

**MINUTA**

Ministero della Giustizia
 DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
 - UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO -
 - Segreteria Generale -

Ai Signori Vice Capi del Dipartimento

Al Signor Direttore Generale dei
Detenuti e del TrattamentoAl Signor Direttore Generale
delle Risorse Materiali, dei Beni
e dei ServiziAl Signor Direttore Generale
dell'Esecuzione Penale EsternaAl Signor Direttore dell'Ufficio per
l'Attività Ispettiva e del Controllo

e, p.c.:

Al Signor Sottosegretario di Stato
Prof. Luigi ManconiAlla Direzione Generale del Personale
e della FormazioneAlla Direzione Generale per il Bilancio
e della Contabilità

All'Istituto Superiore di Studi Penitenziari

S E D E

OGGETTO: Monitoraggio sullo stato di attuazione del Regolamento Penitenziario (D.P.R. 30.6.2000). Primi riscontri ed iniziative conseguenti.

Facendo seguito alla nota prot. n. 292606 del 26 settembre u.s. si trasmette la nuova relazione relativa alla materia in oggetto indicata contenente alcune modifiche apportate al testo precedente.

Si prega, pertanto, di voler ritenere nulla la precedente bozza.

IL CAPO DELLA SEGRETERIA



GDAP-0312316-2007

PU-GDAP-1a00-12/10/2007-0312316-2007



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
IL CAPO DIPARTIMENTO

Ai Vice Capi Dipartimento

Al Direttore Generale dei Detenuti e del Trattamento

Al Direttore Generale delle Risorse Materiali, dei Beni e dei Servizi

Al Direttore Generale dell'Esecuzione Penale Esterna

Al Direttore dell'Ufficio per l'Attività Ispettiva e del Controllo

e. p.c.

Al Sig. Sottosegretario prof. Luigi Manconi

Alla Direzione Generale del Personale e della Formazione

Alla Direzione Generale per il Bilancio e della Contabilità

All'Istituto Superiore di Studi Penitenziari

-sede-

Oggetto: Monitoraggio dello stato di attuazione del Regolamento Penitenziario (D.P.R n.230 del 30 giugno 2000): primi riscontri ed iniziative conseguenti.

1. Considerazioni preliminari.

Con nota in data 27.5.07 si è richiesta alle Direzioni Generali in indirizzo un'analisi dello stato di attuazione del Regolamento Penitenziario (D.P.R n.230 del 30 giugno 2000). Si è infatti rilevato che, decorsi sette anni dall'entrata in vigore dell'attuale Regolamento Penitenziario, risulta piu' che mai necessaria l'analisi dello stato della relativa attuazione, dal punto di vista trattamentale e dell'esecuzione esterna, oltre che da quello strettamente logistico, essendo evidente la precarietà della positiva situazione in atto, conseguita al provvedimento d' indulto, tenuto conto del rapido trend di crescita della popolazione carceraria, tale da non consentire piu' l'inseguimento delle emergenze di volta in volta alternativamente proposte da situazioni di degrado, magari apprezzate nella rispettiva entità solo in relazione a negative casualità.

Irripetibile, quanto precaria, essendo la positiva situazione, si è ritenuto doveroso abbracciare senza esitazioni- come già anticipato nella citata nota- una prospettiva nella quale vitto, igiene, pulizia, trasparenza, diritto alla salute, servizi culturali e



Ministero della Giustizia

cura per le difficoltà delle fasce più deboli dei detenuti, siano posti come priorità assoluta.

Premessa del raggiungimento dello scopo è la conoscenza dei risultati dell'Amministrazione nel settore, nella prospettiva della successiva individuazione di priorità e dell'approntamento di piani di contrasto, equilibratamente strutturati sulla base di ragionevoli previsioni, sia al fine di un concreto intervento nell'ambito delle attuali possibilità, quantomeno a garanzia di un costante e preciso controllo della destinazione delle disponibilità alle finalità prioritarie, sia in vista di un più puntuale sollecito di uno sforzo di corale sostegno esterno.

E ciò, in piena coerenza con i piani operativi già chiaramente in atto.

