



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

CIRCOLARE N. 3689/6139

Roma, 22 LUG. 2020

- Ai Signori Provveditori regionali
- Ai Signori Direttori degli istituti penitenziari
- Ai Signori Comandanti di Reparto
presso gli istituti penitenziari

LORO SEDI



m_dg.GDAP.23/07/2020.0262925.U

- Ai Signori Direttori Generali
 - Ai Signori Direttori degli Uffici di staff
per il tramite dell'Ufficio Primo – Segreteria Generale
- SEDE

Oggetto: Aggressioni al personale – linee di intervento.

§1. Premessa.

Pur non potendo escludere la possibilità di una parziale sottostima di alcune aree di criticità negli anni precedenti, l'analisi dei dati statistici relativi agli ultimi anni fa emergere un sensibile aumento del tasso di comportamenti violenti ed antidoverosi da parte della popolazione detenuta, spesso indirizzati contro il personale del Corpo di Polizia Penitenziaria, dell'Amministrazione penitenziaria e del personale medico o infermieristico, nell'esercizio delle funzioni.

L'incremento di tale tipologia di eventi critici dipende sicuramente da molteplici variabili, rispondendo certamente ad una logica che è di vero e proprio «concorso di cause»: non essendo questa la sede per un'analisi esaustiva delle molteplici condizioni che possono porsi a fondamento dei citati comportamenti aggressivi, deve però sottolinearsi come proprio tale pluralità di fattori causali impone che si faccia ricorso –



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

al fine essenziale di determinare un concreto ridimensionamento della portata, anche numerica, del fenomeno – ad un approccio «integrato», che tenga conto sia del profilo della prevenzione (incidendo, in particolare, su tutti quei fattori che possono contribuire ad incrementare il numero degli episodi in oggetto), sia del versante delle conseguenze (endo-penitenziarie) che devono scaturire dalla consumazione dei citati eventi di aggressione.

Proprio su tale piano si collocano le indicazioni esposte nella presente circolare, che rappresentano soltanto uno degli elementi costitutivi del richiamato «approccio integrato» (che sarà ulteriormente approfondito con futuri interventi¹) e che sono ispirate all'obiettivo di evitare la diffusione negli istituti di un vero e proprio clima di impunità, evidentemente nocivo e altamente pericoloso. Appare infatti certamente indispensabile che, ove siano commesse infrazioni – in particolare quando esse siano connotate da particolare gravità, come è nel caso in esame – il responsabile sia chiamato, in tempi rapidi, a rispondere delle proprie azioni.

In altri termini, a fronte di episodi di aggressione indirizzati contro il personale in servizio, pronta ed efficace deve essere l'azione della Polizia penitenziaria per la prevenzione di tali tipi di condotte; incisiva, dopo l'avvenuta individuazione dei responsabili delle infrazioni, la procedura disciplinare; puntuale l'attuazione delle direttive sui trasferimenti per ragioni di ordine e di sicurezza.

In questa direzione, oltre alla dimostrazione fattiva della capacità reattiva da parte delle istituzioni a ciò deputate (anche in una prospettiva di omogeneità e uniformità di approccio in tutte le articolazioni del territorio nazionale), non deve neanche essere sottovalutata l'importante funzione "dissuasiva" esercitata dalla percezione di un sistema rapido, efficiente ed efficace nei compiti di Polizia penitenziaria per la prevenzione delle condotte antigiuridiche, ma anche – dopo l'individuazione dei responsabili - nell'espletamento delle procedure disciplinari, di trasferimento e nel ricorso, ove ne ricorrano i gravi presupposti, al regime di sorveglianza particolare ex art. 14 bis o.p.

