



Ministero della Giustizia

Dipartimento Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna

Lettera Circolare n



GDAP – 0351817 – 2014

PU-GDAP-1a00-16/10/2014-0351817-2014

Ai Signori Provveditori Regionali

Ai Signori Direttori degli Uffici locali
di Esecuzione Penale Esterna

Ai Signori Direttori
degli Istituti Penitenziari

LORO SEDI

e p.c. Alla Direzione generale
dei detenuti e del trattamento
SEDE

Oggetto: Criteri di priorità nell'espletamento dei procedimenti.

§ 1. Il forte incremento delle sanzioni penali non detentive e delle misure alternative alla detenzione, verificatosi a partire dal biennio trascorso, richiede al sistema territoriale dell'esecuzione penale esterna un elevato sforzo sul piano operativo per assicurare l'assolvimento dei compiti istituzionali.

Le politiche di forte incentivazione del ricorso alle pene non carcerarie, infatti, hanno ricevuto un forte impulso, che si è manifestato in particolare attraverso l'introduzione nell'ordinamento penale degli istituti della messa alla prova e del lavoro di pubblica utilità; si prevede, pertanto, un consistente incremento dei procedimenti trattati dagli uffici locali.

Inoltre, nonostante il grande impegno di tutte le professionalità, la consistente carenza di mezzi e personale, progressivamente ampliata nel corso dell'ultimo decennio, rende ancora più gravoso fronteggiare l'incremento dei procedimenti.

A quest'ultimo riguardo, si conferma che il fabbisogno di mezzi e personale è stato più volte rappresentato nelle forme e nelle sedi opportune, unitamente alla necessità di procedere ad una urgente integrazione degli stessi.

Tuttavia, in attesa che si possa concretamente realizzare l'auspicato incremento di risorse, il sistema è chiamato ad assicurare l'espletamento dei compiti istituzionali utilizzando al meglio quelle di cui al momento dispone.

A tal fine può essere opportuno individuare alcuni criteri che, pur con la necessaria flessibilità, consentano di stabilire un ordine di priorità nell'espletamento dei procedimenti in corso, sì da offrire una griglia di riferimento agli uffici che si trovano nella condizione di dover decidere a quali di essi dare la precedenza, di fronte all'impossibilità di espletarli tutti nel rispetto di standard qualitativi di sufficienza.

In passato questa direzione generale ha diramato diverse disposizioni sulla materia¹, che si riconfermano salvo per quanto innovato con la presente.

Nel corso del corrente anno, peraltro, alcuni provveditorati regionali hanno individuato modalità di razionalizzazione degli interventi, fornendo agli uffici locali le relative indicazioni operative ed avviando interlocuzioni con la magistratura di sorveglianza ed i tribunali allo scopo di concordare protocolli operativi, o definire linee guida, per individuare un ordine di priorità di gestione dei procedimenti.

Tali iniziative sono condivise da questa direzione generale che, peraltro, le ha direttamente sollecitate nelle note di indirizzo diramate per l'attuazione della legge 28 aprile 2014 n. 67, recante il nuovo istituto della sospensione del processo con messa alla prova, e che qui si richiamano integralmente².

Nel prosieguo e nel rafforzamento di tale attività di indirizzo, pertanto, le SS.LL. vorranno prendere a riferimento le seguenti indicazioni.

§ 2. Nell'attuale fase, questa Direzione generale ritiene preferibile, nella individuazione dei criteri di priorità, non procedere ad una indicazione dettagliata per tutti i procedimenti operativi, considerato che le specificità regionali, caratterizzate da problematiche, fabbisogni e risorse spesso molto diverse, consigliano di riservare spazi di gestione e coordinamento all'autonomia ed alla responsabilità di chi opera negli specifici contesti territoriali.

Pur tuttavia è necessario delineare una cornice di indirizzo, che individui chiaramente quali siano i procedimenti dai quali, per scelte di politica penitenziaria compiute dagli Organi centrali di governo e dall'Amministrazione, i provveditorati non debbano prescindere nell'elaborazione dei criteri di priorità, allo scopo di evitare il rischio di scelte formulate in netto contrasto.

Concorrono a disegnare tale cornice la scelta di incentivare il ricorso alle pene non carcerarie che, negli ultimi anni, ha caratterizzato le politiche penitenziarie seguite per allineare il nostro Paese agli standard europei in materia di *probation*³, ma anche finalizzate a fronteggiare il sovraffollamento carcerario, allo scopo di attenuare le condizioni di criticità censurate dalla CEDU (c.d. sentenza Torreggiani).