La realizzazione di migliori condizioni di vita carceraria nonché dell'efficienza produttiva di una strategia di recupero nell'ambito delle finalità rieducative della pena (inserito nel più ampio, ed imminente, approfondimento della generale tematica della vivibilità degli istituti penitenziari, anche da parte degli operatori del settore) non è infatti - non può che essere - che il fine diretto, concreto ed immediato, del piano di sicurezza che questa Amministrazione sta evidentemente realizzando - unitamente a quello concernente il piano amministrativo e finanziario - attraverso vari versanti (disciplina delle funzioni di polizia giudiziaria, previsione dell'impiego della polizia penitenziaria nell'esecuzione penale esterna, disciplina, in itinere, delle funzioni ausiliarie, approfondimento operativo della sicurezza degli istituti penitenziari, elaborazione di contributi, de iure condendo, in materia di realizzazione di banca dati del DNA della popolazione detenuta e di riforma dell'art. 41 bis).

Ciò in piena coerenza con la risalente ma attuale direttrice per cui "La sicurezza non è soltanto uno scopo ma è anche il mezzo per conseguire lo scopo del trattamento rieducativo. E, a sua volta, il trattamento rieducativo illumina la sicurezza, dandole contenuti di civiltà ed umanità, e la accresce, poiché la persuasione, rendendo la forza meno brutale, la rende più forte" (Circolare D.A.P. n. 3337-5787 del 7 febbraio 1992).

Tali capisaldi quest'Amministrazione persegue in concreto, potendo fruire non soltanto del conforme orientamento e supporto del Ministro della Giustizia, ma anche di ben preciso conforto normativo sopravvenuto nell'ambito del vigente Regolamento.

Va in tal senso considerata la divergenza fra il testo dell'art. 2 del previgente regolamento ("La sicurezza, l'ordine e la disciplina negli istituti penitenziari costituiscono la condizione per la realizzazione delle finalità del trattamento dei detenuti e degli internati") ed il testo dello stesso articolo del Regolamento vigente, per cui "L'ordine e la disciplina negli istituti penitenziari garantiscono la sicurezza



Ministero della Giustizia

che costituisce la condizione per la realizzazione delle finalità del trattamento dei detenuti e degli internati”.

Ed infatti nella vigente norma- a differenza della prima- ordine e disciplina non costituiscono valori autonomi rispetto alla sicurezza; cosicché è scongiurato il pericolo che l'applicazione di ordine e disciplina fruisca, rispetto alla stessa, di un sovradimensionamento, che risulterebbe funzionale alla mera affermazione del principio di autorità.

Ne consegue che l'orientamento teleologico di ordine e disciplina verso la sola attuazione della sicurezza, in linea con il Regolamento, ne escluda ambiti applicativi funzionali all'affermazione di un astratto, verticale principio (quello di autorità) individuandone invece la giustificazione nei piu' precisi ambiti di un valore concreto e multipolare (la sicurezza) ambiti a propria volta calibrati sulle esigenze di trattamento dei detenuti e degli internati- il che comporta che queste ultime si pongano su di un piano tendenzialmente paritario rispetto alle esigenze di sicurezza.

D'altra parte un sistema di rispetto delle regole da parte di tutti (anche del Regolamento da parte dell'Amministrazione) ponendosi in alternativa rispetto alla mera affermazione del principio di autorità, è il primo passo verso la percezione di legalità e sicurezza come valori condivisi; il successivo sviluppo essendo poi costituito dalla percezione del positivo impatto delle limitazioni imposte dalla sicurezza sul benessere e sull'ordinato e sereno svolgersi delle relazioni umane (tali anche quelle fra ristretti ed Amministrazione).

Risulta quindi evidente che il rispetto di detti passaggi sia lo strumento essenziale perché l'azione di recupero, basata non solo sulla contingente temibilità della sanzione, ma anche sulla solida comprensione del valore etico del rispetto della legalità, sia effettiva e duratura.

Effettuata tale analisi, volta alla delineazione del principio per cui non possa esservi rieducazione senza una costante vigilanza sulla sicurezza penitenziaria ed essendo già approntati i primi interventi sul piano della sicurezza, è giunto dunque il momento di approfondire, con piu' ampio respiro, le tematiche connesse alle condizioni di detenzione ed al trattamento, con particolare riferimento allo stato di attuazione del regolamento penitenziario, partendo dalla verifica degli esiti del monitoraggio recentemente disposto.

2. Oggetto e primi esiti del monitoraggio.

Acquisito il contributo informativo fornito dalle articolazioni di questo Dipartimento(D.G. dei Detenuti e del Trattamento, D.G. delle Risorse Materiali, dei Beni e dei Servizi, l'Ufficio per l'Attività Ispettiva e del Controllo, la Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna, con il coordinamento del v.c.d. dr.



