Secondo l'art. 27, comma 3, della Costituzione italiana "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato". Il detenuto all'interno del mondo carcerario deve essere considerato come "persona", dotata di bisogni ed esigenze specifiche, e in tal senso va tutelato. Il legislatore afferma che la finalità del trattamento è la promozione di un processo di modificazione degli atteggiamenti che sono di ostacolo a una costruttiva partecipazione sociale in modo da raggiungere l'obiettivo finale, individuato con il "reinserimento sociale".

L'art. 15 dell'Ordinamento penitenziario individua gli elementi a cui ricorrere ai fini del reinserimento sociale indicando che "il trattamento del condannato e dell'internato é svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia".

Il lavoro riveste fondamentale importanza quale elemento di riabilitazione e reintegrazione sociale del detenuto. La società e l'ordinamento giuridico gli attribuiscono centralità, come si ricava dai principi fondamentali della Costituzione. Le disposizioni dell'ordinamento penitenziario in materia di lavoro danno piena attuazione a quanto previsto costituzionalmente; lo svolgimento di un'attività produttiva da parte del detenuto si traduce in una maggiore consapevolezza delle proprie capacità e della coscienza del proprio ruolo sociale, oltre che in una forma di sostentamento economico, fornendo al detenuto anche capacità professionali spendibili all'esterno per competere nel mercato occupazionale e assolvendo a una funzione di prevenzione. Secondo quanto disposto nell'ordinamento penitenziario il lavoro in carcere:

- *non deve avere "carattere affittivo";*
- *deve essere remunerato;*
- *è obbligatorio per i condannati e per i sottoposti alle misure di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro, mentre "i sottoposti alle misure di sicurezza della casa di cura e custodia e dell'ospedale psichiatrico giudiziario possono essere assegnati al lavoro quando questo risponda a finalità terapeutiche";*
- *ha finalizzazione rieducativa, poiché "l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale";*
- *deve essere oggettivamente assegnato, attraverso l'esplicitazione di criteri di carattere oggettivo per redigere le graduatorie sulla cui base vengono distribuiti i posti di lavoro disponibili all'interno e all'esterno dell'istituto, indipendentemente dal fatto che siano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria o di terzi.*

Il lavoro penitenziario si svolge prevalentemente secondo tre diverse modalità:

- *il lavoro domestico, alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria e finalizzato all'espletamento dei servizi d'istituto;*

- *il lavoro su base industriale, consistente nelle cosiddette lavorazioni, organizzate e gestite dall'amministrazione penitenziaria o da imprenditori esterni;*
- *il lavoro al di fuori dell'istituto penitenziario, attraverso l'ammissione al beneficio del lavoro all'esterno (art. 21), o alle misure alternative della semilibertà (art. 48) e dell'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47).*

In ottemperanza al dettato costituzionale per il quale "la Repubblica cura l'elevazione e la formazione professionale dei lavoratori" (art. 35, comma 2), il legislatore, ha previsto che negli istituti penitenziari debba essere favorita ad ogni modo la partecipazione a corsi di formazione professionale (art. 20 L. 354/2000), al fine di consentire a quei soggetti che volessero acquisire specifiche abilità e cognizioni professionali, di poterlo fare nonostante la restrizione della libertà personale. Tutto ciò affinché il periodo di detenzione trascorra utilmente come momento di formazione e preparazione professionale, in modo da acquisire competenze da spendere all'esterno e avere più occasioni di reinserimento nella società.

In considerazione di ciò all'art. 20, comma 16, L. 354/2000 si prevede l'istituto del tirocinio retribuito per quei "soggetti che non abbiano sufficienti cognizioni tecniche" e che, pertanto, non possono essere direttamente ammessi al lavoro prevedendo l'obbligo di retribuzione ex lege.

La famiglia è presente nell'ordinamento penitenziario soprattutto come "soggetto verso cui il detenuto ha diritto di rapportarsi". Una disposizione normativa che contribuisce al mantenimento dei rapporti esistenti, è rappresentata dalla scelta del luogo di esecuzione della pena o della misura di sicurezza che, in linea di principio, deve essere stabilito "nell'ambito della regione di residenza" o, qualora ciò non sia possibile, in "località prossima" (art. 30, D.P.R. 230/2000); per questo ultimo caso il testo di legge prevede che i trasferimenti vengano disposti anche per motivi familiari, o che comunque sia sempre favorito il criterio di destinare i soggetti in istituti prossimi alle residenze delle famiglie (art. 42, commi 1 e 2, L. 354/1975) in modo da non rendere difficoltosi i contatti con i congiunti e, in particolare, le visite e i colloqui. All'art. 14-quater, comma 5, L. 354/2000, si ribadisce il concetto che i trasferimenti devono determinare il "minimo pregiudizio possibile... per i familiari", anche quando si tratti di soggetti sottoposti al regime di sorveglianza particolare ex art. 14-bis L. 354/2000. In questa prospettiva, quelli familiari si configurano tra i principali "interessi umani" che il trattamento rieducativo tende a sostenere (art. 1, D.P.R. 230/2000).

7.2.2 Evoluzione delle principali dimensioni per il periodo 2005-2011

Gli istituti penitenziari in funzione nel 2011 sono 206 (159 case circondariali, 39 case di reclusione, 2 case di lavoro e 6 ospedali psichiatrici giudiziari). Al 31 dicembre 2011 la popolazione carceraria presente è pari a 66.897 detenuti; dal 2005 al 2011 si è assistito a un incremento dei detenuti del 12,4 per cento accompagnato da una diminuzione del personale di polizia penitenziaria impiegato del 5,7 per cento. Nel 2006, mediante l'applicazione della legge 31 luglio 2006, n. 241 relativa alla concessione di indulto, la popolazione carceraria diminuisce del 34,4 per cento rispetto all'anno precedente, alleggerendo la pressione demografica che nei

precedenti anni aveva afflitto il sistema penitenziario italiano. La situazione è poi tornata a essere critica negli ultimi anni, anche a causa di un non adeguamento della capienza delle carceri rispetto al fabbisogno richiesto dal sistema giudiziario (Tavola 7-2). Alle carenze di risorse, che non permettono un immediato adeguamento delle strutture, si è poi cercato di sopperire di recente attraverso la modifica delle modalità di esecuzione delle pene che permettono una minore presenza di detenuti negli istituti (decreto legge 22 dicembre 2011, n. 211, recante *Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri,* convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 17 febbraio 2012, n. 9).

