

*Relazione del Ministero  
sull'amministrazione della giustizia  
anno 2018*

*Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2019*

**DIPARTIMENTO  
DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA**

Prosegue il percorso di profondo cambiamento avviato dall'Amministrazione penitenziaria nel corso degli ultimi anni, un percorso di rinnovamento del sistema organizzativo e gestionale, una vera e propria svolta strategica e operativa finalizzata non soltanto a un recupero più compiuto del senso della norma, costituzionale e ordinamentale, bensì mirata anche al coordinamento e alla collaborazione sinergica di tutti gli attori coinvolti nel sistema.

Le innovazioni maggiori continuano a essere orientate principalmente all'organizzazione, al personale e alla gestione della popolazione detenuta.

Nell'anno 2018 hanno trovato un sostanziale livello di completamento i processi di riorganizzazione del Dipartimento e delle articolazioni territoriali, (avviati con il nuovo Regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia di cui al d.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84 e decreti collegati), attraverso i quali si è giunti anche alla recente definizione delle procedure di assegnazione dei dirigenti penitenziari agli uffici di livello dirigenziale non generale su tutto il territorio nazionale.

Nonostante le innegabili difficoltà derivanti dalla riduzione degli organici di Polizia penitenziaria operata dalla legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. legge Madia) e rivista dal decreto legislativo n. 95/17, nell'anno trascorso sono stati avviati svariati corsi di formazione per il personale del Corpo appartenente a vari ruoli, alcuni *in itinere*, al termine dei quali si potrà sopperire, seppure non completamente, alle maggiori carenze rilevate tra gli appartenenti al ruolo degli ispettori e dei sovrintendenti.

Occorrerà, tuttavia, proseguire sulla strada di una sempre maggiore valorizzazione delle risorse umane, non soltanto attraverso l'espletamento di procedure assunzionali di assoluta necessità, bensì anche attraverso il miglioramento delle condizioni lavorative di coloro che, da anni, continuano a prestare la propria opera professionale in un contesto sempre più arduo, difficile e di indubbio interesse sociale per i cittadini tutti, quale quello penitenziario.

La revisione dei circuiti penitenziari e l'adozione del cosiddetto modello di "sorveglianza dinamica", assieme alla razionalizzazione e diffusione di buone prassi, hanno costituito il presupposto del cambiamento auspicato nell'intero sistema penitenziario nazionale, disegnando un quadro nel quale hanno assunto valore le nuove dimensioni del Tempo e dello Spazio della detenzione nella quotidianità penitenziaria, rendendola maggiormente coerente con i principi costituzionali e ordinamentali.

Si è trattato anche di un modo diverso di valorizzare i compiti istituzionali affidati all'Amministrazione penitenziaria, procedendo attraverso il recupero della centralità della persona, della sua dignità e dei diritti fondamentali. Un nuovo modo di essere, organizzativo e

gestionale, che l'Amministrazione si è posta come obiettivo indifferibile e che coinvolge tutte le figure professionali, segnando il passaggio storico dalla "sorveglianza-custodia" alla "sorveglianza-conoscenza", attraverso la semplificazione, razionalizzazione e quantificazione dei carichi di lavoro.

È intendimento dell'Amministrazione penitenziaria procedere, nel breve termine, all'elaborazione di un documento programmatico che detti linee guida più circostanziate in ordine alle procedure di implementazione della c.d. "sorveglianza dinamica", affinché possa fattivamente attuarsi la vera *mission* di questa forma alternativa di vigilanza, che vede i ristretti costantemente impegnati in attività lavorative, culturali, ricreative e sportive durante la permanenza al di fuori delle camere di pernottamento, riducendo al minimo la discrezionalità dell'Amministrazione nella scelta delle concrete misure da adottare.

Dalla "sorveglianza-conoscenza" parte anche quell'intensa attività di osservazione affidata agli operatori, in modo particolare alla Polizia penitenziaria, volta all'adozione di misure atte a contrastare fenomeni di "radicalizzazione" in carcere. In tale direzione è proseguita l'intensa attività del Nucleo Investigativo Centrale della Polizia penitenziaria, il quale - sull'assunto stabilito dallo stesso "Comitato di analisi strategica antiterrorismo", secondo cui proprio nelle carceri i fenomeni di radicalizzazione hanno la meglio - adotta forme di controllo straordinarie, monitorando i soggetti in ogni momento della loro vita detentiva.

Pur tuttavia, in un momento storico in cui la popolazione detenuta ha raggiunto livelli di presenza mai toccati dal secondo dopoguerra in poi, il processo di rinnovamento auspicato deve necessariamente passare sia attraverso un conseguenziale innalzamento dei livelli di sicurezza interni, anche mediante l'adozione certa e immediata di provvedimenti sanzionatori nei confronti di quei ristretti resisi responsabili di atti di aggressione violenta e/o atti turbativi dell'ordine e della sicurezza interni all'istituto, sia attraverso l'adeguamento dell'edilizia penitenziaria agli *standard* europei e internazionali, con l'obiettivo di conferire adeguate condizioni di dignità e vivibilità ai ristretti e agli operatori in carcere, oltre che porre rimedio alla situazione emergenziale dettata dal sovraffollamento.

A tal proposito, è proseguita nell'anno la collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nell'espletamento delle attività finalizzate alla realizzazione di nuovi istituti penitenziari; è stato avviato un piano, in proficua collaborazione con l'Agenzia del Demanio e il Ministero della Difesa, per l'acquisizione e riconversione in istituti penitenziari di una serie di complessi ex militari che potrebbero essere convenientemente trasformati in istituti penitenziari a trattamento avanzato, ottenibili con investimenti e tempi notevolmente inferiori

alla realizzazione ex novo di un pari numero di complessi e posti detentivi; è stata riavviata, altresì, l'attività del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, nonché proseguita l'attività del Comitato Paritetico interministeriale per l'edilizia penitenziaria, per la realizzazione del programma di modifica del Piano Carceri, predisposto in base al nuovo mutato quadro di fabbisogni territoriali.

Si espone di seguito, maggiormente nel dettaglio, l'attività svolta dal Dipartimento nel corso dell'anno 2018.

## **1. PRIMO BILANCIO DEL NUOVO ASSETTO ORGANIZZATIVO CONSEGUENTE AL PROCESSO DI RIORDINO DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, SIA SOTTO IL PROFILO DELLA RAZIONALIZZAZIONE DELLE RISORSE E DEL CONTENIMENTO DELLA SPESA CHE SOTTO L'ASPETTO DELLE POLITICHE DEL PERSONALE E DELLA RISTRUTTURAZIONE DEI SERVIZI**

**1.1** L'Amministrazione penitenziaria, nel corso degli ultimi anni, a seguito della complessa riorganizzazione del Ministero della giustizia (nuovo Regolamento di organizzazione di cui al d.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84 e decreti collegati), è stata interessata da profondi cambiamenti organizzativi e gestionali, sia sotto il profilo della razionalizzazione delle risorse e del contenimento della spesa che sotto l'aspetto delle politiche del personale e della ristrutturazione dei servizi, nell'ottica della semplificazione e del decentramento. In tale processo di riorganizzazione, è rientrato l'accorpamento organizzativo-gestionale sia delle *risorse umane* (incardinate nella già Direzione generale del personale e della formazione) che delle *risorse materiali* (afferenti, invece, alla già Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi), confluite nell'unica *Direzione generale del personale e delle risorse*, assieme alle competenze relative all'abolito Centro Amministrativo "G. Altavista", nonché ad altre articolazioni in precedenza facenti parte dell'Ufficio del Capo del Dipartimento (U.G.S.I.A.; Ufficio centrale della sicurezza e delle traduzioni; Ufficio relazioni sindacali).

Le attività relative alla complessa procedura di unificazione dei servizi suddetti, hanno richiesto particolari processi di riorganizzazione su più livelli, i quali sono stati avviati già nel corso del 2016, trovando, nell'anno 2018, un sostanziale livello di completamento.

La nuova Direzione generale del personale e delle risorse, dunque, presiede alla gestione tanto delle risorse umane, rappresentate da oltre 40.000 addetti, appartenenti a vari profili, livelli e

comparti contrattuali (**Tabella 1**), quanto di quelle strutturali (**Tabella 2**), nonché dei beni e servizi *latu sensu*.

**Tabella 1 - PERSONALE AMMINISTRATO (ottobre 2018)**

<b>Personale</b>	<b>Comparto o Ruolo</b>	<b>Organico previsto</b>	<b>Unità in servizio</b>	<b>Differenza</b>
POLIZIA PENITENZIARIA	SICUREZZA	41.202	36.945	-4.257
RUOLI TECNICI POLIZIA PENITENZIARIA	SICUREZZA	72	55	- 17
DIRIGENTI PENITENZIARI	DIRITTO PUBBLICO	345	307	-38
DIRIGENTI AMMINISTRATIVI	AREA 1			
AMMINISTRATIVI e TECNICI	MINISTERI	4.689	4.136	-553
UFFICIALI r.e. <i>disciolto</i> Corpo Agenti di Custodia	SICUREZZA	-	21	-
TOTALE COMPLESSIVO		46.308	41.464	4.865

**Tabella 2 - STRUTTURE PENITENZIARIE DETENTIVE SUDDIVISE PER TIPOLOGIA (ottobre 2018)**

<b>Tipo Istituto</b>	<b>n. Istituti</b>	<b>CAPIENZA</b>		
		<b>Donne</b>	<b>Uomini</b>	<b>Totale</b>
CASE DI RECLUSIONE	49	398	11.923	12321
CASE CIRCONDARIALI	140	2.158	44.646	46.804
ISTITUTI PER LE MISURE DI SICUREZZA	1		150	150
TOTALE GENERALE	190	2.556	56.719	59.275

**1.2** Con riferimento al *patrimonio edilizio*, alla gestione tecnica e alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili assegnati in uso all'Amministrazione (istituti penitenziari, caserme del personale, alloggi di servizio), si affianca la collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nell'espletamento delle attività finalizzate alla realizzazione di nuovi istituti penitenziari.

**1.3** Per quanto riguarda gli *aspetti contrattuali*, in un'ottica di maggiore efficienza e risparmio complessivi, in applicazione del d.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84, e del decreto ministeriale 14 dicembre 2015, è stata definita la collaborazione dell'Ufficio gare e contratti del Dipartimento con la Direzione generale delle risorse e delle tecnologie del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, con particolare riguardo agli ambiti, a questa riservati, di affidamento dei beni e dei servizi.

**1.4** Sempre a seguito del citato d.P.C.M. n. 84/2015, anche la competenza in tema di *informatica penitenziaria* è stata attribuita alla D.G.S.I.A., ufficio di rango dirigenziale del D.O.G., mentre è stata demandata al *Servizio informatico penitenziario* (S.I.P.), unità non dirigenziale in seno alla Direzione generale del personale e delle risorse del D.A.P., la sola gestione dei servizi informatici penitenziari. Il coordinamento delle diverse funzioni ripartite fra le due articolazioni citate è assicurato da un protocollo funzionale sottoscritto per l'attuazione degli obiettivi in ambito dei servizi informatici penitenziari.

**1.5** A completamento del processo di riordino, è utile menzionare l'istituzione, con decreto ministeriale 22 marzo 2018, dell'*Ufficio XI – Disciplina del personale*, in linea con le esigenze di razionalizzazione delle risorse e del contenimento della spesa, nonché delle politiche del personale e della ristrutturazione dei servizi. Infatti l'unificazione in un unico centro delle competenze disciplinari riguardanti il personale penitenziario, appartenente a diversi comparti e profili giuridici, eviterà duplicazioni dei processi decisionali e di monitoraggio dei procedimenti penali, unitamente all'ottimizzazione del lavoro degli addetti che attualmente operano in due distinti uffici (Ufficio II – Personale del Corpo di polizia penitenziaria e Ufficio III – Personale dirigenziale, amministrativo e non di ruolo).

## **2. RISULTATI RAGGIUNTI SUL VERSANTE DELL'INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA E TECNOLOGICA, ANCHE CON RIFERIMENTO ALLA TELEMEDICINA**

### **2.1 Risultati raggiunti sul versante dell'innovazione organizzativa e tecnologica**

**2.1.1** Sul fronte *organizzativo* si cita l'approccio innovativo adottato nell'analisi delle aree più esposte/vulnerabili a fenomeni corruttivi e/o a comportamenti non integri da parte del personale. È stato utilizzato, infatti, un metodo di indagine tipico delle scienze sociali, noto con

il nome di *Focus group*. Il metodo ha permesso di indagare approfonditamente gli spazi, i confini e l'*humus* corruttivo entro l'Amministrazione. Attraverso interviste di gruppo focalizzate, che hanno coinvolto 58 dipendenti tra centro e territorio, sono state indagate 351 voci relative ad aspetti corruttivi e/o comportamenti non integri, e ne sono derivate 254 voci su cui il personale partecipante ha individuato una o più misure di prevenzione.

**2.1.2** Sul fronte *tecnologico*, l'attività appena descritta ha potuto giovare, data la mole di informazioni da processare, di un *database* relazionale.

L'attività che ha costituito innovazione organizzativa e, in parte, tecnologica è attinente alle attività di esecuzione di quanto previsto nel Piano triennale della prevenzione della corruzione, adottato con decreto ministeriale 22 febbraio 2018.

Si riassumono pertanto, ad ogni buon fine, alcuni tra i tanti elementi emersi che potrebbero essere di rilievo in sede di relazione per dell'anno giudiziario.

**2.1.3** Sul piano dell'innovazione organizzativa e tecnologica, appare utile evidenziare, altresì, che il Servizio informatico penitenziario del Dipartimento, oltre alle attività riguardanti la realizzazione del Portale Trasparenza sul sito istituzionale del Ministero, assicura la rilevazione sistematica, attraverso il sistema SIAP/AFIS 2.0, del numero dei figli presenti insieme alle detenute madri e provvede al monitoraggio costante, attraverso applicazioni informatiche, del fenomeno della radicalizzazione in carcere, oltre a essere impegnato nel perseguimento di altri obiettivi ritenuti strategici in ambito penitenziario, riguardanti la realizzazione di applicazioni informatiche per le seguenti finalità:

- a) monitoraggio costante delle capienze/presenze dei detenuti, evidenziando in tempo reale eventuali criticità legate al sovraffollamento (*alert* per situazioni inferiori a 3 mq per singolo detenuto);
- b) monitoraggio a livello centrale e territoriale dei corsi di istruzione e formazione svolti nei singoli Istituti penitenziari;
- c) monitoraggio delle professioni dichiarate dai detenuti al momento dell'ingresso in istituto. L'applicazione è strutturata su 3 livelli DAP/PRAP/ISTITUTI;
- d) monitoraggio costante dei detenuti scarcerati nell'ambito di misure quali Accordi bilaterali, Esecuzione pena Convenzione di Strasburgo, Esecuzione pena Decisione Quadro n. 2008/909/GAI;

**2.1.4** Le comunicazioni, fondamentali per il buon andamento delle traduzioni delle persone detenute, curate dal competente Servizio della sicurezza e coordinamento delle traduzioni e dei piantonamenti in seno all'Ufficio X della D.G.P.R., allo stato, avvengono prevalentemente



attraverso la rete DAPNET, sistema analogico di ormai obsoleta concezione, che non garantisce la sicurezza delle trasmissioni. Già dal 2003 l'amministrazione penitenziaria ha scelto di aderire, unitamente alle altre Forze di polizia, al programma interforze TE.T.RA., sistema digitale con elevati standard di sicurezza in grado di criptare le conversazioni, avente lo scopo di superare le reti dedicate in uso alle singole Polizie e garantire l'intercomunicabilità tra le medesime. Attualmente la rete TE.T.RA. è stata sviluppata solo in otto regioni e in quattro di queste non è stata ancora resa operativa. Per superare tale criticità è al vaglio, in ambito interforze, un progetto per la realizzazione di una Rete LTE che dovrebbe garantire la sicurezza delle trasmissioni su tutto il territorio nazionale, nonché la disponibilità di applicazioni multimediali di interscambio informativo anche in mobilità.

## **2.2 Telemedicina**

Nel corso dell'anno 2018, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha continuato a fornire la massima collaborazione per il buon esito del progetto di Telemedicina<sup>1</sup> in carcere, finanziato dalla legge di stabilità relativa all'anno 2016 e avviato in collaborazione con la Direzione generale dei servizi informativi automatizzati e Federsanità A.N.C.I.

Il progetto si inserisce, senza soluzione di continuità, nell'ambito delle linee programmatiche dell'Amministrazione penitenziaria, che, da oltre un decennio, persegue l'obiettivo di attivare sull'intero territorio nazionale un diario clinico informatizzato e un sistema informatico di trasmissione dei dati sanitari dei detenuti, volto a garantire *standard* assistenziali più elevati, ottimizzare le risorse di Polizia penitenziaria per le traduzioni in luogo esterno di cura, garantire la maggiore sicurezza globale del sistema.

Il progetto ha preso le mosse dalla convenzione sottoscritta il 4 agosto 2016, prorogata il 17.10.2017 per un ulteriore biennio, e ha visto, in particolare, l'impegno dell'Amministrazione penitenziaria nella divulgazione di tale strumento a tutte le regioni del territorio nazionale, fin dall'inizio dell'anno 2018.

Appare utile segnalare, altresì, che l'attivazione del collegamento Telemedicina/Banca dati

---

<sup>1</sup> I dati a disposizione (fonte dati S.I.A.T.) mostrano come, rispetto al totale dei detenuti tradotti, l'incidenza percentuale di quelli movimentati per motivi sanitari, si attesti al 24,7% nel 2017 e al 26,7% nel primo semestre 2018, gravando notevolmente sul volume globale dei servizi, con ricadute negative in termini di economicità e sicurezza. Al fine di promuovere un contenimento delle traduzioni per motivi sanitari, fatte salve quelle caratterizzate da ragioni di urgenza, si sta procedendo alla sperimentazione di protocolli di "telemedicina" per l'assistenza a distanza di pazienti detenuti, d'intesa con le Regioni e le AA.SS.LL. competenti, soluzione idonea ad abbattere significativamente la gravosa spesa legata alle traduzioni per motivi sanitari (riduzione dei mezzi di soccorso e contenimento dei ricoveri, con conseguente recupero delle risorse umane impiegate nel servizio traduzioni e piantonamenti).

detenuti è in fase sperimentale e che il progetto nel suo complesso è gestito dalla D.G.S.I.A., mentre il S.I.P., per la parte di competenza della Direzione generale del personale e delle risorse del D.A.P., garantisce solo la disponibilità di un *server* e il collegamento tra l'applicativo predisposto dai tecnici di Federsanità e la Banca dati SIAP/AFIS.

