

# Ministro della Giustizia

## Atto di indirizzo per l'anno 2017

### Le nuove prospettive dell'esecuzione penale esterna

La recente riorganizzazione del Ministero della Giustizia, con la istituzione del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, strutturato in due Direzioni generali una delle quali dedicata alla esecuzione penale esterna, è ulteriore tangibile segno di radicale cambiamento di prospettiva nelle politiche dell'esecuzione della pena.

L'unificazione dei due sistemi, quello minorile e quello dell'esecuzione penale esterna, entrambi orientati a considerare la centralità della persona nei programmi trattamentali in ambiente libero, così come la riflessione conclusiva degli Stati generali dell'esecuzione penale sulla crisi del tradizione sistema di repressione penale e delle misure clemenziali per la loro strutturale inadeguatezza a svolgere il ruolo di unico e rigido strumento di prevenzione generale speciale, mostrano chiaramente come un sistema di esecuzione della pena, moderno e in linea con il *probation system* europeo, sia possibile ove si riconosca davvero come *extrema ratio* l'esecuzione della pena intramuraria, in favore di un sistema di repressione fondato su misure alternative alla detenzione che siano limitative – ma non private – della libertà personale e che si svolgano sul territorio.

In tale ottica si spiegano i recenti importanti interventi di modifica normativa volti a rafforzare il sistema dell'esecuzione esterna, tra cui l'introduzione della messa alla prova per gli adulti, l'ampliamento dei presupposti per l'accesso alle misure alternative al carcere, l'incremento di sanzioni alternative al carcere come quella del lavoro di pubblica utilità in materia di violazione del codice della strada.

Già da subito apprezzabili i risultati ottenuti con il suddetto cambio di prospettiva.

L'esame dei dati statistici relativi alla popolazione carceraria e ai soggetti ammessi alle misure alternative alla detenzione mostra chiaramente la crescita delle sanzioni di comunità passate da un numero pari a 26.000 nel 2011 ad un numero di circa 41.910 al 15.9.2016.

Al di là di questi dati, è di tutta evidenza come il nuovo sistema di repressione penale "aperto" possa funzionare solo ove dimostri la sua credibilità, ove cioè sia in grado di porsi quale effettivo strumento di controllo sociale dell'esecuzione della pena.

La tenuta del sistema dell'esecuzione penale esterna e la sua credibilità passano cioè necessariamente attraverso il superamento della diffusa percezione per cui l'unica pena possibile sia quella della segregazione in carcere.

In altri termini forte è il rischio di considerare la commissione di reato come un fenomeno degenerativo in cui il *malum actionis* possa trasformarsi in recupero senza passare per il *malum passionis*.

Di qui la necessità, per scongiurare tale insidie, di costruire un sistema di misure alternative progetto che preveda un serio e sicuro impegno del reo, a partire dalle sue condizioni di vita personale e familiare e dalle sue esigenze educative, con il coinvolgimento del contesto territoriale di appartenenza e di tutte le agenzie educative presenti sul territorio.

A tale proposito è necessario che i contenuti delle prescrizioni comportamentali si articolino in impegni di studio, di formazione o di lavoro, in percorsi di mediazione penale e nell'adesione a programmi terapeutici presso i Servizi per le Dipendenze, le comunità terapeutiche e il Dipartimento di salute mentale.

L'attività di lavoro, in particolare, deve necessariamente essere qualificata e qualificante, deve cioè svilupparsi in un contesto territoriale che "provochi", che ponga interrogativi, che sia tale da consentire al reo di recuperare il senso di ciò che ha tolto o del dolore/danno che ha arrecato alla vittima.

Relativamente ai lavori di pubblica utilità, il D.M. 8 giugno 2015 n.88, che regola la disciplina delle convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ha consentito di avviare sul territorio una nuova fase di intese e di accordi più specificamente concentrati sulla messa alla prova che si vanno ad aggiungere a quelle già sottoscritte per l'applicazione dell'art.54 del DL 274/2000.

Ritengo di fondamentale importanza, anche in quest'ambito, il coinvolgimento del volontariato che, previa adeguata formazione, può costituire significativo supporto alla attività degli operatori dell'UEPE.

Per queste ragioni, anche in un'ottica di adeguamento alle previsioni di cui alla Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, è auspicabile che le prescrizioni trattamentali, ove possibile, contemplino interventi di giustizia riparativa e/o di mediazione penale.

Di contro, è parimente necessario, per la credibilità del sistema, istituire sistemi di controllo dell'esecuzione di tutte le misure alternative alla detenzione, auspicabilmente anche attraverso l'impiego di personale di polizia penitenziaria.

La valorizzazione del sistema dell'esecuzione penale esterna non deve infatti portare a ritenere che l'esecuzione intramuraria sia cosa diversa e nettamente distinta dall'esecuzione penale esterna.

I due sistemi (quello del carcere o dell'esecuzione intramuraria e quello dell'esecuzione penale esterna), infatti, costituiscono i due volti della repressione penale sicché non è possibile sviluppare una politica dell'esecuzione penale esterna senza dare vita ad una nuova politica dell'esecuzione intramuraria.

Lo sforzo dell'Amministrazione deve essere proprio quello di creare momenti di coordinamento tra Istituti di pena e Uffici di esecuzione penale esterna che siano funzionali alla realizzazione di percorsi di fuoriuscita dal carcere in favore di quei detenuti che, sia pure meritevoli, non possono essere ammessi ad un programma trattamentale in ambiente libero per mancanza di risorse familiari, economiche o limiti personali.

A tale fine è stata istituita una commissione interdipartimentale con funzioni di raccordo e integrazione di attività di competenza condivise dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, con particolare riferimento alla collaborazione degli Uffici di esecuzione penale esterna all'attività di osservazione e trattamento negli istituti penitenziari ed alle progettualità di carattere integrato.

