

Relazione di sintesi per l'anno 2016

organizzazione del Ministero è già in corso di esecuzione e risultano adottati la maggior parte dei decreti attuativi.

La regolarità dell'azione amministrativa, anche in questa fase di transizione, è garantita attraverso un'articolata distribuzione delle competenze facenti capo agli uffici soppressi ed una stretta collaborazione tra gli uffici del Dipartimento.

Anche il sistema di acquisizione di beni e servizi è stato rivisitato concentrando solo in capo al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria le competenze e le risorse finanziarie e umane necessarie alla programmazione ed alla attuazione delle linee gestionali, mantenendo all'Amministrazione penitenziaria un'autonomia nelle residue competenze contrattuali tassativamente indicate nel Regolamento di organizzazione e nel decreto attuativo.

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

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

LXXXVI

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

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

Si impone, al riguardo, l'ormai indifferibile esigenza di definizione delle piante organiche del Dipartimento penitenziario e dei provveditorati, secondo linee di massima semplificazione strutturale e di pratica destinazione delle risorse, così liberate ai compiti istituzionali propri degli istituti penitenziari.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

In tale processo dovrà ricercarsi il confronto e la cooperazione delle organizzazioni sindacali, nella consapevolezza dell'urgenza di una manovra organizzativa cruciale per la stessa credibilità della Amministrazione penitenziaria, intanto adottandosi criteri gestionali che consentano il massimo recupero possibile delle energie e delle risorse disperse attraverso inefficienti, quando non improprie, utilizzazioni degli strumenti di flessibilità delle condizioni di impiego del personale.

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

A seguito dell'emanazione del DPCM 84/2015 l'Amministrazione è uscita dal regime di blocco delle assunzioni e pertanto ha potuto avviare le procedure di mobilità nonché quelle per l'autorizzazione ad assumere avuto riguardo alle cessazioni intervenute negli anni 2011-2015, nel rispetto delle percentuali di turn over previste dalla normativa vigente.

All'esito delle procedure di mobilità avviate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Funzione Pubblica, si sta provvedendo all'assunzione di n. 23 unità della II Area funzionale, vari profili e fasce retributive, in conformità al Decreto del Dipartimento della Funzione Pubblica 30 dicembre 2016.

LXXXVI

Si sta provvedendo inoltre al perfezionamento dell'assunzione, nella II Area funzionale, varie fasce retributive, di n. 6 unità provenienti dal Corpo Forestale dello Stato che hanno aderito all'offerta di mobilità di cui al DPCM 21 novembre 2016 concernente la "Determinazione del contingente di personale del Corpo Forestale dello Stato che potrà avvalersi della facoltà del transito ad altra amministrazione Statale e definizione delle tabelle di equiparazione e dei criteri da applicare alle procedure di mobilità ai sensi dell'art. 12 comma 3., del decreto legislativo 19 agosto 2016, n 177 ", in conformità al citato decreto del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Da ultimo, definite le procedure suddette, si potrà provvedere all'assunzione di ulteriori complessive n. 130 unità di personale, attingendo alle graduatorie vigenti, mediante scorrimento, così ripartite:

n. 59 Funzionario giuridico pedagogico, III Area, fascia retributiva F1;

n. 13 Funzionario giuridico pedagogico, III Area, fascia retributiva F1;

Relazione di sintesi per l'anno 2016

n. 50 Funzionari contabili, III area, Fascia retributiva F1;

n. 8 Funzionari dell'organizzazione e delle relazioni, III Area, Fascia retributiva F1.

Ai fini della predetta assunzione si è in attesa di ricevere il provvedimento autorizzativo, da emanarsi con DPCM a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Funzione Pubblica di concerto con il MEF- Igop, allo stato in corso di definizione.

Si è, invece, concluso il concorso, per titoli, a complessivi n. 18 posti nel Gruppo Sportivo “Fiamme Azzurre” – PDG 11 febbraio 2016 -, di cui n. 11 posti nel ruolo maschile e n. 7 posti nel ruolo femminile. I vincitori (n. 17 unità a fronte dei 18 posti messi a concorso) sono stati assunti con provvedimento 20 dicembre 2016, attesa l'autorizzazione di cui al D.P.C.M. 19 ottobre 2016.

