

QUESITI

FEDERICA DE SIMONE

Alcune considerazioni intorno alle nuove modalità operative della sanzione detentiva

L'introduzione dei nuovi istituti del carcere aperto e della sorveglianza dinamica potrebbe dare un volto nuovo alla sanzione detentiva, spingendosi oltre il disatteso dettato della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario. Un'efficace implementazione delle innovative modalità, infatti, porta a coniugare sicurezza e trattamento, realizzando così la progressione della pena in cui la prevalenza dell'aspetto custodiale cede gradualmente il passo all'aspetto trattamentale.

The introduction of "Open Prison" and "Dynamic Surveillance" could give a new face to custodial sanctions. It goes beyond the disregarded law reforming the prison system. An effective implementation of the innovative methods leads to combine safety and treatment, achieving a punishment progression in which the prevalence of the custodial aspect gradually gives way to the treatment aspect.

SOMMARIO: 1. L'ineludibilità di una riforma. - 2. La sicurezza al servizio del trattamento. 3. Il nuovo regime del carcere aperto. - 4. La centralità del ruolo della valutazione sulla pericolosità del detenuto. - 5. Media e bassa sicurezza, custodia attenuata e carcere aperto: una coincidenza di circuiti. - 6. Un nuovo *modus operandi*. - 7. *Nihil sub sole novum...* - 8. Il rischio di un ampliamento delle ipotesi di colpa del custode. - 9. Le nuove modalità operative in altre esperienze normative.

1. L'ineludibilità di una riforma

Il problema del sovraffollamento carcerario non è questione di recente acquisizione, non costituisce una patologia moderna e nemmeno si può dire che sia ai giorni nostri fisiologico. Semplicemente, è una malattia endemica delle carceri italiane e per la verità non solo.

Si può forse affermare, senza tema di smentite, che si tratta di un problema che affligge tutti i Paesi, in Europa¹ e nel mondo², in cui il sistema sanzionato-

¹BERNARDI, *Il progetto di ricerca "Prison overcrowding and alternatives to detention": contesto e linee programmatiche*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 4, 2014, 1741, secondo cui «è pacifico che il sovraffollamento sia un fenomeno largamente diffuso, in Italia e più in generale in Europa». Sul punto si vedano anche i rapporti SPACE I e SPACE II 2015 del Consiglio d'Europa rispettivamente sulla sanzione detentiva e sulle misure alternative, in www.coe.int/it/web/portal/home. Il Consiglio d'Europa sottolinea che «la diminuzione del numero di detenzioni in Europa è un'evoluzione positiva. Il maggiore ricorso a sanzioni alternative non determina necessariamente un aumento del tasso di criminalità ma può aiutare al reinserimento degli autori dei reati e a combattere il sovraffollamento [...] Nonostante la generale riduzione della popolazione carceraria nel 2015, non sono stati compiuti progressi a livello paneuropeo per ridurre il sovraffollamento e il numero di detenuti ha superato quello dei posti disponibili in un terzo delle amministrazioni penitenziarie. La situazione è migliorata in alcuni paesi e peggiorata in altri. Il numero di detenuti per 100 posti disponibili nelle carceri europee è stato 93,7 (93,6 nel 2014), ma il numero di amministrazioni penitenziarie interessate dal sovraffollamento è passato da 13 a 15».

²Sul punto si veda ICPS, *Dealing with prison overcrowding*, in *Guidance note n. 4*, Core publications, London, 2. Nel rapporto si legge che «many prisons of the world are overcrowded, that is, they are holding more prisoners than they were designed for. Overcrowding is found in the East and in the

rio penale considera il carcere come lo strumento principe di repressione dei reati.

A fronte di una inerzia diffusa del legislatore sul punto, le cause di questo grave fenomeno sono note e sono le più varie, ma su tutte le più evidenti sono due. Da un lato, il diritto penale è immobile nella sua essenza carcerocentrica e sembra impossibile qualsiasi tentativo di riforma sostanziale rispetto quanto meno al profilo sanzionatorio³. Dall'altro, una serie di scelte legislative di criminalizzazione, che, in continua violazione del principio di frammentarietà e sussidiarietà del diritto penale, moltiplicano le fattispecie in ragione spesso di ingiustificati e strumentalizzati allarmi sociali.

Il quadro che ne deriva è di un sistema incapace di rispondere alle esigenze sociali attuali, che ha disatteso il dettato costituzionale relativo alla rieducazione del reo e che, inoltre, ha minato alla base la sanzione penale, rendendola inefficace, oltre che incerta.

Dal 2013, a seguito della sentenza Torreggiani⁴ con cui la Corte europea ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 3 Cedu, il sovraffollamento carcerario è diventato un problema anche politico per il nostro Paese.

Che l'Italia, culla del diritto, sia stata condannata per le modalità di espiazione della sanzione penale, ovvero sia stata collocata, in quanto a condizioni della vita carceraria, dietro a Paesi considerati meno avanzati ha sicuramente costi-

West, in the developing and developed world. For example, the prison system of England and Wales has been overcrowded in every one of the last 20 years.¹ Currently the US federal prison system is 33 per cent overcrowded and State systems in the US are up to 17 per cent overcrowded.² Higher levels are found in some countries. The one prison in Barbados, Glendairy Prison, is 302 per cent occupied. The prisons in Cameroon are 296 per cent occupied». Nello stesso documento, oltre a sottolineare la possibilità che tra le conseguenze del sovraffollamento ci possa essere anche la violazione dei diritti umani dei detenuti, si denunciano i rischi dei danni che possono derivare a coloro che operano negli istituti penitenziari. Le soluzioni individuate sono sia di breve periodo (provvedimenti di amnistia e indulto), sia di lungo periodo (incremento della capienza penitenziaria, riforma del sistema).

³Si veda ad esempio già PALIERO, *Metodologia de lege ferenda: per una riforma non improbabile del sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, 510 ss.; PELISSERO, *La crisi del sistema sanzionatorio e la dignità negata: il silenzio della politica, i compiti della dottrina*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, 261 ss.

⁴Corte EDU, 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri c. Italia. Uno dei primi commenti sulla sentenza fu di VIGANÒ, *Sentenza pilota della Corte edu sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 9 gennaio 2013; PUGIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi). Relazione al Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti: "Il senso della pena. A un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte EDU*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 10 giugno 2014. Già in precedenza l'Italia era stata condannata per la violazione dell'art. 3 Cedu a causa dell'umanità della pena, cfr. Corte EDU, 16 luglio 2009, Sulejmanovic c. Italia. Su tale ultima sentenza si veda EUSEBI, *Ripensare le modalità della risposta ai reati. Traendo spunto da Cedu 19.07.2009, Suleimanovic c. Italie*, in *Cass. pen.*, 2009, 4938 ss.; COMUCCI, MEDIS, *Divieto di trattamenti inumani o degradanti e sovraffollamento carcerario*, in *Criminalia* 2009, 449 e ss.

tuito uno stigma fortissimo. Ma, ancor più, la minaccia di una sanzione in grado di pesare in maniera significativa sulle casse dello Stato ha avuto come effetto di costringere finalmente il legislatore a intervenire a più riprese per cercare di far fronte al problema.