### **3. GLI STRUMENTI IMPIEGATI PER IL MONITORAGGIO DELLE PRESENZE CARCERARIE E LA PREVENZIONE DEL SOVRAFFOLLAMENTO**

**3.1** Anche nel corso del 2018 l'Amministrazione penitenziaria ha implementato costantemente l'*Applicativo spazi detentivi* (A.S.D.), il quale consente di rilevare le violazioni dei livelli minimi dei tre metri quadrati, nonché gli spazi detentivi inutilizzati, evidenziandone la relativa motivazione. L'A.S.D. è un *database* che colleziona dati per rappresentare la realtà penitenziaria, generando un sistema informativo che consente di fornire indicazioni riguardanti l'allocazione e gli spazi vitali minimi stabiliti dalla Corte europea diventando, allo stato, il sistema più avanzato per definire l'insieme di relazioni tra detenuti e spazi detentivi. Questo strumento informatico consente di conoscere non soltanto il numero dei detenuti presenti nei singoli Istituti, ma anche la loro collocazione all'interno dell'istituto e lo spazio disponibile per ciascun individuo. Esso consente, in un più ampio quadro di distribuzione e riorganizzazione della popolazione detenuta, una vasta acquisizione di informazioni, accrescendo in termini operativi il potere di gestione e di intervento. È possibile, infatti, stabilire quali Provveditorati e quali Istituti siano connotati da un maggior tasso di sovraffollamento, consentendo di calcolare quanti detenuti possano essere movimentati da regioni in sofferenza a regioni con maggior disponibilità di posti.

**3.2** L'Ufficio detenuti Media Sicurezza della Direzione generale dei detenuti e del trattamento, al fine di evitare situazioni di criticità legate a indici di affollamento elevati, ha attuato e continua ad attuare un'intensa opera di monitoraggio a livello nazionale sui livelli di occupazione delle strutture penitenziarie, intervenendo sia a livello locale, sollecitando i Provveditori regionali a provvedere a una più equa distribuzione dei detenuti sul territorio del distretto di competenza, che provvedendo direttamente, ove richiesto, alla movimentazione degli stessi presso sedi extradistretto. Il costante monitoraggio delle presenze, effettuato per il tramite del suddetto Applicativo, ha consentito di realizzare, nel corso dell'anno 2018, di concerto con i Provveditorati regionali, una più equa distribuzione sul territorio della

popolazione detenuta appartenente al circuito “*media sicurezza*”.

Si evidenzia, a tal riguardo, che, dall’inizio dell’anno 2018, l’Ufficio competente ha movimentato complessivamente n. 1.010 soggetti.

Per quanto concerne le richieste di trasferimento presentate dai detenuti su base volontaria, finalizzate all’assegnazione alle Case di reclusione all’aperto di Isili, Is Arenas, Mamone e Gorgona, si evidenzia che l’attività istruttoria svolta dall’Ufficio competente ha consentito, dall’inizio dell’anno 2018, la movimentazione di n. 121 soggetti, che sono stati gradualmente inseriti in attività lavorative e trattamentali.

Nell’anno 2018, inoltre, l’Ufficio detenuti Media Sicurezza, alla luce delle indicazioni fornite dalla circolare prot. n. 3675/6125 (GDAP 0246672) del 27 luglio 2017 recante “*Disposizioni in materia di trasferimenti dei detenuti c.d. media sicurezza, presso gli Istituti o Sezioni a custodia attenuata*”, ha provveduto a effettuare un monitoraggio nazionale sugli Istituti/sezioni c.d. “*custodie attenuate*”, al fine di accertare il completo utilizzo di tali realtà detentive nell’ambito del progetto complessivo che vede nella responsabilizzazione del detenuto il punto di partenza per una reale ed efficace opera rieducativa.

**3.3** Anche l’Ufficio detenuti Alta Sicurezza, attraverso vari applicativi in uso alla Direzione generale dei detenuti e del trattamento, tiene costantemente monitorata la situazione relativa alle presenze detentive, intervenendo, ove necessario, con provvedimenti deflattivi, al fine di perequare le presenze nell’ambito delle diverse sezioni Alta Sicurezza e garantire spazi e condizioni di vivibilità adeguate per i detenuti ivi presenti.

Nella tabella che segue si riportano i dati relativi alle presenze numeriche dei tre sottocircuiti rispetto alla capienza regolamentare:

<b>TIPOLOGIA CIRCUITO</b>	<b>CAPIENZA REGOLAMENTARE</b>	<b>DETENUTI PRESENTI</b>
<b>ALTA SICUREZZA 1</b>	287	297
<b>ALTA SICUREZZA 2</b>	77	94
<b>ALTA SICUREZZA 3</b>	6650	8795

Si segnala, altresì, che alla data del 22/10/2018, risultano presenti n. 521 detenuti collaboratori di giustizia e n. 119 congiunti.

**4. LE POLITICHE DI TRATTAMENTO DEI DETENUTI, AVENDO SPECIFICO RIGUARDO ALL'ORGANIZZAZIONE DEI DIVERSI CIRCUITI PENITENZIARI, AI CRITERI ADOTTATI NELL'ATTUAZIONE DEI PROVVEDIMENTI EX ART. 41-BIS O.P., AL TRATTAMENTO DELLE TOSSICODIPENDENZE E DELLE PERSONE AFFETTE DA PATOLOGIE PSICHIATRICHE, NONCHÉ ALLA PREVENZIONE DELLA RADICALIZZAZIONE, ANCHE TENUTO CONTO DEL SISTEMA DELLA CIRCOLARITÀ DELLE INFORMAZIONI (*TERRORIST SCREENING CENTER*), NONCHÉ DEI PROGETTI EUROPEI RAN (*RADICALISATION AWARENESS NETWORK*) E TRAIN TRAINING (*TRANSFER APPROACHES IN TRAINING*)**

**4.1 Le politiche di trattamento dei detenuti, avuto specifico riguardo al trattamento delle tossicodipendenze**

La presa in carico della tossicodipendenza in carcere è stata la prima area di intervento sanitario trasferita alle regioni e, a far data dal 1° gennaio 2000, i Servizi per le tossicodipendenze (S.e.r.t) delle Aziende sanitarie locali sono attivi negli istituti penitenziari.

In tale contesto, l'Amministrazione penitenziaria ha continuato a ricercare ogni sinergia con il Servizio sanitario nazionale, promuovendo la concreta attivazione dei numerosi protocolli d'intesa firmati nel tempo dal Ministro della giustizia con le regioni Campania, Lazio, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Sicilia, Lombardia, Emilia Romagna e Toscana, per migliorare i percorsi di collaborazione interistituzionale tra questa Amministrazione, gli Enti locali e la Magistratura di sorveglianza.

L'obiettivo è di favorire l'assistenza sanitaria in favore delle persone detenute affette da patologia da dipendenza presenti all'interno degli Istituti penitenziari, nonché di orientare la ricerca di soluzioni esterne per i tossicodipendenti, verso l'ammissione a programmi ambulatoriali presso i S.e.r.t. o presso le Comunità terapeutiche, nella forma della misura alternativa alla detenzione, in linea con le indicazioni contenute nelle Convenzioni delle Nazioni Unite in materia di contrasto al fenomeno della droga.

**4.2 Le politiche di trattamento dei detenuti, avuto specifico riguardo al trattamento delle persone affette da patologie psichiatriche**

Il disagio psichico delle persone detenute richiede attenzioni costanti e orienta l'azione dell'intero Dipartimento a dedicare idee, energie e risorse disponibili alla ricerca di ogni

possibile sinergia con le autorità sanitarie per garantire l'implementazione della rete dei servizi psichiatrici negli Istituti penitenziari e contrastare quanto più possibile tale fenomeno.

Particolari sforzi sono dedicati alla realizzazione delle “Articolazioni per la Tutela della Salute Mentale” all'interno di uno o più Istituti penitenziari ordinari per ciascuna regione, in attuazione dell'Accordo approvato dalla Conferenza Unificata in data 13 ottobre 2011. Le Articolazioni sono gestite sotto il profilo sanitario dai Dipartimenti di Salute Mentale e sono destinate all'accoglienza delle persone ristrette in carcere affette da patologie di natura psichiatrica o dal disagio derivante dalla privazione della libertà, e ad esse vengono offerte cure e assistenza per alleviare lo stato patologico. Nelle Articolazioni sono assegnati i detenuti condannati a pena diminuita ai sensi dell'art. 111 del D.P.R. 230/2000, i detenuti con infermità psichica sopravvenuta nel corso della detenzione ai sensi dell'art. 148 c.p., i detenuti sottoposti all'accertamento dell'infermità psichica ai sensi dell'art. 112 D.P.R. 230/2000, nonché le persone che, in stato di detenzione, abbiano manifestato disagio psichico e per le quali, almeno temporaneamente, l'allocazione ordinaria in istituto sia considerata dai sanitari non opportuna. Alla data del 19.10.2018, sul territorio nazionale, le Articolazioni per la tutela della salute mentale comprendono un totale di n. 500 posti letto, di cui sono disponibili solo n.422, causa o ristrutturazione delle camere di pernottamento o perché non ancora operative le relative attività sanitarie. Si fa presente, altresì, che a breve è prevista l'apertura della Sezione per la tutela della salute mentale.

Continua è la ricerca della collaborazione anche nelle attività di contrasto ai suicidi in carcere, in linea con l'Accordo approvato dalla Conferenza Unificata del 27.07.2017. Al momento, gran parte degli Istituti sono dotati o stanno per dotarsi dei protocolli in esso previsti e sono stati attuati, di concerto con le Autorità sanitarie, i presidi e gli strumenti concordati.

Su tale solco, i Provveditori regionali e le Direzioni penitenziarie stanno promuovendo presso le regioni e le A.S.L. l'organizzazione di corsi di *care-givers* con l'obiettivo di formare detenuti lavoratori con competenze adeguate secondo il modello di “*care givers*” familiare, per assicurare l'assistenza appropriata alle persone detenute con limitazioni funzionali, anche di tipo psichico. Positive sono state le risposte da parte delle regioni e delle A.S.L.

Giova specificare, altresì, che la Direzione generale della formazione del Dipartimento ha avviato, nel corso del 2016, un accordo di collaborazione con l'Ordine degli psicologi del Lazio e il Dipartimento dell'Università “La Sapienza” di Roma, finalizzato a realizzare una ricerca intervento sugli autori di violenza nelle relazioni intime. Tutto il percorso di ricerca-intervento è stato realizzato anche mediante un processo di formazione sul campo, attraverso lo studio e

la gestione dei casi per gli operatori penitenziari che sono stati coinvolti nel progetto e che sono in servizio presso cinque istituti penitenziari per adulti delle regioni del Lazio, Abruzzo e Molise. Il progetto ha permesso di sperimentare il protocollo di valutazione del rischio HCR-20 che si è dimostrato particolarmente adeguato come supporto all'osservazione scientifica della personalità, così come prevista dall'Ordinamento penitenziario, per formulare ipotesi trattamentali e prevenire rischio di recidiva.

La ricerca ha coinvolto circa settanta detenuti colpevoli di reati di violenza contro le donne. La relazione conclusiva circa i risultati del lavoro svolto sarà oggetto di una pubblicazione dedicata a cura della suddetta Direzione generale.

#### **4.3 Prevenzione della radicalizzazione, tenuto conto della circolarità delle informazioni e dei progetti europei RAN e TRAI n Training**

Rispetto al fenomeno della prevenzione della radicalizzazione, secondo le indicazioni delle circolari in materia, nel caso in cui le Direzioni di Istituto segnalino che detenuti di media sicurezza abbiano mostrato segni di radicalizzazione, viene attivata nei loro confronti una procedura di monitoraggio che prevede l'acquisizione di dati che riguardano i quotidiani aspetti della vita penitenziaria del singolo soggetto, al fine di approntare ogni intervento ritenuto via via più opportuno, di concerto con il Nucleo investigativo centrale. L'Ufficio detenuti Media Sicurezza della Direzione generale dei detenuti e del trattamento, nel disporre i movimenti/trasferimenti che attengono al singolo soggetto, tiene conto dell'attività di monitoraggio in corso.

In ordine alla prevenzione della radicalizzazione per il circuito Alta Sicurezza, si evidenzia che, alla data del 18 ottobre 2018, risultano essere presenti n. 66 detenuti imputati e/o condannati per reati afferenti al terrorismo internazionale di matrice islamica, ascritti al circuito Alta Sicurezza (AS2)<sup>[2]</sup>, il 10 % in più rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Attualmente, detti detenuti sono dislocati nelle tre sezioni a essi dedicate presso gli istituti di Rossano, Nuoro e Sassari, mentre una sezione femminile è presente presso la Casa circondariale de L'Aquila, con due detenute presenti.

La Direzione generale dei detenuti e del trattamento conduce un'attenta attività di controllo e monitoraggio di tale categoria di detenuti e costante è il raccordo con il Nucleo investigativo centrale, per la condivisione degli elementi di conoscenza derivanti dall'attività di analisi

---

<sup>[2]</sup> Complessivamente il numero dei detenuti ascritti a tale circuito, comprendente anche i soggetti ristretti per terrorismo nazionale (Brigate rosse, Estrema destra e anarchici), risulta essere pari a nr. 94 detenuti.

condotta e dallo scambio delle informazioni condivise nelle riunioni del C.A.SA.

In un periodo di recrudescenza del fenomeno del fondamentalismo islamico, quale risulta essere, allo stato, l'odierna situazione mondiale, l'utilizzo di figure accreditate, quali gli Imam e/o mediatori culturali, presso gli istituti penitenziari, così come in tutti i luoghi di aggregazione, individuate di concerto con il Ministero dell'interno e l'U.C.O.I., risulta essere oltremodo necessario per contrastare ed evitare potenziali pericolosi fenomeni di radicalismo di matrice confessionale.

Atteso il crescente aumento del numero dei detenuti per tale tipologia di reati, si rende opportuno, altresì, individuare nuovi spazi detentivi, anche al fine di consentire le adeguate separazioni fra soggetti appartenenti a medesime o contrapposte organizzazioni terroristiche.

In merito al progetto europeo **TRAI**n **TRAINING** (*Transfer Radicalisation Approaches in Training*) di cui il Ministero della giustizia (con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile e di comunità) è capofila, si rappresenta che lo stesso è stato avviato nel gennaio del 2018.

TRAI

TRAINING è stato pensato come prosecuzione del progetto europeo RASMORAD (*Raising Awareness and Staff Mobility on Radicalisation*), sempre a guida dei due citati Dipartimenti.

In quel progetto è stata realizzata una ricerca comparativa nei sette Paesi partner (Italia, Francia, Romania, Bulgaria, Portogallo, Belgio e Cipro) per verificare le procedure rispettivamente adottate per l'individuazione, il trattamento e la prevenzione del rischio di radicalizzazione violenta all'interno delle carceri e nell'attuazione delle misure di comunità.

I risultati di RASMORAD sono stati tradotti in contenuti formativi attraverso il progetto TRAI

TRAINING. E' stato infatti costruito un programma di formazione con l'obiettivo di ampliare la conoscenza del fenomeno tra gli operatori penitenziari degli Istituti per minori e per adulti e per coloro che si occupano dell'applicazione delle misure alternative e di comunità.

A tale scopo, sono stati strutturati dei percorsi formativi pilota in favore di duecento operatori *front line* che sperimenteranno, nell'arco temporale di sei mesi (novembre 2018-aprile 2019) il protocollo di valutazione del rischio, all'interno di sei istituti penitenziari per adulti e di sei istituti minorili appositamente individuati.

L'attività formativa del progetto prevede inoltre dei moduli formativi strutturati *ad hoc*, indirizzati ai circa mille allievi viceispettori attualmente in fase di formazione, nonché moduli analoghi dedicati ai circa millecinquecento allievi agenti attualmente in formazione o in procinto di essere avviati alla formazione iniziale.

Il progetto prevede, infine, nel 2019, una serie di incontri a carattere seminariale con il personale dei servizi di comunità per adulti e per minori del Ministero della giustizia, insieme con operatori del privato sociale, insegnanti, personale sanitario, giudici, sul tema della prevenzione e del contrasto alla radicalizzazione violenta sul territorio, soprattutto tra i più giovani.

Il termine del progetto è stato ricalibrato dalla Commissione europea, su richiesta del capofila, ed è ora fissato a gennaio 2020.

La Direzione generale della formazione partecipa, inoltre, agli incontri della RAN ai diversi tavoli tematici solo in occasione della trattazione di argomenti che hanno diretto impatto sui programmi di formazione per il personale penitenziario.

Nel corso del 2018, ha partecipato all'incontro di Praga per il tavolo *Police, Prison & Probation*, dove un rappresentante del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha fornito un contributo, alla discussione tra gli esperti, riferito alle conoscenze acquisite in tema di radicalizzazione anche attraverso i progetti finanziati dall'Unione Europea (RASMORAD e TRAI in TRAINING).

Per il prossimo mese di novembre è programmata la partecipazione della suddetta Direzione generale al tavolo *Policy and Practice Event* che si terrà a Vienna sul tema della sfida della risocializzazione e la prevenzione della recidiva.

#### **4.4 Criteri adottati nell'attuazione dei provvedimenti ex art. 41-bis O.P.**

Per quanto concerne il circuito detentivo speciale di cui all'art.41-bis O.P., si fa presente che le leggi n. 279/2002 e, soprattutto, n. 94/2009, hanno definito in modo analitico il contenuto delle singole prescrizioni del regime speciale, riducendo al minimo la discrezionalità dell'Amministrazione nella scelta delle concrete misure da adottare.

La detenzione speciale consiste in un catalogo di limitazioni volte a ridurre la frequenza dei contatti con l'esterno degli esponenti di vertice delle organizzazioni criminali, al fine di evitare che vengano commessi nuovi reati. Il suo scopo, pertanto, non è determinare una condizione di isolamento, né aggravare la sofferenza della detenzione ordinaria, ma di rafforzare la prevenzione in ambiente penitenziario.

Il circuito è attualmente distribuito in undici istituti penitenziari e consta di undici sezioni maschili, una sezione femminile e una sezione per internati in esecuzione della misura di sicurezza della casa di lavoro.



**Tabella dei soggetti sottoposti al regime detentivo speciale 41-bis (alla data del 17 ottobre 2018)**

Numero			
Detenuti		Internati	
727		7	
Uomini	Donne	Uomini	Donne
717	10	7	0

**Tabella riepilogativa dei D.M. in esecuzione**

n. D.M. di 1^ applicazione	n. D.M. di riapplicazione	n. D.M. di proroga	Totale
161	21	552	734

Si devono evidenziare le difficoltà relative all'omogenea applicazione delle limitazioni previste dal regime 41-bis O.P., nonostante l'emissione della circolare del 02.10.2017, contenente linee guida complete sull'attuazione del regime speciale, dovute agli interventi della Magistratura di sorveglianza in accoglimento dei reclami dei detenuti 41-bis, minando l'efficacia del regime, soprattutto con riferimento all'ampliamento del tempo di permanenza all'aperto. Si segnala, inoltre, l'incremento della concessione di permessi ex artt. 21-ter e 30 O.P.

