



170

MINUTA

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO
Ufficio dell'Organizzazione e delle Relazioni



GDAP-0188290-2009

PU-GDAP-1a00-21/05/2009-0188290-2009

Roma,

Al Signor Capo di Gabinetto
dell'On. Ministro della Giustizia

S E D E

Oggetto: proposte di modifiche normative in materia di soggetti detenuti nonché in tema di attribuzioni della Polizia Penitenziaria.

Si fa seguito a pregressa nota prot. n. 0338698 del 10 ottobre u.s., che per facilità di consultazione si allega in copia, contenente alcune proposte di modifiche normative sulle materie in oggetto indicate.

Attesa la criticità del tema in argomento, considerato l'enorme aggravio del carico detentivo apportato dall'eccessiva mole di traduzioni di soggetti ristretti per udienze di convalida, nonché l'acclarata e nota carenza degli organici che rende ancor più onerosa l'organizzazione e la predisposizione di tali servizi, si chiede di conoscere lo stato attuale di tali proposte.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Franco Ionta



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO



GDAP-0338698-2008

PU-GDAP-1a00-10/10:2008-0338698-2008

Roma,

AL SIG. CAPO DI GABINETTO
SEDE

AL SIG. CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO
SEDE

Oggetto: proposte di modifiche normative in materia di soggetti detenuti nonché in tema di attribuzioni della Polizia penitenziaria.

Si sottopongono all'attenzione delle SS.LL. alcune proposte di modifiche normative che, per un verso, potrebbero utilmente attenuare l'allarmante fenomeno delle detenzioni brevi in carcere e, per altro verso, potrebbero ottimizzare l'impiego della Polizia penitenziaria ed accentuarne la professionalità.

Si illustrano di seguito le allegate proposte di modifica.

SCHEDA N. 1

Nel corso del 2007, hanno fatto ingresso in carcere circa 94.000 soggetti, ma di questi oltre 24.000 sono stati scarcerati entro il terzo giorno (8.500 italiani, 3.400 cittadini UE, 12.000 extracomunitari).

Tali detenzioni brevissime sono evidentemente, per massima parte, l'effetto di arresti in flagranza, cui segue la convalida o il giudizio direttissimo con successiva scarcerazione per vari motivi (sospensione condizionale della pena, applicazione di misura cautelare attenuata, espulsione quale sanzione sostitutiva per gli stranieri).



Ministero della Giustizia

Le detenzioni brevissime se da un lato aggravano il carico detentivo (che ormai raggiunge livelli preoccupanti), dall'altro non apportano alcun effettivo ed apprezzabile risultato in termini di sicurezza pubblica.

L'analisi del fenomeno ha permesso di rilevare che la brevità della detenzione sopra indicata è in larga parte conseguenza della scarsa osservanza da parte delle Forze di polizia della norma prevista dall'articolo 558, comma 2, ultima parte, del codice di procedura penale (*"Non si applica la disposizione prevista dall'articolo 386, comma 4"*), attesa la diffusa prassi di non trattenere gli arrestati in flagranza presso le camere di sicurezza, ma di accompagnarli presso un istituto penitenziario (e scarso effetto hanno sortito nel corso degli anni i provvedimenti ministeriali che hanno sollecitato una più puntuale osservanza dell'articolo 558, comma 2, codice di procedura penale).

Pertanto, siffatta prassi applicativa collide in maniera decisa con la *ratio* che sostiene la norma, orientata ad evitare il contatto con l'ambiente penitenziario per un soggetto che, arrestato in flagranza, debba in tempi ristrettissimi comparire innanzi al giudice il quale solo è titolare del potere di disporre la permanenza *in vinculis*.

D'altro canto, non deve neanche sottrarsi l'opposta esigenza che, in talune eccezionali situazioni, sia necessario che il soggetto venga condotto in carcere immediatamente, sia in considerazione di condizioni soggettive che rendono problematica la sistemazione nell'ambiente detentivo provvisorio (come nel caso di una donna, ovvero di soggetto affetto da gravi patologie), ovvero in ragione del fatto di reato che renda assolutamente necessario condurre l'arrestato in carcere.

Si tratta, per entrambi i casi, di situazioni che devono essere prudentemente valutate dal pubblico ministero al quale può essere affidato il potere di apprezzare l'assoluta necessità di condurre l'arrestato o il fermato in carcere, piuttosto che evitare, come pretende la regola generale, il contatto con l'ambiente penitenziario.



Ministero della Giustizia

SCHEDA N. 2

Dai dati statistici emerge che, nel corso del 2007, la Polizia penitenziaria ha effettuato oltre 57.000 traduzioni di detenuti innanzi all'autorità giudiziaria per lo svolgimento dell'udienza di convalida dell'arresto o del fermo: tale fenomeno è reso possibile dalla vaga formulazione dell'articolo 123 disp. att. c.p.p. che, a fronte della regola generale (che impone lo svolgimento di detta udienza nel luogo di detenzione), introduce poi nella seconda parte un'eccezione tanto ampia e generica da svuotare la regola di ogni contenuto prescrittivo.

