

IL TRASFERIMENTO DEI DETENUTI ALLA LUCE DELLA CIRCOLARE N. 3654/6104 DEL 20 FEBBRAIO 2014. Commento di Paola Bevere

La circolare n. 3654/6104, emessa dal Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria il 20 febbraio 2014, definisce in maniera organica la materia dei trasferimenti dei detenuti, la quale non aveva mai visto una così compiuta disciplina.

Grazie al lavoro del Difensore Civico dell'Associazione Antigone, si è potuto constatare che le problematiche più diffuse in merito sono la difficoltà per i detenuti di essere trasferiti in istituti penitenziari vicini ai luoghi di residenza dei familiari e l'omessa risposta da parte del DAP o del PRAP in tempi ragionevoli.

La normativa di riferimento verte intorno all'art.42 della legge n. 354 del 26 luglio 1975 e all'art. 83 del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230.

Appaiono decisivi alcuni passaggi delle indicazioni generali, in premessa alla circolare in commento. Nell'*incipit* si eleva il principio di territorialità della pena ad esigenza prevalente da coniugare con l'incolumità personale, la salute e la sicurezza. Tale principio prioritario, poiché assume rilevanza fondamentale ai fini del trattamento, deve essere garantito dall'Amministrazione penitenziaria.

In base alla circolare «al fine di dare massima espansione al principio di territorialità della pena, deve essere assicurato, nella misura più ampia possibile, l'accoglimento delle istanze di trasferimento dei detenuti»; inoltre la condotta intramuraria tenuta dal detenuto non potrà, di per sé sola, essere di ostacolo all'accoglimento e neppure potrà, di regola, rilevare nella valutazione della medesima istanza.

In tal modo, il trasferimento è finalmente disciplinato come un diritto del detenuto, a prescindere dalla meritevolezza, in armonia col principio della rieducazione della pena *ex art. 27* comma 3 Cost. Invero, per quanto è emerso dalle statistiche del Difensore Civico, i trasferimenti sono spesso stati utilizzati con finalità "punitiva" o per esigenze dell'istituto, così allontanando i detenuti dal contesto sociale di riferimento, in violazione dei suddetti principi.

La principale novità introdotta dalla circolare, consiste nella previsione del termine - ordinario e come tale non sanzionabile - di sessanta giorni, entro il quale l'Amministrazione penitenziaria deve rispondere alla richiesta del detenuto; in ogni caso rimane in vigore il termine perentorio di 180 giorni, previsto dal D.M. n. 488 del 7 novembre 1997.

Pertanto, secondo il Capo del DAP, sarebbe preferibile rispettare il termine di due mesi, il quale però è ulteriormente prorogabile fino a sei mesi; indubbiamente tali tempistiche rimangono eccessive

rispetto ai tempi così come percepiti da chi vive la detenzione. Bisogna, inoltre, evidenziare che il termine decorre solo dall'acquisizione del DAP o PRAP di tutta la documentazione necessaria ai fini della decisione.

1. Trasferimento per l'effettuazione di colloqui con i familiari

L'art. 61 comma 2 del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, stabilisce che «particolare attenzione è dedicata ad affrontare la crisi conseguente all'allontanamento del soggetto dal nucleo familiare, a rendere possibile il mantenimento di un valido rapporto con i figli, specie in età minore, e a preparare la famiglia, gli ambienti prossimi di vita e il soggetto stesso al rientro del contesto sociale».

La lontananza, infatti, ha sempre suscitato problematiche per i detenuti e per i loro familiari, oltre a rendere impossibile un reinserimento nel tessuto sociale di appartenenza, in violazione del principio di territorialità della pena.

Spesso un trasferimento sgradito incide negativamente sulla condotta del detenuto e determina reazioni inconsulte per rabbia più o meno repressa, per umiliazione, frustrazione. In tal modo si possono determinare netti regressi, con un generale peggioramento della condotta del soggetto in rapporto non solo con gli operatori, ma anche con i compagni di detenzione e gli stessi familiari. Ugualmente, non ottenere un trasferimento cui il detenuto aspira, può provocare le stesse negative conseguenze (Giancarlo Zappa, *Trasferimenti dei detenuti, ordini di servizio e poteri del magistrato di sorveglianza*).

Il Capo del DAP sottolinea come la valorizzazione dei rapporti con i familiari sia uno degli elementi del trattamento, insieme al lavoro, all'istruzione, alla religione ed alle attività culturali ricreative e sportive, come previsto dall'art. 15 dell'Ordinamento Penitenziario.

Secondo quanto disciplinato dalla circolare, il detenuto dovrà allegare all'istanza di trasferimento il certificato attestante lo stato di famiglia e il certificato di residenza dei familiari, che possono essere prodotti anche mediante autocertificazione ovvero mediante dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà.