Periodicamente il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria effettua una ricognizione sulle condizioni delle strutture penitenziarie secondo la scala di giudizio *"Scadente, mediocre, discreta, buona, ottima",* che in maniera sintetica rappresenta le carenze strutturali (sanabili attraverso operazioni di manutenzione ordinaria e/o straordinaria, o dismissione delle strutture inadeguate) al fine del miglioramento della qualità di vita del detenuto.

Tavola 7-2 Istituti penitenziari. Personale di polizia penitenziaria e detenuti presenti al 31/12. Anni 2005-2011.

Anno	Numero di istituti	Unità di personale di polizia penitenziaria	Detenuti presenti al 31/12	Variazione percentuale rispetto all'anno precedente	
				Unità di personale di polizia penitenziaria	Detenuti presenti al 31/12
2005	205	36.453	59.504	-	-
2006	206	36.473	39.005	0,1	-34,4
2007	208	36.307	49.975	-0,5	28,1
2008	206	35.819	58.127	-1,3	16,3
2009	206	35.258	64.791	-1,6	11,5
2010	207	34.639	67.961	-1,8	4,9
2011	206	34.387	66.897	-0,7	-1,6
variazione percentuale periodo 2005-2011				-5,7	12,4
variazione percentuale media annua				-1,0	-2,0

Fonte: Ministero della giustizia. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Se si considerano, oltre al giudizio sulle condizioni, anche l'epoca di consegna della struttura al sistema penitenziario, si osserva che la situazione è rimasta pressoché invariata dal 2005 al 2011; è il risultato di anni in cui si è potuto intervenire con la sola manutenzione ordinaria per carenza di risorse finanziarie. Nel 2005 il 57,6 per cento della popolazione carceraria soggiorna in strutture di epoca successiva agli anni '70 e in ottime condizioni; la percentuale, in presenza di un incremento della popolazione di riferimento, scende nel 2011 al 54,8 per cento denunciando un peggioramento generale della qualità della vita dei detenuti. Nel periodo considerato è aumentata la quota di detenuti in strutture con condizioni buone a svantaggio della quota in condizioni ottime (Tavola 7-3a e Tavola 7-3b). Si osserva comunque un lento abbandono dell'uso di strutture di epoca precedente al 1900, che risultano aver ospitato il 15,2 per cento della popolazione carceraria nel 2005 e il 14,2 per cento nel 2011, con una diminuzione della quota di detenuti soprattutto in strutture mediocri. Tale andamento

è in parte il frutto della semplice dismissione in anni recenti di alcune vecchie carceri sostituite con strutture di nuova costruzione[15].

L'art. 4 del D.L. 211/2011 ha disposto l'autorizzazione di spesa di 57,3 milioni di euro, per il potenziamento, la ristrutturazione e la messa a norma delle strutture penitenziarie. Tali risorse dovrebbero contribuire a un miglioramento delle condizioni generali del sistema penitenziario.

Tavola 7-3a Istituti penitenziari. Popolazione carceraria presente per condizione e epoca di consegna della struttura. Anno 2005. Composizione percentuale.

Condizione della struttura	Epoca di consegna della struttura				Totale
	precedente al 1900	compresa tra il 1900 e il 1949	compresa tra il 1950 e il 1974	successiva al 1974	
Scadente	2,6	1,5	-	0,3	4,4
Mediocre	8,6	6,6	-	0,3	15,4
Discreta	2,5	4,7	2,6	0,1	9,8
Buona	1,5	2,8	2,3	5,8	12,4
Ottima	-	-	0,4	57,6	57,9
Totale	**15,2**	**15,5**	**5,3**	**63,9**	**100,0**

Fonte: Ministero della giustizia. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Tavola 7-3b Istituti penitenziari. Popolazione carceraria presente per condizione e epoca di consegna della struttura. Anno 2011. Composizione percentuale.

Condizione della struttura	Epoca di consegna della struttura				Totale
	precedente al 1900	compresa tra il 1900 e il 1949	compresa tra il 1950 e il 1974	successiva al 1974	
Scadente	2,4	1,7	-	0,5	4,6
Mediocre	7,9	7,1	-	0,3	15,3
Discreta	2,3	4,6	2,8	0,1	9,9
Buona	1,5	2,9	4,6	5,9	14,9
Ottima	-	-	0,5	54,8	55,3
Totale	**14,2**	**16,4**	**7,9**	**61,5**	**100,0**

Fonte: Ministero della giustizia. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

La qualità di vita assicurata all'interno di un istituto è influenzata, oltre che dalle condizioni strutturali e dall'epoca di consegna dell'istituto stesso, anche dal livello di affollamento raggiunto. Ogni istituto ha una sua capienza regolamentare; il rapporto tra il numero di presenze di detenuti e la capienza regolamentare individua il livello di affollamento. L'indice assume valori inferiori all'unità se il numero di detenuti presenti è inferiore alla

[15] Esempi di istituti nuovi: le case circondariali di Rieti del 2009, di Trento del 2010, di Gela del 2011 e la casa di reclusione di Ancona del 2006.

capienza regolamentare; l'indice assume valori superiori all'unità se il numero di detenuti presenti è superiore alla capienza regolamentare.

Nel 2005 il 43,6 per cento delle strutture, corrispondenti al 42,8 per cento della capienza regolamentare presente, sono situate nell'area Sud e isole, con un indice di affollamento medio pari a 1,2. Quote percentuali inferiori di istituti sono presenti nel resto del territorio nazionale con indici di affollamento medio generalmente superiori. Il maggior livello di affollamento si presenta nel Nord-est con un indice medio pari a 1,6 con la presenza del 12,9 per cento degli istituti e il 10,6 per cento della capienza regolamentare. A livello di singolo istituto l'indice di affollamento raggiunge il valore massimo pari a 3,0 in un istituto del Nord-est e un valore minimo di 0,1 in una struttura del Sud e isole (Tavola 7-4a). Nel 2011 l'analisi rileva livelli di affollamento superiori a quelli del 2005 in termini medi, con un livello generalmente migliore per le situazioni critiche di singoli istituti presenti nel 2005. Nel 2011 il 45,6 per cento delle strutture, corrispondenti al 43,8 per cento della capienza regolamentare presente, sono situate nel Sud e nelle isole, con un indice di affollamento medio pari a 1,4. Rimangono, come per il 2005, quote inferiori di istituti nel resto del territorio nazionale con indici di affollamento medio in generale superiori. Il maggior livello di sovraffollamento si trova nel Nord-ovest con un indice medio pari a 1,7 con la presenza del 19,6 per cento degli istituti e il 22,7 per cento della capienza regolamentare. A livello di singolo istituto l'indice di affollamento raggiunge il valore massimo pari a 2,6 in un istituto del Nord-ovest e uno del Sud e isole e un valore minimo di 0,1 in una struttura del Sud e isole (Tav. 7-4b).