Al fine di rafforzare gli uffici di esecuzione penale esterna sono stati previsti importanti finanziamenti, finalizzati, da un lato, all'acquisto di beni, macchine, attrezzature e dunque all'ammodernamento degli uffici e, dall'altro, importanti finanziamenti diretti ad implementare il personale impiegato per l'esecuzione penale esterna.

Basti pensare al finanziamento di euro 1.000.000,00 da impiegare per stipulare convenzioni con esperti in psicologia e in servizio sociale ai sensi dell'art. 80 della legge 26 luglio 1975 n. 354.

Tutto il sistema dell'esecuzione penale esterna diviene allora il "banco di prova" del se sia possibile sviluppare "giustizia" sul territorio anche attraverso la solidarietà sociale, il potenziamento delle professionalità ed il miglioramento del livello qualitativo del servizio reso dagli uffici attraverso un nuovo modo di concepire le politiche sociali attente al recupero di chi vive in condizioni di vita particolarmente difficili, contenendo e gestendo i livelli di rischio nei soggetti sottoposti a misure o sanzioni di comunità.

## **Il sistema penitenziario**

L'organica e strutturale revisione del sistema di esecuzione della pena ha costituito uno dei prioritari obiettivi del Governo sin dal suo insediamento, imponendosi, a seguito della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, pronunciata nella procedura pilota originata dal caso Torreggiani, l'adozione di un piano d'azione complessivamente rivolto a dare garanzia del pieno ed effettivo adeguamento del sistema penitenziario ai principi della Convenzione del 1950.

Ed è proprio questo impegno, di tipo strutturale e sistemico, che ha imposto non la mera soluzione del problema del sovraffollamento delle strutture penitenziarie, ma una complessiva rimediazione del tema dell'esecuzione penale, nella sue molteplici declinazioni, in conformità alle finalità che la Costituzione e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo conferiscono alla sanzione penale.

Come noto, nello scorso marzo il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha definitivamente archiviato la procedura di infrazione aperta nei confronti dell'Italia per violazione dell'art. 3 della Convenzione, riconoscendo la validità degli sforzi operati e la bontà dei nuovi modelli detentivi progressivamente in adozione.

Sul versante specifico del sovraffollamento carcerario, le misure adottate consentono di rassegnare un bilancio incoraggiante: al 19 settembre 2016, la popolazione carceraria è composta da 54.202 unità, ancora superiore all'accresciuta, complessiva capacità regolamentare degli istituti penitenziari, ma l'andamento dei flussi dimostra, da un lato, la conquistata durevolezza del processo di contenimento del ricorso alla detenzione nelle politiche criminali dello Stato e, dall'altro lato, l'assestamento di un nuovo e più maturo equilibrio del rapporto fra presenze carcerarie ed esecuzione penale esterna, essendo ormai quasi paritaria la dimensione numerica dell'uno e dell'altro sistema, ove si consideri che ai 42.535 detenuti in regime di esecuzione esterna (erano poco più di 16.000 nel pieno della emergenza) occorre aggiungere il numero delle persone chiamate a lavori di pubblica utilità.

Ulteriori spazi di intervento innovativo saranno aperti dall'esercizio della delega al Governo per la riforma dell'ordinamento penitenziario, oggetto del disegno di legge, di iniziativa governativa, approvato dalla Camera dei deputati ed ora all'esame dell'Aula del Senato.

Gli interventi normativi finalizzati alla riduzione delle presenze in carcere sono stati accompagnati dal rafforzamento degli strumenti a presidio dei diritti delle persone detenute, attraverso l'introduzione del nuovo articolo 35-bis dell'Ordinamento Penitenziario e l'istituzione del Garante Nazionale delle persone private della libertà personale, la piena operatività del quale è stata assicurata attraverso la tempestiva adozione del regolamento attuativo della legge istitutiva e l'apprestamento delle dotazioni necessarie, anche attraverso l'adozione concertata della pianta organica del personale e l'assegnazione di personale adeguato per professionalità e competenze.

Al ruolo del Garante l'Amministrazione penitenziaria è chiamata ad assicurare la massima collaborazione, dando pieno e tempestivo riscontro alle segnalazioni di inadeguatezza dei sistemi

precettivi sottostanti alla normazione primaria e dei comportamenti gestionali. È mio intendimento, del resto, sollecitare il Garante a svolgere un positivo ruolo di interlocuzione preventiva nei processi di progressivo adeguamento, normativo ed organizzativo, dell'amministrazione penitenziaria (e di quella della esecuzione esterna della pena), nel quale l'autonomia del ruolo di garanzia dell'effettività della protezione dei diritti delle persone private della libertà, lungi dal rischiare compressioni, possa esprimersi con piena indipendenza di giudizio, rafforzando la maturità dei processi decisionali.

Come già precisato, ad interventi urgenti, pure necessari a fronteggiare, nell'immediato, il rapporto critico tra popolazione detenuta e spazi di esecuzione della pena si è, pertanto, affiancata una complessa pianificazione strategica, che ha portato all'adozione di misure, normative ed organizzative, proiettate in una visione globale, al di là della condizione di emergenza umanitaria stigmatizzata dalla Corte.

Proprio nella prospettiva di armonizzare e rendere coerenti i molteplici interventi finalizzati ad avviare un ripensamento multidisciplinare dell'esecuzione della sanzione penale è stata avviata, per la prima volta, l'ampia consultazione pubblica degli "Stati generali dell'esecuzione penale", che ha segnato una tappa importante lungo il percorso avviato dalla necessaria, effettiva, attuazione delle prescrizioni della Corte Europea dei Diritti dell'uomo.

