



# Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO

GDAP-0445330-2011

J-GDAP-1a00-24/11/2011-0445330-2011

Roma, 24 novembre 2011

*Ai Sigg. Provveditori Regionali*

*Ai Sigg. Direttori degli Istituti Penitenziari*

e, per conoscenza:

LORO SEDI

*Ai Sigg. Vice Capi del Dipartimento*

*Ai Sigg. Direttori Generali*

*Al Sig. Direttore dell'Istituto  
Superiore di Studi Penitenziari*

*Ai Sigg. Presidenti  
dei Tribunali di Sorveglianza*

LORO SEDI

**Oggetto: Modalità di esecuzione della pena. Un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza, accoglienza e rieducazione.**

Richiamando l'attenzione delle SS.LL. sull'oggetto specifico della presente circolare, ritengo opportuno sottolineare la centralità del principio normativo che fa discendere il positivo esito di qualunque programma o iniziativa trattamentale dalla garanzia della sicurezza penitenziaria, obiettivo a cui concorrono l'ordine e la disciplina attraverso l'efficacia della "custodia".

Come ho più volte evidenziato, il concetto di "custodia" è termine alto il cui significato etimologico induce a prendere le distanze da ogni riduttivo richiamo ad una funzione meramente segregatrice dell'istituzione carceraria, chiamata, per mandato costituzionale, all'assiduo e costruttivo impegno di "mantenere nelle migliori condizioni" i soggetti privati della libertà personale ed assegnati ai vari istituti penitenziari.

Per quanto necessariamente destinato a tutte le categorie di persone detenute, compresi i soggetti assegnati ai circuiti speciali, il trattamento - nelle sue finalità di sostegno degli imputati e di rieducazione dei condannati e degli internati - si rivolge, anche attraverso le indicazioni della nuova circolare, soprattutto alla generalità dei cosiddetti “detenuti comuni”, i quali, a ben guardare, costituiscono la fascia di utenza maggiormente penalizzata dagli effetti negativi del sovraffollamento penitenziario.

Il miglioramento della “custodia”, nell’accezione più sopra delineata, impone il massimo sforzo nella direzione risolutiva del grave problema; per questo, con ripetute e mirate sollecitazioni all’Ufficio del Gabinetto dell’On. Ministro, ho anche di recente formulato suggerimenti concreti che possano contribuire in tempi brevi ad una ragionevole stabilizzazione del sistema sia attraverso lo strumento legislativo (vd. proposta di modifica dell’art. 558, comma 2, c.p.p., per ridurre il fenomeno del flusso di persone arrestate in flagranza e destinate a transitare nelle case circondariali per brevissimi periodi; proposta di modifica della Legge n. 199/2010, da far divenire sistemica, attraverso un innalzamento a 18 o 24 mesi del limite massimo di pena per la fruizione del beneficio) sia attraverso innovazioni di tipo organizzativo (vd. proposta di istituzione di un circuito di custodia attenuata di secondo livello per soggetti a basso indice di pericolosità).

Il predetto obiettivo impone altresì un ammodernamento strutturale ed impiantistico dei luoghi di detenzione che possa garantire dignitose condizioni di vita intramurale. Con riferimento ai posti detentivi attivati ex novo o ristrutturati nonché a quelli in via di prossima attivazione o ristrutturazione, nell’ultimo triennio, sfruttando l’intero ventaglio delle risorse disponibili a livello ordinario (opere edili a cura del Ministero delle Infrastrutture e lavori a cura della Direzione Generale delle Risorse materiali, dei Beni e dei Servizi a cui si aggiungono più di 150 progetti di edilizia finanziati dalla Cassa delle Ammende), i vari interventi hanno interessato un totale di oltre 5.500 posti detentivi. A ciò si sommano gli ulteriori progetti previsti, in via straordinaria, dall’Ufficio del Commissario Delegato per il “Piano Carceri”.

Sul versante dei bisogni primari, grande attenzione è stata riservata, fra l’altro, alla materia egli acquisti dei detenuti per il tramite delle imprese di mantenimento attraverso atti di indirizzo che hanno avviato, anche su scala regionale, utili percorsi tesi ad una maggiore efficacia del controllo sui prezzi dei generi sopravvittuari ed all’organizzazione dei servizi.

La presente circolare si colloca dunque all’interno di un più organico disegno, alla cui realizzazione finale potranno contribuire anche i risultati delle indagini e delle proposte di recente formulate dai due Gruppi di studio per la *definizione di programmi trattamentali per categorie omogenee di condannati in esecuzione penale intramurale ed esterna, e di un correlato sistema di monitoraggio e di valutazione* e per un *progetto di riforma delle misure alternative alla detenzione*; contributi che saranno a breve arricchiti dagli esiti di uno specifico *studio sulle cause del sovraffollamento carcerario e di possibili rimedi da attuare in concreto ed in tempi brevi*, a seguito di un incarico conferito al Vice Capo Vicario del Dipartimento.

Nell'invitare i destinatari della presente ad un'approfondita assimilazione di ogni sua specifica parte, preannuncio una convocazione a breve di tutti i Sigg. Provveditori per discutere i contenuti del documento e per ricevere utili osservazioni in punto di applicazione della circolare.

Tale invito si correla ad un concetto di fondo che ho espresso già in varie occasioni posto che le articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione Penitenziaria vanno inquadrare nell'ambito dei "sistemi organizzativi complessi". Contro le insidie di possibili spinte autoreferenziali, solo la convinta partecipazione di tutto il personale ad un progetto unitario di progresso della "custodia" può creare le condizioni per un effettivo e realistico conseguimento di tale ambizioso obiettivo. Da qui la massima attenzione alle dinamiche professionali di tutte le categorie in campo, a cominciare dalla tutela della salute e della vita dei dipendenti contro i rischi da stress correlato (è recente la costituzione di un qualificata Commissione di studio per l'indagine scientifica del fenomeno suicidano e per la proposizione di strategie risolutive del grave problema) e dal rinnovamento delle modalità operative (basti pensare agli esiti del lavoro di un Gruppo di studio con l'incarico di formulare una proposta per la riorganizzazione del Corpo della Polizia Penitenziaria e per la definizione di un modello di sicurezza dinamico).

