

Circolare 17 gennaio 2017 - Linee di indirizzo per i servizi minorili e per l'esecuzione penale esterna:

in linea con le previsioni contenute nella Direttiva del Ministro e con la circolare 1/2013, si forniscono ulteriori indirizzi operativi, con l'obiettivo di realizzare sia azioni di rafforzamento e di consolidamento delle modalità di lavoro a tutela della specificità dei diritti dei minori che a vario titolo incontrano i nostri servizi, sia modelli di collaborazione sistemici con l'area dell'esecuzione penale per gli adulti.

17 gennaio 2017

Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità

Circolare n.2/2017

Direttiva del Capo Dipartimento

Linee di indirizzo per i servizi minorili e per l'esecuzione penale esterna per adulti

Premessa

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 giugno 2015, n. 84 "Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche" ha istituito il nuovo "Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità".

La creazione del Dipartimento sembra essere la giusta prospettiva in campo applicativo della evoluzione normativa determinata da una situazione di sovraffollamento delle carceri e la conseguente introduzione della messa alla prova per gli adulti con il chiaro intento di spostare l'asse della sanzione penale verso la comunità e le misure alternative.

L'iniziativa degli Stati Generali dell'esecuzione penale, voluta dal Ministro della Giustizia per favorire il più ampio coinvolgimento della società civile, così come il disegno di legge delega di riforma dell'Ordinamento Penitenziario, mirano a riconsiderare l'intero sistema trattamentale al fine di restituire alla pena il valore che la Costituzione e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo le assegnano. L'ambizione è quella di imprimere un segno di cambiamento nella stessa cultura della pena, puntando ad ampliare e potenziare il ricorso a sanzioni penali diverse dalla detenzione attraverso dei percorsi che, pur mantenendo la fisionomia della sanzione, siano in grado di accompagnare il ritorno del condannato nella società e, nel contempo, di rafforzare la dimensione riparativa della giustizia penale.

La scelta di fondare un nuovo dipartimento dedicato alla giustizia minorile e all'esecuzione penale esterna costituisce il frutto di una lungimirante visione del tutto coerente con questa evoluzione normativa. La maturazione di un sistema moderno di misure di comunità potrà contare sull'esperienza e la professionalità dei servizi sociali della giustizia per adulti e per minori. La capacità di immaginare soluzioni divergenti, individualizzate, costruite sulla responsabilità e sulla riparazione del danno procurato con la commissione del reato, sono un patrimonio comune del personale del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, sul quale va edificato il futuro dell'esecuzione penale. Su questo fronte è indispensabile rendere le misure di comunità sempre più caratterizzate da contenuti effettivi e controllabili costruendo così una credibilità del sistema capace di modificare la diffusa percezione secondo la quale l'unica pena possibile è quella che conduce le persone in carcere.

La nuova organizzazione amministrativa poggia le basi su solide fondamenta di condivisione culturale e metodologica ed ha il compito di gestire la complessità del sistema di esecuzione

penale esterna in modo congruo, efficace e rispettoso dei diritti di tutti i soggetti e gli attori coinvolti.

Uno dei punti più significativi del nuovo assetto dipartimentale sta proprio nell'idea-forza di avviare, pur con la necessaria gradualità, un processo di progressiva integrazione di due mondi distinti eppure collegati da innumerevoli affinità, non solo per il compito istituzionale ad essi assegnato ma anche per i canoni metodologici di riferimento, quali l'intervento con le persone in connessione con la comunità.

Per entrambi i settori la propensione alla presenza e all'integrazione operativa con i nodi delle reti territoriali, in particolare gli enti locali, il volontariato ed il privato sociale, costituisce passaggio ineludibile per realizzare il percorso di rientro nella legalità delle persone prese in trattamento.

Tali affinità possono produrre un reciproco rafforzamento, anche perché il *focus* dell'attività dei due sistemi tende ad incontrarsi su nuovi terreni comuni, quali la messa alla prova, prevista ora anche per gli adulti, e le altre misure e sanzioni di comunità introdotte nell'ordinamento.

Si tratta di assumere punti di vista che, tenendo conto dell'impianto dei sistemi di giustizia, così come configurati a livello internazionale e italiano, consentano la costruzione di un sistema organizzativo, di metodo e di pratiche che mantenga la centratura sui diritti delle persone, sulla specificità/vulnerabilità della condizione di minore e sia in grado di concepire la possibilità del cambiamento degli individui in area penale tutelando gli interessi della comunità sociale in chiave riparativa con il contenimento dei rischi di recidiva.

La macchina organizzativa dovrà rimodulare le strutture esistenti, renderle più adeguate a svolgere i compiti assegnati, armonizzare la condizione giuridica ed economica del personale, ridistribuire le risorse disponibili e reperirne di nuove per mettere il sistema in condizione di operare efficacemente.

Occorre adesso dare un'anima nuova, non rinnovata, al progetto che ci accingiamo a realizzare: un'anima condivisa, nella quale possano riconoscersi gli operatori del minorile e degli adulti; che appartenga a tutti; che accolga in sé i saperi operativi costruiti finora e nello stesso tempo ne tragga fuori qualcosa di originale e innovativo con una capacità di visione che sappia coniugare intuizione e razionalità nell'applicazione di un pensiero moderno del modo con il quale si eseguono le pene.

In attuazione di questa nuova organizzazione per i Servizi minorili della giustizia si ritiene prioritaria l'esigenza di adottare nuove modalità e procedure di interconnessione delle funzioni, delle competenze e dell'operatività a livello di amministrazione centrale e delle articolazioni territoriali, realizzando sia azioni di rafforzamento e consolidamento delle modalità di lavoro a tutela della specificità dei diritti dei minori che a vario titolo incontrano i servizi della giustizia minorile, sia modelli di collaborazione sistemici con l'area dell'esecuzione penale degli adulti soprattutto nei settori dove vi sono maggiori affinità operative come nel caso dei giovani adulti che hanno commesso reati da maggiorenni.

Si tratta di individuare sempre più terreni comuni di lavoro a partire dai giovani adulti che sono presenti nel circuito penitenziario degli adulti e che possono usufruire delle stesse opportunità e modalità operative che vengono messe in campo per i giovani adulti che dipendono dal sistema minorile. Nella prospettiva di una comune visione rivestono un ruolo fondamentale lo sviluppo e il rafforzamento operativo dei centri diurni polifunzionali e dei servizi di giustizia riparativa.

Sulla crescita di questi servizi si gioca una partita fondamentale sul piano della vicinanza del sistema complessivo della giustizia agli utenti, vittime ed autori di reato. L'idea di una esecuzione penale che implica un comportamento attivo dell'autore di reato in connessione con la comunità, e l'ascolto della vittima che veda riconosciuto il diritto a ricevere la riparazione del

danno subito, costituiscono passi determinanti nello sviluppo di una diversa cultura della pena che potrà far ritenere conveniente ed accettabile da parte della comunità una modalità sanzionatoria diversa da quella puramente contenitiva. Si tratta, su questo punto, di attivare un circuito virtuoso che possa far crescere le misure di comunità coinvolgendo in misura sempre maggiore il territorio.

Quanto più saremo capaci di far percepire l'affidabilità delle misure di comunità, dare corpo e visibilità ai meccanismi di riparazione, dare riconoscimento ed ascolto alla vittima, far comprendere i vantaggi che ne derivano sul piano del contenimento della recidiva, tanto più si troverà riscontro nell'interesse degli enti territoriali e nel volontariato ad investire in questo fondamentale ambito.

La riforma del sistema di esecuzione penale e la progressiva, costante valorizzazione delle risposte punitive esterne al carcere costituiscono la cifra del cambiamento culturale attualmente in corso. In un quadro normativo totalmente mutato rispetto alla prospettiva carcerocentrica si colloca il processo di riorganizzazione in corso che ha previsto una diversa collocazione dei servizi di esecuzione penale esterna per adulti.

Il settore, quindi, è interessato da un profondo processo di trasformazione che prevede, da un lato la costruzione di un sistema articolato di sanzioni e misure di comunità, di cui la messa alla prova non è che il primo tassello, dall'altro lato la ridefinizione funzionale del sistema organizzativo incaricato di eseguire tali sanzioni.

Il sistema dell'esecuzione penale esterna, pertanto, è destinato a svilupparsi e crescere nei prossimi anni, innestandosi sulla rete territoriale degli uffici che hanno finora gestito le sanzioni non detentive.

Se guardiamo alle direttrici evolutive di tale processo, possiamo dire che evolverà verso un sistema di "*probation*" di stampo europeo, da costruire sulla base dei principi fissati dalle Regole minime standard delle Nazioni Unite per le misure non detentive (le c.d. regole di Tokyo), e dalla Raccomandazione R(2010)1 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle regole in materia di *probation*.

La capacità di organizzare un ventaglio di sanzioni commisurate all'entità delle violazioni commesse implica una nuova cultura della pena, intra ed extramoenia, basata sul rispetto della dignità e dei diritti degli autori di reato e della loro capacità di scelta. Viene progressivamente abbandonata la cultura "trattamentale" che premia i più meritevoli concedendo loro di scontare la pena fuori dal carcere. Gli Uepe costruiscono il contenuto delle misure di comunità, intercettando gli autori di reato nel territorio e offrendo loro reali alternative, che abbattano la recidiva. Queste operazioni, tuttavia, possono essere realizzate solo all'interno del contesto territoriale, insieme a tutte le altre agenzie, pubbliche e private che in esso agiscono: l'abbattimento della recidiva è, infatti, lo scopo dell'azione amministrativa, cui tutti contribuiscono, ciascuno in linea con la propria *mission* istituzionale. Ci si lascia definitivamente alle spalle la dicotomia tra "sicurezza e trattamento" e dunque anche il contributo della polizia penitenziaria, all'interno degli Uepe, viene delineato in questa prospettiva.

Per costruire il modello delineato dalle riforme e pubblicamente sostenuto dal Ministro nel corso degli "Stati Generali dell'esecuzione penale", l'Amministrazione deve impegnarsi, prioritariamente, su due fronti.

Il cambiamento dell'esecuzione penale esterna deve essere necessariamente avviato in parallelo rispetto al cambiamento che sta interessando il carcere. Non appare sufficiente una mera funzione deflattiva, volta a diminuire il numero dei detenuti. Il rispetto dei diritti dei detenuti e la loro progressiva capacità di autodeterminarsi nascono all'interno di un carcere che superi l'automatismo del sistema premio/punizione e riconosca ai ristretti tutta la libertà possibile, compatibile con il muro di cinta. La persona che esce dal carcere deve avere imparato già

all'interno a saper decidere, per poter affrontare l'esterno con responsabilità. Questa è la sfida che anche il carcere minorile oggi raccoglie e ci sono tutti gli strumenti legislativi, culturali e amministrativi per farlo.

In secondo luogo, la pena scontata sul territorio deve connotarsi come tale, non si può correre il rischio che sia confusa con la concessione di un beneficio privo di effettività.

In tal senso, l'aumento del numero delle sanzioni alternative e delle misure di comunità (26.000 nel 2011, 42.877 al 30/11/2016) impone all'amministrazione di riempire ciascuna misura di contenuti riparatori e finalizzati al contenimento del rischio di recidiva.

Da un lato è prioritario 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.

Dall'altro lato, bisogna lavorare per rendere effettiva la dimensione riabilitativa, costruendo opportunità (soluzioni alloggiative, lavoro, formazione, sostegno) che effettivamente allontanino il reo dalle scelte criminose, riducendo i tassi di recidiva. La credibilità del sistema e il conseguente orientamento dell'opinione pubblica rispetto all'efficacia di tali misure passano da questa strada, su cui è orientato anche il Documento di Programmazione Generale per l'anno 2017 del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

Il percorso di riorganizzazione cui ci accingiamo in questa fase si presenta come estremamente complesso e difficile, poiché coinvolge un sistema che opera in una situazione di grande sofferenza, determinata dal progressivo impoverimento delle risorse disponibili accompagnatosi al parallelo e forte incremento del volume di affari trattato.

