



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

RELAZIONE ANNO 2008

DIREZIONE GENERALE DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO

L'attività della Direzione generale si è caratterizzata per il costante lavoro di osservazione e studio delle tendenze evolutive del sistema penitenziario, impegno che è stato condotto parallelamente al quotidiano svolgimento dei compiti di amministrazione attiva, di controllo e coordinamento che la legge impone al fine di garantire la piena attuazione del principio costituzionale della rieducazione del condannato.

La realtà penitenziaria continua ad essere caratterizzata dal preoccupante dato del crescente sovraffollamento delle strutture detentive. Dopo il notevole decremento della popolazione detenuta seguito all'entrata in vigore della legge 31 luglio 2006, n. 241 (concessione di indulto), si è assistito ad un graduale, ma costante, aumento del numero dei ristretti. Da un totale di 38.847 presenze registrato il 31 agosto 2006, si è passati alle 43.957 del 30 giugno 2007 per giungere alle 52.613 del maggio 2008. Al 10 dicembre 2008, si sono registrate 58.611 presenze a fronte di una capienza regolamentare di 42.957 posti e di una c.d. di necessità di 63.443 posti dati che indicano chiaramente come la crescita dell'andamento delle carcerazioni si sta rapidamente attestando sui livelli drammatici del periodo "pre-indulto".

Il fenomeno, di così ampia portata, è all'attenzione della Direzione che oltre ad intervenire caso per caso con provvedimenti deflattivi, sta conducendo una attenta attività di studio e monitoraggio per l'individuazione di soluzioni di più ampio respiro, che non potranno prescindere, ovviamente, da interventi legislativi che modifichino i flussi di entrata. A tal fine si sono tenute delle riunioni che hanno coinvolto i dirigenti delle strutture penitenziarie delle aree metropolitane - che sono i più colpiti dal fenomeno del sovraffollamento - con l'intento di verificare la possibilità di un miglior utilizzo degli spazi esistenti. E' stato altresì costituito un gruppo di lavoro a livello dipartimentale per lo studio di una complessiva riorganizzazione dei circuiti penitenziari (ed in particolare quello di media sicurezza) e per l'individuazione di nuovi criteri che consentano l'assegnazione alle case di reclusione, dei detenuti ricorrenti e definitivi (anche con pene inferiori ai cinque anni). Uno degli elementi che maggiormente aggrava l'organizzazione penitenziaria è costituito dal frenetico turn over di detenuti, che costringe a fronteggiare un numero elevatissimo di ingressi in carcere destinati, nella maggioranza dei casi, a brevi, se non brevissime, permanenze. Ciò è dovuto al mancato utilizzo delle camere di sicurezza delle forze di polizia per il contenimento dei soggetti arrestati in flagranza di reato, nonostante la previsione dell'art. 558 secondo comma c.p.p., per le ipotesi di giudizio direttissimo.

L'analisi di tale fenomeno ha portato alla predisposizione di una nota, indirizzata ai Comandanti delle altre Forze di Polizia, affinché sia assicurata su tutto il territorio nazionale l'osservanza della normativa vigente. Per gli atti di competenza della Direzione generale, la riflessione in ordine al trend di ingressi in carcere ed alla durata media della detenzione in relazione al tipo di reato ascritto, ha portato alla emanazione della lettera-circolare n. 0181045 del 6 giugno 2007, avente ad oggetto "I detenuti provenienti dalla libertà: regole di accoglienza. Linee di indirizzo". Con questo documento si è voluto preservare uno spazio di autonomia decisionale per i dirigenti dei singoli istituti e si è cercato di innovare il modello organizzativo cui si ispirano le procedure di accoglienza delle persone provenienti dalla libertà, al fine di prestare massima attenzione ai primi momenti della carcerazione, tanto nella fase cautelare quanto in quella della esecuzione della pena. In tali fasi, infatti, si registrano i maggiori rischi per l'integrità, fisica e psichica, dei ristretti.

Lo studio della casistica giurisprudenziale ha costituito, invece, lo spunto per l'adozione della lettera-circolare 9 gennaio 2007, n. 20 "Circuito penitenziario per

detenuti A.S.”. Tale documento rappresenta l’esito naturale delle scelte gestionali che hanno caratterizzato l’azione della Direzione generale in materia di organizzazione dei circuiti penitenziari. Si è cercato, infatti, in considerazione dell’evoluzione del fenomeno criminale mafioso e delle corrispondenti attività istituzionali di prevenzione e contrasto, di ottimizzare gli interventi dell’Amministrazione rafforzando il raccordo con gli orientamenti e le istanze dell’autorità giudiziaria. Così, da un lato, si è ampliato il novero delle categorie di detenuti da inserire nel circuito di alta sicurezza e, d’altro lato, si è istituzionalizzata la consultazione del Procuratore distrettuale antimafia nei procedimenti di classificazione e declassificazione dei detenuti, riservandosi l’emanazione dell’atto conclusivo.

