

OGGETTO: Relazione sul Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Si forniscono i seguenti elementi e notizie in forma sintetica circa i principali settori e le più significative attività dell'Amministrazione penitenziaria, con accenno alle linee di intervento seguite nell'anno 2005 e nel corso della presente legislatura.

CONTESTO ORGANIZZATIVO

Va segnalato, in via preliminare, che a seguito della riforma e del mutato contesto organizzativo introdotto dal D.P.R. 6.3.2001 n. 55 ("regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia") e del conseguente D.M. 22.1.2002 ("riordino del D.A.P.") questo Dipartimento ha dovuto, da subito, provvedere ad organizzare e avviare, sotto il profilo logistico e funzionale, una serie di Uffici e Servizi, in gran parte, del tutto nuovi o ricostituiti con diverso livello ed attribuzioni: in particolare la Direzione Generale per il Bilancio e della Contabilità, la Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna, l'Ufficio del Contenzioso, il Servizio di Controllo di Gestione (istituito ai sensi del d.l.vo n. 286/1999) e, a livello territoriale, gli stessi n. 16 Provveditorati Regionali, elevati a livello di dirigenza generale con il decreto legislativo del 21.5.2000, n. 146. Nell'ambito dei provvedimenti organizzativi, va, tra gli altri, particolarmente menzionato il perfezionamento, nel 2004, del D.M. istitutivo presso questo Dipartimento dell'Ufficio per la Sicurezza Personale e per la Vigilanza al fine di consentire la partecipazione del personale del Corpo di polizia penitenziaria all'UCIS presso il Ministero dell'Interno, ai sensi dell'art. 2, commi 5 e 6, del D.L. n. 83/2002 convertito con legge n. 133/2002. Di detto Ufficio, con P.C.D. del 14.7.2005, è stato anche varato l'assetto organizzativo ed operativo.

PROBLEMATICHE DEL PERSONALE - COPERTURA DELLE PIANTE ORGANICHE

Nell'ambito del settore, quale momento di assoluto rilievo nell'azione di potenziamento delle risorse sotto il profilo organizzativo e funzionale va innanzitutto citata la recente approvazione della legge 27.7.2005 n. 154, recante "Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria", che ha riconosciuto la specificità professionale e le peculiari funzioni svolte dal personale preposto alla direzione degli istituti penitenziari, degli uffici locali per l'esecuzione penale esterna, degli ospedali psichiatrici giudiziari.

A seguito dell'entrata in vigore di detta legge (decorrenza 16 agosto 2005) l'Amministrazione ha già potuto provvedere a nominare n. 233 neo dirigenti (di cui n. 176 dirigenti di istituto penitenziario, n. 46 dirigenti di uffici locali di esecuzione penale esterna, n. 11 dirigenti medici) riducendo drasticamente la vacanza dell'organico ad uno scoperto pari a meno del 20% (organico complessivo attuale n. 385 unità, con 75 vacanze pari ad uno scoperto del 19,48%).

Per quanto concerne il restante personale delle aree funzionali, l'organico complessivo ammonta a n. 9640 unità. L'attuale situazione registra ancora un quadro di precarietà (specie per talune figure professionali quali educatori e personale di area contabile), che tocca una carenza complessiva di oltre n. 2900 unità, pari ad uno scoperto del 31%. L'obiettivo strategico per il 2006 è quello rivolto alla copertura degli organici nonostante le difficoltà operative e i blocchi delle assunzioni nel tempo riproposti dalle varie leggi di bilancio. Ad ogni buon conto, il testo del d.d.l. per la finanziaria 2006, in corso di approvazione da parte del Parlamento, prevede, allo stato, la possibilità per questa Amministrazione di continuare ad avvalersi del personale assunto a contratto a tempo determinato entro il limite di spesa di 6 milioni di euro.

In ordine a tale personale, si precisa che nell'anno 2004 sono state assunte n. 176 unità, per le quali per il 2005 si è proceduto al rinnovo dei relativi rapporti contrattuali. Sempre per quanto concerne il personale delle aree funzionali, le assunzioni dall'esterno a tempo indeterminato hanno riguardato complessivamente n. 206

unità (n. 10 nel 2005, 16 nel 2004, 30 nel 2003, 150 nel 2001). Nel corso del 2004 erano state altresì completate le procedure di riqualificazione per oltre n. 1100 operatori.