La politica di incremento delle misure alternative alla detenzione e l'introduzione della messa alla prova hanno avuto un impatto forte sull'operatività degli uffici di esecuzione penale esterna. Tuttavia il sistema dell'EPE, pur gravato di nuovi e rilevanti compiti, ha retto alla sfida delle nuove sanzioni, riuscendo ad assicurare il decollo della messa alla prova.

Il merito di questo successo va attribuito a tutto il personale dell'esecuzione penale esterna, in primo luogo agli operatori che, con la loro presenza nel territorio, danno contenuto di concretezza alle disposizioni della magistratura.

Siamo tutti consapevoli delle difficoltà esistenti e dei fabbisogni presenti ed è massimo l'impegno per trovare adeguate risposte, soprattutto in termini di aumento delle risorse umane disponibili. Sappiamo bene che senza un effettivo rinforzo delle capacità operative degli UEPE, sarà difficile accompagnare lo sviluppo delle nuove sanzioni di comunità evitando, al contempo, gravi *defaillances* di risultato.

In questa ottica va letta la decisione del Signor Ministro di assegnare all'esecuzione penale esterna, per il prossimo triennio, rispettivamente 4, 7 e 11 milioni di euro per anno a partire dal 2017. Tali fondi saranno destinati a rafforzare l'operatività degli uffici EPE con esperti di servizio sociale.

L'azione di rinforzo già avviata dovrà, però, svilupparsi in parallelo con il percorso di riorganizzazione e di costruzione di una nuova dimensione operativa per l'esecuzione penale esterna; anche su questo terreno non ci si dovrà inoltrare in territori del tutto inesplorati, ma

avvalere della ricca esperienza maturata dagli UEPE, dei rapporti solidi di collaborazione con gli enti territoriali, con il privato sociale, con il volontariato, della collaborazione storica con la magistratura di sorveglianza e di quella appena instauratasi con la magistratura penale.

Occorrerà mettere a frutto questa esperienza, il sapere operativo e metodologico ed il reticolo di collaborazione costruiti in questi anni, per farne la base su cui definire metodologie, prassi operative ed organizzative nuove a supporto di una rinnovata dimensione organizzativa che dovremo definire nel prossimo futuro.

Tale nuova dimensione inciderà necessariamente sulle modalità operative in uso negli uffici locali, ma dovrà ridefinire anche i rapporti di integrazione e di comunicazione tra le articolazioni dipartimentali e quelle territoriali impegnate a realizzare la missione istituzionale, laddove l'indispensabile lavoro di indirizzo, coordinamento e verifica dei livelli sovraordinati deve essere agito in ottica di servizio e supporto e, quindi, percepito ed accettato in tal senso.

In tale quadro, si ritiene necessaria anche per l'esecuzione penale esterna l'emanazione di una Direttiva che offra agli uffici le linee di indirizzo verso le quali far convergere l'azione amministrativa; e tuttavia, al momento, tale strumento non può essere definito in forma compiuta, poiché è ancora in corso il completamento del quadro normativo di settore, necessaria cornice di riferimento che precede l'adozione di qualsiasi atto di indirizzo.

In questa prima fase, pertanto, l'impegno del dipartimento è volto a predisporre il decreto di organizzazione che completa il disegno dell'architettura territoriale del sistema e definisce l'articolazione organizzativa ed i compiti degli uffici, in relazione al loro differente livello di autonomia gestionale.

Nel predisporre il provvedimento, realizzato anche con un fondamentale passaggio di coinvolgimento e ascolto degli uffici, è stato assunto come prioritario l'obiettivo di rafforzare la rete degli uffici locali; si è, cioè, seguito il principio organizzativo della piramide rovesciata, laddove il livello operativo di base, che rappresenta il *front office* dell'amministrazione, riceve attenzione prioritaria, mentre i livelli di coordinamento hanno una funzione servente e di supporto.

In tale quadro, pertanto, è stato possibile incrementare il numero degli uffici locali, elevando a tale rango diverse sezioni distaccate.

Parallelamente, è stato predisposto il decreto che regola l'impiego della polizia penitenziaria nell'esecuzione penale esterna; anche in questo caso si è preso come riferimento il fabbisogno dell'ufficio, in un'ottica di supporto e collaborazione all'attività degli UEPE.

I decreti sono ora proposti all'attenzione del Signor Ministro per la loro approvazione; una volta completata la cornice normativa, saranno emanate direttive organizzative ed operative, ricollocando all'interno di un quadro unitario l'applicazione delle disposizioni esistenti, aggiornandole o emanandone di nuove.

Va peraltro sottolineato che, negli ultimi anni ed in particolare a partire dall'approvazione della legge n.67/2014 sulla messa alla prova, sono state emanate diverse disposizioni tecnico - operative che già forniscono un riferimento per l'attività degli uffici e che si ritiene utile richiamare all'attenzione delle SS.LL. con l'invito a curarne diffusione, discussione e applicazione:

1. lettera Circolare GDAP n. 0174874 del 16.5.2014 - Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili. -
PRIME DISPOSIZIONI DI ATTUAZIONE;

2. lettera circolare n. 0351817 del 16.10.2014 - Criteri di priorità nell'espletamento dei procedimenti;
3. lettera circolare 0115073 del 21.3.2011 e nota n. 0440425 del 22.12.2014 - assistenti volontari presso gli UEPE e protocollo operativo sullo statuto e le modalità di azione del volontariato in ambito penitenziario;
4. circolare n. 3661-6111 dell'11.03.2015 - Programma di trattamento per richiedenti misure alternative - articolo 72, comma 2 lett. c) dell'ordinamento penitenziario - e sospensione del procedimento con messa alla prova - articolo 464 bis c.p.p. - Avvio della sperimentazione;
5. circolare DGMC n. 37582 del 29.9.2016 - Attività di collaborazione al trattamento penitenziario tra uffici di esecuzione penale esterna e istituti penitenziari.

Saranno, inoltre, emanati a breve nuovi indirizzi operativi riguardanti, in particolare:

1. l'aggiornamento della circolare n. 3661-6111 sul programma di trattamento, formulato al termine della sperimentazione anche tenendo conto delle indicazioni pervenute dagli uffici locali;
2. le linee guida per l'impiego degli esperti di servizio sociale ex art. 80 o.p., che si affiancano a quelle già in vigore per l'impiego degli psicologi e l'attività dell'equipe per l'osservazione dei liberi sospesi;
3. la circolare sulla gestione tecnico - organizzativa e sull'attribuzione degli incarichi, le modalità di avvio, gestione e archiviazione dei processi di servizio, che innoverà le disposizioni contenute nelle circolari n. 2353/4807 del 31 luglio 1976 e n. 3450/5900 del 23 gennaio 1997, ormai obsolete.

Si tratta, come è evidente, solo di alcune delle cose che occorrerà completare nel prossimo futuro e che dovranno affiancarsi ad altre ancora da avviare, sia sul piano degli indirizzi tecnico - operativi per la più efficace esecuzione della missione istituzionale, sia su quello dell'organizzazione, che, infine, per l'impiego delle risorse.

Per il mondo dell'esecuzione penale esterna è stato avviato un percorso di cambiamento che poggia su un'ambizione: costruire una rete di uffici in grado di amministrare il sistema delle sanzioni e misure di comunità non come lo abbiamo conosciuto finora, ma come esso si configurerà dopo l'introduzione delle nuove sanzioni penali nell'ordinamento.

Oggi, quindi, stiamo lavorando non per completare il percorso di riorganizzazione, ma per avviare un processo di cambiamento che attraverserà diverse fasi, di cui quella attuale è solo la prima.

È, pertanto, indispensabile che tutto il sistema abbia la consapevolezza sia dei tempi necessari, sia delle difficoltà che si incontreranno: non si tratta, infatti, di un percorso semplice e potranno esservi fasi di arretramento, di incertezza o contraddittorie.

Lo spostamento dell'esecuzione penale esterna da una funzione ancillare rispetto al carcere all'interno del Dap a un gemellaggio con il settore minorile rappresenta la concretizzazione, in termini amministrativi, della nuova cultura della pena. Anche il documento conclusivo de "Gli Stati Generali dell'esecuzione penale" ha sottolineato, in termini programmatici, la portata di questo radicale mutamento di prospettiva, che va ora concretizzato nell'azione amministrativa, di cui la presente direttiva rappresenta la base programmatica.

Il processo di contaminazione avviato tra il sistema minorile e quello per adulti porterà il Dipartimento a una comune visione nell'impostazione del lavoro, nella programmazione congiunta delle attività per adulti e per minori e all'equiparazione nella gestione del personale e nell'impianto organizzativo. Gli uffici di esecuzione penale esterna si raccorderanno con i CGM e gli USSM per programmare e pianificare le attività, soprattutto con riguardo alla fascia dei giovani adulti, trasversale ai due settori, nonché per condividere risorse umane e materiali.

L'irrogazione della risposta punitiva si sviluppa nel rispetto dei diritti e della dignità dell'autore di reato, nell'equilibrio tra retribuzione, responsabilizzazione e premialità. In questo scenario può trovare spazio un elemento ulteriore rispetto al binomio Stato\autore di reato: il rapporto con la vittima, la giustizia riparativa e la mediazione penale. In questo ambito di assoluta novità rispetto ai canoni tradizionali è necessario il massimo impegno e la seria collaborazione con il settore minorile, in cui la mediazione è già una realtà, in raccordo con l'Ufficio II della Direzione Generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile. L'ufficio I della Direzione Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova garantisce il massimo raccordo possibile con le articolazioni territoriali per lo sviluppo di questo settore.

Pertanto, in attesa di poter adottare una Direttiva compiuta anche per l'esecuzione penale esterna, si ritiene utile richiamare, seppur brevemente alcuni dei nuovi aspetti che caratterizzeranno il sistema.

Quanto alla nuova organizzazione del settore, la bozza di decreto attualmente all'esame del Ministro completa il quadro definito dal D.M. 17 Novembre 2015, relativo alla distribuzione dei soli uffici di rango dirigenziale, disegnando la rete territoriale anche degli uffici locali e delle sezioni distaccate.

Il sistema EPE è organizzato come una galassia in cui alla subordinazione gerarchica viene preferito un disegno di tipo "stellare" in ragione del quale l'ufficio locale, che è l'articolazione impegnata direttamente per realizzare la missione istituzionale, dispone della massima possibile autonomia e capillarità di azione sul territorio; contemporaneamente la capacità propulsiva e di indirizzo delle articolazioni interdistrettuali e centrali viene declinata in un'ottica di supporto e di sussidiarietà. Non bisogna dimenticare, infatti, che i compiti degli uffici locali sono attribuiti anche degli uffici distrettuali e interdistrettuali per il territorio degli uffici locali da essi assorbito.

Non vi sono, quindi, "soli" attorno cui ruotano pianeti che da essi prendono vita e calore, ma "stelle" dotate di forza vitale per poter agire in piena autonomia per la realizzazione dei compiti istituzionali, pur all'interno di un sistema regolato e governato dai livelli sovraordinati. Allo stesso tempo, si punta a semplificare le procedure, eliminando gli appesantimenti burocratici che imbrigliano l'attività degli uffici, rendendo il sistema più flessibile e pronto ad impiegare, oggi, la professionalità dell'assistente sociale, in futuro, quella dell'operatore di *probation*, come regista di una serie di azioni professionali gestite da più attori, pubblici e privati, piuttosto che come unico "case manager" del singolo utente da ricondurre alla definitiva libertà.

L'organizzazione delineata, in linea con l'obiettivo 6 del Documento di Programmazione Generale per il 2017, è funzionale al raggiungimento di un duplice scopo: da un lato garantire la massima possibile autonomia gestionale nell'impostazione dei contenuti del lavoro, nel solco delle linee guida fornite dal centro, volta all'implementazione delle sanzioni di comunità e alla trasformazione degli uffici Epe in agenzie pubbliche di "probation" di stampo europeo e, nel contempo, la massima unitarietà, efficienza ed efficacia del sistema, quanto a gestione del personale, distribuzione delle risorse, amministrazione degli uffici.