In una difficile congiuntura caratterizzata dalle tendenze depressive degli ultimi cicli economici che non sempre favoriscono il pieno dispiegarsi della progettualità trattamentale dell'Amministrazione e degli Enti locali, è mio vivo auspicio che, presso tutte le articolazioni del sistema, possa trovare massima e puntuale attuazione il fondamentale principio dell'integrazione e del coordinamento degli interventi (vd. art. 4 d.P.R. n. 230/2000), altra ineliminabile condizione per la positiva realizzazione del trattamento.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Franco Ionta



# *Ministero della Giustizia*

DIPARTIMENTO AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO

GDAP-0445330-2011

J-GDAP-1a00-24/11/2011-0445330-2011

## **Circolare 3594/6044**

**Oggetto: Modalità di esecuzione della pena. Un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza, accoglienza e rieducazione.**

### ***1) Il trattamento penitenziario a partire dal nuovo ordinamento***

Il nuovo ordinamento penitenziario ispirato dalla Costituzione repubblicana, e dettagliato nelle disposizioni della legge n. 354/1975 e nelle norme regolamentari del D.P.R. n. 230/2000, ha segnato nelle intenzioni del Legislatore un momento di grande discontinuità rispetto all'idea di carcere coltivata nel passato, riportando attorno all'uomo detenuto tutto il modello della organizzazione penitenziaria e segnando il superamento delle teorie efficientiste e meramente retribuzioniste della pena.

L'assetto principale nel quale si è sostanziato lo spirito della riforma è rappresentato dalle norme che hanno modellato la vita penitenziaria del recluso. Quest'ultimo, infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 1, dell'ordinamento penitenziario diviene soggetto nei cui

confronti devono essere attuati interventi trattamentali conformi ad umanità e rispettosi della dignità della persona.

Nei successivi commi del citato articolo si fa riferimento al concetto di “trattamento” sia nel più generico significato di trattamento penitenziario - che consiste nella necessità di mantenere l’ordine e la disciplina, enunciazione che trova riscontro nella esigenza di definire le regole, scandire i tempi e i contenuti della vita penitenziaria -, sia nella più specifica accezione di trattamento rieducativo che deve tendere - secondo un criterio di individualizzazione - al reinserimento sociale dei soggetti condannati e internati ai sensi dell’art. 27 della Costituzione italiana.

Pertanto, il trattamento “penitenziario”, latamente inteso, riguarda l’applicazione delle regole sulla sicurezza penitenziaria e la concreta loro attuazione<sup>1</sup>, senza “...restrizioni non giustificabili con le esigenze di ordine e disciplina o, nei confronti degli imputati, non indispensabili a fini giudiziari”, come specificato dall’art. 1, comma 3, o.p.

1) I cui contenuti sono modellati sul rispetto dei principi più volte ribaditi dalla Consulta.

Inteso in questa più ampia accezione, il trattamento riguarda altresì le iniziative e le attività che segnano i contenuti della vita penitenziaria dei soggetti che sono in attesa di giudizio. Ciò vale tanto con riferimento alle iniziative rivolte ai detenuti nuovi giunti dalla libertà, quanto con riguardo alle modalità di svolgimento della vita penitenziaria di coloro che permangono detenuti per consistenti periodi di tempo in ragione di titoli di custodia non definitivi.

Il trattamento “rieducativo”, ne rappresenta una specificazione di primaria rilevanza. Quest’ultimo, infatti, si riferisce ai condannati definitivi e agli internati e si sostanzia nella realizzazione di tutti quegli interventi di osservazione e trattamento che consentano di definire un progetto di rieducazione individualizzato e, quindi, tale da “rispondere ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto”, come indicato nell’art. 13, comma 1, o.p.<sup>2</sup>. Ma è estensibile anche agli imputati che ne facciano richiesta, ai sensi dell’art. 15, comma 3. o.p.

2) Il detenuto è soggetto del diritto al trattamento, diritto cui corrisponde il dovere dell’Amministrazione penitenziaria a mettere in atto un trattamento rieducativo, un “obbligo a fare” per l’amministrazione stessa, così come definito da Cassazione, Sez. I, seni. 24 giugno 1982, Cagliari, e Cassazione Sez. I, sent. 9 ottobre 1981] Verona, dovere cui adempiere contestualmente al mantenimento dell’ordine e della disciplina all’interno degli Istituti.

All'indomani della riforma la opportunità di organizzare e dettagliare i momenti della vita penitenziaria, in modo conforme ai principi dettati dalla legge n. 354 del 1975, trovò un grande ostacolo nella fase emergenziale originata dal fenomeno terroristico. La miniriforma del 1986, attuata con la legge n. 633 (ed. Gozzini), ha introdotto il concetto di premialità, con l'istituzione del permesso premio, e con l'ampliamento delle misure alternative, che hanno dato contenuti e speranze alla vita dei reclusi finalizzando il tempo trascorso in detenzione al conseguimento di benefici volti ad abbreviare la pena o a modificarne i contenuti.

La riforma "Gozzini" è entrata in vigore senza specificare con chiarezza il significato dell'osservazione scientifica che gli operatori devono compiere per definire il programma rieducativo individualizzato. Programma da articolare, per i condannati e gli internati, avvalendosi dei cosiddetti elementi del trattamento enunciati nell'art. 15 o.p., estensibili agli imputati su loro richiesta.