## **5. LE AZIONI INTRAPRESE E PROGETTATE CON RIFERIMENTO ALL'ESECUZIONE CARCERARIA E AI PROGRAMMI TRATTAMENTALI, ALL'ISTRUZIONE, ALLA SALUTE ED AL LAVORO DEI DETENUTI**

### **5.1 Attività di istruzione e formazione**

In seguito al rinnovo del Protocollo d'intesa tra Ministero della giustizia e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, avvenuto in data 23 maggio 2016, anche nel corso del 2018 è proseguita la collaborazione tra i due Dicasteri, attraverso il "Comitato paritetico nazionale", allo scopo di implementare la collaborazione interistituzionale, promuovere il nuovo assetto didattico/organizzativo del sistema di educazione degli adulti, favorire l'integrazione tra i diversi sistemi formativi (educazione degli adulti/formazione professionale). Obiettivo della collaborazione è sia quello dare continuità al Programma speciale per l'istruzione e la formazione negli Istituti penitenziari e nei servizi minorili della Giustizia, sia quello di favorire l'applicazione del decreto interministeriale 12 marzo 2015 recante "*Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento a sostegno dell'autonomia organizzativa e*

*didattica dei Centri Provinciali per l'istruzione degli adulti*".

Con le sopra citate linee guida sono state definite le indicazioni per il passaggio al nuovo ordinamento dell'istruzione degli adulti, a norma dell'art. 11, comma 10, del D.P.R. 29 ottobre 2012 n.263 recante *"Regolamento recante norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei Centri d'istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008 n. 133"*.

Il citato Regolamento ha, infatti, introdotto importanti cambiamenti nell'assetto organizzativo e didattico dei percorsi di istruzione destinati ai soggetti adulti, declinando gli interventi istruttivo/formativi attraverso la valorizzazione del patrimonio culturale e professionale della persona, la ricostruzione della storia individuale e il riconoscimento delle competenze/conoscenze acquisite.

Di seguito si riportano gli ultimi dati sull'istruzione raccolti e pubblicati dalla Sezione statistica, relativi all'anno scolastico 2017/2018.

A.S. 2017/2018		n. corsi	Uomini	Donne	di cui stranieri
PRIMO LIVELLO	Apprendimento lingua italiana	396	5.021	431	4.963
	Primo periodo didattico	355	4.066	280	2.683
	Secondo periodo didattico	196	2.751	128	935
SECONDO LIVELLO	Primo periodo didattico	331	4.709	195	1.163
	Secondo periodo didattico	235	2.047	57	411
	Terzo periodo didattico	121	652	20	101

L'offerta istruttivo/formativa in favore dei soggetti in esecuzione pena si completa con i corsi di livello universitario, i quali, seppur destinati a un numero minoritario di persone, sono il frutto di formali accordi tra l'Amministrazione penitenziaria e le Università, determinando la creazione di *"poli universitari interni"*, cioè di specifiche sezioni detentive destinate ai reclusi iscritti a corsi universitari.

In ogni caso, tutti i soggetti reclusi in possesso dei requisiti di legge possono iscriversi a un corso universitario, anche in assenza di un *"polo universitario interno"*.

A tal proposito, si riportano i dati raccolti dalla Sezione statistica, relativi ai detenuti iscritti all'Università nell'anno 2017, che comprendono sia gli iscritti a poli universitari sia i detenuti iscritti individualmente (ultimo dato disponibile).

Anno di riferimento	Uomini	Donne	di cui stranieri
2017	484	15	74

Per quel che concerne la formazione professionale, momento fondamentale per l’acquisizione di competenze specifiche che possano aiutare la persona reclusa in un corretto reinserimento nel mondo lavorativo esterno al carcere, si riportano gli ultimi dati resi disponibili dalla Sezione Statistica relativi al primo semestre 2018.

Primo semestre 2018	n. corsi	Uomini	Donne	di cui stranieri
Corsi attivati	198	2228	213	901
Corsi terminati	121	1387	160	602
Detenuti promossi		1148	118	505

## 5.2 Attività culturali ricreative e sportive

Per quel che riguarda le attività culturali, oltre ai numerosi concorsi di prosa e poesia che vengono diffusi su scala nazionale su proposta di enti e soggetti pubblici e privati, prosegue la collaborazione, avviata sin dal 2001, con l’Associazione “*Medfilm Festival onlus*”, attraverso la partecipazione alla rassegna Medfilm Festival, nata allo scopo di incentivare la conoscenza, la comprensione e il rafforzamento delle relazioni sociali e umane tra i paesi euro mediterranei. Gli Istituti penitenziari coinvolti nel corso delle diverse edizioni del Festival partecipano sia come “giuria interna”, per la valutazione dei film in concorso nell’ambito del premio *Methexis*, sia con materiali audiovisivi di propria produzione, i quali, fuori concorso, sono stati proiettati presso le sedi del festival nella città di Roma, in una speciale rassegna denominata “*Corti dal carcere*”. Anche per l’anno 2018 l’Associazione *Medfilm Festival* ha chiesto la partecipazione dell’Amministrazione al *Progetto Methexis*, che vedrà i detenuti di un Istituto penitenziario costituire una “giuria interna” per la proclamazione del cortometraggio vincitore e altri Istituti penitenziari partecipare alla rassegna “*Corti dal carcere*” con materiale audiovisivo autoprodotta.

In tema di valorizzazione degli aspetti culturali dei soggetti in esecuzione pena, è stato rinnovato a Dicembre 2017 il Protocollo d’intesa per la “*Promozione e la gestione dei servizi di biblioteca negli Istituti penitenziari*”, di concerto con l’Associazione italiana biblioteche, l’Associazione nazionale comuni italiani, la Conferenza delle regioni e delle province

autonome e l'Unione delle province d'Italia.

Per quel che concerne la promozione delle attività artistico/creative, in particolare quelle teatrali, si segnala che è in corso di elaborazione un protocollo d'intesa tra il D.A.P. e la Conferenza Stato, Regioni e Province autonome, al fine di sostenere e promuovere la diffusione delle esperienze teatrali all'interno degli Istituti penitenziari.

E' inoltre attivo un Protocollo d'intesa tra il D.A.P., il Coordinamento nazionale dei teatri in carcere e il Dipartimento di filosofia, comunicazione e spettacolo dell'Università Roma TRE per la promozione e la pratica delle attività teatrali e artistiche all'interno degli Istituti penitenziari.

Rispetto alle iniziative volte a promuovere la pratica sportiva all'interno degli istituti penitenziari, quale esperienza trattamentale in grado di promuovere il benessere e l'integrità psicofisica dei soggetti in esecuzione di pena, mediante la valorizzazione della corporeità, l'acquisizione di abilità motorie e sportive, l'abbattimento delle tensioni indotte dalla detenzione, la valorizzazione delle potenzialità soggettive e relazionali, si segnala che nel corso del 2018 è stato rinnovato il protocollo tra il D.A.P. e il Centro sportivo italiano per la promozione di attività sportive per i detenuti, inoltre sono stati sottoscritti due nuovi Protocolli d'intesa con la Federazione Italiana Rugby e la Federazione Italiana Giuoco Squash.

I sopracitati Protocolli si aggiungono a quelli già in essere, sempre nel settore sportivo, con il CONI, l'Unione Sportiva A.C.L.I., l'Unione italiana sport per tutti, l'A.I.C.S.

Di seguito si riporta il numero delle attività ricreative, culturali e/o sportive realizzate negli Istituti penitenziari nell'anno 2017 (ultimo dato pubblicato dalla Sezione Statistica)

Anno	Numero delle attività ricreative culturali e/o sportive realizzate
2017	3228

### 5.3 Lavoro

L'Amministrazione penitenziaria ha sempre curato con particolare attenzione il tema del lavoro penitenziario, sia con riferimento alle attività svolte alle dipendenze della stessa Amministrazione, sia incentivando la presenza di cooperative e aziende esterne all'interno degli Istituti penitenziari, al fine di favorire il reinserimento sociale lavorativo dei detenuti, una volta scontata la pena.

Nel corso del 2018 è stata particolarmente attenta l'opera di sensibilizzazione rivolta ai Provveditorati regionali, sottolineando la necessità di tenere stretti contatti con il territorio,

ponendo attenzione alle realtà imprenditoriali locali, al fine di valutare la possibilità di offrire in gestione a terzi gli impianti produttivi che hanno particolari difficoltà a mantenere o sviluppare le proprie attività con la gestione diretta.

La presenza di imprese esterne permette di ricreare, all'interno degli istituti penitenziari, le stesse condizioni del mercato del lavoro esterno, preparando i detenuti lavoratori alla complessità del mondo libero e offrendo la possibilità, per chi avesse dato dimostrazione di impegno e capacità, di proseguire il rapporto di lavoro anche dopo la scarcerazione.

Nel corso dell'anno 2018 sono stati definiti, inoltre, gli accordi di collaborazione con la Direzione generale archivi del Ministero dei beni culturali e il Consiglio Superiore della Magistratura per l'avvio, presso la Casa circondariale Nuovo Complesso di Roma Rebibbia, del progetto di digitalizzazione degli atti del processo Moro. Tale attività, per il momento a carattere sperimentale, potrà essere successivamente estesa ad altri istituti penitenziari sul territorio nazionale, per la dematerializzazione di atti di interesse storico presenti presso gli archivi di Stato.

Nell'ultimo anno, grazie anche agli sforzi delle direzioni degli istituti penitenziari e all'adozione del criterio della rotazione sui posti di lavoro che non richiedono profili di specializzazione, è aumentato il numero totale dei detenuti lavoratori:

- 17.536 al 30 giugno 2017;
- 17.936 al 30 giugno 2018.

Per incentivare la presenza del mondo imprenditoriale e cooperativistico, è proseguita la collaborazione con le associazioni di categoria legate al mondo della cooperazione sociale (*Federsolidarietà-Confcooperative*, *Legacoopsociali* e *Agci Solidarietà*), con l'obiettivo di incrementare le opportunità lavorative in favore della popolazione detenuta e la corretta applicazione della legge 193/2000, cd. "Smuraglia", che prevede sgravi fiscali e contributivi in favore delle realtà imprenditoriali che operano all'interno degli istituti penitenziari.

In tema di legge *Smuraglia*, con l'emanazione del regolamento (d.m. n. 148 del 14.7.2014) la Direzione generale dei detenuti e del trattamento ha richiesto all'Agenzia delle Entrate un collegamento al sistema *Siatel.2 punto fisco*, al fine di consentire all'Amministrazione penitenziaria di effettuare controlli sulla corrispondenza tra il credito di imposta concesso ai singoli soggetti imprenditoriali e quanto effettivamente da loro utilizzato nel corso dell'anno.

E' proseguita l'attività di monitoraggio trimestrale, attraverso i Provveditorati regionali, dei crediti fruiti dalle cooperative e dalle imprese che operano all'interno di istituti penitenziari, anche con riferimento agli art. 21 O.P. e alla fase post-detentiva.

Con riferimento al numero dei detenuti impegnati alle dipendenze di soggetti esterni all'Amministrazione, sia all'interno degli istituti che in art. 21 O.P. e/o semilibertà, per i quali i datori di lavoro fruiscono delle agevolazioni fiscali e contributive previste dalla legge 193/2000, essi sono stati nel corso del 2017 (ultimo dato disponibile) 1576, in aumento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (1434 nel corso del 2016).

Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, inoltre, ha continuato a promuovere, nell'ottica della riqualificazione del lavoro penitenziario, progetti per lo sviluppo delle produzioni nel settore agricolo, nonostante l'esiguità dei fondi a disposizione sul pertinente capitolo di bilancio. I detenuti impegnati in attività di tipo agricolo e zootecnico presso le colonie penali di Is Arenas, Isili, Mamone, Gorgona e presso numerosi tenimenti agricoli annessi a Istituti penitenziari, risultano essere, a giugno 2018, n. 422, in aumento rispetto allo stesso periodo del precedente anno (342 a giugno del 2017).

I recenti dati sui detenuti lavoratori (situazione al 30 giugno 2018) evidenziano che sono ammessi al lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria 15.643 detenuti; alle dipendenze di imprese e cooperative 2.293; di questi ultimi, 877 sono impegnati all'interno degli istituti, 757 sono ammessi al lavoro all'esterno ex art. 21 O.P. e 659 sono ammessi al regime della semilibertà.

Nel corso del 2018 si è dato attuazione all'accordo siglato tra Roma Capitale e il Ministero della giustizia il 19 dicembre 2017, che ha permesso a persone detenute di essere impiegate, ai sensi dell'art. 21, comma 4-ter, O.P., in progetti di pubblica utilità per la città di Roma. L'intesa costituisce la base per avviare una collaborazione stabile, le cui modalità esecutive sono di volta in volta definite da specifici protocolli operativi.

L'accordo si è concretizzato attraverso interventi finalizzati alla tutela ambientale, in particolare attraverso un'operazione straordinaria di pulizia e restituzione del decoro urbano, che ha interessato molteplici luoghi della Capitale, tra i quali il parco di Colle Oppio, il Parco Schuster presso la Basilica di San Paolo, il Gianicolo e la zona dell'Ardeatina.

E' stato, inoltre, siglato il 26 settembre 2018, dal Ministro della giustizia, dal Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Provveditore regionale di Milano un Protocollo d'intesa con la regione Lombardia, il comune di Milano, l'A.r.p.a.l, la Fondazione Triulza e altre società del settore privato, finalizzato a sviluppare sinergie utili a favorire l'inclusione sociale di soggetti sottoposti a procedimenti penali, attraverso il lavoro nella filiera dell'edilizia. L'accordo, della durata di tre anni, prevede la formazione e l'inserimento lavorativo di 40 detenuti ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'art.21 dell'Ordinamento

Penitenziario.

#### **5.4 Attività di Osservazione e Trattamento**

Anche nel corso del 2018, come per gli anni precedenti, la Direzione generale dei detenuti e del trattamento ha provveduto a fornire ai Provveditorati regionali, per la diffusione anche agli Istituti penitenziari, le linee guida per la formulazione dei progetti di Istituto e dei Piani territoriali unitari, da predisporre congiuntamente con le risorse pubbliche e del privato sociale presenti sul territorio.

Tali documenti rappresentano la programmazione annuale delle attività di osservazione e trattamento, tenendo conto delle risorse umane ed economiche sia dell'Amministrazione che degli Enti pubblici e del privato sociale che collaborano alle attività trattamentali e di reinserimento sociale.

La Direzione generale dei detenuti e del trattamento raccoglie tali progettualità, monitorando la corretta applicazione di una metodologia di lavoro in "rete", propria del lavoro in equipe e dei servizi di sostegno alla persona, rilevando eventuali criticità di tipo organizzativo e/o funzionale segnalate dalle Direzioni o dai Provveditorati regionali.

#### **5.5 Attività religiosa e di volontariato**

Per quanto concerne l'attività religiosa, vi è sempre stata, da parte dell'Amministrazione penitenziaria, costante attenzione nell'assicurare a tutti i detenuti, di qualunque fede, la possibilità di praticare il proprio culto, ove possibile anche mettendo a disposizione appositi locali.

Negli istituti penitenziari, l'assistenza religiosa è, dunque, assicurata per tutti i culti, ferma restando la presenza di un cappellano cattolico per ogni istituto penitenziario.

Per i culti diversi dalla religione cattolica, i relativi ministri possono accedere negli istituti penitenziari mediante due modalità: i ministri di culto che appartengono alle confessioni religiose che hanno stipulato un'intesa con lo Stato italiano, possono accedere negli istituti "senza particolare autorizzazione", secondo le rispettive leggi d'Intesa nonché ai sensi dell'art. 58 del Regolamento di esecuzione della legge 354/75; mentre i ministri di culto che appartengono a confessioni che non hanno stipulato alcuna intesa con lo Stato, accedono negli Istituti penitenziari previo nulla osta rilasciato dalla Direzione centrale degli affari dei culti del Ministero dell'interno.

I rapporti con il predetto Dicastero, sono curati dall'Ufficio II della Direzione generale dei

detenuti e del trattamento.

Negli ultimi anni, essendo aumentata la presenza di detenuti stranieri, soprattutto di fede islamica, è accresciuta la richiesta di assistenza religiosa di tale culto, curata da *imam* autorizzati con nulla osta del Ministero dell'interno.

Sono, in totale, circa 1.400 i ministri di culto delle varie religioni autorizzati all'accesso negli Istituti penitenziari.

Inoltre, numerosa è la presenza di assistenti volontari che frequentano gli Istituti penitenziari, autorizzati sia ai sensi dell'art. 78 O.P. dai Provveditorati regionali, sia ai sensi dell'art. 17 O.P. dai Magistrati di sorveglianza competenti per territorio.

Numerosi sono i volontari appartenenti ad Associazioni di carattere religioso o, comunque, socio-umanitario. Le Associazioni, tramite i loro membri, operano quotidianamente negli istituti penitenziari di tutto il territorio nazionale, con iniziative che vanno dal sostegno alle attività scolastiche e di formazione professionale, alle attività lavorative, fino ad attività di sostegno alla persona.

L'attività di volontariato è svolta in stretta collaborazione con gli operatori penitenziari.

Dai dati ufficiali del D.A.P., risulta che al 31/12/2017 (ultimo dato disponibile), operavano negli istituti 1.248 volontari autorizzati ai sensi dell'art. 78 O.P. e 15.594 autorizzati ai sensi dell'art. 17 O.P.

## **6. LE AZIONI INTRAPRESE E PROGRAMMATE SUL VERSANTE DELLA COOPERAZIONE ISTITUZIONALE CON LE REGIONI, GLI ENTI TERRITORIALI E ALTRE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI, AI FINI DEL TRATTAMENTO DEI DETENUTI**

Molte attività comportano necessariamente una collaborazione tra le articolazioni centrali e periferiche del D.A.P. e altre pubbliche Amministrazioni ed Enti locali.