In questa ottica va inserita l'articolazione tra uffici locali, distrettuali e interdistrettuali.

In tale contesto di profondo cambiamento viene adottata la presente Direttiva per i Servizi minorili (per i quali si richiamano le indicazioni contenute nella circolare n.1 del 18 marzo 2013) e per l'esecuzione penale esterna. Con riferimento ai singoli servizi e alle aree di intervento, si forniscono i seguenti ulteriori indirizzi operativi.

SERVIZI MINORILI

1. Centri di Prima Accoglienza

La funzione dei Centri di prima accoglienza si dovrà realizzare nei diversi distretti attraverso modalità differenti che hanno già consentito di sperimentare modelli operativi nuovi e coerenti con le esigenze istituzionali. Soprattutto nei territori con un basso flusso di ingressi vanno ricercate soluzioni che possano garantire l'accoglienza, almeno per una parte dell'utenza, presso comunità del privato sociale, in diretto raccordo ed integrazione con le risorse del territorio e con l'Autorità Giudiziaria. Pertanto, in linea con quanto già positivamente sperimentato in alcune realtà territoriali vanno favorite soluzioni operative che possano adeguatamente garantire l'accoglienza presso Comunità del privato sociale ai sensi dell'art.18 comma 2 del D.P.R. 448/88 sulla base delle disposizioni della Autorità Giudiziaria.

Le Comunità in oggetto dovranno:

- possedere l'autorizzazione al funzionamento e/o accreditamento (rilasciata dal Comune/Ente d'Ambito o Regione);
- assicurare l'accoglienza immediata nell'arco delle 24 ore, del minore arrestato, fermato o accompagnato, garantendo attività di assistenza e vigilanza;
- assicurare una risposta tempestiva ed efficace al momento del primo contatto del minore con il sistema penale, effettuando il primo colloquio educativo con il minore e attivando immediatamente l'Ufficio di servizio sociale per i minorenni per l'equipe finalizzata alla rilevazione dei bisogni e della situazione personale, familiare e sociale i cui esiti saranno trasmessi all'autorità giudiziaria minorile;
- segnalare tempestivamente all'autorità giudiziaria minorile procedente, alle locali Forze dell'Ordine, al Centro per la giustizia minorile e all'Ufficio di servizio sociale per i minorenni l'eventuale allontanamento del minore;
- collaborare, anche con riunioni periodiche di verifica, con i Servizi minorili della Giustizia ed eventualmente con i servizi socio-sanitari del territorio;
- assicurare rapporti con l'Autorità Giudiziaria minorile procedente, osservandone le relative prescrizioni, ove impartite;
- coordinarsi con l'USSM competente concordando con gli stessi gli opportuni interventi;
- adottare misure immediate di intervento, anche sotto il profilo educativo, compatibili con le esigenze di natura penale;
- assicurare che i minori, entro 24 ore dall'ingresso, siano sottoposti tempestivamente a visita medica;
- garantire un trattamento alimentare adeguato e comunque in linea con la tabella dietetica in uso presso gli IPM per i ragazzi ospiti dei Servizi minorili della giustizia, elaborata dall'Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione;
- fornire per ogni minore accolto, se sprovvisto, vestiario sufficiente ed adeguato;
- assicurare la tutela della riservatezza dei minori ospiti.

Nell'individuazione della comunità, i Centri dovranno valutare l'idoneità dell'offerta educativa proposta e se il numero e la tipologia della figure professionali di cui sono dotate siano adeguate ad assicurare la sua effettiva realizzazione. A tal fine, ciascuna comunità dovrà corredare la propria domanda con i *curricula* del suindicato personale. Nella fase operativa, inoltre, sarà necessario monitorare costantemente l'andamento dei collocamenti e assicurare ogni supporto tecnico-giuridico agli operatori.

L'esigenza di rispondere agli obiettivi di razionalizzazione e qualificazione delle risorse pubbliche richiede la formulazione di modalità operative sostenibili in relazione all'utenza ed in questa linea di sviluppo saranno da sostenere gli interventi del personale educativo in servizio

nei Centri di prima accoglienza, anche nell'ambito dell'attuazione delle misure cautelari non detentive.

I Centri di prima accoglienza dovranno garantire:

- il consolidamento di un modello operativo di presa in carico dei minori che, oltre a curare l'accoglienza dei ragazzi, sia finalizzato a realizzare un tempestivo coordinamento con la famiglia, i Servizi e le Agenzie del Territorio, per un adeguato accompagnamento in udienza di convalida;
- la continuità del dialogo operativo con i magistrati impegnati nelle Udienze di Convalida, per un attento impegno nell'esecuzione dei provvedimenti, nell'ottica di una collaborazione positiva con il Tribunale e la Procura della Repubblica.

Per quanto concerne il supporto alle attività, si precisa che la possibilità di fare ricorso a personale esterno all'Amministrazione per la gestione o il supporto all'attività dei Centri di prima accoglienza è strettamente limitata ad interventi di natura progettuale da sottoporre, preventivamente, all'approvazione della Direzione Generale competente.

Al riguardo si evidenzia che non può, in alcun caso, farsi ricorso a personale esterno al quale siano, anche in via di fatto, assegnati compiti attribuiti in via esclusiva al personale di polizia penitenziaria. Pertanto, in tutti i casi in cui vi siano in corso contratti con associazioni o cooperative aventi ad oggetto "funzioni di vigilanza" presso i Centri di prima accoglienza, la Direzione Generale competente, su indicazione dei centri, ove necessario, avvierà gli opportuni interpellati interni finalizzati a coprire eventuali carenze di personale di polizia penitenziaria. In questi casi, nelle procedure di gara saranno individuate esplicitamente nei bandi o negli avvisi pubblici le caratteristiche dei progetti educativi e le qualifiche del personale che sarà destinato concretamente ad operare a contatto con l'utenza.

2. Comunità

Il ricorso alla comunità educativa quale strumento per l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria minorile, nelle diverse fattispecie previste dalla nostra legislazione, è diventato sempre più ricorrente. I dati pongono in evidenza anche la prevalenza dell'uso della comunità per l'esecuzione di misure cautelari.

E' importante in questa fase di riorganizzazione del Dipartimento non disperdere le conoscenze e le competenze maturate in questo settore da parte dei Centri per la giustizia minorile ma è altresì essenziale includere le azioni locali in un processo riorganizzativo del settore, che tenga conto delle mutate esigenze che stanno configurandosi, quali l'uso in crescita del collocamento in comunità per i giovani adulti, il ricorso alla comunità per la messa alla prova, le difficoltà di accoglienza per i minori con disagio psichico non diagnosticato.

Il progetto di rivisitazione del settore prevede la costruzione di un sistema interno, omogeneamente applicato, che contempli le esigenze locali determinate dalle caratteristiche qualitative dell'utenza e dall'azione dell'Autorità Giudiziaria minorile e che si adatti alla normativa regionale.

Gli obiettivi si possono riassumere sinteticamente in tre aree:

- a. costruire un modello per le specificità del collocamento in comunità per l'utenza del penale (minori/giovani adulti) che tenga conto delle sue peculiarità e del contesto familiare e territoriale;

- b. differenziare/specializzare l'offerta nella filiera educativa affinché sia coerente con i bisogni dei ragazzi nei propri luoghi di vita e capace di generare ottimizzazione delle risorse e contaminazioni di pratiche oltre che risparmi economici;
- c. definire gli standard minimi/essenziali del Dipartimento di sussistenza dei requisiti funzionali e organizzativi delle comunità a seguito di monitoraggio.

Nell'ambito del sistema SISMI sarà perfezionata una precisa area dedicata alle comunità, da condividere con l'Autorità Giudiziaria minorile in modo da offrire, anche a quest'ultima, informazioni in grado di supportare le decisioni.

2 bis. Comunità Ministeriali

Nell'esecuzione dei provvedimenti di collocamento in comunità, deve considerarsi prioritario il ricorso alla Comunità Ministeriale, ove esistente, al fine di utilizzarla a pieno regime.

Inoltre, per una razionalizzazione della spesa ed ottimizzazione dell'impiego delle risorse presenti, si reputa opportuno considerare la valutazione dell'assetto organizzativo delle stesse per un loro migliore utilizzo.

Tali obiettivi impongono che ogni Centro per la giustizia minorile condivida con l'Autorità Giudiziaria il Progetto della Comunità.

I Centri sprovvisti di comunità ministeriale richiederanno alla amministrazione centrale l'assegnazione fuori regione ove tale soluzione sia compatibile con i percorsi educativi e con le esigenze specifiche del singolo caso.

La Direzione Generale adotterà modelli organizzativi interni finalizzati al costante controllo della operatività delle comunità ministeriali e disporrà le assegnazioni fuori regione.

Secondo le indicazioni già fornite in sede della avviata riorganizzazione dei servizi deve essere ribadita la necessità di un graduale superamento delle comunità ministeriali attraverso un costante lavoro di raccordo con il privato sociale in modo da produrre la creazione di servizi che possano assicurare gli stessi standard operativi e di qualità oggi offerti dalle comunità ministeriali.

2 ter. Comunità private

Le strutture comunitarie private forniscono all'Amministrazione della Giustizia un'importante risorsa nell'attuare i provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria, è essenziale, quindi, continuare nell'impegno di:

- ricercare risorse comunitarie e disponibilità di posti per predisporre l'inserimento di ragazzi, sia in regime di urgenza che su base progettuale, nel tentativo di integrare, sempre di più, le richieste dell'Autorità Giudiziaria e le esigenze educative del minore con le caratteristiche della struttura;
- ricercare strutture accreditate per l'accoglienza nella fascia di età 18-25 anni che prevedano più elevati livelli di autonomia previa verifica della sussistenza dei requisiti di legge per il funzionamento;
- continuare l'attività di monitoraggio e di controllo delle Comunità attraverso i "Gruppi di monitoraggio delle Comunità" istituiti presso i Centri per la giustizia minorile e composti da operatori del Servizio Tecnico e da operatori indicati dalle Direzioni dei servizi minorili. Detti gruppi dovranno effettuare visite di controllo, senza preavviso, presso le strutture utilizzate per verificare la sussistenza dei requisiti funzionali ed organizzativi della

comunità. In tale ottica dovranno porre peculiare attenzione alle autorizzazioni al funzionamento, al progetto della comunità, ai progetti educativi individuali, all'organigramma ed alla Carta dei Servizi. Per ciascuna visita sarà redatta una relazione tecnica che sarà acquisita dalla Direzione del Centro e trasmessa alla competente Direzione Generale del Dipartimento, in attesa dello sviluppo del sistema informativo che dovrà consentire in tempi rapidi, inserimenti telematici da mettere a disposizione anche dell'autorità giudiziaria;

- implementare momenti di confronto periodici con i responsabili ed operatori di comunità anche al fine di fornire il necessario supporto tecnico-giuridico agli stessi;
- attuare forme di concertazione con Regione e Enti locali, volte alla presa in carico condivisa dei minori ed alla ricerca di modalità di cofinanziamento per il pagamento delle rette;
- prevedere progetti sperimentali volti all'accompagnamento in fase di dimissione dei giovani dalla comunità;
- coinvolgere le Procure minorili nella procedura di individuazione delle comunità private realizzando un periodico confronto sulla loro adeguatezza all'accoglienza dei minori dell'area penale.

