

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 20/11/2012

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/34290-il-circuito-penitenziario-di-secondo-livello-ossia-di-sicurezza-media-s-m>

Autore: Brunetti Carlo

Il circuito penitenziario di secondo livello ossia di sicurezza media (S.M.)

IL CIRCUITO PENITENZIARIO DI SECONDO LIVELLO OSSIA DI SICUREZZA MEDIA (S.M.)

CARLO BRUNETTI

carlobrunetti@fastwebnet.it

SOMMARIO: 1. La differenziazione degli istituti, l'assegnazione ed il raggruppamento dei detenuti e degli internati; 2. I circuiti penitenziari; 3. Il circuito penitenziario di secondo livello ossia di sicurezza media (S.M.); 4. Conclusioni.

1. LA DIFFERENZIAZIONE DEGLI ISTITUTI, L'ASSEGNAZIONE ED IL RAGGRUPPAMENTO DEI DETENUTI E DEGLI INTERNATI¹

Il legislatore prevede che i singoli istituti devono avere caratteristiche differenziate in relazione alla posizione giuridica dei detenuti e degli internati³ e alle necessità di trattamento individualizzato e di gruppo degli stessi.

In tal senso l'art. 59 O.P. classifica gli istituti per adulti in base alla denominazione della misura restrittiva della libertà personale che in essi deve essere eseguita.

Il significato di queste classificazioni può, però, essere vanificato dalla prassi, dal momento che l'art. 61, comma 3, O.P. prevede che, per esigenze particolari, e nei limiti e con le modalità previste dal regolamento (art. 110 reg. esec.), i condannati alla pena dell'arresto o della reclusione possono essere assegnati alle case di custodia preventiva (oggi cautelare) e che i condannati alla pena della reclusione possono essere altresì assegnati alle case di arresto.

Nel territorio di ciascuna Regione e nell'ambito delle categorie degli istituti per l'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza per gli adulti, è, poi, realizzata una differenziazione degli istituti stessi rispondente ai criteri indicati dall'art. 14 O.P.

Il secondo comma dell'articolo 14 O.P.⁴ prevede, in particolare, che l'assegnazione dei condannati e degli internati ai singoli istituti ed il raggruppamento nelle singole sezioni di ciascun istituto siano disposti con particolare riguardo alla possibilità di procedere ad un trattamento rieducativo comune ed all'esigenza di evitare influenze nocive reciproche⁵.

La differenziazione, quindi, non riguarda solo gli istituti ma anche sezioni autonome d'istituti purché queste ultime siano state formalmente costituite⁶.

¹ Dirigente penitenziario – curatore della Rivista on-line *Diritto & Civiltà*, presente all'indirizzo www.dirittopenitenziario.it.

² C. BRUNETTI – M. ZICCONI, *Diritto Penitenziario*, Simone editore, Napoli, 2010, 294 e ss.

³ Il regime previsto per gli imputati non deve essere uguale a quello dei condannati; quello degli internati deve essere diverso da quello dei detenuti. V. D. PATETE, *Manuale di diritto penitenziario* Laurus Robuffo, 2000, 85.

⁴ Dalla lettura della norma si ricava come la previsione in essa contenuta riguardi fondamentalmente i condannati e gli internati. Indirettamente, però, vedremo come molte delle considerazioni che di seguito verranno fatte siano applicabili anche agli istituti per la custodia cautelare.

⁵ La formazione dei gruppi è guidata dal criterio di mettere individui dissimili nelle loro caratteristiche di personalità, al fine di produrre dinamiche intersoggettive che stimolino i singoli soggetti a mobilitarsi. Il parametro principale che il legislatore indica per l'adozione di un criterio corretto nella formazione dei gruppi è la "possibilità di procedere ad un trattamento rieducativo comune". Pertanto il trattamento è sì rivolto a rispondere alle esigenze individuali, ma con metodologie di gruppo.

⁶ La sezione, pur avendo in comune con l'istituto principale la direzione amministrativa, rimane una entità giuridica autonoma sia funzionalmente sia strutturalmente. Vi sono, però, come abbiamo già rilevato, ipotesi in cui sezioni possono essere organizzate presso istituti destinati a diverse categorie di soggetti. Per queste ipotesi, il combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 14 O.P. chiarisce che per ogni aspetto della organizzazione della vita delle varie categorie dei detenuti o internati deve essere evitata la promiscuità e che solo per determinate attività è ammessa la partecipazione di soggetti di categorie diverse. Ci si riferisce ad attività come quelle scolastiche o lavorative che devono svolgersi secondo un preciso programma organizzativo e sotto il controllo del personale.

Naturalmente la differenziazione non implica diversità di condizioni di vita ma è sostanzialmente collegata agli aspetti del trattamento rieducativo e non a quello del trattamento penitenziario in generale.

L'orientamento adottato dal legislatore in tema di trattamento è centrato, infatti, sulla individualizzazione e ordinariamente attuato con metodologie di gruppo (art. 13 O.P.).

In tal senso, di grande importanza risulta anche essere la previsione contenuta nell'art. 14, comma 1, O.P. secondo la quale il numero dei detenuti e degli internati negli istituti e nelle sezioni deve essere limitato e, comunque, tale da favorire l'individualizzazione del trattamento⁷.

Questa previsione costituisce senza dubbio la condizione operativa essenziale per l'impostazione di un trattamento centrato sulle metodologie di gruppo⁸. Alla luce di quanto premesso, per una corretta applicazione del principio della differenziazione è fondamentale il momento dell'assegnazione dei ristretti.

A tal proposito l'art. 30 reg. esec. prevede due tipi di *assegnazione* dei condannati e degli internati: una provvisoria, in un istituto situato nell'ambito della regione di residenza (o qualora ciò non sia possibile in un altro istituto situato in località prossima) nel quale vengono espletate le attività di osservazione (art. 30, comma 2, reg. esec.); una definitiva, nello stesso o in altro istituto. L'assegnazione presa in considerazione dall'art. 14 O.P. è quella che all'art. 30, comma 4, reg. esec. viene definita come "assegnazione definitiva". Essa è disposta sulla base di due presupposti. Il primo presupposto è rappresentato dalla esistenza di istituti e/o sezioni differenziati fra loro, ciascuno organizzato per attuare un particolare tipo di trattamento (differenziazione degli istituti). L'altro presupposto è costituito dalle risultanze dell'osservazione.