Si propone una modifica della norma che, lasciando all'Autorità giudiziaria il potere di disporre la comparizione dell'arrestato o del fermato innanzi a sé, lo sottopone ad un più stringente obbligo di motivazione delle ragioni che vengono, a loro volta, aggravate con l'inserimento del carattere di assolutezza della necessità e dell'urgenza.

La riduzione di tale fenomeno, attraverso la modifica proposta, si tradurrebbe in immediati risparmi finanziari ed in un significativo recupero di unità di personale, limitando grandemente un aggravio di lavoro attualmente giunto ad estremi di intollerabilità.

SCHEDA N. 3

La proposta di integrazione dell'articolo 3 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale è volta a precisare (e quindi a favorire) l'applicazione presso le sezioni di polizia giudiziaria del personale della Polizia penitenziaria, indicando in modo esplicito gli ambiti di specializzazione per i quali essa risulta giustificata: investigazioni relative a fatti commessi in ambito penitenziario o comunque direttamente collegati all'ambito penitenziario, nonché mansioni concernenti i titoli esecutivi penali, per le quali il fondamento normativo si rintraccia nell'articolo 45 del D.P.R. 15 febbraio 1999, n. 82 (Regolamento di servizio del Corpo di polizia penitenziaria).

SCHEDA N. 4

Il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria è anche Capo del Corpo della polizia penitenziaria, la quale esercita le proprie funzioni di polizia



Ministero della Giustizia

di prevenzione e di polizia giudiziaria elettivamente nell'ambiente penitenziario, che, per comune dato di esperienza, rappresenta un luogo ove i fenomeni di criminalità organizzata di maggior allarme sociale (criminalità mafiosa e terroristica interna ed internazionale) possono essere osservati nella loro esistenza ed evoluzione, controllati e prevenuti.

La modifica normativa determinerebbe, tra l'altro, per il richiamo contenuto nell'articolo 226 disp. att. e coord. del codice di procedura penale, l'attribuzione al Corpo della polizia penitenziaria, e per esso alla responsabilità del Capo dell'Amministrazione penitenziaria, la legittimazione alla delega da parte del Ministro dell'interno di richiedere all'Autorità giudiziaria l'autorizzazione ad eseguire intercettazioni e controlli preventivi nello specifico ambito penitenziario; ciò costituirebbe non solo un arricchimento della gamma di soggetti legittimati svolgere l'attività di prevenzione, ma soprattutto attribuirebbe siffatto potere all'organismo che ha la diretta responsabilità dei luoghi di detenzione.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Franco Ionta
P. M. G.

SCHEDA N. 1

Art. _ _ _

All'articolo 558, comma 2, del codice di procedura penale, le parole: *"Non si applica la disposizione prevista dall'articolo 386, comma 4"* sono sostituite dalle parole: *"Prima della presentazione innanzi al giudice, l'arrestato o il fermato non possono essere condotti nella casa circondariale del luogo dove l'arresto o il fermo è stato eseguito, salvo che il pubblico ministero ritenga sussistano specifiche ragioni di assoluta necessità che non consentano di trattenere la persona arrestata o fermata presso le camere di sicurezza delle Forze di polizia."*

Motivazione

Nel corso del 2007, hanno fatto ingresso in carcere circa **94.000** soggetti, ma di questi oltre **24.000** sono stati scarcerati entro il terzo giorno (8.500 italiani, 3.400 cittadini UE, 12.000 extracomunitari).

Tali detenzioni brevissime sono evidentemente, per massima parte, l'effetto di arresti in flagranza, cui segue la convalida o il giudizio direttissimo con successiva scarcerazione per vari motivi (sospensione condizionale della pena, applicazione di misura cautelare attenuata, espulsione quale sanzione sostitutiva per gli stranieri).

Ed è da osservare che le detenzioni brevissime se da un lato aggravano il carico detentivo (che ormai raggiunge livelli preoccupanti), dall'altro non apportano alcun effettivo ed apprezzabile risultato custodiale in chiave di sicurezza pubblica.

Occorre osservare a tal proposito che la brevità della detenzione sopra indicata è in larga parte conseguenza anche della scarsa osservanza da parte delle forze di polizia della norma prevista dall'articolo 558, comma 2, ultima parte, c.p.p. (*"Non si applica la disposizione prevista dall'articolo 386, comma 4"*), attesa la diffusa prassi di non trattenere gli arrestati in flagranza presso le camere di sicurezza, ma di accompagnarli presso un istituto penitenziario (scarso effetto hanno sortito nel corso degli anni i provvedimenti ministeriali che hanno sollecitato una più puntuale osservanza dell'articolo 558, comma 2, c.p.p.).

