



Ministero della Giustizia

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

LETTERA CIRCOLARE



GDAP-0177644-2010

PU-GDAP-1a00-26/04/2010-0177644-2010

2A.04.2010

Ai signori Provveditori Regionali
LORO SEDI

Oggetto: Nuovi interventi per ridurre il disagio derivante dalla condizione di privazione della libertà e per prevenire i fenomeni autoaggressivi.

Rientra fra i compiti fondamentali dell'Amministrazione penitenziaria, in tutte le sue articolazioni, lo spiegamento di azioni volte a contenere il disagio esistenziale dei soggetti privati della libertà personale, ed a prevenire il compimento di atti autoaggressivi.

Il perseguimento di tale obiettivo, in doverosa attuazione di principi di rango costituzionale, ha costituito, in tutto o in parte, la ragione di ripetuti interventi dell'Amministrazione centrale, contenuti in circolari e lettere circolari¹.

¹ Si richiamano i principali atti adottati sul punto: Nota 25 gennaio 2010, prot. GDAP-0032296, *Emergenza suicidi – Istituzione di unità di ascolto di Polizia Penitenziaria*; Circolare 6 luglio 2009, n. 3620/6070, *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 e internate*. Lettera circolare 6 giugno 2007, prot. n. 0181045, *I detenuti provenienti dalla libertà: regole di accoglienza*. Circolare 2 maggio 2000, n. 3524/5974, *Atti di autolesionismo e suicidi in ambiente penitenziario. Linee guida operative ai fini di una riduzione dei suicidi nelle carceri*. Nota 30 giugno 1998, prot. n. 548017, *Circuiti Penitenziari: tempestiva realizzazione della separazione e dei raggruppamenti omogenei dettati dall'Ordinamento Penitenziario. Idonea allocazione dei detenuti sottoposti a grande sorveglianza e dei soggetti in isolamento giudiziario*. Lettera circolare 9 maggio 1990, prot. n. 518189, *Detenuti sottoposti a grande sorveglianza*. Nota 20 aprile 1990, prot. n. 606895, *Detenuti ed internati che richiedono particolari o eccezionali cautele*. Circolare 10 ottobre 1988, n. 3256/5706, *Tutela della vita e della incolumità fisica e psichica dei detenuti e degli internati. Servizio nuovi giunti*. Circolare 16 maggio 1988, prot. n. 733632/2/51(19), *Chiarimenti relativi all'applicazione della circolare n. 3233/5683 del 30.12.1987 (istituzione e organizzazione del servizio nuovi giunti)*. Circolare 30 dicembre

Queste ultime, sin dal 1986, hanno gradualmente introdotto e sviluppato un insieme di strumenti organizzativi e procedurali volti tanto ad alleviare le situazioni di disagio, anche con il miglioramento dell'accoglienza dei nuovi giunti dalla libertà, quanto a prevenire il compimento di atti autoaggressivi. Tali iniziative sono state adottate non solo per raggiungere obiettivi di efficienza amministrativa, misurabili sulla base di indicatori statistici e di gestione, ma anche con l'intento di umanizzazione della vita detentiva, dunque per rimuovere le cause profonde del disagio e non semplicemente per contrastarne i sintomi.

In tale ottica detti interventi dipartimentali hanno inteso diffondere la consapevolezza, in tutti gli operatori penitenziari, di quanto sia rilevante l'attività di osservazione dei reclusi e di ascolto delle loro problematiche individuali. Tale atteggiamento, va riconosciuto, si è manifestato e rafforzato anche in maniera spontanea in larga parte di coloro che vivono quotidianamente la realtà penitenziaria e hanno la consapevolezza di quanto l'atteggiamento umano degli operatori sia determinante per il raggiungimento degli obiettivi della nostra Amministrazione.

E' alla sintesi tra miglioramento delle misure organizzative e più profonda presa di coscienza da parte del personale che sempre devono mirare gli interventi di riorganizzazione delle varie articolazioni, centrali e periferiche, dell'Amministrazione Penitenziaria. E in questa solco, naturalmente, si inserisce la presente lettera circolare.