Fra queste due sfere di conoscenza si deve istaurare un processo dialettico che si conclude con un giudizio di corrispondenza fra le esigenze accertate dall'osservazione (e considerate nella formulazione del programma di trattamento) e l'idoneità di un determinato istituto a dare soddisfazione ad esse.

Con riferimento alla scelta dell'assegnazione definitiva, oltre al criterio già enunciato, l'art. 14, comma 2, O.P. richiama espressamente anche i criteri stabiliti, in materia di trasferimenti, dal primo e dal secondo comma dell'art. 42 O.P.: gravi e comprovati motivi di sicurezza, esigenze dell'istituto, motivi di giustizia, di salute, di studio e familiari, prossimità alla residenza delle famiglie.

È evidente che la preferenza attribuita dallo stesso art. 42, comma 2, O.P. al criterio di trasferire i soggetti in istituti prossimi alla residenza delle famiglie valga, a maggiore ragione, anche per le assegnazioni.

Del resto, che questo criterio vada, in linea di massima, preferito, lo si ricava altresì dalla lettura degli articoli 28 e 45 O.P. che impegnano l'Amministrazione penitenziaria a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti o degli internati con le famiglie. In tal senso, per l'assegnazione definitiva dovrà essere scelto l'istituto che, tra quelli ugualmente idonei all'attuazione del programma di trattamento individualizzato, agevoli maggiormente i rapporti tra il detenuto ed i propri familiari. Soluzione, questa, che può essere derogata solo qualora non sia assolutamente possibile soddisfare contemporaneamente le altre esigenze indicate dal primo comma dell'art. 42 O.P.⁹

⁷ Si segnala la sentenza della Corte Europea per i Diritti dell'Uomo del 16 luglio 2009 in ordine al caso Sulejmanovic.

⁸ I raggruppamenti in sezioni non realizzano, di per sé, la formazione di gruppi di trattamento in senso tecnico, i quali ultimi non dovrebbero essere costituiti da più di quindici persone, secondo le più accreditate tecniche di gruppo. Ma, a parte ciò, taluno (DI GENNARO) ritiene che il sistema penitenziario debba sperimentare i metodi peculiari di trattamento di gruppo applicabili a raggruppamenti maggiori di individui, così da consentire un'utilizzazione più produttiva delle risorse di cui si dispone.

⁹ L'art. 30, comma 5, del D.P.R. n. 230/2000 precisa, poi, che alle assegnazioni provvisorie e definitive che comportino trasferimento dalla circoscrizione di un Provveditorato regionale a quella di un altro Provveditorato provvede il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria. Nell'ambito, invece, della stessa circoscrizione dispone il Provveditore regionale, informandone il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, fatte salve le assegnazioni dei detenuti e degli internati riservate dalla normativa alla esclusiva competenza del D.A.P.

Le previsioni della prima parte del secondo comma dell'art. 14 O.P. esigono, però, un particolare approfondimento, al fine di potere cogliere il loro preciso valore.

Si tratta, infatti, di previsioni che appaiono in linea con il progresso nel modo di concepire il trattamento in comunità¹⁰.

La formazione dei gruppi non è più guidata oggi dal criterio di mettere insieme individui simili nelle loro caratteristiche di personalità.

Tale criterio, d'altra parte, si è rivelato inefficiente sia perché l'omogeneità è scarsamente produttiva di dinamiche intersoggettive, che stimolano le singole personalità a mobilitarsi abbandonando la cristallizzazione dei loro atteggiamenti, sia perché conduce ad una innaturale uniformità nella composizione del gruppo.

Il parametro principale, invece, che il legislatore indica per l'adozione di un criterio corretto nella formazione dei gruppi è oggi "la possibilità di procedere ad un trattamento rieducativo comune".

Pertanto si afferma che il trattamento è rivolto sì a rispondere alle esigenze individuali, ma attraverso quei metodi e quelle tecniche che sono comunemente indicate come metodologie di gruppo.

L'altro parametro, indicato dall'art. 14, comma 2, O.P., cioè "l'esigenza di evitare influenze nocive reciproche", è solo apparentemente concorrente con il primo, mentre, in effetti, costituisce un limite o forse soltanto una specificazione marginale del precedente.

Né sono da sottovalutare altre situazioni, al di fuori di quella ora accennata, che pure danno luogo a sicuri rischi di influenze negative. Si pensi, ad esempio, alla condizione dei soggetti che entrano in carcere in relazione ad episodi marginali ed occasionali, venendo a contatto con una realtà che li trova impreparati non solo a reggere l'urto psicologico determinato dalla perdita traumatica della libertà, ma anche a neutralizzare le cariche suggestive che detta realtà è capace di produrre, quando appunto non vengano realizzati adeguati accorgimenti per raggruppare e distribuire i detenuti nel modo più idoneo. Ciò vale particolarmente per i soggetti più giovani e comunque per coloro che dimostrino nel comportamento una evidente fragilità del sistema di funzionamento dell'Io.

2. I CIRCUITI PENITENZIARI

L'Amministrazione penitenziaria è da sempre stata molto attenta al problema della diversificazione degli istituti e dei detenuti.

Nel corso del tempo, infatti, in più occasioni le direzioni degli istituti penitenziari sono state sollecitate al rispetto delle previsioni ordinamentali e regolamentari circa la suddivisione ed il raggruppamento dei ristretti negli istituti. Ad iniziare dagli anni novanta, si è proceduto alla classificazione delle strutture esistenti in circuiti penitenziari in base al livello di sicurezza richiesto.

Già la nota prot. n. 606895 del 20 aprile 1991 dell'ex Ufficio detenuti e trattamento – che ancora oggi viene richiamata nel dettare disposizioni o raccomandazioni in merito alle cautele da adottare nei confronti dei detenuti – distingueva dalla massa dei ristretti quelli che "richiedono particolari o addirittura eccezionali cautele, ossia attenzioni custodiali".

