



# *Ministero della Giustizia*

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

## *Le Dispense dell'ISSP n° 1*

La via del cambiamento  
attraverso un modo d'essere diverso.  
La sorveglianza dinamica



## Linee guida per gli operatori penitenziari

a cura

del direttore dell'Istituto Superiore di Studi Penitenziari

dr. Massimo De Pascalis



## INDICE

<i>Introduzione</i>	<i>pag. 3</i>
§ 1. <i>La sorveglianza dinamica</i>	<i>pag.5</i>
§ 2. <i>Dal controllo alla conoscenza</i>	<i>pag. 6</i>
§ 3. <i>I presupposti organizzativi dell’Istituto penitenziario</i>	<i>pag. 8</i>
§ 3.1. <i>La direzione dell’Istituto e le aree</i>	<i>pag.8</i>
§ 3.2. <i>La capacità di programmazione. Il Progetto d’Istituto</i>	<i>pag.9</i>
§ 3.3 <i>La valenza degli elementi trattamentali</i>	<i>pag.9</i>
§ 3.4. <i>Il personale e i reparti di detenzione</i>	<i>pag.10</i>
§ 3.5. <i>Apertura alla partecipazione della comunità esterna</i>	<i>pag.10</i>
§ 3.6. <i>Diffusa conoscenza e consapevolezza degli obiettivi istituzionali e significativa disponibilità del personale a lavorare in gruppo e per progetti</i>	<i>pag.11</i>
§ 3.7. <i>La Magistratura di Sorveglianza</i>	<i>pag.12</i>
§ 4. <i>I presupposti organizzativi dell’area della sicurezza</i>	<i>pag.12</i>
§ 4.1. <i>Il modello organizzativo</i>	<i>pag.13</i>
§ 4.2. <i>L’impiego delle risorse umane</i>	<i>pag.13</i>
§ 4.3. <i>I processi di conoscenza utili alla sicurezza e al trattamento</i>	<i>pag.15</i>
§ 5. <i>Dal controllo alla conoscenza: gli effetti nella quotidianità penitenziaria</i>	<i>pag.18</i>
§ 5.1 <i>La semplificazione dei carichi di lavoro</i>	<i>pag.19</i>
§ 5.2 <i>La revisione dei registri in uso</i>	<i>pag. 21</i>
§ 5.3. <i>La sorveglianza a vista, la grandissima sorveglianza e la grande sorveglianza</i>	<i>pag.21</i>
§ 5.4. <i>La Sala Regia</i>	<i>pag.24</i>

## INTRODUZIONE

*Con le circolari 206745 e 36997, rispettivamente del 30 maggio 2012 e 29 gennaio 2013, è stato avviato un percorso di cambiamento del sistema organizzativo e gestionale dell'Amministrazione penitenziaria, peraltro già preannunciato dai vertici del Dipartimento fin dal mese di aprile dello scorso anno, in occasione di una prima riunione tenuta a Subiaco. Un cambiamento strategico ed operativo che mira a recuperare compiutamente il senso della norma, costituzionale ed ordinamentale, richiamato anche dalle direttive europee e dalle recenti sentenze di condanna dell'Italia da parte della Corte di Strasburgo per trattamento inumano e/o degradante. La revisione dei circuiti penitenziari, accompagnata dalla razionalizzazione e diffusione delle buone prassi, già in essere in molte realtà penitenziarie, costituisce il presupposto del cambiamento auspicato nell'intero sistema penitenziario nazionale, attraverso il recupero consapevole da parte di tutta l'organizzazione, centrale e territoriale, del dettato normativo.*

*Le direttive che qualificano la citata circolare disegnano un quadro nel quale assumono valore nuovo le dimensioni del Tempo e dello Spazio della detenzione nella quotidianità penitenziaria e rendere questa coerente ai principi costituzionali e ordinamentali. Il richiamo in essa contenuto al "carcere aperto" non è altro che una tappa di avvicinamento a quanto dispone il legislatore all'art. 6 della legge penitenziaria che definisce camere di pernottamento le celle di detenzione. Ma è anche un modo diverso per valorizzare i compiti istituzionali affidati all'Amministrazione attraverso il recupero della centralità della persona, della sua dignità e dei diritti fondamentali il cui presupposto prescinde persino dalla conoscenza che pure è essenziale per una credibile azione di recupero sociale. Un nuovo modo di essere,*

*organizzativo e gestionale, che l'Amministrazione si è posta come obiettivo indifferibile e che coinvolge tutte le figure professionali, ma che riguarda persino il mondo esterno degli Enti territoriali e del volontariato, fino alla stessa Magistratura di Sorveglianza. In tale percorso di maggiore consapevolezza non possono essere estranei nemmeno il settore della cooperazione sociale e dell'impresa, pubblica e privata, né le OO.SS. di settore.*