Particolare attenzione viene prestata alla gestione della popolazione detenuta di origine extracomunitaria, interessata da un consistente aumento della durata di permanenza media in carcere anche a fronte di condanne inferiori ai tre anni. Questo fenomeno risulta in gran parte connesso agli effetti di alcune normative (legge ex-Cirielli e c.d. pacchetto sicurezza) che hanno limitato l’accesso alle misure alternative per tale categoria di ristretti, e sta interrogando l’Amministrazione sulle possibili misure da adottare per farvi fronte. In tal senso, si sta studiando la possibilità di intervenire sulla destinazione di alcuni istituti di pena al fine della creazione di sedi appositamente organizzate per la permanenza di breve periodo (c.d. istituti di flusso) nonché sull’organizzazione di sezioni da destinare a detenuti di scarsa pericolosità cui offrire consistenti attività trattamentali.

Osservazione e Trattamento Intramurale

Già da queste ultime indicazioni si coglie dunque l’importanza degli interventi rieducativi intesi nella loro massima accezione, non solo quale strumento di accrescimento culturale (seppur questo aspetto sia centrale tenuto conto dell’importanza attribuita all’istruzione/formazione in sede comunitaria con il c.d. *long life learning*), ma anche quale punto di forza per un rinnovato e consapevole percorso esistenziale che tenda a realizzare l’inclusione sociale e la maturazione personale.

E’ ormai dato di esperienza che la predisposizione di idonei interventi trattamentali debba tenere conto della disomogeneità che caratterizza la popolazione detenuta in particolare in ragione dell’elevata presenza di soggetti stranieri nei cui confronti i corsi di istruzione, se da una parte agevolano l’accesso ad una dimensione

interculturale, dall'altra devono adattarsi all'esigenza di non contrastare alcuni dei valori d'origine.

Si segnala che recentemente, grazie alla collaborazione degli altri Dicasteri interessati (Interno e Dip. Istruzione), è stato possibile rilasciare al cittadino straniero, pur se privo di regolare permesso di soggiorno, il titolo di studio legalmente conseguito durante la detenzione.

Una menzione specifica merita il fenomeno della detenzione femminile che benché numericamente esiguo (sono 2576 le donne recluse, pari al 4% del totale dei ristretti) richiede misure ed interventi *ad hoc* specie in relazione alla permanenza in carcere delle detenute con prole. Si è così proceduto all'emanazione di uno schema-tipo di regolamento interno per le sezioni femminili, nell'intento di consentirne una regolamentazione omogenea su tutto il territorio nazionale in ragione delle specifiche esigenze di genere, sanitarie e di reinserimento sociale.

Non si può far a meno di segnalare, quale considerazione conclusiva, che nonostante le crescente domanda ed il costante incremento del numero dei ristretti, le risorse finanziarie stanziare per il 2009 sui capitoli di bilancio in relazione alle varie attività lavorative registrano una decurtazione che comporterà un taglio stimabile intorno al 22% dei posti di lavoro intramurari.

Riordino della Medicina Penitenziaria

Nel corso del 2008 si è concluso il complesso iter, iniziato con la legge delega 419/1998 e con il d.lgs. 230/1999, relativo al transito dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale, delle competenze in materia di assistenza sanitaria per la popolazione detenuta. Con decorrenza 1.1.2000 erano già transitate al Servizio Sanitario Nazionale le funzioni relative alla prevenzione, all'assistenza e alla cura dei detenuti e degli internati tossicodipendenti rimanendo ancora in capo all'Amministrazione Penitenziaria le altre funzioni sanitarie.

La legge finanziaria 2008 ha previsto la completa realizzazione del riordino della medicina penitenziaria, prevedendo l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per l'individuazione delle modalità e dei criteri per il definitivo trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale di tutte le funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie, delle attrezzature e beni strumentali, afferenti alla sanità penitenziaria. Il citato D.P.C.M. (comprensivo delle linee di

indirizzo) è stato sottoscritto in data 1.4.2008 ed è entrato in vigore il 14.6.2008. A far corso da tale data le funzioni sanitarie trasferite sono assicurate dalle Regioni a statuto ordinario attraverso le Aziende Sanitarie Locali a favore degli istituti servizi penitenziari ubicati nell'ambito territoriale di competenza.

La riforma non interessa per ora le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in quanto il citato D.P.C.M. ha affidato il passaggio delle funzioni, dei compiti, delle risorse umane, finanziarie e organizzative ai rispettivi statuti ed alle correlate norme di attuazione, che non risultano essere state ancora emanate. Pertanto in tali zone l'Amministrazione mantiene la competenza a provvedere all'assistenza sanitaria dei relativi istituti penitenziari.