Il D.P.C.M. 19 ottobre 2016 ha, invece, autorizzato l'assunzione di 887 allievi agenti del corpo di polizia penitenziaria.

A tal proposito si rappresenta che con la disposizione contenuta nel decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, recante proroga e definizione di termini, era stata prevista, all'articolo 1, comma 2, la proroga sino al 31 dicembre 2017 della graduatoria dei concorsi regolati dall'articolo 2199 del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, pubblicate in data non anteriore al 1 gennaio 2012.

LXXXIX

In sede di conversione del suddetto decreto-legge, si è conseguentemente proposto un emendamento, tenuto conto delle impellenti esigenze dell'amministrazione penitenziaria che prevede l'assunzione di complessive n. 887 unità di personale nella qualifica iniziale del ruolo degli agenti ed assistenti del Corpo di polizia penitenziaria attingendo alle graduatorie dei concorsi conclusi fino al 2014, in deroga alle disposizioni di cui al citato articolo 2199 del codice dell'ordinamento militare che prevede che le assunzioni nel Corpo della polizia penitenziaria devono aver luogo, annualmente, mediante nuovi concorsi.

La disposizione in oggetto, nel prevedere in via eccezionale lo scorrimento delle graduatorie dei concorsi banditi e conclusi precedentemente a quelli tuttora in atto, consente all'Amministrazione di superare l'impasse nell'attività assunzionale del 2016 derivante dall'attuale svolgimento di accertamenti giudiziari sulle procedure concorsuali da ultimo bandite.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

In particolare, la proposta emendativa è finalizzata, a completamento della disposizione già contenuta nel decreto legge in materia di proroga, a far fronte alle contingenti esigenze di funzionalità del Corpo di polizia penitenziaria, tenuto conto della necessità di assolvere ai molteplici compiti affidati a questo delicato settore istituzionale, ciò che richiede una particolare attenzione, anche in considerazione dei sempre presenti stati di tensione della popolazione detenuta.

La norma, come già rilevato, consente, in via prioritaria, l'assunzione nel Corpo di polizia penitenziaria dei vincitori dell'aliquota b) di concorsi banditi dall'Amministrazione penitenziaria le cui graduatorie sono state pubblicate in data non anteriore al 1° gennaio 2012, attualmente in "leasing" in qualità di VFP4 (volontari in ferma prefissata quadriennale) nelle FF.AA e, per i posti residui, consente altresì lo scorrimento delle graduatorie degli idonei non vincitori dei medesimi concorsi, procedendo dalle graduatorie più recenti tra quelle approvate dopo il primo gennaio 2012.

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

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

XC

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

Alle determinazioni assunte con i decreti ministeriali 17 aprile 2014 e 18 settembre 2015, che avevano comportato un incremento di 20 unità delle dotazioni del personale di magistratura assegnato agli uffici di sorveglianza, ha fatto seguito il D.M. 11 luglio 2016, che ha disposto l'assegnazione di altre 11 unità, con un incremento pari a complessive 31 unità, elevando il contingente assegnato a tali presidi dalle precedenti 202 alle attuali 233 unità.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

Parallelamente, si è posto in essere un ampio ed articolato programma di potenziamento organizzativo, che dovrà essere positivamente implementato attraverso il coinvolgimento dei Dipartimenti competenti, in attesa della definizione di coerenti interventi normativi.

Da un punto di vista generale, un modello trattamentale realmente innovativo, che attinge a contributi interdisciplinari delle diverse istituzioni coinvolte, richiede il potenziamento del processo di osmosi e la sensibilizzazione del territorio sulle tematiche dell'inclusione e della riabilitazione sociale, nel quadro della necessaria attuazione degli impegni assunti con i protocolli già stipulati, nel corso del 2014 e del 2015, con 14 Regioni, con i Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza e con le ANCI regionali. In tale prospettiva, particolare attenzione è stata riservata all'implementazione di percorsi di inclusione sociale con riguardo, soprattutto, al lavoro all'esterno secondo progetti di pubblica utilità, valorizzando il modello di integrazione con le risorse del territorio e del privato sociale.