Ministero della Giustizia

D'Alterio) le relative emergenze possono ora essere esaminate, tenendo conto della circostanza che le esigenze informative, dovendo indirizzarsi non solo verso gli ambienti detentivi ed i locali destinati ai servizi ma anche verso la materia trattamentale e le disposizioni innovative di norme già contenute nel Regolamento previgente (come sottolineato anche dal Sottosegretario prof. Luigi Manconi in recente nota) coinvolgono previsioni di massimo spicco del vigente Regolamento, in quanto ricollegabili ai seguenti capisaldi.

a) Rispetto dei diritti di libertà compatibili con il regime detentivo.

Il principio comporta l' esercizio, da parte dei ristretti, di tutte le libertà, non solo costituzionalmente protette, prescindenti dalle esigenze di esecuzione della pena o della custodia in carcere; ne consegue che anche le modalità attuative di limitazioni effettivamente connesse all'esecuzione della pena detentiva debbano essere applicate evitando modalità gratuitamente afflittive.

b) Applicazione di modelli detentivi rispettosi della dignità e personalità dei ristretti, con riferimento alle strutture ed alle condizioni di custodia, idonei a garantire un adeguato livello di benessere psicofisico, anche in funzione di fruttuosi interventi trattamentali.

c) Consolidazione dei presupposti dell'attività trattamentale (esatta collocazione territoriale dei ristretti, effettiva disponibilità delle offerte trattamentali, maggiore incisività dell'azione degli operatori penitenziari).

Risulta dunque estremamente vasto il campo di analisi e di possibile intervento; è nondimeno chiaro tuttavia che il settore che acquisisce massima centralità, eminentemente, ma non solo, nell'ambito della seconda e terza prospettiva ora illustrate, sia quello logistico.

3. Gli adeguamenti sul piano logistico.

Costituiscono il campo d'intervento più impegnativo; ciò era ben noto al legislatore, che ha previsto una più ampia vacatio legis delle connesse disposizioni regolamentari.

La realizzazione delle previsioni di cui agli artt. 134 (Disposizioni relative ai servizi- collocazione dei servizi igienici in un vano annesso alla camera, dotazione di doccia e bidet-) e 135 (Disposizioni relative ai locali per confezione e consumazione del vitto) relative a categorie di interventi- rientranti nel settore sopra individuato sub lettera b) (Applicazione di modelli detentivi rispettosi della dignità e personalità dei ristretti., con riferimento alle strutture ed alle condizioni di custodia) è infatti prescritta entro cinque anni dall'entrata in vigore del Regolamento stesso, attraverso



Ministero della Giustizia

ristrutturazioni da attuarsi “ secondo gli interventi di edilizia penitenziaria resi possibili dalle disponibilità di bilancio”.

Trattasi di peculiare previsione normativa, in quanto volta all' indicazione di un termine massimo, e nel contempo introduttiva di una dissonante condizione, costituita dalle disponibilità di bilancio, subordinate al dettato della legge finanziaria; condizione pertanto idonea, ove non verificata- come in realtà accaduto- a deprivere il termine di ogni vincolatività, dal momento che, su altro versante, la stessa formulazione delle norme in argomento non attribuiva al settore rango di priorità nella programmazione economico- finanziaria dello Stato.

Ne è conseguito un trend decrescente degli stanziamenti per l'edilizia penitenziaria e l'assenza di specifiche destinazioni degli stessi allo scopo in argomento, con riferimento agli istituti preesistenti rispetto alle previsioni regolamentari; il dato, congiuntamente alla circostanza che nemmeno l'emanazione del D.P.R. 230/2000 sia stata accompagnata da una serie, neppure preliminare, di specifici stanziamenti, ha impedito l'adeguata attuazione, sotto detto profilo, del regolamento.

E' quindi mancata l'attuazione di interventi massicci su tutto il patrimonio edilizio esistente, tenuto anche conto della circostanza che i vertici dell'Amministrazione, nei primi anni dall'entrata in vigore del Regolamento, dovettero sospendere, di necessità in ragione del sovraffollamento, l'esecuzione di interventi nelle sezioni detentive, quando comportanti, per l'attuazione, la chiusura delle stesse (cfr. in tal senso nota D.G. delle Risorse Materiali, dei Beni e dei Servizi in data 4.7.2007 n. 005246).

Peraltro l'adeguamento dei servizi igienici, oltre a comportare la temporanea chiusura, parziale o totale, delle sezioni detentive interessate all'espletamento dei lavori, comporta altresì la perdita di posti detentivi per la necessità di destinare una cella su tre a nuovi servizi igienici (cfr. nota cit.).