L'esito dei lavori, che hanno riunito oltre duecento diversi esponenti dell'Accademia, dell'Avvocatura, della Magistratura, dell'associazionismo civile oltre che rappresentanti di tutti gli operatori del settore, nella condivisa riflessione sulla pena e sul sistema penitenziario, secondo un approccio multidisciplinare, è stato illustrato nelle giornate del 18 e 19 aprile 2016, nell'istituto penitenziario di Rebibbia, alla presenza del Capo dello Stato e di esponenti delle istituzioni e della società civile. L'evento ha registrato l'interessata partecipazione del Vice Segretario generale del Consiglio d'Europa e del Commissario europeo per la giustizia e, in fatto, ha aperto e reso visibile a molti "l'orizzonte di una nuova cultura della pena", offrendo al dibattito politico ed istituzionale e alla pubblica opinione gli esiti di una approfondita ed originale riflessione sul mondo del carcere.

Questa nuova prospettiva, unitamente alla riacquistata credibilità nello scenario internazionale e sovranazionale del sistema penitenziario italiano segnata dalla definitiva archiviazione della vicenda Torreggiani, segna un passaggio avanzato del percorso riformatore intrapreso e contribuisce a delineare più compiutamente gli obiettivi e le linee d'azione per il futuro, ponendo le basi per interventi necessari a definire sia sul piano organizzativo che su quello normativo il profondo cambiamento del sistema penitenziario, del quale è largamente condivisa la necessità.

Sotto il profilo delle iniziative normative ancora in itinere, le indicazioni pervenute dal lavoro dei Tavoli potranno fornire preziosi contributi al dibattito parlamentare in corso sul disegno di legge, di iniziativa governativa, A.S. n. 2067 (ex A.C. n. 2798, attualmente in discussione al Senato), recante: "Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi nonché all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena" che, agli articoli 34 e 36, contiene la delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario.

In particolare, nell'elaborazione dei principi e criteri direttivi potranno essere opportunamente valorizzate le indicazioni finalizzate:

- all'individualizzazione del trattamento rieducativo e alla differenziazione dei percorsi penitenziari;
- a potenziare l'accesso alle misure alternative ed a semplificarne le procedure;
- alla previsione di attività di giustizia riparativa quali momenti qualificanti del percorso di recupero sociale, sia in ambito intramurario, sia nell'esecuzione delle misure alternative;

- all'incremento delle opportunità di lavoro retribuito, sia intramurario, sia esterno, nonché di attività di volontariato individuale e di reinserimento sociale dei condannati;
- alla disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi sia a fini processuali, con modalità che garantiscano il rispetto del diritto di difesa, sia per favorire le relazioni familiari;
- alla revisione delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario alla luce del riordino della medicina penitenziaria disposto dal decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230, tenendo conto della necessità di potenziare l'assistenza psichiatrica negli istituti di pena;
- al pieno riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute e internate e disciplina delle condizioni generali per il suo esercizio;
- alla previsione di norme che favoriscano l'integrazione delle persone detenute straniere;
- all'adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze educative dei detenuti minori di età;
- alla previsione di norme volte al rispetto della dignità umana attraverso la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, la sorveglianza dinamica;
- alla tutela del rapporto tra detenute e figli minori;
- alla previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute;
- alla revisione del sistema delle pene accessorie improntata al principio della rimozione degli ostacoli al reinserimento sociale del condannato ed esclusione di una loro durata superiore alla durata della pena principale;
- alla revisione delle attuali previsioni in materia di libertà di culto e dei diritti ad essa connessi.

Prima ancora che si compia il percorso legislativo così delineato, gli spunti di riflessione emersi dagli "Stati Generali" potranno trovare la massima latitudine applicativa, traducendosi in indicazioni suscettibili di immediata attuazione, nell'attività amministrativa, sotto l'aspetto organizzativo e strutturale.

Resta, difatti, attuale ed indifferibile il raggiungimento dell'obiettivo primario di assicurare alle persone detenute condizioni di vita detentive adeguate al rispetto più pieno della dignità umana, in uno con quello della individuazione di opzioni trattamentali che facilitino un consapevole reinserimento nel contesto sociale, tale da garantire esigenze di sicurezza e flessione del tasso di recidiva.

Il complesso delle iniziative intraprese per fronteggiare l'emergenza e nel contempo avviare il ripensamento dei modelli di detenzione e delle stesse strutture detentive ha consentito, infatti, non solo di offrire risposte concrete ai rilievi della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e di riportare sotto controllo l'andamento dei flussi detentivi, ma ha costituito la cornice fondamentale dell'avvio di una profonda azione di ricognizione delle criticità e dei bisogni della amministrazione penitenziaria, essenziale innanzitutto all'apprestamento dei rimedi strutturali che hanno riguardato la stessa organizzazione delle sue funzioni.

L'amministrazione penitenziaria è stata così chiamata ad assecondare un generale processo di ricerca di necessarie condizioni di semplificazione strutturale e maggiore efficienza operativa che ne ha profondamente modificato la fisionomia, per quanto lungo ed ancora irto di difficoltà sia il percorso riformatore da svilupparsi.

Un percorso agevolato dall'adozione del nuovo regolamento di organizzazione della struttura ministeriale (d.P.C.M. n. 84 del 2015), in cui le esigenze di unitaria e coerente regia delle politiche trattamentali e di esecuzione della pena hanno trovato adeguata valorizzazione nell'istituzione (art.7) del nuovo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, cui sono state attribuite le aree funzionali inerenti l'esecuzione penale esterna e la messa alla prova, con l'intento di realizzare, su questo innovativo e fecondo terreno, la unificazione di due sistemi, quello minorile e quello della

esecuzione penale esterna attraverso un canone operativo che non si riducesse all'accostamento formale di due realtà distinte ed ancor meno nell'inglobamento di un settore all'interno dell'altro.

Si tratta di una scelta che, preservando i modelli di funzionamento della giustizia minorile, mira alla espansione del complessivo sistema della esecuzione penale esterna.

