

STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE

TAVOLI TEMATICI

TAVOLO 18 - ORGANIZZAZIONE E AMMINISTRAZIONE DELL'ESECUZIONE PENALE

PARTECIPANTI/GRUPPO DI LAVORO

NOMINATIVO	QUALIFICA professionale/RUOLO	FUNZIONE
Filippo Patroni Griffi	Presidente di sezione del Consiglio di Stato	COORDINATORE
Francesca Vianello	Ricercatore Dipartimento di Filosofia, Sociologia, Pedagogia e Psicologia applicata Università degli studi di Padova	COMPONENTE
Andrea Nobili	Ombudsman regionale con funzioni di garante dei diritti dei detenuti Regione Marche	COMPONENTE
Salvatore Filippo Vitello	Magistrato Procura della Repubblica Siena	COMPONENTE
Eustachio Vincenzo Petralla	Dirigente dell'amministrazione penitenziaria	COMPONENTE
Franco Villa	Avvocato	COMPONENTE
Vittorio Campione	Direttore della "Fondazione Astrid"	COMPONENTE
Paolo Mancuso	Procuratore capo di Nola	COMPONENTE
Luigi Di Mauro	Dirigente generale del personale e formazione Dipartimento giustizia minorile e di comunità	COMPONENTE
Maria Luisa de Rosa	Magistrato dirigente dell'Ufficio del contenzioso dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	COMPONENTE
Cristina Capranica	Magistrato Tribunale per i minorenni Roma	COMPONENTE
Valeria Procaccini	Magistrato presso il Tribunale di Sorveglianza di Roma	COMPONENTE
Gianfranco Marcello	Direttore istituto penitenziario Ariano Irpino	COMPONENTE

ABSTRACT

Il Tavolo ha condotto una riflessione ad ampio spettro euristico, ascoltando e sistematizzando le analisi e le proposte scaturite dai diversi angoli di visuale dei partecipanti, che si sono definite nelle esperienze e nei saperi confluite nel corso del confronto.

Il tenore della riflessione ha confermato il principio che il carcere deve essere interpretato come *extrema ratio*, laddove altri percorsi non siano attivabili o siano stati ripetutamente tentati senza successo. È emersa una visione d'insieme dell'esecuzione penale che, nel convincimento condiviso dai componenti del Tavolo, deve svilupparsi su percorsi di trattamento nei quali l'offerta rieducativa deve accompagnare il reo durante la detenzione e nel periodo immediatamente successivo all'uscita.

L'impegno profuso in tal senso deve essere direttamente funzionale alle esigenze della sicurezza collettiva e deve divenire oggetto di dibattito e discussione pubblica, affinché il soggetto che ha scontato la propria pena trovi, alla fine del percorso in misura alternativa o in uscita dal carcere, una collettività ed un territorio preparati ad accoglierlo.

Per favorire questi processi di integrazione sociale, non più solo prescritti, ma applicati in maniera sinergica da tutte le componenti della società civile che vi partecipano, va attuato un sistema di vita detentiva basato sulla "personalizzazione" del "tempo" e dello "spazio" disponibile per le attività di socializzazione e di partecipazione al dialogo con le agenzie esterne.

Inoltre, dopo decenni di centralità della mera sanzione detentiva nel sistema italiano di esecuzione della pena, va sostenuto il percorso di evoluzione dell'area del *Probation*, che comprende l'insieme delle pene non detentive e delle misure alternative previste dal nostro ordinamento, anche in una prospettiva di omogeneizzazione dei sistemi normativi nel contesto europeo.

Tale principio direttivo ha trovato favorevole e naturale ambito proprio nella riorganizzazione e ben si è conciliato con l'esigenza di modificare, anche attraverso un nuovo assetto amministrativo, l'approccio culturale all'esecuzione della pena.

La sottesa *ratio* è proprio quella che ha ispirato l'introduzione per gli adulti dell'istituto della *probation* e dunque il dichiarato intento è di consentire una reciproca contaminazione delle esperienze di *probation* condotte nel settore per gli adulti e per i minori.

In tal senso, il Tavolo ha condotto una profonda disamina sui nuovi scenari organizzativi tracciati dal D.P.C.M. 15 giugno 2015 n. 84, entrato in vigore il 14 luglio 2015, che determineranno una nuova configurazione degli uffici che si occupano di esecuzione penale.

La riorganizzazione delle strutture ministeriali è intesa a razionalizzare le risorse e a concentrare nel D.A.P. la struttura dedicata al trattamento carcerario e nel Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità quella che si occupa del trattamento extramurario.

L'impegno che investirà il Ministero è di contenere e ridurre la spesa di gestione mediante una riduzione per razionalizzazione ed accorpamento degli uffici dirigenziali e l'eliminazione di duplicazioni di centri di competenze e spesa.

La definizione di linee operative omogenee per l'attività trattamentale impone la definizione di un'attività di comunicazione snella e la valorizzazione delle buone pratiche già maturate in ambedue i settori, per favorire la più ampia fruizione degli istituti di esecuzione esterna.

Il Tavolo, pertanto, ha tracciato una griglia di intenti e di azioni programmatiche improntate a criteri di efficienza e trasparenza, nonché ai seguenti criteri:

- riduzione dei tempi di decisione per provvedimenti riguardanti la privazione della libertà e le sue modalità attuative,
 - riduzione del numero di funzioni e istanze di staff centrali,
 - maggiore responsabilizzazione delle articolazioni territoriali, soprattutto di livello dirigenziale generale,
 - efficace comunicazione con altri Organi interessati all'esecuzione penale, in particolare con la magistratura di sorveglianza,
 - positiva comunicazione con il mondo esterno dell'informazione per la costruzione di una migliore conoscenza della realtà detentiva da parte della collettività.
-

PERIMETRO TEMATICO

Il Tavolo si occuperà dell'architettura ordinamentale dei due Dipartimenti che hanno in carico l'esecuzione di pene e misure per adulti e per minori: rispettivamente, il Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria e il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, così come delineati dal Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia approvato dal Consiglio dei Ministri il 18 maggio 2015.

Il Tavolo formulerà proposte per una organizzazione dei Dipartimenti che risponda a criteri di efficienza e trasparenza nonché a criteri di:

- riduzione dei tempi di decisione per provvedimenti riguardanti la privazione della libertà e le sue modalità attuative,
- riduzione del numero di funzioni e istanze di staff centrali,
- maggiore responsabilizzazione delle articolazioni territoriali, soprattutto di livello dirigenziale generale,

- efficace comunicazione con altri Organi interessati all'esecuzione penale, in particolare con la Magistratura di sorveglianza,
- positiva comunicazione con il mondo esterno ed effettiva trasparenza verso di esso,
- costante rapporto con il mondo dell'informazione per la costruzione di una migliore conoscenza della realtà detentiva da parte della collettività esterna.

Il Tavolo lavorerà in modo coordinato con il gruppo di lavoro che curerà parallelamente la proposta di decreti ministeriali in attuazione del citato Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia.

OBIETTIVI

1. "Attuare il riassetto delle strutture organizzative del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e del Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità, in tutti i loro livelli di governo, al fine di razionalizzare le risorse e ridurre la spesa di gestione".
 2. "Creare una nuova linea strategica per rinforzare gli interventi di trattamento del ristretto e consolidare le interlocuzioni tra l'area detentiva e la comunità sociale".
 3. "Consolidare l'integrazione dei sistemi metodologici dell'esecuzione penale degli adulti con quella dei minori".
 4. "Sostenere il processo di riorganizzazione del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e del Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità alla luce del nuovo Regolamento del Ministero della Giustizia".
 5. "Definire modalità di connessione tra i due Dipartimenti che assicurino l'omogeneità degli interventi di esecuzione penale, pur attuati attraverso una diversificazione degli strumenti".
 6. "Prevedere per i due dipartimenti un sistema di gestione manageriale delle risorse finanziarie a disposizione del settore per le politiche di inclusione, la giustizia riparativa e la mediazione penale"
 7. "Prevedere la costruzione di una migliore conoscenza della realtà detentiva da parte della collettività esterna"
-

PROPOSTE

PROPOSTA 1

Obiettivo 1

La "filosofia manageriale" che deve informare il percorso di riorganizzazione dei due dipartimenti deve essere impostata sui principi della ottimizzazione economica e della efficienza.

L'azione gestionale si dovrà declinare sulle seguenti azioni:

- a. alleggerimento dell'impianto organizzativo, attraverso la riduzione delle strutture centrali e delle sottostrutture intermedie di governo o delle unità di personale che vi opera;
- b. snellimento, trasparenza, semplificazione delle procedure e dei flussi comunicativi, sia verticali che orizzontali.

In particolare:

- Razionalizzare ed accorpate gli uffici dirigenziali, diminuire e semplificare i processi operativi e le strutture di coordinamento e di supporto, con conseguente riduzione dell'impiego di personale sia nel dipartimento centrale, che nelle altre articolazioni non direttamente impegnate nelle attività istituzionali e con graduale dislocamento nelle strutture operative;
- Completare il processo di riorganizzazione avviato con il DPCM n. 84/2015, avviare anche nelle strutture operative territoriali un programma di revisione dell'organizzazione interna, riducendo le articolazioni con compiti di supporto, cresciute anche in periferia per dimensioni e numero di addetti al di là del necessario, e ridislocando il personale nelle attività di diretta gestione dei detenuti;
- Riorganizzare la rete delle scuole di formazione per il personale penitenziario per adulti e minori, dimensionandola all'effettivo fabbisogno formativo, in modo da raggiungere un tasso di utilizzo costante di almeno il 90% dei posti letto e delle postazioni didattiche disponibili. Attualmente, tra adulti e minori, tali posti sono rispettivamente circa 1250 e 2300 con un tasso di utilizzo in alcuni casi inferiore al 30%;
- Destinare tutte le risorse ricavate dall'opera di efficientamento organizzativo al rafforzamento degli organici delle professionalità con funzioni trattamentali, in particolare assistenti sociali e educatori. Senza un sensibile incremento di tali funzioni rischia di naufragare qualsiasi programma di trasformazione delle modalità di gestione del tempo quotidiano della detenzione e di sviluppo dell'esecuzione penale esterna

PROPOSTA 2

Obiettivo 2

Qualsiasi iniziativa che voglia ridefinire i meccanismi di funzionamento del sistema detentivo, migliorandone la performance, non può prescindere dal rideterminare le modalità di svolgimento della vita all'interno degli istituti.

È, infatti, su tale terreno che si giocano le maggiori possibilità di successo o fallimento di una politica di rinnovamento del sistema carcerario.

La qualità della vita quotidiana del detenuto è, pertanto, il primo degli obiettivi da perseguire: attraverso la disposizione di condizioni logistiche adeguate (locali di pernottamento dignitosi ovunque, non sovraffollati, celle aperte, aree trattamentali adeguate alla popolazione presente), la proposta di attività significative nella prospettiva del reinserimento sociale (attività culturali, di studio, formative e lavorative) e la cura

appropriata delle relazioni che stanno alla base di un positivo rientro in società (relazioni affettive e rapporti con la famiglia ed i figli). Tali obiettivi non devono escludere le persone presenti nel circuito differenziato dell'alta sicurezza.

Il "rafforzamento degli interventi del trattamento" nell'esecuzione della pena (all'interno e all'esterno al carcere) deve essere pubblicamente tematizzato come funzionale alle esigenze della sicurezza sociale, attraverso programmi di sensibilizzazione del personale e forme adeguate di comunicazione pubblica.

