

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Ufficio Centrale Studi, Ricerche, Legislazione e Automazione

Prot. n. 666438-2/11(6)art. 16 O.P.

Roma, 13 agosto 1999

CIRCOLARE N.3505/5955

Allegati: n. 2

OGGETTO: *Regolamenti interni degli istituti penitenziari. .*

Art. 16 Ordinamento Penitenziario (legge 26.7.1975, n. 354).

§ 1 - I Regolamenti interni - Contenuto

1.1. - E' noto che, ai sensi dell'art. 16, secondo, terzo e quarto comma, della legge n. 354/1975, ogni istituto penitenziario deve disporre del proprio regolamento interno, predisposto e modificato dall'apposita Commissione, composta dal magistrato di sorveglianza, che la presiede, dal direttore, dal medico, dal cappellano, dal preposto alle attività lavorative, da un educatore e da un assistente sociale.

Ai fini della regolare composizione della Commissione, si rammenta che il preposto alle attività lavorative, qualora l'istituto non disponga di un vero e proprio capo d'arte, può essere individuato in un membro del personale dipendente che svolge, per conto della Direzione dell'istituto, corrispondenti mansioni.

1.2.- Il regolamento deve disciplinare le modalità del trattamento penitenziario da seguire ed i controlli ai quali devono essere sottoposti tutti coloro che, a qualsiasi titolo, accedono all'istituto o ne escono (v. cit. art. 16, secondo e terzo comma, O.P.), nonché tutte le altre materie indicate dalla legge n. 354/1975 (vedi art. 20, nono comma, e art. 31) e dal relativo Regolamento di esecuzione approvato con D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431 (v. art. 34), e successive modificazioni (v., in **allegato**

1, l'elenco aggiornato delle materie demandate alla regolamentazione interna degli istituti penitenziari).

Tra le direttive tuttora vigenti si rammentano, in particolare, quelle in materia di ricezione di pacchi per i detenuti e gli internati (v. i decreti del Ministro di Grazia e Giustizia del 31.10.1984 e del 23.11.1984 e le circolari n. 3068/5518 del 31.10.1984, n. 3070/5520 del 16.11.1984, n. 3075/5525 del 23.11.1984, n. 3077/5527 del 26.11.1984), quelle in materia di controlli sulle persone che entrano nell'istituto o ne escono (contenute nella circolare n. 3389/5839 del 25.7.1994), quelle in materia di orari di permanenza nei locali comuni ed all'aperto per le sezioni A.S. (contenute nella circolare n. 3359/5809 del 21.4.1993).

Si rammenta, inoltre, che le modalità dei sorteggi per la nomina delle rappresentanze dei detenuti o internati devono riguardare, oltre che le rappresentanze di cui agli artt. 9, 12 e 27 O.P., anche quella di nuova istituzione prevista dal nono comma dell'art. 20 O.P., la quale, costituita da una sola persona, partecipa, senza potere deliberatorio, alla Commissione per la formazione delle graduatorie e per il nulla-osta agli organismi competenti per il collocamento al lavoro.

1.3. - In base al quarto comma dell'art. 34 del Regolamento di esecuzione, aggiunto dall'art. 1 del D.P.R. 10 luglio 1985, n. 421, la Commissione sopra menzionata deve uniformarsi, nella predisposizione del regolamento interno, alle direttive impartite dall'Amministrazione penitenziaria (primo comma dell'art. 16 dell'Ordinamento penitenziario e primo comma dello stesso art. 34 del Regolamento di esecuzione) e deve, inoltre, modificare, entro venti giorni, quelle norme del regolamento interno approvato che, in quanto non conformi alle direttive sopravvenute, sono divenute inapplicabili e devono essere uniformate alle nuove direttive.

1.4 - Oltre a rispondere a una inderogabile disposizione di legge, è conforme a esigenze di rilevante importanza l'adozione dello strumento normativo in parola che regoli l'organizzazione della vita quotidiana della popolazione detenuta e internata e le modalità di svolgimento dei servizi per essa predisposti negli istituti.

Le SS.LL. sono pertanto invitate ad attivarsi, ognuna per quanto di competenza, al fine di ridare massimo impulso alla redazione ed attuazione dei regolamenti interni, costituenti la parte della normativa penitenziaria destinata a favorire il trattamento rieducativo mediante la valorizzazione di quanto vi è di specifico nelle diverse realtà degli istituti.