Pur nella consapevolezza della gravità dell'attuale situazione degli istituti penitenziari, caratterizzata dal crescente sovraffollamento, occorre approfondire ogni sforzo affinché il processo di costante miglioramento della "normativa" interna, e la conseguente riduzione del disagio della popolazione detenuta, non vengano rinviati ai futuri prossimi risultati della realizzazione del "piano carceri". Al contrario, è opportuno, proprio in questo momento, dare un nuovo impulso a tale processo per superare le contingenti difficoltà e portare avanti il lavoro, da lungo tempo intrapreso, di umanizzazione della condizione detentiva.

Le misure di seguito indicate – che andranno applicate alla generalità della popolazione detenuta con esclusione delle particolari tipologie detentive 41-bis e A.S. - si inseriscono, quindi, in un solco già tracciato e costituiscono il frutto di un'approfondita riflessione, alla quale hanno partecipato esperti in differenti discipline, rappresentanti della società civile, del volontariato e di altre istituzioni.

1987, n. 3233/5683, *Tutela della vita e della incolumità fisica e psichica dei detenuti e degli internati. Istituzione e organizzazione del Servizio nuovi giunti*. Circolare 7 aprile 1986, n. 3173/5623, *Suicidi e atti di autolesionismo*.

1) Prime misure di sostegno.

Dalla fase di analisi che ha preceduto l'elaborazione della presente lettera circolare sono emerse alcune utilissime indicazioni in materia di prevenzione degli atti suicidari e autolesivi. Come risulta dall'esperienza empirica, nonché dai più attendibili studi sull'argomento, il momento di maggiore rischio per il compimento di tali scelte estreme è rappresentato dalla fase iniziale della carcerazione, specie se accompagnata da un periodo di isolamento. E' evidente, infatti che l'impatto con la struttura penitenziaria, il distacco dalla propria quotidiana realtà, la mancanza di informazioni sulla situazione giuridica che ha causato la detenzione e la conseguente incertezza sul proprio futuro possono causare sentimenti di abbandono e di disorientamento, al punto da rendere la persona particolarmente vulnerabile. Gli elementi di rischio autolesivo, ovviamente, si accrescono nei casi di soggetti tossicodipendenti o alcolodipendenti oppure affetti da disturbi psichiatrici.

Tali condizioni generali di rischio vanno valutate nel contesto della situazione personale e psicologica di ciascun singolo detenuto. Si richiama, quindi, l'importanza delle disposizioni dipartimentali che hanno istituito e disciplinato l'accoglienza per i nuovi giunti dalla libertà, con particolare riferimento al ruolo dello staff multidisciplinare, vero e proprio gruppo di lavoro che coinvolge differenti professionalità che operano nell'istituto. In particolare si richiama l'attenzione sul fatto che l'efficacia dell'intervento dello staff è strettamente connessa con la sua tempestività; da ciò discende l'importanza del fatto che i soggetti maggiormente a rischio siano immediatamente presi in carico.

Si ribadisce, pertanto, la necessità che le direzioni degli istituti, in accordo con le direzioni sanitarie, regolamentino con provvedimenti organici il momento dell'accoglienza e della presa in carico dei detenuti da parte dello staff.

Unitamente a quanto sopra, e con lo scopo di intensificare l'attività di sostegno e riabilitazione dei reclusi, è necessario che le direzioni predispongano, o migliorino, moduli procedurali che coinvolgano la polizia penitenziaria, gli operatori dell'area educativa, il personale sanitario e gli assistenti volontari nelle seguenti attività: a) effettuazione di sempre più accurate scelte dell'ubicazione detentiva; b) approfondimenti dell'osservazione della personalità; c) più celeri attivazioni di eventuali programmi diagnostici e terapeutici – anche, ad esempio, con il coinvolgimento del Se.R.T.

