



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

Prot. nr. 22003=

Bologna li, 25 LUG. 2013

Oggetto: Umanizzazione della pena.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

§ 1. Premessa

Come noto, in data 27 maggio u.s., la Grande Camera della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (C.E.D.U.) ha respinto il ricorso alla sentenza di condanna nei confronti dell'Italia per trattamento inumano e degradante emessa l'8 gennaio di quest'anno e riguardante il ricorso presentato da sette persone detenute¹. Con tale decisione la sentenza originaria assume carattere definitivo e pertanto, ai sensi della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, l'Italia ha, da questa data, un anno esatto per trovare soluzioni idonee atte a ridurre il sovraffollamento carcerario e porre in essere le procedure di risarcimento.

Questo, da un punto di vista giudiziario ma anche sostanziale, segna un **punto di non ritorno** considerate le conseguenze di tale pronunciamento. In verità l'Amministrazione penitenziaria ha già affrontato l'argomento, da un lato proponendo al Legislatore misure deflattive², peraltro accolte, in materia di divieto di conduzione in carcere degli arrestati in flagranza di reato o l'innalzamento dapprima a 12 e poi a 18 mesi del limite di pena utile per la fruizione della detenzione domiciliare. Tali misure hanno effettivamente ridotto le presenze, seppure in misura minore rispetto alle aspettative. In questo filone si inserisce, ancora di recente, il d.l. 1 luglio 2013, n. 78. Parallelamente è altresì nota la previsione di un Piano straordinario per aumentare il numero dei posti letto attraverso l'edificazione di nuovi istituti e l'ampliamento di alcuni già in funzione. Al di là di tali azioni è ormai copiosa la produzione di direttive, da parte dell'Amministrazione centrale, finalizzate all'umanizzazione della pena detentiva che, peraltro, non fanno che richiamare e rimarcare i contenuti dell'ordinamento penitenziario.

Tra queste direttive, quella relativa alla realizzazione dei circuiti previsti dall'articolo 115 del regolamento di esecuzione, quale presupposto strutturale su cui fondare un processo di umanizzazione, è quella che investe direttamente le responsabilità delle articolazioni regionali e locali.

Da tale sintetica premessa consegue che in capo all'Amministrazione, in ogni sua componente, grava l'onere della realizzazione di quanto è, almeno dal 1975, suo dovere

¹ Torreggiani e altri vs Italia; ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10.

² Vedasi a tal proposito quanto riportato nella nota del Capo del Dipartimento n. 0445330 del 24.11.2011.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

per realizzare il principio costituzionale e di conseguenza ordinamentale del rispetto dell'umanità e della dignità della persona in carcere.

L'attività della C.E.D.U. rende tale obbligo esigibile e il mancato rispetto delle regole sanzionabile. In tal senso quella responsabilità sancita normativamente comporta, a questo punto, oneri ben precisi. Per inciso occorre far notare che, in alcuni istituti italiani, sono state presentate istanze, ben argomentate ed articolate sulla base dei principi e delle regole citate nelle sentenze di condanna della C.E.D.U., indirizzate al direttore dell'istituto. Esse sono volte ad ottenere l'applicazione concreta di tali principi. È evidente che l'inerzia di fronte a tali istanze potrebbe dare spazio a richieste di risarcimento non più genericamente rivolte allo Stato italiano, bensì ai responsabili amministrativi coinvolti.

Tutto ciò posto si ritiene opportuno ripercorrere gli elementi salienti della censura della C.E.D.U. al fine di delineare, con precisione, i confini ritenuti formalmente inumani e degradanti per poi elencare le azioni di contrasto necessarie.

§ 1.1. Inumano e degradante

Si premette che la questione dell'umanità, evidentemente, non si esaurisce nello spazio messo a disposizione ad una persona in carcere. Certamente da questo occorre partire per allargare lo spettro delle criticità e per individuare le più idonee misure migliorative. È questo il pensiero della Corte laddove esclude qualsiasi automatismo per quanto riguarda il rapporto tra la dimensione delle celle e il numero dei detenuti ivi ristretti. Tuttavia, nelle sue valutazioni, essa prende spunto dagli standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (C.P.T.)³. Secondo quest'ultimo, lo spazio auspicabile è di 7 metri quadrati per detenuto con una distanza di 2 metri tra le pareti e di 2.50 metri tra il pavimento e il soffitto. Per altro verso la C.E.D.U. considera evidente violazione dell'articolo 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la permanenza in una cella in cui l'individuo abbia a disposizione meno di 3 metri quadrati a testa.

³ In particolare gli standard del Comitato sono consultabili sul sito www.cpt.coe.int



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

Tra i 3 e i 7 metri quadrati a disposizione la disumanità è inversamente proporzionale al grado di implementazione di una serie di fattori compensativi. Il primo tra tutti è contemplato nei citati standard del C.P.T. secondo cui "l'obiettivo dovrebbe essere quello di assicurare che i detenuti negli istituti di custodia cautelare possano trascorrere una ragionevole parte della giornata – 8 ore o più – fuori dalla cella, occupati in attività motivanti di vario tipo. Negli istituti per condannati, ovviamente, i regimi dovrebbero essere di livello ancora più elevato"⁴.

Tra gli altri fattori di cui tener conto, la Corte, nella sentenza Sulejmanovic vs Italia⁵, contempla: la durata della privazione della libertà, le possibilità di accesso all'aria aperta, le condizioni mentali e/o fisiche del detenuto, la possibilità di usare privatamente i servizi igienici, l'areazione della cella, l'accesso alla luce e all'aria naturali, la qualità del riscaldamento, il rispetto delle esigenze sanitarie di base, le condizioni stabilite dalle regole europee⁶ e, aggiungiamo noi, quelle italiane⁷.

Più in generale, nella valutazione della disumanità, la giurisprudenza consolidata della C.E.D.U. afferma che l'articolo 3 della Convenzione pone a carico delle autorità penitenziarie un obbligo positivo consistente nel fare in modo che le modalità di esecuzione detentive "non sottopongano l'interessato ad uno stato di sconforto né ad una prova d'intensità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente"⁸.