2. La sicurezza al servizio del trattamento

Il sovraffollamento carcerario era problema noto agli operatori del settore ben prima che intervenisse la Corte europea ed evidentemente l'amministrazione penitenziaria aveva già ventilato una rivisitazione profonda di tutto l'assetto dei circuiti penitenziari, avviata con la riforma dell'alta sicurezza.

Proprio questa costituisce la distorsione funzionale del processo di circuitizzazione, dal momento che tutto il sistema è stato modellato sulle esigenze dell'alta sicurezza, determinando anche un'allocatione delle risorse disponibili concentrate maggiormente sulla parte di popolazione detenuta più marginale, come si evince anche dalle riforme intervenute nel tempo.

Relativamente alla tripartizione ideata dall'Amministrazione penitenziaria, infatti, dalla circolare n. 3359/5809 del 1993 gli interventi hanno riguardato prevalentemente l'alta sicurezza, in cui predomina l'aspetto custodiale, e la bassa sicurezza in cui, invece, emerge l'aspetto trattamentale. I numeri dei detenuti sia nel primo che nel secondo caso sono piuttosto ridotti, trattandosi rispettivamente di soggetti condannati per tipologie specifiche di delitto e dalla spiccata pericolosità sociale, da una lato, e di detenuti tossicodipendenti a basso indice di pericolosità, dall'altro.

La parte restante di reclusi, composta da delinquenti comuni con un indice medio di pericolosità, forma il gruppo più consistente dell'intera popolazione carceraria, per i quali nessuna modalità di gestione particolare è stata adottata⁵. La gestione del circuito di media sicurezza è rimasta invariabilmente modellata sul sistema del relegamento all'interno delle celle di pernottamento. Non si è mai proceduto, poi, ad alcuna separazione dei detenuti sulla base della posizione giuridica o dell'indice di pericolosità, con la conseguenza che tutti indistintamente si ritrovavano a condividere i pochi momenti di socialità previsti.

Il dato numerico non costituisce l'unico motivo per cui il secondo circuito avrebbe meritato una maggiore ponderazione, piuttosto andrebbe considerata

⁵Una delle ragioni di crisi del circuito di media sicurezza è da rinvenirsi proprio nell'assenza di una qualsiasi regola generale, relativa alle modalità custodiali. Sul punto si veda circolare DAP n. 445732 del 2011.

anche la circostanza che esso è espressione proprio del difficile equilibrio tra le istanze della sicurezza e quelle del trattamento⁶. Ciononostante, anche negli atti dell'Amministrazione penitenziaria la media sicurezza è connotata *in primis* dalla composizione dei reclusi di cui è formata e questa si ricava *a contrario* dalla considerazione che vi rientrano tutti i detenuti esterni al primo o al terzo circuito⁷, oltre ai reclusi in alta sicurezza che beneficiano di un provvedimento di declassazione.

Solo successivamente nella circolare si fa riferimento all'aspetto contenutistico e alla necessità di garantire la sicurezza negli istituti, ma al contempo di assicurare un percorso trattamentale finalizzato alla rieducazione del reo.

Dal 2011 in poi l'Amministrazione penitenziaria ha proceduto a un rinnovamento del circuito in esame, introducendo una nuova modalità di esecuzione della pena⁸. Si sono, così, susseguiti una serie di interventi volti a implementare un nuovo modello di trattamento, in cui prevalgono la sicurezza, l'accoglienza e la rieducazione. Invero, l'ordine con cui sono state indicate le caratteristiche del nuovo sistema porterebbe a ritenere prevalente, ancora una volta, l'aspetto della sicurezza penitenziaria. Nelle intenzioni dell'Amministrazione, invece, la nuova modalità detentiva porta al superamento della dicotomia sicurezza/trattamento e rende il primo termine funzionale al secondo, mostrando così uno sbilanciamento a favore dell'aspetto trattamentale. Ne consegue che l'aspetto custodiale non deve più risolversi in una funzione di segregazione del carcere, quanto, piuttosto, deve anch'esso tendere alla rieducazione e contribuire alla realizzazione del dettato costituzionale⁹.

Anche in questo, però, il punto di partenza è stato di natura emergenziale e connesso all'annoso problema del sovraffollamento carcerario.

Con tutta probabilità, infatti, l'amministrazione era conscia del rischio che da un momento all'altro potesse intervenire una condanna da parte della Corte

⁶Sulla definizione del circuito di media sicurezza, cfr. DELLA CASA, *sub* Art. 59, *Ordinamento penitenziario. Commento articolo per articolo*, Padova 2006, 786, che sottolinea la «posizione di equidistanza» di tale circuito rispetto a quelli di alta e bassa sicurezza.

⁷La circolare DAP n. 3359/5809 del 21 aprile 1993 si occupa della media sicurezza a p. 20, solo dopo aver trattato degli altri due circuiti e senza rispettare un criterio descrittivo di ordine logico, proprio come a voler sottolineare il diverso grado di importanza riconosciuto. Alla successiva p. 21, si legge che «il circuito di media sicurezza è destinato ai detenuti che non rientrano né nel primo né nel terzo livello, e cioè alla stragrande maggioranza dei detenuti. Esso è costituito da tutti gli istituti e sezioni tranne quelli ad A.S. e a C.A.».

⁸Cfr. DELLA BELLA, *Una rivoluzionaria circolare dell'Amministrazione penitenziaria che introduce un regime 'aperto' per i detenuti comuni e che propone una nuova strategia per prevenire il rischio suicidario all'interno delle carceri*, in www.penalecontemporaneo.it, 30 novembre 2011.

⁹Cfr. circolare DAP n. 445330 del 25 novembre 2011.

di Strasburgo. Non solo perché i ricorsi dei detenuti si moltiplicavano di giorno in giorno, ma anche perché, più semplicemente, era ormai sotto gli occhi di tutti che le condizioni della vita carceraria avevano assunto i contorni di una questione umanitaria non più rinviabile. La situazione di maggiore difficoltà si registrava proprio nella media sicurezza, la cui fascia di utenza, per ammissione dell'Amministrazione stessa, era quella maggiormente penalizzata dagli effetti negativi del sovraffollamento carcerario¹⁰.

La mancanza degli spazi vitali all'interno degli istituti penitenziari richiedeva una soluzione immediata, che gli addetti ai lavori hanno individuato nell'introduzione del *regime aperto* prima e della *sorveglianza dinamica* poi.

Si tratta, rispettivamente, di un nuovo modello detentivo, il primo, e di vigilanza e custodia, il secondo, sicché anche i destinatari sono diversi. Il carcere aperto è rivolto ai detenuti, riguardando le modalità di svolgimento della vita carceraria in particolare all'interno delle sezioni, la sorveglianza dinamica, invece, costituisce un nuovo modello di gestione della custodia, del controllo dei reclusi e della sicurezza in generale dell'istituto e si rivolge essenzialmente al personale di polizia penitenziaria.