Come già accennato, è di fondamentale importanza che tali interventi siano posti in essere sin dai momenti iniziali della detenzione, soprattutto per i soggetti c.d. primari. Particolare utilità può rivelare anche il contatto precoce con i volontari che, all'occorrenza, potranno garantire aiuti materiali per i soggetti indigenti. Si raccomanda, pertanto, alle direzioni di compiere ogni sforzo per consentire la massima estensione degli orari di accesso agli istituti per i volontari e per i rappresentanti della comunità esterna, in particolare evitando, nei limiti del possibile, che le attività di costoro cessino in coincidenza con la fine del turno della mattina. L'ideale sarebbe consentire che si protraggano almeno fino alle 18:00. Sul punto questa direzione generale avvierà in via sperimentale – presso istituti che verranno individuati - una serie di progetti con il volontariato mirati all'ascolto delle problematiche dei detenuti ed alla facilitazione dei contatti con le famiglie.

2) Miglioramento dei contatti con la famiglia, il mondo esterno e la difesa.

Coerentemente con quanto sinora esposto, è necessario approfondire ogni sforzo per ridurre, sin dai primissimi momenti di permanenza in carcere, il distacco fra il detenuto e il mondo esterno. La direzione dell'istituto deve, quindi, farsi parte attiva al fine di evitare ogni forma di ostacolo indebito al mantenimento di relazioni da parte del ristretto con la famiglia, la comunità esterna e il difensore.

Si osservino in proposito le seguenti indicazioni, valide soprattutto per le prime fasi della detenzione.

- E' di fondamentale rilevanza l'efficace adempimento degli obblighi di informazione previsti dalla legge circa le ragioni della detenzione, i diritti di cui il ristretto può fruire e le regole di vita nell'istituto penitenziario. In particolare appare necessario diffondere opuscoli informativi in versione multilingue rivolti ai detenuti nuovi giunti, non solo sui temi dell'organizzazione dell'istituto e del regolamento interno, ma anche sulle opportunità offerte dalle associazioni di volontariato, dai servizi sanitari interni e su ogni attività progettuale in atto.

- Inoltre, è particolarmente importante che il personale penitenziario con il quale il nuovo giunto si relaziona si faccia parte attiva nel recepire segnalazioni circa la sussistenza di eventuali problemi di tipo pratico che lo affliggono. Non sono rari i casi in cui un disguido di tipo organizzativo o burocratico comporta disagi non trascurabili per la persona che giunge dalla libertà o da una diversa struttura detentiva.

- Infine, il detenuto nuovo giunto non deve incontrare alcun impedimento, che non sia previsto dalla legge o dalla competente autorità giudiziaria, nell'allacciare contatti con un difensore. Si richiama, da un lato, la puntuale applicazione delle lettere circolari in materia di attuazione del diritto di difesa nelle carceri², dall'altro, la necessità di adottare ogni misura organizzativa utile a prevenire ingiustificati ritardi nell'instaurazione di contatti fra il detenuto e il suo avvocato, anche, ove necessario, sollecitando le determinazioni dell'Autorità Giudiziaria in materia di autorizzazione ai colloqui.

Al di là degli interventi, sopra descritti, volti a rendere meno difficili i primi giorni di privazione della libertà, è necessario attuare le seguenti indicazioni afferenti l'interpretazione di norme ordinamentali e regolamentari.

A) In primo luogo, è opportuno affrontare una questione che si è posta recentemente in alcuni istituti penitenziari, dando anche luogo a reclami dinanzi al magistrato di sorveglianza. Ci si riferisce alla possibilità, o meno, per i detenuti di avere colloqui telefonici con i difensori, senza soggiacere ai limiti previsti dall'art. 39 reg. penit. In proposito, nel passato la giurisprudenza si era espressa nel senso favorevole all'applicabilità di tali limiti anche ai colloqui con i difensori³; recentemente, però, articolate pronunce della magistratura di sorveglianza inducono a valutare con attenzione la questione.