Emerge quindi, quale difficoltà non eludibile, e di ostacolo persino ad un'azione di medio-basso profilo, seppur di costante implementazione, quale le emergenze finanziarie dovrebbero suggerire, che ogni intervento finalizzato all'adeguamento, sotto tale prospettiva, delle strutture penitenziarie rispetto alle previsioni regolamentari, debba comportare la realizzazione di nuovi padiglioni detentivi all'interno degli istituti esistenti, ove non si intenda annullare, con il sovraffollamento, i benefici che si intendono perseguire.

D'altra parte, proprio il sovraffollamento, già iniziato dopo i benefici effetti del provvedimento d'indulto, insieme alla vetustà di molte delle strutture detentive, alcune delle quali in situazione di effettivo degrado, pregiudica, in molti casi, le condizioni igieniche delle strutture penitenziarie. Il dato è ben illustrato dall'Ufficio Ispettivo di questo Dipartimento, in adempimento delle richieste di cui alla citata nota 27.5.07 che evidenzia inoltre come non siano uniformemente e completamente garantite le disposizioni riguardanti l'aerazione e l'illuminazione dei locali (artt. 6 e



Ministero della Giustizia

7); nella stragrande maggioranza dei casi le docce sono ubicate nelle sezioni e non nelle camere detentive, fatta eccezione per alcuni reparti recentemente ristrutturati; inesistenti- e ciò costituisce una costante esposizione a pericolo della salute dei ristretti- i reparti per non fumatori.

Da ciò, la ribadita esigenza di calibrare gli interventi alle due opposte esigenze (ricettività ed adeguamento alle condizioni di detenzione regolamentari) previa precisa verifica dello stato di attuazione del regolamento penitenziario, dal momento che la pochezza dei mezzi a disposizione ne impone l'oculato e mirato impiego, tramite scelte effettuate sulla base di una panoramica completa del patrimonio logistico nazionale.

Funzionale alle previsioni programmatiche, oltre che alla specifica esigenza informativa di cui all'oggetto, è quindi il preciso monitoraggio disposto tramite la Direzione Generale delle Risorse Materiali, dei Beni e dei Servizi, in linea con la richiesta avanzata dallo scrivente in data 27.5.2007.

Allo scopo è stata predisposta ed inoltrata a tutti i Provveditorati scheda informativa volta all'acquisizione di specifici dati concernenti:

- a) Le già richiamate condizioni igieniche e di illuminazione dei locali (art. 6) con la richiesta di indicazioni specifiche relative ai co. 2 (passaggio diretto di luce ed aria naturale) co. 3 (modalità di attivazione della luce artificiale) co. 7 (camere per non fumatori);
- b) I servizi igienici (art. 7) con riferimento ai co. 1 (collocazione dei vani rispetto alla camera) co. 2 e 3 (disponibilità di acqua calda e doccia);
- c) L'adeguamento delle sale colloqui (art. 37 co. 5);
- d) La disponibilità di asili nido (art. 19 co. 5).

Gli esiti di tale monitoraggio sono i seguenti.

L'attuazione del Regolamento penitenziario, con riferimento alle caratteristiche delle camere detentive, supera di stretta misura il 16% (totale delle camere detentive, a livello nazionale, n. 28.828; di queste ultime risultano adeguate al Regolamento penitenziario n. 4763). Sono in via di adeguamento, attraverso ristrutturazioni o nuove costruzioni, n. 1753 camere detentive.

L'attuazione del Regolamento, con riferimento alle sale colloqui, supera il 50% (totale sale colloqui prive di mezzi divisorii: 272 su 530). Il numero totale degli asili nido è 37.

Di tali dati si terrà debito conto nelle prossime programmazioni di spesa e nella enucleazione, in tutte le sedi, delle esigenze di finanziamento del Dipartimento, pur nella realistica consapevolezza che il completo adeguamento richiederebbe allo stato l'investimento della somma approssimativa di euro 400.000.000 (cfr. nota 4.7.07, Direzione Generale delle Risorse, dei Beni e dei Servizi dell'Amministrazione).



Ministero della Giustizia

Su tali premesse, lo sforzo dell'Amministrazione deve comunque procedere, nei limiti dell'attività di mera ristrutturazione per la quale è competente, con rinnovata attenzione e nei termini concordati con la D.G. delle Risorse materiali, dei Beni e dei Servizi, agli adeguamenti logistici possibili nell'anno in corso, afferenti direttamente o indirettamente all'attuazione del Regolamento penitenziario, definitivamente delineati al principio del decorso mese, come di seguito illustrato.