3. Il nuovo regime del carcere aperto

Il regime aperto si connota essenzialmente per il «graduale superamento del criterio di perimetrazione della vita penitenziaria all'interno della camera di pernottamento»¹¹. Quest'ultima era, ormai, diventata una camera di detenzione¹², in aperto contrasto con lo spirito dell'art. 6 della legge n. 354 del 1975, che riponeva una parte della realizzazione delle istanze rieducative proprio nella separazione degli spazi destinati al riposo da quelli riservati ai momenti di socialità e allo svolgimento delle attività trattamentali. L'importanza di questo aspetto emerge anche dalla circostanza che la norma non contiene alcuna indicazione circa le caratteristiche che i locali penitenziari dovrebbero avere, mostrando più un valore di enunciazione di principio che non di regolamento degli aspetti pratici¹³.

¹⁰*Ibidem.*

¹¹Cfr. Circolare DAP n. 445732 del 25 novembre 2011.

¹²Invero, lo spazio in cui trascorrevano la maggior parte del tempo i detenuti si indicava comunemente con il termine cella. Recentemente il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha provveduto a emanare una circolare (n. 112426 del 31 marzo 2017) relativa alla ridenominazione di alcuni termini che venivano normalmente utilizzati nella vita carceraria. Il provvedimento ha invitato a sostituire, tra gli altri, il termine cella con l'originaria dizione di camera di pernottamento. Le indicazioni ivi contenute sono state oggetto di scherno nell'ambiente penitenziario, non cogliendo, invece, l'importanza che anche il linguaggio riveste nelle istanze trattamentali.

¹³Sul punto di veda VITELLO, *sub* Art. 6, cit., 108.

In concreto il regime aperto mutua in parte le modalità di svolgimento della vita detentiva dalla già nota custodia attenuata, poiché il detenuto non è più confinato nella cella di assegnazione, ma gode di una certa libertà di movimento all'interno della sezione. Dunque, l'innovazione riguarda i confini in cui si può muovere il detenuto, in una lettura dello spazio fisico che partecipa anch'esso al trattamento rieducativo¹⁴. L'ordinarietà dell'apertura delle celle, nonché della opportunità di utilizzare tutto lo spazio della sezione può, addirittura, avere una ulteriore evoluzione nella possibilità che anche la sezione venga aperta, permettendo ai detenuti di muoversi più o meno liberamente all'interno di tutto l'istituto penitenziario¹⁵.

Naturalmente la possibilità di beneficiare del regime aperto comporta il necessario rispetto di precise regole comportamentali, così come individuate dalla direzione dell'istituto.

Le modalità di introduzione della riforma confermano l'intento dell'Amministrazione di dare vita a una generale rivisitazione della materia dei circuiti penitenziari, la cui realizzazione, però, è stata attuata dal basso. La scelta degli istituti e/o delle sezioni da destinare almeno in parte al regime aperto, infatti, non è stata rimessa all'Amministrazione centrale, chiamata, invece, a delineare i principi generali, nonché a indicare i criteri che dovranno essere comuni a tutto il territorio nazionale. Piuttosto, ogni istituto ha partecipato alla concretizzazione del nuovo regime con un gruppo di esperti, le cui valutazioni sono poi state rimesse al Provveditorato regionale. Nello specifico, la circolare n. 445732 del 2011 contiene uno stringente cronoprogramma che ha scandito i tempi di attuazione della riforma e che tutti gli istituti sono stati chiamati a rispettare, senza esclusione alcuna. Protagonista di questa fase è stato un *pool* di operatori dell'istituto, composto dal comandante di reparto della polizia penitenziaria, dal direttore e da altri operatori della struttura. Era necessario che l'implementazione del regime aperto avvenisse ad opera di coloro che conoscono esattamente la realtà dell'istituto, tanto più che un coinvolgimento diretto degli operatori penitenziari nell'attuazione della riforma è stato ritenuto determinante in termini di maggiori *chance* di successo rispetto a una riforma non partecipata ma imposta dagli organi centrali. Il gruppo è stato chiamato a valutare le possibilità concrete rispetto alle condizioni della struttura carceraria di attuazione del regime aperto e inoltre ha dovuto procedere a un censimento della popolazione detenuta, sì da indivi-

¹⁴Cfr. DE AMICIS, *I presupposti giuridici del regime aperto*, in *Il carcere aperto*, a cura di De amicis, Trisi, Raciti, Giulianova, 76.

¹⁵Tale possibilità è prevista dalla stessa circolare n. 445732 del 2011, che però non indica come ciò possa realizzarsi, dovendosi necessariamente tenere conto delle peculiarità proprie di ogni istituto.

duare il numero dei reclusi con le caratteristiche adeguate per l'ammissione al nuovo regime.

L'attenzione ai tempi di attuazione espressa dalle circolari del 2011 sembra portare a una realizzazione quasi immediata delle nuove modalità detentive. Questa impostazione, invece, che tradisce l'ansia di offrire agli organi europei una soluzione efficace e veloce al problema del sovraffollamento carcerario, sembra però cogliere al volo l'opportunità di revisione dell'intero sistema¹⁶. È evidente, tuttavia, che la portata della riforma è tale da non permettere una sua immediata realizzazione, tant'è vero che si sono succedute nel tempo altre circolari sul tema, allo scopo di rimodulare in corso d'opera gli assetti organizzativi¹⁷.

4. La centralità del ruolo della valutazione sulla pericolosità del detenuto

Il rinnovamento del circuito di media sicurezza si fonda anche sulla considerazione che è mancata una valutazione della effettiva pericolosità dei detenuti presenti. Questi, infatti, si trovavano assegnati al circuito medio per il solo fatto di non rientrare tra le categorie proprie del primo e del terzo circuito, dando così spazio a una presunzione di pericolosità di tipo medio. Ne è conseguita una evidente discrasia tra la generica assegnazione di un indice di media pericolosità e il concreto rischio connesso a ogni singolo soggetto. Essendo il circuito di bassa sicurezza destinato a detenuti tossicodipendenti, la realtà del secondo circuito era formata, inevitabilmente, anche da reclusi non dediti all'uso di sostanze stupefacenti, ma ugualmente a basso indice di pericolosità. Lo sdoppiamento della media sicurezza in regime aperto e regime chiuso¹⁸ fornisce una soluzione proprio rispetto a questa situazione, ma al contempo rende necessaria una diversa modalità di valutazione della pericolosità, essendo questa strettamente connessa alla necessità di garantire la sicurezza all'interno degli istituti penitenziari. Non tutti i detenuti, infatti, sono idonei a usufruire di un regime detentivo di tipo aperto.

¹⁶«L'intento dichiarato è di dare nuovo slancio all'attività trattamentale, intesa nell'accezione vasta del termine, ridisegnando l'architettura dei circuiti detentivi e ottimizzando l'impiego delle risorse umane abbandonando modus operandi fondati su prassi anacronistiche e inefficaci». Così circolare DAP n. 206745 del 2012.

¹⁷In particolare, la circolare DAP n. 36997 del 29 gennaio 2013 ha scandito i tempi della fase successiva, investendo i Provveditorati regionali del compito di emanare linee guida relativamente alle diverse tipologie detentive, approvare i *Progetti di Istituto* forniti dai Direttori delle singole carceri e implementarli nel *Programma Territoriale unitario*, comunicarli, infine, al Dipartimento centrale per la dovuta opera di coordinamento e monitoraggio.