Relativamente alla dimensione centrale, si segnalano:

- la collaborazione tra Ministero della giustizia e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nell'ambito del Tavolo paritetico istituito a seguito della sottoscrizione di Protocollo d'intesa, rinnovato a dicembre 2017;
- la collaborazione con l'Agenzia delle Entrate per il monitoraggio dei crediti fiscali previsti dalla legge 193/2000 e il relativo ripianamento delle risorse;
- la collaborazione con il comune di Roma per attività di pubblica utilità;
- la collaborazione con l'Associazione Italiana biblioteche, l'ANCI, la Conferenza delle



Regioni e delle province Autonome per la promozione e gestione dei servizi di biblioteca negli istituti;

- la collaborazione con il Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale degli affari dei culti, per il rilascio del nulla osta all'ingresso negli Istituti penitenziari dei ministri dei culti che non hanno legge d'intesa con lo Stato italiano;
- la collaborazione con il Dipartimento delle pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la realizzazione delle azioni di attuazione dei piani nazionali per la prevenzione e il contrasto all'abuso sull'infanzia e alla violenza maschile contro le donne;
- la collaborazione con il Garante dell'infanzia per il monitoraggio delle spese destinate all'infanzia.

## **7. LE AZIONI INTRAPRESE NELL'AMBITO DELLA PROGETTAZIONE AMMESSA A FINANZIAMENTI DELL'UNIONE EUROPEA**

L'Amministrazione penitenziaria partecipa attivamente alla realizzazione della programmazione comunitaria 2014-2020 ed è promotrice di alcune iniziative progettuali cofinanziate direttamente dalla Commissione europea, con l'obiettivo di approfondire, a livello transnazionale, tematiche di particolare interesse in ambito penitenziario.

Nello specifico, l'Amministrazione è capofila di partenariati europei, gestendo, tramite gruppi di progetto interdipartimentali, le seguenti iniziative:

### **7.1 Progetto europeo RASMORAD P&P “*Raising Awareness and Staff MObility on violent RADicalisation in Prison and Probation Services*”**

Trattasi di Progetto biennale 2017-2019 per la prevenzione della radicalizzazione violenta in contesti carcerari e di *probation*. Al progetto, della durata di due anni, a decorrere dall'1/1/2017, hanno aderito in qualità di partner europei: ISISC (Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali) (Partner Scientifico) - Amministrazione penitenziaria del *probation* della Romania, del Portogallo, della Bulgaria, della Francia, del Belgio e di Cipro; l'UCOII (Unione della Comunità Islamiche in Italia); Università di Timisoara (Romania) - Centro rumeno per gli Studi Penitenziari; IPRS (Istituto psicoanalitico per la ricerca sociale; EXIT Italia Onlus.

Obiettivi del Progetto sono il miglioramento delle metodologie di rischio sulla radicalizzazione violenta applicate in Italia, Portogallo, Francia, Bulgaria, Romania, Belgio e Cipro nonché lo sviluppo di un sistema di allerta per l'individuazione e la prevenzione delle derive estremiste

fra i detenuti.

La strategia di intervento si fonda sullo scambio di esperienze e conoscenze fra professionisti che, nei rispettivi ambiti di competenza, si occupano di radicalizzazione in carcere e dei servizi di *probation*. Tale scambio mira a confrontare le metodologie in materia di prevenzione della radicalizzazione violenta attualmente adottate dagli Stati *partner*, individuandone pregi e criticità; successivamente, dal comune confronto delle metodologie esaminate, il documento di Progetto ha previsto lo sviluppo di uno strumento condiviso di allerta per individuare precocemente i segnali di radicalizzazione violenta in carcere. I risultati attesi mirano a raggiungere una migliore conoscenza degli strumenti per contrastare la radicalizzazione violenta in carcere e nei servizi di *probation*, insieme ad un'intensificazione dell'approccio multi-agenzia e della collaborazione intra-settoriale per contrastare il problema. Sul sito internet del Ministero della giustizia e sul sito internet dedicato al progetto ([www.rasmorad.org](http://www.rasmorad.org)) è in corso di pubblicazione tutta la documentazione prodotta.

**7.2 Progetto europeo TRAIN TRAINING “*Transfer Radicalisation Approaches in Training*”** presentato unitamente al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, in risposta a una nuova call JUST-JCOO-TERR- AG-2016 – *Action grants to support National or trans-national projects regarding the criminal justice response to prevent radicalisation leading to terrorism an violent extremism*- in continuità al progetto RASMORAD P&P. Sono *partner* di progetto l'Università degli Studi di Napoli “L'Orientale”, l'Università Cattolica del Sacro Cuore, l'Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali, la Scuola Superiore della Magistratura, il Ministero dell'Interno, l'Istituto di Formazione giudiziaria (Belgio), la Direzione Generale dell'Esecuzione delle Sentenze (Bulgaria), l'Università degli Studi di Padova.

Il progetto ha l'obiettivo di approfondire la conoscenza del fenomeno della radicalizzazione violenta e di fornire agli operatori del settore penitenziario gli strumenti per identificare, interpretare e distinguere quei segnali che appaiono prodromici all'avvio di processi di “polarizzazione”, ovvero di contrastarne la diffusione.

Destinatari del progetto sono gli operatori in servizio presso gli istituti penitenziari per minori e per adulti nonché gli operatori dei servizi di comunità e di esecuzione penale esterna.

Il gruppo di lavoro responsabile del progetto, istituito presso l'Amministrazione penitenziaria, ha lavorato in stretta collaborazione con il Nucleo Investigativo Centrale (NIC), e sulla base dei dati relativi al monitoraggio e alla presenza delle sezioni AS2, ha individuato sei regioni e, per

ciascuna regione, un Istituto penitenziario per adulti e l'Istituto penitenziario minorile ivi presente. Il riferimento regionale resta invariato anche per i Centri di giustizia minorile e per gli Uffici dell'esecuzione penale esterna adulti e minori.

Destinatari del progetto saranno gli operatori penitenziari delle regioni del Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Calabria e Sardegna che svolgono servizio presso gli istituti penitenziari di Alessandria “ G. Cantiello”, Milano “Opera”, Bologna, Firenze “Sollicciano”, Rossano e Sassari; nonché presso gli istituti per minori di Torino, Milano, Bologna, Firenze, Cagliari e Catanzaro; infine, gli operatori dei servizi dei Centri di Giustizia minorile e degli Uffici Interdistrettuali dell'esecuzione penale esterna delle sei regioni sopra indicate.

**7.3** L'attività progettuale dell'Amministrazione penitenziaria si sostanzia anche nella partecipazione a iniziative a cofinanziamento europeo, presentate da altri Enti pubblici o privati, qualora si ritenga che esse perseguano obiettivi di interesse.

A tal proposito, si segnalano i seguenti progetti:

**a. TRIVALENT (*Terrorism pReventIon Via rAdicaLisation countEr-NarraTive*)**

Gli obiettivi che il progetto si prefigge sono:

- sviluppare, sulla base di uno studio multidisciplinare, modelli multidimensionali per la comprensione delle cause prime della radicalizzazione violenta e delineare una serie di indicatori per l'intercettazione precoce del fenomeno;
- valutare i punti di forza e quelli di debolezza delle differenti politiche di contrasto alla radicalizzazione, attraverso un'analisi comparativa finalizzata alla definizione di raccomandazioni e linee guida indirizzate a differenti tipologie di individui radicalizzati;
- costruire strumenti per l'analisi dei codici comunicativi usati sul web da gruppi estremisti, con lo scopo di delineare delle strategie comunicative per diffondere narrative alternative e contro-narrative;
- promuovere pratiche di dialogo interreligioso e interculturale al fine di ridurre la marginalizzazione e l'esclusione sociale di gruppi ed individui, sollecitando una più ampia cooperazione e comunicazione tra le forze di polizia, le autorità e le comunità locali e gli attori della società civile;
- elaborare adeguate contromisure per prevenire la radicalizzazione dei giovani in famiglia e a scuola, così come sviluppare misure atte contrastare la diffusione dell'estremismo tra i soggetti detenuti;

- migliorare le competenze e le capacità dei vari attori coinvolti nella prevenzione, identificazione e contrasto dell'estremismo violento, attraverso mirati corsi di formazione, con un'attenzione particolare alla capacità di riconoscere precocemente i segnali di un possibile processo di radicalizzazione;
- verificare con i partner delle forze di polizia, operatori in prima linea e attori delle società civile i risultati raggiunti dalle ricerche e dagli studi focalizzati su nuovi approcci di contrasto al fenomeno della radicalizzazione violenta, e disseminarli nei diversi contesti sociali e istituzionali.

**b. Progetto di ricerca PROTON (Modelling the PRocess leading to organized crime and TerrOrist Network),** finanziato nell'ambito del programma HORIZON 2020 della Commissione europea

Il Progetto mira a sviluppare strumenti applicativi in grado di prevedere gli effetti di diversi cambiamenti sociali e ambientali sul reclutamento nelle reti criminali e terroristiche.

Nell'ambito della collaborazione con *Trancrime*, la ricerca PROTON si è avviata con le seguenti azioni, attualmente in corso:

- coordinamento di un gruppo di lavoro con la partecipazione del servizio informatico del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria;
- stipula di una convenzione DAP - Casellario centrale onde conoscere (in modo totalmente anonimo) il dato statistico sulla carriera criminale;
- studio, a cura dell'Università di Pavia (Dipartimento di Neuroscienze, prof.ssa G. Bottini), del funzionamento degli aspetti emotivi e cognitivi attraverso una batteria di test neuropsicologici da completare a cura di un campione di detenuti che vi acconsentono, in collaborazione col P.R.A.P. della Lombardia.

**c. Progetto DERAD** (finanziato dalla DG Justice), **TRAINING AID** (finanziato dalla DG Home), **J-SAFE** (finanziato dalla DG Justice) e il progetto **MINDB4ACT** (finanziato dalla DG Research - Horizon 2020), i quali ineriscono tutti al tema della cooperazione giudiziaria e di polizia in ambito europeo, finalizzata alla prevenzione e al contrasto della radicalizzazione violenta.

Per quanto concerne i progetti *DERAD* e *TRAINING AID*, in avanzato stato di sviluppo, è stata realizzata la piattaforma formativa *online* denominata HERMES, completa di contenuti multimediali e relative procedure di accesso.

Lo scopo del progetto DERAD è la formazione di un gruppo di inter-agenzie e formatori U.E. per settori trasversali, specializzati in rapporti con i detenuti radicali o presunti tali. Le azioni

progettuali specifiche sono dirette a elaborare contenuti originali destinati alla formazione di 48 *trainer*, con modalità *blended e-learning*, sul fenomeno della radicalizzazione e predisporre attività formative mirate a un gruppo selezionato di operatori appartenenti ai Paesi partner; tutte le attività sono finalizzate alla ricerca di possibili soluzioni innovative da proporre all'U.E., in particolare nel campo della *probation*, per il quale attualmente vi è mancanza di riferimenti univoci, soprattutto rispetto ai temi del terrorismo e della radicalizzazione.

Per quanto concerne il progetto *Mobile Assistance Interagency Teams to Detect and Prevent the Escalation of Violent Radicalism* - Short Name: TRAINING AID – questo ha lo scopo di produrre e validare un *tool-kit* per la realizzazione di corsi di formazione destinati a 48 formatori selezionati a livello europeo i quali, al termine del percorso a loro dedicato, dovranno organizzare attività che prevedano il coinvolgimento di circa 1000 operatori.

Il progetto “MINDb4ACT”, H2020 SEC-06-FCT- 2016, che vede coinvolti, altri dieci Paesi U.E. è un progetto di ricerca molto ambizioso, dove l'Amministrazione è chiamata ad approfondimenti nel settore penitenziario al fine di sviluppare strumenti comparati di valutazione del rischio fra tutte le piattaforme attualmente esistenti a livello europeo per armonizzare i procedimenti di gestione in atto.

- d. L'Amministrazione penitenziaria partecipa al programma di assistenza tecnico europeo “**El PAcCTO**”, guidato da un Consorzio formato da organismi di: Italia (IILA), Francia (Expertise France), Spagna (FIIAPP) e Portogallo (Instituto Camoes).

Il programma nasce con l'obiettivo di contrastare il crimine organizzato in diciotto Paesi dell'America latina e risponde a un'esigenza espressa dai paesi latinoamericani nel corso della riunione di Capi di Stato UE-CELAC del giugno 2015. La finalità è contribuire a rafforzare lo stato di diritto e la sicurezza in America Latina.

El PAcCTO, che ha la durata di 5 anni, è un programma estremamente innovativo, sia nel contenuto sia nella modalità di gestione, in quanto, per la prima volta, coinvolge l'intera catena penale (il sistema di polizia, della giustizia e del penitenziario) e si basa su quattro attività trasversali (corruzione, riciclaggio, cyber crimine e politiche di genere).

- e. L'Amministrazione penitenziaria partecipa, altresì, all'attuazione dei **programmi operativi nazionali e regionali**, cofinanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei, con particolare riferimento al Fondo sociale europeo e al Fondo europeo di sviluppo regionale, nell'ambito della programmazione comunitaria 2014-2020.

In particolare, nell'ambito del **PON Inclusione**, partecipa alla realizzazione del progetto lavoro intramurario, in coordinamento con la Direzione generale per le politiche di coesione del

Ministero della giustizia, volto a incrementare le opportunità lavorative per la popolazione detenuta e a definire un modello di intervento per il reinserimento socio-lavorativo dei detenuti che assicuri standard uniformi a livello nazionale, in termini di efficienza e di efficacia.

Per quanto riguarda il **PON Legalità** e il **Fondo Sicurezza**, l'Amministrazione penitenziaria è componente effettivo dei rispettivi Comitati di Sorveglianza, che si occupano della gestione e del controllo delle progettualità da realizzare nell'ambito dei predetti programmi.

Secondo le linee di indirizzo fornite dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, la maggior parte delle progettualità cofinanziate con i fondi strutturali europei sono realizzate a livello locale, attraverso la partecipazione delle articolazioni periferiche del Dipartimento all'attuazione dei Programmi operativi regionali FSE 2014-2020, in accordo con le rispettive Autorità di gestione. Le progettualità cofinanziate sono dirette, in via prioritaria, all'inclusione sociale della popolazione detenuta, sia attraverso attività di riqualificazione professionale, che di tirocinio e di inserimento nel mercato del lavoro.

## **8. LE AZIONI AVVIATE PER INCREMENTARE LA SOCIALITÀ DEI DETENUTI E IL MANTENIMENTO DEI RAPPORTI FAMILIARI, SPECIE CON RIFERIMENTO ALLE DETENUTE MADRI E ALLA PRESENZA DEI FIGLI MINORI ALL'INTERNO DEGLI ISTITUTI**

**8.1** L'attenzione verso i *minori* ospiti degli I.C.A.M. e delle sezioni nido nonché verso i minori in visita ai congiunti, come anche il sostegno alla relazione genitoriale, è impegno costante dell'Amministrazione penitenziaria, in considerazione dell'importanza e della delicatezza della tematica.

Per la progettazione e la programmazione di iniziative specifiche in favore dell'infanzia, l'Amministrazione esercita da tempo un'azione di impulso e stimolo, consistente sia nell'emanazione di direttive a livello centrale, che nell'attuazione di interventi di monitoraggio e co-progettazione in collaborazione con le istituzioni e le realtà associative del territorio.

L'azione dell'Amministrazione a favore dei minori si è concretizzata nell'adozione di misure organizzative a carattere generale, tra le quali ricordiamo: l'incentivazione della territorializzazione dell'esecuzione della pena; la realizzazione di spazi idonei ad assicurare una permanenza non traumatica ai bambini che accedono temporaneamente agli Istituti penitenziari per incontrarsi con il genitore detenuto (salette per i colloqui con i minori, ludoteche, aree verdi con giochi per l'infanzia ecc.); la diffusione di procedure per la prenotazione telefonica e *online*

dei colloqui e per lo svolgimento degli stessi in orari pomeridiani e festivi.

Tali progetti costituiscono parte integrante dei Piani Territoriali Unitari, redatti dai Provveditorati regionali, nonché dei Progetti di Istituto, formulati presso gli Istituti penitenziari. Una recente ricognizione, espletata presso le sedi del territorio, ha evidenziato l'attuazione presso 93 sedi penitenziarie di iniziative finalizzate a fornire strumenti utili per lo svolgimento del ruolo genitoriale e per ricevere supporto nel mantenimento del legame con i figli.

Sono attivi gruppi di auto-aiuto, gruppi di riflessione genitori e figli, sportelli per le famiglie; pregevoli progetti prevedono inoltre la presenza contemporanea di genitori e figli a laboratori culturali, ricreativi ed espressivi.

Sono state promosse iniziative formative rivolte sia agli operatori del trattamento che al personale di Polizia penitenziaria, con particolare riferimento alle unità che prestano la propria opera presso gli I.C.A.M., le sezioni nido e le sale colloqui degli Istituti.

Sotto il profilo generale della prevenzione dei casi di abuso sui minori, sia di tipo sessuale, che sotto forma di altri reati sentinella, quale il maltrattamento, il D.A.P. si è impegnato negli ultimi anni in importanti interventi di sensibilizzazione, rivolti all'intera popolazione detenuta.

Si tratta di interventi strategici, in quanto diretti sia a destinatari contigui ad autori di reati specifici, sia a minori vulnerabili in condizioni di marginalità, esposti al rischio futuro di divenire soggetti abusanti e /o abusati.

E' particolarmente curato il rapporto di collaborazione con le Associazioni di volontariato che operano nel settore della tutela all'infanzia, sia a livello locale che centrale.

Nel corso del 2018, l'attuazione del Protocollo di Intesa tra il D.A.P. e l'Associazione "Bambinisenzasbarre" si è concretizzata con lo svolgimento, presso gli Istituti, della nona Campagna nazionale di sensibilizzazione sul tema dei diritti dei figli dei detenuti, nella promozione dell'iniziativa "Una partita con papà", alla presenza dei familiari dei detenuti.

Relativamente al Protocollo tra DAP e "Telefono Azzurro", lo Staff di coordinamento istituito presso la Direzione generale dei detenuti e del trattamento ha dato impulso all'attivazione del progetto "Bambini e Carcere" presso altri Istituti Penitenziari, anche predisponendo una brochure illustrativa delle finalità del servizio di ludoteca ed accoglienza minori da distribuire ai famigliari in visita.

Per agevolare i contatti tra detenuti e congiunti il Dipartimento ha incentivato l'utilizzo da parte della popolazione detenuta della videochiamata tramite il sistema *Skype* e sta promuovendo ulteriori sperimentazioni.

Sta per avere inizio, presso gli Istituti penitenziari di Milano Bollate, Pavia, Rieti, Cassino

Rebibbia, Prato e Vallo della Lucania, il progetto di ricerca finalizzato *all'assessment* del rischio di recidiva e la definizione della presa in carico trattamentale per autori di reati sessuali su adulti e minori, finanziato dal Dipartimento Pari Opportunità nell'ambito di una proposta progettuale elaborata da D.A.P., D.G.M.C., Arma dei Carabinieri, Polizia di Stato, in attuazione del Piano biennale per la prevenzione e contrasto dell'abuso sull'infanzia 2015-2017.