1) Provveditorato Abruzzo-Molise: Ristrutturazioni presso la C.C. Pescara con adeguamento al D.P.R. 230/2000 e recupero di n. 150 posti detentivi; lavori per l'importo di euro 2.500.000;

2) Provveditorato Basilicata: adeguamento sala colloqui detenuti al D.P.R. 230/2000 e servizi igienici del personale; lavori per l'importo di euro 381.500;

3) Provveditorato Calabria: C.C. Paola: ristrutturazione ed adeguamento al DPR 230/2000 con recupero di n. 40 posti detentivi, per l'importo di euro 600.000.

4) Provveditorato Lazio: completamento della ristrutturazione della IV sezione dell'istituto penitenziario Regina Coeli con adeguamento al D.P.R. 230/2000 con recupero n.100 posti detentivi per l'importo di euro 3.200.000;

5) Provveditorato Lombardia C.C. Milano Opera: lavori di ristrutturazione di un reparto detentivo con adeguamento al D.P.R. 230/2000-2^ lotto di 6, per l'importo di 1.500.000;

6) Provveditorato Puglia, C.C. Bari: Ristrutturazione 2^ sezione ed adeguamento al D.P.R. 230/2000, per l'importo di euro 3.350.000.

7) Provveditorato Sardegna, CC. Nuoro: lavori di ristrutturazione generale ed adeguamento al D.P.R. 230/2000, 1^ lotto, per l'importo di euro 2.400.000.

8) Provveditorato Triveneto, C.C. Padova: Ristrutturazione sezioni detentive con adeguamento al D.P.R. 230/2000, con recupero n. 150 posti detentivi, per l'importo di euro 4.750.000.

L'importo complessivo destinato, in varia misura, all'attuazione del Regolamento 230/2000, è pertanto di euro 7.981.500.

A seguito di ulteriore stanziamento di euro 55.450.000 successivamente ottenuto, in aggiunta all'originaria somma di euro 43.681.662.00, è stato poi possibile disporre nuovi lavori relativi alla realizzazione di n. 4 padiglioni detentivi, da 200 posti ciascuno, presso gli istituti penitenziari di Agrigento, Carinola, Cremona e Terni, con conseguente creazione di n. 1460 nuovi posti (adeguati ab origine al regolamento) e l'adeguamento regolamentare di n. 720 posti, già esistenti (cfr., per questo ed ulteriori interventi programmati, nella stessa linea, la nota della Direzione Generale delle Risorse Materiali, dei Beni e dei Servizi data 1.8.07).

Per il prossimo mese di febbraio è poi prevista l'ultimazione di un nuovo padiglione detentivo, per n. 350 posti, presso la C.C. Milano Bollate; inoltre sono stati



Ministero della Giustizia

recentemente appaltati i lavori di realizzazione di n. 3 nuovi padiglioni, di 200 posti ciascuno, presso i penitenziari di Avellino, Cuneo e Velletri.

Con finanziamenti già disponibili saranno poi appaltati entro il corrente esercizio i lavori di costruzione di 3 nuovi padiglioni, di 300 posti ciascuno, presso gli istituti di Catanzaro, Palermo Pagliarelli e S.M. Capua Vetere. Se lo consentiranno le disponibilità finanziarie per gli anni 2008-2009, le priorità già evidenziate potrebbero consentire la realizzazione in detti anni di n. 8 nuovi padiglioni presso 8 ulteriori istituti.

Si tratta, come si vede, di uno sforzo che non può definirsi modesto, a fronte delle ridotte disponibilità economiche, in relazione al quale va ovviamente disposto ogni controllo finalizzato alla verifica dei contenuti e dell'ampiezza degli adeguamenti al Regolamento Penitenziario, nel rispetto degli intenti dichiarati nella programmazione degli interventi; a tale scopo, ed anche al fine di verificare lo stato di avanzamento dei lavori e la programmazione di successivi interventi nella stessa linea, è necessaria l'adozione di nuovi strumenti informatici (cfr. infra, sub n. IX).

4. Gli adeguamenti sul piano trattamentale e delle condizioni di vita penitenziaria.

In tale settore, la divergenza fra ambiti prescrittivi ed attuativi si realizza anche in relazione agli incompleti margini di attuazione in sede periferica delle direttive e circolari emanate in sede centrale.