Polizia Penitenziaria

Nel corso del 2005 sono stati assunti n. 165 vice commissari del ruolo direttivo del Corpo di polizia penitenziaria, avviati al corso di formazione dal 25.9.2005 presso la Scuola di Catania. In attuazione del D.P.R. 7.9.2005, entro il 31.12.2005 si sta provvedendo all'assunzione di ulteriori n. 70 unità, di cui n. 32 di sesso femminile. Nel corso del 2004 erano stati incorporati n. 464 agenti ausiliari nonché complessivi ulteriori n. 1500 agenti in forza di specifica autorizzazione intervenuta per il D.A.P. con D.P.R. 25.8.2004.

La professionalità e l'immagine del Corpo di polizia penitenziaria sono state riconosciute con l'istituzione del Servizio Cinofili, istituito con D.M. 17.10.2002 e del Reparto a Cavallo, istituito con D.M. 18.11.2003. Inoltre è stato rilanciato il Servizio Navale ed è stata istituita una scuola velica presso la base navale del Golfo di Napoli, nonché un Nucleo sommozzatori per la verifica dei lavori di carena nonché degli ormeggi per la sicurezza delle unità navali e del personale. E' stata altresì programmata la costituzione della Fanfara a Cavallo del Corpo di polizia penitenziaria in forza dell'apposita previsione della stessa nell'ambito del nuovo regolamento della Banda musicale del Corpo, di cui questo Dipartimento ha curato la predisposizione e che è tuttora all'esame dell'Ufficio Legislativo del Ministero.

Vanno poi citati i risultati di assoluto risalto degli atleti del Corpo di polizia penitenziaria inseriti nel Gruppo Sportivo Fiamme Azzurre; tra i tanti basti da ultimo citare i 2 titoli mondiali individuali (con Vera Carrara nel ciclismo su pista e con Claudia Corsini nel pentathlon moderno) ottenuti nel 2005, nonché il titolo iridato a squadre e quello individuale nella Coppa del Mondo di tiro a volo conseguito da Giovanni Pelliolo e l'argento mondiale nel judo ottenuto da Francesco Brujere. E', tra l'altro, recentissima l'acquisizione nel Gruppo Sportivo del Corpo di n. 11 campionesse nelle varie discipline, di assoluto valore nazionale e mondiale; tra esse basti citare Carolina Kostner, stella del pattinaggio sul ghiaccio, portabandiera italiana ai prossimi Giochi Olimpici di Torino 2006. La Kostner peraltro esordirà proprio all'Olimpiade come atleta della polizia penitenziaria.

DETENUTI

Alla data del 30.11.2005, a fronte di una complessiva capacità ricettiva regolamentare di n. 45490 posti*, si è registrata una presenza di detenuti di n. 60483, di cui 57564 uomini e 2919 donne, di cui n. 44 ristrette con bimbi al seguito. Il trend di crescita della popolazione detenuta – tranne un picco in calo nel dicembre 2003 – è stato in costante aumento, (n. 55275 al 31.12.2001, n. 55670 al 31.12.2002, n. 54237 al 31.12.2003, n.56068 al 31.12.2004). I detenuti stranieri ammontano a n. 20177 (pari al 33% del totale), con provenienza prevalente dal Marocco (4274), Albania (3007), Tunisia (2108), Romania (1829). Il numero degli stranieri è nel corso della Legislatura costantemente aumentato, a partire dalla cifra di n. 16294 al 31.12.2001 fino al dato attuale.

Le espulsioni disposte ai sensi della legge n. 189/2002 (c.d. Bossi-Fini) sono state n. 1038 nel 2004 e n. 1161 nel 2003, con maggioranza di espulsi di origine albanese, rumena e sudamericana. Al 1° semestre 2005 – ultima rilevazione statistica disponibile – le espulsioni sono state 613, mentre nel corrispondente semestre del 2004 e del 2003 erano state rispettivamente n. 530 e 600. I soggetti scarcerati ai sensi della legge n. 207/2003 sono stati, dall'entrata in vigore della legge al 30.4.2005, n. 8230.