Ad ulteriore corollario pare importante citare le considerazioni espresse in calce alla citata sentenza dal giudice Sajò che afferma "l'inumanità della situazione risiede nel fatto che lo Stato non ha dimostrato di avere adottato misure compensative supplementari per attenuare le condizioni estremamente gravose derivanti dalla sovrappopolazione del carcere. Esso avrebbe potuto prestare particolare attenzione alla situazione, ad esempio, concedendo altri vantaggi ai detenuti. Ciò sarebbe servito a far passare loro il messaggio

⁴ Standard CPT, parte II, Detenzione, art. 47 2° comma.

⁵ Sulejmanovic Vs Italia ricorso n. 22635/03.

⁶ In particolare vedasi l'articolo 18 della Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee.

⁷ In particolare gli artt. 6 o.p. e 6 e 7 r.e.

⁸ Sulejmanovic vs Italia ricorso n. 22635/03.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

che lo Stato, pur dovendo far fronte ad un'improvvisa crisi carceraria, non era indifferente alla sorte dei detenuti e intendeva creare condizioni detentive che, tutto sommato, non facessero pensare al detenuto come a nient'altro che un corpo da dover sistemare da qualche parte"⁹.

Le citazioni, a parere dello scrivente, ben descrivono lo spirito che ci deve guidare nell'opera di umanizzazione per il tramite della gestione quotidiana del regime penitenziario e delle attività trattamentali. Così si esprime anche l'Istituto Superiore di Studi Penitenziari laddove afferma che le direttive emanate, almeno dal 2011, hanno avviato un cambiamento strategico, organizzativo e gestionale dell'Amministrazione penitenziaria teso a recuperare compiutamente il senso della norma, costituzionale ed ordinamentale, richiamato anche dalle direttive europee e dalle stesse sentenze della C.E.D.U.¹⁰.

In altre parole quanto efficacemente condensato nel sintetico slogan che individua nelle direttive e nelle azioni poste in essere e, soprattutto, in quelle che verranno una "Rivoluzione normale".

§ 1.2. Umanizzazione e gestione del rischio penitenziario

Nell'ottica dell'umanizzazione è necessario prendere in considerazione i rischi connessi ai livelli di pericolosità tipici della popolazione ristretta negli istituti penitenziari. A tal proposito soccorrono le previsioni della Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee, secondo cui "le condizioni di alloggio dei detenuti devono soddisfare le misure di sicurezza meno restrittive possibili e proporzionali al rischio che gli interessati evadano, si feriscano o feriscano altre persone"¹¹. Analogamente lo stesso Legislatore italiano aveva già previsto nell'ordinamento penitenziario che il mantenimento dell'ordine e della sicurezza interna agli istituti

⁹ Sulejmanovic vs Italia ricorso n. 22635/03.

¹⁰ I.S.S.Pe, La via del cambiamento attraverso un modo d'essere diverso. La sorveglianza dinamica – Linee guida per gli operatori penitenziari, aprile 2013.

¹¹ Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee, art. 18.10.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

penitenziari non possa determinare l'adozione di restrizioni non giustificabili o non indispensabili ai fini giudiziari nei confronti degli imputati¹².

In tal senso è opportuno sottolineare che le direttive dipartimentali, e quelle che seguono, si riferiscono espressamente ed esclusivamente al circuito della c.d. media sicurezza rimanendo escluso, pertanto, tutto il circuito afferente alla c.d. alta sicurezza e alla gestione dei detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41bis dell'ordinamento penitenziario.

D'altra parte la potenziale pericolosità va affrontata e gestita con uno spirito di prevenzione del rischio e non di vessazione. In tal senso, oltre alle questioni relative allo spazio a disposizione, occorre tener presente anche una serie di altri elementi, propri del regime di vita e di relazione.

L'Amministrazione, da parte sua, ha più volte impartito varie direttive tese al miglioramento di questi aspetti. Ci si riferisce, in particolare, ad una serie di note circolari che, dapprima, hanno avuto un valore transitorio e si sono riferite all'esigenza di compensare le maggiori difficoltà connesse alla stagione estiva¹³. Successivamente si è ritenuto di stabilizzare tali misure al di là della contingenza estiva. In particolare si è auspicata la possibilità di garantire le docce più frequentemente, l'intensificazione delle giornate e degli orari dedicati ai colloqui e alle telefonate, l'apertura dei blindati anche nelle ore notturne e l'incremento dei momenti di socialità.

Parallelamente si sono date indicazioni per ottenere una maggiore presenza del volontariato e dei contatti con la comunità esterna.

Si è infine rimarcato, nel solco del principio della differenziazione, l'attivazione di reparti dedicati all'accoglienza e al trattamento di persone in via di dimissione¹⁴.

§ 2. Differenziazione

¹² Art. 1, 3° comma o.p.

¹³ In particolare si ricordano le circolari: D.A.P. n. 3620/6070 del 06.07.09, D.A.P. n. 0177644 del 26.04.10, D.A.P. D.G.

Detenuti e Trattamento n. 290895 del 08.07.10, D.A.P. Ufficio Capo del Dipartimento n. 293197 del 28.07.11;

¹⁴ Si prenda in considerazione il combinato disposto di cui agli artt. 13, 14 o.p. e 88 r.e.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

La differenziazione costituisce la base essenziale dell'intero programma che si va prospettando. Dall'efficace individuazione di gruppi a diverso potenziale di aggressività, pericolosità e problematicità, dipende il tipo di allocazione, la gestione e l'offerta trattamentale. In tal senso, come abbiamo già visto, la stessa C.E.D.U. rimanda al principio di proporzionalità tra il rischio e il livello di restrizione¹⁵, sancito dalle norme europee e nazionali¹⁶.

Proprio le citate indicazioni per l'attivazione delle sezioni dimittenti introducono una delle prime griglie di valutazione dei detenuti in termini di pericolosità¹⁷.

