



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

Circ. 3620/6070

PU 0245763/2009
del 6/7/2009

Ai Sigg.
Provveditori Regionali
LORO SEDI -

Oggetto: Avvento della stagione estiva e conseguenti difficoltà derivanti dalla condizione di generale sovraffollamento del sistema penitenziario. Tutela della salute e della vita delle persone detenute o internate.

Gli Istituti Penitenziari, sottoposti alla forte pressione della ormai nota generale condizione di sovraffollamento, stanno attraversando una fase altamente critica in cui gli aspetti di maggiore preoccupazione attengono, oltre che alla capacità di tenuta del sistema – che ricomprende il mantenimento dell'ordine e della sicurezza – anche all'adeguatezza delle risposte e degli



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

strumenti di cui si dispone per garantire la prevenzione dei rischi per la salute e la vita dei ristretti.

Come è inevitabile, l'irreversibile aumento della popolazione detenuta finisce con l'accentuare alcuni fattori critici che ostacolano il conseguimento degli obiettivi istituzionali del sistema. In chiave esemplificativa, basti considerare il nodo delle carenze di organico, nei differenti ruoli del Corpo, che affligge vari Reparti di Polizia Penitenziaria nella Penisola ovvero la riduzione di risorse finanziarie nella gestione dei bilanci degli Istituti e degli Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna o, ancora, le problematiche correlate al completamento del difficile processo di transito della medicina penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale.

Ad onor del vero, non tutti gli elementi di vulnerabilità dipendono da fattori di natura, per così dire, "quantitativa". Come sottolineato nella nota prot. n. GDAP-0363643-2007 del 22.11.07, l'efficacia e l'efficienza dell'azione rivolta al conseguimento degli obiettivi istituzionali, imperniati sul mantenimento della sicurezza e sulla garanzia di idonei livelli di trattamento, dipende anche da fattori "qualitativi", le cui eventuali inadeguatezze *"non possono essere dissimulate dietro la carenza degli organici"*. Correttamente, quindi, le superiori direttive pongono l'accento sull'esigenza di una *"nuova organizzazione del lavoro"*, quale condizione indispensabile per *"migliorare il senso professionale e di responsabilità dei singoli operatori"*. Considerazioni, queste ultime, che rinviano ad approfondite verifiche sul grado di radicamento negli Istituti e negli Uffici della cultura professionale e del modello operativo



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

basati sul lavoro di gruppo per obiettivi in chiave progettuale e multidisciplinare ¹, senza trascurare, con specifico riguardo alle Aree della sicurezza, un controllo sulle modalità di attuazione dell'art. 33 d.P.R. n. 82/99 che prevede la strutturazione di tali Aree in unità operative, con programmazione e gestione decentrata dei servizi di polizia penitenziaria.

La condizione di generalizzato sovraffollamento che interessa ormai l'intero territorio nazionale sta determinando l'esaurimento degli spazi allocativi. Si è passati infatti nel giro di un anno e mezzo, dai circa 38.000 ristretti dell'agosto 2006 alle oltre 63.000 presenze attuali, vanificando totalmente i consistenti benefici raggiunti a seguito della emanazione della legge 31 luglio 2006, n. 241, sulla concessione dell'indulto. Per fronteggiare tale emergenza si prospetta quanto mai necessario un intervento dei Sigg. Provveditori teso ad individuare degli spazi detentivi a gestione "aperta" - con limitate ricadute quindi sul contingente da impiegare per il controllo e la sicurezza - cui assegnare detenuti di minore pericolosità, da individuarsi secondo alcuni criteri oggettivi (fine pena inferiore ai due anni, assenza di precedenti disciplinari, buone condizioni psico fisiche, pregressa adesione al programma di trattamento). Con tale manovra sarebbe possibile, dopo avere individuato le idonee strutture in ambito provveditoriale, compensare nelle stesse i minori spazi destinati alle camere di detenzione - da convertire in

¹ Per un approfondimento metodologico si rimanda, fra l'altro, alle direttive di fondo già impartite da questo Dipartimento con Circolare n. 3593/6043 del 09.10.03 sulle "Aree educative degli istituti".