L'ampliamento dei presupposti per l'accesso alle misure alternative, l'introduzione dell'istituto della messa alla prova per gli adulti, l'espansione delle sanzioni alternative al carcere e del ricorso al lavoro di pubblica utilità impongono un'azione amministrativa che miri ad adeguare il sistema organizzativo alla ineludibile necessità di costruzione di un sistema di *probation* ampio ed effettivo che ponga l'Italia alla pari di tutti i maggiori paesi europei che trovano in questo settore il principale strumento di esecuzione penale.

Se per un verso è indispensabile adeguare le risorse, umane e finanziarie, necessarie per la crescita e lo sviluppo del nuovo ambito di responsabilità di quel dipartimento, per altro verso deve essere costruito un modello organizzativo efficiente e razionale in grado di assicurare rigorosi programmi di recupero che prevedano meccanismi di controllo effettivo e di costante verifica dei percorsi di risocializzazione messi in campo.

In questa prospettiva dovrà misurarsi l'adeguatezza dei cambiamenti profondi dei quali abbisogna il sistema della formazione del personale, dovendo la nuova Direzione generale competente in materia agevolare, con coerenti pianificazioni ed azioni progettuali mirate, l'effettività dei processi di osmosi culturale ed operativa fra le due pur distinte ed autonome articolazioni ministeriali.

Analogamente, la Direzione generale del personale e delle risorse del D.A.P. deve assicurare la piena e tempestiva attuazione dei processi di potenziamento delle strutture destinate alla esecuzione penale esterna, conferendo le risorse necessarie, secondo criteri di massima collaborazione, trasparenza ed efficienza gestionale.

La sottrazione della esecuzione penale esterna alla dimensione ancillare cui era tradizionalmente relegata nella Amministrazione penitenziaria, oltre a consentire l'avvio di un processo di profonda ristrutturazione dei servizi dell'amministrazione della giustizia funzionali alla piena valorizzazione delle misure alternative alla detenzione, consente la concentrazione delle risorse del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria nell'attuazione del programma riformatore che ha al suo centro il circuito penitenziario.

In questa rinnovata dimensione deve inquadrarsi anche il più ampio ed ormai avanzato percorso di riordino delle strutture e delle funzioni di quella Amministrazione, avviato con il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero e con la successiva adozione del decreto attuativo (d.m. 2 marzo 2016) recante le fondamentali misure di organizzazione e coordinamento di quella nevralgica articolazione del Ministero.

Quel percorso deve potersi rapidamente concludere.

Da un lato, attraverso le ulteriori decretazioni previste dall'art. 11, in corrispondenza a cruciali nodi problematici di quella struttura (dalla determinazione dei criteri di attribuzione degli incarichi dirigenziali alla disciplina di delicati uffici dipartimentali) e, dall'altro lato, attraverso processi decisionali nella concreta realtà della gestione amministrativa coerenti con i valori e il significato delle scelte riformatrici.

In particolare, esige urgente e non differibile completamento il processo di ristrutturazione delle funzioni di acquisizione di beni e servizi dei quali abbisogna l'Amministrazione della giustizia, nel suo complesso definito attraverso la concentrazione della competenza generale in materia al

Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, ponendo a disposizione di questo le competenze e le risorse umane necessarie alla programmazione ed alla attuazione delle linee gestionali proprie ormai soltanto dell'unica centrale di acquisto così individuata nella Direzione generale delle Risorse e delle Tecnologie del D.O.G., salva l'autonomia delle residue competenze contrattuali tassativamente indicate nel Regolamento di organizzazione e nel decreto attuativo riferito alle competenze della appena indicata Direzione generale.

Si tratta di un processo di riorganizzazione decisivo per l'innalzamento dei livelli di economicità, trasparenza ed efficienza dell'azione ministeriale, cui deve corrispondere un'azione sinergica delle articolazioni amministrative interessate.

A questo medesimo processo va ricondotta la scelta della soppressione del Centro amministrativo Giuseppe Altavista, le competenze del quale in materia di personale e risorse, cresciute impropriamente in omaggio a pur obiettive, ma, in definitiva, mal intese istanze di semplicità operativa, sono state trasferite interamente alle competenti strutture dirigenziali generali.

L'attuazione coerente del processo di riorganizzazione in parola esige, naturalmente, la traduzione delle sue finalità di razionale e corretto impiego delle risorse disponibili in coerenti politiche del personale dell'amministrazione penitenziaria.

Al di là del fondamentale rilievo delle prospettive segnate dal processo di riordino delle carriere di polizia previsto dalla legge 124/2015 e dal superamento delle ingiustificate disparità di trattamento reso possibile dalla previsione del riallineamento della polizia penitenziaria, contenuta nella legge di stabilità 2016, il segno fondamentale del rinnovamento, oltre che in una complessiva azione di più adeguata valorizzazione del ruolo della dirigenza penitenziaria, deve ritrovarsi nella ormai indifferibile definizione di nuove, trasparenti ed efficienti direttrici di gestione del personale.

Si impone, al riguardo, l'ormai indifferibile esigenza di definizione delle piante organiche del Dipartimento e dei provveditorati, secondo linee di massima semplificazione strutturale e di pratica destinazione delle risorse così liberate ai compiti istituzionali propri degli istituti penitenziari. In tale processo dovrà ricercarsi il confronto e la cooperazione delle organizzazioni sindacali, nella consapevolezza dell'urgenza di una manovra organizzativa cruciale per la stessa credibilità della Amministrazione penitenziaria, intanto adottandosi criteri gestionali che consentano il massimo recupero possibile delle energie e delle risorse disperse attraverso inefficienti quando non improprie utilizzazioni degli strumenti di flessibilità delle condizioni di impiego del personale.