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

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

XCI

Dal gennaio 2015 al novembre 2016 sono già stati approvati complessivamente 317 progetti, presentati dagli istituti penitenziari, volti al miglioramento delle condizioni delle strutture con impiego di manodopera detenuta. Altri 221 sono già stati istruiti ed ulteriori 55 sono attualmente in valutazione. Nel complesso tali progetti coinvolgono 1421 detenuti.

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

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

Relazione di sintesi per l'anno 2016

Si tratta di temi di fondamentale importanza, oggetto di costante approfondimento e di riflessione congiunta con il Ministero del lavoro, nella prospettiva di dare tempestiva attuazione agli interventi migliorativi suggeriti nell'ambito degli Stati Generali, ove è emerso un orientamento volto al superamento del “sistema chiuso” del lavoro penitenziario, a partire dall'abbandono dell'obsoleto istituto della mercede, che dovrà progressivamente essere sostituito da un trattamento retributivo il più possibile simile a quello di mercato, anche mediante gli opportuni correttivi normativi.

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

In questa prospettiva, recentemente, è stato bandito un interpello nazionale per la produzione e la commercializzazione dei prodotti agroalimentari delle colonie agricole della Sardegna e della Toscana, rivolto ai detenuti appartenenti al circuito media sicurezza. Tale iniziativa, anche grazie alla modifica dei criteri di accesso con l'innalzamento del limite del fine pena a 10 anni, ha permesso di coprire la capienza regolamentare delle colonie di Isili e Gorgona.

Al fine di promuovere l'effettiva attuazione del diritto allo studio, garantendo integrazione e pari opportunità di trattamento nei percorsi scolastici alle persone detenute, soprattutto minori di età, il 23 maggio 2016 è stato sottoscritto con il Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica un protocollo d'intesa per la realizzazione di un “Programma speciale per l'istruzione e la formazione negli istituti penitenziari e nei servizi minorili della giustizia”.

XCII

I relativi percorsi formativi dovranno essere finalizzati a favorire l'acquisizione e il recupero di abilità e competenze individuali ed a sviluppare una politica dell'istruzione integrata con la formazione professionale, in collaborazione con le Regioni, fondazioni e associazioni di volontariato, categorie di imprese e confederazioni, anche attraverso percorsi di apprendistato e tirocinio.

Altro protocollo è stato sottoscritto il 24 marzo 2016 con il Coordinamento nazionale del Teatro in carcere, che prevede, tra l'altro, la realizzazione del progetto volto a istituire una Scuola Nazionale per i detenuti per lo sviluppo delle arti e dei mestieri legati al mondo della cultura, del teatro e del cinema.

Il 26 ottobre 2016, inoltre, è stato sottoscritto un Protocollo di intesa con il Presidente Nazionale dell'Unione Sportiva ACLI, per la promozione dello sport all'interno degli istituti penitenziari.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

Tra le collaborazioni istituzionali avviate, volte a promuovere la diffusione della cultura favorendo il coinvolgimento dei detenuti, un posto speciale deve essere riservato al Protocollo d'intesa sottoscritto il 6 maggio 2015 con il Ministero dei beni e delle attività culturali, che vedrà la prossima adesione anche del Consiglio Superiore della Magistratura, per l'individuazione di progetti di digitalizzazione dei processi di interesse storico, tra cui il processo Moro.

Grazie alle iniziative programmate, verranno acquisiti in formato digitale fascicoli processuali storici del secondo Novecento per preservare gli originali ed agevolare la loro consultazione da parte di studiosi e ricercatori e, al contempo, la fruizione da parte dei cittadini.

Il nuovo modello penitenziario orientato al rispetto dei principi della Costituzione, dell'Ordinamento penitenziario e delle regole europee e, dunque, alla rieducazione dei soggetti ristretti attraverso articolati programmi trattamentali, richiede anche interventi di adeguamento delle strutture penitenziarie.