¹⁸Invero, gli esperti che hanno preso parte al Tavolo n. 2 degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale hanno ritenuto privo di senso il mantenimento di un regime chiuso nella media sicurezza, auspicando un superamento di tale differenziazione. In www.giustizia.it.

Con l'entrata in vigore della riforma dell'ordinamento penitenziario e i successivi interventi normativi (come la legge Gozzini), l'osservazione scientifica della personalità è diventata una valutazione fondamentale ai fini della predisposizione del trattamento individualizzato. Nel tempo le modalità di assunzione delle informazioni sul reo si sono modificate¹⁹. Inizialmente era centrale nella valutazione quasi esclusivamente il dato giudiziario e il dato penitenziario sul comportamento, poi l'apporto dell'*équipe* trattamentale è diventato fondamentale per valutare la risposta del detenuto alla presa di coscienza della sua condotta antiggiuridica e, quindi, la sua partecipazione alle attività trattamentali. Ciò ha determinato un passaggio ulteriore che ha cambiato il rapporto osservazione del reo/trattamento, nella misura in cui il reinserimento sociale è il fine ultimo a cui tende il trattamento, che invece nell'immediatezza della vita detentiva è funzionalizzato all'assunzione da parte del reo della responsabilità del fatto commesso e contestualmente ad una sua partecipazione attiva al percorso di recupero.

Su questo processo di responsabilizzazione del soggetto si gioca la partita del trattamento nella sua duplice accezione penitenziaria e rieducativa, in termini di possibilità di riuscita ed è in questo contesto che si inserisce il regime aperto della nuova media sicurezza. La libertà di movimento all'interno del penitenziario diventa essa stessa occasione trattamentale, giacché il recluso è consapevole del beneficio e delle ragioni ad esso sottese e partecipa a questa possibilità rispettando le regole comportamentali previste.

A tal punto, si pone una duplice esigenza in cui è centrale la valutazione di idoneità all'ammissione al regime aperto. In primo luogo, è necessario che il soggetto inserito nel circuito di media sicurezza a regime aperto abbia le caratteristiche per prendere parte a questo programma di responsabilizzazione e rieducazione e che potenzialmente riesca a raggiungere il risultato. In secondo luogo, non si devono apprezzare rischi per la sicurezza dell'istituto, da intendersi in termini sia di pericolo di evasione, sia di ordine e disciplina.

L'osservazione della personalità, dunque, ha come punto di partenza i dati personali e giudiziari del reo, ma deve essere incentrata su una valutazione relativa ai comportamenti tenuti in istituto durante il periodo di osservazione. A fronte di un autore di un reato anche grave, ci potrebbe essere una personalità desiderosa di prendere parte a un programma trattamentale e idonea sotto il profilo della socialità alla vita della comunità penitenziaria. Allo stesso

¹⁹Una efficace ricostruzione dell'evoluzione in crescendo del ruolo dell'osservazione della personalità del reo, nonché del processo di responsabilizzazione della persona detenuta si trova nella circolare DAP n. 445732 del 25 novembre 2011.

tempo, un autore di un reato non grave o addirittura con un breve fine pena non è detto abbia maturato la responsabilità del suo vissuto e potrebbe non rispondere al trattamento in regime aperto. Si tratta, così, di una valutazione della personalità i cui parametri sono diversi e ulteriori rispetto a quelli utilizzati per la valutazione della pericolosità sociale accertata in sede giudiziale²⁰.

Certamente dei parametri a cui fare riferimento dovevano essere individuati e, infatti, la circolare n. 445732 del 2011 introduceva un sistema di codici che assegnava un colore a ciascun detenuto in base al quale determinare l'ammissione al regime aperto. Il fenotipo ideale²¹ corrisponde a un soggetto che, relativamente alla condotta delittuosa, deve aver agito senza violenza o minaccia alle persone e non deve aver avuto contatti di alcun tipo con la criminalità organizzata; sotto il profilo, invece, della condotta intramuraria, deve aver mostrato - in assenza di violazioni disciplinari - una risposta positiva e partecipativa al programma trattamentale proposto. Questa la figura di detenuto modello idoneo al regime del carcere aperto, ma sono individuabili altri tipi di reclusi che, pur non avendo tutte le caratteristiche indicate, sarebbero ugualmente ammissibili. Ciò può riguardare, ad esempio, soggetti condannati per reati di violenza o che abbiano posto problemi disciplinari, per i quali una valutazione approfondita delle possibilità di successo in termini di efficacia potrebbe determinarne l'inclusione nel carcere aperto.

Invero, il provvedimento del 2011 non nega in via presuntiva l'ammissione al regime aperto a nessun tipo di detenuto. In astratto anche quelli contrassegnati dal codice rosso, che contraddistingueva i detenuti autori di reati violenti o di tentativi di evasione, addirittura assoggettati al regime di sorveglianza particolare, avrebbe potuto essere oggetto di una valutazione positiva in casi specifici e previa approfondita analisi da parte dell'*équipe* trattamentale.

Di conseguenza nel regime aperto come in quello chiuso potevano trovarsi a convivere detenuti classificati con un codice diverso, anche perché i parametri individuati non comportavano la creazione di istituti o sezioni *ad hoc*, né tanto meno di circuiti differenziati. I colori assegnati servivano, bensì, a far emergere le diverse caratteristiche del soggetto per una più efficace e concreta valutazione dell'opportunità dell'inserimento in un regime piuttosto che in un altro.

Si tratta di una valutazione di tipo amministrativo e non giudiziario, sicché i

²⁰La prima valutazione, dunque, è indipendente da quella giudiziaria e anzi ne può prescindere o addirittura superarla, ove le risultanze dell'osservazione in istituto dovessero portare in direzione completamente diversa.

²¹Vi corrisponde il codice bianco, a cui segue quello verde, giallo e rosso. Quest'ultimo esclude in astratto la possibilità di beneficiare di un regime aperto.

parametri così individuati vanno tenuti distinti da quelli utilizzati per la concessione delle misure alternative o di qualsiasi altro beneficio premiale.

Il detenuto non matura nessun diritto al mantenimento del regime aperto, che, anzi, può essere revocato in qualsiasi momento soprattutto per una sopravvenuta inidoneità del soggetto. Ancora, il reo può rinunciare all'assegnazione al regime aperto, nel caso in cui questo possa determinargli un danno piuttosto che un vantaggio, così come a nessun detenuto può essere negato un trasferimento motivato con la mancanza di posti disponibili nella sezione aperta.

I codici fondati sull'assegnazione di un colore sono stati soppressi dalla circolare DAP n. 206745 del 2012, senza che alcuna motivazione espressa²². Probabilmente, la scelta di ricorrere a dei codici che riecheggiano quelli propri del *triage* ospedaliero da pronto soccorso era discutibile sotto il profilo dell'opportunità di accostare il detenuto a un malato, laddove un analogo discorso potrebbe farsi relativamente alla definizione di trattamento per il recupero sociale del reo. Rimane la sostanza dei parametri individuati, che sono di fatto comunque utilizzati per la valutazione dell'ammissibilità di un soggetto al regime aperto, con l'estensione a coloro che hanno un fine pena inferiore a 18 mesi.