L'introduzione nel nostro sistema sanzionatorio della messa alla prova ed il forte rafforzamento del lavoro di pubblica utilità sono diretta conseguenza di tale nuovo orientamento e risultano di fondamentale importanza per lo sviluppo di un moderno sistema di *probation*, poiché applicate in fase di giudizio e con finalità deflative del sistema carcerario e processuale.

Finalità prevalentemente deflattiva carceraria ha, altresì, l'esecuzione della pena presso il domicilio, che sin dall'entrata in vigore è stata classificata come una misura cui dare la precedenza e che è entrata nell'ordinamento in via definitiva con la legge 21 febbraio 2014 n. 10, di conversione del D.L. 146/2013.

Rilevanza peculiare ha, inoltre, l'affidamento in prova al servizio sociale, sia nel regime ordinario, sia in quelli speciali, poiché storicamente è la misura alternativa alla detenzione "regina", che maggiormente coinvolge l'azione degli uffici locali, per la completa presa in carico che la caratterizza.

¹ Lettera circolare n. 91537 del 21 marzo 2007; lettera circolare n.148384 del 7 aprile 2010; nota n. 311194 del 22 luglio 2010; nota n. 327489 del 4 agosto 2010;

² Rif. Lettera Circolare n. 0174874 del 16/5/2014 e nota n. 0255995 del 17/7/2014.

³ Raccomandazione R(2010)1 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulle Regole del Consiglio d'Europa in materia di Probation.

Infine, meritano una posizione di preminenza anche le indagini e gli accertamenti finalizzati alla concessione delle misure alternative, soprattutto quando il reo si trova in condizione detentiva.

Per tale ragione, in considerazione delle finalità appena rappresentate e della loro significatività, si ritiene assolutamente indispensabile collocare, tra i procedimenti cui deve essere data la priorità, i seguenti:

- la messa alla prova, sia nella fase istruttoria che in quella esecutiva;
- il lavoro di pubblica utilità;
- l'affidamento in prova al servizio sociale;
- l'accertamento di domicilio;
- le indagini e gli accertamenti finalizzati alla concessione di una misura alternativa, con priorità per i soggetti detenuti.
- Indagini per applicazione, modifica o revoca della misura di sicurezza dell'OPG

§ 3. Ad integrazione delle indicazioni sopra riportate, che vanno assunte come la cornice nella quale i procedimenti indicati devono essere considerati prioritari sempre e in qualunque contesto, si espongono alcune questioni di carattere generale utili al fine di facilitare l'attività di raccordo ed affrontare con un metodo comune la gestione dei complessi adempimenti richiesti.

Come già indicato per la messa alla prova nella nota n. 0255995 del 17/7/2014⁴, la scelta di quali, tra le diverse tipologie di procedimenti in corso negli UEPE, debbano ricevere la priorità non può derivare da una decisione autoreferenziale dell'ufficio locale o regionale, ma va definita da un lato con la competente autorità giudiziaria per le misure alternative, le altre sanzioni e le indagini, dall'altro lato con gli istituti del circondario di competenza per le osservazioni dei detenuti. In tale ultimo caso il percorso indicato è di certo facilitato, considerato che parliamo di strutture operative di questa amministrazione, coordinate dal provveditorato regionale, che può adottare linee di indirizzo, e costituenti un "complesso organizzativo unitario" chiamato ad integrare e coordinare i rispettivi interventi.⁵

Pertanto, laddove un ufficio locale si trovi nella condizione di non poter soddisfare efficacemente tutte le richieste ricevute, dovrà renderlo noto ai "clienti istituzionali" ed al Provveditorato, di modo che si possa attivare un tavolo di confronto congiunto che possa individuare, sulla base di una valutazione incrociata dei fabbisogni informativi dei committenti e delle potenzialità operative dell'UEPE, i procedimenti cui prestare attenzione prioritaria.

Si tratta, in definitiva, di realizzare una interlocuzione collaborativa con i committenti, informandoli sul numero di procedimenti che potenzialmente l'ufficio può definire, date le condizioni operative in cui si trova e gli standard minimi di qualità individuati dai protocolli operativi adottati dall'amministrazione.

Nel caso delle indagini socio – familiari, ad esempio, il dato di riferimento può essere rappresentato, in linea di massima, dal numero delle relazioni effettivamente completate in un determinato periodo (l'anno o il trimestre precedente); qualora tale numero sia fortemente inferiore al numero di richieste che l'ufficio riceve, allora occorrerà evidentemente concertare dei criteri di scelta prioritaria, che tengano conto delle capacità operative degli uffici e del fabbisogno indicato dai committenti.