Tavola 7-4a Istituti penitenziari. Distribuzione territoriale di istituti, capienza regolamentare, detenuti al 31/12; capienza regolamentare media, indice di affollamento medio, minimo e massimo per area territoriale. Anno 2005. Composizione percentuale e valori medi.

Area territoriale	Istituti %	Capienza regolametare media	Capienza regolamentare %	Detenuti presenti al 31/12 %	Indice affollamento (*)	Indice affollamento minimo	Indice affollamento massimo
Nord - ovest	21,3	241,5	24,1	26,1	1,5	0,5	2,5
Nord - est	12,9	175,9	10,6	12,5	1,6	0,3	3,0
Centro	22,3	214,4	22,4	20,7	1,2	0,5	2,1
Sud e isole	43,6	209,3	42,8	40,7	1,2	0,1	2,8
ITALIA	**100,0**	**213,0**	**100,0**	**100,0**	**1,3**	**0,1**	**3,0**

(*) Indice di affollamento = detenuti presenti al 31 dicembre di ogni anno / capienza regolamentare

Fonte: Ministero della giustizia. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

Tav. 7-4b Istituti penitenziari. Distribuzione territoriale di istituti, capienza regolamentare, detenuti al 31/12; capienza regolamentare media, indice di affollamento medio, minimo e massimo per area territoriale. Anno 2011. Composizione percentuale e valori medi.

Area territoriale	Istituti %	Capienza regolamentare media	Capienza regolamentare %	Detenuti presenti al 31/12 %	Indice affollamento (*)	Indice affollamento minimo	Indice affollamento massimo
Nord - ovest	19,6	258,9	22,7	24,8	1,7	0,8	2,6
Nord - est	14,2	188,1	11,9	12,5	1,5	0,4	2,3
Centro	20,6	234,0	21,5	20,6	1,4	0,5	2,2
Sud e isole	45,6	215,2	43,8	42,1	1,4	0,1	2,6
ITALIA	**100,0**	**223,8**	**100,0**	**100,0**	**1,5**	**0,1**	**2,6**

(*) Indice di affollamento = detenuti presenti al 31 dicembre di ogni anno / capienza regolamentare

Fonte: Ministero della giustizia. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

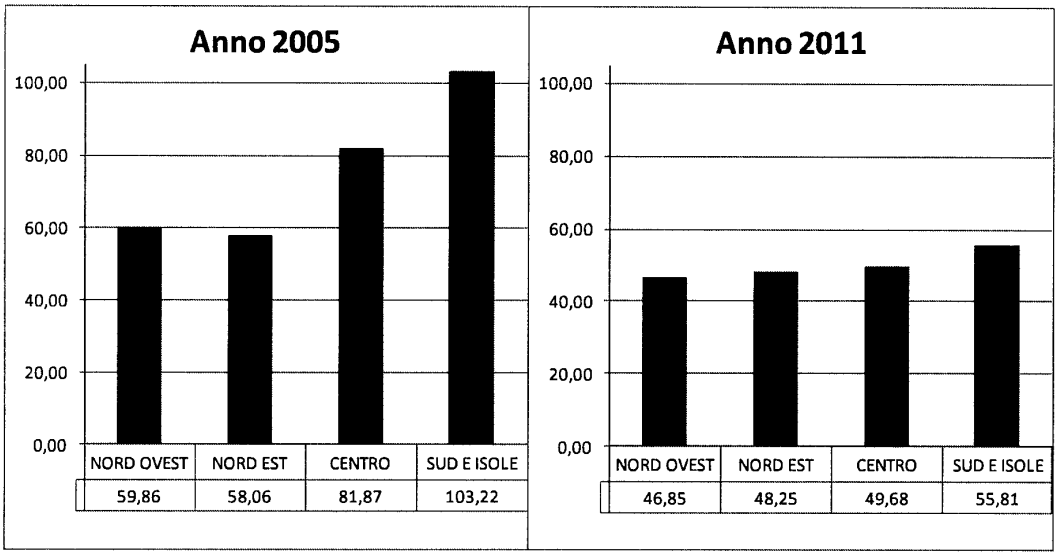
Rispetto all'intervento normativo del 2006, che ha risolto la criticità dell'affollamento con lo svuotamento delle carceri, la ricomparsa quasi immediata della problematica rivela un'incapacità di effettuare interventi strutturali finalizzati all'incremento della capienza regolamentare dell'intero sistema penitenziario. L'affollamento degli istituti penitenziari appare oggi una delle principali problematiche che mette in serio rischio la capacità da parte dell'amministrazione di assicurare un livello di qualità della vita tale da non violare i diritti umani previsti dall'Ordinamento penitenziario italiano, oltre che dalla Dichiarazione universale dei diritti umani[16].

La presenza di affollamento aumenta il verificarsi di situazioni critiche conseguenti a una convivenza difficile non solo tra i detenuti, che si ritrovano la disponibilità di spazi sempre più ridotti, ma anche tra detenuti e personale di polizia penitenziaria che nel controllo dell'ordine può doversi trovare a gestire carichi di lavoro stressanti con maggiore frequenza. Una convivenza in condizioni di disagio porta a livelli di aggressività e litigiosità elevati che rende molto più probabile il verificarsi di eventi critici, spesso violenti, la cui gestione richiede una maggiore disponibilità di risorse umane e finanziarie.

L'amministrazione centrale, rispetto alla criticità dell'affollamento, interviene caso per caso con provvedimenti deflattivi che costituiscono, tuttavia, solo soluzioni tampone in quanto lasciano invariate le cause di tale situazione, su cui si inciderebbe significativamente solo attraverso interventi di tipo strutturale che prevedano l'acquisizione di nuove strutture aggiuntive. Nel 2011 i provvedimenti di trasferimento disposti a livello centrale per arginare il superamento della capienza regolamentare hanno riguardato 7.014 detenuti comuni su tutto il territorio nazionale (nel 2008 erano stati complessivamente 6.560). Ulteriori provvedimenti di trasferimento sono adottati anche in ambito regionale per arginare il sovraffollamento degli istituti penitenziari delle maggiori città metropolitane.