*Nell'ambito di tale strategia è stato riconosciuto il ruolo fondamentale della formazione che, a dire il vero, attraverso un'intensa attività di formazione iniziale e di aggiornamento, ha già rivolto la massima attenzione a tutte le tematiche sopra evidenziate nella programmazione e realizzazione del Piano triennale 2011-2013. In particolare, con riferimento ai Funzionari di Polizia penitenziaria, è stato affrontato, in apposite edizioni, il tema della "sorveglianza dinamica" indicato nella Raccomandazione europea R(2006)2 rivolta agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee.*

*A tale riguardo 4 edizioni sono state già svolte di recente per tutti i 206 commissari che svolgono funzioni di Comandante di Reparto negli Istituti penitenziari, mentre ai vice commissari in prova del 3<sup>o</sup> corso di formazione del R.D.O. tuttora in svolgimento, sono state dedicate specifiche docenze sul tema. A breve, analogo corso di aggiornamento sarà rivolto ai dirigenti degli Istituti, successivamente esteso al restante personale, dirigenziale e direttivo.*

## § 1 LA SORVEGLIANZA DINAMICA

Il presente documento è stato elaborato sulla scorta delle docenze tenute in aula e delle osservazioni che, in quelle stesse circostanze, sono pervenute dai corsisti, con l'obiettivo di costruire delle linee guida che possano essere utili per rendere praticabile la realizzazione, nell'ambito del complessivo progetto di cambiamento indicato nella citata circolare, la cd. Sorveglianza dinamica e ricondurre ad uniformità un pensiero ed un linguaggio che si auspica possa diventare comune nel Sistema penitenziario nazionale.

Per tale ragione si ritiene di dover introdurre il tema con una prima definizione del concetto di sorveglianza dinamica riconducibile a “un modo diverso di fare sorveglianza” ovvero “dalla sorveglianza-custodia alla sorveglianza-conoscenza” attraverso la semplificazione, razionalizzazione e qualificazione dei carichi di lavoro. Occorre quindi saper distinguere i diversi livelli di competenze e la conseguente titolarità dei relativi processi di lavoro. Semplificazione, razionalizzazione e qualificazione che sono possibili soltanto con un radicale cambiamento dell'approccio ai compiti istituzionali che, pur rivolgendosi innanzitutto alla polizia penitenziaria, riguarda anche tutte le altre figure professionali.

In particolare, per il personale di Polizia penitenziaria, sorveglianza dinamica, significa un modo di fare sorveglianza, alternativo alle modalità tradizionali, che conduca dalla semplice custodia e dal controllo assoluto della persona alla conoscenza di essa. E su questo primo concetto è opportuno soffermarsi, seppure brevemente.

## § 2 LA SORVEGLIANZA DINAMICA. DAL CONTROLLO ALLA CONOSCENZA DEL DETENUTO.

Nonostante la Riforma del Corpo abbia previsto, tra i compiti istituzionali della Polizia penitenziaria, la partecipazione alle attività trattamentali, nel corso degli anni si è consolidato un modo d'essere professionale fondato sul controllo-custodia della persona, finalizzato prevalentemente a prevenire fatti e azioni che possono compromettere la sicurezza intramurale (evasioni, risse, aggressioni, danneggiamenti...) oppure, persino la stessa incolumità personale (suicidi e autolesionismi). Ne è conseguito un modo d'essere lavorativo che si è pervicacemente autoalimentato da un sistema organizzativo e gestionale che, colposamente, al verificarsi di un evento critico ha sempre e solo accertato se, cosa e quanto la polizia penitenziaria abbia controllato fisicamente la persona per prevenire l'evento, come ad affermare che la causa sia sempre riconducibile all'omesso controllo. In tale contesto, peraltro, il Sistema, troppo frettolosamente, ha quasi sempre indagato la condotta lavorativa dell'agente di sezione, distraendosi invece da tutto il resto. Da qui l'insorgere, negli Istituti, di tutta una serie di ordini di servizio - spesso raccolti in volumi che richiederebbero un'intensa attività di studio - e l'istituzione di numerosi registri, non previsti da alcuna norma, e la conseguente introduzione di attività di vigilanza esasperate quali sono la sorveglianza a vista, la grandissima sorveglianza e la grande sorveglianza. Il tutto con l'unico obiettivo, di fatto impossibile e per molti versi contraddittorio con la finalità della pena, di realizzare un controllo fisico e totalizzante della persona.

La via del cambiamento intrapresa dall'Amministrazione è una proposta di riflessione sullo stato d'essere del Sistema penitenziario nazionale affinché, consapevolmente, tutta l'organizzazione e gli uomini che la governano indirizzino la propria azione al recupero del senso del nuovo processo di esecuzione penale introdotto con la Riforma del 1975, strutturata su valori costituzionali ed europei, la cui violazione ha di recente comportato la condanna dell'Italia da parte della Corte di Strasburgo. Un percorso, quindi, di recupero della legalità, in grado di modificare prassi discordanti che si sono maturate all'interno di un Sistema che, per altri versi, ha saputo e sa esprimere anche opposte buone prassi, diffuse sull'intero territorio nazionale.