Successivamente, il D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 ha riformulato in maniera innovativa il concetto di osservazione, uscendo da una visione meramente reo centrica e incidendo significativamente sul ruolo degli operatori penitenziari. Questi ultimi, infatti, sono chiamati - dall'art. 27, comma 1, reg.- a fornire

un sostegno al condannato durante il percorso di osservazione e trattamento; ciò allo scopo di consentire a quest'ultimo di sviluppare una *“riflessione sulle condotte antigiuridiche poste in essere, sulle motivazioni e sulle conseguenze negative delle stesse per l'interessato medesimo e sulle possibili azioni di riparazione delle conseguenze del reato, incluso il risarcimento dovuto alla persona offesa”*. Per la prima volta, inoltre, si evidenziava l'importanza, ai fini dell'osservazione, dell'acquisizione e della lettura dei dati giudiziari e penitenziari utili alla *“riflessione sulle condotte antigiuridiche”*, - come emergenti dal titolo giudiziario - , senza trascurare la disponibilità dimostrata dal detenuto nella risposta all'offerta trattamentale.

Il trattamento rieducativo, così rimodulato, non è teso solo al reinserimento del condannato nella società ma, piuttosto, si pone come occasione per il detenuto di assumere su di sé - durante il tempo della pena e con il sostegno degli operatori - la responsabilità del suo atto criminoso e degli effetti prodotti dallo stesso sulla vittima e sulla società. Tale norma segna un passaggio epocale nel sistema penitenziario, dove per la prima volta si fa riferimento al concetto di responsabilità: responsabilità del detenuto verso l'istituzione cui deve rispondere rispettando le regole imposte dal trattamento penitenziario, responsabilità verso le offerte



rieducative che ogni istituto definisce nel progetto pedagogico, responsabilità verso la vittima e la società.

È sul concetto di responsabilità che si riunificano il trattamento penitenziario e il trattamento rieducativo, senza trascurare la dimensione sociale e generale del trattamento<sup>3</sup>.

Solo a partire dal 1992 vengono emanate una serie di circolari che mirano alla definizione dell'assetto organizzativo e gestionale degli istituti e servizi penitenziari, sia con riferimento al mandato istituzionale di garantire l'ordine e la sicurezza, sia in ordine al mandato rieducativo sancito dalla Costituzione e recepito dall'ordinamento penitenziario.

In particolare, con la circolare 7 febbraio 1992, n. 3337-5787, viene definito l'assetto organizzativo degli Istituti penitenziari e dei CSSA (oggi Uepe) con l'istituzione delle diverse aree funzionali. In proposito, viene richiamata "l'interconnessione e

3) Va infatti evitata una proiezione tutta individualistica del rapporto trattamentale volta a "risolvere la questione" nel proprio sé, ovvero nel rapporto esclusivo autore di reato - vittima. La vittima entra in gioco sotto due profili: quello individuale in quanto vittima e quello sociale in quanto espressione della lesione resa all'intero corpo sociale con il reato commesso. Ed è dunque nella dimensione sociale che deve realizzarsi tanto il percorso di reinserimento, quanto ogni altra azione di trattamento o di accoglienza, attraverso cui lo Stato si manifesta in concreto al recluso e determina le condizioni di vita penitenziaria.

*"Istituti penitenziari e centri di servizio sociale: Costituzione e funzionamento delle aree".*

l'interdipendenza tra il fine della legalità e l'esigenza della sicurezza" ed affermato che la sicurezza non è soltanto lo scopo ma è anche il mezzo per conseguire gli obiettivi del trattamento rieducativo, nel contempo quest'ultimo dà contenuti di civiltà e di umanità al trattamento penitenziario inteso come garanzia dell'ordine e della sicurezza.

Fondamentale è detta circolare in ordine ad una prima definizione dei compiti peculiari di ciascuna area, contestualmente al richiamo alla necessaria convergenza e coordinamento di tutti gli operatori sotto la responsabilità del direttore di Istituto (o Uepe).

Tuttavia, solo a partire dalla circolare del 9 ottobre 2003, n. 3593/6043, le funzioni dell'area educativa vengono sistematizzate, in una con il tentativo di dare forma ad un progetto pedagogico in grado di definire le risorse di ogni istituto e le diverse attività trattamentali, utili per orientare i condannati e gli internati verso percorsi individualizzati, con il coinvolgimento di tutti gli operatori delle diverse aree e con la collaborazione della comunità esterna. Viene in tale circolare richiamata l'importanza della distinzione tra le attività cosiddette trattamentali offerte ai ristretti come intrattenimento e il programma di trattamento individualizzato (da approvarsi da parte del Magistrato di Sorveglianza) definito per

ciascun singolo condannato definitivo e internato in base ai risultati dell'osservazione e ai bisogni del ristretto.

Mentre le iniziative nei confronti dei detenuti nuovi giunti, che già avevano avuto riconoscimento con la circolare 30 dicembre 1987, n. 3233/5683, ebbero poi successivo sviluppo con le ministeriali 16 maggio 1988, n. 3245/5683, 10 ottobre 1988, n. 3256/5706, 7 febbraio 1992, n. 3337-5787 e 6 giugno 2007, GDAP-0181045 .

Nel 1993, viceversa, con la circolare del 21 Aprile, n. 3359/5809, *Regime penitenziario. Impiego del personale di Polizia penitenziaria. Gestione decentrata democratica e partecipata dell'Amministrazione penitenziaria*, vengono emanate le prime disposizioni per organizzare in modo razionale la collocazione dei detenuti in circuiti, distinguendo i soggetti più pericolosi dalla media sicurezza e ponendo le basi per lo sviluppo della ed. custodia attenuata.

Le modalità custodiali, definite in conseguenza della istituzione dei circuiti penitenziari, istituiti come detto nell'anno 1993, sono state modellate sulle esigenze dell'alta sicurezza. Con riguardo a tale circuito, ed a quello per i detenuti sottoposti al 41bis, le norme di assegnazione e di gestione sono state più volte specificamente dettagliate.