5. Media e bassa sicurezza, custodia attenuata e carcere aperto: una coincidenza di circuiti

La natura giuridica del regime aperto è alquanto discutibile²³. In assenza di qualsiasi indicazione in merito da parte dell'Amministrazione, si sarebbe portati a pensare all'introduzione di un quarto circuito penitenziario.

La confusione terminologica che emerge dai provvedimenti amministrativi, in cui si utilizza spesso il termine «regime», ma anche quello di «carcere aperto», «circuito aperto», «custodia aperta», «reparto aperto», senza che si faccia mai riferimento ai circuiti né di secondo né di terzo livello, non contribuisce certamente a fare chiarezza sul punto.

È allora opportuno verificare quale strutturazione corrisponda alla realtà dell'organizzazione del sistema nel suo complesso, analizzando gli elementi

²²In realtà la disposizione è infelice, perché stando a una interpretazione letterale del testo si sarebbe portati a ritenere soppressi i codici bianchi e verdi e ancora in vigore quelli gialli e rossi, il che pure potrebbe essere una soluzione. Ci si auspica che l'amministrazione torni sul punto per un chiarimento.

²³Cfr. DEL COCO, *Sovrappollamento carcerario e l'ultimatum di Strasburgo*, in DEL COCO, MARAFIOTI, PISANI, a cura di, *Emergenza carceri. Radici remote e recenti soluzioni normative*, Torino, 2014, 18, secondo cui il regime aperto rappresenterebbe, genericamente, una nuova modalità di esecuzione della pena finalizzata al miglioramento delle condizioni di vita all'interno dei penitenziari.

sostanziali che caratterizzano l'istituto. Il carcere aperto, infatti, contiene tutti gli aspetti organizzativi, gestionali e trattamentali che sono propri degli istituti a custodia attenuata²⁴ e, dunque, della bassa sicurezza.

Ciò vale non solo per quanto concerne la gestione pratica dell'apertura delle celle, ma soprattutto per quel che riguarda la *ratio* di tale apertura, ossia l'importanza attribuita alla cura della socialità e alla partecipazione alle attività trattamentali.

Ma vi è di più. Individuato il detenuto idoneo all'ammissione al regime aperto e ottenuta la sua disponibilità, questi è chiamato a sottoscrivere, all'ingresso in sezione, un «Patto» con l'Amministrazione di accettazione delle regole previste dal nuovo regime. Questa circostanza presenta grandi assonanze con il «contratto terapeutico» che i detenuti tossicodipendenti sono chiamati a sottoscrivere all'atto dell'ingresso in custodia attenuata. E, anche in questo caso la *ratio* coincide, essendo ravvisabile, in entrambe le ipotesi, nella responsabilizzazione del detenuto e nel suo necessario coinvolgimento nel percorso di recupero offerto. Il soggetto, infatti, deve mostrare una reale intenzione di collaborazione, nonché di partecipazione attiva e non strumentale all'ottenimento e al mantenimento del beneficio. Allo stato, dunque, il carcere aperto si configurerebbe come un circuito nuovo, tuttavia non si tratterebbe di un quarto circuito, essendo esso piuttosto perfettamente coincidente con il terzo circuito della bassa sicurezza, ossia della custodia attenuata.

De iure condito, i circuiti penitenziari sono attualmente ancora tre. Accanto alla pur riformata alta sicurezza destinata a determinate categorie di detenuti individuate in base al titolo di reato e che mantiene la sua vocazione fortemente custodiale, si collocano la media sicurezza, in cui confluiscono la maggior parte dei detenuti comuni, e la bassa sicurezza, dedicata ai condannati tossicodipendenti e alle madri detenute con prole.

Senonché, il dato formale che caratterizza l'organizzazione penitenziaria non corrisponde al dato fattuale che scaturisce proprio dalla riforma della media sicurezza²⁵. L'attuale veste del circuito mediano, infatti, prevede che in tutti gli istituti riservati ai detenuti comuni sia implementato il regime del carcere aperto e la nuova modalità operativa della sorveglianza dinamica, pur mantenendo ancora delle sezioni chiuse per i detenuti comuni non idonei²⁶. Ne

²⁴Si tratta dei cosiddetti ICATT, introdotti nel 1993 con circolare DAP 21 aprile 1993 n. 3359/5809 che hanno il loro fondamento normativo nell'art. 115 Reg. Esec. N. 230 del 2000.

²⁵Cfr. circolari DAP nn. 445330 e 445732 del 25 novembre 2011, DAP n. 206745 del 2012.

²⁶Invero, gli esperti che hanno preso parte al Tavolo n. 2 degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale hanno ritenuto privo di senso il mantenimento di un regime chiuso nella media sicurezza, auspicando un superamento di tale differenziazione. In www.giustizia.it.

conseguenze che le celle - a differenza di quanto accadeva nel circuito di media sicurezza prima della riforma - non solo devono rimanere aperte, ma soprattutto devono svolgere esclusivamente una funzione di luogo di pernottamento. Inoltre la sicurezza penitenziaria deve essere garantita per il tramite di controlli che seguono le regole proprie della nuova concezione di sorveglianza, con gli agenti posti al di fuori della sezione e organizzati secondo quanto previsto dalla circolare DAP n. 251644 del 2013²⁷.

Le modifiche apportate alle modalità di svolgimento della vita penitenziaria all'interno della media sicurezza non sono finalizzate all'individuazione di nuove regole di matrice organizzativa, quanto piuttosto determinano un cambiamento radicale di prospettiva.

Il secondo circuito tende anch'esso al riconoscimento del ruolo di primazia del trattamento e, ponendo la sicurezza al servizio della rieducazione, abbandona la funzione di semplice contenimento della popolazione detenuta per reati di media gravità.

A fronte di una sostituzione degli obiettivi posti a fondamento dell'azione penitenziaria, si palesa la concreta coincidenza sovrapposibilità dei caratteri del secondo circuito rispetto a quelli propri del terzo. Se il carcere aperto di fatto è anch'esso un circuito, coincidente che si sostanzia nella custodia attenuata, e se la media e la bassa sicurezza in concreto coincidono, non resta che rilevare - ad avviso di chi scrive - la perdita di identità e il conseguente svuotamento del secondo circuito, ritrovandosi questo a essere una inutile duplicazione della bassa sicurezza.

A tal punto, nonostante l'Amministrazione penitenziaria continui a fare riferimento nei suoi atti all'esistenza di tre circuiti, il sistema risulterebbe ridotto a due. L'esistenza dell'alta sicurezza, suddivisa in tre livelli a seconda del titolo di reato ascritto al detenuto, non è, infatti, in discussione, mentre si contrapporrebbe a questa un secondo livello di medio/bassa sicurezza, che segue i principi ispiratori della custodia attenuata.

Si potrebbe, allora, ipotizzare un circuito di medio/bassa sicurezza a custodia attenuata, articolato anch'esso in tre livelli. Di questi, il primo sarebbe dedicato ai detenuti comuni, il secondo ai detenuti con accertato stato di tossicodipendenza e, infine, il terzo alle madri detenute con figli al seguito che non possono beneficiare (per mancanza dei requisiti) di alcuna forma di detenzione domiciliare²⁸.