Una parte di questo percorso non può non riguardare il personale di Polizia penitenziaria e, in particolare, la sua qualificazione professionale nell'ambito dei processi di conoscenza che sono il presupposto ineludibile del dettato costituzionale e ordinamentale. Ma in che modo si può auspicare questo cambiamento, per certi versi culturale, del modo d'essere professionale della Polizia penitenziaria?

Intanto, è necessario liberarsi da ogni sorta di pregiudizio, personale o indotto, sul senso della pena per creare le precondizioni utili che possono condurre a una conoscenza consapevole dei contenuti e delle procedure introdotte con la Riforma del 1975. Con tale consapevolezza si può ragionevolmente credere di poter finalmente realizzare in modo compiuto e professionale il disposto dell'art.5 della legge di Riforma del Corpo e riconoscere alla Polizia penitenziaria la partecipazione attiva nell'ambito dei processi di conoscenza del detenuto.

Conoscenza e consapevolezza di tale “dover essere” che non solo sgombera il campo da ogni sorta di pregiudizio, ma che realizza persino i presupposti per rivendicare un “modo d’essere professionale” diverso rispetto a quello che si è strutturato nella consuetudine quotidiana.

Ed è sulla base di tali preliminari considerazioni che si propongono le seguenti ulteriori riflessioni sulla “Sorveglianza dinamica” che si muovono lungo tre pilastri:

- i presupposti organizzativi dell’Istituto penitenziario;
- i presupposti organizzativi e la gestione dell’area della sicurezza;
- la descrizione degli effetti nella quotidianità penitenziaria.

### § 3 I PRESUPPOSTI ORGANIZZATIVI DELL’ISTITUTO PENITENZIARIO

#### § 3.1. La direzione dell’Istituto e le aree.

Seppure nella consapevolezza che sono necessari interventi normativi sull’argomento è opportuno in questa sede almeno auspicare che la riforma introdotta con la legge Meduri sia completata, riconoscendo pienamente la funzione dirigenziale al direttore dell’Istituto e le funzioni direttive ai direttori di area, compresa l’area della sicurezza, per una più diretta ed autonoma gestione delle rispettive competenze. Allo stato, in attesa che siano adottati i necessari atti normativi, l’istituto della delega potrebbe realizzare una condizione organizzativa che consenta al direttore di esercitare le sue funzioni prioritarie di programmazione dell’azione amministrativa, contabile e operativa; di organizzazione e funzionamento dell’Istituto; di coordinamento



delle diverse aree organizzative; di rappresentanza esterna della struttura dirigenziale e delle connesse relazioni; di controllo sull'attività di gestione delle singole aree. Con l'Istituto della delega i direttori di area dovrebbero assumere la titolarità della gestione delle competenze riconducibili alle rispettive aree.

Anche in questo caso per garantire uniformità almeno a livello regionale sarebbe opportuno che il Provveditore, d'intesa con tutti i direttori d'Istituto, elabori uno schema di atto di delega utilizzabile in ogni struttura dirigenziale.

### § 3.2. La capacità di programmazione. Il Progetto d'Istituto.

La programmazione dell'attività amministrativa, sulla base delle risorse date, è oramai un concetto fondamentale dell'azione dello Stato e di tutte le sue strutture dirigenziali, ivi compresi quindi gli Istituti penitenziari e gli Uffici EPE. La sintesi di tale attività è rappresentata dal Progetto d'Istituto, introdotto con lettera circolare 0024103 del 20 gennaio 2011. Questo documento testimonia la capacità dell'organizzazione del saper lavorare insieme per il raggiungimento degli obiettivi istituzionali, attraverso azioni progettuali e processi di lavoro che, individuandone il titolare, sappiano anche coinvolgere e formalizzare la partecipazione funzionale del restante personale attraverso competenze ben definite.

### § 3.3. La valenza degli elementi trattamentali.

Il cambiamento auspicato con il nuovo modo d'essere organizzativo e gestionale non può prescindere dalla forte valenza che deve essere assunta dagli elementi del trattamento nell'ambito del Progetto d'Istituto. Il lavoro, la formazione professionale, l'istruzione, il rapporto con la famiglia, le attività culturali devono trovare la massima diffusione nell'organizzazione e gestione

di un Istituto, persino al di là delle risorse annualmente assegnate dal Dipartimento attraverso il coinvolgimento della comunità esterna in tutte le sue articolazioni, istituzionali e non. In tale dimensione incide in modo significativo l'interpretazione del Tempo e dello Spazio utilizzabile durante l'esecuzione della pena all'interno del muro di cinta. L'approccio custodialistico, di controllo fisico della persona, riduce quelle dimensioni, mentre il nuovo orientamento indicato dall'Amministrazione ne amplia la fruibilità, riconducendo al senso originario il testo del citato art. 6 della legge penitenziaria.