Un ulteriore ambito di attenzione deve essere lo sviluppo delle attività trattamentali, in particolare il lavoro interno agli istituti.'

In particolare:

- La riqualificazione della detenzione necessita di un ridisegno della rete territoriale degli istituti, nel senso di una riduzione del numero e di un parallelo incremento delle dimensioni; pertanto andranno individuati i piccoli istituti, almeno quelli con capienza inferiore a 100 posti detentivi e, salvo limitate eccezioni, stabilito un piano di soppressione e accorpamento;
- la riduzione del numero potrà determinare uno sviluppo di economie di gestione assicurate dall'ampliamento della scala dimensionale degli istituti, che potrà incrementare l'attrattività economica per le imprese e, quindi, sospingerle verso attività produttive;
- si dovrà realizzare una maggiore permeabilizzazione delle barriere del carcere nei confronti della comunità esterna;
- andrà implementata una agile struttura organizzativa (potrebbe essere un'agenzia) a carattere stabile e con obiettivi comuni ai due dipartimenti, che dovrebbe operare sui seguenti versanti:
 - a. agire quale connettore/raccordatore del "reticolo" dei soggetti istituzionali e non, (imprenditoria, privato sociale, enti locali, terzo settore, agenzie formative, organi di stampa) presenti nel territorio, interessati a concorrere alle progettualità da sviluppare in favore della comunità penitenziaria;
 - b. proporre e/ gestire l'utilizzo di spazi interni al carcere per lo svolgimento di attività produttive, promuovendo i relativi vantaggi derivanti alle imprese (abbattimento canoni di locazione, manutenzione fabbricato, spese per la custodia dei materiali e guardiania);
 - c. predisporre progetti manageriali per le "colonie penali", che attualmente non sono economicamente autosufficienti ed hanno livelli molto bassi di "redditività", nonostante contengano grandi potenzialità;
 - d. gestire la manodopera interna per la manutenzione delle strutture e la gestione delle mense, incrementando ancora una volta il lavoro intramurario e riducendo gli appalti esterni;
 - e. operare in veste di ufficio di collocamento dei lavoratori, detenuti o condannati, creando una sorta di banca dati "domanda/offerta", a seconda delle esigenze di volta in volta prospettate, anche in un'ottica di reinserimento dei soggetti già "trattati". In questo quadro potrebbero essere sviluppati percorsi rivolti ai soggetti in esecuzione penale esterna di

orientamento al lavoro, nella forma del cd "bilancio delle competenze", atti ad elaborare per i soggetti deboli strategie efficaci di ingresso o reingresso nel mondo del lavoro.

- andrà rafforzato il sistema di gestione definito della "sorveglianza dinamica", che non può limitarsi alla semplice apertura delle celle durante la giornata, con permanenza dei detenuti negli spazi comuni, ma deve prevedere una organizzazione del tempo per le attività sociali denso di opportunità trattamentali, attraverso il coinvolgimento e la presenza nelle attività trattamentali svolte in sezione (animazione, osservazione diretta, facilitazione, formazione, stimolo) non solo del personale di custodia ma di tutte le professionalità operanti nel penitenziario, oltre che del volontariato e del privato sociale;
- si dovrà raggiungere la piena informatizzazione della cartella del detenuto, che consenta la possibilità di verificare in tempo reale la storia detentiva del recluso;
- si dovranno modificare i meccanismi gestionali dell'istituto, attualmente dall'ordinamento centralizzati sulla figura del direttore, predisponendo un processo di semplificazione del sistema di comunicazione (a partire dalla famigerata "domandina") ed un sistema organizzativo che (anche ove occorra con intervento legislativo) proceda ad una chiara distinzione dei ruoli e delle competenze all'interno dell'istituto, fermo restando il coordinamento in capo al direttore dell'istituto.

PROPOSTA 3

Obiettivo 3

I due sistemi, in particolare gli UEPE (DAP) e gli USSM (ex DGM) adottano entrambi come canone operativo di elezione la presenza sul territorio e l'intervento individualizzato, comunitario e di rete, oltre che lo sviluppo e l'integrazione della rete territoriale con il volontariato ed il privato sociale, come ineludibile passaggio per realizzare il percorso di rientro nella legalità; perseguono, inoltre, il comune obiettivo della risocializzazione e del collocamento del soggetto nel territorio quale sede privilegiata di intervento individuale, comunitario e di rete: presentano, pertanto, molte affinità nella specificità intrinseca del trattamento penale interno ed esterno.

La progressiva unificazione dei sistemi UEPE USSM è finalizzata alla razionalizzazione delle risorse specialmente a livello operativo, nonché all'esigenza di integrazione delle rispettive esperienze. L'attività dei due ambiti sino a ora distinti attiene infatti ad una unità sostanziale, che accentua la prospettiva di risocializzazione e reinserimento in un'ottica di integrazione comunitaria e territoriale, richiedendo che la dimensione organizzativa abbia un coordinamento territoriale e centrale unitario (Cfr pag. 5 tav. 18). In tal senso l'obiettivo della riforma sarebbe più efficacemente attuato dalla realizzazione di un ufficio unitario almeno a livello territoriale (UEPE+USSM): ciò produrrà un più efficiente impiego delle risorse umane, strumentali e strutturali a sicuro vantaggio di una maggiore efficacia del servizio reso. Per tale ragione, l'unificazione tra esecuzione penale esterna degli adulti e giustizia minorile non dovrà essere il risultato di un processo di inglobamento "meccanico" di una struttura in un'altra, ma l'avvio di un processo di costruzione sinergica di un nuovo sistema dell'esecuzione delle pene, diverso dalla detenzione, che instauri un dialogo stabile e fattivo con le agenzie sociali del territorio.

Ugualmente si ritiene più coerente allo spirito del DPCM di riorganizzazione la costituzione di un unico livello di coordinamento territoriale regionale.

La soluzione adottata con il decreto di organizzazione degli uffici dirigenziali non generali, che prevede il coordinamento E.P.E. in capo all'ufficio EPE interdistrettuale, mentre per gli USSM esso rimane in capo ai CGM, va considerata una soluzione transitoria. L'assetto definitivo di tale livello non può che essere l'istituzione dei Centri per la Giustizia Minorile e di Comunità, che riproduca la stessa articolazione del dipartimento centrale, con un settore che coordini l'E.P.E. ed un altro che coordini il minorile.

La realizzazione di tale obiettivo richiede, tuttavia, il superamento dell'attuale quadro dicotomico della dirigenza del nuovo dipartimento, ora suddivisa tra quella minorile, regolata dalle norme di diritto privato e contrattualizzata, e quella E.P.E. di diritto pubblico.

Si raccomanda, pertanto, di procedere ad armonizzare la dirigenza del nuovo dipartimento, unificandola nel ruolo unico di dirigente per la giustizia minorile e di comunità.

- Andranno Istituite delle "agenzie integrate" con gli enti pubblici e del privato sociale, che in una progressiva intensificazione delle già consolidate intese espresse dal territorio, predispongano piani di intervento definiti nel tempo e nell'entità dei fondi da stanziare, finalizzati al recupero ed all'inclusione dei condannati minori e adulti;

- sul piano della dimensione organizzativa, andranno armonizzati i due sistemi, dal punto di vista normativo e regolamentare:

1. l'affinità della *mission* degli UEPE e degli USSM richiede per tali uffici un coordinamento territoriale e centrale unitario, che non può essere assicurato dall'attuale articolazione, soprattutto a livello territoriale;
2. la disomogeneità ordinamentale della dirigenza di *line* del nuovo Dipartimento giustizia minorile e di comunità, il cui rapporto di lavoro è disciplinato per una parte da norme di diritto privato e per altra da norme di diritto pubblico, rappresenta un ostacolo forte alla realizzazione della volontà di procedere alla graduale integrazione dei due settori;

si propone di istituire il ruolo unico di "dirigente per la giustizia minorile e di comunità" in cui collocare il personale dirigenziale del nuovo Dipartimento in modo che, a fronte di una univoca "*mission*", abbia una dirigenza omogenea per disciplina contrattuale, trattamento giuridico ed economico.

Una volta unificata la dirigenza in un unico ambito ordinamentale, si raccomanda di procedere alla costituzione, a livello territoriale di un'unica struttura di coordinamento per ambedue i settori, denominata Centro per la Giustizia Minorile e di Comunità.

In tal modo il sistema sarà governato da una dirigenza unificata.

- Il processo di integrazione dei due "universi", quello dell'esecuzione penale esterna e quello minorile, dovrà svilupparsi sul comune orientamento ad intervenire sulle realtà individuali e ambientali del reo, adulto o minore, e nel coinvolgimento dinamico del contesto territoriale; ciò deve essere accompagnato da una elaborazione metodologica indirizzata a graduare nell'esecuzione delle diverse misure

e sanzioni, programmi di trattamento non standardizzati, ma “individualizzati” sulla base delle caratteristiche specifiche del reo, in relazione ai fabbisogni individuali ed al rischio di recidiva rilevati;

- Poiché le tipologie dei soggetti trattati, in ambedue i settori, si sono fortemente diversificate e presentano problematiche a sfondo multifattoriale che coinvolgono aree professionali diverse (scienze sociali, psicologia, criminologia, scienze pedagogiche, etc), si raccomanda di superare, sia per gli U.E.P.E. che per gli U.S.S.M., il modello organizzativo fondato sulla presenza esclusiva della figura dell’assistente sociale, adottando un sistema integrato che si avvalga sistematicamente dell’apporto di altre professionalità.

PROPOSTA 4

Obiettivo 4

Occorre predisporre un programma di “reingegnerizzazione” che non si limiti ad introdurre modifiche “nel”, ma produca un cambiamento “del” sistema, che riformi (e semplifichi) la struttura organizzativa incaricata di gestire i due settori della pena, favorendo la creazione dei luoghi in cui vi sia una comune pianificazione delle azioni di sviluppo di ciascuno dei sistemi e di una interlocuzione stabile e fattiva tra di essi.

L’architettura dei due dipartimenti, una volta definita nel suo assetto definitivo, richiederà per il suo completamento il progredire di fasi di “assestamento” e di “correzione” delle articolazioni intermedie e locali, che non potrà prescindere da una più razionale distribuzione del personale e dei compiti assegnati, in particolare con un graduale trasferimento di risorse verso l’esecuzione penale esterna, allo stato troppo sottodimensionata rispetto al settore detentivo.

- Si dovranno snellire le procedure di comunicazione interne e esterna degli uffici centrali, regionali e tra i servizi, attraverso l’eliminazione dei passaggi superflui tra centro e periferia e ricorrendo ad una maggiore sussidiarietà delle articolazioni intermedie, alle quali possono essere attribuite maggiori facoltà di indirizzo e coordinamento, soprattutto per quanto attiene a pareri e linee di indirizzo tecnico-operative;
- si dovranno armonizzare i processi di servizio alle potenzialità operative dei servizi, semplificando gli attuali strumenti in uso (modelli di relazione, procedure, standard di qualità, tempistica degli interventi), eliminando quelli ridondanti e scarsamente correlati alle finalità istituzionali;
- dovranno essere affinati gli strumenti di autovalutazione e autodiagnosi dell’efficienza dei servizi e definiti degli schemi per le relazioni sull’attività nei quali inserire le proposte per ottimizzare i flussi di lavoro, ridurre i tempi di attesa, scadenare le priorità dei singoli interventi.