Nella stessa logica, nel 1991, con la nota prot. n. 107372/3-670 del 31 agosto 91, l'allora Direttore Generale Nicolò Amato nel "Messaggio a tutto il personale: per una nuova amministrazione" suddivideva le carceri italiane in tre livelli di sicurezza:

- livello 1) istituti a normale livello di sicurezza, destinati ai detenuti e agli internati non pericolosi o di pericolosità ridotta;

¹⁰ G. DI GENNARO – R. BREDA – G. LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè ed., 1997, 100.

- livello 2) istituti a particolare livello di sicurezza, destinati ai detenuti ed agli internati ritenuti pericolosi;
- livello 3) istituti ad alto livello di sicurezza, destinati ai detenuti ed agli internati ritenuti molto pericolosi.

Con la circolare n. 3359/5809 del 21 aprile 1993, avente quale oggetto “Regime penitenziario. Impiego del personale di polizia penitenziaria. Gestione decentrata democratica e partecipata dell’Amministrazione penitenziaria”, gli istituti vennero sempre inquadrati su tre livelli ma per la prima volta venne introdotta la nozione di “circuiti penitenziari”. Ed, in particolare, si distinse tra:

- *circuito penitenziario di primo livello, ossia di alta sicurezza*, destinato ai detenuti più pericolosi;
- *circuito penitenziario di secondo livello, ossia di media sicurezza*, destinato alla stragrande maggioranza dei detenuti che non rientrano, cioè, né nel primo né nel terzo circuito;
- *circuito penitenziario di terzo livello, ossia di custodia attenuata*, destinato ai detenuti tossicodipendenti non particolarmente pericolosi.

Dopo il 1993 numerose altre disposizioni ministeriali sono state diramate sull’argomento riconoscendone da un lato l’importanza ma dall’altro evidenziando anche come la classificazione ed organizzazione degli istituti penitenziari italiani in circuiti abbia trovato e trovi notevoli difficoltà di attuazione legate a problematiche quali: la discontinuità dell’azione di programma e del mantenimento degli obiettivi, oggettive difficoltà nella gestione dell’emergenza nelle varie epoche storiche (terrorismo prima, criminalità organizzata poi, sovraffollamento endemico ora), eccessiva frammentazione delle tipologie di detenuti¹¹.

Nel corso del tempo il termine “circuito” è stato sempre più utilizzato per indicare in generale categorie omogenee¹² di detenuti.

3. IL CIRCUITO PENITENZIARIO DI SECONDO LIVELLO OSSIADISICUREZZA MEDIA (S.M.)

Questo circuito, così come definito nella circolare dell’Amministrazione penitenziaria del 1993¹³, è destinato ai detenuti che non rientrano né nel circuito alta sicurezza né in quello a custodia attenuata¹⁴ e cioè alla stragrande maggioranza dei detenuti.

Tale circuito presuppone un equilibrio fra le esigenze di sicurezza e quelle trattamentali.

Devono sì essere garantite la sicurezza, l’ordine e la disciplina negli istituti o sezioni di tale livello, ma si devono anche progettare, incentivare e realizzare tutte le possibili attività scolastiche, d’istruzione, lavorative, religiose, culturali, ricreative e sportive.

Si devono sviluppare i rapporti con gli Enti locali favorendo l’ingresso ed il contributo della comunità esterna e del volontariato.

3.1. Le circolari di novembre 2011

Al fine di regolamentare il circuito in parola, con la circolare a firma del Capo del Dipartimento prot. n. GDAP-0445330-2011, datata 25 novembre 2011, avente ad oggetto “Modalità di esecuzione della pena. Un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza,

¹¹ In tal senso, è da segnalarsi, ad esempio, la dichiarazione dello "stato di emergenza nazionale" - disposta da un apposito [Decreto](#) firmato dal presidente Berlusconi il 13 gennaio 2010 sulla base della. La dichiarazione dello stato di emergenza è stato il punto di partenza dell'articolato piano di intervento del Governo per risolvere appunto il sovraffollamento degli istituti penitenziari.

¹² In particolare con riferimento al diverso regime penitenziario da applicarsi.

¹³ Circolare prot. n. 3359/5809 del 21 aprile 1993 – *Regime penitenziario. Impiego del personale di Polizia penitenziaria. Gestione decentrata democratica e partecipata dell’Amministrazione penitenziaria.*

¹⁴ I cosiddetti circuiti A.S. e di custodia attenuata.

accoglienza e rieducazione” e con la circolare della Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento prot. n. GDAP-0445732-2011, sempre del 25.11.2011, di pari oggetto, l’Amministrazione è intervenuta sulla materia tentatando, in particolare, di raggiungere un duplice obiettivo: da un lato, disciplinare le modalità di detenzione con riferimento alla media sicurezza, operazione questa mai compiuta, dall’altro, legare tutte le iniziative intese a dettagliare interventi sulla vita di reparto, richiamando - laddove necessario - i testi già vigenti, ovvero procedendo a modificazioni di talune prassi adottate.

In tal senso, le circolari richiamate hanno ridefinito i parametri di riferimento per il circuito media sicurezza ed introdotto il cd. *regime aperto*.

Il circuito media sicurezza e il regime aperto

Nel disciplinare il circuito in parola viene, in particolare, proposta una nuova filosofia nella complessiva gestione penitenziaria che deve, dunque, prendere le mosse dalla necessità di introdurre un modello di sicurezza differenziato per i detenuti cd. comuni, siano essi imputati ovvero condannati.

La differenziazione verso il basso, attuata in via generale, rappresenta una novità assoluta nel nostro sistema, essendo stata nel passato sperimentata solo per categorie specifiche di detenuti (tossicodipendenti, giovani di primaria esperienza detentiva) ed in modo alquanto frammentato e marginale.

Essa, si precisa nel testo, dovrà realizzarsi, per soggetti di scarsa pericolosità, attraverso il graduale superamento del criterio di perimetrazione della vita penitenziaria all’interno della camera di pernottamento. In tal senso, il perimetro della detenzione dovrà estendersi quanto meno ai confini della sezione, ovvero, dove possibile, anche agli spazi aperti esterni alla stessa, seguendo così l’indicazione dell’ordinamento penitenziario. Dentro il nuovo perimetro dovrà concepirsi una vita penitenziaria connotata da libertà di movimento, secondo precise regole di comportamento che ne condizionino l’andamento.