#### § 3.4. Il personale e i reparti di detenzione.

Una concreta testimonianza rispetto all'attendibilità del cambiamento intrapreso e alla realizzabilità del progetto d'Istituto potrà essere resa dalla presenza attiva nei reparti detentivi del personale delle diverse figure professionali. In particolar modo si fa riferimento agli educatori, agli assistenti sociali, ai funzionari di polizia penitenziaria e al personale di cui al punto successivo. Ma anche le visite periodiche nei reparti detentivi del direttore e/o del vicedirettore dell'Istituto sono utili per mantenere un costante e funzionale clima di equilibrio con un modo diverso di gestire la quotidianità penitenziaria, soprattutto se in tali occasioni il direttore sarà affiancato dai responsabili delle aree.

#### § 3.5. Apertura alla partecipazione della comunità esterna.

Si è già detto nel precedente §3 del coinvolgimento della comunità esterna. Si tratta ora di approfondire se e quanto quella partecipazione possa essere utile alle finalità istituzionali e se non sia opportuno istituire un coordinamento, nell'ambito dell'area educativa, per renderla utile persino nei processi di conoscenza del detenuto. Intanto per comunità esterna vanno

intese tutte quelle professionalità e persone che non hanno un rapporto di lavoro di dipendenza con l'amministrazione penitenziaria e, pertanto: il personale sanitario, gli insegnanti, i docenti dei corsi di formazione, i volontari nelle diverse forme di partecipazione, i datori di lavoro, il personale delle cooperative. Si tratta, in buona sostanza, di personale che opera all'interno dell'Istituto e che è in grado, se opportunamente coordinato, di offrire utili elementi di conoscenza sul piano comportamentale del detenuto.

A tal fine, ancora più utile potrà essere la partecipazione della comunità esterna quanto più essa sia consapevole degli obiettivi e dei contenuti del Progetto d'Istituto.

Il Provveditorato potrà uniformare nel suo distretto il coinvolgimento della comunità esterna nei processi di conoscenza del detenuto con l'adozione di un protocollo operativo tipo.

§ 3.6. Diffusa conoscenza e consapevolezza degli obiettivi istituzionali e significativa disponibilità del personale a lavorare in gruppo e per progetti.

Sono, queste, condizioni di valore che possono rendere strutturale il cambiamento appena avviato che, pertanto, potrà proseguire il suo percorso a prescindere dagli attuali protagonisti. Esse potranno essere annoverate tra le altre diffuse buone prassi in essere nel Sistema. La formazione che è erogata a livello centrale e regionale su tale punto è sicuramente uno strumento strategico essenziale, ma non è sufficiente se non sarà accompagnata da un'analoga attività diffusa nell'ambito della singola struttura dirigenziale. A tale riguardo, l'impegno richiesto ai dirigenti penitenziari e ai direttori di area e funzionari è quello di diffondere conoscenza e consapevolezza a tutto il personale sul delicato tema che oggi viene proposto, di recupero del senso dell'esecuzione penale introdotto con la Riforma del 1975, diffusamente

trattato in tutti i corsi di formazione e aggiornamento svolti presso l'Isspe e i Provveditorati. Informazione che deve soffermarsi anche sul Progetto d'Istituto e sul nuovo modo di lavorare insieme, per progetti, dedicando periodicamente degli spazi conferenze a tutto il personale delle diverse figure professionali presenti in Istituto.

### § 3.7. La Magistratura di Sorveglianza.

Il cambiamento auspicato e il percorso appena tracciato non potranno compiersi senza il coinvolgimento della Magistratura di sorveglianza, a tutti i livelli, nazionale, regionale e locale. La sorveglianza dinamica, un modo diverso di fare sorveglianza e quindi il passaggio dalle modalità di controllo tradizionale a percorsi di conoscenza della persona devono essere condivisi con la Magistratura di sorveglianza per renderla partecipe dell'obiettivo finale di tale cambiamento che, per l'Amministrazione penitenziaria, è quello di indirizzare la sua organizzazione ad una migliore gestione del fascicolo istruttorio del detenuto proprio per offrire al Magistrato una conoscenza della persona da cui egli possa trarre una più consapevole valutazione sulle capacità di autodeterminazione del detenuto in relazione al recupero di valori e comportamenti socialmente utili.

## § 4 I PRESUPPOSTI ORGANIZZATIVI E LA GESTIONE DELL'AREA DELLA SICUREZZA

Tracciate le linee guida dell'organizzazione generale dell'Istituto, occorre ora approfondire quello particolare dell'area della sicurezza che, nell'ambito del cambiamento auspicato, ha un ruolo strategico centrale.