PROPOSTA 5

Obiettivo 5

Il dialogo operativo tra i due sistemi dipartimentali dovrà essere definito in spazi e tempi codificati, in maniera tale da assolvere alla necessità di creare interconnessioni e flussi comunicativi fluidi e costruttivi, in tutti i livelli di governo; vanno, pertanto, previste articolazioni specificamente dedicate a tali funzioni.

Si dovrà prevedere una nuova modalità di raccordo UEPE – Istituti, al fine di dare continuità alla presenza ed al raccordo operativo, anche ipotizzando la costituzione di “antenne operative” dell’UEPE, incaricate di operare con continuità nell’area della detenzione.

La strutturazione nei due dipartimenti di articolazioni di governo più agili e efficaci potrà soddisfare il bisogno di maggiore celerità e adeguatezza nei processi di interscambio operativo tra i due sistemi.

- Al fine di rafforzare i livelli di connessione tra i due dipartimenti si ritiene necessario individuare aree di raccordo e coordinamento tra le direzioni generali della formazione da un lato, detenuti e trattamento ed esecuzione penale esterna dall’altro; il raccordo deve indirizzarsi ad armonizzare e sviluppare le attività formative, scolastiche e di formazione professionale mantenendo un’ottica di equilibrio interno/esterno;
- si dovranno codificare incontri periodici o conferenze di servizio congiunte tra i referenti delle articolazioni regionali dei due dipartimenti, paralleli e sulle stesse aree tematiche di quelli previsti tra i capi dipartimento, per pianificare interventi congiunti e definire le modalità di collaborazione sulle attività di osservazione e trattamento;
- si dovrà ripensare il sistema operativo dell’esecuzione delle misure di comunità e degli interventi conoscitivi sulla personalità del reo, attraverso un deciso orientamento alla multidisciplinarietà, quindi alla costituzione di equipe composte da operatori appartenenti a professionalità diverse; parallelamente si ritiene utile un processo di specializzazione degli operatori per settori di attività e tipologie di soggetti in trattamento;
- al fine di dare continuità alla presenza dell’E.P.E. presso gli istituti, soprattutto quelli di grandi o grandissime dimensioni, prevedere la costituzione di “pool” di assistenti sociali, in numero variabile in relazione alle dimensioni dell’organico dell’UEPE, che lavori prevalentemente nell’istituto, svolgendo i compiti assegnati all’E.P.E. ed apportando il contributo del servizio sociale all’equipe di osservazione e trattamento.
- per rafforzare il raccordo interno/esterno e per dare maggiore sostanza alle verifiche sulla condotta dei soggetti sottoposti ad una sanzione di comunità, si dovrà prevedere l’impiego operativo del personale di polizia penitenziaria negli UEPE, in affiancamento agli assistenti sociali e agli psicologi, fermo restando il coordinamento in capo al direttore dell’UEPE.

PROPOSTA 6

Obiettivo 6

Per rendere effettivamente realizzabili programmi di inclusione sociale e lavorativa delle persone in esecuzione di pena, è necessario assicurare alcune condizioni di contesto.

In primo luogo occorre incrementare “l’appetibilità” per le imprese delle iniziative produttive realizzate in ambito penitenziario o con persone in esecuzione penale esterna, riducendo gli elementi dissuasori che le scoraggiano dall’intervenire nel settore (estrema mobilità della manodopera, alta dequalificazione ed elevato turn over, lungaggini burocratiche, eterogeneità degli interlocutori istituzionali con l’aggiunta, per le persone in esecuzione penale esterna, della difficoltà di gestione del reo nel gruppo dei lavoratori); un’attenzione particolare andrebbe riservata alla proposta di percorsi di inclusione lavorativa che accompagnino il soggetto nel periodo almeno immediatamente successivo alla conclusione dell’esecuzione penale, individuato come il periodo a maggior rischio,

In secondo luogo, occorre ricondurre in un alveo di gestione unitaria i diversi flussi finanziari (statali, di Cassa ammende, degli enti locali, comunitari, di privati, fondazioni e associazioni) che si indirizzano verso l’area penale e danno luogo ad iniziative economiche e progetti spesso non legati tra loro da una strategia comune.

Infine occorre sviluppare e porre al centro dell’iniziativa penitenziaria, anche le attività per la giustizia riparativa e la mediazione penale.

Occorre, infatti, dare visibilità e spazio alla nuova dimensione dell’esecuzione della pena che pone la vittima e la comunità locale come nuovi soggetti i cui bisogni entrano a pieno titolo nelle attività di esecuzione penale.

Occorre, pertanto, istituire un gestore unico che raccordi tutte le iniziative.

Tale soggetto viene individuato nella Cassa Ammende che dovrebbe essere trasformata in Agenzia per l’inclusione e la mediazione penale.

PROPOSTA 7

Obiettivo 7

Per una tematizzazione pubblica del valore e delle finalità del trattamento durante l’intera esecuzione della pena (all’interno e all’esterno del carcere) come funzionali alle esigenze della sicurezza sociale, si ritiene necessario che venga presidiata con adeguata attenzione l’area della informazione/formazione del pubblico e del personale.”

Assume valore strategico per la riuscita dei programmi di trasformazione del sistema penitenziario e di sviluppo delle pene di comunità, prevenire o ridurre il rischio che nell’opinione pubblica si rafforzi la convinzione che il carcere sia l’unica sanzione penale efficace e che le pene diverse dal carcere spostino gli autori nell’area dell’impunità.

Occorre, invece, diffondere nel pubblico la consapevolezza che le politiche della sicurezza producono risultati tanto più durevoli quanto più alle azioni di contrasto della criminalità si accompagnano politiche attive di rieducazione ed inclusione socio-lavorativa.

Il processo di riforma del sistema della pena, pertanto, deve essere accompagnato anche da un'appropriate azione di informazione dell'opinione pubblica, di trasparenza e diffusione dei dati, di promozione delle buone prassi e cura e formazione del personale.

Occorre prevedere:

- a. Programmi di sensibilizzazione e di formazione del personale, congiuntamente di area educativa e dell'area della sicurezza, miranti a valorizzare i rispettivi ruoli nella definizione e nella gestione dei programmi di trattamento e a promuovere consapevolezza del fine comune da perseguire nell'accompagnamento e nella gestione del detenuto; occorre che il personale sappia dare specifiche risposte in termini di lingua, cultura, religione, assistenza, sicurezza;
- b. Forme adeguate di comunicazione pubblica, prevedendo l'istituzione di un apposito capitolo di spesa

Sostenere percorsi di valorizzazione sulla storia e la cultura della pena: inserire il sostegno alla proposta del tavolo 17 sugli archivi della memoria carceraria; promozione di "giornate aperte" della giustizia con apertura al pubblico e – per quanto possibile – istituti di pena; promozione nelle scuole di percorsi didattici di approfondimento sul carcere e le misure alternative alla pena.

PROPOSTA 8

Obiettivi 2 e 7

Trasformare Cassa Ammende in "Agenzia per l'Inclusione Lavorativa e la Mediazione Penale" cui assegnare, **in raccordo con quanto indicato alle lettere a), b), c), d), e), della proposta 2**, la competenza nelle seguenti materie:

- a) Finanziare i progetti di inclusione socio – lavorativa di persone in esecuzione penale detentiva ed esterna;
- b) Promuovere e stipulare accordi per l'avvio di lavorazioni penitenziarie;
- c) Gestire il collocamento dei lavoranti detenuti ed in esecuzione penale esterna nei progetti di cui alla lettera a);
- d) Finanziare attività di mediazione penale tra vittime e autori di reato, in coerenza con le direttive europee sulle tutela delle vittime,
- e) Promuovere e finanziare progetti e attività di giustizia riparativa e di lavoro di pubblica utilità.

Per realizzare tale obiettivo è necessario intervenire con norma di legge a modifica dell'art. 44 bis del D.L. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito dalla L. 27 febbraio 2009, n. 14, che ha innovato la norma istitutiva di Cassa Ammende.

A questo fine si propone di prevedere un'apposita delega nel DDL n. 2798 allo stato in discussione al Parlamento.

A legislazione vigente, è possibile intervenire in via regolamentare sull'assetto vigente – come suggerisce lo schema di DM inviato al tavolo dal Gabinetto - in particolare su due versanti (v. allegato):

- a) integrare le funzioni della Cassa con quelle desumibili dall'attuale (mutato rispetto al passato) quadro normativo primario di riferimento;
- b) intervenire sulla governance, in particolare affidando la presidenza a un esperto esterno e, al contempo, garantendo la presenza delle figure istituzionali interne di vertice.

RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

Indice

1. Per una cultura riformista dell'esecuzione penale
2. L'esecuzione penale all'interno del carcere
3. L'esecuzione penale esterna

Capitolo I - Per una cultura riformista dell'esecuzione penale

A) Visione di insieme dell'esecuzione penale: il problema centrale non è la detenzione del condannato, bensì l'esecuzione della pena nelle sue dimensioni esterna ed interna.

La riflessione sulla pena non può limitarsi alla riflessione sulla detenzione: una società che affidi la gestione dell'esecuzione penale esclusivamente al carcere è una società che si fida poco di se stessa, che non confida nelle proprie risorse e nella possibilità di recuperare chi ha infranto la legge senza passare necessariamente per un processo di inflizione di sofferenza e conseguentemente di esclusione sociale.

Il carcere deve essere interpretato come *extrema ratio*, laddove altri percorsi non siano attivabili o siano stati ripetutamente tentati senza successo. Una visione d'insieme dell'esecuzione penale richiede perciò di riflettere su percorsi di trattamento nei quali la punizione e l'offerta rieducativa e di reinserimento accompagnino congiuntamente il reo all'esterno del carcere, durante la detenzione e nel periodo immediatamente successivo all'uscita.

Una simile prospettiva spinge, da una parte, a ricontestualizzare la totalità delle ipotesi e degli strumenti trattamentali in una dimensione più ampia di quella meramente detentiva; dall'altra, a misurare e valutare l'adeguatezza degli strumenti trattamentali da attivarsi dentro al carcere alla luce di questa nuova visione.

La dimensione più ampia alla quale va demandato il trattamento degli autori di reato è quella dell'esecuzione penale nel suo complesso, possibilmente fuori e solo quando necessario dentro al carcere, in una prospettiva sempre rieducativa e risocializzante.

In tale ottica va superata, sul piano concettuale, la contrapposizione tra istanze rieducative e istanze di sicurezza, che sono il portato di canoni interpretativi non al passo con i tempi e poco utili a supportare la gestione del sistema della pena: in realtà -e già l'ordinamento penitenziario

del '75 è costruito in tal senso- rieducazione del condannato e sicurezza pubblica sono due contenuti compresenti e coesenziali del trattamento penitenziario, ambedue parimenti necessari per rendere esigibile il principio sancito dall'art. 27 della Costituzione.

Pertanto, ferma restando la doverosa separazione concettuale tra istanze trattamentali e istanze di sicurezza, va affermato con forza che forme della pena che non siano rieducative e risocializzanti non hanno ragione di esistere.

Contestualmente, le forme del trattamento intramurario devono essere ricalibrate in funzione di questa nuova consapevolezza. Anche alla quotidianità detentiva va data la forma che meglio risponde alle esigenze rieducative e risocializzanti che legittimano l'intera esecuzione penale: a partire dalle condizioni logistiche in cui essa si svolge (locali di pernottamento dignitosi, non sovraffollati, celle aperte, aree trattamentali adeguate) passando per la proposta di attività che devono risultare significative nella prospettiva del reinserimento sociale (attività culturali, di studio, formative e attività lavorative che accompagnino il soggetto all'esterno almeno nel primo periodo) e per una particolare cura e valorizzazione di quelle relazioni che stanno alla base di un positivo rientro nel contesto di appartenenza (relazioni affettive e rapporti con la famiglia).