Con riferimento alle procedure di individuazione delle comunità ove collocare i minori vanno introdotti sistemi di scelta che assicurino trasparenza, pubblicità e rotazione. A tal fine, tenuto conto dei flussi dell'utenza, delle caratteristiche e della provenienza territoriale dei minori e dei giovani adulti nonché della natura delle misure adottate dall'autorità giudiziaria, i centri renderanno pubbliche le esigenze dell'amministrazione e provvederanno alla redazione di elenchi tra le comunità accreditate presso le regioni. Per ciascuna comunità sarà esaminata la Carta dei Servizi Sociali al fine di valutare se le figure professionali presenti, sociali e sanitarie, siano congrue rispetto all'attuazione degli obiettivi prefissati. Una volta redatto l'elenco delle comunità, saranno svolte ulteriori verifiche circa l'idoneità ad accogliere, in modo peculiare, l'utenza proveniente dal circuito penale. L'elenco sarà, previamente comunicato alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni competente territorialmente che potrà svolgere eventuali rilievi e, successivamente, reso pubblico. In attesa della realizzazione del sistema informatico che raccolga in modo dinamico informazioni omogenee su tutte le Comunità operanti sul territorio nazionale, sistema pubblicizzato attraverso la pagina Web del Ministero, i Centri procederanno alle assegnazioni attraverso un trasparente sistema di rotazione nell'ambito di comunità aventi analoghe capacità operative ed insistenti nello stesso contesto territoriale. Qualora l'assegnazione automatica non dovesse essere possibile o opportuna, il dirigente del centro avrà cura di dare adeguata motivazione delle ragioni per le quali, nel caso specifico, non viene osservato il criterio della rotazione. Entro 30 giorni dalla presente direttiva, la Direzione Generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile indicherà in modo dettagliato i criteri e le procedure che i centri dovranno seguire secondo le indicazioni contenute nella presente Direttiva ed in conformità alle nuove previsioni in materia di affidamento dei servizi. Nei 60 giorni successivi, i Centri comunicheranno alla Direzione Generale competente l'elenco delle comunità idonee ed i sistemi di rotazione e trasparenza adottati in aderenza ai criteri sopraindicati. Successivamente, essi avranno cura di aggiornare in tempo reale il SISM con tutti i dati relativi alle Comunità private ed ai ragazzi ivi inseriti.

3. Centri Diurni polifunzionali

I centri diurni polifunzionali rappresentano un importante strumento attuativo della prossimità della giustizia minorile alla comunità sociale, svolgendo un ruolo centrale nell'offerta di opportunità di reinserimento e inclusione sociale. Per i Centri Diurni dell'Amministrazione è necessario un coinvolgimento delle istituzioni locali affinché possano partecipare, in un sistema di progettazione condivisa, alla realizzazione di attività ed interventi specifici.

Per i Centri diurni gestiti dal privato sociale esistenti nei territori dei distretti di competenza, è da prevedere l'inserimento di minori e di giovani adulti in area penale esterna, attivando le risorse del territorio e l'imprenditoria locale nell'ottica di favorire un loro concreto reinserimento sociale e lavorativo.

Al fine di implementare le attività dei centri diurni è indispensabile che la Direzione Generale competente svolga un lavoro di analisi sulle varie strutture esistenti verificando le potenzialità di sviluppo. In tal modo deve essere favorito il raccordo sul piano centrale per l'individuazione di progettualità nell'ambito dell'istruzione, della cultura, della formazione professionale e dello sport. Sulla base degli accordi presi in sede centrale i Centri per la Giustizia Minorile proseguiranno nei necessari contatti con gli enti territoriali verificando anche la possibilità di attingere a fondi europei, predisponendo specifiche progettualità. La Direzione Generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile dovrà guidare costantemente il processo di implementazione delle attività dei Centri Diurni polifunzionali favorendo lo scambio di buone prassi nei vari territori e stimolando in modo costante l'azione omogenea dei Centri.

4. Istituti Penali per i Minorenni

Le recenti modifiche normative hanno accelerato un processo di cambiamento già in atto soprattutto in relazione alla composizione dell'utenza ristretta negli II.PP.MM.. Per quanto riguarda la nazionalità dei detenuti, l'andamento delle presenze registra a livello nazionale una componente italiana che seppure maggiore di quella straniera tende a convergere con quest'ultima, così come già avvenuto per gli ingressi. Tra l'utenza straniera risulta apprezzabile la quota di stranieri di prima e seconda generazione ed in contrazione quella dei minorenni non accompagnati.

In relazione all'età, si osserva che la componente dei giovani adulti (18-24) subisce un aumento con la relativa riduzione della percentuale dei minorenni. Disaggregando il dato relativo ai giovani adulti si rileva che la percentuale maggiore è rappresentata dalla fascia di età compresa tra i 18 ed i 20 anni. Inoltre, quanto previsto dall'art.8 del Decreto Legge 26 luglio 2014, n. 92 e le ulteriori modifiche apportate allo stesso articolo con la legge di conversione n. 117 dell'11 agosto 2014, hanno inciso anche sul numero dei provvedimenti di custodia cautelare in carcere. Infine si evidenzia che l'applicazione delle citate normative ha reso ancor più residuale, nel contesto penale minorile, il ricorso alla custodia cautelare in carcere e la detenzione in carcere riguarda sempre più un'utenza a lunga detenzione, che permane quindi negli Istituti da maggiorenni e spesso con imputazioni per gravi reati, pregressi percorsi fallimentari e posizioni giuridiche miste, condizioni di disagio psichico e uso di sostanze stupefacenti.

Nel complesso, però, si è verificato un notevole incremento della popolazione carceraria minorile (stimato dal 01-01-15 al 31-08-16 in circa il 30%) che, unitamente a momentanee difficoltà strutturali di alcuni II.PP.MM., interessati da lavori di ristrutturazione, ha determinato la segnalazione di alcune criticità nella gestione dei detenuti, il superamento delle quali richiede l'adozione di strategie di intervento coordinate e diffuse su tutto il territorio nazionale finalizzate ad attuare una adeguata politica deflattiva della detenzione inframuraria, assicurando nel contempo le primarie esigenze trattamentali dei soggetti destinatari di provvedimenti limitativi della libertà personale.

Lo strumento più efficace nel perseguimento di tali obiettivi sia costituito dalla realizzazione di un sistema organizzativo finalizzato a potenziare e valorizzare il ricorso alle misure alternative alla detenzione, la cui previsione-applicazione costituisce, tra l'altro, adempimento di un obbligo imposto dalle Linee Guida internazionali emanate sia dalle Nazioni Unite che dal Consiglio d'Europa.

A tale scopo, tutti gli Uffici amministrativi periferici (CC.GG.MM., UU.SS.SS.MM. ed II.PP.MM.) sono chiamati con la presente direttiva a porre in essere il massimo sforzo operativo, fin nella fase di presa in carico del minore-giovane adulto, affinché vengano implementate le misure alternative già esistenti e, soprattutto, vengano elaborate tipologie di programmi e di strumenti che tengano conto delle specificità dei soggetti a cui sono rivolti, consentendo anche a questi ultimi l'accessibilità a misure innovative.

Le strategie di intervento da svolgere dovranno assicurare una piena valorizzazione delle misure comunitarie già esistenti ed una costante ricerca e coinvolgimento delle risorse presenti sul territorio con peculiare attenzione a quelle provenienti dal volontariato.

Lo sviluppo delle misure alternative necessita, quindi, di un lavoro sinergico da parte degli operatori coinvolti ad ogni livello perché è di palmare evidenza che solo un'articolata programmazione consente un'ampia possibilità di scelta nella individuazione della misura più adatta al trattamento del singolo utente e, quindi, favorisce l'esito positivo del percorso rieducativo.

In buona sostanza, la creazione di un articolato sistema di misure alternative costituisce la premessa per incentivare il ricorso ad esse da parte dell'autorità giudiziaria minorile e per instaurare un clima favorevole alla loro applicazione da parte dell'opinione pubblica.

Al fine di garantire una omogenea diffusione su tutto il territorio nazionale questo Dipartimento svolgerà un capillare monitoraggio qualitativo e quantitativo delle misure attuate provvedendo anche a facilitare la conoscenza di prassi innovative tra gli Uffici periferici.

L'ampliamento del ricorso alle misure alternative consentirà, inoltre, di sperimentare durante la loro esecuzione proficue pratiche di giustizia riparativa.

Nella metodologia di intervento per affrontare le criticità gestionali sovra evidenziate, non può rientrare, se non come *extrema ratio*, il mero trasferimento del detenuti. Il trasferimento, infatti, può avvenire solo in casi eccezionali, previa valutazione delle esigenze trattamentali e dopo aver contemperato le motivazioni sottese al trasferimento con i diritti tutelati attraverso il principio di territorialità nell'esecuzione della pena (vd. in proposito, circolari di questo Dipartimento, prot. n.5391/2006, e n. 1/2013, disciplinare n. 2 nonché nota dipartimentale prot.n. 15804 del 28.04.2015 che impartisce disposizioni anche in merito ai criteri ed alle procedure da seguire).

Al riguardo, è opportuno rammentare la cornice normativa in questa materia: l'art. 42 O.P. prevede che i trasferimenti dei detenuti possano essere disposti per gravi e comprovati motivi di sicurezza, per esigenze dell'istituto, per motivi di giustizia, di salute, di studio e familiari; l'art. 83 del D.P.R. 30 giugno 2000 evidenzia, inoltre, che nei trasferimenti per motivi diversi da quelli di giustizia e di sicurezza occorre tener conto delle richieste espresse dai detenuti e dagli internati in ordine alla destinazione; il successivo comma 9 del medesimo articolo dispone, altresì, che siano esclusi dai trasferimenti collettivi, ove possibile, i detenuti che abbiano in corso attività trattamentali, trattamenti sanitari, le detenute con prole e gli imputati prima della pronuncia della sentenza di primo grado o, gli appellanti, quando sia fissata la data dell'udienza; l'art. 18 O.P. sancisce, infine, il diritto dei detenuti o degli internati ai colloqui con i congiunti e con altre persone.

In sintesi, nel nostro ordinamento particolare valenza assume il principio della territorialità nell'esecuzione della pena, finalizzato a favorire il mantenimento dei rapporti con i familiari, mantenimento che rientra nel programma trattamentale.

Da ciò ne discende che l'individuazione dell'Istituto penitenziario deve avvenire in ragione del collegamento territoriale con la famiglia del detenuto, circostanza ancor più decisiva nell'individuazione dell'Istituto di assegnazione laddove si tratti di detenuto minorenni.

La necessità di assicurare il principio di territorialità della pena dovrà dunque orientare la scelta dell'istituto di assegnazione nel caso di istanze di trasferimento dei detenuti e, in tale ottica, la condotta intramuraria del detenuto non potrà costituire un ostacolo all'accoglimento dell'istanza proveniente dall'interessato.

Per quanto concerne, in particolare, i trasferimenti per motivi di sicurezza, va innanzitutto precisata l'esigenza di effettuare detti trasferimenti, laddove possibile, all'interno dei Distretti di competenza o nei distretti limitrofi, ciò al fine di preservare il principio di territorialità della pena. Inoltre, le esigenze di sicurezza che possono legittimare una richiesta di trasferimento vanno necessariamente individuate nei casi limite in cui la permanenza di un detenuto in un determinato contesto detentivo comporti in concreto un rischio effettivo per l'incolumità di terze persone, per l'ordine e la sicurezza dell'istituto ovvero in relazione alle esigenze di tutela del medesimo detenuto. In via di principio, come è noto, la gestione di detti casi problematici deve essere affrontata a mezzo di opportuni interventi integrati da parte dell'équipe trattamentale.

Nel caso di giovani adulti che, all'esito degli opportuni interventi, si manifestino resistenti rispetto alle opportunità trattamentali proposte e del tutto refrattari alla pacifica convivenza intramuraria, il Direttore dell'I.P.M., tenendo conto anche del periodo di pena residua ancora da scontare, dovrà prudentemente valutare l'opportunità di chiedere la loro assegnazione al circuito degli adulti.