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

camere di mero pernottamento - con la permanenza all'aperto protratta nel corso della giornata e con una offerta trattamentale più robusta (aumento dei colloqui nei limiti consentiti dall'ordinamento penitenziario, maggiori occasioni di trattamento e di intrattenimento).

Sempre al fine di realizzare una migliore gestione degli spazi detentivi, i Sigg. Provveditori potranno, previa interlocuzione con il competente ufficio di questo Dipartimento, valutare l'opportunità di aumentare, laddove possibile, l'attuale ricettività delle camere detentive destinate ai detenuti ascritti al circuito A.S.3., equiparandola a quella prevista per la corrispondente realtà della media sicurezza. Tale operazione sarà valutata tenendo ben presente le finalità di prevenzione perseguite dal circuito, e solo laddove le previste separazioni siano, di fatto, superate dalla fruizione di momenti di socialità, quali i passeggi, in comune. Una volta che si sia determinata, a causa del sovraffollamento, una condizione di passeggio comune, sarà inutile mantenere per i medesimi detenuti all'interno delle camere detentive del medesimo istituto limiti di presenza diversi per comuni ed AS.

Per quanto precede, con l'avvento dei mesi più caldi e del serio rischio che il sovraffollamento incrementi le tipiche criticità della stagione estiva, è opportuno che le SS.LL. sensibilizzino le Direzioni degli Istituti e degli Uffici affinché non sia trascurato ogni intervento realisticamente attuabile per migliorare la qualità e l'efficacia delle strategie indirizzate al conseguimento degli obiettivi istituzionali, primo fra tutti, richiamandosi le direttive di cui alla Circolare D.A.P. n. 2844 del 17.06.97 (specificamente interessata alle citate



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

problematiche stagionali)², la “tutela della vita e della salute delle persone detenute”.

In primo luogo, occorre accertare che tutte le Direzioni degli Istituti, con organici provvedimenti, abbiano regolamentato il “servizio di accoglienza” e l’operatività dello Staff Multidisciplinare, gruppo di lavoro introdotto dalla Lettera Circolare prot. n. GDAP-0181045 del 08/06/2007 (per i nuovi giunti

² Si veda la parte che richiama i Sigg. Provveditori regionali dell’A.P. a “sensibilizzare le Direzioni degli istituti dipendenti ... in particolare sui seguenti adempimenti ed iniziative da attuarsi durante il periodo estivo:

- 1) si dovrà assicurare, con particolare scrupolo ed attenzione, la costante erogazione e fruizione dell’acqua potabile, provvedendo con tempestività, nei casi di eventuale carenza idrica per cause di forza maggiore, ai necessari approvvigionamenti integrativi;
- 2) sarà accordato particolare favore alle richieste di acquisto di ghiaccio, in specie in quegli istituti dove non siano in funzione frigoriferi di sezione o nelle camere detentive;
- 3) sarà particolarmente curato e potenziato il servizio di fruizione dell’aria e dei “passeggi”, facendo presente al riguardo che nessuna asserita esigenza del personale potrà giustificare e comportare una eventuale contrazione del tempo destinato a detto servizio o il confinamento delle ore d’aria in orari particolarmente caldi ed afosi della giornata;
- 4) dovrà essere operato ogni sforzo al fine di aumentare, per quanto possibile e consentito, il tempo di permanenza dei detenuti e degli internati nelle aree e nei luoghi destinati ad attività sportive e ricreative;
- 5) saranno adottati tutti i provvedimenti che di volta in volta si renderanno indispensabili per evitare l’eccessivo riscaldamento delle celle (ad esempio l’apertura dei blindati, se necessario anche oltre l’orario normalmente consentito);
- 6) sarà evitata ogni eventuale riduzione dei giorni destinati ai colloqui settimanali con i familiari ed in generale ogni contrazione dei tempi complessivi del servizio colloqui;
- 7) si dovrà attentamente curare che non vi sia, per esigenze o motivi di carattere personale, una riduzione nella presenza complessiva degli operatori del servizio di sostegno psicologico e psichiatrico”.