L'impegno profuso in tal senso dev'essere tematizzato come direttamente funzionale alle esigenze della sicurezza collettiva e deve divenire oggetto di dibattito e discussione pubblica, affinché il soggetto che ha scontato la propria pena trovi, alla fine del percorso in misura alternativa o in uscita dal carcere, una collettività ed un territorio preparati ad accoglierlo.

B) Cenni al contesto di riferimento e al sistema di *probation* europeo

Il sistema del *Probation* comprende l'insieme delle pene non detentive e delle misure alternative previste da un determinato ordinamento, per le quali le regole europee del *probation*¹ adottano la definizione di "sanzioni e misure di comunità".

Sulla base della raccomandazione (2010)¹ del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, il termine *probation* indica l'esecuzione in area penale esterna di sanzioni e di altre misure definite dalla legge e pronunciate nei confronti dell'autore di un reato. Essa consiste in tutta una serie di attività e di interventi, che comprendono supervisione, consiglio e assistenza allo scopo di reintegrare socialmente l'autore di reato nella società e di contribuire alla salvaguardia della sicurezza pubblica.

Alla base della filosofia del *Probation* sta l'idea della tendenziale dannosità del carcere, da evitarsi fin quando possibile, in ragione della relativa offensività di alcuni reati e, comunque, delle prioritarie esigenze della rieducazione e del reinserimento sociale.

¹ Raccomandazioni n. R(2010)1 e n. R(92)16

I risultati delle ricerche sociologiche, introdotti nel dibattito giuridico, indicano infatti, da una parte, la mancanza di una qualsivoglia relazione diretta tra afflittività della pena e contenimento della criminalità; dall'altra la probabilità (da testarsi ulteriormente, con studi *ad hoc* e *follow up*) di un rapporto diretto tra pene non detentive o alternative alla detenzione e abbattimento dei tassi di recidiva. Rilevazioni pilota sottolineano quanto quest'ultima relazione sia tanto più solida quanto più le prime si configurino come un reale percorso di accompagnamento del reo e di attivazione di risorse sul territorio capaci di sostenere le esigenze vitali di questi (relazioni affettive, un alloggio, un lavoro) laddove la mancanza di sanzioni alternative alla detenzione costituiscono fattori che possono accrescere il "rischio" di recidiva.

Vale anche la pena sottolineare che nella maggior parte dei Paesi europei l'area riconducibile all'esecuzione penale esterna è tradizionalmente più estesa di quanto non sia stata finora nel nostro Paese, raggiungendo una popolazione spesso più ampia di quella sottoposta a misura detentiva. Secondo i dati pubblicati a marzo 2015 dal Consiglio d'Europa (Space II, dati del 2013) l'utilizzo per gli adulti delle misure alternative alla detenzione nei diversi paesi europei è inoltre in forte crescita, sia - pur limitatamente - in fase pre-processuale che, soprattutto, in fase esecutiva della pena (+24%).

Dopo decenni di centralità della mera sanzione detentiva nel sistema italiano di esecuzione della pena, la direzione da intraprendere con decisione - anche in una prospettiva di omogeneizzazione sul territorio europeo - appare quindi quella dell'investimento nel sistema di *Probation*.

Due considerazioni vanno però avanzate, in un'ottica di sistema, affinché un tale investimento, da una parte, riesca a giovare all'intero processo dell'esecuzione penale; dall'altra, non dimentichi mai la priorità dell'accompagnamento del soggetto rispetto alle diverse forme che può nel tempo assumere, anche in capo alla stessa persona, l'esecuzione della pena:

- evitare il '*Net Widening*': affinché l'investimento nell'esecuzione penale esterna serva funzionalmente le esigenze deflattive che rispondono al principio del carcere come *extrema ratio* è necessario evitare il cosiddetto processo di "*net widening*", ovvero il rischio di sottoporre a controllo penale condotte penalmente non rilevanti, che vanno prese in carico con forme alternative al penale *tout court*.
- evitare che la realtà detentiva precipiti in uno stato di abbandono del detenuto: la distinzione tra esecuzione penale esterna ed esecuzione penale interna, proficua a fini organizzativi e amministrativi, trova il proprio sostanziale superamento nell'attenzione prioritaria da riservare al soggetto in esecuzione di pena. Il necessario investimento e la valorizzazione, dopo decenni di residualità, dell'area dell'esecuzione penale esterna deve servire anche per modificare e ridisegnare la posizione del reo all'interno del carcere, assicurando a tale fine il concorso di tutte le professionalità necessarie per una effettiva rieducazione.

C) L'approccio di diritto positivo del nuovo regolamento di organizzazione del Ministero e l'esigenza di sviluppare tale approccio in sede di regolamenti ministeriali attuativi

I temi individuati con riferimento alla nuova visione del trattamento esecutivo penale, interno ed esterno al carcere, trovano ampia corrispondenza nelle recenti riforme legislative in materia, che sono spesso motivate dalla contingente necessità di ovviare ed evitare il problema –pur esistente e oggetto di considerazione da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo – del sovraffollamento carcerario, ma che sono state occasione per sviluppare istituti favorevoli ad un trattamento rieducativo e risocializzante all'esterno.

Nel report finale del Tavolo verrà sviluppato l'esame dei riferimenti di normazione primaria, essendosi invece fin da ora concentrata l'attenzione sui temi specifici che riguardano l'organizzazione amministrativa attuale del Ministero della Giustizia secondo il nuovo regolamento approvato con D.P.C.M. 15 giugno 2015 n. 84, entrato in vigore il 14 luglio 2015.

Giova ricordare che il primario intento della riorganizzazione ministeriale è di contenere e ridurre la spesa di gestione mediante una riduzione per razionalizzazione ed accorpamento degli uffici dirigenziali e l'eliminazione di duplicazioni di centri di competenze e spesa.

Tale principio direttivo ha trovato favorevole e naturale ambito proprio nella riorganizzazione degli uffici che si occupano di esecuzione penale e ben si è conciliato con l'esigenza, molto avvertita, di modificare, anche attraverso un nuovo assetto amministrativo, l'approccio culturale all'esecuzione della pena.

L'esame deve concentrarsi sui due Dipartimenti che sono stati finora e rimarranno investiti di competenze amministrative nel settore dell'esecuzione penale e quindi il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e il Dipartimento per la giustizia minorile, adesso ridenominato, e significativamente, Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

Se esaminiamo comparativamente l'organizzazione delineata dall'abrogato Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia approvato con D.P.R. 6 marzo 2001, n. 55 e dal nuovo Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Giustizia, dobbiamo rilevare principalmente, relativamente ai due Dipartimenti che ci interessano:

- che la Direzione generale dell'esecuzione penale esterna, prima istituita presso il D.A.P., è attualmente inserita (art. 7 secondo comma lett. b DPCM n. 84/2015) fra quelle del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità;
- che sono state individuate funzioni di raccordo e coordinamento degli uffici delle due Direzioni generali che si occupano della materia dell'esecuzione penale, attribuite alla Direzione generale della formazione –istituita presso il D.A.P. (art. 6 comma 2 lett.c)- e alla Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova (D.G.M.C.);
- che risultano notevolmente ampliate le attribuzioni del Dipartimento di giustizia minorile e di comunità, individuato come fulcro dell'esecuzione penale esterna e della organizzazione e gestione delle misure alternative e delle sanzioni sostitutive alla detenzione in carcere.

Nella sostanza, la riorganizzazione delle strutture ministeriali è intesa a razionalizzare le risorse e a concentrare nel D.A.P. la struttura dedicata al trattamento carcerario e nel Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità quella che si occupa del trattamento extramurario.

La sottesa *ratio* è proprio quella che ha ispirato l'introduzione per gli adulti dell'istituto della *probation* e dunque il dichiarato intento è di consentire una reciproca contaminazione delle esperienze di *probation* condotte nel settore per gli adulti e per i minori.

L'organizzazione per articolazioni tematiche consente dunque di razionalizzare la spesa e le risorse e di realizzare l'ottica di specializzazione e miglioramento sia del funzionamento amministrativo in ambito carcerario sia delle funzioni connesse al trattamento extramurario, che concorrono entrambi ed in pari misura a realizzare la funzione risocializzante della pena.

La necessità di tale comune ottica è ribadita dalla previsione del Regolamento (articolo 16 comma 2 ultimo periodo) di decreti ministeriali per la razionalizzazione delle strutture e la definizione di linee operative omogenee per l'attività di gestione trattamentale.

Le disposizioni ministeriali dovranno necessariamente prevedere in modo più dettagliato le funzioni degli uffici che si occupano del coordinamento dell'azione amministrativa in materia di esecuzione penale e, particolarmente, la concentrazione di alcune funzioni oggi attribuite ad articolazioni diverse.

La definizione di linee operative omogenee per l'attività trattamentale impone la definizione di un'attività di comunicazione snella e la valorizzazione delle buone pratiche già maturate in ambedue i settori, per favorire la più ampia fruizione degli istituti di esecuzione esterna.

Il Tavolo ha infatti proposto l'audizione di dirigenti di articolazioni periferiche che operino in territori economicamente e socialmente differenti per verificare le opzioni trattamentali già sperimentate e rivelatesi maggiormente producenti al fine di delineare un'efficace proposta di linee operative funzionali, utili altresì ad evitare di ripetere criticità in qualche caso evidenziate.

E' stata inoltre proposta l'audizione di esponenti del mondo del volontariato, che è settore che concorre appieno alla funzione trattamentale extramuraria ed è interlocutore privilegiato dell'Amministrazione che si occupa della gestione dell'esecuzione esterna (art. 7 comma 2 lett. b DPCM n. 84).

D) In particolare: i collegamenti funzionali tra i due nuovi dipartimenti in modo da assicurare l'omogeneità degli interventi di esecuzione penale.

Il nuovo dipartimento, denominato Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, onde sottolinearne la connotazione fondante sulla misura della sanzione esterna, in coerenza con la R(92)16 del Consiglio d'Europa, realizza una chiarificazione e semplificazione del sistema dell'esecuzione penale in quanto vengono a determinarsi due dipartimenti ciascuno incaricato di adempiere ad una missione coerente: l'una,

la detenzione negli istituti di pena, l'altra, le pene non detentive nel contesto sociale di appartenenza. Tuttavia la volontà che si rinviene nell'art.7 comma 3 del DPCM 84/2015 è senz'altro significativa in quanto l'unità di indirizzo che discende dal raccordo tra i due Dipartimenti dovrà pervenire ad una graduale integrazione delle due realtà specialmente a livello operativo di base, stimolando e sviluppando tutte le sinergie possibili.

I due sistemi, in particolare gli UEPE (DAP) e gli USSM (ex DGM) adottano entrambi come canone operativo di elezione la presenza sul territorio e l'intervento individualizzato, comunitario e di rete, oltre che lo sviluppo e l'integrazione della rete territoriale con il volontariato ed il privato sociale, come ineludibile passaggio per realizzare il percorso di rientro nella legalità; perseguono, inoltre, il comune obiettivo della risocializzazione e del collocamento del soggetto nel territorio quale sede privilegiata di intervento individuale, comunitario e di rete: presentano, pertanto, molte affinità nella specificità intrinseca del trattamento penale interno ed esterno.

La progressiva unificazione dei sistemi produrrà un più efficiente impiego delle risorse umane, strumentali e strutturali a sicuro vantaggio di una maggiore efficacia del servizio reso.