#### § 4.1. Il modello organizzativo.

In attesa delle disposizioni normative di cui si è fatto cenno nella parte introduttiva che consentano di qualificare come “direttore di area”, con la necessaria autonomia gestionale, l’attuale Comandante di reparto, si ritiene necessario qualificare efficacemente l’organizzazione per Unità Operative, introdotta dal DPR 15 febbraio 1999, n.82

Un’organizzazione non solo formale, ma anche sostanziale che consenta al personale del ruolo degli Ispettori di esprimere le proprie competenze in tema di organizzazione e gestione del personale e di partecipazione ai processi di lavoro che riguardano la nuova gestione dell’esecuzione penale. Le Unità operative consentono non solo di migliorare il livello di consapevolezza nella gestione della quotidianità penitenziaria ma, anche, assegnano un’identità professionale al personale che vi trova collocazione, migliorando in tal modo il necessario senso di appartenenza a un gruppo di lavoro. A tale riguardo, anticipando un tema che sarà trattato nei paragrafi successivi, è utile far rilevare che per realizzare un modo diverso di fare sorveglianza occorre innanzitutto chiarire che, all’interno delle Unità Operative, “l’agente addetto alla sorveglianza” deve svolgere solo compiti di collaborazione con i responsabili dei vari servizi (preposto, caporeparto...) non potendo assumere la responsabilità dei relativi processi di lavoro la cui titolarità deve essere assegnata a chi svolge funzioni superiori. Rinvio § 4.3 e § 5.

#### § 4.2 L’impiego delle risorse umane.

L’organizzazione dell’area della sicurezza deve essere coerente alla tipologia dell’Istituto, al circuito penitenziario in cui esso è collocato e alle

risorse umane e strumentali disponibili. In ogni caso, i carichi di lavoro, intesi come numero di turni lavorativi e compiti individuali, non devono superare mai la soglia della forza disponibile e delle capacità soggettive. In tale contesto si deve tener conto di quanto già detto nella parte introduttiva in tema di diversa utilizzabilità dello Spazio e del Tempo della detenzione che modifica sostanzialmente il modo d'essere professionale della polizia penitenziaria. Sull'argomento dell'impiego delle risorse umane si ritengono oggi, ancor più attuali di prima, le circolari 0363643 del 22 novembre 2007, 0222617 del 27 giugno 2008 e 0439802 del 23 dicembre 2008, alla cui lettura si rinvia.

Il responsabile dell'area della sicurezza deve avere una conoscenza completa e dettagliata delle norme di settore il cui rigoroso rispetto consente di prevenire quel clima di disagio lavorativo, se non addirittura conflittuale, che ostacola qualsiasi ipotesi di cambiamento utile nella quotidianità. In molte realtà penitenziarie è stata introdotta, dopo un impegnativo corso di formazione, la figura del referente del benessere organizzativo, utilizzabile in questa fase di rinnovamento alla ricerca di diverse modalità di gestione.

Curate l'organizzazione e l'impiego delle risorse umane sulla base di un modello che sappia privilegiare:

- la preventiva determinazione dei livelli minimi e massimi di operatività dell'area sicurezza;
- la programmazione settimanale del servizio su quattro quadranti giornalieri;
- la presenza di personale qualificato nei posti di servizio apicali nell'intero arco della giornata;

- il riposo settimanale obbligatorio;
  - la distinzione del lavoro ordinario dal lavoro straordinario, rispetto alle 36 ore lavorative settimanali contrattualmente stabilite;
  - le modalità di recupero e risarcitorie delle giornate di riposo non fruito;
- sarà possibile esplorare e praticare la cd. Sorveglianza dinamica nel senso della partecipazione ai processi di conoscenza del detenuto, argomento sul quale è necessario soffermarsi distinguendo l'utilità che ne consegue riguardo alla sicurezza e alle finalità di recupero sociale.

#### § 4.3. I processi di conoscenza utili alla sicurezza e al trattamento

La sicurezza, pur non costituendo la finalità del nuovo processo di esecuzione penale introdotto con la Riforma penitenziaria del 1975 ne è senz'altro la condizione e, per tale ragione, i processi di conoscenza del detenuto ne costituiscono il fondamento, alla stessa stregua delle finalità di recupero sociale. E' utile pertanto soffermarsi, seppure brevemente, su questo tema comune, distinguendo di volta in volta la titolarità del relativo processo di lavoro.

- I dati giudiziari e penitenziari. Rappresentano, insieme al colloquio di primo ingresso, l'avvio della conoscenza della persona. La sentenza di condanna, il verbale contenente le modalità dell'arresto, gli eventuali precedenti giudiziari e penitenziari con l'acquisizione del relativo fascicolo, rappresentano fonti di informazione utili per l'approccio conoscitivo della persona e per la sua accoglienza in Istituto. Il relativo processo di acquisizione documentale, di studio e valutazione appartiene all'area della sicurezza e in particolare al Comandante del Reparto che fornirà all'area educativa ogni utile informazione,

- I dati personali: sanitari, psicologici e comportamentali. Si tratta di elementi di approfondimento della conoscenza sulle condizioni di salute, sulla personalità e sul comportamento intramurario dei cui processi lavorativi sono titolari l'area sanitaria e l'area educativa. In quest'ambito, l'area della sicurezza può offrire informazioni sul piano comportamentale del detenuto, utili durante tutto il periodo dell'osservazione e per la redazione del programma di trattamento, nonché per le successive verifiche tratta mentali. In tale ambito il comandante di reparto sarà destinatario delle informazioni sul comportamento del detenuto da parte dei responsabili dei vari servizi dell'area sicurezza. Si pensi, ad esempio, ai responsabili dei seguenti servizi:

-sale colloqui, avvocati e magistrati;

-aule didattiche e di formazione;

-cucina;

-laborazioni e laboratori;

-palestra;

-biblioteca;

-infermeria;

-matricola e magazzino;



-sala cinema o teatro;

-sezioni e reparti detentivi, comprese le sale socialità e i cortili passeggi.