§ 2 - Il procedimento di approvazione

2.1. - Dopo l'entrata in vigore del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario, l'esame preliminare degli schemi dei regolamenti interni degli istituti penitenziari, ai fini della approvazione da parte del Ministro di Grazia e Giustizia, veniva direttamente effettuato da questa centrale Amministrazione. Ciò ha dato luogo, nella esperienza, a un iter complesso e talora defaticante. Se, a oltre due decenni dall'entrata in vigore dell'Ordinamento penitenziario, numerosi istituti sono ancora privi del regolamento interno ciò deve ricondursi anche - e probabilmente in non secondaria misura - alla difficoltà di detto *iter*.

2.2. - In effetti, l'Amministrazione centrale, quando accertava che gli schemi pervenuti non avevano i requisiti minimi occorrenti per sottoporli all'approvazione, oppure che la competente Commissione di cui all'art. 16 O.P. non era stata validamente costituita, li restituiva alla Commissione con osservazioni e suggerimenti, per la riformulazione del testo finalizzata all'eliminazione degli inconvenienti segnalati, oppure affinché fosse regolarmente convocata e costituita con la partecipazione di tutti i componenti.

2.3. A seguito dell'esame preliminare dei primi schemi pervenuti subito dopo l'entrata in vigore del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario, al fine di facilitare il compito delle Commissioni, fu emanata apposita circolare, la n. 2386/4840 dell'11 gennaio 1977 (che, per comodità di consultazione, si unisce: **allegato 2**), avente ad oggetto "*Regolamenti interni. Osservazioni generali sulla loro redazione*". A distanza di oltre venti anni, si può dire, in linea generale, che le problematiche emerse nell'espletamento della procedura dell'esame preliminare degli schemi dei regolamenti interni esposte nella circolare continuano ad essere, in gran parte, quelle evidenziate a suo tempo, le quali hanno talora reso necessaria la revisione di alcuni testi anche per più volte, a causa del mancato adeguamento alle specifiche osservazioni formulate, intese, prevalentemente, a far eliminare le previsioni inutilmente ripetitive o impropriamente modificative di norme di legge o di regolamento vigenti o contrastanti con esse, oppure non conformi alle direttive generali o particolari emanate, nonché ad eliminare pregiudizievoli interferenze tra gli orari di svolgimento di talune attività e gli orari di funzionamento di taluni servizi.

§ 3 - Nuovo procedimento. Valorizzazione del decentramento

3. 1. - Il quarto comma del citato art. 16 dell'Ordinamento penitenziario dispone tuttora che il regolamento interno e le sue modificazioni sono approvati dal Ministro di Grazia e Giustizia. E' però da rilevare che il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, ha sancito il principio di separazione tra direzione politica e direzione amministrativa, in vista del quale gli atti amministrativi di natura organizzativa e di controllo spettano alla dirigenza in conformità degli artt. 3, 16 e 17 del decreto legislativo stesso.

Di conseguenza, l'approvazione dei regolamenti interni in questione e delle loro modifiche rientra ora nella competenza del Direttore Generale dell'Amministrazione penitenziaria.

3.2 - Il procedimento di approvazione richiede pertanto un aggiornamento e deve tenere conto altresì della legge 15 dicembre 1990, n. 395, che ha realizzato, con l'istituzione dei Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria (art. 32), il più ampio decentramento amministrativo nel settore degli istituti e servizi. La competenza di tali organi territoriali non può essere trascurata nel procedimento formativo dei regolamenti interni, perché la collaborazione di organi decentrati si rivela preziosa quando occorre utilizzare conoscenze ed esperienze professionali di chi è più vicino alle realtà – molto più diversificate del passato - degli istituti, con le loro particolari esigenze, soprattutto per quanto concerne la popolazione detenuta o internata e la peculiarità di situazioni locali. Si ritiene opportuno, in definitiva, che un esame preliminare degli schemi dei testi regolamentari concernenti gli istituti penitenziari compresi nelle circoscrizioni territoriali di rispettiva competenza venga svolto dai Signori Provveditori Regionali.

3.3. - Si indica pertanto il seguente procedimento, al quale i Signori Provveditori Regionali vorranno attenersi.