Nelle restanti ipotesi, soltanto laddove le ragioni di sicurezza rappresentino un rischio in un contesto specifico, tale da creare una vera e propria ipotesi di incompatibilità ambientale o personale, potrà avanzarsi richiesta di trasferimento del detenuto ad altro istituto, che dovrà essere motivata sulla base di elementi concreti ed oggettivi.

Ad ogni modo, nel caso di richieste di trasferimento dei detenuti motivate da generiche ragioni di incolumità personale, incompatibilità ambientale, presunte minacce o soprusi da parte degli operatori della polizia penitenziaria, difficoltà di rapporti con la restante popolazione detenuta, le Direzioni dovranno fornire contestualmente dettagliati elementi di riscontro a quanto lamentato.

Peraltro, si richiamano le Direzioni degli Istituti ad attuare un intervento di carattere penitenziario che non comporti una sistematicità della applicazione della sanzione dell'isolamento, soprattutto nei casi problematici ove la risposta trattamentale più opportuna ed idonea richiede uno sforzo maggiore finalizzato ad attuare tentativi di integrazione e risocializzazione, con il supporto delle attività educative e di vigilanza, nonché con l'adeguato supporto del personale sanitario.

Nelle ipotesi in cui la difficoltà nella gestione del detenuto sia riconducibile a patologie accertate o a disagio psichico, le Direzioni dei Centri per la Giustizia minorile dovranno offrire fattivi contributi onde incrementare eventuali carenze legate all'assistenza sanitaria, anche in relazione alla necessità di operare una oculata ed opportuna gestione della somministrazione di terapie farmacologiche.

Passando ad altre questioni organizzative ed operative appare opportuno richiamare i contenuti delle circolari dipartimentali che prevedono la separazione in gruppi e l'indicazione dell'età tra i criteri da adottare per separare i minorenni dai giovani adulti. Ferma restando detta necessità, soprattutto per quanto riguarda l'utenza compresa tra i 21 ed i 24 anni di età, si ritiene che l'età anagrafica non possa rappresentare l'unico, rigido criterio di riferimento per la divisione in gruppi all'interno degli IPM. Al fine di creare le migliori condizioni di contesto per gli interventi trattamentali e di recupero dei detenuti, infatti, un ruolo importante nell'assegnazione dei ragazzi ai gruppi è svolto dall'équipe tecnica multidisciplinare, che tiene conto delle caratteristiche individuali, psicologiche e delle modalità comportamentali di ogni ragazzo. Del resto, le dimensioni dei singoli Istituti Penali, in alcuni casi, non consentono la divisione tra

maggioresni e minoresni o la semplice divisione in gruppi, ma solo una collocazione diversificata nelle stanze di pernottamento, nelle consumazione dei pasti o nelle attività non strutturate.

In sintesi, per quanto sin qui rilevato risulta necessario:

- verificare l'attualità dei Regolamenti d'istituto ed in tale prospettiva questo Dipartimento sarà impegnato ad avviare un lavoro di ricognizione;
- ridefinire i Progetti d'Istituto, in relazione ai cambiamenti di composizione dell'utenza;
- ottimizzare l'offerta formativa professionale rendendola maggiormente adeguata ai bisogni dell'utenza ed alla necessità di uno stretto collegamento con il mercato del lavoro ed il mondo dell'impresa;
- potenziare l'attenzione finalizzata a promuovere le condizioni affinché l'utenza possa accedere a misure meno afflittive;
- rilanciare la collaborazione tra gli IPM, gli USSM e gli UEPE, definendo o aggiornando protocolli operativi;
- attuare il massimo impegno per favorire l'applicazione di misure alternative e sostitutive alla detenzione, nonché dell'istituto previsto dall'art. 21 dell'O.P.;
- favorire l'inserimento tra le attività trattamentali di percorsi di educazione alla genitorialità;
- porre particolare attenzione alle richieste di trasferimento, tenuto conto che deve essere salvaguardato quanto più possibile il principio di territorializzazione della pena ed il diritto ad effettuare colloqui con i familiari, ma anche in funzione di una definizione ed attuazione di un programma trattamentale che deve prevedere il reinserimento nel territorio di provenienza;
- consolidare i rapporti con i CPA , in ragione del processo di riorganizzazione di tali organismi e dei compiti loro assegnati dalla normativa attuale;
- prevedere la possibilità di attivare stabilmente sportelli di orientamento al lavoro e di consulenza giuridica con esperti in tematiche dell'immigrazione e di regolarizzazione;
- predisporre o ridefinire i protocolli operativi con i Servizi Sanitari territoriali, tenendo conto della fascia d'età, delle esigenze di salute della popolazione ristretta, tra le quali risultano rilevanti quelle derivanti dai disturbi psichici e dall'assunzione di sostanze psicotrope.

In attesa della ridefinizione dei modelli operativi ed in particolare della più dettagliata previsione delle modalità con le quali deve essere applicata la vigilanza dinamica secondo le indicazioni già impartite con la circolare n.1 del 2013, appare indispensabile che gli Istituti provvedano, da subito, ad una rivisitazione della organizzazione del lavoro. Deve essere ribadita la necessità che all'interno degli Istituti Penali per i Minoresni sia garantito lo svolgimento di attività in comune e di socialità durante tutto l'arco della giornata compresi i giorni festivi. La chiusura delle camere detentive dovrà essere prevista esclusivamente per il riposo. Anche le situazioni più difficili e quelle dove sono evidenti problemi di disagio psichico, devono essere affrontate, per quanto possibile, evitando l'isolamento e in costante raccordo con l'area sanitaria bisogna sempre programmare, quando non sia evitabile, un graduale e controllato rientro nell'attività del gruppo. Il ricorso alla sanzione disciplinare, soprattutto della esclusione dalla attività in comune, deve essere considerato assolutamente eccezionale e va modulato eliminando qualunque elemento sanzionatorio aggiuntivo (come ad esempio collocazione in cella priva di suppellettili e di televisore) ed evitando che si traduca in un pericoloso stato di isolamento totale.

5. Uffici di Servizio Sociale per i Minoresni

Gli USSM si trovano oggi a confrontarsi con un cambiamento della tipologia dell'utenza non solo in termini quantitativi ma in relazione alla "qualità" dell'espressione della devianza minorile,

nella quale vanno ad intersecarsi sempre più pressanti tematiche di ordine etnico, psichiatrico, e l'incremento di una presa in carico di giovani adulti.

La componente dei giovani adulti assume rilevanza per il protrarsi della durata della presa in carico. In tale ottica, sarà cura degli Uffici dei servizi sociali minorili ridefinire i protocolli operativi volti a regolamentare le procedure di passaggio dei giovani adulti dall'USSM all'UEPE.

Nei progetti di messa alla prova, istituto che interessa circa un quarto delle prese in carico degli USSM, gli Uffici dovranno, in relazione ai cambiamenti dell'utenza, prevedere attività progettuali volte all'acquisizione di competenze professionali e al raggiungimento di una concreta autonomia nel mondo del lavoro e nelle relazioni sociali.

Tali progettualità risulteranno tanto più efficaci, quanto più l'accompagnamento socio-educativo sarà realizzato in relazione alle esigenze evolutive del giovane. Negli ultimi anni si è evidenziato un forte impegno degli USSM nella promozione e nel sostegno ad attività di giustizia riparativa, intesa come mediazione penale sia diretta che indiretta, di educazione alla legalità e di sperimentazione di metodologie d'intervento con le famiglie. Considerati i risultati ottenuti, si ritiene che vadano potenziate e implementate tali aree di intervento.

L'incremento dell'attività istituzionale in termini quantitativi e la complessità delle problematiche dei ragazzi rimanda alla necessità di potenziare le collaborazioni tra i Servizi della Giustizia Minorile e quelli dell'Ente locale attraverso la partecipazione alla progettazione locale con una presenza attiva dell'USSM ai tavoli tecnici nei distretti socio-sanitari al fine di:

- rappresentare le specifiche esigenze dell'utenza dell'area penale;
- promuovere la formalizzazione di accordi e strategie per la continuità degli interventi e la presa in carico congiunta.

I dirigenti dei Centri per la giustizia minorile e i direttori dei servizi sociali per minori prenderanno accordi diretti con gli uffici di esecuzione penale esterna per gli adulti allo scopo di avviare una costante collaborazione e, ove necessario, un lavoro comune. Gli ambiti nei quali devono essere sviluppate misure organizzative e di coordinamento sono soprattutto costituiti dalle relazioni con gli enti territoriali con l'obiettivo di aumentare costantemente l'offerta di opportunità sul territorio per la redazione di programmi (di messa alla prova o di misure alternative) efficaci e controllabili. Gli UEPE e gli USSM sono, peraltro, chiamati ad una stretta collaborazione sulla fascia dei giovani adulti a prescindere dall'autorità giudiziaria alla quale appartengano. Sul punto la Direzione Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova è chiamata ad adottare ulteriori direttive finalizzate ad indirizzare il lavoro nei confronti degli infra-venticinquenni ristretti nelle carceri per adulti.

6. Servizio Sanitario

Nell'ambito delle attività del Tavolo di Consultazione Permanente sulla Sanità Penitenziaria, si è ottenuto il ripristino del Sottogruppo dedicato alla Giustizia minorile e di comunità, proponendo che in tale contesto di lavoro siano affrontate le seguenti macro-questioni:

Le Direzioni dei Centri si attiveranno:

- individuare specifici obiettivi di salute e interventi prioritari che consentano di costruire adeguati modelli di intervento, anche alla luce della L. 117/14;
- adempiere a quanto previsto nell'Accordo Stato-Regioni sul documento recante *“Gli interventi residenziali e semiresidenziali terapeutico riabilitativi per i disturbi psichiatrici*

dell'infanzia e dell'adolescenza", dove viene affermato che "riguardo ai trattamenti residenziali terapeutici per i soggetti provenienti dal circuito penale minorile, occorre prevedere opportune modalità di monitoraggio del percorso, per verificare l'appropriatezza dei trattamenti erogati, le indicazioni, gli outcome clinici, anche tramite appositi progetti a livello nazionale";

- procedere all'aggiornamento delle *"Linee di indirizzo per l'assistenza ai minori sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria"* (Accordo del 26 novembre 2009).
- con i rispettivi Osservatori Regionali sulla sanità penitenziaria, per proseguire nel lavoro di predisposizione dei modelli di intervento condivisi e per l'attivazione di programmi di salute e di recupero sociale degli autori di reato infraventicinquenni;
- con la Regione di riferimento per superare la grave carenza su tutto il territorio nazionale di comunità terapeutiche e/o di servizi dedicati all'emergenza psichiatrica in età evolutiva, emergenza aggravata dalla difficoltà di alcune Regioni ad autorizzare collocamenti in strutture che insistono su territori extraregionali;
- con le ASL e i competenti referenti regionali per i minori che manifestino forme di disagio psicologico/psichiatrico al fine: a) di individuare strutture comunitarie intermedie, tra la socioeducativa e la terapeutica, in cui sia possibile effettuare l'inserimento per il tempo occorrente a compiere una diagnosi sanitaria, propedeutica alla definizione di un percorso trattamentale adeguato alle esigenze del minore; b) di determinare una tempistica definita per la diagnosi; c) di valutare, infine, gli interventi necessari e l'assunzione dei relativi oneri finanziari che, nella fase che precede l'eventuale diagnosi, potranno essere condivisi;
- con le ASL affinché assicurino sia un intervento psicologico adeguato in tutti i Servizi Minorili della Giustizia sia interventi specialistici attivabili per i minorenni con problemi di uso/abuso di sostanze stupefacenti nonché programmi mirati e concordati con le strutture minorili per l'utenza femminile, assicurando una presa in carico attenta alle problematiche specifiche, comprese quelle relative alle detenute con prole;
- con le Regioni e le ASL per l'eventuale trattamento specialistico della condizione psicologica dei minori stranieri che, talvolta, richiede competenze etnopsichiatriche in ragione dei traumi specifici a cui questi minori sono stati esposti durante il processo migratorio.