**8.2** Le donne detenute costituiscono una porzione esigua della popolazione detenuta complessiva, meno del 5% delle presenze negli istituti penitenziari, ristrette in 4 Istituti esclusivamente femminili e 35 sezioni annesse ad Istituti maschili.

Un recente monitoraggio ha evidenziato la costante attenzione delle Direzioni degli Istituti e degli operatori alle problematiche di genere e all'adeguamento delle iniziative istruttive e lavorative alla specificità dei bisogni delle donne; è stato rilevato, in 93 Istituti, lo svolgimento di attività di sensibilizzazione e contrasto alla violenza di genere e al femminicidio. Per lo sviluppo di percorsi trattamentali mirati, diretti agli autori di reati contro le donne, è stata istituita, con ordine di servizio del 19 marzo 2018 a firma dei Capi dei Dipartimenti dell'amministrazione penitenziaria e per la giustizia minorile e di comunità, una cabina di regia per il coordinamento delle azioni da intraprendere, con la partecipazione della Direzione generale dei detenuti e del trattamento, della Direzione generale della formazione, dell'Ufficio per il coordinamento dei rapporti di cooperazione istituzionale e del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

La Direzione generale dei detenuti e del trattamento ha elaborato, relativamente ai profili di competenza, due proposte progettuali da attuare nel corso del triennio di validità del Piano nazionale per il contrasto alla violenza maschile sulle donne.

**8.3** Importanza prioritaria ha avuto la prosecuzione delle azioni di monitoraggio ed attuazione della *legge 21 aprile 2011 n.62*.

Le presenze dei minori al seguito delle madri detenute vengono settimanalmente verificate, allo scopo di controllare il flusso degli ingressi e la loro distribuzione nell'ambito degli I.C.A.M. e delle sezioni nido degli istituti ordinari.

Il circuito degli I.C.A.M. destinati all'accoglienza di madri con prole al seguito, è attualmente composto dalle sedi di Milano, Venezia, Torino, Lauro e Cagliari, inoltre è in fase di realizzazione un I.C.A.M. nella città di Roma, ritenuto strategico per la presenza nella capitale di un Istituto penitenziario femminile che ospita circa 300 detenute con un'elevata presenza



media di detenute madri; il nuovo Istituto dovrebbe essere completato entro l'anno 2019.

Il progetto prevede la riqualificazione di una ex casa colonica e dei fabbricati di pertinenza, ubicati nel complesso penitenziario di Rebibbia, e l'avviamento di una attività agricola in serra e sul terreno circostante.

**8.4** Al fine di assicurare possibilità di accedere alle misure alternative/sostitutive della detenzione anche alle madri detenute sprovviste di idonei riferimenti familiari ed abitativi, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha sottoscritto, il 27 ottobre 2015, un Protocollo di Intesa con il Comune di Roma e la Fondazione Poste Insieme Onlus, per la realizzazione di una Casa Famiglia Protetta a Roma, in attuazione dell'art.4 della legge 62/2011. La casa famiglia di Roma e quella di Milano, sorta per iniziativa del Provveditorato regionale per la Lombardia, sono le prime strutture di tal genere, attivate sul territorio italiano, destinate a ospitare genitori con bambini sino ai 10 anni di età ammessi agli arresti o alla detenzione domiciliare.

## **9. STATO DEI PROCESSI DI ADEGUAMENTO DELL'EDILIZIA PENITENZIARIA AGLI STANDARD EUROPEI E INTERNAZIONALI, CON PRECIPUO RIFERIMENTO AI PROCESSI DI IMPIEGO DELLE RISORSE DESTINATE ALLA MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA DEGLI ISTITUTI ED ALL'ATTUAZIONE DEL PIANO ALTERNATIVO DI NUOVE REALIZZAZIONI IN CORSO DI ATTUAZIONE**

L'Amministrazione, nel corso dell'anno 2018, ha proseguito la sua attività istituzionale volta alla riqualificazione e valorizzazione del patrimonio demaniale in uso governativo all'Amministrazione penitenziaria, con l'obiettivo sia di conferire adeguate condizioni di dignità e vivibilità ai ristretti e agli operatori in carcere, sia di contrastare l'emergenza del sovraffollamento.

Oltre alla prosecuzione degli interventi per il completamento dei padiglioni detentivi in corso di realizzazione, l'attività della competente Direzione generale del personale e delle risorse del Dipartimento si è concentrata sull'incremento dei posti regolamentari in tutti gli Istituti del territorio della Repubblica, mediante assegnazione ai Provveditorati regionali della gran parte delle risorse disponibili sui capitoli 1687 (manutenzione ordinaria), 7301 (manutenzione straordinaria) e 7300 (investimenti), per l'avvio di significative iniziative di recupero di risorse immobiliari inutilizzate e/o sottoutilizzate, soprattutto nelle aree di maggiore criticità rispetto

alla situazione emergenziale in atto. In tale quadro, caratterizzato da rilevante carenza di risorse sul capitolo della manutenzione ordinaria (nel 2018 circa il 20% del fabbisogno, dato comune, secondo l'Agenzia del Demanio, in tutta la Pubblica Amministrazione), la suddetta Direzione generale ha continuato nell'opera di impulso e finanziamento delle attività manutentive degli Istituti (svolte anche con l'impiego di manodopera detentiva nonché mediante utilizzo di fondi disponibili presso la Cassa delle Ammende).

Tali interventi conservativi hanno consentito e consentiranno di sopperire, seppur non completamente, alla situazione emergenziale, costituendo importanti occasioni per il recupero di posti nonché, nel contempo, una consistente offerta di occupazione e di formazione per detenuti e/o internati nello spirito delle direttive ministeriali ricevute e impartite.

Continua anche l'attività riavviata del Commissario Straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, con il trasferimento di 50 procedimenti di interventi avviati dal Piano Carceri e assegnati sia al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che a questa Amministrazione dal D.I. 10/10/2014; prosegue, altresì, l'attività del Comitato Paritetico interministeriale per l'edilizia penitenziaria, costituito da rappresentanti di questo Ministero e del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che nel 2016 ha varato un aggiornato programma di modifica del Piano Carceri, predisposto in base al nuovo mutato quadro di fabbisogni territoriali rispetto alla situazione emergenziale del 2009.

Tale nuovo programma, formulato sulla base delle previsioni di impiego delle economie del Piano Carceri, ha consentito l'avvio di una serie di interventi di recupero e adeguamento al D.P.R. 230/2000 di istituti e reparti detentivi, nonché il recupero e la realizzazione ex novo di nuovi spazi per il lavoro e il trattamento. Nell'ottica di applicazione delle conclusioni propositive del Tav. 1 - Architettura e Carcere - degli Stati Generali dell'esecuzione della pena, l'Ufficio Tecnico della competente Direzione generale del personale e delle risorse sta seguendo i procedimenti relativi agli innovativi modelli architettonici e gestionali per il nuovo istituto di Nola e per le nuove strutture in ampliamento dell'istituto di Brescia Verziano, opere di cui è prevista la realizzazione, a cura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in proseguimento dell'attività del Piano Carceri.

Si sta procedendo, peraltro, per l'attivazione dei 3 padiglioni da 200 posti presso gli istituti di Trani, Lecce e Parma, avviati dal Piano Carceri, mentre sono stati completamente attivati il padiglioni da 200 posti presso la Casa circondariale di Saluzzo nonché quello da 97 posti presso la Casa circondariale di Nuoro.

Per quanto concerne l'ulteriore potenziamento del patrimonio immobiliare penitenziario, è stato

avviato un piano, in proficua collaborazione con l'Agenzia del Demanio e il Ministero della Difesa, per l'acquisizione e riconversione in istituti penitenziari di una serie di complessi ex militari, caratterizzati da una configurazione di tipo modulare, che potrebbero essere convenientemente trasformati in istituti penitenziari a trattamento avanzato, ottenibili con investimenti e tempi notevolmente inferiori alla realizzazione ex novo di un pari numero di complessi e posti detentivi. Tali interventi di recupero risponderebbero, peraltro, al requisito di mantenimento delle strutture penitenziarie in ambienti urbani, così come evidenziato dal Tavolo 1 - Architettura e Carcere - degli Stati Generali dell'esecuzione della pena, e contestualmente all'esigenza, sotto il profilo ambientale, di non consumare ulteriori suoli agricoli con una nuova edilizia pubblica.

Sotto il profilo dell'ammodernamento degli istituti penitenziari e dell'espansione delle attività trattamentali si sono proseguite le attività dell'Amministrazione per l'impulso alla valorizzazione delle cosiddette colonie agricole di Isili, Is Arenas e Mamone in Sardegna e Gorgona in Toscana.

Nel campo della ricognizione delle risorse è continuata l'opera di rilievo e accatastamento dei complessi demaniali, finanziata con i fondi sui piani di gestione dei relativi capitoli di bilancio, mentre nel campo della gestione e del controllo è proseguita l'attività, in collaborazione con il Servizio Informatico Penitenziario, volta all'implementazione degli applicativi 15 e 3 del sistema Monitoraggi.

Quanto al benessere del personale, l'Amministrazione penitenziaria ha promosso investimenti per oltre 400.000 euro sul relativo capitolo di bilancio, finalizzati alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle caserme con reparti del Gruppo Operativo Mobile, secondo le priorità stabilite dai Provveditorati regionali che hanno ricevuto in assegnazione le somme loro ripartite. Il competente Ufficio tecnico ha continuato a svolgere una rilevante specialistica attività, avviata nel 2016, nel settore dell'efficientamento energetico dei complessi demaniali in uso governativo a questa Amministrazione, con la proposta al M.I.S.E. di 8 progetti preliminari predisposti dai tecnici del Dipartimento e dei Provveditorati regionali, promuovendo appositi corsi di formazione dei propri tecnici. I progetti prevedono l'efficientamento degli edifici e degli impianti mediante l'applicazione di sistemi di coibentazione dei fabbricati, con rivestimenti a cappotto e installazione di nuovi infissi a taglio termico e giunto aperto, che consentano l'abbattimento dei consumi termici, nonché la sostituzione di lampade a incandescenza con corpi illuminanti a LED a risparmio energetico e, infine, l'installazione di pannelli fotovoltaici, per l'autoproduzione di energia elettrica, e di impianti di cogenerazione

con presentazione di progetti al MISE per essere ammessi ai relativi finanziamenti.

Le linee strategiche già individuate nel 2016, attuate nel 2017 e proseguite nel 2018 consistono in:

- razionalizzazione con abbattimento dei consumi, procedendo a un'opera di sensibilizzazione delle Direzioni dei complessi demaniali sul corretto uso degli impianti e delle risorse nonché procedendo, ove possibile, al sezionamento degli impianti per ridurre l'utilizzo all'orario di effettivo necessario funzionamento;
- abbattimento delle rilevanti perdite idriche, evidenziate dai consumi *pro capite* fuori norma emersi nell'analisi statistica dei dati, con campagne di indagini diagnostiche e consequenziali interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria sulle tubazioni e sui serbatoi di accumulo idrico, utilizzando i fondi disponibili sui capitoli di bilancio, con risparmi sui consumi elettrici e termici;
- abbattimento dei consumi idrici mediante progettazione per l'installazione di impianti di recupero e riutilizzo di acque piovane e/o depurate e valorizzazione di eventuali pozzi attivi nei complessi demaniali, utilizzando i fondi disponibili sui capitoli di bilancio, con consequenziali risparmi sui consumi elettrici e termici.

Un'intensa e rilevante attività è stata coordinata per la progettazione e realizzazione di oltre 250 sale per videoconferenze giudiziarie (partecipazione al dibattito a distanza) in ben 62 istituti penitenziari ospitanti detenuti in regime di alta sicurezza, con investimenti per circa 3,5 milioni di euro; è stata inoltre progettata e realizzata, da personale tecnico dell'Amministrazione penitenziaria, la sala regia nazionale, in regime di amministrazione diretta, presso la sede della Scuola di Formazione e Aggiornamento del personale del Corpo e dell'Amministrazione penitenziaria di Via di Brava in Roma.

Da evidenziare anche l'attività di collaborazione del personale tecnico della Direzione generale del personale e delle risorse al programma di collaborazione internazionale *El PAcCTO*, in cui l'Italia è capofila nel settore penitenziario, con tre missioni internazionali in Perù, Panama ed El Salvador, con grande apprezzamento delle consulenze svolte per i Paesi latino americani visitati.

## **10. LE AZIONI INTRAPRESE E I RISULTATI OTTENUTI SUL VERSANTE DELLA RAZIONALIZZAZIONE DEI CONSUMI E DELL'EFFICIENTAMENTO ENERGETICO**

Già da svariati anni sono avviate, nell'ambito dell'edilizia penitenziaria, politiche per la

razionalizzazione e il contenimento dei consumi energetici delle strutture penitenziarie, mediante orientamenti progettuali che prevedano di dotare le strutture detentive di sistemi autonomi di produzione di energia elettrica e/o acqua calda sanitaria.

Particolare attenzione è stata posta sull'adeguamento delle centrali termiche presenti negli istituti del territorio della Repubblica, nonché sulla previsione di cappotti termici, sostituzione degli infissi, rifacimento delle coperture.

Al riguardo, l'Amministrazione penitenziaria ha aderito al progetto **POI ENERGIA FESR 2007-2013**, a cura e con fondi del Ministero dello sviluppo economico, realizzando impianti fotovoltaici, solari e termici negli istituti di Catanzaro, Rossano Calabro, Santa Maria Capua Vetere, Napoli Secondigliano, Foggia, Lecce, Agrigento e Augusta, nei quali, con la messa in funzione dei predetti impianti, sono state raggiunte consistenti diminuzioni nei consumi delle forniture di energia elettrica e gas metano.

Inoltre, sempre a cura del Ministero dello sviluppo economico, l'Amministrazione, nell'ambito del programma di interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della Pubblica Amministrazione centrale, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n.102/2014 e dell'art. 9, comma 1, del decreto ministeriale 16 settembre 2016, ha presentato, nel mese di luglio 2018, otto progetti relativi agli istituti di Agrigento, Benevento, Bergamo, Castrovillari, Oristano, Potenza, Spoleto e Vicenza. L'esame dei predetti progetti risulta attualmente in corso da parte degli Enti verificatori per l'accesso ai relativi finanziamenti.

Infine, a cura del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con parte delle risorse finanziarie scaturite dalla cessazione delle funzioni istituzionali dell'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie (c.d. Piano carceri), sono stati previsti in alcuni istituti penitenziari delle regioni Toscana e Umbria interventi finalizzati al contenimento energetico.

## **11. I PROGRESSI RAGGIUNTI NEL CAMPO DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, CON PRECIPUO RIFERIMENTO AL TRASFERIMENTO DEI DETENUTI STRANIERI VERSO I PAESI DI ORIGINE E ALLE POLITICHE DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELLA RADICALIZZAZIONE**

### **11.1 Trasferimento dei detenuti stranieri nel loro paese di origine**

L'Amministrazione penitenziaria, nel corso del 2018, ha offerto un notevole contributo alla crescita ed allo sviluppo del sistema denominato *EPIS – European Prison Information System*,

creato dall'associazione europea *EuroPris* e considerato dalle istituzioni europee (Consiglio d'Europa e Commissione Europea) uno strumento sempre più valido per la reciproca conoscenza dei sistemi penitenziari continentali. Il sistema *EPIS* è costituito da un *database* di informazioni, raccolte tramite un questionario, fornite da ogni Amministrazione penitenziaria appartenente all'Organizzazione in oggetto, relativamente a due aspetti principali: una parte dei quesiti riguarda la struttura del sistema penitenziario nazionale e la normativa che ne disciplina il funzionamento; la seconda parte, invece, richiede informazioni su ogni singolo istituto penitenziario. Dopo aver raccolto le informazioni necessarie, l'Amministrazione penitenziaria ha portato a termine la compilazione del questionario EPIS, relativamente alla parte generale sul sistema penitenziario nazionale. Quanto alla parte sui singoli istituti penitenziari, la compilazione del questionario per ogni istituto attualmente operante su tutto il territorio nazionale, pur avendo presentato diverse difficoltà di tipo pratico, è stata portata a compimento durante l'estate scorsa. Sono stati pertanto inseriti nel *database* di EPIS i dati di ben 187 istituti penitenziari del nostro Paese. La Direzione di *EuroPris* ha comunicato che il *database* in parola sarà oggetto di ulteriore sviluppo perché il sistema acquisisca sempre maggiore visibilità ed affidabilità.

La Direzione generale dei detenuti e del trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, cerca, altresì, di agevolare il trasferimento dei detenuti stranieri nel loro paese di origine, emanando direttive sul territorio nazionale per consentire un ricorso sempre più ampio alle procedure in argomento. Per quanto attiene all'aspetto relativo ai trasferimenti dei detenuti stranieri verso i loro paesi di origine, come è noto il Consiglio d'Europa, con l'approvazione della Convenzione di Strasburgo sul trasferimento delle persone condannate del 21 marzo 1983 (ratificata in Italia con la legge 25 luglio 1988 n.334), ha previsto un meccanismo di trasferimento che è rivolto a tutti gli Stati, anche quelli che non aderiscono al Consiglio d'Europa, per l'esecuzione delle sentenze nel Paese d'origine in cui i soggetti coltivano i propri interessi affettivi e lavorativi, per meglio perseguire la finalità rieducativa e il reinserimento sociale nel contesto di appartenenza degli stessi. Particolare attenzione è rivolta alle procedure di cui alla Decisione Quadro 2008/909/GAI, approvata dal Consiglio d'Europa, riguardante il "reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano le pene detentive o misure privative della libertà ai fini dell'esecuzione nell'Unione Europea" (recepita dall'Italia con decreto legislativo 7 settembre 2010, n.161), rivolto esclusivamente ai Paesi Membri dell'Unione europea firmatari. L'avvio di quest'ultima procedura avviene da parte degli Uffici matricola degli Istituti mediante l'invio agli uffici della Procura competenti della scheda

“Informazione e parere”<sup>2</sup> relativa al detenuto nei cui confronti dovrà essere avviata la procedura di trasferimento. Tale *iter* è stato oggetto della Lettera Circolare del 17.02.2016, ed è stato previsto l’inserimento dell’avvio di questa procedura direttamente nella banca dati SIAP/AFIS per monitorare il numero delle schede relativo ai trasferimenti dei detenuti stranieri, creando uno specifico applicativo finalizzato a tale scopo, inizialmente a uso interno, del Gruppo di Lavoro incardinato nella Direzione generale dei detenuti e del trattamento. Tale applicativo consente di avere contezza delle istanze presentate dai detenuti per poter eseguire la pena nei loro paesi di origine, il numero dei detenuti che si trovano, astrattamente, nelle condizioni per poter essere trasferiti e il numero di quelli che sono già stati trasferiti nei loro Paesi di origine. In data 20.09.2018, con lettera circolare n. 0294216 a firma del Capo del Dipartimento, il suddetto applicativo è stato reso consultabile anche ai referenti individuati per ogni Istituto penitenziario e Provveditorato regionale, onde consentire un monitoraggio su tutto il territorio nazionale.