⁴ Cfr. pag. 2: "Né può la direzione decidere autonomamente, sulla base di una valutazione del "carico di lavoro" sostenibile, sia quali e quanti procedimenti avviare sia i tempi minimi per la conclusione degli stessi, "comunicandoli" semplicemente all'autorità giudiziaria".

⁵ Articolo 4 DPR 30 giugno 2000 n. 230

Naturalmente al tavolo di lavoro potranno da un canto essere rappresentate le condizioni operative degli uffici di esecuzione penale esterna e d'altro canto essere elaborate proposte che con più efficacia coniughino i fabbisogni dei committenti con le esigenze di qualità della prestazione.

Una volta individuati gli interventi ritenuti prioritari, il Provveditorato, prima di tradurli in disposizioni operative, li porterà a conoscenza di questa Direzione generale, che potrà monitorare ex ante l'attività, formulando gli eventuali suggerimenti modificativi ritenuti necessari o fornendo parere favorevole all'adozione.

In mancanza di indicazioni concrete l'ufficio, nell'ambito delle direttive prima richiamate e salvo segnalazioni d'urgenza, non può che attenersi al criterio della data di assunzione a protocollo per l'avvio dei procedimenti in corso.

Si ritiene, inoltre, assolutamente necessario precisare che i criteri di priorità, per quanto chiari ed obiettivi possano essere, non vanno applicati con automatismo meccanicistico, ma adottati come cornice di riferimento che accompagna ma non sostituisce la necessaria valutazione relativa alle caratteristiche specifiche ed ai fabbisogni della persona per la quale viene avviato il procedimento.

In altri termini, l'indicazione dei criteri di priorità non esclude, per tutti coloro che hanno titolo ad intervenire nel procedimento, la responsabilità di valutare la sussistenza o l'insorgere di condizioni di necessità e urgenza che, in relazione alla specifica situazione operativa, rendano non applicabili i criteri di priorità adottati.

Ugualmente occorre sottolineare che l'adozione dei cennati criteri può supportare l'attività operativa solo in presenza di una chiara ed incisiva azione di governo degli uffici, in cui i direttori siano garanti del rispetto delle regole e dell'imparzialità amministrativa, a cominciare da un'equilibrata distribuzione degli incarichi che tenga conto del lavoro effettivamente svolto da ciascun operatore (numero indagini espletate, misure in corso, turni di segretariato effettuati, numero di interventi svolti nel territorio, etc.).

Come pure è importante, anche per un doveroso segnale di attenzione e rassicurazione verso i funzionari di servizio sociale, chiarire che vi è differenza tra numero dei procedimenti in corso e numero di quelli completati; ne consegue che l'incremento esponenziale dei procedimenti assegnati non comporta l'obbligo, per il singolo operatore, di un proporzionale incremento di quelli completati, in particolare delle indagini.

A ciascun assistente sociale, in definitiva, è richiesto di avviarli secondo l'ordine di priorità prestabilito, pianificando le attività previste, e di completarli, nel numero consentito dalle condizioni organizzative dell'ufficio di assegnazione, svolgendo gli interventi necessari perché abbiano i requisiti di qualità minimi per potersi definire prodotto professionale di servizio sociale.

Uguali considerazioni valgono per gli psicologi, nell'ambito degli incarichi ad essi assegnati per l'osservazione dei liberi sospesi o il trattamento degli ammessi a misure alternative.

§ 4. Un ulteriore elemento di semplificazione è relativo ai protocolli operativi da adottare nel corso dell'esecuzione stessa dei procedimenti, avviati secondo l'ordine di priorità sopra descritto.

In particolare, per quanto riguarda le attività connesse alla migliore esecuzione dell'affidamento in prova al servizio sociale, misura per la quale la presa in carico da parte dell'amministrazione è completa ed esaustiva, appare opportuno ridefinire l'opzione

gestionale di "prossimità frequente", formulata con la lettera circolare n. 91537 del 21 marzo 2007, aggiornandola a criteri più calibrati sulle caratteristiche specifiche dei soggetti.

Con la predetta lettera circolare venivano forniti due standard di riferimento cui gli uffici erano chiamati ad attenersi nell'esecuzione della misura: uno ottimale, corrispondente ad un incontro personale a settimana con l'affidato, ed uno sufficiente, corrispondente ad uno quindicinale.