[16] Recentemente, una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia per trattamento inumano e degradante nei confronti di un detenuto al quale non era stato garantito sufficiente spazio nella camera detentiva a causa del sovraffollamento dell'istituto (sentenza *Sulejmanovic* del 16 luglio 2009).

Grafico 7-1 Istituti penitenziari. Unità di forza di polizia penitenziaria per 100 detenuti. Anno 2015 e 2010. Rapporti percentuali medi per area geografica.



Fonte: Ministero della giustizia. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

La distribuzione del personale di polizia penitenziaria rispetto al numero dei detenuti presenti risulta essere differenziata sul territorio. Il forte decremento delle unità di personale di polizia penitenziaria del 5,7 per cento rilevato nel periodo 2005-2011 (Tavola 7-2) ha ridotto le differenze territoriali presenti all'inizio del periodo, riequilibrando su livelli inferiori il rapporto percentuale medio tra unità di personale di polizia penitenziaria e detenuti presenti. Ogni 100 detenuti, nell'area Sud e isole sono presenti 103 agenti nel 2005 e 56 nel 2011; nel Centro 82 agenti nel 2005 contro i 50 agenti nel 2011; nel Nord la diminuzione del rapporto percentuale per il periodo considerato è più contenuta: per l'area Nord-est si passa dai 58 agenti del 2005 ai 48 del 2011; per l'area Nord-ovest ai 60 agenti del 2005 si contrappongono i 47 nel 2011. E' importante ricordare che le situazioni vanno analizzate anche a livello di singolo istituto; istituti di epoca meno recente, non dotati di sistemi di sicurezza di ultima generazione tecnologica, richiedono un numero di agenti superiore rispetto a istituti di costruzione più recente. Inoltre, anche la tipologia di detenuto può richiedere differenti impieghi di agenti in termini di volume (ad esempio, detenuti ad alta pericolosità la cui presenza può richiedere allo stesso tempo lo svuotamento del carcere e il rafforzamento del personale penitenziario per assicurare adeguati livelli di sicurezza).

L'attuale modello di sorveglianza è basato sul "presidio fisso" da parte del personale di polizia delle mura perimetrali, degli ambienti per le attività comuni, degli accessi e dei blocchi di transito. Sono allo studio da parte del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria sistemi di sorveglianza detta "dinamica", basati sulla conoscenza della persona detenuta e l'utilizzo di specifiche e particolari risorse tecnologiche; tali sistemi potrebbero consentire per la maggioranza dei detenuti il superamento del controllo assoluto delle persone e dello strumento organizzativo del presidio fisso. Forti contrazioni di personale potrebbero derivare dall'introduzione di adeguate tecnologie (come sistemi anti-intrusione, anti-aggressione, anti-

scavalcamento, videosorveglianza, ecc.) che però richiederebbero un forte investimento iniziale, che le attuali risorse disponibili non permettono[17].

Tavola 7-5 Istituti penitenziari. Detenuti lavoranti e frequentanti corsi professionali. Anni 2005, 2008 e 2011. Valori assoluti e incidenze percentuali.

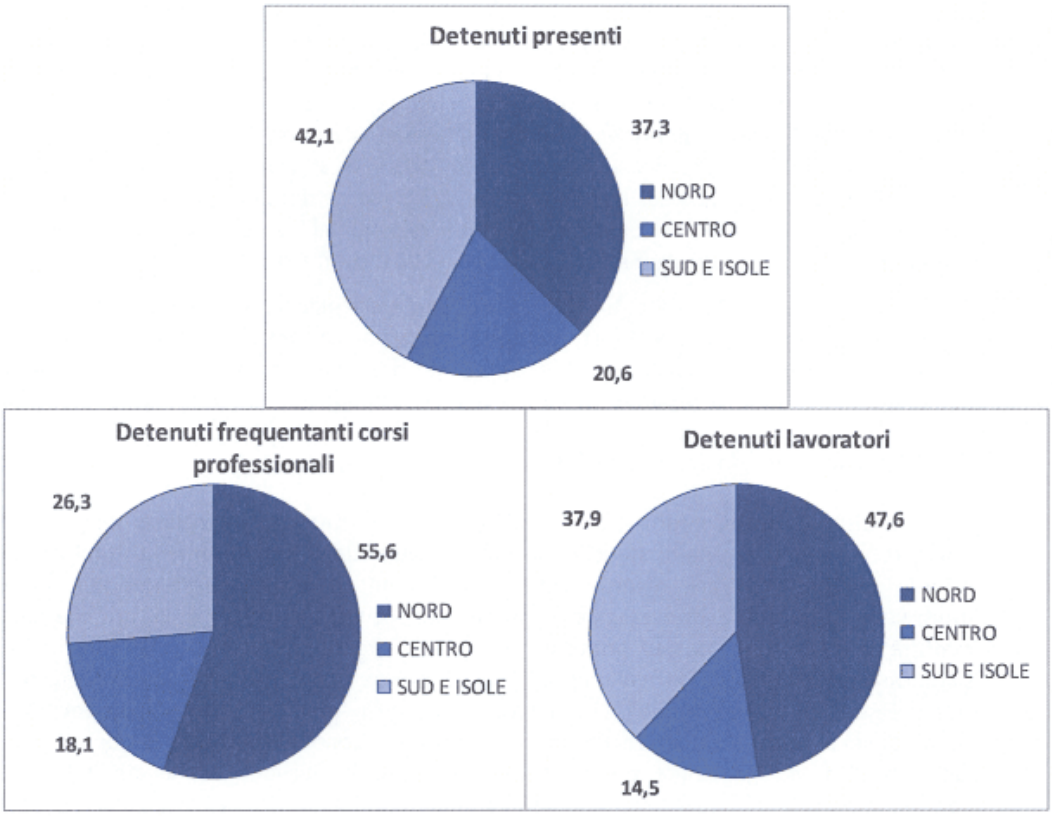
Anni	Detenuti lavoranti	% sul totale detenuti	% alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria	% non alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria	Frequentanti corsi professionali	% sul totale detenuti
2005	15.576	*26,2*	*81,7*	*18,3*	3.417	*5,7*
2008	13.990	*24,1*	*87,0*	*13,1*	2.959	*5,1*
2011	13.961	*20,9*	*83,8*	*16,2*	2.434	*3,6*

Fonte: Ministero della giustizia. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