Più in generale, dovranno trovare realizzazione obiettive e da tempo frustrate istanze di nuovi reclutamenti di personale di polizia e nei ruoli civili dell'amministrazione, in raccordo con parimenti accresciute e vitali esigenze di dotazione di nuove professionalità tecniche nei multiformi settori di impegno istituzionale della Amministrazione.

La funzione essenziale che la polizia penitenziaria è chiamata a svolgere nel percorso trattamentale in virtù della posizione di prossimità con le persone detenute, si declina anche in una qualificata e preziosa funzione informativa nell'ambito dei procedimenti di competenza della Magistratura di Sorveglianza.

In tal senso, dovrà proseguire il proficuo supporto assicurato dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, anche attraverso il potenziamento degli strumenti tecnologici di monitoraggio delle istanze finalizzate all'adozione dei rimedi preventivi ex art. 35-bis e dei rimedi risarcitori ex art. 35-ter OP, agevolando l'istruzione e la definizione dei relativi procedimenti.

L'ampliamento delle competenze assegnate alla Magistratura di Sorveglianza e l'ampio ventaglio di opzioni trattamentali tra cui orientare e personalizzare le scelte, nel necessario contemperamento tra esigenze di risocializzazione ed afflittive che le misure e le sanzioni di comunità devono mantenere, hanno comportato la necessità di potenziare le misure a sostegno dell'efficienza degli Uffici di Sorveglianza ed hanno trovato nuovo impulso nell'ambito degli Stati Generali.

All'ampliamento delle dotazioni organiche del personale di magistratura, assunto con il decreto legge n. 92 del 2014, convertito con modificazioni in legge 11 agosto 2014, n.117, si è ora affiancato un ampio ed articolato programma di potenziamento organizzativo, che dovrà essere positivamente implementato attraverso il coinvolgimento dei Dipartimenti competenti, in attesa della definizione di coerenti interventi normativi.

Un modello trattamentale realmente innovativo, che attinge a contributi interdisciplinari delle diverse istituzioni coinvolte, richiede il potenziamento del processo di osmosi e la sensibilizzazione del territorio sulle tematiche dell'inclusione e della riabilitazione sociale, nel quadro della necessaria attuazione degli impegni assunti con i protocolli già stipulati, nel corso del 2014 e del 2015, con 14 Regioni, con i Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza e delle ANCI regionali.

In tale prospettiva, particolare attenzione dovrà essere riservata all'implementazione di percorsi di inclusione sociale con riguardo, soprattutto, al lavoro all'esterno secondo progetti di pubblica utilità, valorizzando il modello di integrazione con le risorse del territorio e del privato sociale.

La effettiva attuazione del diritto al lavoro, sia all'interno delle strutture che all'esterno, ove ne ricorrano i presupposti, e la formazione professionale mediante previsione di adeguati corsi di avviamento, che consentano l'acquisizione di professionalità facilmente spendibili al momento del rientro in libertà costituiscono, pertanto, obiettivi strategici del percorso trattamentale.

I recenti dati sui detenuti lavoranti (situazione al 30 giugno 2016) evidenziano che sono ammessi al lavoro 12.903 detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, 2.369 detenuti dipendenti da imprese e cooperative, di cui 936 impegnati all'interno degli istituti, 781 ammessi ai lavori all'esterno ex Art. 21 O.P. e 652 ammessi al regime di semilibertà.

Le misure di contenimento della spesa imposte dalla finanza pubblica non hanno inciso in questo settore che ha, invece, visto un incremento delle risorse finanziarie investite nel potenziamento del lavoro delle persone detenute.

Al lavoro e alla formazione professionale sono destinate risorse sia attraverso gli ordinari capitoli di bilancio, sia con i fondi della Cassa delle Ammende, il cui nuovo Statuto è, peraltro, in corso di adozione.

L'amministrazione dovrà proseguire nella realizzazione di progetti di innovazione sociale per migliorare i processi di reinserimento socio-lavorativo dei soggetti in esecuzione penale anche attraverso l'utilizzo dei fondi strutturali e di investimento europei, in attuazione del PON 2014-2020 inclusione sociale e dei Programmi operativi regionali.

In particolare, andrà promossa la presenza, negli istituti penitenziari, di realtà imprenditoriali grazie all'accesso agli sgravi fiscali previsti dalla Legge 193/2000.

Si tratta di temi di fondamentale importanza, oggetto di costante approfondimento e riflessione congiunta con il Ministero del lavoro, nella prospettiva di dare la più tempestiva attuazione agli interventi migliorativi suggeriti nell'ambito degli Stati Generali.

Il progetto di valorizzazione delle colonie agricole costituisce senza dubbio uno dei punti di forza del più ampio programma di rivisitazione dell'intero complesso sistema del lavoro penitenziario e di riconversione degli spazi, già in avanzato stato di valutazione.

Al fine di promuovere l'effettiva attuazione del diritto allo studio, garantendo integrazione e pari opportunità di trattamento nei percorsi scolastici alle persone detenute, soprattutto minori di età, ho, lo scorso 23 maggio, sottoscritto con il Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica un protocollo d'intesa per la realizzazione di un "Programma speciale per l'istruzione e la formazione negli istituti penitenziari e nei servizi minorili della giustizia". I relativi percorsi formativi dovranno essere finalizzati a favorire l'acquisizione e il recupero di abilità e competenze individuali ed a sviluppare una politica dell'istruzione integrata con la formazione professionale, in collaborazione con le Regioni, fondazioni e associazioni di volontariato, categorie di imprese e confederazioni, anche attraverso percorsi di apprendistato e tirocinio.

L'iniziativa andrà a potenziare le attività già svolte nell'ambito del Comitato Paritetico Nazionale, istituito tra il Ministero della Giustizia e il Ministero dell'istruzione, che registra già risultati apprezzabili.