Alla fine del 2011 il Capo del Dipartimento ha emanato ulteriori direttive, ancor più stringenti, in tema di differenziazione¹⁸. Uno degli obiettivi che si pone la direttiva in questione è specificatamente quello di disciplinare le modalità di detenzione con riferimento alla media sicurezza. Se tale circuito era stato previsto sin dal 1993¹⁹ la sua disciplina non era mai stata tentata prima. Tale obiettivo si intreccia con un secondo, costituito dall'intenzione di superare, nell'ambito del suddetto circuito, quella che viene definita una "sostanziale dicotomia" tra i concetti e la pratica di sicurezza e quelli del

¹⁵ Sulejmanovic pag 4

¹⁶ Vedi note 11 e 12.

¹⁷ Circ. n. 290895 del 08.07.10. Peraltro si tenga conto del combinato disposto di cui agli artt. 13, 14 o.p e dell'art. 88 r.e. In particolare le direttive individuavano quali destinatari di tali opportunità:

- detenuti comuni;
- prossimi alla liberazione con un residuo pena non superiore ad un anno;
- che, nel corso della detenzione, non abbiano dato adito a comportamenti sanzionati disciplinarmente;
- che non siano portatori di patologie psichiatriche o di precarie condizioni di salute che richiedano assistenza e cure mediche particolari;

Tale circuito è stato reso inaccessibile a soggetti classificati come pericolosi in ragione dei reati a loro ascritti e ricompresi tra quelli rubricati all'articolo 4bis dell'ordinamento penitenziario, afferenti al circuito A.S., o in ragione della loro condotta penitenziaria. Tra questi si segnalano, in particolare, coloro i quali sono o sono stati interessati dal regime di sorveglianza particolare ex articolo 14bis o.p.

¹⁸ Circ. D.A.P. – Ufficio Capo del Dipartimento n. 0445330 del 24.11.2011: Modalità di esecuzione della pena. Un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza, accoglienza e rieducazione.

¹⁹ Circ. D.A.P. n. 3359/5809: Regime penitenziario: Impiego del Personale di Polizia penitenziaria. Gestione decentrata democratica e partecipata dell'Amministrazione penitenziaria.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

trattamento. Tale logica si fonda sull'analisi del rischio specifico del singolo sulla base del grado di pericolosità del reato commesso, desunto dal titolo del reato stesso e dall'affiliazione ad organizzazioni criminali, dalla condotta intramurale, dall'atteggiamento nei confronti della proposta trattamentale e nei rapporti con il personale e i compagni. La combinazione di tali variabili determina valutazioni prognostiche ed un regime detentivo diverso nelle modalità e nei tempi di inserimento.

La stessa direttiva da indicazioni precise rispetto alla procedura di analisi e alle precise responsabilità in capo ai vari operatori coinvolti. In tal senso:

- Il **comandante del reparto** formula una proposta contenente l'elenco nominativo dei detenuti potenzialmente inseribili al regime aperto.
- L'organo preposto alla decisione finale è individuata nell'**équipe** presieduta dal **direttore dell'istituto**.
- È prevista la possibilità di **rivedere il giudizio prognostico in senso positivo o negativo**. In tal senso sono previste riunioni periodiche di rivalutazione sulla base dell'evoluzione dei dati di conoscenza riportati nella direttiva stessa.

§3. Le azioni da porre in essere

Alla luce di tutto quanto premesso si indicano le azioni necessarie per procedere, **sin da subito**, all'implementazione di un programma di umanizzazione nell'ambito del Distretto dell'Emilia Romagna.

§ 3.1. Valutazione e differenziazione

Considerato che si è già disposta²⁰ la separazione tra condannati e non condannati, è necessario, a partire da questa, proseguire con la differenziazione della popolazione detenuta appartenente alla media sicurezza utilizzando, in particolare, i criteri e le

²⁰ Nota PRAP n. 48 del 15.01.2013: Circuito penitenziario regionale.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

modalità operative su indicate così come prospettati nella citata circolare²¹ alla quale, in ogni modo, si rimanda seppur con le precisazioni contenute nella successiva direttiva in ordine alla soppressione della terminologia classificatoria utilizzata che, tuttavia, lascia impregiudicati gli elementi di valutazione²².

Trattandosi di un'attività di selezione che opera all'interno di contesti che vedono situazioni gestionali e trattamentali già definite, si raccomanda il consueto buon senso e l'uso del giusto equilibrio al fine di non pregiudicare tali situazioni se non in palese contrasto con lo spirito delle direttive impartite.

In ogni caso, si sottolinea la fondamentale utilità che, dopo l'attività istruttoria, le valutazioni vengano adeguatamente sviluppate all'interno dell'equipe e che risultino oggettivamente gli elementi salienti e quindi le motivazioni che hanno supportato le scelte adottate.

Se dal punto di vista dei presenti l'attività si fonderà su dati ed elementi di conoscenza già acquisiti, si pone il problema dei futuri ingressi. Rispetto a questi ultimi soggetti, di cui ovviamente non è valutabile il comportamento intramurario, né il grado di adesione alle proposte trattamentali, varrà la valutazione relativa al titolo di reato, ai precedenti penali e alla conoscenza comportamentale relativa ad eventuali pregresse carcerazioni. È appena il caso di sottolineare l'importanza di tener in debito conto delle note di allertamento specifiche inviate dal D.A.P. e da questo Ufficio rispetto a rischi individuali di vario genere.

In ogni modo, così come previsto dalle direttive dipartimentali, si renderà necessario, ad ogni modifica sostanziale delle caratteristiche giuridiche o comportamentali, rivalutare la posizione espressa, per confermarla o meno, con una periodicità che verrà stabilita a livello locale.

²¹ Circ. D.A.P. – Ufficio Capo del Dipartimento n. 0445330 del 24.11.2011: Modalità di esecuzione della pena. Un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza, accoglienza e rieducazione.

²² Circolare Ufficio Capo del Dipartimento n. 206745 del 30.05.2012: Realizzazione circuito regionale ex art. 115 d.p.r. 30 giugno n. 230: linee programmatiche.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

In appendice si prospetta una tavola sinottica in modo da facilitare la valutazione.

§ 3.2. Graduale implementazione dei regimi differenziati

Premesso che la differenziazione e, di conseguenza, l'implementazione di regimi diversi deve rispondere, come già accennato, ad una logica ispirata alla prevenzione e non alla penalizzazione delle categorie ritenute meno affidabili, mano a mano che l'equipe di osservazione e trattamento avrà individuato i soggetti ritenuti non portatori di una pericolosità altamente significativa, essi verranno gradualmente allocati nelle sezioni caratterizzate da regime aperto.