Per quanto attiene alla posizione giuridica, la popolazione detenuta attuale è così distribuita: 36757 definitivi, 22568 imputati (13001 in attesa di 1° giudizio, 6777 appellanti, 2790 ricorrenti) e 1158 internati.

In sede di gestione di detenuti appartenenti a particolari categorie, sono stati ridefiniti i circuiti di alta sicurezza, dei collaboratori di giustizia, dei soggetti ad elevato indice di vigilanza, e soprattutto quello dei detenuti sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41 bis O.P. A seguito della sopravvenuta legge di riforma

* la rilevazione della capienza è riferita al 31.12.2005

di detto regime, si è proceduto alla ricerca di nuovi spazi detentivi anche ottimizzando quelli già esistenti, compatibilmente con le risorse disponibili. Si è ampliato in particolare il ricorso al sistema della videoconferenza, anche per gli esami universitari dei detenuti 41 bis previo accordi stipulati con diversi atenei (Università di Milano, Roma, "La Sapienza", Roma "Lumsa", Napoli "Federico II" e Palermo).

SANITA' PENITENZIARIA

Nel periodo di riferimento in ogni istituto è stato assicurato il principio della continuità assistenziale, sulla base di uno specifico modello organizzativo di assistenza medica individuato in base al criterio del numero di detenuti presenti.

Sono stati perseguiti, attraverso la realizzazione di appositi PEA, gli obiettivi della:

- modifica dell'assistenza specialistica attraverso la telemedicina
- realizzazione di reparti di osservazione psichiatrica di cui all'art. 112 D.P.R. 230/2000 in ogni Provveditorato
- terapia anti-HIV in carcere condotta in collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità e con vari Istituti Universitari di Malattie Infettive
- tutela dei detenuti disabili (Parma e Bari)

Di particolare rilievo, il progetto, in corso di realizzazione del 2004, denominato DAP-PRIMA, per tossicodipendenti in fase di convalida degli arresti nel corso del rito direttissimo, nonché il progetto "Iceberg", concernente lo studio epidemiologico sulle patologie croniche correlate alla tossicodipendenza in carcere. Per il 2006 sono programmati ulteriori 3 progetti destinati ai ristretti tossicodipendenti: "Ordinaria Riabilitazione" incentrato sull'obiettivo del supporto durante la fase di recupero fino al reinserimento in società; "Liberi Dentro" che sarà realizzato presso l'ICAT di Giarre; "I.R.I.S. - Insieme per il recupero sociale" realizzato presso l'ICAT di Castelfranco Emilia, diretto sia ai tossicodipendenti che agli alcooldipendenti.

Nel periodo 2001-2005 sono stati attuati i seguenti servizi e strutture sanitari:

apertura sala operativa presso il C.D.T. di Roma Regina Coeli; dotazione al C.D.T. di Pisa della T.A.C.; apertura, in collaborazione con le regioni Lombardia e Lazio, dei reparti ospedalieri presso le ASL di Milano S.Paolo, Roma Pertini e Viterbo Belcolle; attivazione di n. 15 reparti di osservazione psichiatrica in altrettanti istituti ex art. 112 R.E. O.P.; ripristino e potenziamento dei C.D.T. di Parma e Bari, con particolare attenzione alla creazione di posti letto attrezzati per disabili, palestre, piscine e reparti per paraplegici; progettazione avanzata del nuovo CDT annesso all'istituto di Perugia-Capanne.

LAVORO - ATTIVITA' TRATTAMENTALI

Sin dal 2004, è stato avviato in via sperimentale un progetto per la pubblicizzazione e la vendita sul web di prodotti artigianali realizzati dai detenuti all'interno degli istituti, in modo da favorirne la vendita all'esterno permettendo un guadagno per i detenuti nel rispetto comunque delle norme sulla contabilità carceraria.