L'ulteriore documentazione, che attiene al percorso trattamentale del detenuto (la relazione dell'equipe di osservazione, la relazione sanitaria e la scheda riepilogativa dei colloqui effettuati) è invece a carico dell'Amministrazione penitenziaria, tramite il sistema Siap/Afis.

Nelle disposizioni comuni è espressamente stabilito che tutte le istanze ad oggi ancora pendenti dovranno essere ripresentate secondo le modalità indicate nella circolare, pertanto le richieste non ancora definite sono *de plano* inammissibili, con probabile disappunto dei detenuti in attesa dell'esito.

2. Trasferimento per motivi di lavoro e per motivi di studio

Gli altri motivi di trasferimento sono lo studio e il lavoro, anch'essi componenti essenziali del trattamento, così come garantiti dall'art. 42 dell'ordinamento penitenziario in combinato disposto con gli artt. 34 e 35 della Costituzione.

Le regole penitenziarie europee, inoltre, sanciscono che il lavoro dei detenuti deve essere assicurato dalle autorità penitenziarie e ciascun istituto «deve cercare di offrire ai detenuti l'accesso ai programmi di istruzione che siano i più completi possibili e che soddisfino i bisogni individuali dei detenuti e ne prendano in considerazione le aspirazioni».

Nel caso di trasferimento per motivi di lavoro e di partecipazione a corsi professionali, prima dell'inoltro all'Amministrazione penitenziaria della relativa istanza, è necessario acquisire il parere favorevole dell'istituto presso il quale il detenuto ha richiesto di essere trasferito. Invece, per le istanze di trasferimento per motivi di studio è necessaria la verifica, da parte del carcere presso il quale ha sede l'istituto scolastico, del possesso dei requisiti previsti.

Sostanzialmente la procedura individuata per queste richieste di trasferimento comporta sempre una doppia valutazione discrezionale dell'Amministrazione penitenziaria.

3. Trasferimenti per esigenze di istituto, per motivi di sicurezza e per motivi di giustizia

I trasferimenti per esigenze di istituto, per motivi di sicurezza e di giustizia, sono disposti d'ufficio dall'Amministrazione penitenziaria, incidendo inevitabilmente sul principio di territorialità.

Le esigenze dell'istituto consistono in necessità organizzative dello stesso (come sovraffollamento, lavori di restauro, ecc.), a cui è ovviamente estranea la condotta del detenuto.

Tramite l'attività del Difensore Civico, è stata rilevata una prassi di trasferimento per motivi di sfollamento, la quale nascondeva una "sanzione disciplinare" irrituale.

Il Capo del DAP specifica che tendenzialmente gli eventuali provvedimenti di sfollamento devono essere emessi dai Provveditorati regionali nell'ambito del distretto di rispettiva competenza e che,

quando è necessario emettere provvedimenti deflattivi, devono sempre essere rispettati i principi della territorialità della pena e della non-regressione incolpevole del trattamento.

Il trasferimento per motivi di sicurezza è disposto quando la permanenza di un detenuto nell'istituto comporti un rischio effettivo per la sicurezza interna e per l'incolumità dello stesso detenuto. Questi motivi devono essere gravi, ma spesso sono indicati genericamente e sono sforniti dei necessari elementi probatori.

In base alla circolare, tale trasferimento non può essere utilizzato come modalità di gestione dei detenuti che presentano aspetti di problematicità, ma deve essere l'*extrema ratio*, poiché la gestione del detenuto va piuttosto improntata al dialogo e al processo di conoscenza. Il trasferimento, quindi, deve essere esperito solo previa conoscenza dei problemi collegati al detenuto, al fine di capire come affrontarli nel suo interesse; in ogni caso, occorre fornire elementi probatori concreti e oggettivi da cui risulti l'impossibilità di gestione.

Nella prassi, il trasferimento per motivi di sicurezza è stato utilizzato come cautela presa nei confronti dei detenuti che, pur non avendo commesso illeciti disciplinari o penali, sono stati considerati scomodi perché troppo "attivi" (Giancarlo Zappa, op. cit).

Da ultimo, la circolare disciplina il trasferimento per motivi di giustizia, che riguardano il procedimento penale del detenuto giudicabile. Questi motivi determinano trasferimenti provvisori, derogando al principio di territorialità a favore del diritto di difesa.

In conclusione, questa organica disciplina sui trasferimenti dei detenuti, se correttamente applicata, dovrebbe garantire il rispetto del principio di territorialità della pena e al contempo la stessa funzionalità dell'Amministrazione penitenziaria.