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

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

XCIII

Pertanto, gli interventi di edilizia penitenziaria dovranno essere coerentemente orientati al processo di umanizzazione della pena come previsto dalla Costituzione e dal diritto internazionale, con una rimodulazione degli obiettivi che erano stati elaborati nell'ambito dei lavori del Comitato Paritetico per l'edilizia penitenziaria, che coinvolge il Ministero della giustizia ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nella programmazione degli interventi necessari e nella gestione delle risorse.

Attraverso opportune modifiche dell'originario Piano carceri è stato infatti varato un programma aggiornato di interventi: è stata attivata la nuova casa circondariale di Rovigo che ha una capienza di 213 posti detentivi; sono stati completati e consegnati 4 padiglioni da 200 posti a Vicenza, Trapani, Siracusa e Saluzzo; sono stati riavviati i procedimenti per il completamento dei nuovi padiglioni presso le Case Circondariali di Agrigento, per una capienza di 200 posti e di Nuoro, per una capienza di 97 posti.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

Interventi ulteriori hanno interessato il miglioramento delle condizioni di vita del personale di Polizia penitenziaria, attraverso investimenti per circa 3 milioni di euro per la manutenzione straordinaria delle caserme.

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

A tal fine oltre alla rinegoziazione dei contratti e delle tariffe con gli enti gestori, sono stati realizzati interventi strutturali di idraulica e coibentazione dei fabbricati.

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

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

XCIV

La completa attuazione del programma di riequilibrio delle presenze detentive sull'intero territorio nazionale richiede una complessiva visione delle potenzialità abitative e dovrà essere perseguita anche mediante misure di sfollamento dagli istituti nei quali si registra una maggiore concentrazione di popolazione detenuta. In questo quadro sono state anche potenziate le procedure di trasferimento dei detenuti stranieri, in esecuzione dell'Accordo GAI/Strasburgo del 2009, dell'Accordo bilaterale con l'Albania e del memorandum di intesa con la Romania.

Una particolare attenzione è stata riservata alla specificità della condizione femminile all'interno del carcere, con lo scopo di potenziare le misure a sostegno della continuità affettiva e della genitorialità, anche attraverso la realizzazione di nuovi ICAM.

Alle strutture già esistenti di Milano, Venezia, Torino e Senorbì, si è recentemente aggiunta la nuova struttura di Lauro e sono di prossima realizzazione gli ICAM di Firenze, Roma e di Barcellona Pozzo di Gotto.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

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

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

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

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

XCV

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

Alla data del 16 gennaio 2017 risultano essere 8.820 i detenuti nel circuito di alta sicurezza, 723 i soggetti sottoposti al regime speciale del 41 bis O.P., 503 i detenuti collaboratori della giustizia e 116 i prossimi congiunti.

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

In questa prospettiva, il regime di detenzione declinato dall'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario è strumento irrinunciabile, e la sua compatibilità con la necessaria funzione risocializzante è garantita dalla periodica verifica della sussistenza delle condizioni che impongono

Relazione di sintesi per l'anno 2016

e giustificano le sue modalità di applicazione, legandone la permanenza al rapporto che il detenuto ha elaborato con il reato e con il trattamento ed alla conseguente eliminazione dell'area di rischio per la sicurezza e l'ordine pubblico.

E' stata di recente emessa una circolare che ha proprio l'obiettivo di bilanciare l'interesse alla sicurezza con la tutela della dignità del detenuto, declinando le attività trattamentali che devono essere assicurate ai soggetti sottoposti a tale regime carcerario.

Quanto ai provvedimenti inerenti a tale regime speciale, si segnala che dal febbraio 2014 ad oggi i Decreti Ministeriali di prima applicazione emessi sono 157, quelli di riapplicazione a seguito di annullamento da parte del Tribunale di Sorveglianza o di scarcerazione sono 51, mentre risultano pari a 784 quelli rinnovati. I decreti revocati sono 32, di cui 27 a seguito di avvio di attività di collaborazione con la giustizia.

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

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

XCVI

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

Andrà ulteriormente sviluppato il progetto relativo alla possibilità di estendere le modalità di partecipazione dei detenuti assegnati al circuito di alta sicurezza agli impegni di giustizia attraverso il sistema della videoconferenza, con l'obiettivo di ridurre le relative traduzioni, anche in considerazione dei vantaggi che ne derivano sotto il profilo della sicurezza e del risparmio delle risorse umane e finanziarie, in linea con le indicazioni contenute nel citato disegno di legge A.S. n. 2067 che prevede, in uno specifico principio di delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario, la definizione della "disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi sia a fini processuali, con modalità che garantiscano il rispetto del diritto di difesa, sia per favorire le relazioni familiari".