²⁷ Sul punto Cfr. § 6.

²⁸ A voler mantenere una continuità con le modalità in uso all'Amministrazione penitenziaria si potrebbe fare ricorso agli acronimi CAMS (custodia attenuata di media sicurezza), ICATT (per i reclusi tossicodipendenti), ICAM (per le madri condannate).

Una simile interpretazione avrebbe il pregio di rivisitare l'intero apparato dei circuiti penitenziari, rimediando agli effetti di una riforma introdotta in momenti diversi e in maniera disarticolata e consentendo una razionalizzazione delle risorse umane ed economiche e una più efficace allocazione delle stesse.

I motivi posti alla base della mancata razionalizzazione della circuitizzazione nella direzione appena indicata possono essere i più vari. Certamente sembra che manchi una volontà in tal senso, forse perché l'idea di fondo è quella di sperimentare queste nuove forme di detenzione, prima di istituzionalizzarle e renderle definitive nel sistema penitenziario. Forse non c'è, dietro questa spinta riformatrice, una reale convinzione dell'efficacia di un impianto così congegnato, per cui la sua introduzione è più che altro un atto dovuto rispetto alle richieste avanzate dall'Unione europea in tema di sovraffollamento carcerario. Più semplicemente, la scarsità delle risorse disponibili rende difficile una piena attuazione della riforma, che tale è nella forma ma non nella sostanza.

Invero, questo tentativo di ricostruzione del sistema penitenziario nella sua forma detentiva, potrebbe spingersi anche oltre, fino al totale superamento della logica dei circuiti penitenziari, sulla cui reale utilità si dubita alquanto. Nulla impedirebbe, infatti, di andare nella direzione accolta da altri Paesi²⁹ e di optare per una sanzione detentiva organizzata secondo il sistema binario che vede contrapposti il carcere chiuso al carcere aperto. Si realizzerebbe, così, un sistema caratterizzato dalla graduazione della pena.

Il reo si troverebbe a scontare un primo segmento di pena in un carcere chiuso, in cui prevarrebbe il momento dell'osservazione della personalità e quello custodiale. Successivamente, al riscontro dei requisiti previsti, lo stesso detenuto potrebbe essere ammesso al carcere aperto e posto in condizione di occuparsi esclusivamente del percorso trattamentale. Accertata, poi, la sua responsabilizzazione e avviato il percorso di rieducazione, questo potrebbe continuare in regime di misura alternativa, determinando il completamento del percorso di recupero e successivamente il reinserimento del soggetto in società³⁰.

²⁹ *Infra* § 9.

³⁰ Sarebbe superabile anche l'eventuale obiezione circa la prevalenza nella popolazione carceraria italiana di condannati per reati di criminalità organizzata. Non è detto, infatti, che tutti i detenuti debbano essere ammessi alla progressione della pena e, comunque, una simile organizzazione penitenziaria non sarebbe in contrasto con la possibilità di creare delle sezioni riservate per un ristretto numero di soggetti.

6. Un nuovo *modus operandi*

In linea con gli interventi degli ultimi anni volti alla riduzione del problema del sovraffollamento carcerario, nell'ordinamento penitenziario è stata introdotta un'ulteriore importante innovazione che va sotto il nome di sorveglianza dinamica.

A fronte di soluzioni che hanno fatto ricorso a istituti già presenti nel sistema penale, la sorveglianza dinamica rappresenta realmente un *unicum*. Tuttavia, la novità è passata in sordina, pur costituendo una rivoluzione epocale rispetto ai modelli di gestione della sicurezza penitenziaria.

Le cause di così scarsa considerazione possono essere di due ordini di ragioni. Mentre gli istituti già noti, adoperati come argine alla crisi del sovraffollamento appartengono tutti al diritto sostanziale o processuale, il nuovo modello rientra nella materia penitenziaria e già questo è sufficiente a far considerare meno importante la questione. Appartiene al comune sentire, infatti, la scarsa considerazione che si ha del diritto penitenziario, erroneamente - ad avviso di chi scrive - collocato tra i rami della procedura penale. Esso attiene a tutto quello che riguarda la fase dell'esecuzione penale³¹, pertanto sarebbe molto più opportuno che fosse implementato tra gli ambiti di materia del diritto sostanziale.

A ciò si aggiunga la tendenza ormai consolidata di riformare l'ordinamento penitenziario facendo ricorso allo strumento della circolare amministrativa, piuttosto che alle norme di fonte primaria. Anche in questo caso, la conseguenza di una simile prassi è la mancata attribuzione del giusto valore all'istituto, che viene percepito persino dagli addetti ai lavori alla stessa stregua di un intervento pratico di natura gestionale.

Ciò posto, l'introduzione della sorveglianza dinamica è andata di pari passo con la previsione del carcere aperto, pur se nei primi atti dell'Amministrazione non viene così esplicitamente indicata. Piuttosto, la circolare n. 445732 del 2011 fa riferimento alla necessità che, contestualmente alla realizzazione del regime aperto, si attui un'impostazione della sicurezza penitenziaria nuova e più dinamica. Il provvedimento non si dilunga molto sul punto, ma si limita a indicare una generica riorganizzazione del personale e dei carichi di lavoro, sicché si deve aspettare la circolare n. 251644 del 2013 per le prime linee guida in materia.

È chiaro dall'inizio, però, che si tratta di una svolta significativa, che determina uno stravolgimento della concezione della sicurezza interna degli istituti

³¹Sul punto cfr. EUSEBI, *La riforma del sistema sanzionatorio penale: una priorità elusa? Sul rapporto fra riforma penale e fondazione della politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2002, 1, 1308.

penitenziari. Finalmente la sicurezza non costituisce più l'elemento da contrapporre al trattamento, né si trova sullo stesso piano, ma rappresenta la condizione affinché si realizzino gli scopi propri del trattamento rieducativo³² per il tramite della conoscenza del reo.

Questo modo di intendere la sicurezza ha come corollario - non di poco conto - un cambiamento nei rapporti tra i diversi operatori impegnati nelle carceri, i cui ruoli si ampliano e si scambiano. Ciò nel senso che se fino ad oggi alla polizia penitenziaria spettavano compiti esclusivamente di vigilanza e controllo in un'ottica meramente custodiale e agli operatori civili competeva l'attuazione dei programmi trattamentali, nella fisionomia del nuovo carcere scompare una distinzione così netta tra gli uni e gli altri.

Si parla, ormai, di un apporto multidisciplinare, in cui tutti gli operatori penitenziari (ma anche quelli esterni) sono chiamati ad avere una visione integrata³³. La polizia penitenziaria è tenuta a effettuare i prescritti controlli nell'ottica del mantenimento della sicurezza come garanzia per l'attuazione del trattamento, ma è essa stessa parte del trattamento, dovendo contribuire all'osservazione comportamentale del reo finalizzata sia al compimento dei programmi di recupero in generale, sia all'eventuale assegnazione al circuito aperto. Al contempo, gli altri operatori, il cui compito precipuo rimane quello dell'attuazione del programma trattamentale in tutte le sue articolazioni, devono fornire un contributo al mantenimento della sicurezza penitenziaria³⁴.