Secondo l'ordinamento penitenziario italiano la finalità rieducativa della pena si attua attraverso interventi che pongono al centro del trattamento penitenziario l'autore del reato e le sue necessità nel rispetto dei diritti umani. Gli strumenti attraverso cui rendere concreto tale obiettivo sono l'istruzione, la formazione culturale e professionale, il lavoro, la religione e le attività ricreative, culturali e sportive. Sotto questo profilo, l'istruzione e la formazione professionale rappresentano una fondamentale occasione comunicativa e relazionale con la società esterna, finalizzata al sostegno di un percorso personale di ricostruzione dei ruoli professionali e familiari che porti all'autonomia e all'indipendenza del soggetto trattato. Tale processo è fortemente ostacolato dall'indisponibilità di adeguate risorse finanziarie. L'ordinamento prevede che almeno ai 3/5 dei reclusi sia data possibilità di esercitare una attività lavorativa. Nel 2011 i detenuti cui è stata offerta una posizione lavorativa, il più delle volte part-time, sono stati il 20,9 per cento dei detenuti presenti, corrispondenti a poco più di 1/5 della popolazione di riferimento; la situazione non è migliore per i detenuti che nel 2011 hanno frequentato corsi di formazione, pari al 3,6 per cento dei detenuti presenti. Dal 2005 si è assistito a una diminuzione di tali percentuali, con valori di incidenza per il 2011 tra i più bassi del periodo considerato (Tavola 7-5).

[17] Nel corso del 2011 il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha istituito un Gruppo di lavoro incaricato di formulare una proposta per la "Riorganizzazione del Corpo di polizia penitenziaria e della definizione di un modello di sicurezza dinamico ed efficace". Il Gruppo ha lavorato secondo la Regola 51 delle Regole minime di trattamento penitenziario approvate dal Consiglio d'Europa nel 2006, secondo cui: *"Le misure applicate ai singoli detenuti per la sicurezza devono essere il minimo necessario per garantirne una custodia sicura. La sicurezza fornita dalle barriere fisiche e da altri mezzi tecnici deve essere completata dalla sicurezza dinamica costituita da personale all'erta che conosce i detenuti affidati al proprio controllo"*. La sicurezza dinamica oltre che un sistema per ovviare alle presunte carenze di personale, è fondamentalmente l'adozione di un modello operativo (pur non canonizzato) che tenda a un impiego ottimale delle risorse umane, non solo in termini quantitativi ma, principalmente, per esaltarne le potenzialità professionali e di relazione.

Grafico 7-2 Detenuti presenti, lavoratori e frequentanti corsi professionali. Composizione percentuale per area territoriale. Anno 2011.



Fonte: Ministero della giustizia. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

I tagli di spesa avvenuti negli scorsi anni hanno influenzato negativamente la possibilità di assicurare a tutti i detenuti il diritto al lavoro e alla formazione previsto dall'ordinamento penitenziario italiano. Rispetto al percorso di istruzione, il modello didattico adottato è quello dei "percorsi integrati di istruzione di base e formazione professionale" strutturati in maniera "modulare", che si configurano maggiormente idonei rispetto al problema dell'elevato *turnover* dei reclusi. Tuttavia, alcune recenti scelte politiche in tema di istruzione degli adulti non sembrano tenere conto della specificità che caratterizza l'intervento formativo in favore dei detenuti. Il Regolamento recante "*Norme per la riorganizzazione della rete scolastica ed il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola ai sensi dell'art. 64 comma 4 del D.L. 25 giugno n. 112 convertito con modificazione nella legge 6 agosto 2008 n. 133*", che all'art. 7, prevede che l'entità degli organici dei docenti dei corsi per adulti siano determinati *"in funzione della serie storica degli alunni scrutinati e non degli iscritti"*, rischia di ridurre drasticamente i corsi scolastici presso gli istituti penitenziari, caratterizzati per la natura stessa della detenzione da un numero di frequentanti piuttosto basso e incostante (a causa di difficoltà soggettive a mantenere un impegno di lunga durata, evoluzione della vicenda giudiziaria, trasferimenti, sovraffollamento ecc.).

A proposito della promozione, ricerca e organizzazione di attività lavorative a favore dei detenuti, l'amministrazione è incapace di soddisfare l'intera popolazione carceraria. Il capitolo di bilancio del Ministero della giustizia dedicato al pagamento delle mercedi ai detenuti

impiegati nell'amministrazione presenta stanziamenti insufficienti, che in momenti in cui predomina la politica di tagli alla spesa non può essere adeguatamente incrementato. La copertura da parte di altre istituzioni pubbliche (come i comuni) e private di posizioni lavorative al momento molto esigua, se incentivata, potrebbe sopperire alla deficienza dell'amministrazione. Ulteriore criticità proviene poi dal mancato adeguamento delle remunerazioni. Dal 1998 l'amministrazione non ha potuto dar corso alla revisione della remunerazione del lavoro dei detenuti e degli internati, sia di quello svolto nell'ambito dei servizi domestici sia di quello a carattere industriale o agricolo, benché l'ordinamento penitenziario imponga mercedi non inferiori ai 2/3 delle retribuzioni previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro; attualmente la remunerazione del lavoro delle persone detenute e internate è pari a meno della metà di quella prevista dai contratti collettivi nazionali.

Gli istituti penitenziari situati nel Nord risultano avere maggiore capacità di reperimento di posizioni lavorative rispetto al resto del territorio nazionale. Nel 2011 il 55,6 per cento dei frequentanti corsi professionali e il 47,6 per cento dei lavoratori sono detenuti in istituti penitenziari del Nord, che ospitano il 37,3 per cento della popolazione carceraria (Grafico 7-2).

7.2.3 Analisi delle principali grandezze per il 2011

La disponibilità di informazioni a livello di singolo istituto penitenziario suggerisce di utilizzare strumenti di analisi statistica al fine di evidenziare le differenze di fornitura del servizio penitenziario tra le diverse strutture. Nel tentativo di individuare una modalità di produzione tipica del servizio erogato, si propone di seguito una chiave di lettura che possa mettere in relazione gli output prodotti con i costi sostenuti, assumendo che questi ultimi siano un'approssimazione del volume degli input impiegati. Nel paragrafo precedente sono state presentate diverse variabili che possono spiegare il volume dell'output prodotto e le condizioni in cui questo è erogato. Per i costi, è necessario condurre particolari elaborazioni sui dati di rendiconto. Ogni penitenziario, attraverso l'istituto del funzionario delegato (il dirigente del penitenziario), effettua direttamente acquisti di beni e servizi ricevendo dal centro la disponibilità di risorse attraverso i mandati di accreditamento a partire dai piani gestionali dedicati[18]. I funzionari delegati degli istituti penitenziari operano attraverso un sistema informatizzato, denominato SICOGE[19], da cui è possibile estrarre informazioni sugli

[18] La spesa sostenuta direttamente dai penitenziari attraverso l'istituto del funzionario delegato riguarda i capitoli di bilancio destinati a: manutenzione di immobili, spese per il mantenimento dei mezzi di trasporto, remunerazione del lavoro ai detenuti, trasporto dei detenuti, utenze e canoni, mantenimento dei detenuti, spese di funzionamento degli uffici, arredi e casermaggio, acquisizione di attrezzature e mobilio. Per l'anno 2011 i capitoli del Rendiconto generale del Ministero della giustizia sono: capitolo 1687, piani gestionali 1 e 2; capitolo 1671, piano gestionale 15; capitolo 1764, piani gestionali 2 e 3; capitolo 1762, piani gestionali 1 e 2; capitolo 1762, piani gestionali 1 e 2; capitolo 1761, piano gestionale 1; capitolo 7321, piano gestionale 2; capitolo 7341, piano gestionale 1.