3.3. A - Anzitutto, le Commissioni di cui all'art. 16 O.P. presiedute dal Magistrato di Sorveglianza competente sono pregate di voler inviare, dandone notizia a questo Dipartimento, gli schemi dei regolamenti interni e delle eventuali modifiche ai Signori Provveditori Regionali dell'Amministrazione penitenziaria, i quali vorranno, quindi, provvedere, nei tempi più rapidi, all'esame preliminare di tali schemi ai fini della successiva approvazione, restituendoli con osservazioni alle Commissioni stesse, per la loro riformulazione, qualora riscontrino difformità dalle vigenti disposizioni, a causa delle quali ritengano che non sia possibile inoltrarli a questo Ministero per l'approvazione.

3.3. B - Qualora, invece, i Signori Provveditori Regionali non abbiano nulla da rilevare, vorranno trasmettere gli schemi in questione a questo Dipartimento - Ufficio VI, per

l'approvazione, ognuno vistato e timbrato in ciascuna pagina e corredato del verbale della Commissione, con una succinta relazione attestante che il testo è in possesso dei requisiti minimi occorrenti, per cui nulla osta, per quanto di competenza, alla formale approvazione e concreta applicazione del regolamento interno.

Poiché il regolamento interno è uno strumento normativo vero e proprio, previsto dall'Ordinamento penitenziario e dal relativo Regolamento di esecuzione, nonché da altre norme, è necessario (ma è anche opportuno per motivi pratici) che ciascun articolo, oltre ad avere la propria rubrica, abbia i commi numerati in ordine progressivo (come i testi degli atti normativi pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana), in conformità delle disposizioni in tema di "*Formulazione tecnica dei testi legislativi*" emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con circolare 24 febbraio 1986, n. 1. 1.26/10888.9.68, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 123 del 29.5.1986.

§ 4 - Regolamenti già approvati o in corso di approvazione

4. 1. - Per quanto concerne gli schemi dei regolamenti interni o delle modifiche già trasmessi in precedenza a questo Dipartimento per l'esame preliminare ai fini della loro approvazione e per i quali a tutt'oggi nessun provvedimento è stato emanato, le Commissioni anzidette vorranno inviarne una copia, con il relativo verbale, a questo Dipartimento, Ufficio VI, che provvederà ad inoltrarli ai Provveditori Regionali competenti, per l'ulteriore *iter*, da svolgere secondo le modalità descritte al § 3.

4.2. - Quanto ai regolamenti interni già approvati, considerato che talora è necessario l'adeguamento delle disposizioni in essi contenute alle nuove direttive, oppure alle nuove norme legislative o regolamentari emanate successivamente all'approvazione, e dato che l'inapplicabilità di tali disposizioni comporta pregiudizievoli vuoti normativi, si richiede di valutare se occorra procedere alla riformulazione di detti regolamenti interni in quanto non aggiornati.

4.3. - Infine, le Commissioni di cui al citato art. 16 O. P. sono pregate di voler trasmettere al Provveditore Regionale competente, per l'esame preliminare, anche i nuovi testi degli schemi dei regolamenti interni, oppure gli schemi delle modifiche da apportare a regolamenti interni già approvati e non abbisognevole di ulteriori aggiornamenti o adeguamenti, che, restituiti loro in

precedenza per essere riformulati sulla base delle osservazioni e dei suggerimenti di questo Ministero, non sono stati però più riproposti ai fini della prescritta approvazione.

4.4. - Nel caso in cui ad un regolamento interno già approvato debbano essere apportate numerose e complesse modifiche, si suggerisce di valutare se, in linea di massima, non sia preferibile che venga predisposto un nuovo schema di regolamento interno.

* * *

L'Ufficio VI rimane a disposizione dei Signori Provveditori Regionali per l'attività di consulenza che potrà essere richiesta anche per le vie brevi allo scopo di chiarire eventuali dubbi e fornire chiarimenti.

Si indicano i recapiti ai quali potrà farsi riferimento nei giorni da lunedì a venerdì, in orario dalle ore 9,00 alle ore 13,00:

telefono: 0666591487

fax: 0666161736

Si confida nella fattiva e sollecita collaborazione delle SSLL.

Si resta in attesa di un cortese cenno di assicurazione e si ringrazia.

IL DIRETTORE GENERALE
(Gian Carlo Caselli)