Relazione di sintesi per l'anno 2016

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

Dal primo gennaio al 31 dicembre 2016 sono saliti a 23.410 i collegamenti in videoconferenza.

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

In virtù delle competenze delineate nell'Accordo del 26 febbraio 2015, è stata pressoché completata la dismissione degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari con il trasferimento delle persone ivi ospitate nelle Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza detentive, consentendo così la dismissione delle strutture e la loro riconversione in Istituti Penitenziari.

Il processo di superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari è stato accompagnato dalla realizzazione, in ambito regionale, di sezioni dedicate alla tutela della salute mentale. In ottemperanza all'Accordo sancito in Conferenza Unificata in data 13 ottobre 2011, sono state istituite apposite sezioni, denominate "Articolazioni per la tutela della Salute Mentale", presenti in 28 istituti per consentire al Servizio Sanitario Regionale di prestare assistenza sanitaria alle persone detenute per l'accertamento delle infermità psichiche, alle persone condannate con infermità psichica sopravvenuta nel corso della misura detentiva ed alle persone condannate a pena diminuita per vizio parziale di mente.

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

Pur all'esito del complesso percorso di superamento degli OPG, resta primario l'obiettivo di far assolvere alle REMS la funzione sanitaria che la legge attribuisce loro, che è quella di assicurare la cura ed il trattamento delle persone destinatarie di una misura di sicurezza all'esito dell'accertamento di una patologia psichiatrica.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

A tal fine, sempre maggiore dovrà essere la sinergia tra il Dipartimento della amministrazione penitenziaria ed i presidi sanitari degli enti locali, ma anche l'impegno ad istituire necessarie ed adeguate sezioni presso Istituti penitenziari, destinate al trattamento dei soggetti cui l'infermità di mente sia sopravvenuta durante la esecuzione della pena o di misure di sicurezza provvisorie.

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

In quest'ambito i Provveditorati regionali e le direzioni penitenziarie sono stati invitati a promuovere presso le Regioni e le ASL l'organizzazione di corsi di care-givers, con l'obiettivo di formare detenuti lavoratori con competenze adeguate ad assistere, nelle attività quotidiane, persone detenute con disabilità.

È stato istituito un apposito gruppo di lavoro per la definizione di protocolli di intervento relativi all'individuazione dei trattamenti più idonei per gli autori di reati sessuali e prosegue l'attento monitoraggio sui protocolli sottoscritti negli ultimi due anni con le Regioni per potenziare le capacità ricettive delle comunità terapeutiche per tossicodipendenti.

XCVIII

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

Le iniziative volte al miglioramento della qualità della vita detentiva hanno dispiegato effetti anche sul fronte della prevenzione dei gesti autosoppressivi e autolesionistici. Sebbene in diminuzione, il dato complessivo non è, ancora, accettabile.

Proprio per questo, il 23 maggio 2016 è stata emanata una specifica direttiva per l'elaborazione di un Piano di azione nazionale per la prevenzione dei suicidi in carcere, nella crescente tensione a migliorare il modello di monitoraggio e gestione del rischio di tale intollerabile fenomeno.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

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

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

È stata anche predisposta, ed è all'attenzione del Tavolo di Consultazione permanente per la sanità penitenziaria, una bozza di un Piano Nazionale per la Prevenzione delle condotte suicide, le cui linee attuative verranno concordate con il Ministero della salute, le Regioni e le autonomie locali.

Un ruolo fondamentale in tale ambito è rivestito dalla Polizia Penitenziaria che, grazie alla particolare condizione di prossimità, è in grado di svolgere una essenziale funzione di osservazione nella captazione di situazioni di disagio dei soggetti ristretti.

XCIX

Ma tale ruolo, la Polizia penitenziaria, lo incarna anche in altri cruciali settori e, in particolare, quelli che coinvolgono rischi per la sicurezza.