L’Ufficio detenuti Media Sicurezza della Direzione generale dei detenuti e del trattamento, nell’ambito delle competenze relative all’esecuzione dei provvedimenti di estradizione, mandati di arresto europeo, trasferimenti ai sensi dell’Accordo Quadro n. 2008/909/GAI del Consiglio dell’Unione Europea, espulsioni, Convenzione di Strasburgo, accordi bilaterali Italia-Albania, Italia-Romania, collabora con il Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia – Interpol, attenendosi, nell’esecuzione dei trasferimenti, alle determinazioni delle Autorità che hanno emesso il provvedimento. Nel corso dell’anno 2018 sono stati disposti n. 451 trasferimenti di soggetti dall’Italia verso altri Stati; n. 75 estradizioni, n. 280 mandati di arresto europei, n. 6 Convenzione di Strasburgo, n. 90 Decisioni quadro 2008/909/GAI.

## **11.2 Politiche di prevenzione e contrasto della radicalizzazione**

Il fenomeno terroristico, come noto, essendo in continua evoluzione<sup>3</sup>, ha indotto l’Amministrazione penitenziaria a calibrare, di volta in volta, mirati allertamenti anche attraverso un’attenta valutazione dei processi operativi adottati dalle Direzioni degli Istituti per l’individuazione, in carcere, dei segnali di una radicalizzazione violenta che sempre più frequentemente prende avvio dalla pericolosa commistione tra la sofferenza per la privazione della libertà personale e l’errata rappresentazione di una tradizione culturale e religiosa.

---

<sup>2</sup> Scheda riassuntiva i dati salienti della situazione socio-familiare del detenuto e contenente il parere non vincolante dell’interessato.

<sup>3</sup> mutato non solo nelle manifestazioni di violenza, ma anche da un punto di vista embrionale ed aggregativo.

Per questo motivo, l'individuazione di un processo di radicalizzazione in corso e l'esatto riconoscimento del tipo di classificazione, costituisce il primo strumento utile per una più idonea attività di prevenzione (applicazione di misure specifiche, quali ad esempio l'espulsione dal territorio italiano) oppure di depotenziamento (o deradicalizzazione, perseguita attraverso progetti mirati realizzati da ogni sede penitenziaria caso per caso).

Non a caso occorre innanzitutto distinguere tra:

- soggetti detenuti per reati di terrorismo o di estremismo di natura politica-religiosa (*terroristi*);
- soggetti detenuti per altri reati (violazione legge stupefacenti, furti, etc), ma che condividono un'ideologia estremista e risultano carismatici nei confronti della popolazione detenuta (*leaders*);
- soggetti detenuti per altri reati (violazione legge stupefacenti, furti, etc), facilmente influenzabili all'ideologia estremista (*followers*).

Nel primo caso, l'inserimento nei circuiti di Alta Sicurezza (AS2), prevedendo la rigorosa separazione dalla restante popolazione detenuta, consente di prevenire l'indottrinamento e il reclutamento. In tale ottica, e per una migliore gestione di questi detenuti, il Nucleo Investigativo Centrale ha più volte rappresentato la necessità di una dislocazione in piccoli gruppi, non superiore a 10 unità. Analoga riflessione è stata sollecitata dal Comitato Analisi Strategica Antiterrorismo (C.A.S.A.).

Per quanto riguarda invece i soggetti appartenenti alla seconda categoria è indispensabile poter adottare tutte le misure più idonee a impedire che persone più fragili, *cd. followers*, siano radicalizzate, accettando opinioni di estremismo violento e prodromico al compimento di atti di terrorismo. Sul punto va evidentemente condiviso il pensiero, espresso anche a livello internazionale, secondo cui il corretto insegnamento della pratica religiosa, come pure l'innalzamento del livello culturale, costituiscono preminente lotta all'indottrinamento ideologico poiché sostegno allo sviluppo della personalità, soprattutto di quelle fragili sul piano culturale, familiare ed economico.

In questo contesto, e in considerazione dell'innalzamento della minaccia terroristica, il D.A.P. ha adottato, nel corso degli anni, avvalendosi del Nucleo investigativo centrale, una serie di misure di vigilanza, sorveglianza, osservazione e controllo, di natura preventiva, sempre più affinate, volte a contrastare il fenomeno.

Primo fra tutti, lo strumento dei cosiddetti *livelli di analisi*, un processo di valutazione che, prendendo avvio dalla segnalazione formulata dall'istituto penitenziario, in ordine a un



presunto percorso di radicalizzazione in corso, si rafforza con gli ulteriori accertamenti realizzati dal Nucleo Investigativo centrale, anche attraverso l'aggregazione dei dati disponibili e acquisiti attraverso le banche dati in uso. Le risultanze di questa aggregazione di dati ritorna alle singole Direzioni per il tramite dell'assegnazione, al detenuto in questione, di uno dei tre livelli di analisi di seguito descritti:

- *primo livello* - classificato ALTO - raggruppa i soggetti per reati connessi al terrorismo internazionale e quelli di particolare interesse per atteggiamenti che rilevano forme di proselitismo, radicalizzazione e/o di reclutamento;
- *secondo livello* - classificato MEDIO - raggruppa i detenuti che all'interno del penitenziario hanno posto in essere atteggiamenti che fanno presupporre la loro vicinanza alle ideologie jihadista e quindi, ad attività di proselitismo e reclutamento;
- *terzo livello* - classificato BASSO - raggruppa quei detenuti che, per la genericità delle notizie fornite dall'Istituto, meritano approfondimento per la valutazione successiva di inserimento nel primo o secondo livello ovvero il mantenimento o l'estromissione dal terzo livello.

Sulla base della predetta attribuzione, l'istituto penitenziario avrà cura di realizzare una specifica osservazione penitenziaria, rilevando periodicamente elementi inerenti alla vita intramuraria<sup>4</sup> e ai contatti con l'esterno<sup>5</sup> per la successiva analisi da parte del Nucleo investigativo centrale, i cui risultati, sono immediatamente condivisi, in un'ottica di cooperazione, oltre che con i vertici dell'Amministrazione penitenziaria, anche con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, l'Autorità Giudiziaria, qualora ci siano fatti di interesse investigativo e/o giudiziario, e con il Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo.

Contesto quest'ultimo che, grazie allo scambio informativo, consente al D.A.P. l'assunzione, ove esistenti, di ulteriori informazioni utili a calibrare i profili dei soggetti. L'importanza della strategia di condivisione si comprende se si pensa che, prima della partecipazione del D.A.P. al C.A.S.A., molte informazioni in materia erano di stretto appannaggio dell'Amministrazione penitenziaria e, non di rado, venivano scarcerati detenuti pericolosi senza l'opportuna notizia agli organi preposti al controllo del territorio. A oggi, grazie agli esiti del monitoraggio e al

---

<sup>4</sup> Relazione comportamentale redatta dal personale di Polizia Penitenziaria, Relazione di sintesi dell'area pedagogica, infrazioni disciplinari, ubicazione nella stanza detentiva, etc.

<sup>5</sup> Flussi di corrispondenza epistolare, somme di denaro inviate e/o ricevute, colloqui visivi e telefonici e pacchi postali.

dedicato protocollo<sup>6</sup>, gli Enti del C.A.S.A. sono informati prima della scarcerazione dei singoli soggetti.

In più, al fine di garantire gli interventi di competenza, le Direzioni degli Istituti trasmettono alla Prefettura, quale Autorità provinciale di Pubblica sicurezza, i dati relativi ai soggetti inseriti nei tre livelli di analisi con particolare riferimento al motivo del monitoraggio, alla posizione giuridica e al fine pena.

Nel periodo che precede la scarcerazione, inoltre, almeno un mese prima qualora possibile, o in caso di concessione di permessi premio o misure alternative alla detenzione, la D.N.A. e le Forze di Polizia del territorio, tra cui l'ufficio immigrazione delle Questure, vengono informati dell'imminente rimessione in libertà per l'adozione dei provvedimenti di pertinenza, tra i quali, la riservata vigilanza, l'avvio di attività tecniche preventive, l'espulsione, etc.

A riprova dell'efficacia delle strategie comunicative adottate, dal 1° gennaio 2018, sono stati espulsi, all'atto della loro scarcerazione, ben 79 detenuti ritenuti pericolosi, in un *trend* che registra una continua e costante crescita.

Va precisato che il monitoraggio<sup>7</sup> consiste in un'osservazione meramente empirica, attraverso la quale è possibile accertare l'eventuale adesione a idee estremiste nonché attuare procedure di *deradicalizzazione*<sup>8</sup> o depotenziamento.

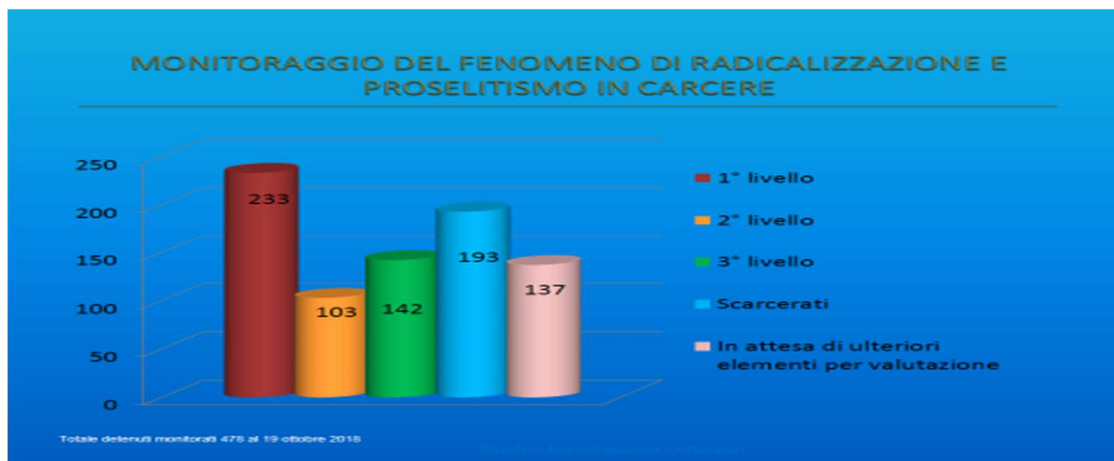
I soggetti sottoposti al monitoraggio, alla data del 19 ottobre 2018, sono complessivamente 478, di cui 233 sottoposti al 1° livello – Alto, 103 al 2° livello – Medio e 142 al 3° livello – Basso; provengono principalmente da Paesi quali Tunisia (27,70%), Marocco (26,07%) Egitto (5,91%) e Algeria (4,68%) e hanno, per buona parte, un'istruzione medio-bassa.

---

<sup>6</sup> Si tratta di un protocollo che è frutto di una costante e progressiva opera di elaborazione dei dati che consenta una comunicazione, in modo tempestivo, di quelli rilevanti.

<sup>7</sup> Le notizie di monitoraggio sono acquisite anche tramite l'applicativo n. 6 che, attraverso l'inclusione di nuovi campi informativi, rende possibile una analisi mirata e più approfondita del soggetto

<sup>8</sup> Ad esempio la Direzione Generale Detenuti può disporre il trasferimento per decontestualizzare il soggetto da un ambiente che possa aver favorito la sua radicalizzazione violenta, oppure l'area educativa può intensificare i colloqui con il soggetto coinvolgendo anche gli esperti ex art 80 L 354/75, etc.



In occasione dei vari attentati è stato istituito un protocollo operativo riservato che consente di allertare, in tempo reale, tutte le sedi penitenziarie, finalizzato alla sensibilizzazione del personale di Polizia penitenziaria nella prosecuzione dell'attività di osservazione e individuazione di eventuali segni di radicalizzazione o di proselitismo. I detenuti emersi in tale ambito come "facinorosi" vengono inseriti nel monitoraggio per aver mostrato adesione o compiacimento per gli attentati; analogamente, si procede per quei detenuti nelle cui camere detentive sono stati rinvenuti simboli riconducibili ai gruppi terroristici di *Al Qaeda* o dell'*Isis* o ad aggregazioni ad essi affiliati.

In tale ottica, a partire dal 2010, per rendere più incisivo e capillare il contrasto al fenomeno, sono stati predisposti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria anche specifici moduli di formazione.

Altro fondamentale presidio per la prevenzione del fenomeno terroristico è rappresentato dal controllo, da parte del N.I.C., dell'applicativo "*Terrorist Screening Center*", database contenente i nominativi dei soggetti ritenuti pericolosi e segnalati da 80 Paesi del mondo.

Infatti, attraverso la comparazione con i dati presenti nel sistema SIAP-AFIS, è possibile rilevare, in tempo reale, se un detenuto ritenuto estraneo al fenomeno, o un familiare che effettua colloqui visivi o telefonici con il ristretto, siano stati, in realtà, segnalati da un altro Paese come pericolosi.

Questo rappresenta un considerevole passo in avanti nello scambio di informazioni a livello internazionale.

## **12. LA COLLABORAZIONE PRESTATA AL GARANTE NAZIONALE DEI DETENUTI E AZIONI INTRAPRESE IN RELAZIONE AGLI ESITI CONOSCIUTI DELLE ATTIVITÀ DEL GARANTE**

Nell'ultimo anno sono pervenuti dal Garante nazionale delle persone detenute o private della libertà personale i rapporti relativi alla Casa circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino, agli istituti della regione Abruzzo e agli istituti della regione Campania.

Analogamente agli anni precedenti, è stata effettuata dall'Amministrazione penitenziaria una puntuale attività istruttoria, al fine di addivenire alla risoluzione delle questioni poste dal Garante nei citati rapporti.

**12.1** In particolare, un'attenzione mirata è stata posta alle articolazioni che ineriscono alla **salute della popolazione detenuta**. Ad esempio, nel reparto "Sestante" presso la Casa circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino - struttura che accorpa le funzioni di Articolazione per la salute mentale e Reparto di osservazione psichiatrica ex art 112 O.P., è stato effettuato un sopralluogo congiunto al fine di rimuovere la situazione non conforme alla normativa vigente anche a livello europeo.

Analogamente è stata posta sulla ristrutturazione dell'Articolazione per la salute mentale della Casa Circondariale di Teramo, ma tutta la sanità penitenziaria abruzzese è particolarmente attenzionata e sono evidenziati ottimi rapporti collaborativi con i vertici dell'Azienda sanitaria locale (Avezzano, Sulmona e L'Aquila).

Presso la Casa circondariale di Benevento è stato avviato un serrato confronto con la A.S.L. competente per una più efficace azione di tutela della salute dei detenuti.

Nondimeno, analoga attenzione è stata mostrata per la Casa circondariale di Napoli "Secondigliano".

**12.2** In tutti i contesti visitati sono state analizzate le problematiche inerenti ai lavori di **edilizia** o comunque connessi al mantenimento delle strutture esistenti. Nella Casa circondariale di Salerno notevole è risultata l'attività svolta dalla squadra M.O.F. che ha provveduto in economia e con manodopera detenuta ad ampliare le sale colloqui.

Per l'edilizia, anche in tutti gli istituti abruzzesi è fortemente attenzionata l'esigenza di mantenere le stanze detentive e i locali d'uso comune dei detenuti e si sono avviate procedure per procedere ai relativi adeguamenti spesso ritardati per carenza di fondi.

**12.3** In ordine all’aspetto relativo al **sovraffollamento** degli istituti di pena della regione Campania, si evidenzia che la competente Direzione generale ha interessato il Provveditorato regionale della Campania affinché provveda a una perequazione delle presenze dei detenuti appartenenti al circuito della “media sicurezza” in ambito del distretto, sfruttando in special modo i posti disponibili presso le Case di reclusione e le “custodie attenuate” insistenti nella regione. Dalla verifica tramite l’applicativo spazi detentivi (ASD) risulta, comunque, che i detenuti “media sicurezza”, allocati negli istituti penitenziari, sono ristretti nel rispetto dei requisiti previsti dalla Corte E.D.U. Nello specifico, la verifica delle condizioni detentive dei ristretti in termini di spazio minimo garantito, non fa registrare alcuna violazione dei parametri previsti.

Laddove il Garante abbia evidenziato criticità sia relative alle strutture che alla gestione detentiva, soprattutto nelle ipotesi di carenza di attività trattamentali adeguate al rispetto dei principi previsti dall’Ordinamento, l’Amministrazione ha chiesto agli istituti di attivare ogni più opportuna iniziativa al fine di favorire il reinserimento dei detenuti.

## **13. LA TRASPARENZA, CONTROLLI INTERNI E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

### **13.1 Anticorruzione**

Dall’analisi compiuta sui contenuti di 26 sessioni di *Focus group* è emersa la mappa del rischio al Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria. Dall’analisi della stessa si evince che il maggior numero di misure di prevenzione appartiene alle aree relative al personale e ai contratti, che sommano rispettivamente 65 e 54 misure di prevenzione (*cfr. Figura 1*). Tra queste due aree, quella dei contratti ha una maggiore incidenza di misure di prevenzione legate a eventi ad alto rischio corruttivo (14 eventi vs. 10) e a medio rischio corruttivo (30 eventi vs. 24). Solo l’area della previdenza, degli automezzi e della disciplina sono attualmente prive di eventi ad alto rischio; si segnala, altresì, che negli ambiti operativi della disciplina e della previdenza sono stati individuati solo eventi a basso rischio.