Pertanto, si tratta di una prassi applicativa che collide in maniera decisa con la *ratio* che sostiene la norma, orientata ad evitare il contatto con l'ambiente penitenziario per un soggetto che, arrestato in flagranza, debba in tempi ristrettissimi comparire innanzi al giudice con un'alta probabilità di una decisione che, in qualche modo, escluda la detenzione in carcere, sia sotto il profilo cautelare, sia sotto il profilo della pena irrogata all'esito del giudizio direttissimo.

D'altro canto, non deve neanche sottacersi l'esigenza che, in talune eccezionali situazioni, sia necessario che il soggetto venga condotto in carcere immediatamente, sia in considerazione di situazioni soggettive che rendono

WV 4

problematica la sistemazione nell'ambiente detentivo provvisorio (come nel caso di una donna, ovvero di soggetto affetto da gravi patologie), ovvero in ragione del fatto di reato che renda assolutamente necessario condurre l'arrestato in carcere.

Si tratta, per entrambi i casi, di situazioni che devono essere prudentemente valutate dal pubblico ministero al quale può essere affidato il potere di apprezzare, nella molteplicità dei casi concreti, l'assoluta necessità di condurre l'arrestato o il fermato in carcere, piuttosto che evitare, come pretende la regola generale, il contatto con l'ambiente penitenziario.

MS 6

SCHEDA N. 2

Art. _ _

All'articolo 123 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, il secondo periodo è sostituito dal seguente:

"Tuttavia, quando sussistono specifici motivi di assoluta necessità ed urgenza, il giudice, con separato decreto motivato, può disporre il trasferimento dell'arrestato o del fermato per la comparizione innanzi a sé."

Motivazione

Dai dati statistici emerge che, nel corso del 2007, la Polizia penitenziaria ha effettuato oltre **57.000** traduzioni di detenuti innanzi all'autorità giudiziaria per lo svolgimento dell'udienza di convalida dell'arresto o del fermo: tale fenomeno è reso possibile dalla vaga formulazione dell'articolo 123 disp. att. c.p.p. che, a fronte della regola generale (che impone lo svolgimento di detta udienza nel luogo di detenzione), introduce poi nella seconda parte un'eccezione tanto ampia e generica da svuotare la regola di ogni contenuto prescrittivo.

La riduzione di tale fenomeno si tradurrebbe in immediati risparmi finanziari ed in un significativo recupero di unità di personale, limitando grandemente un aggravio di lavoro attualmente giunto ad estremi di intollerabilità.



SCHEDA N. 3

Art. ____

All'articolo 5 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, (norme di attuazione del codice di procedura penale), dopo il comma 2 è inserito il seguente:

"2 bis. Personale appartenente ai ruoli della Polizia penitenziaria applicato alle sezioni di polizia giudiziaria è, di regola, assegnato allo svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 55 del codice di procedura penale per fatti di reato commessi in ambito penitenziario o comunque direttamente collegati all'ambito penitenziario. Allo stesso possono anche essere delegate funzioni concernenti l'esecuzione penale delle sentenze e dei decreti di condanna."

Motivazione

La norma intende precisare e quindi favorire l'applicazione presso le sezioni di polizia giudiziaria del personale della Polizia penitenziaria indicando in modo esplicito gli ambiti di specializzazione per i quali essa risulta giustificata: investigazioni relative a fatti commessi in ambito penitenziario o comunque direttamente collegati all'ambito penitenziario, nonché mansioni concernenti i titoli esecutivi penali, per le quali il fondamento normativo si rintraccia nell'articolo 45 del D.P.R. 15 febbraio 1999, n. 82 (Regolamento di servizio del Corpo di polizia penitenziaria).



SCHEDA N. 4

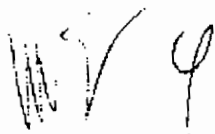
Art. _ _

1. All'articolo 12 del decreto legge 13 maggio 1991, convertito in legge 12 luglio 1991, n. 203, al comma 1, in fine, dopo le parole: "*e del Corpo della Guardia di finanza*", sono aggiunte le parole: "*nonché del Corpo di polizia penitenziaria*".

Motivazione

Il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria è anche Capo del Corpo della polizia penitenziaria la quale esercita le proprie funzioni di polizia di prevenzione e di polizia giudiziaria elettivamente nell'ambiente penitenziario, il quale, per comune dato di esperienza, rappresenta un luogo nel quale i fenomeni di criminalità organizzata di maggior allarme sociale (criminalità mafiosa e terroristica interna ed internazionale) possono essere osservati nella loro esistenza ed evoluzione, controllati e prevenuti.