Si ritiene che una ragionevole soluzione della questione possa rinvenirsi nell'art. 39, comma 3, Reg. Penit, come interpretato dal § 18 della circolare 3 novembre 2000, n. 3533/5983, *colloqui e corrispondenza telefonica dei detenuti e degli internati, articoli 37 e 39 del DPR 30 giugno 2000, n. 230*. Secondo tale atto dipartimentale, infatti, l'art. 39, comma 3, facoltizza il direttore ad autorizzare telefonate oltre i limiti numerici previsti dal Regolamento in tre ordini di casi: a) quando vi siano motivi di urgenza o di particolare rilevanza; b) in presenza di prole di età inferiore a dieci anni; c) in caso di trasferimento del detenuto. Appare chiaro che le circostanze sub a) e c) possono giustificare, compatibilmente con le possibilità organizzative e gestionali dell'istituto, anche l'autorizzazione ad effettuare conversazioni telefoniche con il difensore, senza che queste vengano considerate ai fini del rispetto dei limiti numerici previsti dal comma 2 dell'art. 39 Reg. Penit.

² Lettere circolari 19 giugno 2008, prot. GDAP-0211241, 2 aprile 2009, prot. GDAP-0122058 e 22 febbraio 2010, GDAP-0077104.

³ Sentenza n. 43154 del 2004, Roccalba, "La disciplina di cui al D.P.R. n. 230 del 2000 in tema di colloqui telefonici, per i quali sussiste un limite numerico settimanale e la sottoposizione alla valutazione del direttore dell'istituto di pena, si riferisce anche al difensore, atteso che il legislatore ha inteso limitare i colloqui telefonici per problemi di gestione tecnica degli impianti, e che in dipendenza di ciò non si configura una violazione del diritto di difesa in quanto il detenuto può mantenere contatti grafici e visivi con il proprio difensore senza apposizione di limiti".

Tenuto conto della rilevanza che riveste l'assistenza difensiva nell'equilibrio individuale complessivo della persona detenuta, si invitano le direzioni a fare un utilizzo ampio di questo loro potere discrezionale, consentendo telefonate ulteriori con i difensori - rispetto ai limiti ordinari - a quei detenuti che non abbiano possibilità di svolgere incontri, oppure che necessitino di effettuare comunicazioni urgenti all'avvocato dovute a incombenti processuali.

B) Si rende, poi, ancor più necessario facilitare i contatti telefonici del detenuto con il proprio nucleo familiare. In proposito, va ricordato che, perseguendo gli stessi obbiettivi di riduzione del disagio, già nella circolare 3620/6070 del 6/7/2009 si invitavano le direzioni ad istruire "con la massima elasticità consentita le istanze di colloquio o di corrispondenza telefonica provenienti dagli stranieri". Oggi, date la molte situazioni di effettiva impossibilità di esercitare il diritto all'unione familiare, appare indispensabile rivisitare il divieto imposto rispetto alla effettuazione di telefonate verso le linee di telefonia mobile.

Dovranno dunque essere consentite le chiamate ai telefoni cellulari, ai detenuti comuni di media sicurezza che non abbiano effettuato colloqui visivi né telefonici per un periodo di almeno quindici giorni, nel rispetto della seguente procedura.

Al detenuto che dichiara di non poter mantenere contatti di alcun tipo con i propri familiari, se non per mezzo di telefonate verso utenza mobile, verrà richiesto di indicare il numero di cellulare dei proprio congiunti e di produrre la documentazione che comprovi la titolarità di tale utenza. In assenza di tale documentazione verranno immediatamente avviati gli accertamenti di prassi al fine di verificare l'intestatario dell'utenza in questione. In ogni caso, trascorsi quindici giorni dalla presentazione dell'istanza, ove si sia constatato che effettivamente il ristretto non ha fruito di colloqui né di conversazioni telefoniche su numeri fissi, si autorizzeranno le chiamate verso il numero di telefono cellulare, anche a prescindere dall'ottenimento delle notizie eventualmente richieste agli organi competenti a confermare la titolarità del numero telefonico. L'autorizzazione verrà, ovviamente, revocata ove dovesse successivamente giungere un riscontro negativo circa la veridicità delle dichiarazioni fornite dal detenuto.