Se infatti sul piano centrale esauriente appare la disciplina della tematica nell'ambito delle Direzioni Generali di questo Dipartimento, presupponente essenzialmente un'attività di coordinamento e studio, in raccordo costante con le componenti territoriali, le sedi periferiche scontano spesso ritardi attuativi, dovuti anche alle difficoltà finanziarie incontrate sul concreto piano operativo.

Con particolare riferimento agli aspetti del vigente Regolamento, afferenti alle condizioni di detenzione ed al trattamento, ci si riporta all'allegato elaborato dalla Direzione Generale Detenuti e Trattamento nel quale, in parallelo all'articolato regolamentare, sono riportati gli estremi delle rispettive circolari attuative, non solo spazianti nei diretti ambiti del regolamento, ma anche avanzate rispetto alle sue stesse previsioni.

Fra le numerose direttive e circolari in tal senso sintomatiche preme evidenziare, quali piu' recenti, e di maggiore impatto, oltre che di avanzata tutela di soggetti deboli, la lettera Circolare DGDT 6 giugno 2007 , n. 10181045 ("I detenuti provenienti dalla libertà ; regole di accoglienza. Linee di indirizzo") ricollegabile alla previsioni di cui all'art. 27 in tema di osservazione della personalità, con la quale viene garantito al soggetto non aduso all'esperienza detentiva un ingresso graduale



Ministero della Giustizia

nella comunità carceraria, ed alle relative restrizioni, accompagnato da peculiare sostegno psicologico, e dalla complessa attività dell'istituendo "staff di accoglienza multidisciplinare", nonché la circolare 7.8.2007, n.0249034-2007, relativa al trattamento dei detenuti extracomunitari, con particolare riferimento alle esigenze di restrizione in istituti prossimi alle rispettive rappresentanze consolari nonché di tempestività di identificazione, ai fini della riduzione ovvero esclusione del transito in centri temporanei di permanenza.

In parallelo, la D.G. Esecuzione penale esterna, in adempimento delle linee direttrici dalla stessa stabilite con circolare del 4.9.02, n. 379765 ("Misure di attenzione alla popolazione detenuta") ha proceduto ad individuare gli standard del lavoro di indagine degli Uepe, al fine di fornire alla magistratura di sorveglianza ed agli istituti penitenziari che richiedono la collaborazione degli uffici, la massima completezza nella raccolta delle informazioni necessarie nel procedimento di sorveglianza e nell'attività di osservazione della personalità dei condannati.

Nella stessa logica, ed ancora a puro titolo esemplificativo rispetto al costante sforzo di coordinamento profuso in entrambi i settori trattamentali, va vista la circolare n. 018503 del 17.5.2004 ("Disposizioni per l'attuazione del piano esecutivo d'azione 2003, finalizzato al miglioramento della qualità del lavoro quanto concerne l'indagine sociale nell'esecuzione penale esterna"); si richiama, per una più compiuta illustrazione, la nota della D.G. E.P.E. in data 3.8.2007.

E' pertanto chiaro che gli impegnativi compiti di coordinamento svolti a livello centrale non presentano ritardi, né momenti di inadeguatezza rispetto all'esigenza di assicurare la piena applicazione del Regolamento; di più, appaiono in linea con una meritoria interpretazione evolutiva dei relativi capisaldi.

Diversa, di necessità, la situazione rilevabile sul piano periferico, che risente invece, ed in termini ovvi, delle difficoltà finanziarie già illustrate, in varia misura indubbiamente limitative anche sul piano trattamentale ed esistenziale, oltre che su quello logistico.

In sofferenza è quindi in varia misura il settore riportabile al capo secondo del D.P.R. 30 giugno 2000, contenente le disposizioni riguardanti le condizioni generali di vita della popolazione detenuta e l'adeguamento delle zone detentive ad essa destinate (cfr. nota dell'Ufficio Ispettivo di riscontro a richiesta in data 27.5.07).

Anche le disposizioni in materia trattamentale, in divergenza rispetto alle circolari sopra illustrate, non sono uniformemente rispettate.

Il termine di nove mesi previsti per la redazione del programma individualizzato di trattamento (art. 27) è rispettato laddove l'organico del personale educativo sia adeguato; com'è noto, invece, nella maggioranza dei casi, questo è largamente al di sotto di quello previsto.



Ministero della Giustizia

Parimenti notorio è altresì il dato della carenza di educatori in organico, incidente sensibilmente sulle attività di osservazione e di trattamento individualizzato, in termini da provocare periodi di interruzione della continuità degli incontri detenuto-educatore, talvolta anche di considerevole durata.