Qualsiasi intervento volto a operare una distinzione di modalità custodiali deve, naturalmente, partire da un’approfondita e razionale conoscenza della popolazione detenuta presente in istituto, per larga parte della quale è possibile e saggio applicare un regime penitenziario più aperto.

Tale scelta, se connotata dalle necessarie cautele, dovrebbe trovare terreno fertile presso la popolazione detenuta, elevando il grado di responsabilizzazione di ciascuno, potendo ogni ristretto contribuire con la propria condotta alla adozione per tutti del regime meno afflittivo. Il presupposto della attuazione del regime aperto rimane in ogni caso ancorato all’adesione a precise regole di disciplina interna, la cui violazione comporterebbe chiaramente il ritorno nella camera di pernottamento, ossia al metodo detentivo basato sulla perimetrazione dello spazio.

L’Amministrazione ha chiarito, poi, che per operare con gradualità la scelta di coloro che da subito potranno fruire del regime aperto, occorrerà effettuare una analitica valutazione della idoneità di ciascun soggetto. Andranno esclusi coloro per i quali sussistano concreti pericoli di evasione o che potrebbero utilizzare la maggior libertà di movimento per compromettere l’ordine e la sicurezza dell’istituto. Tale valutazione dovrà essere condotta tenendo conto delle risultanze della cartella personale e, ove possibile, degli esiti dell’osservazione scientifica, a partire dalle caratteristiche individuali desumibili dai reati per i quali il soggetto è detenuto, ma certamente non potrà limitarsi esclusivamente ad esse.

È pur vero che non sempre la ragione dell’ingresso in carcere è di per sé criterio sufficiente a valutare la pericolosità individuale dei soggetti. Esso, infatti, rappresenta solo uno dei molteplici aspetti che vanno valutati. D’altronde, è ben possibile che tra i soggetti ristretti per fattispecie che denotano scarsa pericolosità, vi siano potenziali autori di gravissimi reati. Va dunque posta una specifica attenzione anche alla condotta intramuraria ed a tutti i possibili indici - rilevabili tanto dai documenti quanto dall’osservazione - dai quali si possano desumere le caratteristiche relazionali dei soggetti.

A tale scopo, si precisa, risulterà fondamentale valutare la risposta al trattamento penitenziario (sempre che si traduca in apprezzabili proposte) - sia in termini di adesione alle attività organizzate dall'istituto, sia come concreto modo di atteggiarsi e relazionarsi con il quadro permanente e con gli altri reclusi -, nonché registrare tutti gli altri indicatori del superamento degli atteggiamenti dissociati. Sono questi, infatti, i parametri che possono fornire la conferma della assenza di presupposti di pericolosità individuale desumibili dal fatto-reato evidenziato nel titolo che ha originato la detenzione; ovvero che possono condurre ad una rilettura di quella condotta e consentire l'ammissione a regime aperto. Appare evidente come ogni valutazione del genere anzidetto, specie se finalizzata a superare un precedente giudizio di pericolosità, vada formulata nel tempo e testata rispetto alle situazioni critiche. Dunque la buona condotta del detenuto dovrà essere valutata con riferimento alle reazioni mantenute nei momenti difficili, al contegno conseguente al non accoglimento di eventuali richieste, al rispetto non meramente formale né strumentale delle disposizioni interne, al modo di relazionarsi con gli altri ristretti, con tutti gli operatori e la comunità esterna.

Mentre un parametro accessorio e talvolta fuorviante può essere rappresentato dal breve fine pena. L'esperienza ha insegnato che, anche a ridosso del fine pena, soggetti fortemente determinati hanno posto in essere piani di evasione, ovvero mantenuto condotte in grave pregiudizio della sicurezza penitenziaria. Il breve fine pena va dunque valutato solo come elemento accessorio per rafforzare una prognosi positiva fondata sulla valutazione favorevole in esito all'osservazione.

Il nuovo modello di sicurezza involge la creazione di nuove competenze, tipicamente ricadenti nell'area sicurezza. Esse finalizzano l'attività di osservazione rimessa a quel settore, delineando i nuovi compiti di polizia cui deve attendere il Corpo di polizia penitenziaria - con il contributo essenziale dell'area educativa -, in linea con lo spirito della riforma del 1990. Tali competenze dovranno trovare una loro sintesi nella proposta che il comandante di reparto formulerà al direttore d'istituto con riguardo al numero dei soggetti che potranno essere ammessi al regime aperto, ed alle concrete modalità e caratteristiche della nuova perimetrazione della vita detentiva, in relazione alle caratteristiche dell'istituto. Rimane il fatto che la scelta finale con riferimento al numero ed alle caratteristiche dei soggetti da ammettere al regime aperto risulta fortemente connotata da aspetti di discrezionalità tecnica. Essa infatti dipende oltre che da valutazioni soggettive ed oggettive, anche dalle caratteristiche logistiche e di sicurezza dell'istituto, dal personale in dotazione e dalla disponibilità dei mezzi, oltre che dalle informazioni riservate in possesso dei responsabili della sicurezza dell'istituto.

Con riguardo invece ai compiti di sicurezza interna la nuova organizzazione del circuito in parola comporterà una nuova e più dinamica impostazione della sicurezza, in linea con i compiti di polizia svolti all'esterno della realtà penitenziaria. L'attenuazione della custodia si attuerà attraverso la gestione preventiva e di contrasto ai fenomeni di turbamento dell'ordine e della sicurezza che dovessero verificarsi durante la vita penitenziaria all'aperto. Alle attività di tipo informativo dovrà accompagnarsi un controllo dinamico della struttura aperta e la possibilità di intervenire nei casi di violazione delle regole, con poteri di reintroduzione del precedente regime più custodiale.

Il procedimento per la creazione del regime ordinario aperto

Delineati i principi cui dovrà ispirarsi il nuovo regime, l'Amministrazione, con le circolari del novembre 2011, è passata, quindi, a dettare le regole per la sua concreta attuazione.

