



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Il Capo del Dipartimento

Roma, 6 aprile 2011

Documento programmatico per la definizione di azioni di indirizzo per il miglioramento della gestione dell'esecuzione penale.

Le iniziative di indirizzo e di governo sinora intraprese per contrastare l'emergenza del sovraffollamento della popolazione detenuta, finora guidate da necessità ed urgenza, impongono adesso una programmazione più duratura ed efficace nei risultati.

La gravità della situazione emergente dai recenti eventi verificatisi, quali l'evasione di tre detenuti dal circuito di Alta Sicurezza dell'Istituto Penitenziario di Voghera, le aggressioni al personale di Polizia Penitenziaria nel Carcere di Bergamo, i frequenti episodi di auto ed etero aggressione, sono sintomatici di un clima che necessita interventi decisi ed efficaci che facciano sentire la presenza fattiva dell'Amministrazione penitenziaria, per tendere al superamento della fase transitoria ed iniziare un percorso di stabilizzazione.

È tempo di dar vita ad un radicale cambiamento, ad una profonda trasformazione del sistema, nello spirito di legalità e giustizia che ha animato la riforma penitenziaria del '75, per ridisegnare un'Amministrazione penitenziaria al passo con i tempi e giungere ad un rinnovamento culturale, oltre che organizzativo e programmatico.

Il processo di cambiamento è così complesso e pregnante che richiede l'impegno ed il contributo di tutti coloro che lavorano nell'Amministrazione, deve essere frutto di un'azione corale, animata da un forte spirito unitario, nella considerazione che le diverse professionalità in essa operanti costituiscono la ricchezza e la forza dell'Amministrazione penitenziaria, nel raggiungimento degli obiettivi di alto valore etico e sociale ad essa demandati.

Il Piano straordinario penitenziario, fondato sui tre pilastri dell'aumento della capienza delle strutture penitenziarie, dell'incremento della dotazione organica del personale di Polizia Penitenziaria di n. 1611 unità e dell'estensione delle misure alternative alla detenzione per effetto dell'entrata in vigore della legge n. 199 del 26/11/2010, ha comportato significativi effetti positivi, ma necessita adesso di una programmazione più strutturata che coinvolga l'intero sistema.

L'Ordinamento Penitenziario ed il Regolamento di esecuzione possono offrire, infatti, ulteriori spazi di azione che consentono, attraverso una serie di interventi omogenei e sostenibili, una razionalizzazione delle risorse umane e materiali attualmente disponibili, per un utilizzo più rispondente alle effettive esigenze organizzative nell'ambito degli istituti penitenziari e degli uffici

di esecuzione penale esterna, attraverso la formulazione di un modello organizzativo dinamico di sicurezza.

Dalla osservazione della realtà carceraria deriva la necessità di rivedere la classificazione degli istituti penitenziari e migliorare il funzionamento dei circuiti penitenziari, garantendo sia “elevati livelli di sicurezza” per l’applicazione dei regimi speciali di detenzione, sia “elevati livelli di trattamento” per la realizzazione di programmi trattamentali ad hoc per le diverse tipologie di target, con particolare attenzione per coloro che si avvicinano alla fase del rilascio per il fine pena o per accedere ad una misura alternativa alla detenzione.

Segnalo, infatti, che dal rilevamento al 28/02/2011 risultano presenti, negli Istituti Penitenziari della Repubblica, n. 67.615 detenuti, dei quali n. 682 sono sottoposti al regime speciale ex art. 41 bis O.P., n. 8.608 sono inseriti nei circuiti di Alta Sicurezza, n. 1.714 sono internati, n. 14.388 sono imputati in attesa di primo giudizio, n. 9.800 sono detenuti con un residuo di pena inferiore ad un anno, con l’esclusione dei soggetti condannati per i reati di cui all’art. 4bis co. 1 O.P.

In linea con i criteri individuati dagli art. 13 e 14 O.P., la differenziazione dei circuiti penitenziari deve avvenire non solo per i detenuti inseriti nei circuiti di alta sicurezza, ma anche per i detenuti comuni, individuando ulteriori circuiti penitenziari a custodia attenuata per categorie omogenee, soprattutto per coloro che hanno i requisiti per accedere ad una misura alternativa alla detenzione, o per coloro che si apprestano al fine pena, e che pertanto, richiedono interventi più diretti all’inserimento socio-lavorativo nel territorio.

Con la rideterminazione dei circuiti penitenziari in diversi livelli di sicurezza è possibile redistribuire il personale di Polizia Penitenziaria ed il personale civile (funzionari della professionalità giuridico-pedagogica e della professione sociale) in relazione alla prevalenza nell’istituto penitenziario di riferimento, dell’elemento custodiate o dell’elemento trattamentale.