7. Utenza straniera

Per l'utenza straniera oltre a confermare le consuete prassi operative, tra cui l'utilizzo del servizio di mediazione culturale, è opportuno:

- sostenere progettualità che prevedano un'attività di cooperazione e il rafforzamento della rete delle risorse pubbliche e del privato sociale, con il coinvolgimento attivo dei Servizi Sociali degli Enti Locali e delle Prefetture, degli Uffici Minori delle Questure, per programmare la fase di reinserimento sociale e/o di inserimento lavorativo al momento dell'uscita dal circuito penale;
- favorire percorsi di regolarizzazione, in collaborazione con le istituzioni pubbliche e agenzie del privato sociale competenti, che possano offrire: informazioni, consulenza legale e accompagnamento nelle procedure per l'ottenimento del titolo di soggiorno o, qualora ne ricorrano i presupposti, l'ottenimento della cittadinanza;
- attivare percorsi di alfabetizzazione e di educazione civica finalizzati anche al conseguimento della cittadinanza italiana;
- realizzare progettualità che prevedano un servizio di mediazione culturale agli immigrati, anche attraverso specifici sportelli di informazione finalizzati ad azioni di consulenza in relazione ai diritti di tutela giuridica, nonché di informazione rispetto alla rete di risorse pubbliche e del privato sociale in funzione di possibili inserimenti formativi e lavorativi.

Per i minori stranieri non accompagnati, si ribadisce la necessità di attivare le procedure necessarie per l'apertura della tutela sin dal primo contatto con i servizi minorili della Giustizia, con contestuale segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni. Riguardo ai minori extra-comunitari non accompagnati, nell'auspicare il consolidamento dei rapporti con i Consolati e le Ambasciate, si conferma l'obbligo di segnalazione alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali. In ordine ai minori comunitari di nazionalità rumena non dovrà più essere effettuata la segnalazione all'Organismo Centrale di Raccordo per la protezione dei minori comunitari non accompagnati presso il Ministero dell'Interno, in quanto l'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Romania ha cessato di avere efficacia dal 10 ottobre 2015.

Con riferimento a quei minori, che non risultano giuridicamente minori stranieri non accompagnati ma che appartengono a contesti familiari gravemente inadeguati, gli uffici provvederanno alla dovuta segnalazione ai competenti Tribunali per i Minorenni in modo da assicurare l'adozione di provvedimenti civili che consentano una sollecita presa in carico anche da parte dei servizi dell'Ente locale.

Particolare attenzione deve essere posta al riconoscimento di tutti i diritti connessi al libero esercizio del culto. Deve essere diffusa la consapevolezza, in una chiave di generale prevenzione dei rischi connessi a contrapposizioni derivanti da posizioni radicali o estremiste, che il clima di disponibilità al dialogo e di accoglienza rispetto alle diversità, costituisce l'antidoto più importante per contenere il fanatismo religioso e la radicalizzazione violenta. Sotto tale profilo gli operatori dovranno prestare particolare cura nell'individuare segnali di estremismi avendo cura di segnalare immediatamente, secondo le direttive già impartite, al Dipartimento gli elementi utili a sostenere una eventuale azione diretta ad avviare processi di sostegno e deradicalizzazione.

8. Istruzione, formazione lavoro, attività lavorativa e apprendistato

Il potenziamento di percorsi e progetti per l'utenza, volti all'acquisizione di competenze spendibili sul mercato del lavoro, costituisce un obiettivo articolato che richiede l'implementazione dell'offerta scolastico-formativa e dell'orientamento nelle attività di apprendistato e di tirocinio e deve realizzarsi attraverso un raccordo sinergico con le istituzioni preposte per garantire il diritto-dovere all'istruzione e la continuità didattica tra area penale esterna ed interna.

E' necessario il raccordo con gli Uffici Scolastici regionali e con i CPIA, Centri Provinciali Istruzione degli adulti, destinati anche agli stranieri, nonché a coloro che abbiano compiuto il 16° anno di età, in possesso del titolo di studio conclusivo del 1° ciclo di istruzione e non possano frequentare il corso diurno.

Premesso l'incremento dei giovani adulti in carico ai servizi minorili della Giustizia, si richiede un costante e attento impegno a sostenere la realizzazione di percorsi formativi e lavorativi, ritenuti indispensabili per favorire l'inclusione sociale implementando:

- percorsi di tirocinio formativo e borse lavoro che affianchino parti teoriche ad esperienze pratiche. Si ritiene che i tirocini formativi supportino l'obiettivo di rinforzare la capacità dei minori/giovani adulti di assumere responsabilità nelle proprie azioni e conseguentemente operare scelte consapevoli nell'ottica di sviluppare nuove competenze;
- percorsi di orientamento che prevedano per ciascun ragazzo il bilancio delle competenze, delle attitudini personali, della situazione individuale e la definizione degli obiettivi formativi;

- accompagnamento educativo individuale con tutor esterni ed eventualmente interni alle aziende per sostenere il giovane durante il percorso esperienziale;
- rapporti con l'Assessorato Regionale al Lavoro e alla Formazione nonché con gli Enti preposti alla formazione professionale presenti sul territorio, al fine di offrire ai minori/giovani adulti concrete opportunità di reinserimento socio-lavorativo, anche attraverso l'attivazione del Programma Operativo del Fondo Sociale Europeo, nelle Regioni ove previsto;
- percorsi di formazione professionale aventi come riferimento il sistema regionale delle qualifiche e delle certificazioni;
- convenzioni con enti pubblici e privati per le prestazioni di lavoro di pubblica utilità in particolare per i soggetti in area penale esterna;
- il prosieguo delle procedure per usufruire delle attività previste dal Piano Nazionale "Garanzia Giovani", promosso dall'Unione Europea e finanziato con fondi PO FSE dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;
- accordi/collaborazioni con i Centri per l'Impiego, per agevolare opportunità di inserimenti lavorativi dei giovani dell'area penale esterna;
- specifici progetti destinati prevalentemente ai giovani ultradiciottenni;
- il coinvolgimento del volontariato e dell'associazionismo per lo sviluppo di interventi volti a facilitare la realizzazione di progetti di integrazione socio-lavorativa;
- collaborazione con le associazioni datoriali di settore finalizzate a formalizzare accordi per favorire la continuità della formazione dei giovani coinvolti anche dopo la loro uscita dal circuito penale;
- azioni di accompagnamento al fare impresa ed all'avvio di attività autonome.

9. Giustizia riparativa, mediazione penale e attività di utilità sociale

In riferimento al modello della giustizia riparativa, che interessa trasversalmente sia i Servizi della Giustizia Minorile che quelli del territorio, ormai da molti anni sono stati sperimentati e attuati positivamente, in molte Regioni, percorsi di mediazione penale e l'inserimento nei progetti individualizzati di attività di utilità sociale. Ciò grazie agli accordi raggiunti con la Magistratura Minorile competente, con gli Enti istituzionali territoriali, con il Terzo settore e con il volontariato. Si ritiene che il paradigma della giustizia riparativa abbia nel settore penale minorile un particolare valore sia in riferimento alla promozione dei processi di responsabilizzazione del giovane autore di reato, sia in termini di accoglimento delle istanze della vittima. In tal senso, in assenza di previsioni normative che regolino la materia, al fine di facilitare una più ampia auspicata diffusione di tali pratiche si ritiene opportuno procedere ad un'attenta ricognizione di esse su base nazionale.

Pertanto, nelle sedi dove tale metodologia è già sperimentata, i Centri provvederanno ad inoltrare con la massima sollecitudine all'Ufficio II della Direzione Generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile di questo Dipartimento una relazione che evidenzii sia le procedure contrattuali utilizzate nella creazione di Uffici di Mediazione, sia le figure professionali in essi coinvolti, sia una valutazione sull'efficacia delle metodologie poste in essere e sulle criticità operative rilevate nel contesto territoriale di riferimento.

Anche su questo specifico settore deve essere avviato un percorso di stretta collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna per gli adulti con l'obiettivo di estendere il più possibile le esperienze di giustizia riparativa.

10. Tutela dei diritti soggettivi dei minori

La tutela dei diritti soggettivi dei minori costituisce da sempre impegno primario della Giustizia Minorile con la necessità di stabilire livelli essenziali di intervento uniformi e misure specifiche rivolte alle categorie più vulnerabili (utenza straniera, soggetti vicini alla maggiore età, utenti con patologie psichiatriche o poliassuntori di sostanze).

Pertanto, in materia di tutela dei diritti soggettivi dei minori, si richiamano i seguenti riferimenti:

- Convenzione di Lanzarote ratificata con Legge 1° ottobre 2012, n.172 “Attuazione di accordi operativi dei Servizi Minorili con l’Autorità Giudiziaria Minorile per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l’abuso sessuale”;
- Decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212 “Attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI (15G00221)”;
- attuazione del Protocollo d’Intesa tra il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità e la Polizia Postale, stipulato il 14.12.2015 finalizzato all’uso corretto della rete web al fine di migliorare la capacità di auto-protezione e tutela delle vittime;
- realizzazione del progetto con l’Interpol “Vigila et protege”;
- redazione della IV Relazione al Parlamento sull’adozione (legge n.149/2001) in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

11. Rapporti di collaborazione con l’Autorità Giudiziaria

La capacità del sistema della Giustizia Minorile di raggiungere gli obiettivi di recupero sociale, promozione e protezione dei diritti dei minori richiede una costante e completa sinergia operativa con la Magistratura Minorile.

Si conferma l’esigenza di:

- proseguire il confronto costante con l’Autorità Giudiziaria Minorile rispetto alla lettura del fenomeno devianza giovanile nei diversi contesti territoriali e alla valutazione degli esiti degli interventi al fine di definire modalità condivise per la presa in carico dell’utenza anche da parte delle comunità territoriali;
- svolgere attività di raccordo con la Magistratura minorile, il Giudice Tutelare, i servizi socio-sanitari territoriali e gli Enti Locali, al fine di favorire l’inclusione sociale dei minori stranieri non accompagnati privi di adeguati riferimenti familiari anche in ordine a quanto previsto nella sezione “Utenza straniera”;
- scambiare costantemente le informazioni inerenti il funzionamento delle comunità del privato sociale.

SERVIZI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA PER ADULTI

12. Uffici locali di esecuzione penale esterna

La riforma valorizza l’intervento capillare sul territorio, nella consapevolezza della peculiarità di ciascuna, anche piccola, articolazione; la diversità di tessuto sociale e criminale, in ogni parte del Paese, richiede una diversificazione degli interventi.

In tale ottica, l'ufficio locale rappresenta l'articolazione territoriale di base dell'esecuzione penale eterna cui è affidato il compito di realizzare la *mission* istituzionale: provvedere all'esecuzione delle sanzioni e misure di comunità e collaborare all'osservazione e al trattamento dei detenuti.

Per tale ragione ad esso è assicurata la più ampia autonomia operativa per l'esecuzione dei processi di servizio e le connesse attività di promozione e sviluppo; tale autonomia si esprime anche con l'attribuzione di una direzione comunque autonoma, anche quando la sede non è di rango dirigenziale.

12 bis. La gestione dei compiti relativi alle attività istituzionali

I compiti degli uffici locali sono molteplici e non si ritiene necessario elencarli nel dettaglio in questa sede; essi intervengono sull'esecuzione delle sanzioni penali non detentive e delle misure alternative alla detenzione, elaborano e propongono alla magistratura il programma di trattamento da applicare e ne verificano la corretta esecuzione da parte degli ammessi a tali sanzioni e misure (messa alla prova, affidamento in prova al servizio sociale, esecuzione del lavoro di pubblica utilità, sanzioni sostitutive della detenzione, misure di sicurezza); collaborano all'attività di trattamento dei detenuti. Con separata circolare, che riprende il lavoro avviato con il PEA n. 21/2010 "Ridefinizione e aggiornamento delle circolari tecnico-organizzative degli UEPE", verrà disciplinata compiutamente la filiera degli adempimenti cui è tenuto ciascun ufficio, alla luce delle nuove competenze recentemente attribuite. Si anticipano alcune direttive in merito.