Mentre per i più pericolosi - rimanendo inalterate le previsioni ordinamentali sui diritti e le prerogative loro riconosciuti - sono state previste cautele aggiuntive, tanto di ordine logistico e sull'assegnazione ai reparti, quanto nelle concrete modalità della vigilanza, nessuna norma specifica sulle modalità di gestione è stata invece dettata sul ed. circuito di media sicurezza, sin dalla sua introduzione avvenuta nel 1993. Le regole della media sicurezza sono dunque rimaste inevitabilmente ispirate alla rigida disciplina custodiale del relegamento all'interno della "camera" - o "locale" - "di pernottamento" (definizioni *ex art.* 6, comma 2, o.p. nonché 8, comma 3, e 40, comma 1, reg. pen.), divenuta così "camera di detenzione", salvi i previsti momenti di permanenza all'aria aperta o nelle sale comuni, a prescindere dalla posizione giuridica e da valutazioni afferenti al grado di pericolosità dei ristretti.

*1.2) La disciplina delle modalità di detenzione e l'unificazione delle iniziative volte a disciplinare la vita di reparto.*

L'obiettivo della presente circolare è duplice. Da un lato, vi è la volontà di disciplinare le modalità di detenzione con riferimento alla media sicurezza, operazione questa sinora mai compiuta. Dall'altro, vi è l'intento di 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 sin qui seguite. In ultima analisi ciò cui si vuole giungere è il superamento della dicotomia tra i concetti di sicurezza e trattamento, originata, oltre che dalla cattiva interpretazione sopra richiamata del termine trattamento, da una sostanziale discontinuità nella trattazione della materia, che ha visto le iniziative finalizzate all'accoglienza ed alla rieducazione sinora disciplinate in testi separati da quelli relativi alle modalità di sicurezza da adottare nella esecuzione delle misure private della libertà. Ciò ha dunque comportato in qualche caso perplessità e dubbi di applicazione, che possono aver nociuto ad una autentica differenziazione del trattamento, ed in definitiva alla auspicata apertura verso modelli di detenzione più consoni alle finalità costituzionali della pena.

Con riguardo alla disciplina dei nuovi giunti occorrerà coordinare le disposizioni già emanate con nuove norme che superino lo schema custodialistico, descritto dalle circolari tuttora vigenti sulle misure volte alla prevenzione del suicidio. Ciò appare dettato, da un lato, dalla necessità di coordinare l'intervento con le nuove competenze regionali circa l'assistenza sanitaria, nel caso di specie psichiatrica, per la parte incidente sulla materia. Dall'altro, per assicurare forme di intervento professionale basate sulla

comunicazione e sulla interpretazione dei segni del disagio, più che su burocratiche disposizioni fondate sul controllo più o meno a vista.

Con riferimento al circuito della media sicurezza una delle ragioni di crisi è rappresentata proprio dalla mancata disciplina di qualsivoglia regola generale relativa alle modalità custodiali. Tale differenziazione si impone oggi come indispensabile scelta, da un lato, per adeguare la realtà detentiva alle ingenti presenze di reclusi che sono espressione della povertà e del disagio, rispetto ai quali possono registrarsi livelli di pericolosità molto bassi; dall'altro, parallelamente, per razionalizzare le risorse sulla sicurezza, dedicandole a soggetti più meritevoli di tali cautele e attenzioni.

Naturalmente lo scopo della circolare è anche quello di garantire criteri oggettivi ai quali ispirare la istituzione di reparti aperti, suggerendo con quali modalità procedere nella assegnazione dei detenuti, in modo da sottrarre al massimo la sensazione di discrezionalità nella attuazione di tali scelte, sottolineando parallelamente il favore di questa Amministrazione centrale verso un siffatto assetto della realtà detentiva.

### *1.3) Il circuito media sicurezza*

Una nuova filosofia nella complessiva gestione penitenziaria deve dunque prendere le mosse dalla necessità di introdurre un modello di sicurezza differenziato per i detenuti ed. comuni, siano essi imputati ovvero condannati. Ed ecco la ragione per la quale se ne tratta anticipatamente. 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, tuttavia, rappresenta l'attuazione di un modello previsto nel nuovo regolamento penitenziario e, nell'attuale momento storico, si apprezza come un irrinunciabile adattamento alle mutate condizioni sociali e personali dei reclusi.

Essa 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 linea di principio - prima di delineare più nel dettaglio alcuni aspetti - va chiarito che 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, sin qui non adeguatamente attuata. 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.

L'esperienza dice che tale scelta, se connotata dalle necessarie cautele, può 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.

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 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

dissociali. 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 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.

*1.4) Il procedimento per la creazione del regime ordinario aperto.*

Delineati i principi cui dovrà ispirarsi il nuovo regime si passa adesso 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.

Le presenti disposizioni non si applicano, per ragioni opposte, né ai detenuti del circuito alta sicurezza, né a quelli in custodia attenuata. Per questi ultimi restano ferme le regole attualmente in vigore, se più favorevoli.

**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.

Va poi precisato 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'inidoneità 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.

*1.5) Tempi di attuazione.*

Al fine di garantire che tutti gli istituti penitenziari della Repubblica procedano contestualmente all'attuazione delle disposizioni sopra descritte si indicano le seguenti tappe, inderogabili se non per eccezionali motivi.

A seguito di quanto previsto nella presente circolare ciascun istituto penitenziario procederà a convocare stabilmente una sessione di servizio dei componenti dell'equipe con il compito specifico di avviare i lavori per il censimento della popolazione detenuta allo scopo di:

- a) individuare i detenuti che possono essere ammessi senz'altro al regime aperto (codice bianco);
- b) individuare i detenuti appartenenti alle altre categorie di rischio;
- e) individuare le sezioni di istituto che corrispondentemente potrebbero essere destinate alla gestione dei detenuti a regime aperto, privilegiando quelle che consentano l'utilizzo di spazi

all'aperto e di ampi locali comuni, eventualmente anche da destinare a locali di refezione.

d) consentire al comandante di reparto di formulare una proposta contenente il numero e l'elenco nominativo dei detenuti appartenenti alle categorie non totalmente esenti da rischio (codice verde e codice giallo) da inserire al regime aperto, in aggiunta a quelli qualificati codice bianco. La decisione finale sull'attribuzione del codice andrà comunque adottata dall'equipe, presieduta dal direttore dell'istituto penitenziario.