Per quanto concerne l'istruzione, al di là dei numerosi corsi di alfabetizzazione e di scuola media inferiore e superiore, sono stati attivati negli anni, e risultano tuttora funzionanti, poli universitari a Torino, Alessandria, Prato, Padova, Sassari, Catanzaro, Lecce, Pescara e Reggio Emilia.

Di particolare risalto è il programma denominato "Recupero del patrimonio ambientale", assai significativo nell'ambito dell'opera a favore del sociale e per il reinserimento trattamentale dei ristretti, utilizzando mano d'opera detenuti a basso fine pena e d'intesa con gli Enti Locali. Un piano organizzativo avviato nel 2004 a Verbania ha trovato poi seguito in numerose altre realtà. Alla fine del 2004 il programma è culminato con la "Settimana dell'Ambiente" con interventi in ben 13 Provveditorati e con il coinvolgimento complessivo di circa 1000 detenuti.

Nel solco di tale iniziativa, sono stati poi stipulati protocolli d'intesa a lunga durata con numerosi altri comuni e regioni: Piemonte (C.C. Verbania) 18 mesi di lavoro per 40 detenuti; Piemonte (C.C. Torino) 12 mesi di lavoro per 150 detenuti; Piemonte (C.C. Alessandria e C.C. Novara); Lombardia (il PRAP ha stipulato protocolli biennali con il comune di Milano, provincia di Milano, provincia e comune di Varese, comuni di Bergamo, Brescia, Lodi, Bollate e Voghera, regione Lombardia); ulteriori protocolli nelle regioni Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia, Triveneto, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

Va anche citato il protocollo sottoscritto l'8.6.2004 tra il Ministero della Giustizia e il Ministero dell'Ambiente, per la realizzazione sull'isola di Pianosa di una serie di interventi di recupero e ripulitura ambientale con mano d'opera di detenuti in permesso o lavoratori all'esterno; analogo progetto è allo studio per l'isola dell'Asinara.

Almeno una sintetica menzione meritano altresì le seguenti iniziative realizzate a decorrere dal 2002 e a tutto il 2005: "Progetto Argo", concernente nell'accudimento di cani randagi in carcere, con 45 istituti coinvolti e con l'impiego di n. 600 detenuti; "Progetto un libro, una voce", in cui i detenuti leggono e registrano libri, per donare gli stessi audiolibri a persone non vedenti, ipovedenti e analfabeti (98 istituti coinvolti, con circa 1000 detenuti impiegati a titolo di volontariato).

Ulteriori dati utili sulla popolazione detenuta:

- costo medio detenuto anno 2004: € 131,67
- evasioni da istituti: anno 2001 n. 13, anno 2002 n. 13, anno 2003 n. 22, anno 2004 n. 18, anno 2005 n. 11 (dato al 30.6.2005)
- suicidi: anno 2001 n. 69 (presenza media n. 55275), anno 2002 n. 52 (presenza media n. 55670), anno 2003 n. 57 (presenza media n. 54230), anno 2004 n. 52 (presenza media n. 56387), al 15.12.2005 n. 53 casi
- decessi naturali: anno 2001 n. 108, anno 2002 n. 108, anno 2003 n. 100, anno 2004 n. 104, al 15.12.2005 n. 112 casi
- per quanto concerne l'area penale esterna, a tutto il 1° semestre 2005 risultano essere stati seguiti dagli Uffici locali di esecuzione penale esterna i seguenti casi:

a) affidamento in prova al servizio sociale	n. 19385
b) affidamento in prova tossicodipendenti e alcooldipendenti	n. 5514
c) detenzione domiciliare	n. 10661
d) semilibertà	n. 2710