La restante parte, valutata a maggior rischio gestionale pur rimanendo nel circuito di media sicurezza, permarrà in sezioni a regime chiuso. In un caso come nell'altro occorre sottolineare che dovrà essere garantito il rispetto dei parametri di vivibilità citati in premessa. Per comodità si riportano nella tabella che segue gli elementi gestionali che indicativamente possono distinguere i due regimi differenziati nell'ambito del circuito di media sicurezza. Tali elementi devono supportare la progettazione del regime che viene lasciata alla conoscenza diretta delle strutture e alla competenza dei sigg. Direttori e dei Loro Collaboratori. Il progetto elaborato verrà inviato a questo Ufficio, in modo che possa essere esaminato, e successivamente integrato nel progetto d'istituto. Di tutto questo sarà necessario tener conto anche nell'aggiornamento del Regolamento d'istituto.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

	Livello di pericolosità	
	Non significativo	Significativo
	Regime aperto	Regime chiuso
Apertura cella	> 8ore	= 8 ore
Apertura blindati	Illimitata nel corso di tutto l'anno	Illimitata dal 15/6 al 15/9
Docce	Accessibile nel corso dell'apertura delle camere di pernottamento.	Accessibile nel corso dell'apertura delle camere di pernottamento.
Lavoro	Possibilità di accesso ai lavori domestici intra ed extra sezione. Possibilità di accesso ai lavori per conto terzi. Possibilità di accesso ad attività lavorative esterne all'istituto in regime ex art. 21 o.p. Possibilità di accesso ad attività lavorative esterne al settore detentivo ma all'interno del plesso penitenziario con o senza accompagnamento.	Possibilità di accesso solo ai lavori intra sezione, salvo casi adeguatamente valutati. Tendenzialmente si esclude la possibilità di accesso ad attività lavorative esterne all'istituto in regime ex art. 21 o.p. o in attività lavorative esterne al settore detentivo ma all'interno del plesso penitenziario, con o senza accompagnamento.
Attività scolastico – formative	Possibilità di accesso a tutte le iniziative.	Possibilità di accesso solo dopo attenta valutazione
Attività sportive	Vigilanza indiretta ²³	Vigilanza diretta
Attività ricreative e culturali	Possibilità di accesso a tutte le iniziative.	Possibilità di accesso solo dopo attenta valutazione
Movimentazione interna	Anche senza accompagnamento	Solo con accompagnamento
Passeggio	Sei ore al giorno accesso libero e vigilanza indiretta	Quattro ore al giorno vigilanza diretta

§ 4. Circuito regionale e gestione del patrimonio trattamentale

²³ Circa i concetti di vigilanza diretta o indiretta vedasi lo specifico paragrafo § 5 e rimandasi alla Circolare del Sig. Capo del Dipartimento n. 3649/6099 del 22.07.2013 "Realizzazione circuito regionale ex art. 115 d.p.r. 30 giugno 2000, n. 230: linee guida sulla sorveglianza dinamica"



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

Come noto il circuito regionale è dotato di un patrimonio trattamentale costituito da iniziative lavorative, scolastico - formative, universitarie, culturali e sportive e di un sottocircuito a custodia attenuata destinato a tossicodipendenti. Alla luce della valenza trattamentale di tali iniziative e progetti e tenuto conto del fatto che la rimodulazione del regime detentivo qui prospettato si fonda, ovviamente, non solo sulla mera riparametrazione degli spazi detentivi ma, soprattutto, sull'offerta di occasioni di impegno, diventa essenziale fare in modo di saturare tutte le opportunità trattamentali già presenti e di svilupparne e consolidarne di nuove. A tal fine si invita il Sig. Direttore dell'Ufficio Detenuti e Trattamento di questo Ufficio a provvedere ad aggiornare il censimento delle attività trattamentali già attive negli istituti dipendenti, a verificare e fissare, in accordo con i Sigg. Direttori, la capienza massima per ogni iniziativa, i requisiti di accesso e, se previsto, l'inizio e il termine delle attività. Alla luce di tale aggiornamento verificherà periodicamente la disponibilità di posti e, in caso positivo, stimolerà le Direzioni del distretto a sfruttare tale disponibilità, anche attraverso bandi regionali e conseguente trasferimento degli aderenti.

I Sigg. Direttori avranno altresì cura di comunicare a questo Ufficio ogni nuova iniziativa attivata e le caratteristiche su indicate in modo da consentirne la pubblicazione all'intero distretto.

§ 4.1. Istituzione reparti dedicati a condannati dimittendi

Alla luce delle specifiche direttive emanate nel tempo²⁴, considerato il combinato disposto degli artt. 13, 14 o.p. ed 88 r.e, considerato altresì lo scarso utilizzo dei reparti di semilibertà e la volontà dal Dipartimento volta al pieno utilizzo di tali reparti, si dispone che i Sigg. Direttori elaborino i provvedimenti e le azioni necessarie per ivi collocare detenuti aventi le seguenti caratteristiche:

- Condannati definitivi con pena residua non superiore a sei mesi o, se già fruitori di permessi ex art. 30 ter, non superiore ad un anno;

²⁴In particolare vedasi la già citata circolare D.A.P. n. 290895 del 08.07.10



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

- Valutati positivamente dall'Equipe di Osservazione e Trattamento in ragione del livello di pericolosità così come già indicato;
- Che non siano portatori di patologie psichiatriche o di precarie condizioni di salute che richiedano assistenza e cure mediche particolari;
- Gli ammessi al lavoro all'esterno ex art. 21 o.p.;

E' appena il caso di rammentare che l'eventuale inserimento presso le sezioni "dimittendi" non dovrà pregiudicare le attività trattamentali eventualmente già svolte dal soggetto e che, pertanto, si avrà cura di rendere compatibili entrambe le cose con il buon senso dovuto.