Tale personale - preposto, caporeparto, sorveglianza interna, sorveglianza generale - potrà fornire al Comandante di reparto informazioni, raccolte direttamente ovvero attraverso i propri collaboratori, utili per la gestione delle condizioni di sicurezza intramurale ma anche per essere sintetizzate in apposita relazione di servizio indirizzata all'area educativa per l'integrazione del fascicolo dell'Osservazione. In tale contesto organizzativo e di partecipazione all'osservazione del comportamento del detenuto sarebbe opportuna l'adozione di protocolli operativi standard curati dal Provveditorato sulla base anche delle buone prassi già esistenti.

- I dati socio familiari. L'indagine socio-familiare, di cui è titolare l'Ufficio esecuzione penale esterna, è una fonte di informazioni indispensabile per la conoscenza della persona e della sua storia biografica. Una conoscenza che dovrebbe essere integrata dalle informazioni intramurarie che l'Area della sicurezza può fornire in tema di mantenimento dei rapporti sociali e familiari del detenuto attraverso i colloqui, la corrispondenza telefonica ed epistolare, nonché sull'uso della mercede. Anche in questo caso le informazioni raccolte dal Comandante attraverso i suoi collaboratori, responsabili dei corrispondenti servizi, possono essere sintetizzate in apposita relazione di servizio indirizzata all'area educativa per l'integrazione del fascicolo dell'Osservazione.

La storia biografica del detenuto, la conoscenza che di esso si può avere attraverso lo studio della personalità, delle sue condizioni di salute e del

suo comportamento intramurale, anche con riferimento alle verifiche trattamentali, si sviluppano su un piano di reciprocità rispetto alle esigenze delle condizioni di sicurezza e all'obiettivo primario dell'esecuzione penale del recupero sociale rispetto al contesto socio familiare di riferimento. In tal senso quindi lo scambio delle informazioni che rientrano nelle competenze delle diverse aree è il presupposto organizzativo ed operativo che può solo migliorare l'efficienza dei servizi e il conseguimento dei compiti istituzionali.

In tale contesto il ruolo dell'area della sicurezza, in particolare del comandante e dei suoi più diretti collaboratori, assume fondamento soltanto attraverso la sorveglianza dinamica finalizzata alla conoscenza della persona.

## § 5 DAL CONTROLLO ALLA CONOSCENZA: GLI EFFETTI NELLA QUOTIDIANITA' PENITENZIARIA

1. la semplificazione dei carichi di lavoro
2. revisione dei registri in uso
3. la sorveglianza a vista, la grandissima sorveglianza e la grande sorveglianza
4. la valorizzazione della Sala regia

Si tratta di argomenti che rappresentano la centralità del cambiamento in corso e, pertanto, su di essi occorre soffermarsi per indicare possibili innovazioni che, modificando le prassi in uso, avvicinano la quotidianità penitenziaria a un modo diverso di fare sorveglianza (sorveglianza dinamica).

## § 5. 1 \_La semplificazione dei carichi di lavoro

Tale obiettivo guarda ai compiti istituzionali che devono essere assegnati al personale di polizia penitenziaria dei diversi ruoli e ne definisce le funzioni corrispondenti. Si tratta in buona sostanza delle cd. “Tabelle di consegna”, terminologia che seppure superata con il nuovo Regolamento di servizio è ancora in uso in molti Istituti penitenziari e per tale ragione si continuerà ad utilizzare anche in questo documento, per agevolarne la lettura.

Come già anticipato nelle parti precedenti, le tabelle di consegna sono costituite da una raccolta confusa di disposizioni di servizio - spesso provenienti da più fonti, in alcuni casi persino dal Dipartimento o dal Provveditorato con le note che segnalano generiche o specifiche esigenze di sicurezza - assegnate agli agenti che svolgono l'incarico di sorveglianza nelle sezioni, nelle rotonde, nei cancelli di transito e nelle portinerie. Ordini di servizio del direttore, disposizioni di servizio del comandante, segnalazioni di servizio del caporeparto, raccomandazioni verbali e sollecitazioni varie pervengono all'agente e si aggiungono ai numerosissimi registri di sezione e di reparto, molti dei quali non sono previsti da alcuna norma. Accade, di conseguenza che, in presenza di eventi critici, l'agente è chiamato a rendere conto del suo operato e se questo sia stato corretto rispetto alle disposizioni ricevute.

In relazione a tale sproporzionata consuetudine è necessario intervenire per distinguere innanzitutto i livelli di competenza e di responsabilità, nonché per delineare procedure di operatività semplificate.