Trattandosi di una innovazione necessaria e fortemente voluta dall'Amministrazione centrale, i criteri da adottare per darvi luogo dovranno essere generali e predisposti in modo uniforme per l'intero territorio nazionale. Le valutazioni concrete da effettuarsi all'interno di ciascun istituto dovranno prevedere la partecipazione collegiale delle varie figure, attribuendo un potere di proposta al comandante di reparto della polizia penitenziaria, dietro il costante

coordinamento del direttore d'istituto penitenziario che presiede i lavori dell'equipe, cui spetta in ogni caso la decisione finale.

Ai fini della valutazione di pericolosità, a ciascun ristretto - condannato o imputato - del circuito di media sicurezza dovrà essere attribuito un *codice* che misuri il concreto rischio che lo stesso si renda autore di evasione o di episodi di turbamento dell'ordine e della sicurezza interna dell'istituto. È evidente che la valutazione richiesta potrà essere effettuata nei confronti degli imputati solo trascorso un periodo di tempo in detenzione sufficiente a ponderare la sussistenza degli elementi di seguito indicati.

Codice bianco. Saranno così classificati i detenuti che presentino tutte insieme le seguenti caratteristiche:

- ✓ siano ristretti per reati che non hanno comportato violenza o minaccia alle persone, né consistano in comportamenti prodromici alla commissione di atti di violenza (ad es. detenzione di armi) o in condotte agevolatrici di comportamenti violenti altrui;
- ✓ non risultino appartenere ad associazioni per delinquere, ovvero comunque gravitanti in contesti di criminalità mafiosa;
- ✓ abbiano tenuto una buona condotta intramuraria, con ciò intendendosi non solo l'assenza di violazioni disciplinari rilevanti, ma anche l'atteggiamento aperto e disponibile nei confronti del personale penitenziario e degli altri reclusi;
- ✓ rispondano alla proposta rieducativa partecipando al trattamento in modo attivo, ossia in modo non formalistico, né strumentale.

I detenuti così individuati dovranno essere destinati al regime aperto.

Codice verde. Saranno così classificati i detenuti che, non appartenendo ad associazioni per delinquere finalizzate a reati violenti né gravitando in alcun modo attorno ad organizzazioni di tipo mafioso, presentino tutte le precedenti caratteristiche, ma che siano ristretti per reati connotati da violenza o minaccia alle persone.

Per tali ristretti la valutazione dell'ammissibilità al regime aperto dovrà essere ritenuta tendenzialmente possibile, ed anzi auspicabile, ma andrà effettuata tenendo particolarmente presente la condotta intramuraria ed il percorso di responsabilizzazione degli stessi. La scelta del regime aperto va senz'altro collegata alla mancanza di elementi su cui fondare il pericolo di evasione o di turbamento dell'ordine e della sicurezza, ma essa deve contestualmente rispondere anche a criteri di probation. Deve perciò anche tenersi conto del fatto che, in molti casi, la mancata risposta al trattamento - sostanziata in comportamenti dissociali non violenti - potrebbe essere stata generata proprio dalla eccessiva perimetrazione degli spazi e dalla scarsa offerta di opportunità che, invece, dovrebbero sussistere ed essere collegate ad una reale messa alla prova. In tali casi il regime aperto non va dunque negato per questioni di formalistica violazione delle regole, ma va anzi valutato come opportunità di migliore adattamento. Vengono fatte salve naturalmente le esigenze di sicurezza nel senso prima indicato.

Codice giallo. Saranno così classificati i detenuti ristretti per reati di violenza che - pur non avendo tenuto comportamenti intramurali violenti, né condotte pericolose per l'ordine e la sicurezza interne - abbiano mantenuto atteggiamenti di tipo dissociale, ovvero siano incorsi in violazioni disciplinari.

Per tali soggetti la ammissione al regime aperto può avvenire solo dopo una prima ragionata scelta che tenga conto di altri fattori che siano in grado di escludere il pericolo di evasione o di turbamento dell'ordine e della sicurezza. Nel caso di precedenti comportamenti di rilievo disciplinare o di rifiuto della proposta trattamentale, occorrerà apprezzare in ogni caso un accettabile lasso di tempo di buona condotta su cui fondare la prognosi favorevole.

Codice rosso. Saranno così classificati i detenuti che: si siano resi autori di fatti di violenza in carcere o di tentativi di evasione dall'istituto penitenziario; siano stati sottoposti al regime di sorveglianza particolare ex art. 14-bis O.P.; appartengano ad associazioni per delinquere finalizzate a reati violenti oppure risultino comunque collegati ad associazioni di stampo mafioso, pur senza essere classificati in Alta Sicurezza. Per costoro il regime aperto dovrà essere di regola

escluso, salvo il manifestarsi di specifiche evidenze di senso contrario - tanto rilevanti da fare escludere in modo ragionevole la possibilità di pericoli - e comunque dopo un adeguato e consistente lasso di tempo, che consenta all'equipe di decidere all'unanimità e di motivare adeguatamente circa la non sussistenza dei pregiudizi anzidetti.

L'Amministrazione chiarisce, poi, che queste disposizioni non modificano in alcun modo l'attuale distribuzione della popolazione detenuta nei circuiti penitenziari. In altri termini, l'attribuzione a ciascun detenuto di un codice non incide sulla classificazione del medesimo, né implica divieti di codetenzione fra individui assegnatari di codici diversi né, tantomeno, implica l'allestimento di nuove sezioni destinate in via esclusiva ai ristretti di ciascun codice. L'unica differenza tangibile starà nella presenza di sezioni a regime aperto e sezioni a regime chiuso. In entrambe, però, potranno trovarsi ristretti catalogati con codici diversi.

In secondo luogo, l'ammissione alla detenzione aperta non costituisce un diritto acquisito, né può essere decisa applicando per analogia i criteri che reggono la concessione delle misure alternative o dei benefici penitenziari. L'inserimento in sezione aperta, in altri termini, costituisce una valutazione amministrativa, effettuata in base agli indici che si sono sopra elencati, incentrata sulla pericolosità del detenuto. Tale inserimento, pertanto, può essere revocato ove il detenuto tenga condotte che ne dimostrino la pericolosità, e quindi l'ineidoneità ad un regime meno custodiale di quello "chiuso".