[19] Il decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, ha introdotto le tecnologie informatiche nelle procedure di spesa, sostituendo le evidenze cartacee con quelle informatiche, e ha previsto l'estinzione dei titoli di spesa mediante tutti i mezzi di accreditamento o di pagamento disponibili sul circuito bancario o postale. La prima attuazione del D.P.R. si è concretizzata, a partire dal 1999, con la realizzazione del mandato informatico. Successivamente, attraverso il progetto del Sistema Informatizzato dei Pagamenti della Pubblica Amministrazione (SIPA) si è proceduto con l'informatizzazione delle altre tipologie di titoli. Nell'ambito del progetto SIPA, la Ragioneria generale dello Stato ha realizzato e messo a disposizione delle singole amministrazioni, a partire dal 2002, un sistema informativo di contabilità (SICOGE) integrato con il Sistema Informativo della Ragioneria generale dello Stato (SIRGS). Il SICOGE ha automatizzato la gestione della contabilità finanziaria delle amministrazioni attraverso tutte le fasi di predisposizione e gestione del Bilancio ed emissione degli atti di spesa (impegni, ordini di pagare, ordini di accreditamento, decreti di assegnazione fondi) da sottoporre al riscontro e alla verifica di legalità da parte delle Ragionerie competenti.
Nel dicembre 2007 il SICOGE è stato ulteriormente implementato diventando il sistema informativo per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria che consente alle amministrazioni di effettuare sia le registrazioni di carattere economico-patrimoniale-analitico che quelle di tipo finanziario.

accreditamenti e relativi pagamenti a livello di funzionario, attribuibile al singolo istituto penitenziario. Tale informazione ha un limite; negli anni più recenti particolari tipologie di canoni o di spese di funzionamento sono compiute per conto dei singoli istituti dai provveditorati regionali soprattutto nei casi in cui si proceda ad acquisti unificati per più istituti (ad esempio: gli appalti per la fornitura del vitto alla popolazione detenuta, gli appalti per il servizio di mensa al personale di Polizia penitenziaria o le convenzioni con i vettori aerei per il trasporto dei detenuti e del relativo personale di scorta).

Per l'analisi a seguire, dovendo attribuire ai singoli istituti la spesa, si sono potute prendere in considerazione le sole spese effettuate direttamente dai funzionari delegati, tralasciando quelle effettuate dai provveditorati. La variabile considerata è stata quella dei mandati di pagamento che meglio rappresentano l'effettiva spesa.

Il database considerato per l'analisi è stato ridotto a 195 istituti penitenziari escludendo le unità che presentano dati anomali o mancanti. In particolare, sono state escluse anche le nuove strutture messe in funzione nel corso dell'anno, perché con un periodo di operatività diverso da quello delle altre unità a regime.

L'analisi statistica ha rilevato una forte causalità tra la spesa, il numero dei detenuti presenti e la condizione delle strutture (Tavola 7-6). La relazione tra le variabili viene sintetizzata con una funzione di regressione, corrispondente a quella che meglio approssima la reale relazione osservata nei singoli istituti; la funzione rappresenta il comportamento medio di riferimento, una sorta di "*benchmark*", utile al confronto tra le diverse unità. Rispetto alla funzione stimata, ogni istituto, dati il livello di detenuti presenti e la condizione strutturale, produce il servizio sostenendo livelli di spesa superiori o inferiori.

La funzione stimata individua una relazione facilmente intuibile: la spesa aumenta al crescere del numero dei detenuti e delle condizioni di qualità della vita offerta. L'analisi di regressione produce il calcolo dei residui, corrispondenti alla differenza tra la spesa effettiva sostenuta da ogni istituto e il valore assunto dalla funzione; si dispone così di una misura di distanza dalla modalità di produzione di *benchmark* "perseguibile" ai fini di una standardizzazione che poi possa portare a miglioramenti di efficienza complessiva del sistema.

Rispetto al comportamento di riferimento è ragionevole ammettere che possa verificarsi uno scostamento dovuto alle specificità di ogni istituto, che possono derivare dalla presenza di particolari tipologie di detenuti o dal contesto territoriale che può influire sui costi di canoni o utenze. Si è considerato ammissibile uno scostamento entro una certa soglia, per poi individuare quelle unità che presentano scostamenti troppo elevati in termini positivi e rilevare così il margine di risparmio ottenibile, se queste acquisissero la capacità di perseguire il comportamento del *benchmark*. La soglia di tollerabilità deve essere individuata neutralizzando gli scostamenti dall'influenza della dimensione dell'istituto. Infatti, lo scostamento di 100 euro per un istituto con un alto numero di detenuti non può essere considerato pari allo scostamento di 100 euro verificatosi per una struttura con un numero più esiguo di presenze. Ciò impone un'operazione di standardizzazione degli scostamenti, che l'analisi dei residui della funzione di regressione fornisce attraverso il calcolo dei residui standard. Si è proceduto quindi a restringere l'insieme degli istituti penitenziari con una spesa superiore al comportamento di riferimento, attraverso l'adozione di una soglia di tollerabilità del livello dei residui standard pari a +1. Gli istituti che presentano una spesa superiore al comportamento *benchmark* rappresentano il 37,9 per cento delle unità (74 istituti), corrispondenti al 59,1 per cento della spesa complessiva considerata. Ammettendo uno scostamento in termini di residui standard pari a +1, si scende all'11,3 per cento delle unità (22 istituti) rappresentanti il 29,1 per cento della spesa complessivamente sostenuta da tutte le

unità. Se tali unità potessero acquisire il comportamento produttivo di riferimento, porterebbero a un risparmio di spesa pari al 12,9 per cento delle spese di gestione complessive, corrispondente a circa 15,4 milioni di euro. Tale risparmio, che deriverebbe da una riallocazione più efficiente di risorse, potrebbe essere oggetto di redistribuzione nell'ambito della stessa amministrazione.

