Commissione ricorda che la tutela della salute è un obbligo che è in capo all'Amministrazione anche dopo l'avvenuto trasferimento delle competenze dirette al Servizio Sanitario Nazionale. Occorre, quindi, garantire che i detenuti con problemi psichiatrici, gli ammalati, coloro che sono affetti da dipendenze vedano tutelati da un lato il diritto alla salute evitando trasferimenti formalmente giustificati per assicurare più adeguate cure e di fatto risultanti in una deresponsabilizzazione verso l'effettiva tutela di tale diritto. I trasferimenti, per esempio, formalmente adottati verso i Centri diagnostico-terapeutici (CDT) devono essere predisposti solo se esiste un'effettiva possibilità di presa in carico del soggetto da parte del Centro stesso. Ciò al contrario di quanto risulta succedere attualmente, nei casi in cui un Istituto che non può prendere in carico la patologia del paziente detenuto, richiede l'invio in Istituti dotati di CDT, senza valutare prima l'effettiva sostenibilità, da parte dell'Istituto ricevente, della presa in carico del nuovo paziente. I trasferimenti per motivi di salute vanno limitati esclusivamente a gravi patologie, nonché alla possibilità concreta del loro trattamento e della effettiva presa in carico nel breve periodo del paziente presso l'istituto in cui il detenuto viene trasferito o in ospedale operante nel distretto. Va simmetricamente previsto il trasferimento di un detenuto con particolari patologie che non possano essere curate nelle strutture ospedaliere del distretto in cui opera l'Istituto a un Istituto operante in un distretto dove le strutture ospedaliere esterne possano fornire le adeguate cure. Il Magistrato competente per territorio vigilerà sull'effettiva presa in carico e cura del detenuto trasferito. In attesa di necessarie modifiche normative in materia di reclami dei detenuti alla Magistratura di sorveglianza per la tutela dei relativi diritti, l'Amministrazione penitenziaria dovrà tempestivamente e specificamente rispondere alle domande istruttorie della Magistratura di sorveglianza contenenti le richieste di chiarimento sul trasferimento, esplicitando ogni aspetto problematico, in particolare il rischio della permanenza in carcere in relazione alla patologia, o all'ingestibilità dell'eventuale trattamento terapeutico. Specificherà altresì se il trasferimento non risolve o migliora le esigenze di cura, procedendo, comunque, alla verifica circa l'effettiva e concreta possibilità di presa in carico e cura del paziente detenuto nell'Istituto in cui lo stesso viene trasferito, ovvero presso un Istituto penitenziario del territorio nazionale, in relazione ai procedimenti pendenti per reclamo o per sospensione o differimento dell'esecuzione della pena.	
Il trasferimento per motivi di studio e familiari realizza il principio di territorialità della pena e viene richiesto, di regola, dal detenuto o dal suo avvocato. Le direzioni sono tenute ad assecondare tali richieste, nonché a fornire una risposta alle istanze di trasferimento inoltrate dai detenuti in un ragionevole termine definito ben inferiore a	

quanto avviene attualmente. Nonostante il d.m. 7 novembre 1997 n. 488, emesso in attuazione degli artt. 2 e 4 della legge n. 241 del 1990, preveda per i trasferimenti a domanda dei detenuti un termine massimo di 180 giorni, la Commissione ritiene che le attuali condizioni di detenzione debbano rendere più spedita tale procedura – spesso fonte di disagio e di turbamento della vita detentiva – e indica il termine prescrittivo massimo di 60 giorni. Ovviamente è ribadita la necessità di rispondere nel merito a ciascuna richiesta e di riscontrare le richieste della Magistratura di sorveglianza, investita dei conseguenti reclami, in tempi rapidi e in modo esaustivo.	
L'Ufficio preposto a dare riscontro alle richieste dei detenuti e dei loro legali, inoltrerà tale riscontro anche al Garante dei diritti dei detenuti – laddove tale figura sia stata istituita – nei casi in cui il Garante stesso abbia mostrato di essere stato informato del caso.	