Infine, poiché il regime aperto mira essenzialmente a garantire maggiori spazi di movimento e socialità a quanti presentano indici di scarsa pericolosità, non deve ritorcersi in alcun modo a danno di tali soggetti, né configgere con l'art. 42 o.p. Pertanto, esso è rinunciabile da parte dell'interessato. Inoltre, i competenti uffici, centrali o provveditoriali, non potranno respingere eventuali istanze di trasferimento in base alla motivazione che nell'istituto richiesto non vi sono posti disponibili nelle sezioni aperte.

La ratio, quindi, della circolare può essere rinvenuta nella riscoperta della condotta a scapito del reato e della posizione giuridica del ristretto.

3.2. La circolare datata 28 maggio 2012 e i circuiti regionali

In data 28 maggio 2012 l'Amministrazione è tornata a regolamentare il circuito media sicurezza con la circolare prot. n. GDAP-0206745-2012 mutando, in parte, orientamento rispetto a quanto previsto precedentemente.

La necessità di mitigare gli effetti negativi dell'attuale situazione di sovraffollamento negli Istituti di pena ha indotto, infatti, l'Amministrazione a sviluppare ulteriormente il percorso intrapreso dalla circolare n. 3594-6044 del 25 novembre 2011 nell'intento di migliorare le condizioni di vita detentive con particolare riguardo alla gestione dei cd. detenuti di media sicurezza ovvero a quella fascia di utenza allo stato maggiormente penalizzata.

La convinzione, infatti, dell'Amministrazione è che, oggi, nonostante le oggettive difficoltà, il perseguimento di questo fine sia ipotizzabile e si possa iniziare ad agire, con gli strumenti normativi a disposizione, per superare la logica dell'emergenza ponendo a guida della propria azione la centralità e i diritti della persona - sia essa rappresentata dal personale o dai soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria - rimodulando, ove occorra, anche gli assetti organizzativi in modo da correlarli agli obiettivi dichiarati e non considerarli quali variabili a sé stanti.

In tal senso, il continuo innalzarsi delle presenze negli istituti penitenziari ha determinato il progressivo peggioramento delle condizioni di vita interne sia per la graduale contrazione dello spazio di perimetrazione posto a disposizione dei detenuti, sia per la riduzione, legata a molteplici fattori, delle offerte trattamentali proposte.

Il quadro che oggi molte strutture detentive presentano è, quindi, quello di un ambiente gravemente insalubre, indicato da più parti quale fattore di concausa nell'aumento degli episodi di autolesionismo e nell'exasperarsi delle tensioni interne che, sovente, sfociano in condotte

aggressive tra compagni di detenzione o nei confronti del personale addetto alla sorveglianza. Il sovraffollamento, inoltre, complica le stesse basilari operazioni di controllo - quali, battiture e perquisizioni - esponendo gli istituti a ulteriori rischi.

La circolare del 25 novembre 2011, sin dall'oggetto, si proponeva l'obiettivo di invertire questa tendenza immaginando, per larga parte della popolazione detenuta identificata per ridotta pericolosità, modalità custodiali meno rigide "procedendo a modificazioni di talune prassi sin qui seguite" e superando, inoltre, la "dicotomia tra i concetti di sicurezza e trattamento" per pervenire alla "auspicata apertura verso modelli di detenzione più consoni alle finalità costituzionali della pena".

La circolare di maggio, recependone in parte la *ratio*, ha inteso, come pare potersi evincere, ampliarne la portata positiva disponendo per la realizzazione di *circuiti regionali* ex art.115 D.P.R. 30 giugno 2000, n.230 nei quali la media sicurezza venga a caratterizzarsi per un regime detentivo dove, progressivamente, andranno ad essere aumentati e ampliati gli spazi utilizzabili dai detenuti e il tempo di permanenza, garantiti i diritti fondamentali, incentivate le iniziative trattamentali e i rapporti con la comunità esterna¹⁵.

Il risultato atteso, difatti, insieme al miglioramento delle condizioni di vita detentiva, è anche quello di realizzare le condizioni per un più ampio utilizzo delle misure alternative quale prosecuzione naturale del trattamento intramurario offrendo alla Magistratura di sorveglianza elementi di valutazione fondati su dati di concretezza così come dispongono gli artt. 13 e 15 della l. 26 luglio 1975, n. 354.

Il modello di organizzazione che deve accompagnare e sostenere l'attuazione di un sistema del genere identifica negli istituti e negli uffici di esecuzione penale esterna la base operativa impegnata "fisicamente" nei confronti dell'utenza e verso la quale deve confluire l'intera attività dell'Amministrazione, ma è il livello regionale, ossia il provveditorato, che ne diviene la chiave di volta, lo snodo attraverso il quale l'indirizzo nazionale della politica penitenziaria deve tradursi in scelte progettuali e individua gli obiettivi da raggiungere in una visione aderente alla specificità del territorio.

Quindi, se è vero che il livello del servizio va individuato in capo agli istituti, è altrettanto innegabile che il nuovo regolamento penitenziario ha previsto l'ambito regionale come macrostruttura di riferimento. A fronte delle disposizioni già contenute nel decreto legislativo 30/10/1992 n.444, che decentravano una serie di funzioni direttamente ai provveditorati, e della loro costituzione quali uffici di dirigenza generale¹⁶, successive normative¹⁷ hanno conferito, per i settori che interessano più direttamente il mondo penitenziario, la competenza a Regioni, Province oppure a enti che nel territorio amministrato accolgono più istituti; ecco che, allora, il provveditorato, organo regionale dell'Amministrazione penitenziaria, ha la potestà e la visione d'insieme per porsi come interlocutore di questi enti e programmare per le diverse sedi interventi, integrati e sinergici, in materia di lavoro, formazione professionale, istruzione, sanità.

A tal riguardo, i Signori Provveditori sono stati invitati, sulla base del lavoro preliminare che i Direttori d'istituto hanno approntato insieme ai Comandanti di reparto e le Equipe di trattamento per l'applicazione della circolare di novembre, sentiti in conferenza di servizio i Direttori d'Istituto e degli Uepe della regione¹⁸, ad avere cura di predisporre un *progetto regionale* ispirato a un "sistema integrato di istituti differenziato per le varie tipologie detentive ..." che possa

¹⁵ In tal senso, come valido ausilio, si rammentano le "linee guida per l'inclusione sociale dei soggetti in esecuzione penale" in attuazione della legge quadro 9 novembre 2000, n.328 sul sistema integrato dei servizi sociali e, sul solco di queste, l'Accordo interregionale firmato dal Ministro della Giustizia il 27 aprile 2011 con diverse regioni e province autonome tendente, in via prioritaria, a utilizzare le risorse provenienti dalla UE e gestite attraverso i POR, con l'obiettivo di procedere a una loro gestione congiunta e condivisa a livello territoriale interistituzionale.