Il passaggio dalla sorveglianza di tipo custodiale incentrata sul controllo fisico totale della persona detenuta alla sorveglianza dinamica determina un recupero della legalità della fase dell'esecuzione penale, oltre a una riaffermazione dell'ideale del trattamento in funzione rieducativa e risocializzante.

7. *Nihil sub sole novum...*

Accostare il progetto benthamiano alla moderna vigilanza dinamica sembrerebbe un azzardo, se non fosse che le due modalità di gestione della sicurezza intramuraria sono alquanto simili. Ciò che potrebbe portare, infatti, a consi-

³²Sul punto la circolare DAP n. 445732 del 2011 chiaramente afferma che «[...] ciò che si vuole giungere è il superamento della dicotomia tra i concetti di sicurezza e trattamento, originata, oltre che dalla cattiva interpretazione del termine trattamento, da una sostanziale discontinuità nella trattazione della materia, che ha visto le iniziative finalizzate all'accoglienza e 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 dubbi e perplessità di applicazione, che possono aver nociuto ad un'autentica differenziazione del trattamento, ed in definitiva alla auspicata apertura verso modelli di detenzione più consoni alle finalità costituzionali della pena».

³³Cfr. circolare DAP n. 206745 del 2012.

³⁴Ad esempio segnalando eventuali situazioni critiche ovvero riferendo circostanze sospette.

derare la moderna modalità di gestione della sicurezza penitenziaria come una evoluzione del *Panopticon* di Bentham è l'aspetto della gestione della sorveglianza dei detenuti sotto il profilo pratico³⁵. In entrambi i casi non solo si riducono i numeri degli addetti alla sorveglianza, ma soprattutto la loro attività diventa meno rilevabile e percepibile dai detenuti.

Tra i due modelli, però, corre una sostanziale diversità di scopi perseguiti. Nell'idea utopistica di fine Settecento risiedeva la convinzione che si potesse esercitare un potere sulla mente del reo inducendolo alla disciplina, mediante l'imposizione di una sorveglianza costante senza che fosse possibile per il detenuto stabilire una qualsiasi forma di contatto - neanche visivo - con il sorvegliante. Nello specifico, infatti, i detenuti erano indotti a non violare le prescrizioni disciplinari, avendo la quasi certezza di essere visti dall'unico preposto alla sorveglianza³⁶. La particolare forma architettonica del carcere, non consentendo ai reclusi di poter controllare a loro volta l'addetto alla sicurezza, determinava l'impossibilità di una qualsiasi assunzione di rischio circa una condotta illecita e questo a lungo termine comportava un indebolimento del carattere e contestualmente un rafforzamento dell'osservanza della disciplina.

Nella sorveglianza dinamica, invece, la riduzione del controllo sui detenuti e le diverse modalità di attuazione dello stesso, ingenerando un'attenuazione del senso di disagio dovuto proprio al controllo subito, dovrebbero far insorgere nel detenuto una forma di responsabilizzazione rispetto alla gestione della vita intramuraria. Ciò, inoltre, determinerebbe una maggiore serenità nei rapporti sorvegliante/sorvegliato, tale da permettere alla persona reclusa di impiegare tutte le sue forze nella partecipazione al programma trattamentale.

In concreto, la sorveglianza dinamica si caratterizza per un'anticipazione della tutela della sicurezza al momento della prevenzione. Soprattutto nel regime aperto, non potrebbe aversi più - e per la verità neanche avrebbe senso - un controllo di tipo continuo sul singolo detenuto: la vigilanza deve essere dinamica e riguardare le sezioni prima e l'istituto poi, nel loro complesso, garantendo la possibilità di un intervento solo laddove serva.

In più occasioni l'Amministrazione ha sottolineato l'importanza di non canonizzare la sorveglianza dinamica in un modello rigido di attuazione, bensì di individuare delle linee guida minime e vincolanti, permettendo un adattamento di volta in volta ai contesti regionali e alle realtà dei singoli istituti³⁷.

³⁵Per una accurata descrizione del *Panopticon* in riferimento alla sorveglianza dinamica, si veda FINESTRA, *Architettura penitenziaria e vita carceraria dal panopticon alla sorveglianza dinamica*, in *La sorveglianza dinamica*, 2012, n. 10, 53.

³⁶BENTHAM, *Panopticon ovvero la casa d'ispezione*, a cura di Foucault, Pierrot, Venezia, 2002.

³⁷Cfr. circolari DAP n. 206745 del 2012 § 5 e n. 251644 del 2013 § I.

I cardini su cui si fonda il nuovo istituto sono due. Il primo riguarda il ruolo di *intelligence* svolto dalla polizia penitenziaria, che deve mirare alla maggiore raccolta di informazioni possibili, permettendo così un monitoraggio dello stato della sicurezza nella sua globalità³⁸. Il secondo, invece, riguarda tutti gli operatori che entrano in contatto con la realtà carceraria e concerne il grado di conoscenza del singolo detenuto. Questo aspetto in particolare ben si coniuga con il regime aperto, nella misura in cui l'acquisizione di dati relativi a ogni singolo ospite non potrebbe raggiungere dei livelli così particolareggiati se le persone detenute rimanessero confinate nelle celle. Ciò ha un'ulteriore implicazione nella necessità di differenziare in maniera efficace i reclusi sulla base di una idonea valutazione circa la loro concreta pericolosità³⁹.

Dunque, la tensione continua alla conoscenza del reo costituisce il *leitmotiv* della sorveglianza dinamica che coinvolge tutti coloro che operano all'interno, ma anche all'esterno dell'istituto. Finanche la magistratura di sorveglianza, infatti, è chiamata a fornire il suo apporto, condividendo con gli operatori interni tutte le informazioni in suo possesso, in una circolarità delle informazioni che tornerà utile allo stesso magistrato nel momento in cui sarà chiamato a valutare l'ammissibilità di un soggetto a una misura alternativa.

Sotto il profilo operativo, gli addetti alla sorveglianza operano distinti in due gruppi. Una parte va a formare le cosiddette *Unità Operative*, cui spetta il duplice compito di controllare la sezione dall'esterno in postazioni fisse e di presidiare i punti considerati a rischio dell'istituto. L'altra parte degli agenti di polizia penitenziaria è impiegata nel *Gruppo Dinamico*, che può essere chiamato nell'emergenza di eventi critici ovunque manifestatisi⁴⁰.

³⁸Il tema dell'importanza della raccolta delle informazioni sui detenuti è stato affrontato anche dagli Stati Generali dell'Esecuzione penale. Nel documento finale si legge che «la stessa vigilanza dinamica costituisce, in quest'ottica, un elemento di forza e non di debolezza dal punto di vista della capacità di prevenzione di derive terroristiche; non mortifica, ma esalta il ruolo della Polizia penitenziaria che, opportunamente preparata, può costituire un insostituibile osservatore di prossimità, un prezioso percettore di abitudini, tendenze, evoluzioni comportamentali, atteggiamenti di proselitismo, prevaricazioni o sudditanze psicologiche. Non è la segregazione, ma la conoscenza la miglior alleata della sicurezza».