Considerata la necessità che il periodo in questione sia effettivamente utilmente impiegato per decomprimere la persona dopo il periodo di detenzione e in vista della sua scarcerazione, si rende opportuno che siano ricercate ed agevolate tutte le collaborazioni necessarie per ristabilire i contatti con il mondo esterno in modo che il momento dell'uscita sia più inclusivo possibile. In tal senso si rende necessario che i Sigg. Direttori degli Istituti e degli U.E.P.E., congiuntamente prendano contatti con gli Uffici pubblici che possono contribuire a tale scopo (es. Anagrafe, Uffici del Lavoro, Comuni, ecc.) e verifichino altresì la possibilità di ottenere disponibilità alla pronta accoglienza abitativa da parte del Volontariato per far fronte alle prime esigenze di coloro i quali versano nelle condizioni più indigenti.

Laddove non sia ipotizzabile una misura alternativa alla detenzione si tenga conto che l'introduzione, nell'ambito del citato d.l. 1 luglio 2013, n. 78, l'articolo 2 comma 1 lettera a), della possibilità di inserire soggetti detenuti in attività volontarie di utilità pubblica apre una vasta gamma di opportunità per generare un circolo virtuoso proprio per i soggetti in dimissione. A tal fine i Sigg. Direttori degli Istituti e degli U.E.P.E avranno cura di prendere i dovuti contatti con gli Uffici dello Stato e degli Enti Locali presenti sul territorio di propria competenza per sviluppare i progetti più idonei all'applicazione della norma citata.

Analogamente sarà svolto da questo Ufficio a livello Regionale.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

Si tenga altresì conto che l'interpretazione della norma lascia intendere la possibilità di impiegare i detenuti anche presso le strutture penitenziarie purché in attività esterne alla zona detentiva e se configurabili di pubblica utilità.

§ 4.2. Recupero degli spazi

L'istituzione delle predette sezioni dimittendi introduce il più vasto argomento del recupero di spazi detentivi oggi scarsamente o per nulla utilizzati. È evidente che l'umanizzazione della pena passa anche attraverso l'allargamento degli spazi a disposizione nelle camere di pernottamento. Si coglie l'occasione per informare che questo Ufficio ha valutato che attraverso l'esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria, il pieno utilizzo delle sezioni di semilibertà e l'apertura del nuovo blocco in consegna presso la Casa circondariale di Piacenza si renderebbe possibile, nell'arco di pochi mesi, il recupero di oltre 500 posti, con una evidente ricaduta positiva per l'intero sistema penitenziario regionale. Questo Ufficio ha già rappresentato tale possibilità ai vertici dell'Amministrazione penitenziaria e alla Commissione presieduta dal Prof. Mauro Palma, voluta dal Sig. Ministro della Giustizia. Sarà cura di proporre operativamente quanto necessario per concretizzare tale obiettivo.

§ 4.3. Telefonate e colloqui

Il processo di umanizzazione, ovviamente, non si esaurisce semplicemente nella differenziazione e nella maggiore o minore restrizione detentiva ma si completa attraverso l'attenzione ai vari aspetti connessi al regime penitenziario e alle relazioni interne ed esterne che la persona può mantenere nel corso della detenzione. Di seguito si prenderanno quindi in esame alcune questioni che si ritengono strategiche e nei confronti delle quali è necessario adottare modalità comuni ed ispirate al predetto senso di umanità seppur nel rispetto delle norme e delle esigenze di sicurezza.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

Le telefonate e i colloqui costituiscono una delle componenti più importanti nel processo in questione. A tal fine diventa necessario adottare i seguenti accorgimenti, peraltro già ampiamente normati, estendendoli in modo omogeneo su tutti gli istituti del distretto.

In primis deve cessare la prassi di interrompere il flusso delle telefonate e dei colloqui a causa della modifica della posizione giuridica o del trasferimento amministrativo da altro istituto. In quest'ultimo caso si sottolinea l'importanza che la scheda colloqui sia sempre allegata al fascicolo del detenuto in modo da essere prontamente consultata nell'istituto di destinazione e che la posizione AFIS sia sempre costantemente alimentata ed aggiornata in modo da evitare la sospensione o il ritardo nel mantenimento dei contatti con l'esterno. Omissioni od inerzie sul punto non potranno che essere considerate negativamente. Tornando alla raccomandazione finalizzata a garantire la continuità delle valutazioni e decisioni degli istituti si intende qui ribadire, con chiarezza, che il trasferimento di un detenuto da uno ad altro istituto non deve comportare in alcun modo una modifica del regime dei colloqui e delle telefonate che deve restare quello dell'istituto di provenienza che può solo essere modificato solamente in senso migliorativo.

Le valutazioni che supportano le autorizzazioni, infatti, provengono da organi penitenziari o giudiziari e non si intravede motivo per la loro modificazione. Devono restare ferme anche in quello di nuova assegnazione salvo che la direzione di quest'ultimo non rilevi con intervento motivato, l'erroneità delle concessioni precedenti²⁵.

In secondo luogo si rammenta che, nel caso di trasferimento, ricorrendo evidentemente quei motivi di particolare rilevanza previsti dall'ordinamento penitenziario²⁶, il detenuto avrà diritto ad effettuare una telefonata straordinaria in modo che lo stesso possa informare i famigliari della nuova allocazione evitando così incertezze e disagi. Analogamente si procederà in caso di rientro da licenze o permessi.

²⁵ In particolare vedasi circolare D.A.P. n. 3478/5928 del 8 luglio 1998.

²⁶ Art. 39, 2° comma D.P.R. 30 giugno 230.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

Laddove il detenuto abbia prole inferiore ai dieci anni sarà consentita la possibilità di ottenere ulteriori telefonate.

Per inciso si vuole sottolineare che l'Ordinamento penitenziario, nel suo complesso, offre notevoli opportunità di ampliamento delle ordinarie opportunità di contatto con l'esterno e che, quindi, si auspica una maggiore attenzione in tal senso²⁷.

§ 4.4. la responsabilizzazione del detenuto

La citata circolare del 24 novembre 2011²⁸ offre i primi spunti di riflessione sul concetto di responsabilità che si declina su tre piani distinti ed interconnessi. In questo senso si parla di una responsabilità verso l'istituzione penitenziaria cui deve rispondere la persona detenuta rispettando le regole imposte dal trattamento penitenziario; una responsabilità verso le offerte trattamentali che ogni istituto prevede; una responsabilità nei confronti della vittima e la società.