¹⁶ D.lgs.21 maggio 2000 n. 146.

¹⁷ Legge delega 15 marzo 1997 n. 59 più nota quale "Riforma Bassanini".

¹⁸ Art. 4 d.p.r. 230/2000 laddove prevede che gli istituti penitenziari e gli uepe, dislocati in ciascun ambito regionale, costituiscono un "complesso operativo unitario" i cui programmi sono organizzati e svolti con riferimento alle risorse della comunità locale".

poi, in stretta collaborazione con la Direzione Generale Detenuti e Trattamento, soddisfare il principio di territorializzazione e valga a rendere operativi i criteri indicati dall'art.14 della legge 354/75 e dall'art. 115 D.P.R. 230/2000.

I progetti dovranno individuare, per tutti gli istituti cd. a "media sicurezza" e in particolar modo nelle case di reclusione, soluzioni caratterizzate da un ampliamento degli spazi utilizzabili dai detenuti per frequentare corsi scolastici, di formazione professionale, attività lavorative, culturali, ricreative, sportive e, ove possibile, destinando un istituto o una sezione di questo totalmente a "regime aperto" (art. 115, 3° comma). Presso queste strutture potranno essere allocati detenuti prossimi alla dimissione¹⁹ il cui fine pena sia inferiore ai 18 mesi, in considerazione del corrispondente innalzamento del limite di pena per ottenere la detenzione domiciliare speciale, e quelli identificati dalla circolare del novembre 2011 quali codici bianchi e verdi, classificazione e terminologia che, comunque, vengono soppresse.

In questi istituti o reparti i detenuti, al fine di aumentare il loro senso di responsabilità, dovranno sottoscrivere all'atto dell'ingresso in istituto un "patto" con l'amministrazione con cui accettano le prescrizioni ivi contenute.

Allo stesso art. 115, 3° comma, va riferito il fondamento normativo per la creazione di "Istituti a custodia attenuata per detenute madri secondo le caratteristiche e per le finalità stabilite dalla l. 21 aprile 2011, n. 62 e di "Istituti a custodia attenuata per tossicodipendenti onde incentivare l'attività trattamentale specifica finalizzata all'incremento dei percorsi alternativi alla detenzione indicati dal D.P.R. 9 ottobre 1990, n.309.

Le proposte, per una loro più razionale allocazione nell'ambito del circuito, potranno riguardare anche detenuti non direttamente gestiti dai Provveditori (a esclusione, in ogni caso, di coloro sottoposti al regime restrittivo ex art 41-bis l.354/75).

L'attuazione di un simile sistema, si osserva nella circolare, richiede uno sforzo congiunto dell'intera Amministrazione e tempi progressivi di realizzazione che si inseriscano in un chiaro disegno globale.

Al riguardo, si è ritenuto fondamentale individuare i livelli di responsabilità che fanno carico alle diverse articolazioni dal Dipartimento che indica le norme quadro entro le quali devono essere elaborati i progetti regionali, ai provveditori estensori materiali degli stessi e ai direttori che prima coadiuvano nella programmazione e, poi, la realizzano all'interno degli istituti. Nella struttura organizzativa così come, seppur a grandi linee, è stata descritta, il lavoro degli Uffici, centrali e periferici, deve necessariamente sostenere il cd. "frontline", rappresentato dall'agente di sezione, e non diventare, invece, un carico opprimente su quest'ultimo.

Il personale di Polizia Penitenziaria, si osserva ancora nella circolare in parola, opera in sezioni di istituti sovraffollati che accolgono, peraltro, altissime percentuali di stranieri, malati fisici e psichici, detenuti comuni o ad alta sicurezza e, legato come è alla staticità del posto di servizio, sembra accogliere su di sé tutto il peso della responsabilità, quasi in termini oggettivi. La conseguenza non è solo nel rischio diffuso della sindrome del burn-out, ma nell'effetto spersonalizzante (dissonanza cognitiva) per un "operatore" che sente di trovarsi, il più delle volte da solo, a dover fronteggiare situazioni critiche avendo a disposizione strumenti non adeguati.

Alla luce di quanto proposto, si precisa, inoltre, nella circolare che:

- ✓ in primo luogo la sicurezza va intesa "quale condizione per la realizzazione delle finalità del trattamento" e, come tale, non affidata unicamente all'onere (e alla responsabilità) della Polizia Penitenziaria. Invero: così come non sono estranee al Corpo le iniziative trattamentali, l'apporto multidisciplinare di tutti gli altri operatori, compresi quelli non appartenenti all'Amministrazione penitenziaria, deve concorrere a rafforzare la sicurezza in una visione integrata e non di certo limitata al mero controllo del detenuto;

¹⁹ Art. 4 d.p.r. 230/2000 laddove prevede che gli istituti penitenziari e gli uepe, dislocati in ciascun ambito regionale, costituiscono un "complesso operativo unitario" i cui programmi sono organizzati e svolti con riferimento alle risorse della comunità locale".

- ✓ la logica che vuole che i posti di servizio siano stabiliti a prescindere dagli obiettivi posti e dagli uomini a disposizione deve essere superata, non fosse altro perché, nonostante i sacrifici richiesti, molte postazioni rimangono sistematicamente scoperte creando una costante sensazione di insicurezza;
- ✓ i posti di servizio andranno, invece, individuati sulla base del personale effettivamente a disposizione, previa decurtazione della percentuale di assenze dovute per la fruizione di congedi e riposi equamente ripartiti, sulla base della tipologia dell'istituto e degli obiettivi prefissati. La loro identificazione, per gli evidenti profili di responsabilità correlati, è rimessa ad una commissione composta dal Direttore dell'istituto, dal responsabile dell'area sicurezza e dal responsabile dell'area trattamentale dell'istituto, con ratifica finale a opera del Provveditore.