Entro sessanta giorni gli elenchi dei detenuti da ammettere ai regime aperto verranno trasmessi al competente provveditorato regionale, insieme alla proposta concernente gli spazi da destinare al predetto regime. Anche in caso di mancanza di detenuti da ammettere al regime aperto ovvero di assenza di spazi o in caso di altre particolari problematiche, entro il predetto termine verrà comunque trasmessa una relazione che giustifichi la mancata attuazione delle presenti disposizioni.

Gli uffici detenuti dei provveditorati raccoglieranno le proposte ed, eventualmente, verificheranno la fondatezza delle ragioni della mancata attuazione del regime aperto. Entro i successivi 30 giorni i competenti provveditorati comunicheranno alla Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento il progetto

completo su base regionale, indicando le sezioni da destinare al regime aperto ed il corrispondente numero dei ristretti che vi saranno avviati. Se entro trenta giorni dalla data della comunicazione i provveditorati non riceveranno alcuna osservazione da parte dell'articolazione centrale, si procederà a dare concreta attuazione al progetto.

La attribuzione del codice è legata a riunioni periodiche dell'equipe. Dette riunioni potranno rivedere in senso positivo o negativo le valutazioni sul livello di pericolosità del detenuto e procedere ad una loro modifica. Tale decisione verrà comunicata all'Ufficio detenuti del Provveditorato. Si rammenta inoltre che tutte le comunicazioni ufficiali che riguardano i detenuti in media sicurezza dovranno contenere l'indicazione del codice di appartenenza, da apporre sempre dopo le generalità d'identificazione del detenuto.

In caso di trasferimento l'istituto ricevente dovrà confermare o modificare il codice di appartenenza del detenuto.

Anche nei reparti per detenuti "protetti" si procederà all'attribuzione di un codice a ciascun ristretto e, ove le caratteristiche della struttura lo consentano, all'istituzione di sezioni aperte.

## ***2) L'accoglienza e la prevenzione del rischio suicidario.***

### *2.1) Le regole sin qui emanate.*

L'esigenza di sperimentare un nuovo trattamento penitenziario assume una propria specificità con riguardo al delicato tema della tutela della vita e della salute dei reclusi. Ancor prima che si procedesse all'attuazione del presente progetto di rimodulazione del trattamento penitenziario - che prevede una detenzione non "perimetrale" - ed al suo coordinamento con le nuove regole sulla media sicurezza, numerosi erano stati gli interventi in tal senso, specie sul tema della prevenzione del suicidio.

In linea generale si può affermare che, attraverso circolari dipartimentali, si è perseguito l'obiettivo di diffondere in tutti gli Istituti penitenziari sia le raccomandazioni in materia elaborate anno per anno dagli organismi internazionali (O.M.S.) e dalle maggiori scuole di pensiero, che le buone prassi amministrative introdotte in alcuni istituti, ove è potuto constatare un abbassamento del livello dei fenomeni auto-etero aggressivi.

I risultati così conseguiti, apprezzabili non solo da un punto di vista meramente contenitivo del fenomeno, sono stati purtroppo parzialmente compromessi dal sovraffollamento e dal dilatarsi del numero delle persone con patologie psichiatriche detenute negli istituti. Nondimeno, fra gli obiettivi conseguiti non si può disconoscere come progressivamente nel corso degli ultimi anni si sia particolarmente affinata la sensibilità di tutti gli operatori penitenziari sul delicato tema in discorso.

Va sottolineato come gli interventi che hanno voluto affrontare la tematica della prevenzione del suicidio si siano finora incentrati su misure di trattamento rivolte in via generale ai detenuti nuovi giunti; ciò in quanto tale fenomenologia è sempre stata ritenuta “particolarmente presente nei primi periodi di detenzione”<sup>5</sup> ma anche allo scopo di coordinare con tale primaria esigenza la vita del carcere e la concreta applicazione delle sue regole, per un compiuto conseguimento dei suoi scopi costituzionali.

5) V. lettera circolare 6 giugno 2007, cit., pag. 2. In senso analogo cfr. lettera circolare 26 aprile 2010, cit., pag. 3.

In particolare, l'Amministrazione centrale ha adottato numerose circolari, alcune specificamente dedicate alla questione, altre, volte a disciplinare in via principale l'accoglienza di coloro che facevano ingresso dalla libertà, contenenti anche disposizioni sul rischio autolesivo nelle prime fasi della carcerazione<sup>6</sup>.

Le linee di indirizzo dipartimentali sono consistite, in primo luogo, nel dare disposizione alle direzioni di "operare tempestivamente, al momento dell'ingresso in istituto, allo scopo di accertare qualsiasi eventuale situazione personale di fragilità fisica o psichica e qualsiasi eventuale inclinazione, tendenza o sintomo suscettibili di tradursi in un atto auto aggressivo..."<sup>7</sup>, all'uopo provvedendo mediante "il presidio psicologico rappresentato dal "Servizio nuovi giunti"<sup>8</sup>. Quest'ultimo, in seguito, è stato sostituito dal Servizio di accoglienza, attivato in tutti gli istituti a partire dal

6) "Invero, sin dalla Circolare 30 dicembre 1992, n. 3233/5683, *Tutela della vita e della incolumità fisica e psichica dei detenuti e degli internati. Istituzione e organizzazione del Servizio nuovi giunti*, la nostra Amministrazione ha individuato un legame fra tutela dell'incolumità dei ristretti dagli atti autoaggressivi e

accoglienza dei nuovi giunti, in quanto ha sempre ritenuto che "la privazione della libertà, specie se sofferta per la prima volta, può arrecare sofferenze e traumi accentuati", tali da ingenerare, nei soggetti psicologicamente più fragili, "dinamiche autolesionistiche o suicide".