In ordine alla prima questione è opportuno chiarire che l'agente addetto alla sorveglianza non può essere titolare di alcun processo di lavoro

che attenga alle condizioni di sicurezza, né trattamentali. Egli, invece, all'interno di tutti quei processi lavorativi, deve assumere compiti di collaborazione con il personale che svolge funzioni superiori e, pertanto, con il preposto, il caporeparto, il capo servizio, la sorveglianza interna e generale.

Sono, infatti, tali figure che sono titolari dei relativi processi di lavoro e, per tale ragione, ne devono assicurare la corretta esecuzione.

Una più frequente e costante presenza in sezione e nei reparti detentivi di tali figure professionali può senz'altro migliorare l'attività di collaborazione da parte dell'agente addetto alla sorveglianza.

In relazione alle procedure e alla semplificazione delle stesse per avere una migliore conoscenza e consapevolezza dei propri compiti si auspica, pertanto, che le “tabelle di consegna” siano ricondotte in diversificati documenti, indirizzati ai responsabili dei vari servizi, contenenti le disposizioni che questi **ordinariamente** devono svolgere nel corso di ogni turno.

Tali documenti potranno essere integrati con ulteriori specifiche competenze di carattere **straordinario** che devono contenere, oltre alle modalità di esecuzione, integrative delle prime, anche la durata che si consiglia di breve periodo, seppure prorogabile.

Nell'esecuzione dei propri compiti, ordinari e straordinari, il titolare del relativo processo di lavoro potrà usufruire della collaborazione dell'agente.

Si pensi alle ordinarie operazioni di conta dei detenuti o di controllo della cella, ovvero di battitura delle inferriate che dovranno essere eseguite dal preposto con la collaborazione dell'agente. Oppure, ancora, si pensi alla segnalazione di “pericolosità” di un detenuto; in questo caso il controllo più attento sul comportamento del detenuto e degli ambienti dal medesimo

frequentati, oltre alla cella, nell'arco della giornata deve essere guidato e sollecitato sempre dal preposto, ma anche dal caporeparto e persino dalla sorveglianza generale e dal comandante di reparto. Rinvio al successivo punto § 5.3.

#### § 5.2 La revisione dei registri in uso.

Si è già detto che una prassi lavorativa in uso, incentrata sul controllo-custodia del detenuto, ha ingenerato, tra l'altro, l'istituzione di numerosi registri non previsti da alcuna norma determinando in tal modo carichi di lavoro eccessivi e persino inutili rispetto all'introduzione della Sorveglianza dinamica. Occorre pertanto un'opera di revisione degli stessi con l'obiettivo di mantenere soltanto i registri obbligatori, previsti da una norma. Per questo motivo, è opportuno che in ogni regione i Provveditorati conducano una verifica sullo stato dei registri in uso emanando successive disposizioni che ne disciplinino in modo uniforme l'impiego nelle singole strutture dirigenziali.

#### § 5.3. La sorveglianza a vista, la grandissima sorveglianza e la grande sorveglianza.

Queste disposizioni di servizio caratterizzano e condizionano fortemente il radicamento di prassi oramai consolidate all'interno dell'Istituto, sulle quali occorre intervenire per stabilire procedure che diano valore al cambiamento auspicato.

**La sorveglianza a vista** è una disposizione che viene adottata esclusivamente nei confronti di persona intercettata come soggetto ad alto rischio suicida. Quasi mai si tratta di ordine che proviene dallo stesso Comandante di reparto, trattandosi di disposizione che ha origine dall'area sanitaria o dalla direzione. Di fatto si tratta di segnalazione a tutela dell'incolumità personale che, per tale ragione, deve essere inquadrata

all'interno del più ampio concetto di osservazione e trattamento della persona, svincolato quindi da dirette esigenze di sicurezza intramurale. Pertanto, le competenze richiedibili al personale di polizia penitenziaria vanno inquadrare nel più ampio processo trattamentale di cui è titolare l'area educativa e al quale la polizia penitenziaria è tenuta a collaborare insieme a tutti gli altri attori dei processi di conoscenza della persona (educatori, psicologi, sanitari, infermieri e persino i volontari oltre al personale di polizia).

A ben vedere, quindi, anziché disporre la sorveglianza a vista a carico della Polizia penitenziaria, la direzione dell'Istituto quando sia stata intercettata una condizione di alto rischio suicida, deve adottare un programma terapeutico specifico nel quale siano precisate le azioni di intervento che vengono assegnate alle diverse aree e professionalità con l'obiettivo non solo di prevenire azioni autolesionistiche ma anche di stimolare una crescita del senso di responsabilità del soggetto a rischio.

In tale contesto, oltre agli specifici compiti da assegnare all'area sanitaria, all'area educativa e di servizio sociale, la polizia penitenziaria può essere chiamata a collaborare nelle azioni di sostegno, di mantenimento e di controllo, discreto e riservato, della persona anche attraverso colloqui e visite più frequenti al detenuto da parte del personale più qualificato.

Se unanimemente condiviso tale percorso, potrà essere superata una prassi tutt'ora in uso che delega alla polizia penitenziaria, o ancor peggio all'agente addetto alla sorveglianza, competenze e responsabilità che appartengono ad altre aree e figure professionali. Prassi, quella della sorveglianza a vista, peraltro in contraddizione con qualsiasi indirizzo scientifico sull'argomento della prevenzione del suicidio.