Nella consapevolezza dell'elevata funzione trattamentale, dovranno essere, del pari, ulteriormente promosse attività di rilievo culturale, nel quadro delle iniziative in atto che già registrano notevole adesione e ampio coinvolgimento delle persone detenute.

Al fine di ampliarne la varietà offrendo, nel contempo, innovative opportunità di lavoro, sarà prossimamente realizzata la digitalizzazione degli atti dei processi celebrati per il sequestro e l'assassinio di Aldo Moro, sulla base del Protocollo per la conservazione e la valorizzazione della documentazione giudiziaria, sottoscritto con il Ministro Dario Franceschini il 6 maggio 2015.

Al progetto, che vedrà l'impegno dei detenuti della casa circondariale di Rebibbia nella scansione degli atti processuali e dei documenti, parteciperà anche il Consiglio Superiore della Magistratura, nell'ambito delle attività di catalogazione, promozione e diffusione dei processi storici italiani.

Grazie alle iniziative programmate, oltre un chilometro lineare di fascicoli processuali di primaria importanza nella storia del secondo Novecento verranno acquisiti in formato digitale per consentire la migliore conservazione degli originali, una più agevole consultazione dei fascicoli da parte di studiosi e ricercatori e una più efficace valorizzazione dei diversi materiali.

La diffusione e stabilizzazione del modello penitenziario derivato da tutti gli interventi messi in campo esige continuità di obiettivi e di programmi per consolidare il processo di differenziazione delle strutture penitenziarie e di adozione di un regime carcerario conforme alla Costituzione, all'Ordinamento penitenziario e alle regole Europee.

Il tema dello spazio vivibile viene, così, a declinarsi secondo un valore qualitativo, funzionale al processo di risocializzazione.

Le linee d'azione dovranno, pertanto, essere orientate ad incrementare non solo le dimensioni, ma la qualità degli spazi destinati al movimento, alle iniziative culturali e trattamentali ed alla socialità, quest'ultima intesa anche come integrazione con la comunità esterna.

A tal fine, gli interventi di edilizia penitenziaria dovranno essere coerentemente orientati al processo di umanizzazione della pena imposto dalla Costituzione come dal diritto internazionale, imponendo la rimodulazione degli obiettivi corrispondenti ai progetti di nuova edificazione e di ristrutturazione già elaborati nell'ambito dei lavori del Comitato Paritetico per l'edilizia penitenziaria, che coinvolge il Ministero della giustizia ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nella

programmazione degli interventi necessari e nella gestione delle risorse. All'amministrazione è, inoltre, richiesto di adottare le necessarie misure contenitive per la razionalizzazione dei consumi e gli interventi di efficientamento energetico, secondo le indicazioni già illustrate nella mia direttiva del 15 ottobre 2015, sviluppando le opportune sinergie con le competenti autorità pubbliche per condividere e sottoporre ad approvazione le migliori soluzioni tecnico-economiche ed accedere anche a finanziamenti comunitari.

La conservazione ed il miglioramento del patrimonio edilizio penitenziario attraverso la necessaria attività manutentiva potrà, inoltre, offrire possibilità di lavoro alle persone detenute, anche attraverso le risorse finanziarie della Cassa delle Ammende, assolvendo, nel contempo, ad esigenze di contenimento della spesa.

La necessaria valorizzazione delle attività trattamentali richiede di continuare a potenziare gli istituti a custodia attenuata o a trattamento avanzato, tenuto conto delle potenzialità e delle condizioni logistiche di ogni istituto, valutando i criteri di assegnazione dei detenuti, l'iter procedurale per l'ammissione ed i programmi predisposti.

La completa attuazione del programma di riequilibrio delle presenze detentive sull'intero territorio nazionale richiede una complessiva visione delle potenzialità abitative e dovrà essere perseguita anche mediante misure di sfollamento dagli istituti nei quali si registra una maggiore concentrazione di popolazione detenuta, tenendo conto, in particolare, della posizioni dei detenuti stranieri, trasferiti in esecuzione dell'Accordo GAI/Strasburgo del 2009 e dell'Accordo bilaterale con l'Albania.

Il totale dei detenuti espulsi nell'ultimo biennio è pari nel 2015 a 725 (66%) ed è pari a 413 nel primo semestre del 2016 (65% di nazionalità albanese, marocchina e tunisina).

In considerazione della specificità della condizione femminile all'interno del carcere, l'amministrazione dovrà ulteriormente potenziare le misure a sostegno della continuità affettiva e della genitorialità, con riferimento ai progetti per la realizzazione di nuovi ICAM, ai circuiti di accoglienza utilizzabili ai sensi dell'art.4 della legge 62/2011, al potenziamento delle possibilità di accesso controllato ad internet.

Il Ministero ha seguito, sin dall'avvio, il progetto La Casa di Leda, finalizzato alla realizzazione di una Casa Famiglia Protetta, per genitori agli arresti domiciliari o in misura alternativa, in Roma, ed il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha sottoscritto un Protocollo di Intesa con il Comune di Roma e la Fondazione Poste Insieme, nell'ottobre 2015, assumendo ogni iniziativa utile all'effettiva destinazione d'uso della struttura individuata.

Nell'ambito delle azioni finalizzate alla tutela della relazioni affettive e genitoriali dei detenuti è stato, il 7 settembre 2016, rinnovato il protocollo d'intesa con il Garante nazionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza e Bambinisenzasbarre Onlus.

Il protocollo, sottoscritto per la prima volta nel 2014, è un documento unico in Europa, che impegna il sistema penitenziario a confrontarsi con i bisogni dei minori che accedono nelle strutture penitenziarie in visita a genitori detenuti, intervenendo sulle modalità di accoglienza e sugli spazi destinati agli incontri, coinvolgendo i minori stessi, ma anche i genitori detenuti, agenti e operatori e, infine, la collettività.