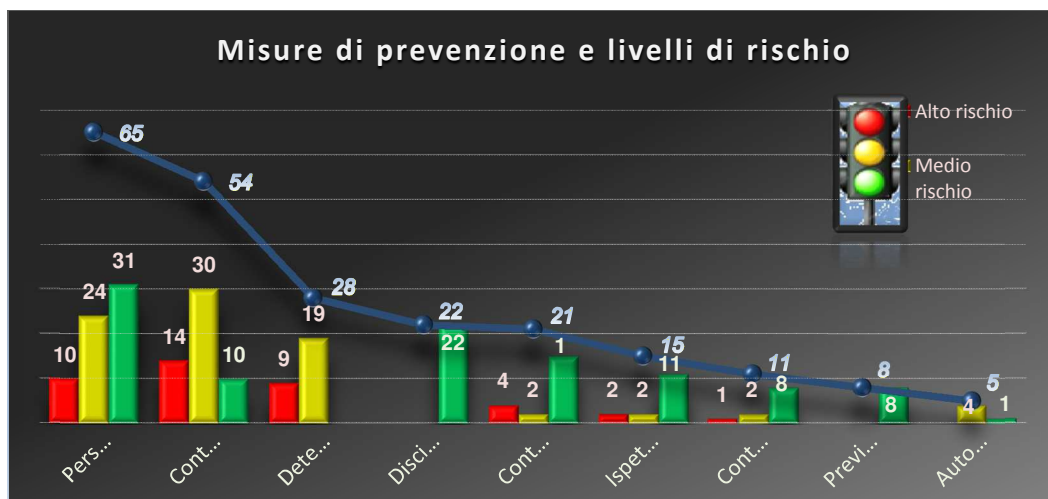


Figura 1

La misura di prevenzione della rotazione, principe tra le altre, ha suscitato particolare attenzione, facendo emergere ripetute perplessità. Valga qui accennare alla doppia prospettiva che le perplessità generali hanno assunto. Per un verso, la rotazione è difficile/sconsigliabile/inopportuna perché genera problemi o incontra difficoltà di attuazione. Per un altro verso, la rotazione è invece consigliabile in quanto favorisce una migliore gestione di alcuni processi di lavoro e una migliore ripartizione di carichi di lavoro; questo caso è particolarmente riferito ai direttori di istituto penitenziario che assolvono tipicamente al ruolo di R.U.P., cumulando questa funzione con tutti gli altri compiti del ruolo.

Dall'analisi dei dati estratti emerge che su 229 misure di prevenzione individuate, alcune delle quali valevoli per più eventi corruttivi, solo 32 agiscono con rotazione del personale (14%). Da una valutazione specifica (*cfr. Figura 2*), emerge che gli eventi ad alto rischio corruttivo – con annessa misura di prevenzione della rotazione – si trovano prevalentemente nell'area Contratti, nell'area Personale e nell'area a rischio specifico per l'Amministrazione penitenziaria, la Detenzione, con quattro misure.

In particolare, per ogni tre misure di prevenzione basate sulla rotazione, due appartengono alle aree Contratti e Personale (21 casi su 32 totali). Tale evidenza è conferma indiretta di quanto statuito dal legislatore che ha considerato dette aree tipicamente a rischio di corruzione nella Pubblica amministrazione.

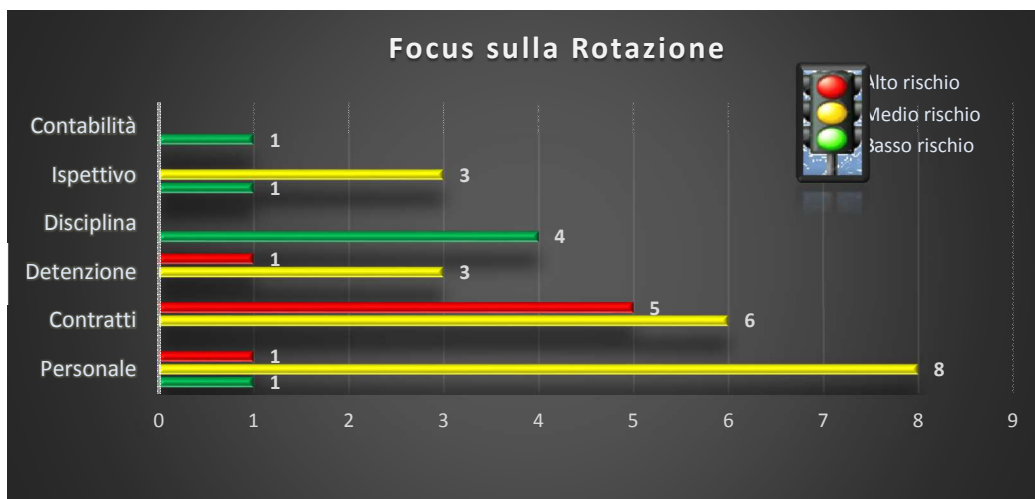


Figura 2

Un ultimo aspetto da segnalare è legato all'analisi dei fabbisogni, fase diagnostica che permette di cogliere le esigenze di ogni singola attività/sezione lavorativa. L'esigenza di porre attenzione all'analisi dei fabbisogni trae origine dalle problematiche ad *humus* corruttivo segnalate negli ambiti della programmazione di acquisto di beni, servizi, forniture e può – con le medesime finalità – potenzialmente essere applicata anche all'ambito della programmazione sul fabbisogno di risorse umane.

I partecipanti hanno sviluppato uno strumento di ausilio alla rilevazione di fabbisogni che hanno battezzato **Matrice di priorità** (in Figura 3). Si tratta di una matrice a doppia entrata, generata su ispirazione della Matrice di valutazione del rischio utilizzata per la valutazione del rischio e che, in questo caso, esita un ordine di priorità (dalla numero 1 all'*ennesima*)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Dove 3 significa bassa priorità o basso disagio generato se il bene o servizio non viene acquisito; 2 significa media priorità e medio disagio arrecato; 1 significa alta priorità e alto disagio arrecato se il bene o servizio non viene acquisito

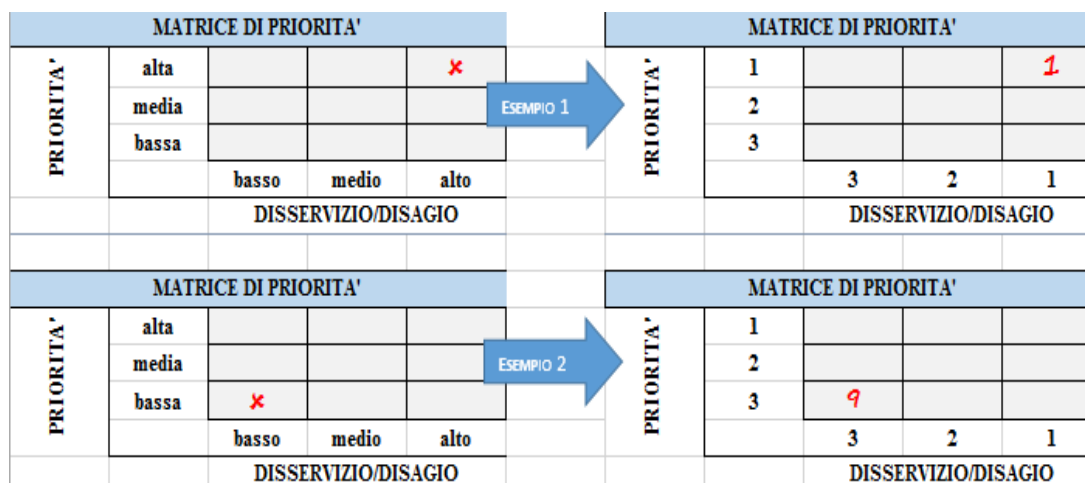


Figura 3

L'ordine di priorità dovrà indirizzare l'acquisizione di beni e servizi, così da facilitare, nel corso degli anni, una programmazione più efficace e che riduca la probabilità di acquisti "estemporanei" (che sono stati identificati dai partecipanti essere quelli più a rischio elusione della norma secondo il dettato del Codice degli appalti) o acquisti in danno di esigenze più fondamentali per lo svolgimento della *mission* istituzionale di articolazioni e sotto-articolazioni dipartimentali centrali e territoriali.

Altro risultato degno di nota è che sono emerse numerose misure di prevenzione che implicano processi di informatizzazione *ex novo* o processi già informatizzati ma valorizzati a fini preventivi – a significare la grande leva anticorruptiva che i processi di informatizzazione possono rappresentare.

Con riferimento alle misure generali di prevenzione della corruzione, sono state completate le tabelle relative alla mappatura dei processi e alle misure di prevenzione delle aree di rischio, come definitivamente riportato nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2018/2020, adottato con decreto ministeriale 22 febbraio 2018.

In tale ambito è stata definita quale area di rischio settoriale quella dei "Servizi penitenziari a contatto con la popolazione detenuta", che è stata inserita tra le "aree di rischio specifiche", strettamente connesse alla peculiarità del contesto in cui opera il Ministero della giustizia. L'identificazione degli eventi rischiosi collocati in tale contesto ha consentito di evidenziare i principali fattori di criticità e rischio connessi alla stretta e quotidiana vicinanza dei dipendenti del Comparto sicurezza dell'Amministrazione penitenziaria, per ovvie ragioni di servizio, a soggetti criminali.

Con decreto ministeriale 23 febbraio 2018 è stato adottato il Codice di comportamento dei



dipendenti del Ministero della giustizia che ha fatto seguito al d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, relativo al “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici”.

In ordine alla misura ordinaria di prevenzione costituita dalla rotazione del personale, a seguito del processo di rinnovamento organizzativo che ha interessato l’assetto logistico e le competenze del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, sono state esperite le procedure per il conferimento degli incarichi per i dirigenti contrattualizzati in applicazione del decreto ministeriale 15 maggio 2013.

Riguardo ai dirigenti penitenziari, in applicazione del decreto ministeriale 28 settembre 2016, sono stati conferiti gli incarichi superiori ex artt. 7 e 10 del decreto legislativo 63/2006. In sede di conferimento di incarico sono state acquisite le dichiarazioni di incompatibilità/inconferibilità. E’ in corso di imminente ultimazione la procedura per l’assegnazione degli incarichi di funzione dei dirigenti penitenziari di livello non generale. Entrambe le procedure sono state improntate a un criterio di rotazione nel rispetto dell’art. 10 del decreto legislativo 63/06, istitutivo della carriera dirigenziale penitenziaria.

Non emergono segnalazioni relative alla violazione dei divieti contenuti nell’art. 35 bis del decreto legislativo n. 165/2001 (partecipazione a commissioni e assegnazioni agli uffici di soggetti condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati di cui al Capo I, Titolo II, Libro II, c.p.).

In ordine alle sanzioni disciplinari irrogate al personale per fatti connessi a eventi corruttivi si riportano, di seguito, i dati distinti per comparto contrattuale e riassunti nella tabella che segue.

### Comparto Sicurezza

	art. 314 c.p.	art. 317 c.p.	art. 318 c.p.	art. 319 c.p.	art. 320 c.p.	art. 323 c.p.
Procedimenti penali pendenti	6	0	0	7	0	8
Procedimenti penali archiviati	0	0	0	0	0	0
Condanne	0	0	0	0	0	0
Assoluzioni	0	0	0	0	0	0
Procedimenti disciplinari pendenti	0	0	0	0	0	0
Destituzioni	4	1	0	2	0	0
Sospensioni	0	0	0	1	0	0
Non doversi procedere disciplinarmente	0	0	0	0	0	0
Demandate al Prap	0	0	0	0	0	0

### Comparto Funzioni Centrali

	art. 314 c.p.	art. 317 c.p.	art. 318 c.p.	art. 319 c.p.	art. 320 c.p.	art. 323 c.p.
Procedimenti penali pendenti	2	0	0	0	0	0
Non doversi procedere per intervenuta prescrizione	0	2	0	0	0	0
Condanne	1	0	0	0	0	0
Assoluzioni	0	0	0	0	0	0
Procedimenti disciplinari pendenti	0	0	0	0	0	0
Licenziamenti	0	0	0	0	0	0
Sospensioni dal servizio	0	0	0	0	0	0
Non doversi procedere disciplinarmente	0	0	0	0	0	0
Procedimento disciplinare sospeso per penale	2	0	0	0	0	0

Tra le principali misure di prevenzione della corruzione deve essere annoverata anche la formazione del personale. La Direzione generale della formazione, anche in relazione all'attuazione del piano annuale della formazione 2018, include i temi della prevenzione della corruzione e della trasparenza nella Pubblica Amministrazione tra le discipline formative. I programmi formativi sul tema hanno ripercorso i contenuti dei corsi organizzati dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione con i relativi docenti, qualificati esperti e professori ordinari. La Direzione generale della formazione inoltre, autorizza i dirigenti e i funzionari dell'Amministrazione alla partecipazione dei corsi generici e specifici sulla materia anticorruzione e trasparenza programmati dalla Scuola Nazionale delle Amministrazioni.

In ordine al c.d. *pantouflage* ex art. 53, comma 16 ter del decreto legislativo 165/05, relativo al

divieto per i dipendenti pubblici che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali di svolgere attività lavorative nei 3 anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego presso i soggetti privati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi assunti dal dipendente stesso, la clausola è stata inserita nei provvedimenti di cessazione dal servizio del personale a qualsiasi titolo.

### 13.2 Trasparenza

La trasparenza amministrativa, intesa come conoscenza diffusa delle informazioni e dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, con riferimento sia all'organizzazione che al loro funzionamento, è considerata strumento di prevenzione della corruzione.

Il decreto legislativo 25 marzo 2016, n. 97, ha introdotto numerose modifiche al decreto legislativo n. 33/2013 in materia di pubblicità e trasparenza, ampliando, in particolare, l'ambito soggettivo di applicazione e introducendo il cosiddetto **accesso civico generalizzato**.

Con provvedimento del 16 febbraio 2018 sono state emesse dal Ministero, su proposta del Gruppo di lavoro interdipartimentale, le linee guida operative concernenti le modalità di presentazione, trattazione e decisione delle richieste di accesso civico generalizzato (c.d. FOIA - Freedom of Information Act), introdotto dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, di modifica del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Con riguardo all'ampliamento degli obblighi di trasparenza, l'ANAC si è espressa condividendo le possibili ricadute che la pubblicazione di taluni dati riguardanti il comparto difesa-sicurezza potrebbero comportare e, con atto di segnalazione n. 6 del 20 dicembre 2017 (delibera n. 1301/2017), ha suggerito la modulazione di alcune disposizioni attraverso l'inserimento, del decreto legislativo n. 33/2013, dell'art. 37 bis, rubricato "Forze di polizia, forze armate e amministrazione penitenziaria", che rimette alle singole amministrazioni di comparto l'individuazione annuale, mediante propri atti, dell'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione del decreto legislativo n. 33/2013 in tema di obblighi di pubblicazione, al fine di contemperare i medesimi con le esigenze di sicurezza nazionale, interna ed esterna.

Pertanto, nell'ambito del tavolo di lavoro istituito con le amministrazioni del Comparto sicurezza-difesa, è stato condiviso lo schema di disegno di legge recante "Delega al Governo per l'adozione di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 29 maggio 2017, nn. 94 e 95 in materia di revisione dei ruoli e riordino delle carriere del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia" ed è stato richiesto l'ampliamento delega ai fini dell'inserimento nel decreto n. 33/2013 dell'articolo 37 bis "Forze di polizia, forze armate e amministrazione

penitenziaria”, diretto a contemperare gli obblighi di pubblicità in relazione alla peculiarità dei compiti di settore.

E’ in fase conclusiva il progetto con il Dipartimento della Funzione Pubblica denominato *Open Government Partnership*, terzo piano d’azione - Trasparenza Istituti penitenziari, destinato all’implementazione della trasparenza in ambito penitenziario. Il progetto, successivamente condiviso con il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, permetterà la messa a sistema con le banche dati degli applicativi e delle informazioni già in uso al D.A.P., e fornirà il *database* da cui estrapolare informazioni univoche e di interesse interno e pubblico

#### **14. LE NUOVE POLITICHE DELLA FORMAZIONE DELLA POLIZIA PENITENZIARIA, ANCHE CON RIFERIMENTO ALLA PREVENZIONE DELLA RADICALIZZAZIONE ALL’INTERNO DELLE CARCERI**

Relativamente alle politiche della formazione del Corpo di polizia penitenziaria, nel corso dell’anno 2018 sono stati programmati i seguenti corsi:

- 173° corso di formazione per 1346 allievi agenti del Corpo di Polizia penitenziaria 28 dicembre 2017 - luglio 2018;
- 2° corso di formazione iniziale per 976 allievi viceispettori interni del Corpo di Polizia penitenziaria 10 settembre 2018 – marzo 2019;
- 2° corso di formazione iniziale per 30 allievi ruoli tecnici del Corpo di Polizia penitenziaria 20 ottobre 2017 - ottobre 2018;
- 174° corso di formazione per 246 allievi agenti del Corpo di Polizia penitenziaria 12 novembre 2018 - maggio 2019;
- corso di formazione al “tutoring”, due edizioni da 30 partecipanti ciascuna;
- corso di formazione per il personale di Polizia penitenziaria neoassunto e assegnato agli istituti penali per minorenni della giustizia minorile (30 unità, due edizioni di due settimane ciascuna);
- corso di formazione iniziale per 7 istruttori cinofili antidroga del Corpo di Polizia penitenziaria (giugno - dicembre 2018);
- corso di aggiornamento interprofessionale per istruttori di difesa personale, di tiro e di guida (due edizioni da 45 partecipanti ciascuna).

Sul tema della radicalizzazione, la sperimentazione dei corsi avviati per il tramite del progetto *Train Training*, consentirà, al termine, di “mettere a sistema” dei *curricula* formativi dedicati che saranno inseriti nella programmazione annuale.

## 15. LE POLITICHE DEL PERSONALE DIRIGENZIALE, CIVILE E DEL CORPO DELLA POLIZIA PENITENZIARIA

### 15.1 Personale dirigenziale e civile

A seguito del processo di riforma recato dal d.P.C.M. 15 giugno 2015 n. 84, l'Amministrazione penitenziaria è stata protagonista di rilevanti trasformazioni organizzative. In tale contesto, ha assunto un particolare rilievo il trasferimento di competenze, relativamente alla materia delle misure alternative e alle sanzioni sostitutive della detenzione in carcere, in capo al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, con la conseguente ivi assegnazione del personale già appartenente ai ruoli dell'Amministrazione penitenziaria.

Il Regolamento di riorganizzazione ha dato corso, inoltre, al ridimensionamento delle articolazioni centrali e territoriali dell'Amministrazione, prevedendo la riduzione degli uffici dirigenziali generali istituiti presso la sede centrale e la riduzione dei Provveditorati regionali, con la soppressione delle sedi di Ancona, Genova, Perugia, Pescara e Potenza.

Sono stati ridotti, inoltre, i posti di funzione dirigenziale non generale prevedendo, tra l'altro, l'accorpamento degli istituti penitenziari ubicati nella città di Alessandria, Ancona, Brescia, Civitavecchia e Reggio Calabria. Ciò ha comportato una complessa opera di riorganizzazione e riallocazione delle risorse, nonché molteplici criticità gestionali.