**La grandissima sorveglianza e la grande sorveglianza** sono disposizioni che, invece, possono riguardare indistintamente sia esigenze connesse alla sicurezza dell'istituto, per il controllo dei detenuti con una spiccata pericolosità sociale, che esigenze connesse al trattamento, in relazione a soggetti con personalità fragile. Per questi ultimi valgono le stesse considerazioni e indirizzi del punto precedente.

Per i soggetti segnalati o intercettati, invece, per un'elevata o significativa pericolosità personale (tendenza all'evasione, etero aggressività, personalità dominante e aggressiva, area della radicalizzazione e della criminalità organizzata...) le disposizioni di grandissima o di grande sorveglianza hanno la loro ragione d'essere prevalente all'interno dell'area sicurezza ove devono trovare disciplina attraverso procedure standard che stabiliscano azioni ben definite, distintamente rivolte alla sorveglianza generale, al caporeparto, ai preposti e ai diversi capiservizio.

Le operazioni di polizia dettate dal Comandante sulla base delle indicazioni e delle direttive ricevute dal direttore dell'Istituto, riferite ai controlli, alle perquisizioni e alle ispezioni, oltre a stabilire le modalità dovranno anche prevedere la frequenza minima di tali azioni. Sulla esecuzione di tali operazioni quel personale dovrà informare il Comandante con relazioni di servizio quotidiane elaborate su protocolli standard adottati a livello regionale.

Il Comandante, se saprà utilizzare lo strumento delle visite nei reparti detentivi, potrà verificare ancor meglio la corretta esecuzione del protocollo operativo. Infine, le informazioni sul comportamento del detenuto segnalato a grandissima sorveglianza o a grande sorveglianza sono utilizzabili dallo stesso comandante per una sintetica relazione comportamentale da trasmettere

all'area educativa nel corso delle attività di osservazione o di verifica trattamentale.

#### § 5.4 La Sala Regia.

Può assumere un ruolo strategico nel cambiamento operativo auspicato nella quotidianità penitenziaria ed in particolare sui servizi di coordinamento che dovrebbero far capo alla sorveglianza generale e al Comandante di reparto.

Allo stato, la Sala regia, istituita in molti istituti, anche se in difetto di efficienza, è gestita prevalentemente da un solo operatore al quale è affidato non solo il controllo di numerosi monitor e dei sistemi di sicurezza perimetrali ma, di frequente, anche il servizio centralino della direzione e, spesso, pure dei detenuti. Anche questo è un caso di sovraccarico di lavoro che rende impossibile la corretta esecuzione delle relative disposizioni. Si auspica, pertanto, che si apportino le necessarie correzioni organizzative ed operative che consentano di trasformare la Sala Regia in vera e propria "Sala Operativa" in grado di assorbire e di migliorare i compiti della sorveglianza generale, da sperimentare nei circuiti di media sicurezza ma estensibile a tutte le tipologie di istituto, quando la consapevolezza di un nuovo essere professionale si sarà diffusa in tutte le strutture organizzative, generali, regionali e locali. Pertanto, la Sala Operativa, adeguatamente organizzata, potrà coordinare le seguenti attività:

- 1) coordina le operazioni ordinarie di polizia penitenziaria, indicate nelle diverse "tabelle di consegna";
- 2) coordina le operazioni straordinarie di polizia connesse alle esigenze di sicurezza, trattate ai punti precedenti, disposte con specifici ordini di servizio generali e/o particolari;



- 3) per entrambe riceve le relative comunicazioni di servizio e le sollecita quando non siano eseguite;
- 4) coordina le richieste di mobilità interna dei detenuti segnalati a grandissima e grande sorveglianza per segnalata pericolosità individuale;
- 5) coordina le attività di controllo perimetrale;
- 6) coordina le entrate e le uscite dalla portineria dell'Istituto delle persone estranee all'organizzazione;
- 7) coordina il servizio traduzioni e piantonamento dei detenuti segnalati a Grandissima o Grande sorveglianza per segnalata pericolosità individuale;
- 8) coordina il piano di sicurezza generale o particolare dell'Istituto in presenza degli eventi critici classificati.

In tal modo, la Sala Operativa può persino sostenere un modo diverso di fare sorveglianza all'interno dell'Istituto attraverso il coordinamento delle unità mobili appositamente istituite nei reparti con "regime aperto", in attuazione dell'art. 6 della legge penitenziaria.

Con tali scelte, organizzative e di gestione, le prospettive indicate nel percorso di cambiamento in atto possono realizzare un approccio diverso alla legge penitenziaria e al nuovo processo di esecuzione penale con essa introdotto, recuperando persino un'interpretazione più corretta del senso dello Spazio e del Tempo disegnati dal legislatore della Riforma, più aderenti al rispetto della dignità della persona e dei diritti ad essa riconosciuti.

Roma, marzo 2013