Tutte le fasi preliminari e le attività istruttorie sono state seguite congiuntamente dalle Amministrazioni coinvolte grazie alla costituzione, fin dal mese di aprile 2008, di un gruppo tecnico inter-regionale istituito presso il Coordinamento Commissione Salute della Conferenza delle Regioni e Province Autonome. In tale sede sono stati anche approfonditi gli aspetti più complessi del riordino - fra cui i contenuti dell'accordo stilato in attuazione dell'art. 7 del D.P.C.M. - vale a dire i rapporti di collaborazione tra l'ordinamento sanitario e quello penitenziario alla luce della imprescindibile necessità di garantire la tutela della salute dei ristretti mantenendo i previsti standard di sicurezza. Attualmente il tavolo tecnico interistituzionale sta procedendo alla definizione delle convenzioni concernenti l'assistenza sanitaria di natura psicologica prestata ai detenuti e agli internati (ex art. 3 comma 6), l'utilizzo dei locali adibiti all'esercizio delle funzioni sanitarie (art. 4, comma 2), nonché l'accordo riguardante le prestazioni sanitarie e medico legali nei confronti della polizia penitenziaria.

La normativa sul transito affronta anche il delicato tema degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, che dovranno assicurare interventi terapeutici e riabilitativi, in sinergia con i servizi sanitari territoriali attraverso diverse tipologie di strutture (O.P.G. con livelli diversificati di vigilanza, strutture di accoglienza, servizi psichiatrici e sociali territoriali, secondo un progetto di regionalizzazione degli O.P.G. e delle forme alternative).

Circuito di Alta Sicurezza

La individuazione di nuovi e più ampi criteri in base ai quali effettuare l'inserimento dei ristretti nel circuito di alta sicurezza, disposto con la già citata lettera circolare n. 20 del 12.1.2007, ha prodotto un considerevole aumento del numero dei detenuti assegnati alle sezioni dedicate a livello nazionale. Di conseguenza si è anche operata una ricognizione dei posti disponibili finalizzata al reperimento di ulteriori spazi allocativi. Per completezza di informazione si segnala che attualmente il circuito AS registra un totale di 8173 presenze (di cui 271 donne) con un incremento significativo rispetto alla situazione precedente all'entrata in vigore della citata normativa.

Regime detentivo speciale di cui all'art. 41 bis O.P.

Il sistema della detenzione speciale previsto dall'articolo 41 bis O.P nell'ultimo anno ha continuato a svolgere efficacemente la sua delicata funzione di prevenzione.

Nel corso del 2008 sono stati emessi 87 decreti ministeriali di prima applicazione nei confronti di esponenti della criminalità organizzata, segnalati dalle competenti DDA; attualmente il circuito ospita un totale di 558 detenuti di cui 21 in regime di semilibertà.

Gli annullamenti dei provvedimenti ministeriali sono stati contenuti (66) grazie ad una specifica attività della Direzione generale che ha guidato le linee interpretative poi accolte anche dalla giurisprudenza di legittimità. I soggetti interessati, fuoriusciti dal sistema speciale, vengono inseriti nel circuito EIV che conta 584 ristretti.

L'efficienza del regime si è consolidata anche grazie alle precise direttive, adottate sotto il profilo gestionale, che hanno saputo imporre criteri rigorosi di inibizione delle comunicazioni con l'esterno. Il modello così consolidatosi nella esperienza giuridica e nella prassi applicativa è stato pure esportato in altri paesi che guardano al regime speciale italiano come ad uno dei più efficaci sistemi di *crime control*. Si è perpetuata, come negli anni precedenti, la costante collaborazione con la Procura Nazionale e le Procure distrettuali antimafia.

Strumento di particolare rilevanza per la tenuta e l'efficacia del regime speciale è il sistema delle multivideoconferenze, divenuto indispensabile per lo svolgimento dei processi contro la criminalità organizzata. E' doveroso dunque ricordare che tra i molti obiettivi conseguiti dal massiccio ricorso alle

multivideoconferenze, spicca l'azzeramento del numero complessivo delle traduzioni per esigenze di giustizia di detenuti sottoposti al regime speciale previsto dall'art. 41 bis O.P. e cospicua diminuzione di quelle relative ai collaboratori di giustizia, con risparmio di risorse economiche, di personale, e con contestuale innalzamento dei livelli di sicurezza. Di conseguenza si è potuta assicurare la stanzialità dei detenuti sottoposti al regime speciale presso gli istituti di pena di assegnazione, di regola lontani dalle zone di influenza criminale, con eliminazione delle possibilità di contatto non autorizzato con l'esterno. Tale strumento è stato, inoltre, utilizzato per l'effettuazione degli esami universitari sostenuti da detenuti sottoposti al regime speciale ex art. 41-bis O.P. annullando la necessità di effettuare la traduzione presso l'Ateneo.

L'acquisizione di ulteriori impianti ed il loro adeguamento presso sedi attualmente non operative è, in prospettiva, di fondamentale importanza per garantire le esigenze di sicurezza e le economie sopra descritte.

Alla luce dei risultati conseguiti in materia si auspica, almeno per quanto riguarda il circuito 41-bis, che la modalità della "partecipazione a distanza" possa trovare stabile previsione anche nei procedimenti inerenti l'applicazione delle misure di prevenzione oggi esclusi, secondo le diverse interpretazioni giurisprudenziali della norma introdotta con legge n. 11/1998, dal raggio di azione della citata legge.