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

dalla libertà) ed esteso a qualsiasi altro detenuto o internato a rischio auto-eterolesivo o suicidario dalla più recente Lettera Circolare prot. n. GDAP-0434312 del 18/12/2009.

Al riguardo non è superfluo evidenziare che l'efficacia dell'azione dello Staff implica la presa in carico dei soggetti ritenuti più problematici attraverso uno scrupoloso *screening* che eviti un eventuale livellamento verso l'alto del giudizio sul grado di pericolosità dei detenuti interessati³. Infatti, la tendenza ad incrementare senza esaustive motivazioni i soggetti in carico allo Staff, rischia inevitabilmente di "appiattare" l'intervento multidisciplinare e di ridurne l'efficacia.

Parallelamente, è necessario appurare che le stesse Direzioni abbiano disciplinato i cc.dd. "regimi di sorveglianza intensificata" (grande, grandissima, a vista) di tipo custodiale o medico-custodiale per una corretta gestione intramuraria dei fenomeni di pericolosità attiva/passiva, nelle more dell'eventuale chiamata in causa dello Staff Multidisciplinare.

La verifica dovrà estendersi ai contenuti delle misure previste in chiave cautelativa, le quali, ovviamente, non possono e non devono esaurirsi solo in una maggiore frequenza dei controlli della Custodia lungo le sezioni detentive

³ A tale proposito trova ancora attualità l'esortazione, contenuta nella Circolare D.A.P. n. 3245/5695 del 16.05.88 sul Servizio dei Nuovi Giunti, "a non livellare sistematicamente e senza motivazione verso l'alto l'indicazione del grado di rischio" nella stesura della scheda di rilevazione del medesimo, "perché ciò invaliderebbe i risultati dell'impegno dell'amministrazione".



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

o in altri ambienti interessati alla permanenza all'aperto o alla socialità dei ristretti.

La migliore efficacia dei singoli regimi, infatti, presuppone un'azione di impulso e di raccordo del Gruppo di Osservazione e Trattamento finalizzata alla predisposizione di piani di intervento in grado di attivare la Polizia Penitenziaria, gli operatori dell'area psico-socio-educativa, il personale sanitario e gli assistenti volontari per dar vita, in modo integrato e coordinato, ad idonee valutazioni nella scelta dell'ubicazione detentiva, ad utili approfondimenti dell'osservazione della personalità, a programmi mirati di tipo diagnostico-terapeutico (con eventuale coinvolgimento del Se.R.T.), alla intensificazione dell'opera di sostegno o di riabilitazione dei destinatari dei singoli regimi.

Come emerso nel passato, i disagi che la stagione estiva e le alte temperature producono all'interno delle sezioni detentive possono causare un aumento del rischio di atti autolesionistici e/o autosoppressivi. Di conseguenza, è opportuno verificare che tutte le Direzioni degli Istituti, con puntuali provvedimenti, abbiano recepito le direttive a suo tempo impartite da questo Dipartimento con note prot. n. GDAP-390173 del 14.11.08 e n. GDAP-403473 del 27.11.08 in materia di generi di cui è consentito il possesso, l'acquisto e la ricezione nonché dalla Direzione Generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi, a mezzo nota prot. n. GDAP-0188177 del 30.05.08, in materia di caratteristiche regolamentari dei fornellini in uso alla popolazione detenuta.



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

Le direzioni dovranno procedere ad un attento esame degli eventi critici che si verificano negli Istituti, tanto più se caratterizzati da alte percentuali di presenza di soggetti tossico/alcolodipendenti. Esso potrà mettere in evidenza il pericolo di intossicazioni dovute all'assunzione, da sole o mescolate a bevande alcoliche, di eccessive quantità di farmaci/psicofarmaci arbitrariamente accumulati e, talvolta trafficati, nelle sezioni detentive. Pertanto, in chiave di prevenzione di tale rischio specifico, è necessario che le SS.LL. verifichino se le Direzioni, specie attraverso i rapporti di collaborazione con le Aziende Sanitarie Locali di cui all'art. 7 del D.P.C.M. 1° aprile 2008, abbiano organicamente ed efficacemente disciplinato la delicata materia che concerne la distribuzione delle terapie ai detenuti pazienti, ivi compresa la somministrazione di farmaci sostitutivi (in particolare, il metadone) ai soggetti in carico al Se.R.T.