La carenza sfiora infatti il 50% dell'organico (come comunicato dal Direttore Generale del Personale e Formazione, su una previsione di organico di 1376 educatori ne sono in servizio solo 668).

In parallelo, in molti istituti non è regolarmente funzionante – in alcuni casi non risulta istituita – la Commissione per l'ammissione al lavoro dei detenuti (**art. 20**).

Il lavoro, principale cardine del trattamento, la cui obbligatorietà è espressamente sancita sia dall'Ordinamento Penitenziario che dal relativo Regolamento di Esecuzione (**art. 50**), costituisce un privilegio di pochi, a causa delle limitate risorse annualmente rese disponibili sul relativo capitolo di bilancio.

Fatta eccezione per alcune isole felici ravvisabili prevalentemente nell'Italia settentrionale – traenti origine da territori tradizionalmente più sensibili o ricchi di risorse ed in particolare fruenti dell'intervento determinante di cooperative ed enti esterni, la tipologia del lavoro è poi- e rimane- essenzialmente di tipo "domestico".

Con riferimento all'assegnazione dei detenuti (**artt. 30, 31 e 32**) a causa della mancanza di spazi conseguente al sovraffollamento degli Istituti, persistono difficoltà di completa realizzazione della separazione dei detenuti giudicabili da quelli definitivi, che costituisce tuttavia la regola; parimenti, la c.d. "regionalizzazione" dell'assegnazione resta parzialmente inattuata, risultando rispettata per i detenuti giudicabili a disposizione dell'Autorità Giudiziaria; per i condannati il criterio della territorializzazione delle pena non trova costante applicazione.

Anche l'attuazione dell'assistenza sanitaria (**art. 17**) risulta eterogenea, risentendo dagli accordi intrapresi a livello locale tra i Provveditorati e le Regioni e dalle Direzioni degli Istituti con le A.S.L., tali talvolta da rendere incisivo il contributo da parte del S.S.N. e talora, invece, da rendere preponderante la maggiore o minore incisività di quest'Amministrazione.

Anche riguardo ai detenuti tossicodipendenti, se i S.E.R.T. sono costituiti su tutto il territorio nazionale, tuttavia la situazione varia a seconda delle sensibilità dimostrata dalle singole A.S.L.

E' infine risultato, all'esito di recente monitoraggio, che il regolamento interno dell'istituto (art. 36) base per la realizzazione del trattamento individualizzato del detenuto (co.2) non sia stato predisposto in diversi istituti penitenziari.

Eppure il Dipartimento ha provveduto sin dall'anno 2003 (v. Circolare Ufficio Studi prot. n. 627698-2/11 del 23 marzo 2003) alla predisposizione di un "Nuovo schema di regolamento interno-tipo per gli istituti penitenziari" calibrato sulle previsioni del



Ministero della Giustizia

vigente Regolamento penitenziario, nonché alla emanazione di successiva circolare "Ufficio Studi n. 3505/5955 del 13 agosto 1999".

Trattasi infatti di adempimento assolutamente necessario, com'è necessaria una tendenziale omologazione dei modelli; è noto quanto le prescrizioni regolamentari incidano sui contenuti e ritmi dello stato di detenzione e degli spazi trattamentali, il che rende il detenuto estremamente sensibile al mutamento, per lui ingiustificato, delle abitudini contratte ed ovviamente a limitazioni di libertà ulteriori rispetto a quelle patite in detenzioni in diversi istituti; tale mutamento, se accompagnato anche da una riduzione delle attività trattamentali, può essere estremamente deleterio per le possibilità di recupero.

5. Conclusioni

Emerge con chiarezza, da questa prima verifica, che le prospettive di completa attuazione del regolamento penitenziario, dal punto di vista logistico e trattamentale, non siano di agevole e pronta definizione.

Deve nondimeno rilevarsi l'urgenza di un piano programmatico che possa consentire di porre la tematica alla costante attenzione dell'azione coordinata di tutte le componenti del Dipartimento, e nel contempo delle Istituzioni che ne devono supportare l'azione, nella consapevolezza che la crucialità della presente contingenza temporale ed operativa, unitamente al tempo decorso ed alla stabilizzazione, allo stato in atto, delle negative contingenze finanziarie, non consentano ulteriori rinvii.

Vanno contestualmente definiti meccanismi di stabile verifica ed impulso in materia, attraverso direttive intese alla realizzazione delle priorità individuate, con le modalità operative di seguito illustrate.