E' solo il caso di ricordare che l'art. 2, co. 2 del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, prevede che *«l'ordine e la disciplina negli istituti penitenziari garantiscono la*

¹ A titolo esemplificativo, si evidenzia che con provvedimento del 25 giugno 2020 è stato istituito apposito gruppo di lavoro allo scopo di elaborare una nuova regolamentazione del regime di custodia in tutti gli istituti penitenziari



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

sicurezza che costituisce la condizione per la realizzazione delle finalità del trattamento dei detenuti e degli internati»: la diffusione, dunque, di fenomeni di illegalità all'interno degli istituti penitenziari si pone in assoluto contrasto con il principio di rieducazione della pena.

§2. Linee di intervento a tutela della sicurezza: il procedimento disciplinare.

Come accennato, sarà molto importante evitare che nella popolazione ristretta possa diffondersi la percezione di un clima di impunità, con conseguenze negative sulla garanzia dell'ordine e della disciplina.

Più nel dettaglio, tale obiettivo andrà innanzi tutto conseguito, per ogni episodio di aggressione, con il ricorso puntuale, tempestivo ed efficace allo strumento disciplinare, prestando totale cura alla attivazione e alla corretta gestione e definizione del relativo procedimento.

Peraltro, sulla scorta di quanto previsto dall'articolo 78 d.P.R. n. 230/00, nei casi di particolare gravità e urgenza – determinata dalla necessità di prevenire danni a persone o a cose, nonché l'insorgenza o la diffusione di disordini o in presenza di fatti di particolare gravità per la sicurezza e l'ordine dell'istituto – dovrà essere valutata la possibilità di disporre, d'urgenza e in via cautelare, che il detenuto che abbia commesso una infrazione sanzionabile con la esclusione dalle attività in comune permanga in una camera individuale, in attesa della convocazione del consiglio di disciplina. Resta inteso che ai detenuti posti in isolamento deve, in ogni caso, essere fornita – con interventi multiprofessionali integrati – piena assistenza sul piano sanitario e psicologico.

Con riferimento alla richiamata necessità di una corretta gestione e definizione del procedimento disciplinare, deve sottolinearsi come una perdita di tenuta del sistema sanzionatorio per perenzione delle procedure finisca per vanificare gli obiettivi di *“stimolare il senso di responsabilità e la capacità di autocontrollo dei ristretti”* (art. 36 O.P.); appare pertanto necessario fornire (e, talora, ribadire) alcune specifiche indicazioni.



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

La redazione del rapporto disciplinare da parte di chi *"constata direttamente o viene a conoscenza che una infrazione è stata commessa"* è atto obbligatorio e non discrezionale e deve essere effettuata in modo tale che il citato rapporto risulti completo e chiaro, con una puntuale descrizione dei fatti, oggettiva e priva di qualsiasi valutazione di carattere personale.

Il direttore dell'istituto, fatto salvo quanto previsto (in modo tassativo) all'art. 80, commi 1 e 2, d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, non ha la possibilità di stabilire in via discrezionale se avviare o meno il procedimento disciplinare; allo stesso modo, in presenza di un fatto disciplinarmente illecito, ovviamente accertato in sede disciplinare, non sussiste il potere discrezionale di non comminare la relativa sanzione.

Al contempo si reputa opportuno rammentare che le direzioni, visto il carattere perentorio del termine di contestazione dell'addebito disciplinare previsto dall'art. 81, co. 2, d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, dovranno adottare ogni precauzione per prevenirne l'eventuale decadenza. Massimo scrupolo, inoltre, dovrà essere profuso, dato il carattere perentorio del termine previsto dall'art. 81, co. 4, d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, nella determinazione disciplinare da emettere entro e non oltre 10 giorni dalla contestazione dell'addebito, tanto più nel caso in cui sia stato convocato il consiglio di disciplina.

Come è noto il d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 123, ha modificato l'art. 40, co. 2, o.p. prevedendo la sostituzione del medico con l'esperto ex art. 80 o.p. Tale modifica soprattutto negli istituti di modeste dimensioni, dove non si verifica una presenza continuativa degli esperti, potrebbe determinare dei ritardi nelle procedure disciplinari. Sarà imprescindibile, dunque, un'efficace sinergia fra l'ufficio comando e l'area giuridico-pedagogica nella programmazione delle sedute del consiglio di disciplina.