E) La centralità dell'organizzazione periferica, in un'ottica di integrazione sul territorio di esecuzione interna ed esterna.

L'intero sistema dell'esecuzione della pena prende le mosse da un obiettivo comune ad ambedue i dipartimenti: realizzare la territorialità dell'esecuzione della pena, promuovendo programmi di reinserimento dei minori e degli adulti detenuti attraverso il coinvolgimento diretto della comunità, della famiglia e degli altri soggetti della rete primaria e secondaria di appartenenza.

È, pertanto, essenziale non solo pervenire ad intese ed accordi con enti locali, volontariato e privato sociale finalizzate a costruire percorsi di reinserimento sociale del reo, adulto o minorenne che sia, ma anche rendere la comunità locale, nelle sue diverse espressioni, istituzionali e non, partner effettivo dell'attività di esecuzione della pena.

L'azione amministrativa dei due dipartimenti dovrà tendere unitariamente a:

- elaborare programmi che intercettino il disagio sotteso alle condotte in conflitto con la legge e mettano in cantiere interventi integrati rivolti non solo al singolo ma anche alle famiglie e ai contesti multiproblematici;
- sensibilizzare la comunità esterna sul fatto che le azioni di contrasto alla criminalità per dare frutti devono essere affiancate nel territorio da politiche sociali di prevenzione e reinserimento;
- sperimentare e monitorare modelli organizzativi e modalità di intervento innovativi che tengano in debito conto i nuovi fabbisogni e i livelli di rischio dei minori e degli adulti in area penale, oggi molto più complessi da leggere per la peculiarità e molteplicità delle tipologie presenti.

Sul piano della dimensione organizzativa si segnalano due aspetti che, si ritiene, vadano armonizzati, sul piano normativo e regolamentare:

- l'affinità della *mission* degli UEPE e degli USSM consiglierebbe di prevedere per tali uffici un coordinamento territoriale e centrale unitario, che non può essere assicurato dall'attuale articolazione, soprattutto a livello territoriale;
- la disomogeneità ordinamentale della dirigenza di *line* del nuovo Dipartimento, il cui rapporto di lavoro è disciplinato da norme di diritto privato o da norme di diritto pubblico, che rappresenta un ostacolo forte alla realizzazione della volontà di procedere alla graduale integrazione dei due settori.

E' auspicabile quindi un ruolo unico del personale dirigenziale del neonato Dipartimento di Giustizia minorile e di comunità che a fronte di una univoca "*mission*" abbia operatori omogenei per disciplina contrattuale sia sul piano giuridico sia sul versante del trattamento economico.

Capitolo II - L'esecuzione penale all'interno del carcere

A) Lo stato di detenzione e la finalità di rieducazione. La "trasparenza" della vita del detenuto

È principio unanimemente accettato, ma che giova riportare al centro della riflessione sulla condizione detentiva che la pena in carcere consiste nella privazione della libertà personale di movimento. In altri termini lo Stato si appropria, legittimamente, del "tempo" e dello "spazio" del detenuto; questo vuol dire che, in qualche misura, diviene responsabile della sua gestione.

La "direzione" verso cui indirizzare l'impiego di tale periodo non è libera, ma deve seguire il percorso indicato dall'art. 27 Cost: rieducazione e reinserimento in un contesto di umanizzazione della pena. Si può anche affermare che la privazione della libertà si giustifica, e quindi si legittima solo se e in quanto indirizzata verso le finalità sopra indicate.

E' evidente, pertanto, che la trasparenza della vita detentiva, intesa anche come annotazione degli eventi rilevanti della vita del detenuto, ben lungi dall'aver una mera connotazione ragionieristica, assurge a parametro di verifica della costituzionalità della esecuzione della pena.

Tale esigenza si scontra con una diffusa carenza, nel nostro Paese, di strumenti e prassi di sistematica misurazione quali-quantitativa, sia per l'idiosincrasia del sistema per la valutazione della propria performance, vissuta come sindacato di controllo, sia per mera disorganizzazione.

In tal senso, l'applicazione e l'incremento di sistemi informativi digitalizzati, attuata negli ultimi anni dal DAP, pur sotto la pressione delle note istanze sopranazionali, è un importante punto di svolta.

E' da rilevare, tuttavia, che le strutture territoriali incontrano ancora forti difficoltà nel momento del reperimento e dell'inserimento dei dati relativi alla vita detentiva; infatti, se a livello centrale è stato impresso un forte impulso alla raccolta e al trattamento digitalizzato dei dati, nella gran parte degli istituti la raccolta avviene ancora su supporto cartaceo (i famigerati registri) presenti in gran numero e non sempre coordinati tra loro.

È evidente come la registrazione cartacea determini enormi difficoltà per l'archiviazione dei dati e, ancor di più, per il loro reperimento, specie se a distanza di anni.

Finora le articolazioni territoriali, pur con affanno, sono riuscite a produrre la gran mole di dati richiesta per "l'emergenza Torregiani"; tuttavia, per arrivare ad un sistema organico di gestione trasparente della vita detentiva non possono bastare gli sforzi emergenziali, di per sé temporanei.

Si pone, quindi, l'esigenza di ristrutturare l'organizzazione interna del penitenziario sul piano sia tecnico, attuando la registrazione e la comunicazione telematica dei dati, sia amministrativo, valorizzando la professionalità dei funzionari ed archiviando una visione ormai superata che centralizza tutta l'attività sulla figura del direttore, cui vanno attribuiti solo i poteri di indirizzo, impulso e controllo.

B) Il problema del sovraffollamento carcerario e le ipotesi di soluzione, in particolare mediante l'incremento degli spazi e dei tempi di "socializzazione" all'interno della struttura carceraria: l'esigenza di analizzare ed estendere le buone pratiche esistenti.

Il mero incremento degli spazi in cui il detenuto svolge la sua giornata è condizione necessaria per rendere umana la pena, ma certo non è sufficiente a garantire l'esigibilità della finalità rieducativa.

Occorre, infatti, tenere presente che in un contesto di cattività forzata come quello detentivo il detenuto, lasciato ad una socializzazione autonoma con gli altri compagni di pena, facilmente ripropone, e magari fortifica, atteggiamenti sottoculturali e condotte che vanno nella direzione esattamente opposta all'obiettivo rieducativo; non solo, ma molti detenuti, segnatamente i più deboli, mal sopportano la mera apertura delle stanze di pernottamento, poichè non fa che aumentare il tempo in cui sono alla mercé dei boss della sezione.

Pertanto è di vitale importanza che il progressivo incremento delle ore trascorse fuori dalla cella sia accompagnato dal parallelo sviluppo delle attività di socialità educativa (scuola, lavoro, sport, ricreazione, cultura), condivisa e partecipata insieme dal personale di vigilanza, dagli operatori del trattamento e dal volontariato.

Il programma di riorganizzazione del sistema penitenziario dovrebbe, pertanto, porre tra gli obiettivi specifici da raggiungere anche di far sì che le aree detentive destinate al pernottamento restino, salvo eccezioni, chiuse per la durata della socialità.

La soluzione prospettata ovviamente non è di immediata attuazione, per la scarsa versatilità delle strutture penitenziarie e per le difficoltà economiche.

Una fase intermedia potrebbe prevedere di organizzare tutte o parte delle attività previste all'interno della sezione; in al caso, tuttavia, sarà determinante ridurre al minimo il numero dei detenuti impegnati in attività di sezione, indirizzando il maggior numero possibile di detenuti nelle attività al di fuori della sezione

C) Rapporti tra amministrazione penitenziaria e magistratura di sorveglianza: soluzioni organizzative ed amministrative

Il noto arresto della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (cd sentenza Torreggiani), nel riscontrare la strutturale carenza di spazi detentivi, ha imposto allo Stato italiano l'adozione di rimedi preventivi e compensativi in caso di inosservanza da parte dell'Amministrazione penitenziaria di disposizioni di legge o regolamentari dalle quali derivi al detenuto un pregiudizio all'esercizio dei propri diritti (art. 69 O.P.).

Del resto, il decreto ministeriale 8/5/2015 istitutivo del Comitato di esperti recepisce in motivazione il principio di diritto di cui all'art. 27 della Costituzione così come rimeditato dalla CEDU nell'ambito della sentenza predetta, invitando gli operatori coinvolti ad una rivisitazione complessiva del sistema della esecuzione della pena.

§ Dal punto di vista della tutela giurisdizionale, il pregiudizio in parola, ove si sostanzi in un trattamento inumano o degradante in violazione dell'art. 3 CEDU, è suscettibile di riparazione, legittimando il diritto all'azione prima, ed al risarcimento del danno poi nell'ambito dei procedimenti previsti e disciplinati dall'art. 35 *bis* e *ter* O.P.

A tal fine con il d.l. 92/2014 – convertito, senza modifiche sul punto, nella L. 117/2014 sono state introdotte nel sistema penitenziario due tipologie di rimedi specificatamente diretti a riparare il pregiudizio derivante ai detenuti ed internati da condizioni detentive contrarie all'art. 3 CEDU.

Il primo dei due rimedi (commi 1 e 2 art. 35 O.P.) è destinato ai detenuti ed internati destinatari di un pregiudizio grave ed attuale ai propri diritti per le conseguenze detentive in cui si trovano; costoro possono rivolgersi al Magistrato di sorveglianza al fine di ottenere una riparazione in forma specifica consistente in uno sconto della pena ancora da espiare pari ad un giorno per ogni 10 gg. di pregiudizio subito o, in alternativa, nel caso in cui il pregiudizio sia stato inferiore ai 15 gg o, nel caso in cui lo sconto sia maggiore del residuo di pena, un risarcimento in forma monetaria, pari ad 8 euro per ogni giorno di pregiudizio subito.

Il secondo rimedio (comma 3 art. 35 O.P.) è esperibile da coloro che abbiano finito di scontare la pena detentiva ovvero abbiano subito il pregiudizio durante un periodo di custodia cautelare non computabile nella pena da espiare; entro sei mesi dalla cessazione della pena detentiva

o della custodia cautelare, i soggetti possono rivolgersi al Tribunale civile competente al fine di ottenere un risarcimento in forma monetaria nella misura di 8 euro per ogni giorno di pregiudizio subito.

L'incipit della norma rimanda, per qualificare il pregiudizio legittimante l'azione, all'art. 69, comma 6, lett. b., ord. pen., che considera rilevante l'inosservanza da parte dell'amministrazione delle disposizioni previste dall'ordinamento penitenziario e dal relativo regolamento, dalla quale derivi al detenuto o all'internato un attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti.

La sussistenza o meno del requisito della attualità generava il problema del riparto di competenza tra ufficio di sorveglianza e giudice civile in relazione alle istanze provenienti dal soggetto che, da detenuto, lamenta una pregressa, ma non più attuale, detenzione in violazione dell'art. 3 CEDU, con le conseguenze che ne derivano, atteso che solo nel primo caso, ricorrendo gli altri presupposti di legge, il detenuto potrebbe ottenere il risarcimento in forma specifica.

Sulla questione è oggi intervenuta la Suprema Corte di Cassazione con la sentenza della sez. I penale, 26.11.2015, n. 46966 affermando la competenza del Magistrato di Sorveglianza anche di situazione lesiva non più attuale perchè rimossa; l'esclusione del rimedio risarcitorio compensativo dello sconto di pena per coloro che in costanza di detenzione lamentano il pregiudizio derivante da condizioni di carcerazione inumane non più attuali, non risulta conforme, sotto il profilo logico-sistematico, alle finalità proprie delle disposizioni introdotte dal legislatore in materia di ordinamento penitenziario nel 2013 e 2014.