Fondamentale è che l'azione congiunta della Polizia Penitenziaria e degli altri operatori prevenga e, se necessario, reprima ogni condotta irregolare dei detenuti che miri ad ottenere con insistenza sovradosaggi rispetto a quelli prescritti, a pretendere giri suppletivi degli infermieri a seguito del mancato ritiro della terapia negli orari stabiliti, ad eludere sostanzialmente il controllo dell'assunzione della singola terapia in presenza del personale (si pensi ad atteggiamenti simulatori), a porre in essere fraudolenti tentativi di accumulo e di traffico di farmaci/psicofarmaci.

Pur nella prospettiva di una presumibile minore copertura dei posti di servizio di polizia penitenziaria, quale conseguenza dell'attuazione del piano



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

ferie estivo, non dovrà subentrare alcun abbassamento dei livelli di attenzione sia nel controllo dei familiari che accedono ai colloqui con i detenuti e gli internati che nella vigilanza di tali incontri, tanto più se collocati nell'ambito delle aree verdi. Dette cautele, unitamente alla possibilità di impiego anche saltuario di unità cinofile, rispondono alla prioritaria esigenza di prevenire l'introduzione negli Istituti di sostanze stupefacenti o di altri generi vietati. Obiettivo che, come insegna l'esperienza, presume un'efficace attività di osservazione e di approfondimento della conoscenza dei singoli detenuti e delle dinamiche di gruppo, insomma una vera e propria attività di *intelligence* all'interno dei vari circuiti, affidata, sotto la supervisione tecnica dei Comandanti di Reparto, all'acume, allo spirito di iniziativa ed alla capacità di coordinamento dei Responsabili delle unità operative nominati ai sensi dell'art. 33 d.P.R. n. 82/99.

Poiché in estate, tanto più in condizione di sovraffollamento, è prevedibile un innalzamento delle situazioni conflittuali, quale conseguenza della maggiore aggressività e reattività delle persone detenute o internate, le Direzioni dovranno impartire le necessarie disposizioni per evitare che i ristretti, singolarmente o collettivamente, possano convogliare le tensioni in forme di protesta derivanti da eventuali carenze nella soddisfazione dei bisogni primari (ad esempio, lunghe interruzioni nella erogazione dell'acqua) o da problemi, anche temporanei, relativi ai servizi di mantenimento.

In particolare, poiché i mesi estivi sono tradizionalmente quelli più esposti a deterioramenti dei generi alimentari (es. latticini, frutta, prodotti a breve



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

conservazione), particolare attenzione dovrà essere dedicata ai controlli sulla qualità e sull'igiene del vitto e del sopravvitto (art. 12 d.P.R. n. 230/2000) allo scopo di prevenire l'innescarsi di situazioni critiche.

Non è superfluo sensibilizzare le stesse Direzioni alla più scrupolosa osservanza dei presupposti applicativi che giustificano, solo nei casi di assoluta urgenza, in chiave di prevenzione di gravi pericoli per l'ordine e la sicurezza, il ricorso alla misura cautelativa prevista dall'art. 78 d.P.R. n. 230/2000.

In chiave strategica, massimo dovrà essere l'impegno degli Istituti al fine di non comprimere quegli "spazi vitali" (attività di intrattenimento, percorsi formativi, colloqui con gli assistenti volontari, ecc.) che concorrono ad alleviare le tensioni dei mesi più caldi. Pur nella eventualità di qualche rinuncia derivante dall'esigenza di non incidere sulla garanzia del diritto al congedo ordinario del personale, è fondamentale che, attraverso una proficua opera di programmazione e di coordinamento fra l'Area educativa e quella della sicurezza, basata sull'intelligente formulazione di scale di priorità, le iniziative incluse nel "Progetto pedagogico" trovino regolare corso anche in estate.