Tavola 7-6 Istituti penitenziari. Analisi spese di funzionamento, numero dei detenuti e condizione della struttura. Anno 2011.

Spese di funzionamento = f (numero dei detenuti, condizione della struttura)

Statistica della regressione	
R multiplo	0,943
R al quadrato	0,890
R al quadrato corretto	0,884
Errore standard	368638,603
Osservazioni	195

ANALISI VARIANZA

	gdl	*SQ*	*MQ*	*F*	*Significatività F*
Regressione	2	211708782292970,000	105854391146485,000	778,9458267	0,000
Residuo	193	26227623014563,400	135894419764,577		
Totale	195	237936405307533,000			

	Coefficienti	*Errore standard*	*Stat t*	*Valore di significatività*	*Inferiore 95%*	*Superiore 95%*
Intercetta	0,000					
DETENUTI TOTALE	1712,560	70,925	24,146	0,000	1572,671	1852,448
CONDIZIONE STRUTTURA (scadente=1; mediocre=2; discreto=3; buono=4; nuovo=5)	59132,290	9045,695	6,537	0,000	41291,179	76973,401

Fonte: Ministero della giustizia. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

L'esercizio qui proposto, rilevando un'elevata variabilità nell'ambito delle unità osservate, suggerisce un monitoraggio attento sui comportamenti organizzativi e procedurali di spesa adottati dai singoli istituti al fine di individuare i fattori che determinano simili differenze in termini di servizio erogato (numero di detenuti e livello di qualità della vita raggiunto) e di spese gestionali sostenute. Al di là dell'esercizio statistico, è necessario eseguire indagini ad hoc sul posto per quei penitenziari che presentano livelli di spesa e di servizi erogati molto distanti dalla media osservata in modo da individuare quelle criticità proprie dell'istituto, così da fissare e far rispettare alle singole strutture standard procedurali che, comunque, tengano conto delle singole specificità.

7.3 Conclusioni

Il Ministero della giustizia presenta una struttura periferica molto articolata e complessa, formata da un numero abbastanza rilevante di strutture tra loro differenti per competenze, complessità organizzativa e livello di onerosità.

In occasione di questo Rapporto si è scelto di approfondire il sistema degli istituti penitenziari in continuità con quanto già analizzato nel Rapporto del 2008 della Commissione tecnica per la finanza pubblica. L'originario database sugli istituti penitenziari utilizzato dalla

Commissione ed ereditato, alla sua soppressione, dalla Ragioneria generale dello Stato, era stato elaborato per gli anni 2003-2007. In occasione di questo Rapporto, con la collaborazione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, è stato possibile procedere a un completo aggiornamento del database per gli anni dal 2007 al 2011.

Al 31 dicembre 2011 la popolazione carceraria presente è pari a 66.897 detenuti; dal 2005 al 2011 si è assistito a un incremento dei detenuti del 12,4 per cento accompagnato da una diminuzione del personale di polizia penitenziaria impiegato del 5,7 per cento. Nel 2006, mediante l'applicazione della legge 31 luglio 2006, n. 241 relativa alla concessione di indulto, la popolazione carceraria diminuisce del 34,4 per cento rispetto all'anno precedente, alleggerendo la pressione demografica che nei precedenti anni aveva afflitto il sistema penitenziario italiano. La situazione è poi tornata a essere critica negli ultimi anni, anche a causa di un non adeguamento della capienza delle carceri rispetto al fabbisogno richiesto dal sistema giudiziario legato alla carenza di risorse da destinarvi. La presenza di affollamento aumenta il verificarsi di situazioni critiche conseguenti a una convivenza difficile non solo tra i detenuti, che si ritrovano la disponibilità di spazi sempre più ridotti, ma anche tra detenuti e personale di polizia penitenziaria che nel controllo dell'ordine può doversi trovare a gestire carichi di lavoro stressanti con maggiore frequenza. Una convivenza in condizioni di disagio porta a livelli di aggressività e litigiosità elevati che rende molto più probabile il verificarsi di eventi critici, spesso violenti, la cui gestione richiede una maggiore disponibilità di risorse umane e finanziarie.

Forti contrazioni di personale, e quindi della spesa, potrebbero derivare dall'introduzione di adeguate tecnologie (come sistemi anti-intrusione, anti-aggressione, anti-scavalcamento, videosorveglianza, ecc.) che però richiederebbero un forte investimento iniziale, che le attuali risorse disponibili non permettono.

Altra criticità rilevata riguarda il lavoro all'interno dei penitenziari. L'ordinamento prevede che almeno ai 3/5 dei reclusi sia data possibilità di esercitare una attività lavorativa. Nel 2011 i detenuti cui è stata offerta una posizione lavorativa, il più delle volte part-time, sono stati il 20,9 per cento dei detenuti presenti, corrispondenti a poco più di 1/5 della popolazione di riferimento. Dal 1998, inoltre, l'amministrazione non ha potuto dar corso alla revisione della remunerazione del lavoro dei detenuti e degli internati benché l'ordinamento penitenziario imponga mercedi non inferiori ai 2/3 delle retribuzioni previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro; attualmente la remunerazione del lavoro delle persone detenute e internate è pari a meno della metà di quella prevista dai contratti collettivi nazionali.

La disponibilità di informazioni a livello di singolo istituto penitenziario suggerisce di utilizzare strumenti di analisi statistica al fine di evidenziare le differenze di fornitura del servizio penitenziario tra le diverse strutture. Nel tentativo di individuare una modalità di produzione tipica del servizio erogato, si è proposta una chiave di lettura che possa mettere in relazione gli output prodotti con la spesa sostenuta (escludendo le spese di personale su cui è più difficile intervenire).