Ma non è questa l'unica misura adottabile: il servizio della sicurezza, una volta abbandonata l'idea che sia necessario (salvo negli istituti a maggior indice di sicurezza) un controllo continuo sul detenuto, inutile ancorché impossibile, deve evolversi, specie negli istituti cd. aperti, in senso dinamico.

Ossia dispiegarsi, diversamente, nei diversi periodi dell'anno, della settimana e/o del giorno; prevedere la soluzione delle "pattuglie" che presiedono "tenitori"; fondarsi sulla valorizzazione delle risorse e dei ruoli, sulla piena realizzazione delle unità operative che, oltre a rafforzare il lavoro di gruppo, hanno l'ulteriore fine di potenziare l'apporto operativo e organizzativo dei ruoli intermedi della Polizia Penitenziaria.

L'adozione di un modello di *vigilanza dinamica* (pur non canonizzato) è utile a impiegare in maniera ottimale le risorse umane, non tanto, non solo, in termini quantitativi quanto per esaltarne le potenzialità professionali e di relazione.

In proposito, si rammenta che il concetto di vigilanza dinamica risponde a una direttiva dettata dalla Raccomandazione R (2006) 2 sulle Regole penitenziarie Europee del 2006 che, alla numero 51, recita "Le misure di sicurezza applicate nei confronti dei singoli detenuti devono corrispondere al minimo necessario per garantirne una custodia sicura. La sicurezza fornita dalle barriere fisiche e da altri mezzi tecnici deve essere completata dalla sicurezza dinamica costituita da personale pronto a intervenire che conosce i detenuti affidati al proprio controllo".

La chiarezza degli obiettivi, la conoscenza dei detenuti, l'analisi dei dati e delle situazioni, l'interscambio di informazioni con gli altri operatori, sono gli elementi fondamentali - unitamente a una idonea formazione professionale - che dovranno accompagnare e concludere il percorso di trasformazione, così come lo intende la riforma varata con la legge 15 dicembre 1990, n. 395, della Polizia Penitenziaria in un Corpo specializzato e partecipe nella gestione del detenuto sia sotto il profilo custodiale che trattamentale.

E' evidente come gli ultimi interventi in materia abbiano mutato orientamento; si torna a guardare, infatti, alla posizione giuridica, oltre che alla condotta, abrogandosi i codici e la procedura prevista inizialmente per assegnarli.

4. CONCLUSIONI

Come abbiamo detto il legislatore prevede esplicitamente che i singoli istituti devono avere caratteristiche differenziate in relazione alla posizione giuridica dei detenuti e degli internati e alle necessità di trattamento individualizzato e di gruppo degli stessi.

In tal senso, è evidente come l'Amministrazione penitenziaria sia da sempre stata molto attenta al problema della diversificazione degli istituti e dei detenuti cercando, nel tempo, di definire i parametri di riferimento di queste differenziazioni.

Il rapporto tra sicurezza e trattamento, antinomia fondamentale del sistema penitenziario che il nuovo regolamento di esecuzione ha tentato di risolvere²⁰, rimanda ad un fondamentale aspetto, che è al centro dell'attività dell'Amministrazione penitenziaria e che vale ad individuarne uno degli obiettivi immediati: la definizione dei circuiti penitenziari, quale risposta organizzativa all'esigenza di differenziare, in vista di esigenze sia di sicurezza che di trattamento, la popolazione detenuta secondo tipologie omogenee.

Si tratta, perciò, di uno strumento che l'Amministrazione penitenziaria si dà, ma di uno strumento a tal punto importante, a tal punto necessitante di essere continuamente affinato e perfezionato, da collocarsi a metà strada tra l'area degli strumenti organizzativi e quella degli obiettivi (GIANFROTTA).

Oggi, più che in passato, la politica dell'Amministrazione penitenziaria concernente la definizione della tipologia delle sezioni e degli istituti con riferimento alle caratteristiche di pericolosità della popolazione ristretta ed alle connesse differenze dei moduli secondi quali organizzare la vita dei detenuti risponde ad un'esigenza di razionalizzazione nell'uso delle risorse disponibili.

Non si tratta, quindi, solo di individuare diversi criteri sulla base dei quali procedere alle classificazioni dei detenuti ed alla definizione dei diversi regimi di vita detentiva e, conseguentemente, strutturare gli ambienti entro il quale quest'ultima si svolge. Si tratta, invece e soprattutto, di verificare la praticabilità di un'ipotesi del tutto diversa: quella secondo la quale ciascun istituto possa avere una determinata caratteristica trattamentale, da ricollegarsi ad una corrispondente classe di detenuti, superando, in tal modo, l'attuale realtà che vede la contemporanea presenza, in ogni istituto, di modelli trattamentali diversi, ciascuno riferibile ad un distinto gruppo omogeneo di detenuti, individuato sulla base dei criteri previsti dalla legge e dalle prospettive di rieducazione.

La realizzazione di tale progetto presenta, peraltro, non pochi problemi.

Ma anche sotto un altro profilo si rivela necessaria la ridefinizione dei circuiti penitenziari.

Se è vero, infatti, che deve pensarsi, per il futuro, anche alla luce del nuovo regolamento di esecuzione, ad un sempre più stretto rapporto tra carcere e territorio, la ridefinizione dei circuiti penitenziari, intesa come si è detto, può rivelarsi l'occasione per costruire - almeno in termini di tendenza - corrispondenza tra un determinato territorio e il tipo di popolazione ivi detenuta.

In conclusione, è auspicabile che l'Amministrazione proceda sulla strada di una rivisitazione sistemica dei circuiti esistenti favorendo, però, una attenta riflessione su quanto si intenda realizzare alla luce anche delle scelte operate nel tempo dal legislatore in materia penitenziaria in modo da evitare interventi incongruenti e/o confusi che possano danneggiare il sistema penitenziario anziché meglio regolarlo; in tal senso, gli interventi sul circuito media sicurezza sono stati, finora, un'occasione persa.

²⁰ GIANFROTTA F., *Gli obiettivi dell'Amministrazione penitenziaria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1999, 27.