Circa la traduzione dei detenuti durante i trasferimenti, si ricorda che, ai sensi di quanto disposto dall'art. 42 bis O.P., l'uso delle manette ai polsi o di qualunque altro strumento di coercizione fisica nelle traduzioni individuali è vietato, tranne nei casi di pericolosità del soggetto, di pericolo di fuga o di circostanze ambientali che rendano difficile la traduzione. È evidente che la responsabilità sull'uso delle manette è in capo al Direttore dell'Istituto (di concerto con il Commissario) e non, come risulta avvenuto in molti casi, del Capo della scorta. Si ricorda inoltre che la Circolare DAP del 14 marzo 2013 n. 3643/6093 (Nuovo Modello operativo delle traduzioni e dei piantonamenti) indica che l'ordine di esecuzione della traduzione deve contenere anche il Modello 25, sottoscritto dal Direttore dell'Istituto, con le indicazioni di sicurezza attiva e passiva del traducendo, l'annotazione circa la personalità, la pericolosità o il regime di particolare sorveglianza del detenuto o dell'internato e le eventuali disposizioni specifiche al riguardo. L'uso, eventuale ed eccezionale, delle manette deve essere disposto dal Direttore o dalla Autorità Giudiziaria come previsto dall'art. 42 bis comma 5, O.P. e motivato compiutamente in riferimento alle situazioni elencate dalla norma; in assenza di provvedimento scritto la regola, nelle traduzioni individuali, è l'accompagnamento senza manette. I detenuti che fruiscono di permesso premio non vanno tradotti in quanto escono dall'istituto liberi nella persona ed i lavoranti ex art 21 O.P. solo eccezionalmente saranno accompagnati con scorta per motivi di sicurezza. Appare opportuno prevedere, altresì, laddove non ostino ragioni di sicurezza, la possibilità che i detenuti,tanto più se già fruiscono di benefici, possano recarsi in Tribunale o in luoghi esterni di cura senza l'accompagnamento, con relativo risparmio di uomini e mezzi.	
Gli uffici matricola e l'area pedagogica correderanno sempre la partenza del detenuto al momento della partenza di tutta la documentazione prevista dalla normativa (non solo la cartella sanitaria, anche quella personale, e il peculio, ex art. 42 comma 3 O.P.). Soprattutto nei trasferimenti dei condannati, l'arrivo a destinazione del	

detenuto accompagnato da tutta la documentazione riduce i tempi per l'apertura dell'osservazione nell'istituto di destinazione e ne favorisce la concessione di benefici esterni già fruiti o di prossima fruizione. Il carico di denaro sul conto corrente, contestualmente all'arrivo del detenuto, rende più semplice la sua sistemazione nel nuovo istituto. La direzione dell'istituto di destinazione ha l'obbligo di avvisare i familiari dell'avvenuto trasferimento, salvo quanto previsto dall'art. 62 R.E., circa l'acquisizione del consenso del detenuto. Le dettagliate indicazioni che la Commissione ha ritenuto di stabilire relativamente al difficile tema dei trasferimenti e degli sfollamenti andranno attuate compiutamente in tutte le situazioni: la loro progressiva attuazione ha portato a inserire il tema tra gli obiettivi di medio periodo, in modo da ottenere la completa aderenza con quanto indicato entro la fine di gennaio 2014.	*Ridefinizione dei criteri e della disciplina di trasferimenti sfollamenti , pienamente applicata: gennaio 2014*