Allo stato, si ritiene che conservi tuttora validità la scelta di considerare l'affidamento in prova efficacemente eseguito solo quando viene assicurata, per il tramite del funzionario incaricato, la "prossimità" al reo del servizio titolare dell'esecuzione: non deve sfuggire, infatti, che il programma di trattamento previsto per la misura può essere realizzato solo a condizione che vi sia un'interazione diretta e significativa con il destinatario della misura e con il suo ambiente di vita.

Tale concetto va, pertanto, mantenuto come riferimento operativo per l'attività degli uffici; pur tuttavia appare opportuna una rimodulazione delle concrete modalità applicative per le ragioni di seguito presentate.

In primo luogo gli standard sono stati individuati subito dopo l'applicazione dell'indulto del 2006, quando la condizione operativa in cui si trovavano gli uffici, fortemente diversa da quella attuale, ne rendeva possibile l'adozione generalizzata in quanto il rispetto degli stessi diveniva un obiettivo verosimile; oggi la forte crescita del numero delle sanzioni e delle misure in corso (1.804 affidamenti e 3.790 misure alternative in corso al 31.3.2007, 11.675 affidamenti e 30.825 misure e sanzioni al 30 settembre 2014, cui va aggiunta la messa alla prova) richiede l'individuazione di criteri diversi.

In secondo luogo appare necessario che le metodologie di intervento degli uffici si orientino sempre più nel senso di formulare programmi di trattamento il più possibile calibrati sulle caratteristiche individuali degli affidati, dei loro bisogni e del rischio di recidiva, prevedendo modalità differenziate di interazione ed intervento.

L'approccio di "prossimità frequente", di conseguenza, deve coniugarsi diversamente, sulla base delle caratteristiche specifiche del reo e della sua situazione: ben possono, in tale ottica, prevedersi interventi e contatti molto frequenti in alcuni casi, particolarmente "problematici" o in determinate fasi della misura in cui si evidenziano necessità di supporto o di controllo più intensi, molto diradati nel tempo per affidati che presentano livelli di rischio molto bassi, o tali da consentire una presa in carico integrata (si pensi all'inserimento in comunità)

Del resto, la pratica operativa realizzata nel territorio ha da tempo assimilato che, sul piano metodologico, l'impiego di standard di trattamento indifferenziati che non tengano conto delle diversità tra i soggetti non è utile ed a volte è controproducente, perché costringe a svolgere trattamenti ed interventi non necessari o, viceversa, a trascurarne altri più essenziali.

Pertanto, al fine di definire una metodologia più efficace di approccio, si ritiene di avviare, per il momento all'interno della misura dell'affidamento in prova, la sperimentazione di una modalità di trattamento che preveda tre fasce di intensità:

- elevata;
- ordinaria;
- bassa.

La collocazione in una delle tre fasce potrà essere definita sulla base del livello di bisogno e di rischio presentato da ciascun affidato in prova.

Fermo restando che non vi è un preciso riferimento scientifico a tale riguardo, tuttavia si può stilare un elenco minimo di indicatori, ossia di caratteristiche individuali che l'azione professionale ha nel tempo evidenziato come fattori di rischio per la positiva conclusione della misura e, in prospettiva, di rischio di recidiva penale:

indicatori relativi alla sfera individuale, sociale e sanitaria:

- nazionalità straniera accompagnata a mancanza di riferimenti familiari e/o comunitari;
- gravi problematiche familiari o isolamento sociale con assenza totale di supporti familiari;
- mancanza di una fonte stabile e autonoma di reddito o difficoltà di mantenerla;
- incapacità di mantenere continuità nell'impegno lavorativo;
- situazione di deprivazione socio-economica e culturale;
- esiti di un perdurante disadattamento sociale;
- gravi stati di dipendenza patologica;
- patologie psichiatriche pregresse o in atto non prese in carico dai servizi territoriali;

indicatori relativi alla condotta in ambito penale:

- episodi ripetuti di inosservanza degli impegni del programma di trattamento;
- plurirecidiva, generica e specifica;
- insuccessi in precedenti esperienze trattamentali alternative alla detenzione;
- condotte violente o aggressive;
- appartenenza o contiguità con contesti criminali.

In via sperimentale, nella fascia ad intensità trattamentale elevata saranno collocati gli affidati il cui quadro personale presenta almeno sette indicatori; nella fascia ad intensità ordinaria gli affidati che presentano da 2/3 a sei indicatori, nella fascia ad intensità bassa gli affidati che presentano fino a 1/2 di tali indicatori.