Ciò consentirà una maggiore razionalizzazione delle risorse umane e materiali presenti e di far fronte alle ulteriori esigenze necessitate dall’attuale contingenza economica e dalle consequenziali disposizioni normative stabilite nel D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che detta una serie di misure per il contenimento della spesa pubblica. È necessario, altresì, sistematizzare l’organizzazione della Polizia Penitenziaria; in particolare, il Nucleo Investigativo Centrale, la Polizia Stradale ed i servizi di Polizia Giudiziaria, e rimodulare il Gruppo Operativo Mobile e l’Ufficio per la Sicurezza Personale e Vigilanza.

A seguito del passaggio della medicina penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale assume, inoltre, prioritaria rilevanza, ripensare all’organizzazione degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, verificando la possibilità di realizzare protocolli d’intesa con le Regioni per migliorare l’assetto organizzativo degli interventi di carattere sanitario e trattamentale e le condizioni della popolazione internata.

Dalle rilevazioni sullo status detentivo alternativo, emerge che sono n. 16.018 i condannati in misura alternativa alla detenzione, n. 2.040 in libertà vigilata, n. 106 in libertà controllata, mentre sono n. 1.622 i detenuti che hanno fruito della legge 199/2010.

Occorre anche qui riformulare una nuova organizzazione, rivedendone l'attuale assetto organizzativo mono professionale e prevedere la presenza di personale di Polizia Penitenziaria (oggi operano nel settore n. 194 unità) ed appartenente ad altre professionalità per porre in essere una concreta azione di controllo e sostegno nella gestione dell'esecuzione penale sul territorio.

In tale direzione vanno rinvigorite le reti socio-istituzionali, favorendo la programmazione partecipata degli interventi di inclusione socio-lavorativa da parte delle Regioni, degli Enti locali, del Terzo Settore, del Volontariato, nonché dell'imprenditoria e delle cooperative sociali, sulla scorta di quanto già previsto nell'Ordinamento penitenziario, nei protocolli d'intesa stipulati con tutte le Regioni italiane, nonché nel patto per l'inclusione sociale dei soggetti in esecuzione penale, siglato il 19 marzo 2008 dai componenti della Commissione Nazionale del Ministro della Giustizia per i rapporti con le Regioni, gli Enti Locali, il Terzo Settore ed il Volontariato.

Nel mese di Aprile è prevista la firma di un accordo programmatico interregionale per la realizzazione di una azione congiunta del DAP e degli Enti Locali interessati.

Per procedere all'elaborazione di proposte organizzative studiate per il superamento delle attuali situazioni di criticità, intendo istituire Gruppi di lavoro ad hoc su specifiche tematiche quali:

1. riorganizzazione del Corpo di polizia penitenziaria e definizione di un modello di sicurezza intra/extramurale dinamico ed efficace;
2. formulazione di programmi trattamentali per categorie omogenee di soggetti in esecuzione penale intra/extramurale, sistemi di monitoraggio e valutazione;
3. riforma della disciplina delle misure alternative alla detenzione;
4. studio di una proposta di riforma della contabilità carceraria.

In considerazione delle diverse implicazioni di carattere programmatico ed organizzativo, ritengo di fondamentale rilevanza analizzare congiuntamente alle organizzazioni sindacali dei diversi comparti contrattuali le proposte di fattibilità volte a migliorare il sistema penitenziario nazionale e definire insieme le linee programmatiche prioritarie d'intervento che saranno inserite nella pianificazione annuale e triennale di gestione dell'esecuzione penale nel suo complesso.

Le risultanze dei gruppi di lavoro e la pianificazione unitaria conseguente, consentiranno di effettuare nel breve periodo il rilevamento dell'effettivo fabbisogno in termini di risorse umane, materiali e finanziarie; nel lungo periodo di implementare una nuova gestione dell'esecuzione penale.

Segnalo infine l'importanza della relazione al Parlamento che dovrà essere effettuata entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge 199/2010, pubblicata il 1° dicembre 2010 sulla Gazzetta Ufficiale n. 281, in merito all'andamento della situazione emergenziale in ambito penitenziario ed alle necessità di adeguamento numerico e professionale della pianta organica del Corpo di polizia penitenziaria e del personale civile del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria. In tale occasione rappresenterò le esigenze emerse dalle analisi effettuate dai gruppi di lavoro per migliorare l'organizzazione del Corpo di polizia penitenziaria e dell'Amministrazione penitenziaria nel suo complesso, e presenterò proposte di riforma per migliorare la disciplina esistente in materia di esecuzione penale esterna.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Franco Ionta