La "Carta dei figli di genitori detenuti" prevede anche l'istituzione di un Tavolo permanente, da convocare ogni tre mesi, con compiti di monitoraggio periodico e di promozione della cooperazione tra i soggetti coinvolti, al fine di favorire lo scambio di buone prassi, analisi e proposte, nell'interesse prevalente del minore.

Al processo di revisione in atto non può essere sottratta la tematica del trattamento dei detenuti sottoposti a regime di alta sicurezza, nella ricerca di un nuovo equilibrio tra qualità della vita detentiva, finalità trattamentali ed esigenze di sicurezza della collettività.

Su questi temi andrà sviluppata una attenta riflessione.

Alla data del 22 settembre 2016, risultavano presenti 8.875 detenuti in alta sicurezza, 727 soggetti sottoposti al regime speciale del 41 bis O.P., 488 collaboratori della giustizia e 121 congiunti.

Al processo di revisione in atto non può essere sottratta la tematica del trattamento dei detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario e, più in generale, all'alta sicurezza, nella ricerca di un nuovo equilibrio tra qualità della vita detentiva, finalità trattamentali ed esigenze di sicurezza della collettività.

La complessiva riflessione in atto sulla esecuzione penale non tende ad escludere, ma anzi conferma la ineliminabilità della detenzione carceraria, anche come unica e definitiva forma di pena nel percorso trattamentale per determinati reati, soprattutto quando si tratta di rompere legami criminali profondi e pericolosi per la democrazia.

In questa prospettiva, il regime di detenzione declinato dall'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario è strumento irrinunciabile, e la sua compatibilità con la necessaria funzione risocializzante è garantita dalla periodica verifica delle sussistenze delle condizioni che impongono e giustificano le sue modalità di applicazione, legandone la permanenza al rapporto che il detenuto ha elaborato con il reato e con il trattamento ed alla conseguente eliminazione dell'area di rischio per la sicurezza e l'ordine pubblico.

Dalla data del mio insediamento, sono stati emessi 146 provvedimenti applicativi, 706 provvedimenti di proroga e 5 di revoca. In 26 casi, il regime è stato revocato per l'avvio del percorso di collaborazione con la giustizia. Sono state disposte, inoltre, 47 riapplicazioni e, in 36 casi, la richiesta di rinnovo è stata rigettata. 31 sono stati gli annullamenti giurisdizionali.

In questo campo, pertanto, l'offerta trattamentale dovrà essere ancor più mirata ed individualizzante per agevolare il percorso evolutivo individuale. Dovranno essere, altresì, superate restrizioni non strettamente funzionali alle esigenze di sicurezza, che rischiano di risolversi in limitazioni automatiche, ingiustificate e punitive, ostacolando finalità rieducative.

L'amministrazione dovrà portare a compimento il progetto, avviato nel corso del 2015, teso a realizzare i dedicati circuiti regionali, ai sensi dell'art. 115 D.P.R. 230/2000, allo scopo di migliorare le condizioni di vita dell'alta sicurezza e recuperare la razionalità complessiva del sistema, in coerenza con il dettato normativo, attraverso la progressiva acquisizione di nuovi spazi detentivi e la graduale redistribuzione dei detenuti ascritti al circuito di alta sicurezza.

Dovrà, inoltre, essere oggetto di particolare attenzione il procedimento di declassificazione per l'eventuale estromissione dal circuito alta sicurezza e l'inserimento nelle sezioni dedicate ai soggetti comuni, in presenza dei requisiti previsti dalle vigenti disposizioni.

Nell'anno 2015 si sono concluse positivamente 330 procedure di declassificazione, mentre dal primo gennaio 2016 al 22 settembre sono stati estromessi dal circuito alta sicurezza 240 soggetti.

Dovrà, inoltre, essere sempre più sviluppato il progetto relativo alla possibilità di estendere le modalità di partecipazione dei detenuti assegnati al circuito di alta sicurezza agli impegni di giustizia attraverso il sistema della videoconferenza, con l'obiettivo di ridurre le relative traduzioni, anche in considerazione dei conseguenti vantaggi sotto il profilo della sicurezza e del risparmio

delle risorse umane e finanziarie in linea con le indicazioni contenute nel citato disegno di legge A.S. n. 2067 che prevede, in uno specifico principio di delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario, la definizione della "disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi sia a fini processuali, con modalità che garantiscano il rispetto del diritto di difesa, sia per favorire le relazioni familiari".

Nell'anno 2015 sono stati, infatti, attivati complessivamente 22.177 collegamenti in videoconferenza (detenuti 41 bis, collaboratori della giustizia, detenuti alta sicurezza, esami testimoniali, videoconferenze internazionali), con un incremento pari al 18,67 % rispetto all'anno precedente.

Dal primo gennaio 2016 al 22 settembre di quest'anno sono stati già attivati 16.999 collegamenti.

Con riferimento al diritto alla salute, resta prioritario l'obiettivo di assicurare adeguata assistenza alle persone destinatarie di misure di sicurezza detentive, affette da patologie psichiatriche.

Nel lungo e complesso processo di superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, l'amministrazione ha ottemperato agli impegni assunti con gli Accordi sanciti nella Conferenza Unificata, per gli aspetti di natura strategica e per quelli di carattere operativo con il Ministero della Salute e le Regioni, dapprima in sede di Comitato Paritetico Interistituzionale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e, poi, in seno all'Organismo di coordinamento istituito presso il Ministero della Salute.

In virtù delle competenze delineate nell'Accordo del 26 febbraio 2015, il DAP ha avviato, sulla base delle comunicazioni del Ministero della Salute in relazione alla avvenuta attivazione delle REMS, il programma per il trasferimento dei 689 internati, ospitati alla data del 31 marzo 2015 negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, verso le nuove strutture.