Il citato regolamento ha previsto, in attuazione del piano di *spending review* e di altri vincoli normativi vigenti, un'ulteriore riduzione delle dotazioni organiche prevedendo, per il personale delle aree funzionali, un contingente organico di 4.689 unità e per le qualifiche dirigenziali un contingente complessivo di 345 unità (dato tabellare iniziale pari a complessive 9.929 unità di cui al d.P.C.M. 4/10/2000). Il dettaglio dei dati riguardanti gli organici delle qualifiche dirigenziali e del personale delle aree funzionali è riportato nella **Tabella 3**.

Relativamente al personale delle qualifiche dirigenziali, le carenze organiche sono state segnalate sia per i dirigenti di Area 1, per l'eventuale avvio di procedure concorsuali, sia per la sollecita definizione del regolamento di accesso alla carriera dirigenziale penitenziaria. La carenza organica del ruolo dei dirigenti penitenziari necessita di soluzioni di intervento, in considerazione dei compiti e responsabilità loro attribuite dall'Ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria, recepito con il decreto legislativo n. 63/2006. Infatti il ruolo dei dirigenti di istituto penitenziario registra attualmente uno scoperto pari a 11,67%, con una presenza effettiva di 265 dirigenti a fronte di una previsione organica di n. 300 unità.

Al riguardo, si ritiene utile segnalare che sono in fase di imminente ultimazione le procedure per il conferimento degli incarichi non superiori per n. 253 posti di funzione.

**Tabella 3**

**DOTAZIONI ORGANICHE DIRIGENTI E PERSONALE CIVILE  
(ad ottobre 2018)**

<i>Dotazione organica complessiva del personale dirigente e delle aree funzionali</i>		
<b><i>Qualifiche dirigenziali</i></b>	<b><i>Organico</i></b>	<b><i>Presenti</i></b>
Dirigenti generali penitenziari	16	15
Dirigenti istituti penitenziari	300	265
Dirigenti di Area 1	29	27
Totale qualifiche dirigenziali	345	307
<b><i>Aree funzionali</i></b>		
Terza area	2.219	1.826
Seconda area	2.377	2.228
Prima area	93	82
Totale aree	4.689	4.136
<b><i>Totale generale</i></b>	<b><i>5.034</i></b>	<b><i>4.443</i></b>

Anche per il personale del Comparto funzioni centrali, la situazione operativa degli istituti penitenziari presenta profili di precarietà. L'organico nazionale della citata categoria presenta, allo stato, una carenza di 553 unità, con una scopertura organica complessiva pari a 11,79 %. La situazione dei ruoli organici di tale personale è particolarmente avvertita in alcune aree del centro nord Italia e investe principalmente le professionalità dell'area trattamentale, contabile e tecnica.

Con d.P.C.M. 10 ottobre 2017 sono state autorizzate procedure concorsuali per 31 unità del Comparto funzioni centrali relative a vari profili professionali. Nell'ultimo anno sono stati espletati tre dei concorsi pubblici autorizzati. Sono altresì state completate le procedure di progressione economica del personale interno per complessivi 718 posti.

E' di tutta evidenza che la copertura degli organici è propedeutica a iniziative di ottimizzazione e razionalizzazione delle risorse sul territorio oltre che essere essenziale per sopperire alle molteplici problematiche che contraddistinguono il complesso sistema penitenziario.

Si segnala, a tale riguardo, che è in corso di predisposizione il piano triennale dei fabbisogni di personale per il periodo 2019 - 2021 in cui saranno evidenziate, per ciascun anno, le carenze e le conseguenti necessità assunzionali sia del personale delle qualifiche dirigenziali sia del

personale del Comparto funzioni centrali.

## **15.2 Corpo di Polizia penitenziaria**

La Direzione generale del personale e delle risorse, nell'ultimo anno, ha redatto i provvedimenti concernenti l'applicazione del decreto legislativo 29 maggio 2017 n. 95 recante "*Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*". L'attuazione del decreto legislativo costituisce il completamento dell'unitaria attuazione dei principi di delega sulla riorganizzazione degli stessi Corpi di polizia, conseguente alla razionalizzazione e al potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia. La revisione dei ruoli delle Forze di polizia permette di realizzare un organico modello che migliori la funzionalità dell'organizzazione per rendere più efficace tutto il sistema, ai fini dell'espletamento dei compiti istituzionali, nell'ambito della razionalizzazione delle medesime Forze.

Per quanto riguarda l'arruolamento di nuovo personale, sono stati espletati quattro concorsi pubblici per allievo agente, per complessivi 1.438 posti.

Inoltre nell'anno 2018 un numero di 1.331 allievi agenti hanno frequentato e terminato il corso di formazione con l'immissione in servizio e 977 unità di personale, selezionate con concorso interno, sono state avviate al corso di formazione per la nomina alla qualifica di vice ispettore del Corpo, la cui conclusione è prevista nel mese di marzo 2019. Insieme ai provvedimenti di mobilità ordinaria collegata all'assegnazione dei nuovi allievi agenti, gli uffici centrali hanno provveduto a emettere provvedimenti di distacco del personale di Polizia penitenziaria presso:

- Città giudiziaria di Roma e di Napoli (rispettivamente 43 e 49 unità);
- Uffici Giudiziari del territorio della Repubblica (51 unità);
- Procure, Tribunali, Uffici e Tribunali di Sorveglianza (67 unità);
- Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (248 unità, distaccate e successivamente stabilizzate);
- Uffici centrali dipartimentali (225 unità distaccate e stabilizzate);
- Nucleo investigativo centrale (29 unità stabilizzate);
- U.S.Pe.V. Via Arenula (proroga distacco per 156 unità, per le quali sono in corso le procedure di stabilizzazione);
- Provveditorati regionali dell'Amministrazione (434 unità stabilizzate).

Per quanto riguarda il ruolo direttivo del Corpo di polizia penitenziaria, sono in atto le procedure

di interpello straordinario per la copertura di posti di comando.

### **15.3 Benessere psicologico e contenimento del disagio lavorativo**

Con riferimento all'attività, trasversale a tutte le categorie di personale, relativa al rafforzamento delle iniziative indirizzate al benessere psicologico e al contenimento del disagio lavorativo ai fini della prevenzione del rischio *burn out*, è stato firmato, in data 11 settembre 2017, il rinnovo del Protocollo d'Intesa stipulato dall'Amministrazione con il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi nel 2013.

L'iniziativa si propone di rafforzare le attività di assistenza e protezione sociale realizzate dall'Amministrazione nei confronti del proprio personale<sup>10</sup> con l'offerta organica e qualificata di prestazioni psicologiche e psicoterapeutiche sul territorio nazionale a tariffe agevolate per tutto il personale dipendente, senza distinzione di appartenenza contrattuale, in servizio e in congedo, come anche per i rispettivi familiari e conviventi.

Viene prevista, inoltre, la possibilità di concordare fra i Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria e i Consigli regionali dell'Ordine degli psicologi, l'organizzazione di convegni e conferenze divulgative in favore del personale su temi riguardanti il benessere psico-sociale e la prevenzione del disagio lavorativo.

Su impulso impresso dal Capo del Dipartimento con circolare dell'agosto 2018 (*Servizio per la prevenzione del suicidio rivolto al personale di Polizia penitenziaria*), sono in via di organizzazione iniziative territoriali. Si segnalano, a tale riguardo, le interlocuzioni stabilitesi tra il Provveditorato regionale per la Toscana e l'Umbria e il Consiglio dell'Ordine degli psicologi di Firenze in vista dell'istituzione di un "servizio per la prevenzione del suicidio" rivolto al personale di Polizia penitenziaria. Anche il Provveditorato di Roma ha avviato i necessari contatti con le sedi regionali degli Ordini degli psicologi ed è attivamente impegnato nella verifica della disponibilità alle auspiccate intese. Inoltre, a seguito di un grave episodio di infanticidio, occorso nel settembre 2018 presso la Casa circondariale femminile "Germana Stefanini" di Rebibbia, il personale della struttura ha segnalato e manifestato disagi psicologici. Considerata la contingenza e la necessità di una sollecita risposta alla domanda di supporto psicologico esplicitamente posta dalla Direzione dell'Istituto, il Provveditorato di Roma ha

---

<sup>10</sup> Cfr. circolare 6 febbraio 2009, n. GDAP 49427 recante "Benessere organizzativo e misure di contrasto del disagio lavorativo del personale dell'Amministrazione penitenziaria" e direttive dei Ministri pro tempore in tema di "Valorizzazione delle Risorse Umane".



prontamente attivato ulteriori canali di cooperazione interistituzionale con la Direzione generale dell'A.S.L. Roma 2, grazie ai quali il personale del Polo di Rebibbia potrà avvalersi di supporto psicologico individuale, per mezzo dei servizi territoriali del Dipartimento di Salute Mentale. Inoltre, presso la Casa circondariale femminile "Germana Stefanini" è stato costituito un gruppo di supporto psicoterapeutico che effettuerà, con le unità di personale che vorranno aderire, incontri quindicinali della durata di due ore ciascuno per almeno due mesi.

...

***Integrazione dati  
al 31/12/2018 – 3/1/2019***

**Dipartimento Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione statistica**

**Popolazione detenuta per regione di detenzione, cittadinanza e sesso, numero di detenuti in regime di 41 bis,  
capienza regolamentare degli Istituti penitenziari e tasso di affollamento**

**Situazione al 31/12/2018 - Dati desunti dal Sistema Informativo Siap/Afis**

Regione	Capienza regolamentare		Cittadinanza			Sesso			Di cui detenuti in regime di 41 bis		
	totale	tasso di affollamento (*)	italiani	stranieri	totale detenuti	donne	uomini	totale detenuti	donne	uomini	totale detenuti
ABRUZZO	1.640	120	1.624	349	1.973	90	1.883	1.973	10	153	163
BASILICATA	413	135	487	72	559	15	544	559			0
CALABRIA	2.734	103	2.192	613	2.805	56	2.749	2.805			0
CAMPANIA	6.142	125	6.652	1.008	7.660	380	7.280	7.660			0
EMILIA ROMAGNA	2.805	127	1.700	1.854	3.554	146	3.408	3.554	0	66	66
FRIULI VENEZIA GIULIA	480	134	373	268	641	33	608	641	0	17	17
LAZIO	5.256	124	3.910	2.624	6.534	438	6.096	6.534	0	90	90
LIGURIA	1.128	131	686	788	1.474	67	1.407	1.474			0
LOMBARDIA	6.226	136	4.796	3.698	8.494	462	8.032	8.494	0	97	97
MARCHE	897	104	615	314	929	22	907	929			0
MOLISE	270	143	259	128	387	0	387	387			0
PIEMONTE	3.976	113	2.389	2.089	4.478	162	4.316	4.478	0	111	111
PUGLIA	2.322	157	3.129	517	3.646	157	3.489	3.646			0
SARDEGNA	2.706	80	1.465	694	2.159	34	2.125	2.159	0	87	87
SICILIA	6.497	100	5.334	1.135	6.469	162	6.307	6.469	0	1	1
TOSCANA	3.146	108	1.719	1.687	3.406	114	3.292	3.406			0
TRENTINO ALTO ADIGE	506	79	127	273	400	22	378	400			0
UMBRIA	1.334	107	847	584	1.431	72	1.359	1.431	0	110	110
VALLE D'AOSTA	181	122	68	153	221	0	221	221			0
VENETO	1.922	127	1.028	1.407	2.435	144	2.291	2.435			0
<b>Totale nazionale</b>	<b>50.581</b>	<b>118</b>	<b>39.400</b>	<b>20.255</b>	<b>59.655</b>	<b>2.576</b>	<b>57.079</b>	<b>59.655</b>	<b>10</b>	<b>732</b>	<b>742</b>
<b>% sul totale detenuti</b>			<b>66,0%</b>	<b>34,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>4,3%</b>	<b>95,7%</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,2%</b>

## DETENUTI

Il **totale dei detenuti** presenti negli istituti del territorio nazionale, alla data del 3 gennaio 2019, è di **59657** di cui 57076 uomini e 2581 donne con un **tasso di sovraffollamento** totale pari a 126,84.

Per quanto riguarda i detenuti sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41 bis co. 2 O.P., alla data del 3 gennaio 2019, si rimanda al seguente prospetto.

### **Soggetti sottoposti al regime detentivo speciale ex art. 41 bis co. 2 O.P.**

Numero			
Detenuti		Internati	
736		6	
Uomini	Donne	Uomini	Donne
726	10	6	0

## **IL NUMERO E LA DISTRIBUZIONE SUL TERRITORIO NAZIONALE DELLE ARTICOLAZIONI TUTELA SALUTE MENTALE (ATSM) DIVISO PER REGIONI**

Ad oggi, sul territorio nazionale, le ATSM sono presenti in 36 istituti penitenziari, comprendono 47 sezioni per un totale di 303 camere detentive disponibili e alla data del 3.1.2019 sono presenti n. 318 detenuti. Si allega il prospetto nazionale delle ATSM aggiornato al 3.1.2019 (fonte AFIS monitoraggio applicativo n. 29).

Si segnala, altresì, che il numero dei posti letto disponibili riportato nello schema allegato potrebbe risultare solo indicativo, infatti, le ATSM sono caratterizzate da una gestione prevalentemente sanitaria, che potrebbe richiedere la permanenza del paziente in camera singola, anche se a più posti, riducendo in tal modo la capacità recettiva di quella sede. Infatti, il numero dei detenuti presenti nelle ATSM – 318 - è di poco superiore al numero delle camere disponibili – 303 - e risulta distante dal numero di posti letto – 448 - determinato in conformità ai criteri adottati da questa Amministrazione<sup>11</sup>.

Inoltre, il numero dei pazienti che possono essere presi in carico dalla ATSM dipende anche dall'organizzazione del presidio sanitario della ATSM.

Infine, alcune ATSM svolgono attività sanitarie limitate all'esecuzione dei provvedimenti ai sensi dell'art. 112 del DPR 230/2000, non disponendo degli spazi e delle risorse, soprattutto sanitarie, da dedicare alle attività cliniche, nonché a percorsi terapeutici e riabilitativi per l'esecuzione dei provvedimenti ex art. 111 commi 5 e 7 del DPR 230/2000 e art. 148 c.p.

Comunque, è in corso di implementazione uno strumento informatico di monitoraggio delle ATSM sul territorio nazionale, l'applicativo n. 29 del Sistema Afis Giustizia, allo scopo di disporre in tempo reale delle informazioni relative a tali strutture.

Ad oggi, le ATSM risultano operative nei seguenti 29 istituti penitenziari: Torino, Genova, Pavia, Monza, Belluno, Verona, Reggio Emilia, Piacenza, Bologna, Ascoli Piceno, Spoleto,

---

<sup>11</sup> Con riferimento alla capienza delle ATSM, si precisa che – come per tutte le camere di pernottamento degli istituti penitenziari - questa è calcolata secondo il criterio nazionale, ben più elevato rispetto a quelli elaborati sia dal Comitato per la Prevenzione della Tortura, sia dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Infatti, la capienza regolamentare italiana è determinata in 9 mq per una camera singola, più 5 mq per ogni ulteriore posto (ad es. 14 mq per due reclusi, 19 mq per tre). Dal canto suo, il Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura e delle Pene o Trattamenti Inumani o Degradanti (CPT) promuove uno *standard auspicabile* consistente in 6 mq per una singola, ai quali vanno aggiunti 4 mq per ogni ulteriore posto (10 mq la doppia, 14 mq la tripla e così via). La Corte Europea dei Diritti Umani, infine, individua in 3 mq *pro capite* la superficie minima al di sotto della quale – nelle camere a più posti - si integra una “forte presunzione” di trattamento inumano o degradante.

Livorno, Roma Rebibbia N.C., Roma Rebibbia Reclusione, Roma Regina Coeli, Civitavecchia Femminile, Pescara, Benevento, Napoli Secondigliano, Pozzuoli Femminile, Salerno, Sant'Angelo dei Lombardi, Santa Maria Capua Vetere, Lecce, Reggio Calabria, Catanzaro, Barcellona Pozzo di Gotto, Palermo Pagliarelli, Cagliari.

Devono essere attivate ATSM nei 7 istituti penitenziari di seguito indicati: Padova, Firenze Sollicciano, Velletri, Vasto, Campobasso, Teramo, Viterbo.

### **LE ATTIVITA' DI IMPULSO ALL'ATTIVAZIONE DELLE ATSM DA PARTE DELLA DGGT**

Nel corso dell'anno 2018, la Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento ha predisposto un programma di visite in alcuni istituti penitenziari per la verifica della migliore utilizzazione delle ATSM già operative o per l'eventuale apertura di nuove sezioni per la tutela della salute mentale.

In particolare, sono stati visitati gli istituti penitenziari di Reggio Emilia, di Palermo Pagliarelli, di Padova, di Livorno, di Firenze Sollicciano, di Lanciano.

L'obiettivo è di armonizzare le attività sanitarie, con le azioni trattamentali e le esigenze di sicurezza.

### **LE PATOLOGIE TRATTABILI E LA CAPACITA' TERAPEUTICA IN BASE ALLE DOTAZIONI E AL PERSONALE DISPONIBILI**

La conoscenza delle patologie dei detenuti presenti nelle A.T.S.M. è limitata al personale del Dipartimento di Salute Mentale competente, trattandosi di dati nelle disponibilità del Servizio Sanitario Nazionale.

In ordine alla dotazione di personale medico e sanitario addetto alle ATSM e alla capacità di cura, si fa presente che anche questo aspetto attiene alle competenze delle Regioni e delle Aziende Sanitarie Locali, che procedono in autonomia alla definizione del presidio sanitario.

## PERSONALE

Situazione complessiva del **personale del Corpo di polizia penitenziaria** aggiornata in data 2 gennaio 2019:

- Dotazione organica prevista n. **41202**
- Personale effettivo in servizio effettivo n. **36545**
- Totale di unità mancanti n. - **4657**
- Tassodi scopertura pari al **-11,30%**

Situazione complessiva delle **qualifiche dirigenziali** e del **personale delle aree funzionali** alla data del 1 gennaio 2019:

<b>Qualifica dirigenziale</b>	<b>Organico</b>	<b>Presenti</b>	<b>Unità mancanti</b>	<b>Scopertura organica</b>
Dirigenti generali penitenziari	16	16	0	0,00
Dirigenti istituti penitenziari	300	263	37	12,33
Dirigenti di Area 1	29	27	2	6,90
<b><i>Totale qualifiche dirigenziali</i></b>	<b><i>345</i></b>	<b><i>306</i></b>	<b><i>39</i></b>	<b><i>19,23</i></b>
<b>Aree funzionali</b>				
Terza area	2219	1795	424	19,11
Seconda area	2377	2195	182	7,66
Prima area	93	81	12	12,90
<b><i>Totale aree</i></b>	<b><i>4689</i></b>	<b><i>4071</i></b>	<b><i>618</i></b>	<b><i>13,18</i></b>