12 ter. La gestione e l'assegnazione degli incarichi

Il metodo sarà improntato al superamento dell'equazione carico di lavoro/fascicolo, e all'introduzione di modalità operative che consentano di gestire l'assegnazione degli incarichi mirando al superamento dell'equazione "caso/operatore", e introducendo modalità di presa in carico congiunte tra più operatori, di trattamento per gruppi omogenei di soggetti, di lavoro d'equipe, sperimentazione di "peer support" sia all'interno dell'ufficio che nel difficile lavoro nel territorio, in particolare con affiancamento nel caso di trattamento di soggetti problematici, in modo da contribuire alla conoscenza approfondita e condivisa delle persone in trattamento, funzionale al loro reale recupero.

Occorre, inoltre, assicurare l'equilibrata distribuzione degli incarichi tra gli assistenti sociali, garantendo la periodica pubblicazione e accesso al personale dei dati sui volumi di lavoro eseguiti e sulle assegnazioni di tutto l'ufficio; parallelamente è necessario interagire con i clienti istituzionali (magistratura e istituti) evitando che le difficoltà o i ritardi conseguenti all'eccessivo numero di incarichi in corso siano letti come una responsabilità del singolo operatore, che non deve essere lasciato solo a fronteggiare i solleciti o le contestazioni.

12 quater. L'apertura degli uffici, l'accoglienza e le sale colloqui

Il servizio di accoglienza, la cura dei luoghi di incontro con l'utenza dovranno essere al centro dell'attenzione dei responsabili degli uffici. Gli orari di apertura e chiusura degli uffici (rigorosamente aperti dal lunedì al sabato, anche nel pomeriggio) verranno modulati in modo da garantire la massima facilitazione all'accesso e all'accoglienza dell'utenza.

Il servizio di centralino e di segretariato sociale andrà organizzato in modo da assicurare l'effettività ed esaustività delle risposte all'utenza, avendo cura di preferire, per quanto possibile, la risposta personale alla voce automatica.

12 quinquies. Reperimento di opportunità sul territorio

Gli uffici, in coordinamento costante con le articolazioni interdistrettuali, interagiranno con i comuni, le associazioni di categoria, il terzo settore, il volontariato e l'università, le agenzie formative, al fine di promuovere l'esecuzione delle misure e delle sanzioni partecipata dal territorio e reperire comunità e strutture di accoglienza per particolari categorie di condannati.

Al fine aumentare costantemente l'offerta di opportunità sul territorio per la redazione di programmi efficaci e controllabili verranno stipulati accordi diretti con gli USSM, in particolare per definire gli interventi a favore dei giovani adulti.

12 sexies. L'organizzazione per settori operativi territoriali

Al fine di ottimizzare l'intervento nel territorio, viene individuata una nuova articolazione organizzativa: il settore operativo territoriale, che rappresenta l'equipe di base attraverso cui l'ufficio realizza gli interventi di prossimità. Si tratta di un'evoluzione avanzata dell'organizzazione per zone di lavoro, già in uso da tempo negli UEPE, poiché punta a valorizzare il gruppo di lavoro come luogo unitario di confronto, condivisione ed elaborazione delle strategie operative, di ascolto dei portatori di interesse della comunità e di raccordo con le agenzie territoriali che è il cardine del lavoro degli uffici.

Nell'applicare gli indirizzi operativi sopra enunciati il direttore dell'ufficio avrà cura di valorizzare ciascuna risorsa, da quelle di ruolo a quelle in convenzione: su queste ultime, allo stato, convergono gli investimenti del dipartimento per far fronte all'esiguità del personale di ruolo. Non solo: è necessario impostare ciascun ufficio nel segno della multidisciplinarietà, variando e implementando il personale convenzionato rafforzando la presenza di figure professionali che integrino l'intervento dell'assistente sociale, a seconda delle esigenze del territorio. Con separata lettera circolare sono state integrate le modalità di impiego del personale convenzionato, in particolare degli esperti di servizio sociale.

In questa sede è opportuno specificare che si attende la più ampia implementazione del numero di professionisti convenzionati, non solo di servizio sociale ma anche psicologi, necessari al pari dei primi. Anche se non incardinato nell'Amministrazione, tale personale è abilitato a svolgere i medesimi compiti degli operatori di ruolo. Sarà cura del direttore stabilire, a seconda delle esigenze dell'ufficio, il numero, la categoria professionale e gli orari in cui fruire delle prestazioni di questi professionisti.

Anche la distribuzione dei compiti tra il personale amministrativo e contabile terrà conto del personale disponibile e sarà costruita per obiettivi invece che per mansioni. Negli uffici in cui il numero degli operatori amministrativi o di polizia penitenziaria è superiore alla pianta organica si avrà cura di organizzare il lavoro nel modo più flessibile possibile, ottimizzando l'apporto di ciascuna persona presente ed evitando rigidità legate alle mansioni di ciascuna professionalità.

Nella gestione dell'attività dell'ufficio il ricorso al metodo del confronto e della discussione partecipata è fondamentale per raccogliere il contributo di chi concretamente esegue i processi di servizio e, poiché si misura con le difficoltà esistenti, elabora un sapere indispensabile per l'attività di governo che devono svolgere le direzioni.

L'efficacia della comunicazione interna è la cifra di misurazione dell'efficace perseguimento degli obiettivi di un'organizzazione. Ne consegue che la conferenza di servizio e le riunioni operative dovranno essere strumenti cardine di gestione dell'ufficio, per favorire al massimo la comunicazione e la condivisione degli obiettivi tra gli operatori tutti, discutere e socializzare le circolari tecnico - operative, individuare le modalità migliori per assicurarne l'applicazione corretta ed uniforme, raccogliere i contributi e le proposte, condividere i problemi e le soluzioni.

13. Gli uffici distrettuali di esecuzione penale esterna

I diciotto uffici distrettuali esercitano, nella circoscrizione territoriale assegnata agli uffici locali in essi confluiti, le funzioni assicurate in precedenza da questi ultimi. Nella dimensione distrettuale, costituiscono l'articolazione dirigenziale territoriale che assicura l'attuazione degli indirizzi del dipartimento e del livello interdistrettuale, raccordando l'attività degli uffici locali presenti nella circoscrizione di competenza.

In particolare, agiscono al fine di interconnettere l'azione di ciascun ufficio del distretto, ricomponendola all'interno di una cornice unitaria nelle materie concernenti le intese operative con i soggetti, pubblici e privati, che concorrono all'esecuzione delle sanzioni di comunità: enti locali, associazioni di volontariato, imprese no profit, università, magistratura.

Coordinano, inoltre, l'attività degli uffici del distretto ai fini dell'attuazione delle politiche di esecuzione penale esterna e raccolgono i fabbisogni degli uffici del distretto, proponendo al livello interdistrettuale:

- a. il piano concernente la distribuzione delle risorse umane e finanziarie;
- b. le esigenze formative e di aggiornamento del personale ai fini della relativa programmazione, nonché le iniziative decentrate da tenere a livello locale.

Gli uffici distrettuali sono dotati di autonomia contabile; di conseguenza assicurano, anche per gli uffici contabilmente non autonomi, la programmazione e la gestione dei fondi assegnati dall'ufficio interdistrettuale.

Il direttore dell'ufficio svolge, inoltre, per tutti gli uffici locali del distretto, i compiti riservati alla funzione dirigenziale quali, ad esempio, la stipula di contratti per la fornitura di beni e servizi, la titolarità della rappresentanza in sede di contrattazione decentrata, l'attuazione dei progetti assegnati dal dipartimento, la valutazione del personale.

Nell'esercizio delle funzioni di coordinamento e raccordo attribuite, gli uffici distrettuali agiscono secondo il principio di sussidiarietà; a questo scopo il direttore riunisce periodicamente la conferenza dei direttori degli uffici del distretto, che costituisce l'organo di riferimento e consulenza sulle materie sopra indicate.

14. Gli uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna

Gli uffici interdistrettuali sono undici articolazioni territoriali che riuniscono al loro interno le funzioni attribuite agli uffici locali e distrettuali con quelle proprie del livello interdistrettuale, che costituisce la novità più rilevante della nuova organizzazione, poiché si tratta di organi del decentramento amministrativo con territorio di competenza generalmente pluriregionale, corrispondente a più Corti d'Appello.

Svolgono funzioni di indirizzo, coordinamento, verifica dell'attività degli uffici distrettuali e locali, promozione di iniziative progettuali, raccordo nei rapporti con gli enti territoriali, gli enti pubblici e privati, il terzo settore ed il volontariato. Attuano gli indirizzi sull'esecuzione penale esterna e concorrono allo sviluppo della legalità e alla tutela della sicurezza del territorio di competenza, hanno una funzione di raccordo tra il Dipartimento e le realtà locali.

Il partner istituzionale naturale dell'ufficio interdistrettuale è il corrispondente centro per la giustizia minorile, con cui verranno condivisi non solo programmi e progetti, ma, per quanto possibile, anche risorse economiche e materiali, secondo un'ottica di impiego sinergico e di reciproco sostegno. In tale quadro, appare auspicabile avviare un programma di riutilizzo funzionale delle sedi, a partire dagli stabili di proprietà dell'amministrazione, in una prospettiva non solo di razionalizzazione della spesa ma anche e soprattutto di costruzione di un'identità comune, a partire dalla condivisione della sede.

Gli Uffici Interdistrettuali hanno funzioni sia gestionali, di tipo amministrativo contabile, che propulsive e di indirizzo per l'implementazione delle sanzioni di comunità, in linea con gli obiettivi delineati nel Documento di Programmazione Generale per il 2017. Rappresentano le articolazioni di governo dei territori di competenza e svolgono un'azione di stimolo, coordinamento e supporto.

Garantiscono le azioni amministrative di seguito indicate.

14 bis. Gestione amministrativa

- Gestione del personale del distretto per gli adempimenti finora assicurati dai provveditorati.
In coerenza con la rimodulazione delle piante organiche realizzata dal Dipartimento, gli uffici interdistrettuali curano la migliore gestione delle risorse negli uffici di competenza, proponendo al Dipartimento le mobilità interregionali ritenute opportune per il funzionamento ottimale degli uffici.
Per il personale con rapporto di collaborazione libero professionale, gli uffici istituiscono, gestiscono e aggiornano gli elenchi per corte di appello, forniscono le opportune direttive per la stipula delle convenzioni degli esperti ex art 80 e monitorano il rispetto delle procedure da parte degli uffici locali.
Al fine di implementare le risorse e di sviluppare la multidisciplinarietà, gli uffici interdistrettuali promuovono la partecipazione del volontariato all'esecuzione penale esterna, stimolando gli uffici del distretto a favorirne la collaborazione nel territorio; predisporranno, inoltre progetti per l'impiego dei volontari del servizio civile, nonché per favorire la mobilità di personale da altre amministrazioni, in coordinamento con l'ufficio primo della DGEPE.
- Programmazione e gestione dei capitoli di bilancio, mediante la predisposizione del Documento di programmazione interdistrettuale, che contiene gli obiettivi e la corretta ripartizione dei fondi.
- Monitoraggio della spesa nel corso dell'esercizio finanziario.
- Gestione del parco macchine del distretto.
- Rispetto della normativa vigente sulle sedi e attenzione a realizzare, per quanto possibile, il programma di collocazione delle sedi in stabili demaniali. A tal fine, gli uffici interdistrettuali valutano la migliore allocazione di ciascun ufficio del territorio di competenza, avendo cura di garantire le esigenze di riqualificazione e riduzione della spesa con la collocazione degli uffici in aree urbane adeguatamente servite da trasporti pubblici, funzionale a sostenere la crescita dell'EPE ad agire come servizio multidisciplinare di "probation" a vocazione di prossimità. Per ciascun territorio, verrà valutata la possibilità di collocare gli U.E.P.E, i C.G.M., gli U.S.S.M. e i C.P.A. in uno stesso stabile demaniale o di predisporre un programma di riutilizzo e/o riqualificazione funzionale di strutture demaniali

in uso ai servizi minorili. A tal fine gli uffici interdistrettuali e i C.G.M. elaborano un documento riassuntivo con la situazione delle sedi di ciascun ufficio e le proposte di spostamento o di modifica, funzionali allo svolgimento ottimale del servizio.