Nella fascia elevata, inoltre, vanno sempre inquadrati gli autori di reati gravi contro la persona, di reati commessi in relazione alla condizione di abuso o di dipendenza patologica da sostanze alcoliche o da stupefacenti, di reati di violenza e/o abuso sessuale.

Circa la frequenza degli interventi, al momento non si ritiene, in coerenza con quanto precedentemente affermato, di stabilire degli standard di riferimento, che potranno anche oscillare da molti a settimana per i casi ad elevata intensità trattamentale, a qualcuno nel trimestre per quelli a bassa intensità.

La scelta è rimessa al prudente apprezzamento di ciascun ufficio che, sulla base della valutazione professionale conseguente all'indagine conoscitiva effettuata sul caso, definirà la fascia di intensità trattamentale e la frequenza degli interventi ritenuti necessari.

Per memoria di quanto realizzato e per consentire le necessarie verifiche, nel diario presente al fascicolo saranno riportati il percorso metodologico realizzato, il programma redatto e gli interventi effettuati per attuarlo.

Pare appena il caso di precisare che, anche in questo caso, la valutazione sull'intensità delle modalità di trattamento non è data una volta per tutte all'inizio dell'esecuzione della misura, ma anzi accompagna nel tempo il percorso dell'esecuzione e, pertanto, potranno ben darsi situazioni nelle quali si valuterà il variare dell'intensità degli interventi di prossimità in relazione all'evoluzione del processo di esecuzione della misura alternativa.

§ 5. Si è consapevoli che la realizzazione dell'ipotesi di diversificazione degli interventi formulata al § 4, richiede un percorso di riflessione metodologica e di approfondimento sulle ricadute che potrà sortire sul sistema dell'esecuzione penale esterna, soprattutto in merito

alla individuazione ragionata degli indicatori sui quali costruire la griglia di valutazione dei bisogni e del rischio.

Per tale ragione si ritiene di condurre su tali disposizioni operative una sperimentazione della durata di sei mesi a partire da gennaio 2015, periodo al termine del quale verranno rilevate le criticità e i punti di forza emersi, anche con riguardo agli indicatori qui elencati e alla ponderazione fra di essi, alle soglie per la graduazione dell'intensità degli interventi di prossimità e alla frequenza degli interventi stessi.

La sperimentazione sarà coordinata dagli uffici di esecuzione penale esterna presso codesti provveditorati che, dopo aver raccolto le osservazioni formulate dagli uffici locali sulla materia, faranno pervenire le proprie considerazioni e proposte.

§ 6. La terza area che può essere interessata fin d'ora da scelte responsabili in chiave di priorità nell'esecuzione degli incarichi è quella della collaborazione al trattamento penitenziario. A tale riguardo, si chiede innanzi tutto che in via generale le richieste di collaborazione e consulenza siano adeguatamente filtrate dall'area pedagogica⁶, evitando così l'apertura di procedimenti inutili e dispersivi di risorse.

In secondo luogo, si ritiene necessario che si avvii, a livello sia regionale che locale, un'opera di chiarificazione in merito a segnalazioni e richieste di intervento che vengono inviate talora agli uffici locali per puro adempimento amministrativo o burocratico, senza che ricorrano reali condizioni di necessità, o ben sapendo che l'UEPE non è nelle condizioni organizzative per effettuare gli interventi.

È di certo più funzionale individuare concordemente su quali interventi indirizzare prioritariamente le scarse risorse disponibili, piuttosto che aprire procedimenti destinati a restare in gran parte incompiuti ma il cui avvio assorbe risorse che potrebbero essere meglio utilizzate.

§ 7. Le SS.LL. sono pregate di svolgere l'attività di indirizzo e supporto nei confronti degli uffici locali, anche al fine di continuare le interlocuzioni e gli accordi operativi con la magistratura ordinaria e di sorveglianza e l'integrazione delle prassi con gli istituti penitenziari.

Faranno pervenire la relazione sugli esiti della sperimentazione entro il prossimo 15 luglio 2015.

Nel ringraziare per l'attenzione che vorranno porre nelle attività in argomento, si porgono auguri di buon lavoro.

Il coordinatore della DGEPE
Eustachio Vincenzo Petralla

IL VICE CAPO VICARIO

Luigi Pagano

⁶ Nota circolare del Capo del Dipartimento n.0311194 del 22 luglio 2010, pag. 3.