La Suprema Corte, in accoglimento del ricorso, ha annullato senza rinvio il decreto che gli negava lo "sconto" rimandando gli atti al Magistrato di sorveglianza per il calcolo di detrazione dei giorni di pena

Quanto al "concetto di spazio detentivo minimo", i criteri di determinazione della misura di siffatto pregiudizio, *sub specie* di carenza di spazio detentivo minimo, dapprima non sono stati esplicitati dalla giurisprudenza - che ha quasi sempre evitato di fornire un' indicazione numerica precisa della superficie (cfr. sentenza Sulejmanovic) – e successivamente sono stati enucleati e sussunti in un parametro di giudizio che fondamentalmente è ancora **alla superficie di 3 mq il limite al di sotto del quale si configura la violazione dell'art 3 CEDU**, a prescindere dalla dimostrazione di altri gravi elementi di lesione .

Va precisato che, nell'opera di determinazione della superficie minima della cella, la CEDU ha considerato le indicazioni del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene il quale ha individuato come auspicabile, nelle celle a più posti, una superficie di almeno 4 mq (Corte eur. dir. uomo, Sez. I, 12 dicembre 2013, Khuroshvili c. Grecia), ma la giurisprudenza comunitaria ha in più occasioni ritenuto violato l'art. 3 della Convenzione laddove il detenuto disponeva di una superficie inferiore ai 3 mq.

La più elevata soglia raccomandata dal Comitato di prevenzione della tortura, tuttavia, ha conservato un suo rilievo.

Infatti, la lettura della giurisprudenza comunitaria restituisce all'interprete una dualità di contesto in cui le dimensioni spazio temporali della detenzione e della quotidianità penitenziaria assumono una nuova valenza, si da renderle coerenti ai principi costituzionali e ordinamentali:

- il primo è quello del "grave sovraffollamento", ossia quando lo spazio personale concesso risulta inferiore a 3 mq e tale elemento, da solo, costituisce violazione dell'art. 3 CEDU;
- il secondo è quello in cui il sovraffollamento non è così serio da sollevare da solo un problema sotto il profilo dell'articolo 3; in questo caso vanno presi in considerazione altri aspetti della condizione detentiva come la possibilità di utilizzare i servizi igienici in modo riservato, l'aerazione disponibile, l'accesso alla luce e all'aria naturali, la qualità del riscaldamento e il rispetto delle esigenze sanitarie di base.

Sicché, l'indicazione di massima che può trarsi *in subiecta materia* è che:

- a. quando una persona sia reclusa in uno spazio inferiore ai 3 mq si ha di per sé violazione dell'art. 3 CEDU: questo criterio di giudizio è l'unico che può dirsi consolidato in quanto costantemente applicato;
- b. quando invece il detenuto abbia a disposizione un spazio ricompreso tra i 3 ed i 4 mq, la violazione dell'art. 3 CEDU non è ancora integrata, dovendo il giudice estendere la valutazione ad altri aspetti della condizione detentiva, rilevando anche le modalità di attuazione del trattamento nei confronti della persona ristretta.

Pertanto, in un'ottica di ausilio alla individuazione delle linee programmatiche di azione di tipo legislativo ed organizzativo, andrebbe chiarito – nell'ambito del range 3/4 mq – il valore cui ancorare lo spazio detentivo non lesivo dei diritti umani.

Invero, sebbene la *ratio legis* dell'art. 3 CEDU – quale delineato dalla giurisprudenza della Corte – non consista in una previsione di carattere esclusivamente astratta, ovvero di una indicazione meramente numerica del concetto di spazio vitale, ciò non esclude che l'amministrazione penitenziaria ha il dovere in concreto di rendere la detenzione in carcere una sanzione che non viola i diritti della persona umana e che consenta peraltro all'esecuzione della pena di raggiungere lo scopo primario della pena stessa alla luce dell'art. 27 Costituzione.

Pure, controversa è la individuazione del criterio di calcolo.

In proposito, con la lettera circolare GDAP - 0145780 del 18 aprile 2014, si chiariva che, per l'accertamento della condizione detentiva inumana e degradante, ai fini della verifica della sussistenza dei 3 mq, dalla superficie lorda calpestabile della cella andava tenuto conto della area bagno mentre, in relazione agli altri oggetti presenti nella camera detentiva, occorreva considerare, escludendoli, quegli spazi occupati in modo fisso e "a terra" o comunque con ridotta distanza da terra, da oggetti suscettibili di una unica ed esclusiva utilizzazione quali gli armadi (pensili appesi a distanza ravvicinata da terra e non pensili).

Il letto, la tavola, le sedie appaiono invece oggetti utilizzabili per varie e molteplici finalità da parte del detenuto e quindi destinati non a ridurre lo spazio a disposizione del detenuto ma a consentirne il pieno utilizzo; analogamente per gli armadi/stipetti pensili (ad alta distanza da terra) il cui ingombro appare estremamente contenuto proprio perché è limitato solo allo spazio aereo nonché destinato a migliorare la vivibilità.

Va evidenziato che un importante chiarimento è contenuto nel noto arresto della Corte di Cassazione n. 5728/2014 che, con un lungo ed argomentato *obiter dictum*, ha ritenuto che, per effettuare il computo corretto, occorre scomputare dallo spazio disponibile per ciascun detenuto ristretto in una determinata camera detentiva quello ingombro dagli arredi fissi (armadi o stipetti), mentre potrà ritenersi funzionale alla vivibilità dell'ambiente ed utilizzabile in concreto lo spazio occupato dal letto e dagli arredi mobili come sedie e tavolo.

Pertanto, in relazione alle suppellettili, un eventuale intervento normativo dovrebbe anche chiarire se degli stessi si debba tener conto o meno ed in quale misura essendo oggi rimesso questo apprezzamento a pronunce giurisprudenziali di merito non sempre uniformi.

§ In via residuale, non estranea alla organizzazione carceraria è la problematica relativa alla partecipazione del detenuto all'udienza innanzi al magistrato di sorveglianza secondo il modulo della "video conferenza", oggi utilizzata solo per i processi ordinari relativi a detenuti sottoposti a 41 *bis* O.P. e di alcuni detenuti appartenenti al circuito "alta sicurezza".

Tale modalità di partecipazione a distanza al processo andrebbe estesa anche ai procedimenti di competenza della magistratura di sorveglianza, sì da realizzare il duplice beneficio del risparmio di spesa pubblica e dell'innalzamento dei livelli di sicurezza non dovendosi più movimentare detenuti, mezzi e personale di polizia penitenziaria.

In conclusione, indubbio che non esiste *in subiecta materia* una precisa indicazione nel sistema giuridico CEDU - prendendo atto delle indicazioni (4 mq) del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, ma non le ha fatte proprie - e che i principi propri dell'ordinamento italiano non siano mutuabili per chiarire i criteri di computabilità nonché di vivibilità, si propongono come opportuni interventi normativi in materia di spazio detentivo non lesivo dei diritti umani (nel range 3/4 mq) e di arredi computabili. Pure, va valutata la possibile estensione del sistema della "video conferenza" per i processi innanzi al magistrato di sorveglianza.

Ciò in un'ottica di ausilio alla individuazione delle linee programmatiche di azione di tipo legislativo ed organizzativo ed al fine di pervenire ad un uniforme assetto giurisprudenziale.

D) Istruzione e lavoro all'interno del carcere.

Data per acquisita una generale condivisione del valore dell'istruzione come elemento basilare del trattamento riabilitativo, ci si sofferma su alcuni snodi significativi che ne caratterizzano l'effettivo svolgimento.

È, in primo luogo, necessario riorganizzare il sistema dell'istruzione primaria, potenziando le attività ed indirizzandole verso i nuovi fabbisogni emergenti: analfabetismo di ritorno, fenomeno presente in misura significativa tra i detenuti italiani, e esigenze di alfabetizzazione degli immigrati presenti in gran numero specie negli istituti, in particolare nel nord.

Quanto all'istruzione secondaria, il positivo incremento dell'offerta formativa, considerata la scarsità delle risorse, va finalizzato prioritariamente allo sbocco lavorativo, maggiormente assicurato dagli istituti tecnici.

Più complesso appare il tema della formazione professionale, servizio fornito dalle regioni ma secondo indirizzi, modalità e contenuti spesso sensibilmente differenziati: il quadro va da regioni che forniscono il servizio con regolarità ogni anno, ad altre dove l'attività è discontinua.

In tal modo si determina, tra soggetti con pari condizioni iniziali (reato, condanna ecc.), una situazione di evidente disparità nelle possibilità di accesso alla formazione.

Al contempo, non sempre le strutture dell'Amministrazione penitenziaria riescono ad apportare il contributo di proposta e orientamento delle scelte programmatiche che solo chi gestisce il sistema detentivo può fornire; quando ciò si verifica, si crea un corto circuito tra attività formativa programmata ed effettive possibilità di realizzarla efficacemente.

Si ritiene, perciò, fondamentale che la programmazione della formazione professionale sia il risultato di un confronto tra i soggetti interessati, in particolare Amministrazione penitenziaria e Regioni, dal quale scaturiscano programmi fondati su scelte concertate, conseguenti ad una valutazione incrociata tra i fabbisogni del mercato del lavoro e le caratteristiche, potenzialità lavorative e fabbisogni della popolazione detenuta.

In tale ambito la positiva esperienza costituita dall'intesa Ministero della Giustizia – Regioni per il miglioramento dell'inclusione socio lavorativa dei soggetti in esecuzione penale, sottoscritta nel 2011, e i numerosi protocolli di intesa tra Ministero della giustizia, Regioni, ANCI e Magistratura, sottoscritti tra il 2014 e il 2015, costituiscono la piattaforma più efficace sulla quale realizzare una "armonizzazione avanzata" delle prassi in uso nei territori.

L'obiettivo dovrà essere di far sì che il metodo seguito per la sottoscrizione di tali intese diventi prassi operativa ordinaria che accompagni le scelte programmatiche in tutte le realtà territoriali.

Conclusioni e proposte relative all'assetto organizzativo

Qualsiasi iniziativa che voglia ridefinire i meccanismi di funzionamento del sistema detentivo, migliorandone la performance, non può prescindere dal rideterminare le modalità di svolgimento della vita all'interno degli istituti.

È, infatti, su tale terreno che si giocano le maggiori possibilità di successo o fallimento di una politica di rinnovamento del sistema carcerario.

La qualità della gestione della vita quotidiana del detenuto è, pertanto, il primo degli obiettivi da perseguire.

In tale ambito appare fondamentale rafforzare il sistema di gestione definito della "sorveglianza dinamica", che tuttavia non può limitarsi alla semplice apertura delle celle durante la giornata, con permanenza dei detenuti negli spazi comuni; è necessario fare uno sforzo per riempire il tempo di permanenza fuori dalle celle di detenuti "trattamentali" al fine di evitare che dall'ozio involontario nelle celle si passi a quello negli spazi comuni.

Se ciò accade si corre il rischio non solo di svuotare di senso la sorveglianza dinamica, ma anche di lasciare non presidiati spazi che potrebbero essere occupati da quei detenuti che puntano ad esercitare un potere sugli altri reclusi, con conseguente aumento dell'ingovernabilità degli istituti.