Al contempo, allo scopo di tenere sempre aggiornato questo Dipartimento sullo stato e sulla definizione dei procedimenti disciplinari, consentendone un adeguato monitoraggio, si dispone l'introduzione, all'interno delle aree tematiche dell'applicativo sugli eventi critici in uso alla Sala situazioni, della voce "procedimenti disciplinari" e di tutte quelle relative agli esiti di definizione di tali procedimenti. Le direzioni degli istituti avranno cura di inserire tutti i dati richiesti, specificando altresì compiutamente la motivazione della eventuale perenzione della procedura nella apposita voce, nonché l'eventuale sospensione della stessa (con l'indicazione delle relative cause).



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

L'implementazione dell'applicativo eventi critici avverrà a cura dell'Ufficio del Capo del Dipartimento, Ufficio III – Attività ispettiva e di controllo entro la data del 15 settembre. Il Responsabile della Sala Situazioni del Dipartimento provvederà alla formale comunicazione alle direzioni di avvenuta piena operatività dell'applicativo, illustrandone sinteticamente le caratteristiche.

I Signori Provveditori disporranno verifiche semestrali sull'andamento del sistema disciplinare negli istituti del distretto di competenza, analizzando ogni situazione meritevole di approfondimento e di eventuale correttivo e, nello stesso termine, aggiorneranno la Direzione Generale dei detenuti e del trattamento con apposita nota.

§2.1 Trasferimenti e regime di sorveglianza particolare.

Fermo il dovuto avvio dell'*iter* disciplinare, nei casi di aggressioni consumate ai danni del personale che – in considerazione delle modalità di esecuzione, dell'eventuale esistenza di precedenti specifici, del comportamento complessivo del detenuto e di altri fattori valutati caso per caso – appaiano rilevanti sotto il profilo della sicurezza, la direzione dell'istituto penitenziario procederà tempestivamente a trasmettere richiesta di trasferimento, per motivi di sicurezza ai sensi dell'articolo 42 o.p., dei detenuti coinvolti al Provveditorato competente, inoltrando altresì la richiesta alla Direzione Generale dei detenuti e del trattamento per i provvedimenti di rispettiva competenza, di cui si raccomanda la massima tempestività; la medesima Direzione Generale, oltre che dei rispettivi provvedimenti di iniziativa, si curerà altresì del monitoraggio sulla attuazione della presente indicazione, con apposita nota riepilogativa di cui, allo stato, è stabilita cadenza trimestrale.

E' appena il caso di evidenziare che la necessità di disporre il trasferimento del detenuto discende dall'esigenza di evitare problemi di incompatibilità ambientale che molto spesso rappresentano la conseguenza dei gravi eventi critici in argomento. Eventuali ritardi, non giustificati da motivazioni di ordine giudiziario o di altra natura, rischiano di creare pericolosi strascichi e di alimentare nuove criticità.



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

Altresì, tenuto conto delle condizioni già sopra indicate, nei casi da considerarsi di particolare rilevanza le direzioni degli istituti valuteranno di avanzare proposta di attivazione della procedura volta all'applicazione del regime di sorveglianza particolare ex art. 14 bis o p.

In ogni caso, anche di iniziativa, ai sensi dell'art. 33, co. 1, d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, la Direzione Generale dei detenuti e del trattamento, ove ritenga ricorrenti i citati presupposti, disporrà tempestivamente l'attivazione della procedura volta all'applicazione del regime di sorveglianza particolare ex art. 14 bis o.p., richiedendo al direttore dell'istituto la convocazione del consiglio di disciplina in composizione integrata, affinché esprima parere nel termine di dieci giorni.