I) Costante verifica degli stadi di attuazione del Regolamento, con aggiornamento degli stessi su base quantomeno semestrale, anche con particolare riferimento agli aspetti trattamentali (in particolare al lavoro penitenziario) ed all'esecuzione penale esterna, al fine della diffusione delle buoni prassi già operative in realtà di eccellenza presenti sul territorio.

E' infatti indispensabile disporre di un costante aggiornamento circa le situazioni sul piano decentrato, in relazione ai termini di concreta applicazione delle direttive promananti da questo Dipartimento, con riferimento ai quali, allo stato, sono stati tempestivamente in grado di fornire un primo riscontro la D.G. delle Risorse materiali, dei Beni e Servizi dell'Amministrazione, e l'Ufficio Ispettivo.

In tale prospettiva, priorità verrà attribuita alle garanzie verso i soggetti deboli, attraverso la verifica dell'attuazione delle circolari concernenti le Regole di



Ministero della Giustizia

accoglienza dei detenuti provenienti dalla libertà, l'identificazione e traduzione dei detenuti extracomunitari e la protezione dei detenuti da atti di violenza ed autolesionismo, con la possibile conseguente delineazione di nuovi protocolli operativi.

II) Sul piano piu' strettamente logistico, enucleazione di priorità su duplice crinale d'intervento, l'uno articolato sui singoli Istituti, le cui concrete peculiarità ne impongano la specifica valutazione, l'altro su livelli d'azione di rango nazionale, in entrambi i casi approntando generali piani di fattibilità a medio e lungo termine, considerando, in particolare, nell'ambito dei livelli di rango nazionale, l'esigenza di programmazione dell'adeguamento delle sale colloqui al Regolamento penitenziario e di analoghi aspetti logistici.

Nella prospettiva del necessario bilanciamento ponderato di oneri e benefici si staglia infatti, dal lato dei benefici (intesi ovviamente in termini di vivibilità degli istituti penitenziari) la notevole valenza dell'adempimento, tale da consentire una piu' adeguata tutela degli affetti familiari e da sollevare nel contempo dall'onere di negative condizioni ambientali soggetti, quali i congiunti del detenuto, estranei alla realtà penitenziaria; dal lato opposto, lo stato di avanzamento dell'adeguamento e la possibilità concreta di intervenire nello specifico settore con incidenza inferiore, se non nulla, sulla ricettività degli istituti, rispetto ad altre tipologie di ristrutturazione.

III) Formulazione di un modulo di inchiesta amministrativa, nel quale, in linea con l'attenzione già mostrata dall'Ufficio Ispettivo per il settore, tutti gli accertamenti e valutazioni, in ordine agli aspetti di carattere trattamentale e logistico, connessi direttamente all'attuazione del regolamento penitenziario, siano oggetto, oltre che di specifica analisi nell'ambito dei diversi settori di accertamento, anche di sinottica valutazione in specifica voce riferita all'attuazione del Regolamento penitenziario.

IV) Specifico e separato orientamento delle successive prescrizioni ispettive nei riguardi del settore di intervento in esame.

V) Consultazione preventiva da parte dell'Ufficio Ispettivo, rispetto all'attuazione del punto IV nei casi all'attenzione, delle Direzioni (Generali presso il Dap e Penitenziarie presso gli istituti) al fine dell'approntamento di un programma di attuazione delle stesse, nei termini possibili, concordato con le Direzioni stesse.

VI) Cura dell'adempimento, da parte degli Istituti interessati, della predisposizione di bozza di regolamento interno e dei connessi aspetti attuativi.

VII) Impulso al rispetto del termine di nove mesi per la redazione del programma individualizzato di trattamento.

VIII) Sollecito della nomina della Commissione di ammissione al lavoro.



Ministero della Giustizia

IX) Realizzazione e costante alimentazione di una Banca dati afferente l'attuazione del Regolamento, nella quale ordinatamente riversare il flusso aggiornato delle informazioni in merito all'oggetto.

X) Indizione di riunione quadrimestrale fra le componenti interessate del Dipartimento, per la verifica dello stato di avanzamento della transizione alla nuova realtà penitenziaria prescritta dal vigente regolamento.

Nei sensi di cui ai punti sopra illustrati vorranno gli Uffici e Direzioni Generali in indirizzo attivarsi, con il coordinamento del V.C.D. dr. D'Alterio.

Roma

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO
Ettore FERRARA

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ettore Ferrara', written over the printed name.