Il secondo aspetto sul quale orientare gli sforzi organizzativi è quello relativo alla trasparenza della condizione della storia detentiva del recluso. Questo obiettivo può essere perseguito attraverso due strade:

- la piena informatizzazione della cartella del detenuto, che consenta la possibilità di verificare in tempo reale la storia detentiva del recluso.
- la rivisitazione dei meccanismi gestionali dell'istituto, attualmente dall'ordinamento centralizzati sulla figura del direttore, che diviene un imbuto dove si convogliano anche le attività minute, valorizzando maggiormente la professionalità dei funzionari.

Anche la questione del lavoro, sia all'interno che all'esterno degli istituti, ha una funzione strategica nel processo di riorganizzazione del sistema detentivo. Il tema è di grande complessità, per cui in questa sede si possono soltanto enucleare alcune spunti di interesse:

1. senza un adeguato sostegno, il lavoro penitenziario perde attrattività per l'impresa a causa della bassa qualificazione e della grande mobilità della manodopera detentiva;
2. i fondi europei sono una potenziale linea di finanziamento che va utilizzata con maggiore continuità e intensità;
3. prevedere incentivi e finanziamenti per le imprese che producono nel carcere è condizione necessaria ma non sufficiente, se non accompagnata da una riduzione della mobilità dei detenuti per i trasferimenti continui. Per organizzare la produzione, occorre poter contare su una manodopera formata ed esperta del ciclo produttivo.
4. Per quanto detto ai punti precedenti, può essere utile esplorare strade nuove di gestione della materia, al fine di incrementare il lavoro penitenziario, guardando ad alcune buone prassi sviluppate in Italia in diverse regioni, come pure alle esperienze compiute in altri paesi europei, quali Francia e Spagna.

E qui si introduce l'aspetto di chiusura di quanto finora esposto.

La riqualificazione della detenzione necessita di un ridisegno della rete territoriale degli istituti, nel senso di una riduzione del numero e di un parallelo incremento delle dimensioni; tale obiettivo non è solo necessario per realizzare le economie di gestione assicurate dall'ampliamento della scala dimensionale degli istituti, cosa già di per sé importante, ma diviene il requisito di base per creare condizioni di maggiore attrattività economica degli istituti ed incentivare le imprese a portarvi le attività produttive.

Capitolo 3 - L'esecuzione penale esterna

A) Il "valore" della proiezione esterna dell'esecuzione penale, anche alla luce del "travaso" dal carcere alla comunità esterna.

L'evoluzione del sistema dell'esecuzione penale esterna ha seguito il percorso di tutte le grandi riforme sociali che hanno investito il nostro paese nel decennio compreso dall'inizio degli anni 70' alla fine degli 80', definendosi nel confronto dialettico tra diversi orientamenti sulle finalità riabilitative e riconciliative della pena, in particolare sull'efficacia nel neutralizzare i fattori che incidono sulla reiterazione delle condotte delinquenti.

In questo scenario storico-culturale, anche il sistema dell'esecuzione penale esterna, per adulti e minori, è stato investito da un profondo processo di crescita e trasformazione, in accelerazione nell'attuale fase storica e con prospettive di ulteriore, forte sviluppo per il prossimo futuro.

La previsione trova fondamento in primo luogo nella cornice di riferimento offerta dal contesto europeo, laddove è evidente che nella gran parte dei Paesi associati il settore delle pene non carcerarie assorbe la parte più consistente delle sanzioni penali; in secondo luogo nel nuovo indirizzo impresso con decisione alle politiche della pena, orientato a costruire un articolato sistema di pene non detentive.

Già oggi gli effetti di tali scelte sono evidenti: al 31 ottobre erano sottoposte ad esecuzione penale esterna complessivamente 37.641 adulti; è prevedibile che nell'arco di alcuni anni tale numero supererà quello dei detenuti.

Tale orientamento, peraltro, appare consigliato dall'osservazione dei flussi statistici: in Europa da tempo si osserva una tendenza prevalente alla crescita dell'area del controllo penale, parallela a quella delle condotte penalmente trasgressive, ma il conseguente incremento delle sanzioni viene assorbito quasi esclusivamente dai sistemi nazionali di "*probation*".

Ciò in virtù della constatazione dell'inefficacia, sul piano sia economico, sia della riduzione della recidiva e quindi della tutela della sicurezza sociale, del ricorso alla carcerazione, salvo che per le condotte più gravemente lesive della norma penale.

Acquista, di conseguenza, rilevanza strategica per l'efficacia del sistema, la capacità dell'esecuzione penale esterna di gestire le sanzioni non detentive e le misure alternative alla detenzione, sì da evitare, o almeno ridurre al minimo, il rischio di gravi "defaillance".

È prioritario, infatti, evitare che nell'opinione pubblica si rafforzi la convinzione "meno carcere uguale meno sicurezza per i cittadini": se nell'immaginario collettivo passa un'equivalenza di tale tipo, si crea un cortocircuito culturale che spingerà a chiedere sempre più carcere, condannando al fallimento qualsiasi politica di ampliamento delle sanzioni di comunità.

Occorre, quindi, che qualsiasi azione deflattiva del ricorso al carcere contenga una strategia per realizzare tale obiettivo senza dare l'impressione di spostare il reo dalla pena (carcere) all'area dell'impunità (sanzioni di comunità), a danno della sicurezza dei cittadini.

Si ritiene, pertanto, fondamentale l'avvio di un processo di potenziamento organizzativo degli uffici di esecuzione penale esterna e degli uffici di servizio sociale per minorenni, sia attraverso la graduale riallocazione verso tale settore delle risorse rese disponibili a seguito del processo di riorganizzazione del sistema penitenziario, sia attraverso l'assegnazione di nuove risorse da reperire nei fondi ordinari di bilancio.

La stretta connessione tra capacità operative degli UEPE e probabilità di successo di una politica di sviluppo delle pene non carcerarie è unanimemente riconosciuta ed è stata segnalata da molti ed autorevoli pareri e, da ultimo, dal Consiglio Superiore della Magistratura².

Del resto che il sistema non sia in equilibrio rispetto ad altri paesi europei è evidente anche dalla seguente tabella:

² Consiglio Superiore della Magistratura - Parere integrativo della delibera del 20 maggio 2015 reso in ordine al ddl n. 2798 in materia di esecuzione penale. (*Delibera consiliare del giorno 11 novembre 2015*) pag. 18 " ... Occorre, però, evidenziare, per quanto riguarda gli Uffici Esecuzione Penale Esterna, che tutto quanto previsto nella delega nel suo nucleo essenziale già esiste nel nostro ordinamento. La ragione per la quale un'osservazione scientifica della personalità da condurre in libertà è a volte impossibile non nasce da una carenza normativa, ma dalla drammatica scopertura su tutto il territorio nazionale degli Uffici in questione, che sono letteralmente al collasso, anche perché gravati da sempre maggiori compiti (si pensi all'istituto di recente introduzione della messa alla prova nel processo di cognizione). ... E' necessaria, quindi, una seria volontà politica di porre gli Uffici in questione in grado di lavorare, dotandoli di risorse umane e materiali, eventualmente anche attraverso un intervento ad hoc del legislatore che stanzi a tal fine le risorse finanziarie necessarie, essendo il d.d.l. in esame munito di una clausola di invarianza finanziaria che risulta in proposito inadeguata rispetto alle finalità che si vogliono perseguire."

Amministrazioni penitenziarie a confronto

Le cifre chiave al 1 gennaio 2015

Italia	Francia	Regno Unito
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 88.806 persone in carico <ul style="list-style-type: none"> ▪ 35.308 in prob. (38,8%) ▪ 53.498 detenuti (60,2%) ▪ 198 istituti di pena ▪ 58 UEPE + 24 S.d.S. ▪ 44.623 dipendenti di cui 43.084 pers. prigionieri ▪ sorveglianza 38.124 (86%) ▪ altro person. 6.499 (14%) di cui 1.561 pers. probation (3,3%) ▪ 2,76 miliardi budget <ul style="list-style-type: none"> ❖ 81% personale ❖ 19% funzion. e investim. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 237.643 persone in carico <ul style="list-style-type: none"> ▪ 172.007 in prob. (72,4%) ▪ 65.566 detenuti (27,6%) ▪ 188 istituti di pena ▪ 103 Servizi Probation ▪ 36.535 dipendenti di cui 31.112 pers. prigionieri: ▪ sorveglianza 26.734 (73%) ▪ altro person. 5.263 (14%) di cui 4.538 pers. probation (13%) ▪ 2,64 miliardi budget <ul style="list-style-type: none"> ❖ 51% personale ❖ 49% funzion. e investim. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 301.386 persone in carico <ul style="list-style-type: none"> ▪ 217.359 in prob. (72%) ▪ 84.027 detenuti (28%) ▪ 133 istituti di pena ▪ 35 Aree – 200 strutt. prob. ▪ 51.579 dipendenti di cui 34.760 pers. prigionieri: ▪ sorveglianza 22.541 (44%) ▪ altro person. 12.219 (24%) ▪ 16.819 pers. probation (32%) (di cui 8.449 EE.LL. o privati) ▪ 4,3 miliardi budget *2011 <ul style="list-style-type: none"> > 60% prigionieri > 22% probation

B) I modelli di riferimento e le analogie dell'area delle pene non detentive, sviluppati in ambito minorile e degli adulti: dall'organizzazione mono professionale a quella multi professionale ed integrata con il territorio.

Il processo di integrazione dei due "universi", quello minorile e quello dell'esecuzione penale esterna, deve svilupparsi sul comune orientamento ad intervenire sulle realtà individuali e ambientali del reo, minore o adulto, e nel coinvolgimento dinamico del contesto territoriale.

Il dialogo tra i due sistemi può incentrarsi sull'interazione tra i canoni operativi di elezione che sono comuni: la presenza nel territorio e l'intervento individuale, comunitario e di rete; lo sviluppo e l'integrazione con le reti territoriali, in particolare con gli enti locali, il volontariato ed il privato sociale.

Tali affinità e contiguità metodologiche possono condurre ad un reciproco rafforzamento, poiché l'epicentro dell'attività dei due sistemi tende ad incontrarsi su altri terreni comuni, quali la messa alla prova, misura sulla quale, pur senza sottovalutare le differenze, anche rilevanti, tra le differenti tipologie di soggetti, il settore minorile ha già sviluppato un lungo percorso di consolidamento delle strategie socio-riabilitative.

Ciò deve essere accompagnato dalla sforzo di elaborazione metodologica indirizzato a graduare nell'esecuzione delle diverse misure e sanzioni, programmi di trattamento non standardizzati, ma "individualizzati" sulla base delle caratteristiche specifiche del reo, in relazione ai fabbisogni individuali ed al rischio di recidiva rilevati.

In tal senso, è quanto mai necessario che i servizi di *probation* superino il modello organizzativo fondato sulla unicità della figura dell'assistente sociale e adottino un sistema integrato che si avvalga dell'apporto di altre professionalità: poiché si devono trattare soggetti portatori di problematiche multifattoriali, gli uffici devono poter dare risposte multidisciplinari a quegli aspetti specifici connessi alle condotte antigiuridiche che non hanno servizi di riferimento nel territorio.

La collaborazione degli altri servizi territoriali, quindi, è un elemento qualificante, ma non può sostituirsi in toto all'offerta operativa dell'E.P.E.