La modifica normativa determinerebbe, tra l'altro, per il richiamo contenuto nell'articolo 226 disp. att. e coord. del codice di procedura penale, l'attribuzione al Corpo della polizia penitenziaria, e per esso alla responsabilità del Capo dell'Amministrazione penitenziaria, la legittimazione alla delega da parte del Ministro dell'interno di richiedere all'Autorità giudiziaria l'autorizzazione ad eseguire intercettazioni e controlli preventivi nello specifico ambito penitenziario; ciò costituirebbe non solo un arricchimento della gamma di soggetti legittimati svolgere l'attività di prevenzione, ma soprattutto attribuirebbe siffatto potere all'organismo che ha la diretta responsabilità dei luoghi di detenzione.





Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Ufficio dell'Organizzazione e delle Relazioni



GDAP-0188843-2009

PU-GDAP-1a00-22/05/2009-0188843-2009

Roma,

Al Signor Capo di Gabinetto
dell'On. Ministro
Pres. Settembrino NEBBIOSO

ROMA

Ritengo doveroso rappresentarLe, perché se ne possa far tramite per l'On. Signor Ministro, che la disposizione portata dalla lettera circolare prot. n. 0200901 del 22.06.2007, che per facilità di consultazione si allega in copia, e successive sue esplicitazioni, concernente la materia dell'orario di lavoro e, in particolare, le forme di corresponsione al personale appartenente al Corpo di polizia penitenziaria in caso di suo utilizzo oltre le 36 ore con compressione del diritto alla giornata di riposo, ha determinato una situazione alquanto delicata e sulla quale occorre determinarsi.

Per quanto concerne la mia responsabilità, ho effettuato incontri nei Provveditorati, pressoché ultimati, anche con le rappresentanze sindacali e ho tenuto un'apposita riunione dei vertici dell'Ufficio che si sono pronunciati per una sostanziale non corrispondenza della circolare sopraccitata alle disposizioni recate, da ultimo, nell'ipotesi di accordo sindacale delle Forze di Polizia ad ordinamento civile, sottoscritto il 18 marzo u.s., e che sarà recepito, come previsto dalle norme, in un D.P.R.

Ho potuto registrare altresì che la detta circolare ha avuto soltanto parziale applicazione locale, tanto da determinare una disomogeneità di trattamento economico per il personale, anch'essa sottolineata in varie sedi dai rappresentanti sindacali.

La prevedibile difficile situazione che presumibilmente si andrà a determinare, in conseguenza del perdurante incremento della popolazione detenuta, congiunta alla necessità gestionale di recuperare personale della Polizia Penitenziaria in servizio al di fuori degli istituti, rende evidente un equilibrato temperamento tra la richiesta di maggiore impegno professionale da parte del personale ed eventuali misure che



Ministero della Giustizia

da parte dello stesso potrebbero essere percepite come segnale sostanzialmente contraddittorio con il maggiore impegno richiesto per i prossimi mesi.

Altrettanto evidente è la considerazione per la quale l'attuazione concreta del Piano per l'Edilizia Penitenziaria non potrà portare in tempi brevissimi alla soluzione del sovraffollamento e che pertanto, nell'immediato, occorre fronteggiare l'emergenza con le forze e le strutture attualmente disponibili.

In tale quadro, pur sottolineando la divergenza tra la pressante, dedotta ed effettiva "carenza di personale" e la contrarietà, specie di sponda sindacale, al recupero del personale di Polizia Penitenziaria utilizzato all'esterno degli istituti con scarsa razionalizzazione all'interno degli stessi, appare saggio arrivare ad una definitiva decisione circa l'applicazione di detta circolare in tempi consoni al superamento della fase più acuta della crisi.

Avendo ben presente, infine, che l'applicazione pedissequa della più volte citata circolare potrebbe creare difficoltà ad altre Amministrazioni, in particolare ai Ministeri della Difesa, dell'Interno, dell'Economia e delle Politiche Agricole, giacché quel personale potrebbe essere indotto a rivendicare nel proprio ambito un trattamento economico corrispondente a quello dell'Amministrazione della Giustizia, ritengo fondamentale rimarcare l'assoluta specificità dell'ambiente penitenziario e la gravità di cui soffre il sistema nel suo complesso.

Sono qui pertanto a segnalare l'esigenza politico-istituzionale di farsi interprete presso il Governo tutto di particolare attenzione al problema della detenzione in Italia, affinché si valuti la praticabilità di un congruo incremento di personale sia della Polizia Penitenziaria che del Comparto Ministeri nonché di una possibile speciale indennità, anche se solo di carattere temporaneo, in modo da venire incontro al personale tutto ristorandolo, almeno in parte, dell'accresciuto impegno lavorativo richiesto.

Ad ogni buon fine si allegano anche le circolari n. 0222617 del 27/06/2008 e n. 0439802 del 23.12.2008.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Franco Ionta