totale n. 38270

EDILIZIA PENITENZIARIA - ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI

Dal 2001 ad oggi sono entrati in funzione i seguenti nuovi istituti: Caltagirone C.C. (2002), Castelvetro C.C. (2002), S. Angelo dei Lombardi C.C. (2004), Laureana di Borrello C.R. (2004), Perugia C.C. (2005), Spinazzola C.C. (2005), Ancona Barcaglione C.R. (di recente consegna e che entrerà in funzione nel 2006). E' in fase di completamento la nuova casa di reclusione di Reggio Calabria per una capienza di 200 posti. A seguito di interventi di ristrutturazione generale è stata riattivata nel 2004 la C.C. di Lecco, mentre sarà riattivata nel gennaio 2006 la C.R. di Noto. E' stata anche ultimata la ristrutturazione di 2 edifici della C.R. di Castelfranco Emilia, che ne hanno permesso l'utilizzazione, a decorrere dal marzo 2005, a custodia attenuata per tossicodipendenti. All'inizio del 2005 è stata anche attivata la Scuola di formazione di S. Pietro in Clarenza (CT), istituita con D.M. 8.9.2003. Nel marzo 2005 è stata anche inaugurata la nuova sezione giudiziaria presso la C.C. di Pescara, sezione ad alto livello di automazione. Nel 2002, rilevanti interventi di ristrutturazione avevano anche permesso l'attivazione della Scuola di formazione di Aversa.

Dei 25 nuovi istituti previsti in programma, ne risultano allo stato finanziati in totale n. 13, e precisamente n. 9 con fondi del Ministero delle Infrastrutture (è in corso la costruzione della C.C. di Rieti, mentre per le altre 8 opere è in fase avanzata la progettazione, con previsione di appalto a breve termine), n. 2 (Varese e Pordenone) con il piano straordinario di cui alla legge n. 259/2002 con la procedura della locazione finanziaria, n. 2 (Trento e Bolzano) con i fondi delle rispettive Province Autonome. Parte del finanziamento della legge n. 259/2002 è stata destinata all'ampliamento della C.R. di Milano Bollate, i cui lavori sono stati già appaltati.

Il piano straordinario di cui alla citata legge n. 259/2002 contempla anche un programma di permuta di vecchi complessi già dismessi: tale operazione per conto del Demanio è stata affidata alla Patrimonio S.p.A.; la realizzazione dei nuovi istituti con i fondi ricavati sarà a cura della DIKE Aedifica, società all'uopo costituita.

Per fronteggiare il grave problema del sovraffollamento è stato approntato un rilevante programma di interventi di adeguamento e risanamento delle strutture esistenti: nel 2005 sono stati recuperati, a livello nazionale, circa 1200 posti, mentre altri 3000 posti si prevede possano essere resi disponibili a seguito dei lavori in corso. Un ulteriore incremento di circa 1500 posti è allo stato ipotizzabile con il programma di opere inserito nei prossimi esercizi finanziari.

Da ultimo si segnala che sono state realizzate n. 8 caserme per il personale di polizia penitenziaria con gli stanziamenti disposti con la legge n. 597/1996.

L'amministrazione penitenziaria dispone di un totale di n. 4364 automezzi, di cui n. 824 a targa civile e n. 3540 con targa della polizia penitenziaria; nel 2004 si è proceduto all'acquisto di n. 327 automezzi, di cui n. 167 destinati per traduzioni e piantonamenti e n. 160 per altri servizi istituzionali. Nel 2005 si stanno per ultimare le procedure per l'acquisto di altri n. 88 automezzi, di cui n. 40 per traduzioni e piantonamenti e n. 48 per gli altri servizi.

Gli impegni economici sostenuti per l'acquisto di materiali di armamento, vestiario ed equipaggiamento per il Corpo ammontano nell'ultimo quadriennio a circa 22 milioni di euro per anno.

BILANCIO. Informatizzazione e riduzione delle economie e residui passivi

Grandi progressi nella gestione del bilancio e dei processi contabili in generale sono stati ottenuti in virtù dell'acquisizione da parte del D.A.P. del sistema informativo di contabilità gestionale - SICOGE - per l'Amministrazione centrale e per i Provveditorati regionali, la cui funzionalità è stata già ampiamente sperimentata.

L'accelerazione e lo snellimento dei processi amministrativi e dei flussi finanziari ha consentito di migliorare la gestione e di ridurre il fenomeno della formazione dei residui passivi. I dati contabili a consuntivo per l'esercizio finanziario 2004 evidenziano il consolidamento del trend positivo, che ha visto crescere la capacità dell'Amministrazione penitenziaria di utilizzare le risorse finanziarie a disposizione e quindi di ridurre il fenomeno della formazione di economie di bilancio rispetto agli esercizi precedenti (per le economie in conto competenza si è passati dal 12% del 2001 al 3,7% del 2004; per le economie di cassa dal 33% del 2001 al 9% del 2004).