14 ter. Indirizzo controllo e vigilanza

- Raccordo e coordinamento dei rapporti istituzionali e di collaborazione che gli UEPE mantengono con i tribunali di sorveglianza e i tribunali penali.
Al fine di facilitare le relazioni tra gli uffici e i tribunali, nonché assicurare l'uniformità dell'azione amministrativa su tutto il territorio nazionale, curano che le disposizioni tecnico - operative concernenti le modalità di svolgimento dei processi di servizio, a partire dalla formulazione dell'indagine sociale e dell'ipotesi di programma di trattamento da presentare alla magistratura, penale e di sorveglianza, siano uniformemente applicate dagli uffici del territorio di competenza.
- Gestione dei rapporti con il provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria per definire le linee guida della collaborazione degli UEPE alle attività di osservazione e trattamento dei detenuti, che gli istituti penitenziari e gli uffici locali dovranno applicare. A questo fine saranno prese a riferimento la circolare interdipartimentale n. 37582 del 29.9.2016 e la lettera circolare n. 0352817 del 16.10.2014, in particolare per gli aspetti concernenti l'individuazione delle *antenne operative* che operino stabilmente ed esclusivamente negli istituti, secondo le modalità specificate nella circolare, e dei criteri di priorità nell'espletamento dei procedimenti.
- Gestione dei rapporti con le Regioni per la programmazione congiunta delle iniziative per il reinserimento sociale degli autori di reato mediante l'impiego di fondi regionali, con particolare riferimento alle offerte alloggiative per gli stranieri e i senza fissa dimora e alla collocazione dei tossicodipendenti presso le comunità terapeutiche.
- Stipula con le articolazioni regionali dell'ANCI, delle associazioni di categoria, del terzo settore, delle imprese profit e non, di protocolli d'intesa in materia di M.A.P., lavoro di pubblica utilità e per l'implementazione di opportunità lavorative in favore delle persone in esecuzione penale esterna; coordina e indirizza le iniziative degli uffici locali per l'applicazione di tali intese.
- In applicazione di quanto stabilito dal protocollo d'intesa con il Coordinamento Nazionale Volontariato Giustizia, stipula di accordi con le Conferenze regionali del volontariato per l'avvio di progetti di sviluppo dell'intervento del volontariato nell'E.P.E., il coordinamento e la promozione dell'impegno degli uffici in tale direzione, in applicazione delle disposizioni contenute nella nota DAP n. 440425 del 22.12.2016.
- Stipula di convenzioni con l'università, le scuole, i centri provinciali istruzione degli adulti e le agenzie di formazione professionale per l'implementazione delle occasioni formative degli autori di reato.
- Promuove, d'intesa con gli uffici locali interessati per territorio, i rapporti con le Prefetture e le Questure per gli interventi sugli stranieri.
- Imposta e promuove, nell'ambito del territorio di competenza, intese e progetti per l'implementazione di percorsi di giustizia riparativa e mediazione penale, stimolando e supportando l'iniziativa degli uffici locali nel reperimento di opportunità e nella stipula di convenzioni in tal senso. Si tratta, giova sottolinearlo, di una nuova frontiera dell'esecuzione penale che implica il definitivo abbandono della prospettiva meramente retributiva e l'ingresso nella fase esecutiva di un soggetto finora tenuto ai margini: la vittima.
Tutta l'Amministrazione, pertanto, deve sentirsi impegnata su tale terreno, che è comune al settore minorile e degli adulti in EPE. È necessario, pertanto, che si stabilisca un'intesa collaborativa con i C.G.M. per il monitoraggio di tutti i soggetti che, nel territorio, si occupano di mediazione e delle iniziative realizzate in tale ambito, trasmettendo, all'esito, una relazione a firma congiunta al Dipartimento sullo stato dell'arte.

- Raccoglie le proposte di formazione e aggiornamento del personale predisposte dagli uffici distrettuali e, sentite le proposte e la valutazione di bisogni formativi della conferenza dei direttori, le inoltra al Dipartimento, per l'inserimento nel piano annuale della formazione.
- Rappresenterà, infine, il terminale informativo ai fini della raccolta dei dati per il monitoraggio della recidiva nel territorio di competenza, nell'ambito dell'istituendo Osservatorio per lo studio del fenomeno presso il Dipartimento.

Il metodo di lavoro degli uffici interdistrettuali sarà improntato al confronto continuo e alla lettura dei bisogni delle realtà locali.

Strumento imprescindibile in questa direzione è la conferenza dei direttori degli UEPE, luogo di confronto operativo sui bisogni, le esigenze e le proposte delle realtà locali.

15. Rapporti con la Magistratura

Il cambio di passo culturale nella costruzione di un sistema di *probation* sensato ed efficace esige il coinvolgimento della magistratura e, per quanto possibile, l'armonizzazione delle prassi, pur in considerazione delle diversità dei territori quanto a densità criminale e a risorse messe in campo.

La nuova prospettiva che ci si prospetta con la costruzione del sistema delle sanzioni di comunità richiede un cambio del paradigma culturale finora utilizzato per leggere il sistema penitenziario: la sanzione sempre meno avrà la funzione di mero strumento di deflazione delle presenze in carcere, che perderà progressivamente la centralità rivestita, sempre più richiederà di declinarsi con contenuti nuovi, costruendosi un terreno proprio di autonomo sviluppo. Peraltro, già con l'istituto della messa alla prova per gli adulti l'attenzione del giudice si sta trasferendo dal fatto reato all'autore.

Questo approccio, che è ormai consuetudine nel settore minorile, in quello degli adulti non è così scontato. Va accompagnato con attenzione, sia dal centro che dalle articolazioni territoriali.

In tal senso, avrà particolare incidenza il modo in cui si riuscirà a costruire con la magistratura, di sorveglianza e penale, un "partenariato avanzato" che vada oltre la stretta collaborazione istituzionale, pur doverosa e necessaria, ed acquisisca la dimensione di intesa strategica per dare effettività alla costruzione del nuovo sistema sanzionatorio.

A questo fine, sarà cura degli uffici locali curare costantemente i rapporti con ciascun tribunale, costruendo, anche con ogni magistrato, un rapporto che superi le distanze cartacee e diventi confronto operativo sui singoli procedimenti, nel segno dell'attenzione alle individualità.

Non è sufficiente, seppure fondamentale, che l'interlocuzione costante con l'autorità giudiziaria sia promossa solo nei territori; per tale ragione il Dipartimento, ispirandosi ad una logica di sussidiarietà in favore delle strutture territoriali, ha in programma di avviare una diretta interlocuzione con la magistratura dei tribunali penale, per stabilire, prassi comuni su tutto il territorio nazionale.

16. La collaborazione con gli istituti

In chiusura, si ritiene di ritornare sul tema della collaborazione al trattamento dei detenuti per dare ulteriori direttive che gli uffici di esecuzione penale esterna vorranno rendere operative al più presto.

Preliminarmente appare necessario chiarire che questo dipartimento, seppure sia culturalmente orientato a costruire il sistema di *probation* ed impegnato in tal senso, mantiene verso il sistema detentivo un'attenzione rilevante, determinata non soltanto dal fatto che le competenze degli UEPE sono rimaste invariate, ma dalla convinzione del legame stretto che unisce e unirà in futuro il sistema E.P.E. e quello detentivo.

Sulla materia è stata di recente emanata una circolare congiunta con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (37582 del 29.9.2016), contenente nuove indicazioni organizzative circa i modelli di intervento degli UEPE negli istituti.

Tra le diverse innovazioni organizzative contenute nella circolare ci si vuole soffermare sulla individuazione delle "antenne operative" dell'UEPE dentro gli istituti. Tale previsione è stata adottata al fine di superare un punto di criticità esistente in diverse realtà territoriali, ma in modo particolare lì dove sono presenti istituti di grandi dimensioni:

come spiegato nella circolare, il modello operativo adottato dagli UEPE, *"...fondato esclusivamente sul canone che privilegia l'assegnazione dell'incarico di osservazione all'assistente sociale che interviene nel territorio di residenza del detenuto..."*, mal si concilia con l'esigenza di assicurare la continuità della presenza della figura dell'assistente sociale nell'istituto.

Ciò è vero per gli uffici e gli istituti di grandi dimensioni dove, in prevalenza, si verifica un avvicendamento continuo di assistenti sociali che si recano in istituto spesso solo per un colloquio o per presentare un caso in equipe. Tale modalità, oltre a rappresentare un impiego inefficiente della risorsa personale, impedisce l'instaurarsi di un rapporto continuativo con l'istituto.

La circolare in parola chiarisce che la nuova figura dovrà avere compiti molto diversi dal tradizionale assistente sociale di collegamento, cui finora si è fatto ricorso in alcune realtà operative: è, infatti, un operatore continuativamente ed esclusivamente operante presso l'istituto, salvo che per i giorni in cui è presente presso la sede dell'UEPE. È, appunto, *l'antenna operativa* dell'UEPE, stabilmente presente presso l'istituto per assicurarvi una presenza di continuità.

L'adozione del nuovo modello organizzativo nei rapporti con l'istituto di pena rappresenta una priorità per questo Dipartimento; le direzioni, pertanto, sono invitate a dare seguito alle disposizioni in argomento secondo quanto ribadito nella presente direttiva, potendo naturalmente prevedere tra il personale modalità di rotazione, di durata comunque adeguata.

Gli uffici interdistrettuali provvederanno a coordinare l'applicazione della circolare, supportando in affiancamento, laddove necessario, gli uffici che dovessero averne necessità; riferiranno, inoltre, entro il prossimo maggio sullo stato di attuazione.

Le presenti direttive sono finalizzate ad offrire agli UEPE, nella prima fase di passaggio, una prima cornice degli indirizzi gestionali del Dipartimento. Con successivi provvedimenti saranno regolate ulteriormente e, ove necessario, più nel dettaglio, le materie quivi trattate concernenti sia gli aspetti relativi allo svolgimento dei compiti istituzionali, sia quelli relativi ai servizi di supporto, quali le modalità di approvvigionamento dei beni e dei servizi, di svolgimento di attività progettuali e rafforzamento dei servizi, anche in relazione all'introduzione del nuovo codice degli appalti e della riorganizzazione del Ministero.

Con successivi provvedimenti si provvederà a regolare ulteriormente i rapporti tra l'amministrazione centrale e le articolazioni territoriali, le modalità di approvvigionamento dei beni e dei servizi e le modalità di svolgimento di attività progettuali e di rafforzamento dei servizi, anche in relazione all'introduzione del nuovo codice degli appalti e della riorganizzazione del Ministero.

I cambiamenti descritti nella presente direttiva comporteranno certamente ostacoli e difficoltà. Nei sistemi complessi come la pubblica amministrazione ed in particolare nella esecuzione penale, si continueranno a registrare arretramenti, dubbi, resistenze culturali e politiche. Sappiamo che il percorso verso una esecuzione penale moderna fondata sui principi della solidarietà, dell'accoglienza, dell'equità e del rispetto dei diritti è ancora molto lungo, tuttavia deve essere patrimonio comune di tutti gli operatori la consapevolezza che il volto che nel futuro assumerà questo fondamentale settore nella vita democratica del Paese è in gran parte nelle nostre mani.

Buon lavoro.

Roma, 17 gennaio 2017

Il Capo Dipartimento
Francesco Cascini