²⁷ Oltre a quanto previsto dall' art 39 r.e. in materia di corrispondenza telefonica si intendono sottolineare le tre categorie che legittimano il Direttore, con provvedimento motivato, a concedere ulteriori telefonate oltre le quattro mensili:

- Motivi d'urgenza o di particolare rilevanza: le circostanze legate ad una previsione così generica consentono l'interpretazione più ampia rimessa al solo prudente apprezzamento del Direttore (cifr circolare 3533/5983 del 3 novembre 2000: "Colloqui e corrispondenza telefonica dei detenuti e degli internati, articoli 37 e 39 del D.P.R. 30 giugno, n. 230). In tale fattispecie la lettera circolare 26 aprile 2010 "Nuovi interventi per ridurre il disagio derivante dalla condizione di privazione della libertà e per prevenire i fenomeni auto aggressivi", fa rientrare la possibilità di autorizzare telefonate con i difensori, senza che queste vengano considerate ai fini del rispetto dei termini numerici previsti dal comma 2 dell' art 39 r.e.;

- Rapporti con i figli di età inferiore ai 10 anni: il dpr 230 /2000 ha voluto rendere possibile il mantenimento di un valido rapporto con i figli specie in età minore, rispettando il principio costituzionale del *favor familiae* sancito dall' art. 29 e 31 Cost. Per tale ragione e' stata prevista ulteriore possibilità di concedere telefonate oltre i limiti consentiti per il rispetto a tale principio ricomprendendovi anche la famiglia di fatto;

- Trasferimento del detenuto: la lettera circolare del 26 aprile 2010 a cura del Direttore della Direzione Generale Detenuti e trattamento fa rientrare in questa fattispecie l' autorizzazione ad effettuare conversazioni telefoniche con il difensore, senza che queste vengano considerate nel rispetto dei limiti numerici previsti dal comma 2 dell' art 39 r.e.;

²⁸ Circo. D.A.P. Ufficio Capo del Dipartimento n. 0445330 del 24.11.2011: Modalità di esecuzione della pena: Un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza, accoglienza e rieducazione.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

Occorre ricordare che lo stesso regolamento di esecuzione cita la responsabilità della persona in carcere in più punti²⁹, laddove prevede la possibilità di affidare, a coloro i quali ne hanno le capacità compiti di animazione nelle attività di gruppo di carattere culturale, ricreativo e sportivo, nonché di assistenza nelle attività di lavoro in comune.

Per altro verso il capitolo delle ricompense apre un ulteriore scenario relativo alla responsabilità dimostrata ed apprezzata rispetto all'impegno sul lavoro e nello studio così come nell'assistenza ai propri compagni, nell'organizzazione di attività e in occasione di momenti critici per l'ordinata vita dell'istituto.

L'obiettivo dell'umanizzazione si fonda anche sulla possibilità di responsabilizzare le persone detenute con riferimento a questi piani e su questo si fonderà l'impegno delle Direzioni di ricercare, implementare e gestire, risorse ed iniziative da proporre alla popolazione detenuta al fine di coinvolgerla positivamente. Da parte sua, questo Ufficio provvederà ad elaborare le linee guida finalizzate all'elaborazione di un patto di responsabilità che dovrà non solo essere fatto sottoscrivere, quanto reso edotto nei suoi contenuti in modo da rendere consapevole la pattuizione e la sua caratteristica non tanto di strumento di governo quanto di relazione e di reciproco impegno.

Alla luce delle anticipate linee guida, che seguiranno, le Direzioni dipendenti avranno cura di redigere i patti di responsabilità attagliandoli al contesto locale, proponendoli a tutti i detenuti valutati quali soggetti con livelli di pericolosità scarsamente significativi. La sottoscrizione del patto e il suo mantenimento costituirà presupposto per l'inserimento nei reparti aperti e il grado di coerenza tra quanto ivi contenuto e il comportamento effettivamente adottato, rappresenterà valido materiale di conoscenza per la valutazione periodica dei predetti livelli di pericolosità.

²⁹ In particolare gli artt. 71 e 76 r.e.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

§ 4.5. Coordinamento e finalizzazione delle iniziative e delle risorse

Pare opportuno sottolineare che, avendo l'Amministrazione dettato precise direttive gestionali, questo Ufficio e le Direzioni dipendenti, sia degli istituti che degli U.E.P.E., avranno, d'ora in poi, la massima cura di proporre in ogni sede istituzionale tale linea con il preciso intento di finalizzare le richieste ed accogliere le opportunità indirizzandole al raggiungimento degli obiettivi correlati alle direttive di cui sopra.

In tal senso diventa necessario che codeste Direzioni aggiornino i Comitati locali, previsti dal Protocollo d'Intesa Regionale firmato il 5 marzo 1998 e tuttora vigente, delle presenti linee guida e dei suoi obiettivi invitando le varie componenti a riferire su quali e quante azioni di supporto possono essere coerentemente programmate congiuntamente.

Con particolare riferimento al Volontariato penitenziario, tenuto conto della sua importante azione di aiuto e supporto e considerata la necessità di raggiungere la massima sinergia e coordinamento possibile onde evitare la perdita o, a contrario, la sovrapposizione di opportunità, si invitano le Direzioni degli istituti a prevedere riunioni periodiche con i rappresentanti locali delle Associazioni al fine di addivenire ad un programma condiviso orientato al raggiungimento degli obiettivi fissati nella presente direttiva.

Le Direzioni avranno altresì cura di trasmettere i verbali delle suddette riunioni in modo da poter monitorare l'andamento dei lavori e la diffusione a livello regionale delle buone prassi.

§5. Umanizzazione e sicurezza: un nuovo modo di operare tra obiettivi e responsabilità

L'esito delle sentenze C.E.D.U. e il loro riferimento a standard detentivi diversi da quelli storicamente e prevalentemente applicati, inducono il sistema penitenziario italiano a ripensare alle sue modalità operative nella gestione delle persone ad esso affidate e della



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

sicurezza interna. Per la verità occorre riconoscere che in molti settori di una parte degli istituti penitenziari italiani si constata già l'applicazione concreta di modalità gestionali caratterizzate da maggiore apertura alle quali corrispondono modalità operative più flessibili e snelle anche se per questo non allentate e meno attente.