La relazione tra le variabili è sintetizzata con una funzione di regressione, corrispondente a quella che meglio approssima la reale relazione osservata nei singoli istituti; la funzione rappresenta il comportamento medio di riferimento, una sorta di "*benchmark*", utile al confronto tra le diverse unità. Rispetto alla funzione stimata, ogni istituto, dati il livello di detenuti presenti e la condizione strutturale, produce il servizio sostenendo livelli di spesa superiori o inferiori. L'analisi di regressione produce il calcolo dei residui, corrispondenti alla differenza tra la spesa effettiva sostenuta da ogni istituto e il valore assunto dalla funzione; si dispone così di una misura di distanza dalla modalità di produzione di *benchmark*

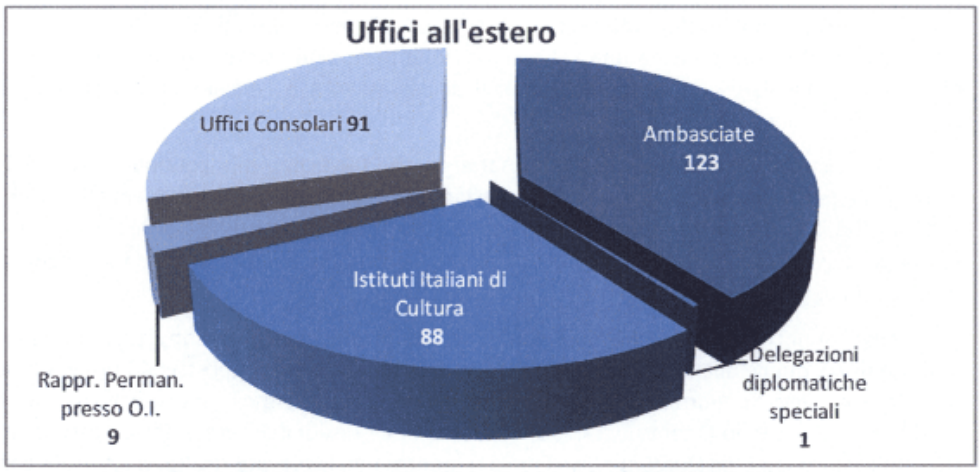
"perseguibile" ai fini di una standardizzazione che poi possa portare a miglioramenti di efficienza complessiva del sistema. L'analisi rileva la presenza per il 2011 di 22 istituti che spendono, considerata una quota di tolleranza, più del comportamento *benchmark* per 15,4 milioni di euro. Se tali unità potessero acquisire il comportamento produttivo di riferimento, il risparmio ottenuto, che deriverebbe da una riallocazione più efficiente di risorse, potrebbe essere oggetto di redistribuzione nell'ambito della stessa amministrazione.

CAPITOLO 8 Ministero degli affari esteri: le sedi periferiche

8.1 Organizzazione della rete periferica

La struttura del Ministero degli affari esteri è organizzata in uffici centrali e uffici all'estero. La rete degli Uffici all'estero nel 2011 risulta costituita da 312 sedi operative: 123 Ambasciate, 9 Rappresentanze permanenti presso gli organismi internazionali, 1 Delegazione diplomatica speciale, 91 Uffici consolari e 88 Istituti italiani di cultura (Grafico 8-1). Essa è paragonabile a quella dei nostri principali partner europei, che hanno però maggiori dotazioni di bilancio (Tavola 8-1). Il costo totale della rete estera è pari al 44 per cento del bilancio del Ministero degli affari esteri.

Grafico 8-1 Numero sedi estere per tipologia. Anno 2011



Non compresi: le Ambasciate non operative a Mogadiscio (Somalia), Reykjavik (Islanda), Nouakchott (Mauritania) e Ashgabat (Turkmenistan); il Consolato Generale non operativo a Bassora (Iraq); gli Istituti di cultura non operativi a Mumbai (India) e Baghdad (Iraq).

Fonte: Annuario statistico 2011

Tavola 8-1 Raffronto rete estera, personale e stanziamento di bilancio dell' Italia con altri Paesi. Anno 2011

Paesi	numero sedi	*Rank*	Numero personale	*Rank*	Bilancio (milioni di euro)	*Rank*
Brasile	198	*9*	4.160	*9*	857	*8*
Canada	156	*10*	11.034	*6*	1.661	*7*
Francia	436	*2*	15.024	*2*	2.654	*3*
Germania	226	*7*	13.450	*3*	3.323	*2*
Giappone	227	*6*	11.382	*5*	1.910	*5*
India	199	*8*	3.459	*10*	673	*10*
Italia	**319***	***3***	**7.912**	***7***	**1.882**	***6***
Regno Unito	459	*1*	13.218	*4*	2.646	*4*
Spagna	311	*4*	7.275	*8*	818	*9*
Stati Uniti d'America	275	*5*	69.025	*1*	11.656	*1*

**Comprese le Ambasciate non operative a Mogadiscio (Somalia), Reykjavik (Islanda) e Nouakchott (Mauritania) e Ashgabat (Turkmenistan); il Consolato Generale non operativo a Bassora (Iraq) e gli Istituti di cultura non operativi a Mumbai (India) e Baghdad (Iraq).*
Fonte: MAE

A partire dal 1990 attraverso successivi decreti interministeriali il MAE ha autonomamente provveduto a una razionalizzazione delle sedi estere, riorganizzando la rete diplomatico-consolare con la soppressione, il declassamento o l'elevamento di alcune sedi (Tavola 8-2).

Tale ristrutturazione si è resa necessaria sia per far fronte alle continue restrizioni di bilancio sia per adeguare la rete alle nuove esigenze, rendendola più rispondente ai criteri di economicità. La riorganizzazione, tenendo nel debito conto i limiti atti a garantire un adeguato livello di servizi per i cittadini italiani all'estero, potrebbe rivelarsi necessaria anche nei prossimi anni.

Negli anni compresi tra il 1990 e il 2009 le sedi di Uffici consolari soppresse risultano in numero di 70, quelle declassate 8 e quelle elevate 9. Delle 70 sedi soppresse, 44 erano ubicate nell'area geografica europea, 5 nelle Americhe, 12 nell'Africa sub-sahariana, 8 nel Mediterraneo e Medio Oriente e 1 in Asia e Oceania. Le 8 sedi declassate erano tutte in area geografica europea (7 in Svizzera e 1 in Francia) mentre quelle elevate risultano dislocate come segue: 3 in Europa, 3 nelle Americhe, 2 in Asia e Oceania e 1 Mediterraneo e Medio Oriente.

Successivamente, nel 2010, è stata attuata un'altra ristrutturazione della rete consolare procedendo alla soppressione di ulteriori 8 sedi di Uffici consolari (7 in Europa e 1 nell'Africa sub-sahariana) e al declassamento dei Consolati generali di Karachi (Pakistan) e di Alessandria (Egitto). Nel 2011 sono state, inoltre, soppresse ulteriori 5 sedi di Uffici consolari ubicati in Europa (Amburgo, Lilla, Liegi, Manchester e Losanna).