Nel complessivo panorama di ridefinizione di una detenzione di media sicurezza aperta, va avviata una riflessione sulle **declassificazioni** e va potenziato il dialogo tra il detenuto (o chi lo rappresenta legalmente) e l'Amministrazione, prevedendo un breve tempo massimo di risposta alle istanze dei detenuti o dei loro difensori da parte dei Provveditorati o dell'Amministrazione centrale. Questo punto va compreso in un quadro d'interlocuzione cooperativa che si dovrà stabilire tra Amministrazione, Procure e Magistratura di sorveglianza (si veda anche il paragrafo 4 di queste Note). La Commissione è stata comunque informata che il DAP ha inviato ai Provveditorati una circolare che invita a rivedere le attuali classificazioni.	*Dibattito da avviare in una eventuale nuova fase di lavori*
Altre necessità sulle strutture che si realizzano Relativamente alle strutture considerate nel precedente paragrafo 5, occorrerà riesaminare – nel corso del processo di attuazione dei punti precedenti – gli interventi avviati e proporre eventuali modifiche progettuali da bilanciare con gli eventuali costi conseguenti e alla possibile dilazione dei tempi. Il disegno dei padiglioni in corso di realizzazione deve essere rivisto alla luce dei due criteri (aderenza al Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario e aderenza al modello detentivo che si vuole attuare) citati precedentemente: al Commissario straordinario è richiesto di formulare un piano dettagliato che indichi i costi relativi ai cambiamenti che si intendono proporre e alle eventuali sospensioni, tenendo presente che tali interventi non potranno andare a detrimento delle risorse previste per la manutenzione straordinaria da prevedere per adeguare gli Istituti	*Definizione di tutti gli interventi: maggio 2014*

esistenti secondo i criteri indicati; dovranno invece essere a carico delle risorse previste per il complessivo piano denominato “Piano carceri”. Occorre avviare un’ampia discussione basata sul principio di non doversi poi trovare a gestire strutture, una volta ultimate, che non permettano una concezione della detenzione non meramente reclusiva; al contrario si promuoverà un’ipotesi di sperimentazione di Istituti basati su modelli radicalmente diversi di organizzazione della detenzione. In questo contesto appare essenziale adeguare le cognizioni progettuali dell’Amministrazione penitenziaria anche attraverso il confronto e il contributo del mondo della progettazione architettonica con l’obiettivo di recuperare anni di previsione di strutture non centrate sull’analisi dei bisogni, materiali e psicologici, dei suoi futuri utilizzatori e parimenti non attente agli sviluppi culturali dello stesso pensiero architettonico. Per gli Istituti circondariali ove non sia strutturalmente possibile il ritorno completo a condizioni ritenute adeguate va previsto un limite massimo di permanenza (si propone il termine massimo di un anno).	
7. Ridefinizione conseguente del regime in tutti gli Istituti e interventi di medio - lungo periodo *Interventi di stabilizzazione del modello detentivo aperto e delle sue articolazioni*	
Gli interventi considerati in questo paragrafo rappresentano le linee di lavoro da sviluppare una volta concretamente avviato il processo di attuazione di tutti i punti elencati nei paragrafi precedenti. Nella maggioranza dei casi si tratta di punti sui quali è necessario avviare una seconda fase di discussione, nelle modalità che il Ministro riterrà opportune. In alcuni casi, la discussione di questi mesi di lavoro ha già individuato le linee lungo le quali sviluppare tale ulteriore approfondimento.	*Punti oggetto di una ulteriore discussione*