- Notevolissimo incremento si è registrato nel corso della Legislatura nel settore della relazioni internazionali, che hanno visto il Dipartimento relazionarsi con successo sempre crescente con amministrazioni penitenziarie e giudiziarie europee ed extraeuropee. Recentissimo l'apprezzato corso di formazione per funzionari dell'Iraq tenutosi presso la Scuola di Verbania nell'ambito del progetto Eujust. Anche nel 2005 è continuata la missione in Kosovo, nell'ambito delle Nazioni Unite, del contingente di polizia penitenziaria, il cui apporto è stato ed è grandemente apprezzato per l'ausilio e la professionalità

dimostrati nell'ambito del programma in corso per la riorganizzazione del sistema penitenziario di quel Paese.

Nel mese di novembre 2004, questo Dipartimento ha curato, con grande apprezzamento ed unanime riconoscimento, l'organizzazione della Conferenza ad hoc, convegno annuale dei Capi delle Amministrazioni penitenziarie europee, tenutosi nell'occasione a Roma e che di regola si svolge a Strasburgo. Sono intervenute ben n. 45 delegazioni di altrettanti Stati europei.

- Un cenno particolare merita altresì l'attività compiuta dall'Ufficio per l'Attività Ispettiva del Dipartimento, che a decorrere dal gennaio 2002 è stato riorganizzato e reimpostato sulla scorta del D.M. di riordino del 22.1.2002. Nel periodo considerato, l'Ufficio predetto ha curato l'effettuazione di n. 91 visite ispettive ordinarie generali presso gli istituti e servizi penitenziari, nonché numerose altre specifiche o a carattere straordinario; la stessa articolazione ha poi soprattutto curato l'attività di polizia giudiziaria per il perseguimento dei reati in ambiente penitenziario su delega della competente autorità giudiziaria. Nel periodo le deleghe di indagine ricevute dall'autorità giudiziaria sono state n. 201, a testimonianza del grande apprezzamento e riconoscimento della qualità e dell'efficienza della collaborazione fornita dall'Ufficio nel settore.

- Nell'ambito delle iniziative tese alla migliore sinergia interistituzionale, dal luglio 2001 sono stati sottoscritti protocolli di intesa a carattere generale in tutte le materie dell'esecuzione penale, con le seguenti regioni: Lombardia (marzo 2003); Veneto (aprile 2003 rinnovo); Calabria (giugno 2003); Basilicata (ottobre 2004). Sono in attesa di sottoscrizione il protocollo con la regione Sardegna ed il rinnovo con la regione Lazio.

- Nel campo delle relazioni sindacali, a seguito del recepimento dell'Accordo Sindacale per le Forze di Polizia ad ordinamento civile, questa Amministrazione ha sottoscritto in data 24.3.2004 l'Accordo Nazionale Quadro di Amministrazione (contratto di 2° livello) nonché gli Accordi sulla distribuzione dei fondi per l'incentivazione dei servizi istituzionali. Per quanto riguarda il comparto ministeri, nel corso del 2005 la partecipazione delle OO.SS. è cresciuta sia in termini di personale associato che di sigle rappresentative. Negli anni 2004 e 2005 il D.A.P. è stato chiamato dal Dipartimento della Funzione Pubblica a fornire la propria collaborazione per l'approntamento di un manuale sulle prerogative sindacali nell'ambito del FORUM della P.A.

- Grande incremento è stato poi dato alle attività di comunicazione e di diffusione all'esterno dell'immagine e dell'impegno dell'Amministrazione nei diversi settori: la rivista "Le due città" ha raggiunto da ultimo la tiratura di n. 40.000 copie. L'altra rivista di carattere scientifico e di approfondimento normativo "Rassegna penitenziaria e criminologica" è diramata in circa n. 2.000 esemplari.