7) Circolare 30 dicembre 1992, n. 3233/5683, cit.; per un precedente in senso analogo si v. circolare 7 aprile 1986, n. 3173/5623, *Suicidi e atti di autolesionismo*

8) Cfr. circolare 10 ottobre 1988, n. 3256/5706, *Tutela della vita e della incolumità fisica e psichica dei detenuti e degli internati. Servizio nuovi giunti*, a firma congiunta dei Direttori Generali degli Affari Penali e degli Istituti di Prevenzione e Pena, pagg. 3-4.

2007. Inoltre, la necessità di una tempestiva individuazione dei soggetti potenzialmente a rischio suicidano è stata alla base dell'istituzione delle unità di ascolto composte "da personale di Polizia penitenziaria e dell'area educativa, ed integrato da appartenenti al volontariato"<sup>10</sup>.

Tali interventi sono stati, da ultimo ripresi e approfonditi con la lettera circolare 26 aprile 2010, GDAP-0177644, *Nuovi interventi per ridurre il disagio derivante dalla condizione di privazione della libertà e per prevenire i fenomeni auto aggressivi*.

## 2.2) *Le misure tradizionali*

Oltre alle recenti circolari che hanno trattato il tema della prevenzione del rischio suicidiario al momento dell'ingresso in carcere, in passato ne sono state emanate altre che, anche prendendo spunto dalle migliori prassi operative, hanno riguardato forme di più attenta vigilanza di soggetti a rischio. Sono così state disciplinate la "grande sorveglianza" e la "sorveglianza a vista", quali strumenti di intensificazione della vigilanza nei confronti di

9)Cfr. lettera circolare 6 giugno 2007, GDAP-0181045, I detenuti provenienti dalla libertà: regole di accoglienza. Linee di indirizzo.

10) V. la nota 25 gennaio 2010, GDAP-0032296, Emergenza suicidi - Istituzione unità di ascolto di Polizia penitenziaria, pag. 2.



soggetti ritenuti “a rischio”<sup>11</sup>. Sul punto occorrerà sin da subito accennare ad alcuni profili critici connessi a tali misure, la cui attuazione, occorre esserne consapevoli, non comporta alcun intervento sul disagio individuale che alimenta il rischio di auto soppressione, ma può intervenire al più solo sulla “meccanica” dell’attuazione del gesto suicidiario.

È evidente che vi sia sempre stata consapevolezza nell’Amministrazione della differenza fra “tale tipo di attenzione, prestata al detenuto,” e “quella sorveglianza disposta per motivi di sicurezza connessi alla tipologia delinquenziale...”<sup>12</sup>, cionondimeno resta la natura di vigilanza e, in qualche misura, restrizione ulteriore nei confronti di un soggetto. Inoltre la mancata selezione del personale da adibire a questa forma di particolarissima vigilanza -ovvero la non adeguata sensibilizzazione o comunicazione di istruzioni -, potrebbero comportare il rischio di trattare il disagio psichico di chi è a rischio di suicidio, con misure che si rivelerebbero ulteriormente custodiali e dunque privative dei residui spazi di libertà dell’individuo.

11) V. lettera circolare 12 maggio 2000, n. 3524/5974, Atti di autolesionismo e suicidi in ambiente penitenziario. Linee guida operative ai fini di una riduzione dei suicidi nelle carceri.

12) V. lettera circolare 9 maggio 1990, prot. n. 518189, detenuti sottoposti a grande sorveglianza, pag. 2.

Esse, per come sono concepite ed attuate, non appaiono dunque in linea con la filosofia di intervento sulle origini del disagio, che trae spunto dal (nuovo) trattamento penitenziario. In particolare il ricorrere abitualmente a tali misure, appare poco coerente con gli sforzi intesi ad armonizzare le regole sulla sicurezza del carcere con le prerogative costituzionali della pena, ove tutela della salute, superamento della dissocialità e reinserimento, rappresentano aspetti che “stanno e cadono insieme”.

### *2.3) Il nuovo assetto dopo la riforma della sanità in ambito penitenziario del 2008. Le nuove regole generati*

Con riferimento alla tematica della presa in carico dei nuovi giunti e della prevenzione del rischio suicidano, si rende necessario un intervento organico che consenta di procedere alla piena attuazione del nuovo modello di erogazione dei servizi sanitari all'interno degli istituti penitenziari contenuto nel DPCM del 1 aprile 2008.

All'interno della nuova normativa di riforma della sanità penitenziaria, infatti, è espressamente previsto che “i presidi sanitari presenti in ogni istituto penitenziario e servizio minorile debbano adottare procedure di accoglienza che consentano di

attenuare gli effetti potenzialmente traumatici della privazione della libertà e mettere in atto gli interventi necessari a prevenire atti di autolesionismo. Nell'Allegato A del predetto DPCM, nel paragrafo relativo alla “prevenzione cura e riabilitazione nel campo della salute mentale”, tra le azioni da compiere è espressamente indicata, tra le altre, la realizzazione di specifici programmi mirati alla riduzione dei rischi di suicidio. Tra gli Obiettivi di salute e i Livelli essenziali di assistenza infine è presente “la riduzione dei suicidi e dei tentativi di suicidio, attraverso l'individuazione dei fattori di rischio”.

Lo strumento da utilizzare in questi casi risulta essere quello dell'intervento partecipato tra operatori della Sanità ed operatori penitenziari, fondato su un Accordo tanto a livello centrale che a livello periferico.

In questo contesto vanno qui richiamate ed attuate le Linee di indirizzo per la riduzione del rischio autolesivo e suicidario in ambito carcerario, elaborate congiuntamente in sede di Tavolo di Consultazione sulla sanità penitenziaria, nonché gli atti formati in seno al Comitato Nazionale di Bioetica<sup>13</sup>.