L'individuazione di differenti soglie di pericolosità, seppure all'interno della c.d. media sicurezza (cfr § 2.), e la prospettazione di corrispondenti e graduate attenzioni ed opportunità, (cfr §3.2.) seppure in un quadro di più generale apertura, consentono di progettare e attivare nuove modalità di gestione operativa della sicurezza anche prendendo spunto dalle citate esperienze e specificatamente dalle direttive emanate in questi giorni dal Sig. Capo del Dipartimento alle quali si rimanda³⁰. Considerata la proporzionalità che deve intercorrere tra la pericolosità del soggetto, le misure di sicurezza applicate e l'assoluto rispetto della dignità umana³¹ si ritiene legittimo e ragionevole impartire le seguenti generali direttive che costituiranno gli elementi sui quali fondare la progettazione locale che viene, ovviamente, lasciata alla competenza delle Direzioni degli istituti. In tal senso tali indicazioni non escludono le valutazioni che i Sigg. Direttori vorranno aggiungere secondo lo spirito del quadro delle direttive sin qui richiamato.

I presupposti delle presenti direttive possono così riassumersi:

- Bassa pericolosità di alcuni gruppi di detenuti chiaramente individuabili;
- Necessità e possibilità di delineare esattamente gli obiettivi essenziali qualificanti la sicurezza di un istituto penitenziario;
- Conseguente necessità e possibilità di indicare i nodi che compongono la rete della sicurezza e le procedure operative che la completano e ne garantiscano l'efficienza;

³⁰ Circolare n. 3649/6099. "Realizzazione circuito regionale ex art. 115 d.p.r. 30 giugno 2000, n. 230: linee guida sulla sorveglianza dinamica.

³¹ Si veda, in particolare, quanto previsto in materia di sicurezza dalle Regole 51 e 52 della Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee e si metta questo in relazione ai principi contenuti agli articoli 1 comma 3 e 14 comma 2, dell'Ordinamento penitenziario italiano.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

Del primo punto si è già ampiamente trattato nei paragrafi che precedono e ad essi si rimanda.

Rispetto al secondo punto gli obiettivi essenziali della sicurezza possono essere così elencati:

- a) Prevenire le evasioni;
- b) Prevenire atti di aggressività o violenza nei confronti del Personale e tra la popolazione detenuta;
- c) Prevenire il possesso di oggetti o sostanze non consentite;
- d) Garantire le esigenze di sicurezza prospettate dalle Autorità Giudiziarie in ordine alle necessità di salvaguardare il corretto andamento delle indagini e dell'iter processuale;
- e) Prevenire il rischio auto lesivo e suicidiario;

Dati questi obiettivi, i nodi e le procedure utili a garantirne il raggiungimento si possono schematizzare secondo le griglie che seguono. Ad esse le Direzioni potranno fare riferimento attagliandole al contesto locale e alle risorse a disposizione.

- La prevenzione dei tentativi di fuga, in ogni caso, si attua proceduralizzando tempi, frequenza e modalità:

Del controllo delle inferriate;

Delle operazioni di conta numerica dei detenuti;

Delle perquisizioni nelle stanze di pernottamento e nei locali comuni;

Della verifica dell'efficacia del controllo delle cinte murarie, sia se dotate di impianti di allarme, sia se esclusivamente affidate al diretto ed esclusivo controllo umano;

Di presidio delle portinerie e dei reparti di colloqui;

- La prevenzione del possesso di oggetti o sostanze non consentite, in ogni caso, si attua ponendo attenzione ai:

Controlli sui beni che fanno ingresso attraverso i colloqui;



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

Controlli da effettuarsi al rientro nelle aree di pernottamento;
Perquisizioni nelle stanze di pernottamento e nei locali comuni;
Controlli periodici con l'ausilio di unità cinofile;

- La **prevenzione dell'aggressività** può essere garantita attraverso una seria, oculata e rigorosa valutazione delle caratteristiche comportamentali dei vari soggetti, così come indicato nei paragrafi che precedono.

Nei confronti di coloro i quali sono stati valutati **al di sopra della soglia di pericolosità altamente significativa**, e solo nei loro confronti, saranno da prevedere **modalità di controllo più dirette** similmente a quanto già avviene con il presidio costante nei reparti e negli spazi da loro occupati.

Per tutti coloro che **non superano tale soglia significativa secondo le valutazioni delle èquipe presieduta dal Direttore dell'istituto**, il controllo e la gestione potrà limitarsi alle procedure previste nei due punti precedenti connotandosi, quindi, in **modalità più indirette senza la necessità di presidi stabili nei reparti e luoghi di pertinenza**³².

- Le **esigenze di sicurezza prospettate dalle AA.GG.** saranno garantite seguendo le disposizioni impartite dalle stesse Autorità.
- Rispetto alla **prevenzione del rischio autolesivo e suicidiario** si rimanda alle direttive già impartite³³ e si rimane in attesa dei progetti locali, se non già inviati.

Più in generale, quindi, la progettazione che viene richiesta dovrà prendere in esame la possibilità di sostituire ai tradizionali presidi fissi, che verranno mantenuti in quei posti di servizio ritenuti strategici in quanto considerati snodi di comunicazione e di controllo **ineliminabili, o in fasce orarie più delicate, pattuglie itineranti con il compito di svolgere le perquisizioni, l'immissione ai passeggi, le operazioni di conta, le ispezioni.** E' questa l'occasione per fissare il numero delle perquisizioni ordinarie e la frequenza delle operazioni di conta ritenute necessarie senza che tutto questo incida oltre i limiti di

³² Si rimanda ancora alla citata Circolare n. 3649/6099. "Realizzazione circuito regionale ex art. 115 d.p.r. 30 giugno 2000, n. 230: linee guida sulla sorveglianza dinamica.

³³ Circolare PRAP n. 42374 del 05.11.2012.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

apertura che sono stati ricordati all'inizio del presente documento. Con specifico riferimento alla movimentazione interna delle persone valutate a basso indice di pericolosità si renderebbe opportuno sostituire l'accompagnamento ad un presidio del percorso.