Dovrà essere ridefinito il quadro complessivo di ***governance* del lavoro dei detenuti**, attraverso la previsione di un Organismo in grado di gestire le azioni per il potenziamento del lavoro penitenziario in tutte le sue possibili forme. La gestione complessiva del sistema lavoro richiede infatti un ripensamento attraverso una cabina di regia che agisca recuperando opportunità e che attui le varie forme lavorative che le attuali norme offrono. Ovviamente è preliminare a tale previsione la chiara ridefinizione del lavoro dei detenuti, da non configurarsi come mera attività senza contenuti professionalizzanti o spendibili nel mercato del lavoro esterno, bensì avente caratteristiche d’impresa e di spendibilità dell’esperienza (con relativo riconoscimento) dopo il periodo detentivo. Tale nuovo modello gestionale si salda al necessario ripensamento di ruolo, gestione e funzionalità della **Cassa**	

delle Ammende. Relativamente a quest'ultima, la Commissione ha avviato uno studio sull'attuale funzionamento, anche attraverso l'esame dei bilanci degli ultimi anni e la determinazione di quanto erogato in rapporto a ciascun detenuto impiegato nei progetti di recente approvazione. La Cassa, istituita con legge 9 maggio 1932 n. 547 e riformata con legge 27 febbraio 2009 n. 14, è un Ente con personalità giuridica che ha come finalità quella di finanziarie programmi di reinserimento in favore dei detenuti, degli internati, nonché programmi di assistenza ai medesimi e alle loro famiglie. Modifiche recenti (articolo 44-bis della legge 14/2009) hanno inserito anche i progetti di edilizia penitenziaria finalizzati al miglioramento delle condizioni carcerarie. Le prime indicazioni della Commissione vanno nella direzione di: - proporre un modello di gestione della Cassa delle Ammende in cui sia netta la separazione tra Comitato di valutazione dei progetti, Consiglio di Amministrazione e Dirigenza del DAP sia contrariamente a quanto avviene attualmente; - richiedere che i progetti rispondano a un'analisi delle necessità territoriali e quindi a effettivi bisogni espressi dal territorio, in vista di una maggiore regionalizzazione degli interventi; - approvare soltanto interventi di avvio di un'attività lavorativa e non di mera sovvenzione di forme di attività che non troveranno uno sviluppo effettivo nel mercato, evitando così la reiterazione negli anni di progetti che non abbiano realizzato tali finalità; - approvare solo progetti che abbiano una chiara finalità formativa o lavorativa dei detenuti coinvolti e che consentano di dare loro una base concreta per un possibile inserimento lavorativo al termine della detenzione; - riportare le finalità della Cassa delle Ammende a quanto previsto prima delle modifiche apportate all'articolo 4 della legge 547/1932 dall'articolo 44-bis della legge 14/2009, relativamente alle opere di costruzione, ristrutturazione e adeguamento degli istituti, inserite seppure in via straordinaria; - approvare progetti di manutenzione degli istituti solo nella misura in cui essi impieghino detenuti in modo tale da dare a essi una concreta e certificabile formazione; - attuare un meccanismo di effettiva valutazione *ex post* dei progetti realizzati, come base informativa per l'esame dei successivi; - andare nella direzione di una ridefinizione della Cassa delle Ammende come agenzia autonoma, controllata dall'Amministrazione, ma ad essa esterna, e non come una incongrua cassa disponibile per il finanziamento di	

opere e attività che devono essere istituzionalmente assicurate con altri strumenti; - dare chiara trasparenza e pubblicità a bilanci, giacenze, impiego delle risorse; - incrementare le entrate attraverso una migliore capacità di recupero sia dei proventi delle sanzioni pecuniarie, sia di quelli dovuti al rigetto dei ricorsi in Cassazione.	