Specie nella fascia giornaliera pomeridiano-serale che risente della tendenziale flessione dei turni lavorativi della Polizia Penitenziaria (profilo accentuato nei mesi di attuazione del piano ferie estivo), laddove non sia possibile prolungare i momenti trattamentali oltre un certo orario (ad esempio, oltre le 16.00), saranno fissati limiti temporali per l'inizio e la cessazione delle attività, ma



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

senza mai ricorrere, se non in casi straordinari giustificati da eccezionali e comprovati motivi, alla loro sistematica interruzione.

E' altresì opportuno sensibilizzare le Direzioni affinché, nell'esercizio dei propri poteri discrezionali, istruiscano con la massima elasticità consentita le istanze di colloquio o di corrispondenza telefonica provenienti dagli stranieri e valutino con maggiore favore eventuali istanze di prolungamento dei colloqui visivi o di telefonate straordinarie in ragione dei motivi indicati, rispettivamente, dal comma 10 dell'art. 37 e dal comma 3 dell'art. 39 del d.P.R. n. 230/2000.

Particolare impegno dovrà essere dedicato al problema della "razionalizzazione" dei posti e dei tempi di durata delle attività lavorative penitenziarie, di tipo domestico, industriale o agricolo, quale inevitabile conseguenza delle flessioni intervenute nel corrente esercizio finanziario sui dedicati capitoli.

In chiave di opportunità, appare preferibile che le Direzioni orientino le proprie scelte discrezionali verso formule di lavoro *part time* che, attraverso un'equa rotazione periodica dei lavoratori, seguano la filosofia dell'impiegare il maggior numero di ristretti pur contraendo, nei limiti imposti dalle esigenze di bilancio, la durata delle prestazioni.

Nella ripartizione delle risorse finanziarie in ambito regionale, le SS.LL. terranno conto anche delle scelte fin qui operate dalle singole Direzioni allo scopo di favorire quegli Istituti che, già da tempo, con apprezzabili risparmi su



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

alcuni capitoli di bilancio (es. 1761/01; 1761/02; ecc.) abbiano optato, a differenza di altre Consorelle, per l'organizzazione di servizi in economia con manodopera detenuta (es. pulizie degli uffici e delle caserme, manutenzione ordinaria del fabbricato, ecc.).

In tal senso, dovranno ricevere maggiore impulso le convenzioni attuative della c.d. "Legge Smuraglia", anche nell'ottica indicata dall'art. 47, comma 3, d.P.R. n. 230/2000, trattandosi di iniziative che, di fatto, prevedono la creazione di posti di lavoro con oneri remunerativi a carico di imprese pubbliche e private e, in particolar modo, di cooperative sociali. Traendo spunto dal panorama nazionale, molto interessanti e meritevoli di incoraggiamento risultano i progetti tesi a coniugare la "esternalizzazione" di determinati servizi con la tutela dell'ambiente (es. raccolta differenziata dei rifiuti solidi-urbani).

Sul versante appena delineato, di fondamentale importanza diviene la politica di assegnazione dei detenuti comuni in ambito intraregionale per l'esigenza di garantire a tutte le strutture quote, anche minime, di condannati a basso indice di pericolosità con caratteristiche tali da favorire, a cura dei Direttori degli Istituti, la formulazione di pareri positivi per la fruizione di permessi premiali quale logico presupposto per la redazione di programmi di trattamento inclusivi della citata proiezione lavorativa esterna (art. 21 Legge n. 354/75) e, successivamente, per la concessione di benefici da parte del Tribunale di Sorveglianza (art. 48 Legge n. 354/75).



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

Infine, non va trascurata, secondo una direttiva recentemente ribadita da questo Dipartimento con Lettera Circolare prot. n. GDAP-0434312 del 18/12/2008, l'opportunità di presentazione di progetti finanziabili dalla Cassa delle Ammende.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

IL DIRETTORE GENERALE