In via transitoria, la presente disposizione può essere applicata immediatamente a coloro che già risultino non avere fruito di colloqui visivi e telefonici per almeno quindici giorni e che siano in grado di produrre documentazione attendibile (es. contratto di telefonia mobile). Per coloro che non sono in grado di fare ciò, si applicherà la procedura sopra indicata.

C) Oltre a quanto sinora esposto, considerato il sostegno morale e psicologico che al detenuto deriva dal contatto con i suoi familiari, si ritiene di fondamentale importanza l'adozione di

tutte le misure organizzative possibili per evitare ogni contrazione del funzionamento del servizio colloqui. A tal fine si rinnova l'invito a verificare ogni opzione utile per la predisposizione o l'ampliamento di aree verdi, o comunque di spazi idonei ad utilizzo collettivo, da destinare allo svolgimento dei colloqui. Si coglie l'occasione per richiamare l'attenzione delle SS.LL. sulla verifica della concreta attuazione delle misure indicate nella recente nota 10 dicembre 2009, GDAP-0457832, avente per oggetto "PEA 16/2007, *Trattamento penitenziario e genitorialità - percorso e permanenza in carcere facilitati per il bambino che deve incontrare il genitore detenuto*".

Infine, va profuso il massimo impegno nell'adozione, anche in via sperimentale, di tutte le possibili misure, organizzative e operative, adatte a valorizzare, nei limiti della normative vigente, gli spazi e i momenti di affettività fra i detenuti e i loro congiunti e familiari. A tale scopo sarà particolarmente utile fare riferimento a quanto si è già posto in essere in alcune realtà, presenti in varie parti del territorio nazionale. Le SS.LL. dovranno tenere costantemente aggiornata questa direzione generale sulle misure che verranno adottate, sugli effetti che queste sortiranno e sulle controindicazioni che emergeranno dall'esperienza applicativa.

Sarà compito di questa articolazione centrale esaminare i risultati ottenuti nelle singole realtà penitenziarie; "codificare", mediante lettere circolari vincolanti per tutti gli istituti penitenziari, i modelli rivelatisi maggiormente efficaci, così da diffondere le migliori prassi; studiare e proporre modifiche normative, anche raccogliendo i suggerimenti delle Direzioni penitenziarie, allo scopo di migliorare l'opportunità di relazioni affettive delle persone detenute. Al di là delle limitazioni legate alla sicurezza, e riservate a talune particolari tipologie detentive, minoritarie nell'attuale sistema penitenziario, occorre farsi carico di un nuovo modello trattamentale fondato sul mantenimento delle relazioni affettive, la cui mancata coltivazione rappresenta la principale causa del disagio individuale e un grave motivo di rischio suicidiario. L'esperienza delle detenzione finisce, peraltro, per compromettere anche l'unità dei nuclei familiari, come attestano le numerose procedure di separazione tra coniugi iniziate nello stato di detenzione e l'ancor più consistente numero di relazioni affettive che si interrompono. E', dunque, necessario fare tutto il possibile per evitare che le migliori scelte amministrative restino confinate nelle strutture in cui sono nate. Per tale ragione sarà opportuno, anche con il coinvolgimento del Magistrato di Sorveglianza, elaborare progetti che, tenendo conto sia delle caratteristiche logistico-ambientali della struttura che delle peculiarità della popolazione detenuta, facciano perno sulla valorizzazione dei momenti di affettività per rafforzare i percorsi trattamentali.

3) Interventi specialistici – collaborazione con le A.S.L.

Dopo aver affrontato le prospettive di un intervento che riduca l'incidenza negativa dell'ambiente detentivo sul disagio dei ristretti, di competenza di questa Amministrazione, occorre poi tenere conto delle variabili personali, legate principalmente alla sussistenza di patologie cliniche per lo più di natura psichica, rispetto alle quali vanno poste tutte le condizioni affinché le A.S.L. possano attuare gli interventi di loro spettanza.