Il disegno della riforma deve tener conto che per la parte ritenuta al di sotto della soglia della pericolosità la quotidianità assume un carattere più dinamico e questo comporta la necessità di prevedere una omogenea collocazione tra i diversi gruppi tale da non intralciare lo svolgimento non solo della quotidianità ma anche dell'operato del Personale.

A questo proposito si sottolinea l'importanza di trasporre il progetto in disposizioni di servizio e tabelle di consegna coerenti con il nuovo disegno operativo per le evidenti responsabilità che ne discendono³⁴. Nel redigerle si dovrà, in particolare, fare riferimento agli obiettivi che si intende raggiungere con il lavoro così impostato.

Nella consapevolezza dello sforzo organizzativo che i Sigg. Direttori e i loro collaboratori sono chiamati a svolgere, nel rimanere a disposizione per gli eventuali chiarimenti e confronti che si riterranno necessari, siano consentite, in conclusione, le seguenti considerazioni.

Innanzitutto tale sforzo, per i motivi richiamati in premessa, **non è più rinviabile**. Anche per questo motivo si è inteso diramare tali direttive in questo particolare momento dell'anno, ben coscienti che non vede la presenza di tutti. Tuttavia è importante iniziare a prenderne atto, discuterne, prendere i primi contatti, in modo da poter già essere pronti alla fine del periodo estivo.

³⁴ A tal proposito si sottolinea che questo nuovo modo di procedere non è in contrasto con i compiti riportati e descritti nel Regolamento di servizio del Corpo della Polizia penitenziaria agli artt. 42 e segg. Alla possibilità di deroga, infatti soccorrono, per le c.d. "custodie attenuate" l'art. 115, 3° comma del D.P.R. 230/2000 e per gli istituti ordinari l'art. 34, 3° comma del Capo I (norme generali) che precede la disciplina dei servizi e che prevede che gli stessi siano disciplinati dalle disposizioni contenute nel Capo II "salvo specifiche diverse disposizioni adottate dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria".



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

Sarà necessario il coinvolgimento di tutte le componenti interne ed esterne e delle OO.SS., seppur nell'ambito delle precise prerogative contrattuali avendo sempre presente gli oneri e le responsabilità reciproche.

D'altra parte è ragionevole pensare che una volta posto a regime, tale cambiamento sia **foriero di un miglioramento della vivibilità complessiva degli istituti**. Di questo sia dato conto a tutti.

In ultimo le azioni indicate costituiscono l'avvio di un processo in itinere che necessita dell'acuta, pregnante e motivata interpretazione di tutti gli attori coinvolti e, in particolare, delle SS.LL. dalle quali ci si attendono pareri, consigli, idee, integrazioni ed iniziative utili per il continuo ed incisivo miglioramento ed affinamento del processo stesso.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

APPENDICE

Elementi di valutazione di massima della pericolosità

Grado di pericolosità	Reato	Appartenenza ad associazioni criminali	Condotta intramurale	Atteggiamento	Regime conseguente
Lieve significatività	Soggetti che hanno commesso reati che non hanno comportato violenza o minaccia alle persone, né consistano in comportamenti prodromici alla commissione di atti violenti o in condotte agevolatrici di comportamenti violenti altrui	Si escludono soggetti che risultano appartenere ad associazioni per delinquere o comunque gravitanti in contesti di criminalità mafiosa	Condotta regolare, non si rilevano violazioni disciplinari rilevanti. Mancano elementi su cui fondare il pericolo di evasione o di turbamento dell'ordine e la sicurezza	Aperto e disponibile nei confronti del personale e dei compagni di detenzione. Partecipano alle proposte trattamentali in modo attivo, non formalistico e strumentale	Aperto
Bassa significatività	Soggetti che hanno commesso anche reati connotati da violenza o minaccia alle persone	Si escludono soggetti che risultano appartenere ad associazioni per delinquere o comunque gravitanti in contesti di criminalità mafiosa	Condotta regolare, non si rilevano violazioni disciplinari rilevanti. Mancano elementi su cui fondare il pericolo di evasione o di turbamento dell'ordine e la	Hanno posto in essere comportamenti dissociati non violenti nel corso della detenzione.	Tendenziale ammissibilità ed auspicabilità all'inserimento al regime aperto tenendo conto della condotta intramuraria. L'inserimento assume il carattere di probation in ragione



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

			sicurezza		dell'ipotesi che l'atteggiamento possa essere conseguente alla restrizione degli spazi e da una scarsa offerta tratta mentale. L'ammissione rappresenta una sostanziale messa alla prova e rappresenta una opportunità di migliore adattamento.
Media significatività	Soggetti che hanno commessi reati violenti	Si escludono soggetti che risultano appartenere ad associazioni per delinquere o comunque gravitanti in contesti di criminalità mafiosa	Sono incorsi in violazioni disciplinari. Mancano elementi su cui fondare il pericolo di evasione o di turbamento dell'ordine e la sicurezza	Pur non avendo tenuto comportamenti violenti o pericolosi per l'ordine e la sicurezza interna mantengono atteggiamenti di tipo dissociate.	L'ammissione al regime aperto potrà avvenire solamente dopo una 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. L'ammissione potrà avvenire solo dopo un apprezzabile



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

☎ 051.64.98.611 Fax 051.55.89.23 E-mail pr.bologna@giustizia.it c.f. 92028960372 Viale Vicini, 20 c.a.p.40100

					lasso di tempo di buona condotta su cui fondare la prognosi favorevole.
Alta significatività	Sono soggetti che hanno commesso reati violenti e/o che si sono resi autori di fatti di violenza in carcere o tentativi di evasione	Risultano appartenere ad associazioni per delinquere o comunque gravitanti in contesti di criminalità mafiosa pur senza essere classificati. A.S.. Sono stati sottoposti al regime di cui all'art. 14bis o.p.			Di regola è esclusa la possibilità di immissione al regime aperto, salvo il manifestarsi di specifiche e rilevanti evidenze in senso contrario e comunque dopo un consistente e lungo periodo di osservazione.

Il Provveditore Regionale

Pietro Buffa