Va riesaminato il complessivo quadro degli **ICAM**, rispetto alle effettive necessità e subordinata la loro progettazione alla stesura di linee-guida architettoniche esecutive. Attualmente (25 novembre 2013) due ICAM sono operativi, uno a Milano e l'altro a Venezia: il primo in una struttura del tutto esterna all'Istituto di detenzione (con 8 detenute con bambini), il secondo in edificio autonomo ma attiguo alla Casa di reclusione femminile (con 5 detenute con bambini). Sono presenti complessivamente 44 detenute con al seguito bambini, per un totale di 45 bambini: i bambini sono presenti complessivamente in 10 regioni. I Provveditorati stanno studiando soluzioni nelle seguenti regioni: Piemonte (in corso di aggiudicazione definitiva della gara), Toscana (in corso di realizzazione e riguarderà anche le detenute della Liguria); Lazio (esiste una proposta di trasformazione a tale scopo dell'asilo-nido dell'Istituto femminile di Rebibbia); Campania (in corso uno studio di fattibilità per la destinazione a tale funzione dell'Istituto di Lauro; la struttura che si vuole realizzare riguarderà anche le detenute di Abruzzo e Molise); Sardegna (in corso lavori di ristrutturazione di una struttura esistente, potrà funzionare nel gennaio 2014). In Emilia-Romagna il Provveditore ha proposto di utilizzare l'ICAM di Venezia, data la scarsa presenza di donne detenute nella regione. Per le regioni Marche, Calabria (che dovrebbe ospitare anche gli sporadici casi che si presentano, seppur raramente in Puglia e Basilicata) e Sicilia i contatti e i programmi sono ancora in fase molto preliminare. Proprio per le strutture da programmare è necessario individuare accuratamente gli spazi, far esaminare adeguatamente i progetti anche alla Commissione e avviare una consultazione con le Associazioni che da tempo si occupano positivamente del mantenimento dei legami affettivi fra genitori detenuti e figli. Un aggiornamento del complessivo piano va previsto per fine gennaio 2014.	*Aggiornamento piano ICAM: gennaio 2014*
Vanno effettivamente attuate sia **sezioni di "prima accoglienza"** sia **sezioni per "dimittendi**" in tutte le Case di reclusione entro la scadenza prevista per gli adempimenti relativi all'esecuzione della sentenza Torreggiani c. Italia (maggio 2014).	

Occorre **recuperare gli spazi attualmente occupati come case di semilibertà** che, nei casi in cui siano all'interno del perimetro detentivo, vanno riutilizzati per la detenzione.	
Occorre **recuperare gli spazi degli ex OPG**, che al 31 marzo 2014 dovranno essere dismessi all'interno del patrimonio dell'Amministrazione, soggetti a un radicale piano di ridefinizione e recupero e utilizzati in tempi brevi come Istituti di detenzione (che non riguarda ovviamente i pazienti che vi erano ospitati).	
Va definito un **circuito diverso per l'attuale custodia attenuata** che si realizzi con un diverso rapporto con il territorio. Tale tema, insieme a quello della sistemazione di semiliberi in strutture esistenti e non utilizzate, della collocazione degli ICAM, della previsione delle cosiddette "case protette", delle strutture da utilizzare per il superamento degli OPG deve portare all'apertura di un coordinamento, nonché a una sorta di cabina di regia che ne segua lo sviluppo, con gli Enti locali, con la piena cooperazione della Conferenza Stato-Regioni. A tal fine, occorre avviare – così come si è avviato, per esempio, in Toscana – un tavolo di lavoro con le Regioni e, attraverso queste coinvolgere i Comuni, per Individuare la disponibilità di **immobili dismessi** al fine di attrezzarli come case della semilibertà per le quali prevedere un sistema di controllo "largo". In questa linea va sviluppato e ampliato il rapporto già stabilito con l'ANCI al fine di elaborare dei Protocolli, con chiare linee operative, che consentano di attrezzare strutture ove i detenuti in lavoro esterno o semiliberi abbiano un luogo di appoggio diurno nonché la possibilità, qualora concessa, di dormire all'esterno dell'Istituto. Va studiata l'ipotesi di prevedere tali strutture più leggere anche nei casi di sistemazione di coloro che accedono al lavoro esterno dopo un certo periodo di sperimentazione della loro corrispondenza a quanto tale istituto prescrive.	
Va presentato un piano concreto e di rapida attuazione per la **copertura dei posti** di direzione degli Istituti, di direzione degli Uffici di esecuzione penale esterna e dei posti di provveditore attualmente vacanti. In questo quadro va studiato con l'Ufficio legislativo la modalità più rapida per adempiere a tale necessità la cui non attuazione rischia di incidere sul modello stesso di detenzione.	
Va aperta la discussione per l'instaurazione di un ***Probation Office*** che riconfiguri la doppia opzione detenzione-esecuzione esterna come funzioni di pari grado, rivolte in parte a soggetti diversi, in parte a soggetti che, dopo un percorso all'interno della prima accedano alla seconda, in parte ancora all'accompagnamento delle persone nel	

primo periodo di reinserimento sociale.	