13) Di fondamentale importanza per un approccio ragionato alla delicata questione è il parere formulato il 25 giugno 2010 dal Comitato Nazionale per la Bioetica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, “Il suicidio in carcere. Orientamenti bioetici”

L'Amministrazione penitenziaria, tramite le proprie articolazioni territoriali, le Regioni e le altre Pubbliche Amministrazioni interessate si impegneranno a costruire<sup>14</sup>, in ogni Regione, all'interno di ciascun Osservatorio Permanente sulla Sanità Penitenziaria, un gruppo di lavoro tecnico-scientifico, composto anche da operatori penitenziari e sanitari, che avrà il compito di elaborare, sulla base delle linee guida esistenti e tenendo conto delle indicazioni degli organismi europei e dell'OMS, un programma operativo di prevenzione del rischio auto lesivo e suicidano in carcere.

Detto programma dovrà:

- prevedere specifiche modalità operative ed organizzative di intervento nei confronti del disagio;
- basarsi su una ricognizione dell'esistente in ciascuna Regione ed Istituto/servizio penitenziario, in termini di disposizioni normative e pratiche già in atto;
- avviare in tempi brevi una sperimentazione preliminare in almeno una realtà locale, attraverso un apposito progetto pilota;

14) Entro tre mesi dalla pubblicazione dell'Accordo.

- definire chiaramente ed in modo concordato le competenze e le responsabilità delle singole istituzioni;
- assicurare il monitoraggio e la valutazione, anche attraverso l'utilizzo di strumenti per la verifica dell'applicazione delle procedure stesse (es.: audit, monitoraggio della diffusione e della conoscenza delle procedure, ecc.);

A prescindere quindi dal modello organizzativo adottato da ciascuna ASL e validato da ciascuna Regione, a garanzia di un livello minimo di omogeneità sul territorio nazionale si ritiene necessario che siano ulteriormente assicurati:

- percorsi di formazione congiunta degli operatori appartenenti alle diverse amministrazioni coinvolte, incluso il personale di Polizia Penitenziaria; la stesura di report periodici, di norma annuali, a cura dell'Osservatorio Permanente regionale; l'inoltro dei report al Tavolo nazionale di consultazione permanente, per consentire una visione nazionale dell'andamento del fenomeno e delle misure di contrasto messe in atto.

Nella gestione del rischio suicidario in ambiente penitenziario occorrerà inoltre uniformarsi alle più accreditate regole diffuse su scala internazionale. “*Il Department of Mental Health and Substance Abuse*” della Organizzazione Mondiale della Sanità (O.M.S.) ha aggiornato nel 2007 un documento che riassume le raccomandazioni sulla “Prevenzione del suicidio nelle carceri”, individuando i fattori di rischio e delineando un programma di prevenzione del suicidio attraverso l’addestramento del personale, lo *screening* di ingresso, l’osservazione dopo l’ingresso, la gestione *post-screening*, le modalità di comunicazione, il trattamento del tentativo di suicidio e la gestione dell’evento suicidio<sup>15</sup>.

15) Di seguito vengono elencate le strategie raccomandate nel 2007 dall’O.M.S. perché ritenute più efficaci:

- Organizzare corsi di addestramento (e di aggiornamento) per il personale di polizia penitenziaria e per gli operatori sanitari che li aiuti a riconoscere i detenuti a rischio suicidario.
- Curare la qualità del clima sociale e porre particolare attenzione all’ambiente considerando i suoi livelli di attività, di sicurezza, di cultura, e il tipo di rapporto tra agenti e detenuti.
- Mettere in atto strategie tese a ridurre i comportamenti aggressivi ed altre forme di violenza, ed enfatizzare invece relazioni supportive tra i detenuti e il personale sanitario e penitenziario.
- Implementare procedure di screening sistematico dei detenuti sia all’ingresso che durante la detenzione, per identificare gli individui con un rischio suicidario elevato
- Favorire la comunicazione e le informazioni tra il personale sanitario e penitenziario sui soggetti a rischio. Formalizzare procedure scritte che riportino i requisiti minimi per ospitare detenuti ad alto rischio, le modalità per fornire supporto sociale, la prescrizione di controlli visivi e osservazione continua per i detenuti a rischio suicidario ed un uso appropriato dei mezzi di contenzione fisica come ultima modalità di controllare pazienti autolesionisti acuti.

*2.4) Segue. La definizione delle modalità di intervento nei casi concreti*

Accanto alle linee di intervento di carattere generale, occorrerà dunque definire le specifiche modalità operative da attuare negli istituti a fronte delle concrete situazioni critiche da affrontare.

Secondo quanto concordato nei tavoli di lavoro previsti dalla riforma del 2008 “Un intervento di sistema sul tema della prevenzione del rischio suicidano non può non tenere conto del fatto che ciascun istituto penitenziario e/o servizio minorile si differenzia dagli altri e si caratterizza per la tipologia dell’utenza presente (posizioni giuridiche, tempi di permanenza, etnia, genere, condizioni socio culturali, ecc.) e per il contesto ambientale (numero delle presenze e sovraffollamento, condizioni igieniche, accesso ai servizi sanitari, risorse territoriali, risorse di personale, ecc). In ogni caso sarà importante che il sistema sviluppi capacità di intercettare e trattare con tempestività stati di disagio psicologico e di disturbo psichico o altri tipi di fragilità, attivando un

coordinamento funzionale delle diverse figure professionali presenti, a prescindere dal loro rapporto di dipendenza istituzionale, capacità quindi di migliorare le interazioni e le sinergie funzionali tra le stesse figure con l'obiettivo, pur nel rispetto delle specifiche competenze, di mettere in atto misure di contenimento del rischio suicidano e di arrivare ad una reale diminuzione dei comportamenti autolesivi e dei suicidi da parte dei reclusi”.

Per quanto concerne il merito va subito chiarito che il sistema sin qui descritto necessita di essere implementato attraverso l'introduzione di tre aspetti di novità, peraltro strettamente interconnessi: 1) La nuova operatività delle attività rese in staff, con particolare riguardo alla sinergia tra operatori penitenziari e sanitari; 2) L'estensione a tutta la popolazione detenuta delle iniziative mirate alla prevenzione del suicidio; 3) La sostituzione della tradizionale attività di sorveglianza con le nuove attività di “sostegno”, assicurate in accordo tra le componenti dello staff, per la prevenzione del suicidio; 4) Stretta collaborazione con altri Enti Sanitari e Sociali del territorio competenti in materia (Dipartimenti salute mentale, Province, Comuni, case famiglia, volontariato sociale).