È utile sottolineare anche in questa sede che il regime di sorveglianza particolare, nel rispetto dei presupposti applicativi previsti dall'art. 14 bis, co. 1, o.p., è strumento che consente una ferma e decisa risposta dell'Amministrazione a comportamenti spesso connotati dalla compromissione della sicurezza o dalla turbativa dell'ordine degli istituti, nonché dalla inclinazione alla violenza e alla sopraffazione nella vita penitenziaria.

§3. Miglioramento della qualità del lavoro negli istituti penitenziari.

Ad ogni buon conto, a seguito di un episodio violento a danno del personale (realizzato dal singolo detenuto o anche, come è ovvio, in contesto di disordine collettivo), la direzione dell'istituto avrà cura, innanzitutto, di attivare le procedure tese ad approfondirne le cause e utili all'eventuale adozione dei necessari provvedimenti correttivi. Allo stesso tempo assumerà tutte le iniziative ritenute necessarie *post-factum* a tutela del personale che sia stato vittima di una aggressione e/o direttamente coinvolto nella gestione dell'evento.

È indispensabile, infatti, che il singolo dipendente avverta subito e concretamente la vicinanza dell'Amministrazione e che quest'ultima si adoperi nell'immediato sul fronte del sostegno premiale, amministrativo, ma anche psicologico. Si raccomanda, in particolare, alle direzioni e ai Comandanti di reparto di fornire tempestivamente – a seguito di ogni episodio di aggressione – ogni forma di contributo materiale (ad es.,



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

ove necessario, ai fini del raggiungimento dei presidi di assistenza sanitaria e di ogni altra esigenza materiale) e di assistenza psicologica (anche in termini di vicinanza e di accompagnamento) al personale interessato.

Ancora, attesa l'assenza di psicologi tra i ruoli del Corpo di Polizia Penitenziaria, ci si dovrà avvalere delle convenzioni e dei protocolli di intesa, eventualmente stipulati o da stipulare, con le sedi regionali degli ordini degli psicologi. A tal proposito si richiama con favore il contenuto della nota 24 giugno 2020, n. 222560, del Direttore Generale del personale e delle risorse, con la quale si comunica che, al fine di offrire un supporto al personale, è stato sottoscritto un protocollo per l'istituzione di uno sportello di ascolto e di sostegno gratuito a favore di tutti coloro che, in totale anonimato, volessero condividere situazioni di difficoltà lavorative e personali, momenti di solitudine, di stress e frustrazione.

Inoltre, fatta salva ogni opportuna proposta sul versante premiale, le direzioni, valuteranno, caso per caso, di iniziativa ovvero a domanda dell'interessato, l'adozione di provvedimenti amministrativi di supporto, anche in via temporanea, in materia di organizzazione del lavoro.

Un'ultima, ma non meno importante considerazione, riguarda l'impegno che l'amministrazione, nei vari livelli organizzativi, deve costantemente approfondire per prevenire situazioni di stress del personale che possano trasformarsi in fattori di concausa di eventi critici. Per prevenire tali situazioni di disagio, le direzioni degli istituti, opportunamente compulsate dai Provveditorati, continueranno a porre grande attenzione ai temi connessi al c.d. "benessere organizzativo" (si pensi, per fare degli esempi, al rispetto dell'A.Q.N., dei P.I.R. e dei P.I.L. attuativi; alla sicurezza e igiene sui luoghi di lavoro; ad attività di ricognizione e promozione in concerto con gli enti territoriali, di politiche alloggiative residenziali a favore del personale; alla disponibilità di servizi ristorativi interni e di ambienti a disposizione per il tempo libero; al controllo della qualità della m.o.s., ecc.).

Consapevoli e grati dell'impegno sempre profuso, si confida nella piena collaborazione di tutti nell'attuazione di quanto sopra richiamato.

IL VICE CAPO DEL DIPARTIMENTO

Roberto Tartaglia

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Bernardo Parralio