Ha acquisito negli ultimi due anni carattere sistematico, infatti, l'attività iniziata nel 2004, volta ad analizzare, neutralizzare e contrastare il fenomeno della radicalizzazione negli istituti penitenziari.

I detenuti provenienti da Paesi di fede musulmana sono complessivamente 11.029 circa e sono 7.646 quelli che la professano, di cui 148 sono Imam, 81 promotori e 20 convertiti all'Islam durante la detenzione.

Per quanto la situazione italiana non possa dirsi allarmante, non può ignorarsi il fatto che il carcere è uno dei luoghi in cui si realizzano forme di radicalizzazione rapida dei soggetti vulnerabili, dovute a perniciose forme di esclusione e isolamento. In queste condizioni, infatti, il radicalismo trasforma l'isolamento in senso di vendetta e odio contro la società.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

Per fronteggiare questo insidioso fenomeno è stata impostata da tempo una strategia articolata su più fronti.

Innanzitutto estrema attenzione è stata riservata alla distribuzione dei detenuti, sia nella prospettiva di ridurre i rischi di proselitismo, sia per scongiurare pericolosi sodalizi con le altre consorterie criminali. I detenuti per reati di terrorismo internazionale sono perciò inseriti in un circuito penitenziario che prevede la rigorosa separazione dalla restante popolazione detenuta.

Tutte le iniziative finalizzate al superamento del sovraffollamento ed al consolidamento di un positivo rapporto tra spazi abitativi e numero dei detenuti presenti concorrono, peraltro, al contenimento del rischio di radicalizzazione, agevolando l'osservazione ed il monitoraggio, consentendo la separazione di compagini a rischio consentendo e favorendo la più ampia socialità e le attività trattamentali.

Anche nei circuiti comuni, ove possono trovarsi integralisti di spessore, arrestati per reati minori, viene mantenuta alta l'attenzione, per impedire il rischio che possano far presa su una larga schiera di soggetti deboli, facilmente influenzabili. In questa ottica, occorre prestare la massima attenzione a che sia garantito l'esercizio del culto, anche per disinnescare strumentalizzazioni in chiave di propaganda fondamentalista. Per questo motivo sono stati stipulati protocolli d'intesa con le associazioni religiose disponibili a svolgere un'azione di predicazione e sostegno del diritto al culto che possa concorrere a favorire all'interno degli istituti penitenziari la circolazione di anticorpi in grado di debellare focolai di odio sociale e religioso, depotenziando, al contempo, forme di leadership che possano di fatto manifestarsi.

Su tutta la popolazione ristretta, dunque, viene effettuata una ricognizione capillare, al fine di rilevare gli indicatori elaborati a livello europeo per il rischio radicalizzazione: l'intensificarsi della pratica religiosa, i cambiamenti fisici, la routine quotidiana, l'organizzazione della stanza detentiva, il comportamento con le altre persone ed il commento sugli eventi politici e di attualità.

I soggetti segnalati per aver mostrato in vario modo adesione o compiacimento per gli attentati vengono immediatamente inseriti nel monitoraggio e, contestualmente, viene modificato il tipo di custodia, da "aperta" a "chiusa".

In questo contesto il ruolo decisivo è svolto dalla Polizia penitenziaria, alla cui formazione sono state dirette specifiche iniziative formative, con lo scopo di rendere veramente efficace l'attività di osservazione e di valutazione degli indicatori di rischio. Le linee formative sono state definite in coerenza con le strategie delineate in sede di Comitato dei Ministri UE che hanno

C

Relazione di sintesi per l'anno 2016

ribadito l'importanza di un'attenta attività di osservazione e monitoraggio del fenomeno all'interno degli istituti penitenziari.

In questo contesto, è stata sottoscritta una Convenzione tra il Ministero della Giustizia e la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), nel cui ambito sarà anche avviata una collaborazione con gli istituti di arabistica e scienze islamiche, per raccogliere la disponibilità di ricercatori e dottorandi ad operare come volontari negli istituti penitenziari al fine di accrescere la comprensione e migliorare le relazioni umane con i ristretti di lingua e cultura araba.