1) *Lo Staff*. Le doverose attività di accoglienza, di aiuto per l'inserimento nell'ambiente penitenziario, di ascolto delle problematiche di adattamento, devono dunque integrarsi con le attività di competenza del personale sanitario, con il quale - secondo lo schema individuato nei tavoli di lavoro nazionale - andranno condivise le scelte generali sulle azioni finalizzate alla prevenzione del suicidio, ed alla cui stretta competenza sono rimessi gli interventi terapeutici derivanti da esigenze di natura sanitaria, specie quando queste siano individuate come possibile causa di gesti di auto-soppressione. L'Amministrazione, da parte sua, dovrà facilitare le attività riabilitative e di risocializzazione, il coinvolgimento dei familiari e la ricerca di un sostegno, non necessariamente lavorativo, ma quanto meno consistente in attività motivanti, quali la formazione certificata.

È bene chiarire che tale metodo di lavoro - fondato sulla condivisione degli obiettivi e sulla integrazione delle reciproche competenze nelle iniziative di carattere generale (attività di prevenzione, miglioramento dei luoghi e loro adattamento, campagne informative, organizzazione dell'ascolto ed evidenziazione delle problematiche, ecc.) - non dovrà tuttavia stemperare o confondere gli ambiti di rispettiva competenza con riferimento alle concrete scelte. Nello spirito della riforma, in

particolare, non potrà più concepirsi una attività di prevenzione del suicidio unicamente affrontata con strumenti e misure di tipo penitenziario.

2) *L'attenzione che sinora è stata concentrata sulle prime fasi della detenzione deve essere estesa a tutto il corso della permanenza in carcere*. In ragione della sopra evidenziata tendenza a ritenere particolarmente delicato per il rischio suicidario il primo periodo di privazione della libertà, le circolari dipartimentali hanno costruito un dettagliato sistema dell'accoglienza che, fra l'altro, è volto a prevenire detto tipo di evento. Ma, un intervento sulla prevenzione del suicidio che si ispiri ad un nuovo modello di trattamento, non può che estendersi a tutte le categorie di detenuti, modulando semmai le misure concrete a seconda della maggiore incidenza del rischio, e comunque accompagnare tutta la durata della detenzione, con particolare riguardo ai trasferimenti di sede o a quei mutamenti di logistica improvvisi, imprevisti o che possano comportare o essere percepiti dai detenuti come potenzialmente destabilizzanti.

La generalizzata attività di ascolto svolta quotidianamente da tutto il personale penitenziario, *in primis* quello facente parte degli appositi gruppi di cui alla nota 25 gennaio 2010, nonché,

ovviamente, dal personale sanitario, consente di individuare, almeno in parte, i detenuti che manifestano segnali di disagio esistenziale. Particolare attenzione dovrà essere prestata alla presa in carico dei giovani a rischio e nei confronti dei detenuti stranieri, attraverso un'attività specifica mirata a migliorare l'accessibilità ai servizi, l'adesione al trattamento e a favorire l'inclusione sociale.

3) Deve essere superato il concetto di sorveglianza, oggi alla base delle misure utilizzate per prevenire gesti auto soppressivi; a questo deve sostituirsi quello di sostegno.

Infatti, i soggetti ritenuti a rischio dovranno essere presi in carico dallo staff multidisciplinare, che pertanto non sarà più denominato Staff di accoglienza bensì Staff di accoglienza e sostegno. In altri termini, tale organo collegiale, oltre a continuare a svolgere la sua funzione originaria nei confronti dei nuovi giunti, dovrà mantenere ovvero riprendere in carico tutti quei soggetti che, pur se da tempo ristretti, manifestino i sintomi un intento auto aggressivo.

Su questo meccanismo di ascolto e sostegno da parte dello Staff multidisciplinare si innesta il superamento delle misure, diffuse nella prassi e "codificate" nelle circolari - quali, ad esempio, la grande sorveglianza - la cui natura risieda

principalmente nel rafforzamento dell'aspetto custodiale della detenzione nei confronti dei soggetti che presentano rischi auto aggressivi. È, quindi, necessario abbandonare l'idea che la persona che manifesta indizi di un intento suicidario debba essere sottoposta a una più penetrante custodia, finalizzata ad impedire con la forza il compimento della volontà auto soppressiva. Al contrario, deve farsi spazio all'idea che tali persone debbano essere assistite e aiutate a superare quei motivi di disagio che rientrano nella possibilità di intervento della nostra Amministrazione. In altri termini: si deve cercare di lavorare, per quanto possibile all'istituzione penitenziaria, sulle cause del disagio esistenziale e non concentrarsi sulla conseguenza estrema dello stesso.

*4) Lo Staff multidisciplinare dovrà agire in modo integrato con i servizi psichiatrici e sociali del territorio, avendo come riferimento un modello di intervento di comunità, secondo piani di trattamento individuali che, quando possibile, devono tendere a un forte coinvolgimento anche dei familiari dei detenuti ed essere sottoposti a periodiche valutazioni multidisciplinari strutturate.*

Si raccomanda, infine, la massima attenzione nella scelta dell'ubicazione del detenuto. Tale delicata decisione dovrà

avvenire tenendo conto delle indicazioni dello staff multidisciplinare, in ogni caso evitando tassativamente ogni forma di isolamento del soggetto a rischio, ma semmai, per quanto possibile, individuando compagni di detenzione umanamente e culturalmente più idonei a instaurare un rapporto proficuo con la persona in difficoltà.

Si assicuri l'adempimento delle disposizioni impartite, nel rispetto degli stadi di attuazione previsti.

*Il Capo del Dipartimento, Franco Ionta*

*Il Direttore Generale, Sebastiano Ardità*