Sono stati progressivamente dismessi gli Ospedali Psichiatrici Giudiziari di Napoli, Firenze "Sollicciano", Reggio Emilia, Aversa, con il trasferimento delle persone ospitate nelle Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza detentive, consentendo così la dismissione delle strutture e la loro riconversione in Istituti Penitenziari. Gli ex Ospedali Psichiatrici Giudiziari di Montelupo Fiorentino e di Barcellona Pozzo di Gotto ospitano ancora 37 persone internate (presenti alla data del 31 agosto 2016) e per giungere alla loro definitiva chiusura è necessario il completamento delle REMS in Sicilia e in Toscana.

Il processo di superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari è stato accompagnato dalla realizzazione, in ambito regionale, di sezioni dedicate alla tutela della salute mentale. In ottemperanza all'Accordo sancito in Conferenza Unificata in data 13 ottobre 2011, sono state istituite apposite sezioni, denominate "Articolazioni per la tutela della Salute Mentale" per consentire al Servizio Sanitario Regionale di prestare assistenza sanitaria alle persone detenute per l'accertamento delle infermità psichiche, alle persone condannate con infermità psichica sopravvenuta nel corso delle misure detentive ed alle persone condannate a pena diminuita per vizio parziale di mente.

Nella consapevolezza della complessità e della delicatezza di questa fase di passaggio a nuove modalità di assistenza delle persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, l'Amministrazione dovrà continuare a svolgere, nel senso della leale collaborazione istituzionale, attività di raccordo tra l'Autorità Giudiziaria e le nuove strutture sanitarie.

Pur all'esito del complesso percorso di superamento degli OPG, resta primario l'obiettivo di rendere le REMS pienamente operative e destinate alla funzione che la legge attribuisce loro quali strutture

a carattere sanitario, destinate precipuamente alla cura ed al trattamento delle persone cui è stata applicata una misura di sicurezza sulla scorta di una articolata diagnosi di patologia psichiatrica.

A tal fine, sempre maggiore dovrà essere la sinergia tra il Dipartimento della amministrazione penitenziaria ed i presidi sanitari degli enti locali e, al contempo, l'impegno alla istituzione di sempre più numerose ed adeguate sezioni degli Istituti penitenziari, destinati al trattamento di coloro per i quali l'infermità di mente sia sopravvenuta durante la esecuzione della pena o siano sottoposti a misure di sicurezza provvisorie.

Sempre nella prospettiva di tutela del diritto alla salute, dovrà proseguire la promozione, sul territorio, della collaborazione tra Regioni ed ASL per la costruzione di presidi sanitari adeguati ai bisogni delle persone detenute, alla luce delle Linee guida in materia di modalità di erogazione dell'assistenza sanitaria negli istituti penitenziari per adulti, approvate dalla Conferenza unificata in data 22 gennaio 2015, opportunamente diffuse alle articolazioni periferiche ed alla magistratura.

Al fine di sperimentare e di implementare il modello di assistenza sanitaria nelle carceri, attraverso l'adozione della telemedicina, dovranno proseguire le iniziative di attuazione dell'accordo, sottoscritto in data 4 agosto 2016, con Federsanità ed ANCI, coinvolgendo le diverse istituzioni interessate nella definizione di un modello innovativo di gestione della salute all'interno degli istituti di pena che prevede, tra l'altro, l'adozione di un diario clinico informatizzato.

Le iniziative volte al miglioramento della qualità della vita detentiva hanno dispiegato effetti anche sul fronte dei fenomeni autosoppressivi e autolesionistici, in significativa flessione nel corso del tempo.

Sebbene in diminuzione, il dato complessivo non è, tuttavia, accettabile.

Proprio per questo, il 23 maggio scorso ho emanato una specifica direttiva per l'elaborazione di un Piano di azione nazionale per la prevenzione dei suicidi in carcere, nella crescente tensione a migliorare il modello di monitoraggio e gestione del rischio di tale intollerabile fenomeno.

La direttiva, che intende completare il quadro dei provvedimenti adottati dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria alla luce della recente riorganizzazione, in conformità alle indicazioni del d.P.C.M. n. 84 del 2015, ricalca le specifiche Linee Guida dettate dall'organizzazione Mondiale della Sanità, riprese anche dalla Conferenza Unificata per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e valorizzate dal Comitato nazionale per la Bioetica.

Con essa ci si propone di introdurre - in armonia con le strategie di prevenzione e gestione, proposte attraverso le nuove modalità detentive e, in particolare, con l'introduzione del sistema di vigilanza dinamica - un sistema maggiormente flessibile, in grado di attuare efficaci forme di controllo e, soprattutto, di approfondita conoscenza delle persone ristrette al fine di garantire risposte efficaci, intercettare e gestire le situazioni di maggiore disagio, potenziando il monitoraggio ed i sistemi di collegamento informativo e telematico.

Anche in tale prospettiva, il persona della Polizia Penitenziaria è chiamato ad interpretare un ruolo fondamentale.

La particolare condizione di prossimità e di osservazione del personale di polizia penitenziaria deve, per altro verso, efficacemente concorrere al potenziamento delle misure di prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione e proselitismo, unitamente alle attività di raccolta, classificazione, elaborazione, analisi e monitoraggio dei detenuti ristretti per fatti di terrorismo internazionale ed interno, con particolare riferimento a quelli di matrice islamica.

Nel corso del biennio 2015-2016, sono stati sottoposti ad analisi 699 detenuti monitorati, attenzionati e segnalati.

Sempre in considerazione alla dimensione internazionale del terrorismo ed al fine di assicurare forme sempre più efficaci di contrasto, dovranno essere portate a termine tutte le attività necessarie e l'implementazione delle risorse e degli strumenti affinché il Laboratorio centrale per la Banca dati nazionale del DNA diventi pienamente operativo, in seguito all'entrata in vigore del D.P.R. 7 aprile 2016, n. 87, che ne ha disciplinato le modalità di funzionamento ed organizzazione.