Nel corso del biennio 2015-2016, sono stati sottoposti ad analisi 699 detenuti monitorati, attenzionati e segnalati. Sono attualmente sottoposti a specifico "monitoraggio" 165 detenuti, cui se ne aggiungono 76 "attenzionati" e 124 "segnalati", per un totale di 365.

I dati acquisiti attraverso il monitoraggio mostrano che la situazione in Italia non è allarmante come quella di altri Paesi europei e che l'attività di capillare osservazione consente di ottenere le informazioni necessarie al controllo del fenomeno negli istituti. L'analisi si è particolarmente intensificata in occasione degli attacchi terroristici che si sono susseguiti ed ha consentito di sottoporre a più incisiva osservazione 163 detenuti dopo gli attentati di Parigi, 55 dopo quelli di Bruxelles, 8 a seguito dei fatti di Dacca e 55 a seguito dell'attentato di Nizza.

Questa attività ha anche permesso di emettere, al termine della detenzione dei 34 soggetti per i quali era stata accertata l'adesione ad ideologie jihadiste, gli opportuni provvedimenti amministrativi di espulsione.

E' importante evidenziare che i dati raccolti vengono sistematicamente condivisi con il Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (C.A.S.A.), con le Forze di Polizia e con l'Autorità giudiziaria. I soggetti ritenuti "pericolosi" sono segnalati al momento della scarcerazione e vengono espulsi o sottoposti a specifiche attività di prevenzione da parte delle Forze di Polizia.

A supporto dell'attività di scambio informativo, è operativo l'applicativo denominato "Terrorist Screening Center" contenente i nominativi dei soggetti ritenuti pericolosi sotto il profilo terroristico e segnalati da 80 paesi del mondo, che rappresenta un considerevole passo avanti nello scambio di informazioni a livello internazionale.

Attraverso questo programma è possibile stringere le maglie e rilevare, ad esempio, se un soggetto, ristretto per reati comuni, in realtà sia stato segnalato da un altro Paese come pericoloso dal punto di vista terroristico.

CI

Relazione di sintesi per l'anno 2016

Di pari importanza è anche il protocollo sottoscritto tra il Ministero della Giustizia e il Ministero dell'Interno per la costante condivisione dei dati e delle informazioni tra le due amministrazioni.

Sempre sotto il profilo dell'identificazione e della sicurezza, deve essere ricordata anche la banca dati DNA, già prevista dalla legge 85 del 2009, di ratifica del trattato di Prüm. Il suo regolamento esecutivo è entrato in vigore, dopo lunga gestazione, il 10 giugno scorso, con l'istituzione, presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, del Laboratorio centrale per la banca dati del DNA, in relazione al quale si sono appena concluse le attività di validazione interna della strumentazione scientifica ed è stata completata la formazione specificamente rivolta al personale dei ruoli tecnici della Polizia penitenziaria.

Il Ministero della giustizia, inoltre, prende parte al Progetto europeo denominato RAN (*Radicalisation Awareness Network*), istituito dalla Commissione Europea con lo scopo di creare una rete tra esperti e operatori coinvolti nel contrasto al fenomeno della radicalizzazione violenta. Sempre in sede europea, sono stati stanziati fondi per progetti di sostegno, sia all'interno che all'esterno delle carceri, a programmi volti, tra l'altro, alla formazione e allo sviluppo di strumenti di valutazione del rischio di radicalizzazione.

CII

9. LE NUOVE PROSPETTIVE DELL'ESECUZIONE PENALE ESTERNA

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

L'unificazione dei due sistemi, quello minorile e quello dell'esecuzione penale esterna, entrambi orientati a considerare la centralità della persona nei programmi trattamentali in ambiente libero, così come la riflessione conclusiva degli Stati generali dell'esecuzione penale sulla crisi del tradizione sistema di repressione penale e delle misure clemenziali per la loro strutturale inadeguatezza a svolgere il ruolo di unico e rigido strumento di prevenzione generale speciale, mostrano chiaramente come un sistema di esecuzione della pena, moderno e in linea con il probation system europeo, sia possibile ove si riconosca davvero come *extrema ratio* l'esecuzione