Deve essere chiaro che il passaggio delle competenze in materia di assistenza sanitaria alla popolazione detenuta, sancito dal D.P.C.M 1 aprile 2008, non ha comportato in alcun modo una *deminutio* delle responsabilità delle Direzioni penitenziarie che, al contrario, debbono richiedere alle A.S.L. che i servizi offerti alla popolazione detenuta siano analoghi a quelli assicurati alla popolazione generale e comunque idonei a soddisfare le peculiari esigenze di una parte della società particolarmente debole, quale la comunità dei ristretti.

Si forniscono quindi le seguenti indicazioni, la cui concreta attuazione dovrà essere il frutto di accordi tra le Direzioni penitenziarie e le A.S.L. competenti.

In primo luogo, è opportuno che ogni Azienda Sanitaria renda disponibile la carta dei servizi attivati nell'istituto. Sarà, pertanto, cura dei direttori attivarsi presso le A.S.L. per concordare gli aspetti organizzativi che investono le competenze di entrambe le Amministrazioni (es. orari di servizio degli ambulatori specialistici...).

In secondo luogo, è necessario garantire più ampi margini di scelta al detenuto riguardo al medico dal quale essere curato. E' noto, infatti che il rapporto di fiducia fra il paziente detenuto e il medico costituisce uno dei nodi fondamentali dell'assistenza sanitaria in carcere. Il medico penitenziario, invero, soprattutto nell'attuale contesto, risulta essere una figura chiave, non solo per le sue prestazioni professionali, ma anche per il suo ruolo di interfaccia tra il detenuto, il Servizio Sanitario Nazionale e l'istituzione penitenziaria. Non di rado, nella quotidianità della vita detentiva il medico viene visto dal ristretto quale una figura professionale autorevole alla quale rivolgersi nei momenti di necessità, anche per esigenze non strettamente sanitarie.

E' facilmente intuibile che negli istituti penitenziari – per ragioni di sicurezza, logistiche e organizzative - non è replicabile il sistema dell'assistenza territoriale di base, nel quale il cittadino può nominare il proprio medico di medicina generale. Tutto ciò non preclude la possibilità di perseguire nuovi modelli organizzativi che consentano ai detenuti la libertà di effettuare una scelta, sia pure nel solo ambito del personale medico operante nell'istituto. Ovviamente, nei giorni festivi e prefestivi, e negli orari in cui il medico prescelto non è in servizio, così come per ogni caso di

necessità e di urgenza, analogamente a quanto avviene per la generalità della popolazione sarà possibile rivolgersi al servizio di guardia medica, "interno" negli istituti medio grandi, con il ricorso a quello territoriale per le strutture di più limitata capienza.

Poiché questa seconda proposta rientra nell'ambito di competenza concorrente fra la nostra Amministrazione e le Regioni, si provvederà a sottoporla al Tavolo di consultazione permanente presso la Conferenza Unificata. Nondimeno, nello spirito di leale collaborazione e in considerazione dell'urgenza di provvedere a migliorare il livello di benessere psico-fisico della popolazione detenuta, si invitano i Signori Provveditori regionali a proporre agli Assessorati regionali alla Sanità di adottare protocolli di intesa volti ad attuare - anche in via provvisoria - quanto sopra indicato.

Al fine di non creare alcun intralcio di tipo amministrativo alla presa in carico dei detenuti da parte delle A.S.L. si rammenta la necessità che i direttori provvedano celermente alle dichiarazioni anagrafiche di cui sono responsabili ai sensi della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, *Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente*, e del D.P.R. n. 30 maggio 1989, n. 223 *Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente*⁴.

IL DIRETTORE GENERALE

dott. Sebastiano Ardita



⁴ Si vedano, in particolare, gli articoli 5, comma 1, e 6, comma 2, del D.P.R. n. 223/1989.