Per realizzare questo disegno, che spazia dal piano organizzativo e metodologico a quello di politica del territorio, si ritiene assolutamente necessario:

- pensare e programmare interventi congruenti alle esigenze di minori, giovani adulti e adulti in conflitto con la legge;
- sensibilizzare la comunità sulle problematiche sottese alle condotte in conflitto con la legge al fine di favorire l'attuazione di politiche sociali di prevenzione e reinserimento sociale degli autori;
- sperimentare e monitorare modelli organizzativi di intervento innovativi che tra l'altro tengano in debito conto gli attuali bisogni dell'utenza detentiva minorile e adulta, molto più variegata e complessa per la peculiarità dei reati commessi, l'incremento di disagio psichico e l'utilizzo diffuso, soprattutto, da parte della popolazione giovanile di sostanze stupefacenti.

C) Analisi e valutazione delle "buone pratiche" dell'esecuzione esterna (es. mediazione penale, lavori pubblica utilità, ecc., sia per minori sia per adulti); i protocolli operativi.

Per realizzare il sistema di *probation* occorre un "salto paradigmatico", che richiede un impegno di tutte le componenti sociali, a vario titolo implicate nei processi di recupero dei rei.

Proprio muovendo dalle riflessioni fin qui presentate, il modello di *probation* si dovrà fondare su una azione propedeutica di graduale "dislocamento" della pena nei micro-sistemi sociali, nei quali il reo, che viene ammesso ad una "prova" e quindi si "mette alla prova", è immerso in un insieme di nuove responsabilità, non solo in percorsi fondati sul teorema prescrittivo/rieducativo.

L'esecuzione della pena di comunità deve realizzarsi non già con manifestazioni di buona volontà o "meccaniche" adesioni a stimoli psico-sociali, ma con azioni che si traducano in effetti tangibili sulla responsabilità del "fare" per gli altri.

In ambedue i settori, pertanto, l'orientamento è volto a dare alla pena contenuti riparativi concreti, sia direttamente nei confronti della vittima, sia nei confronti della collettività attraverso il lavoro gratuito, utile per l'altro generalizzato.

In tale ottica acquistano rilevanza sempre maggiore le sanzioni a contenuto riparatorio e/o risarcitorio; il lavoro di pubblica utilità è un'esperienza comune agli adulti ed ai minori, in particolare come parte del trattamento nella messa alla prova.

Tali modalità di esecuzione della pena vanno incrementate e riempite di contenuti attraverso la diffusione dei protocolli operativi con gli enti locali e del terzo settore, che devono contenere precisi riferimenti alla verifica degli impegni del reo, per poter efficacemente ristabilire eventuali inadeguatezze della condotta.

Per quanto attiene all'introduzione della mediazione penale in area penale, si segnala la necessità di un pronto recepimento della Direttiva 2012/29/UE adottata il 25 ottobre 2012 dal Parlamento Europeo e dal Consiglio dell'Unione Europea e, a seguire, della ridefinizione delle linee di indirizzo sulla mediazione penale nel suo complesso.

In attesa dell'adozione di tali atti, si ritiene essenziale che ogni iniziativa di mediazione in ambito penale nel frattempo avviata assuma come focus centrale la tutela della vittima del reato; come gli esperti di mediazione penale sanno, è infatti sempre presente in tale tipo di intervento il rischio di vittimizzazione secondaria, in particolare in quei casi in cui il coinvolgimento della vittima avviene a distanza di anni dai fatti, solo al fine di avviare una mediazione utile a consentire l'accesso di un detenuto al trattamento in esternato.

Inoltre, si dovrà sempre tener presente che nelle linee di indirizzo dell'Osservatorio sulla Mediazione Penale istituito presso il DAP viene escluso che il "facilitatore" della comunicazione tra reo e vittima possa essere l'operatore penitenziario, cui spetta esclusivamente *"il compito istituzionale di preparare e sostenere il reo nel percorso di responsabilizzazione e nella definizione di un progetto riparatorio verso la vittima"*.

D) L'esigenza di avviare uno sviluppo autonomo dell'area penale esterna e, parallelamente, di creare un raccordo, un "corridoio" interno/esterno.

L'esperienza di questi anni consente di affermare che le politiche della sicurezza producono risultati durevoli solo se, nel territorio, alle azioni di contrasto della criminalità si affianca la collaborazione tra amministrazione della giustizia, regioni, enti locali e terzo settore per rendere effettivo il momento di incontro tra reclusione ed in-clusione.

Lo sviluppo delle sanzioni di comunità non solo è da considerare un passaggio auspicabile per mantenere il sistema italiano ancorato alla modernità giuridica dell'Unione europea, ma è necessario per l'equilibrio stesso del sistema penale che, per non continuare a tenere un'andatura incerta, ha bisogno di due gambe, ambedue robuste, sulle quali sorreggersi, il carcere e il sistema di *probation*.

I due sotto-sistemi interagenti, "carcere" e "misure esterne al carcere", hanno operato in stretto collegamento, accumulando e scambiando saperi e conoscenze; allo stesso tempo si sono evidenziate alcune criticità, che possono sintetizzarsi nella "pervasività" delle esigenze del carcere e nella conseguente sottovalutazione di quelle dell'E.P.E.

La costituzione di un nuovo dipartimento vuole rispondere proprio all'esigenza di dare nuova e più autonoma visibilità ed amministrazione al sistema di "probation".

In tal senso, il processo di riorganizzazione dei servizi di *probation* in atto, se indirizzato ad assicurare lo sviluppo organizzativo dell'esecuzione penale esterna, dovrà comunque mantenere la propria presenza negli istituti di pena per concorrere alle attività di osservazione e trattamento del detenuto.

In tale ambito, potrà essere utile adottare modalità nuove di raccordo UEPE – Istituti, al fine di dare continuità alla presenza ed al raccordo operativo, anche ipotizzando la costituzione di "antenne operative" dell'UEPE incaricate di operare con continuità nell'area della detenzione.

Inoltre, per il rafforzamento del raccordo interno/esterno e per dare maggiore sostanza alle verifiche sulla condotta dei soggetti sottoposti ad una sanzione di comunità, si ritiene maturo il tempo per un impiego operativo del personale di polizia penitenziaria negli UEPE, in affiancamento agli assistenti sociali e agli psicologi.

Tale impiego, tuttavia, va collocato all'interno degli UEPE, con la costituzione di appositi nuclei di verifica, la cui operatività non sia separata da quella degli altri operatori, ma si integri funzionalmente, nei casi in cui è prevista, come parte integrante del programma di trattamento, valorizzando in tal modo i compiti trattamentali attribuiti alla polizia penitenziaria.

Difatti, il tipo di controllo esercitato sino ad ora dagli UEPE tramite i propri operatori, che già il legislatore del 1975 stabilì avessero una formazione sociale, è finalizzato alla regolazione dei conflitti sociali, ovvero al contenimento delle condotte antiggiuridiche, alla responsabilizzazione del reo nei confronti della collettività, alla costruzione di legami di solidarietà sociale.

In questa modalità di espletamento dei compiti di controllo sociale, si riscontra un'attività dinamica e proattiva del servizio sociale, che non va confusa con quella che potrebbe essere svolta dalla polizia penitenziaria, che atterrebbe solo ed esclusivamente alla verifica del rispetto delle prescrizioni da parte del soggetto ed alle limitazioni alla libertà di movimento nel territorio, imposte dalla sanzione di comunità, vale a dire quegli aspetti di "contenimento", assolutamente propedeutici alla costruzione di quelli socio-riabilitativi.

E) Istruzione e lavoro all'esterno del carcere.

Da tutte le considerazioni fin qui svolte, emerge che l'area dell'esecuzione penale esterna, ormai del tutto autonoma dal settore penitenziario in senso stretto, potrà avere un suo ruolo incisivo nell'ambito delle politiche sociali, con particolari ricadute anche in quelle di politica criminale, come contributo alla sicurezza dei territori e quindi al loro sviluppo.

Del resto, è opportuno tenere conto del fatto che anche gli enti locali si pongono interrogativi e formulano proposte sul loro ruolo nelle politiche della sicurezza, potenziando gli interventi di formazione professionale e inclusione lavorativa delle persone in esecuzione penale.

Si individuano le seguenti ipotesi:

- Un più ampio e specifico coinvolgimento degli enti territoriali per assicurare i percorsi di inclusione socio-lavorativa nelle misure non detentive. Rinforzare, pertanto, l'attività per la stipula di intese specifiche tra ministero della giustizia e regioni, enti locali e volontariato per utilizzare al meglio gli spazi di finanziamento offerti dalle risorse comunitarie.
- puntare su un sistema integrato di gestione del *probation* nel quale il governo della sanzione penale rimanga ancorata in capo agli uffici del ministero della giustizia, ma trovi supporto forte ed interlocuzione con le autonomie locali che, direttamente o per il tramite del privato sociale e del volontariato, concorrano con proprie risorse alla realizzazione delle azioni connesse alle politiche del lavoro, della casa, dei servizi alla persona e alla famiglia.

Si tratta, nello specifico, di estendere con apposita previsione di legge a tutta l'esecuzione penale esterna quei compiti che gli enti territoriali già svolgono nei confronti dei minori in area penale.

Conclusioni e proposte di tipo organizzativo

Da tutto quanto fin qui esposto, è evidente che occorre predisporre un programma di "reingegnerizzazione" che non si limiti ad introdurre modifiche "nel", ma produca un cambiamento "del" sistema, che riformi (e semplifichi) la struttura organizzativa incaricata di gestire tutto l'ampio settore comunemente definito "*probation*", per come oggi si configura e, soprattutto, per la dimensione che assumerà nel prossimo futuro.

Per tale ragione, l'unificazione tra esecuzione penale esterna degli adulti e giustizia minorile non dovrà essere il risultato di un processo di inglobamento "meccanico" di una struttura in un'altra, ma l'avvio di un processo di costruzione sinergica di un nuovo sistema dell'esecuzione delle pene, diverse dalla detenzione, che istauri un dialogo stabile e fattivo con le agenzie sociali del territorio.

Si tratta, in definitiva, di dare articolazione sistemica, sul piano normativo e organizzativo, a quanto, pur a macchia di leopardo, il sistema già pratica, supportandone e sviluppandone l'azione (basti pensare che sono in corso con comuni, privato sociale, associazioni oltre 1000 protocolli di intesa e convenzioni per il L.P.U. che già costituiscono una rete territoriale vasta e ramificata).

Proprio su questo “reticolo” di intese e collaborazioni, è auspicabile che si affermi una strategia condivisa di difesa e sicurezza sociale che coinvolga tutte le componenti delle comunità locali; pertanto i servizi di *probation*, cabina di regia di questi processi, dovranno costituire delle “agenzie integrate” con gli enti pubblici e del privato sociale, che in una progressiva intensificazione delle già consolidate intese espresse dal territorio, predispongano piani di intervento definiti nel tempo e nell'entità dei fondi da stanziare, finalizzati al recupero ed all'inclusione dei condannati minori e adulti.

DOCUMENTAZIONE

Allegato 1 – Report Finale Tavolo 18;
Allegato 2 – Osservazioni schema DM Cassa Ammende;
Allegato 3 – Direttiva U.E. n. 29/2012 Diritti e assistenza vittime di reato;
Allegato 4 – Statistiche penitenziarie;
Allegato 5 – Relazione visita Amm.ne penitenziaria Spagna e Catalogna;
Allegato 6 – Resoconto sommario audizioni dirigenti EPE e CGM;
Allegato 7 – Excursus storico rapporto Amm.ne Pen. Magistratura Sorv.

ATTIVITÀ SVOLTE

Audizione Responsabili CGM Lazio; Campania; Triveneto
Audizione Responsabili UEPE Lazio, Triveneto
Partecipazione Componente Tavolo a visita in Spagna