³⁹La circolare n. 251644 del 2013 § II sottolinea come «I vantaggi di un regime penitenziario così configurato, se appaiono di immediata evidenza per la popolazione detenuta, non sono da meno per la prevenzione degli eventi critici e per il miglioramento dei compiti affidati alla polizia penitenziaria. L'attuale modalità di operare nei corridoi delle sezioni vincola gli agenti a un contatto diretto con il detenuto, a un continuo lavoro di apertura e chiusura delle porte, a una serie di incombenze».

⁴⁰Con le nuove modalità operative si assiste anche a una riforma sulle competenze del personale soprattutto ai vertici della scala gerarchica. In particolare, oltre al Direttore d'istituto, si inserisce la figura del Direttore d'area, ossia il Comandante di reparto, entrambi supportati dalle Unità operative. E' stata, poi, prevista la figura del Referente del benessere organizzativo per il monitoraggio del disagio dei lavoratori e del Responsabile dell'area della sicurezza. Cfr. circolari DAP n. 206745 del 2012 e n. 36997 del 2013. Le innovazioni nell'organigramma degli istituti penitenziari seguono la legge 27 luglio 2005 n. 154

L'attività di entrambe le unità è coordinata dalla cosiddetta *Sala Regia*, ossia una sala operativa in grado di sorvegliare in tempo reale gli spazi penitenziari tramite il ricorso a moderni strumenti di videosorveglianza. Certamente l'uso massivo di tale strumento di sorveglianza permette un controllo sullo spazio più efficace a fronte dell'impiego di minori risorse umane e della semplificazione delle procedure burocratiche⁴¹. Tuttavia la stessa obiezione sollevata per l'idea del *Panopticon* circa l'opportunità che il detenuto sia visto senza poter identificare il suo sorvegliante, può essere mossa anche a tale nuova modalità operativa.

I benefici di una simile concezione della sorveglianza si traducono in maggiore controllo e sicurezza, posto che qualsiasi attività non può essere svolta più da un singolo agente. Il nuovo modello dovrebbe avere delle ricadute anche sull'incremento delle attività trattamentali, sia perché un'allocatione più efficiente del personale permette di impiegare un numero maggiore di operatori nel trattamento, sia perché una maggiore sicurezza implica una concentrazione delle energie nel programma di recupero e reinserimento sociale anche da parte del detenuto.

8. Il rischio di un ampliamento delle ipotesi di colpa del custode

La moderna concezione delle attività di vigilanza e controllo implica una necessaria sinergia tra gli agenti della polizia penitenziaria dei vari ordini e gradi, gli operatori socio-sanitari che operano all'interno della struttura e tutti coloro che interagiscono dall'esterno con l'istituto detentivo. Non è più possibile concepire ogni area di operatività come fine a se stessa, ma diventa fondamentale una multidisciplinarietà che vede le singole competenze costantemente coinvolte in azioni di collaborazione e cooperazione.

Da un lato, anche gli operatori interni ed esterni devono coadiuvare la polizia penitenziaria, partecipando alla raccolta delle informazioni, sia per individuare i soggetti da ammettere al carcere aperto, sia per monitorare eventuali situazioni di rischio. Dall'altro, gli stessi agenti non possono limitarsi a garantire la sicurezza, ma sono chiamati a svolgere un ruolo di primo piano nel trattamento.

Le nuove modalità, infatti, si connotano per un contatto più diretto e continuo con ogni detenuto e ciò coinvolge non solo gli agenti ma anche i superio-

(cd. Legge Meduri) sul riordino della carriera dirigenziale penitenziaria e il d.lgs. del 15 febbraio 2006 n. 63.

⁴¹Per una più ampia descrizione delle operazioni in concreto, si veda DE PASCALIS, *La via del cambiamento attraverso un modo d'essere diverso. La sorveglianza dinamica*, Quad. Ist. Sup. St. Pen., 2013, n. 1, *passim*.

ri gerarchici. Il sorgere di relazioni fondate non solo sull'adempimento di compiti burocratici, ma anche su uno scambio interpersonale permette una comunicazione di tipo empatico che porta detenuti e operatori a una maggiore comprensione reciproca e dunque a un maggiore rispetto. Si instaura, così, un circolo virtuoso che contribuisce alla riuscita del programma trattamentale. Due sono gli aspetti connaturali a tutto ciò: la formazione del personale e la distribuzione del lavoro tra gli operatori.

Sotto il primo profilo, si rivela particolarmente importante un percorso formativo che realizzi una rivisitazione delle competenze, soprattutto per il corpo di polizia penitenziaria. Mentre per gli altri operatori, vuoi per le caratteristiche professionali, vuoi per il minore impiego di pratiche burocratiche, la comunicazione e l'osservazione finalizzata anche alla raccolta delle informazioni sono più congeniali, lo stesso non si può dire per gli addetti alla sicurezza, per i quali si rende necessaria una formazione *ad hoc* relativamente al trattamento penitenziario.

Il tema della formazione degli agenti di polizia penitenziaria è stato argomento centrale anche nella XXII Conferenza dei Direttori delle Amministrazioni penitenziarie e di Probation, che annualmente è organizzata dal Consiglio d'Europa⁴². Nell'occasione, l'accento è stato posto sul carico di lavoro che grava sul personale penitenziario, soprattutto a causa della crescente varietà delle categorie di delinquenti. Al contempo, è stata anche sottolineata sia l'importanza di una selezione e formazione efficace degli operatori, necessaria per garantire una buona gestione dei servizi penitenziari, sia la mancanza di uniformità delle pratiche adottate in questo campo, talvolta molto diverse tra un paese europeo e l'altro.

Ciò non toglie che una formazione continua si renda necessaria per tutti gli operatori intramurari, così come auspicato anche in ambito internazionale dalle Regole Mandela. Queste contengono ai nn. 75 e 76 ampie previsioni in tema di formazione di tutto il personale che opera negli istituti penitenziari, ponendo l'accento sull'apprendimento dei caratteri propri della sicurezza dinamica.

Anche gli Stati Generali dell'esecuzione penale hanno dedicato ampio spazio al tema. Nello specifico, la formazione richiede una progettazione sistematica con interventi sia a livello orizzontale che verticale, pur nelle diverse specifici-

⁴²L'evento si tiene con una cadenza annuale e riunisce i direttori dei servizi penitenziari e di *probation*, rappresentanti di organizzazioni internazionali, esperti e ricercatori. Quest'anno la conferenza si è tenuta in Norvegia a Lillestrøm e il tema è stato proprio dedicato al «Reclutamento, formazione ed evoluzione professionale nel XXI secolo», e ha avuto l'obiettivo di ottenere uno scambio di informazioni e buone pratiche in materia di selezione e formazione del personale penitenziario.

tà⁴³. L'aspetto della formazione diventa fondamentale, proprio alla luce dei continui interventi normativi nel campo dell'esecuzione penale, com'è avvenuto - ad esempio - con l'introduzione della sorveglianza dinamica⁴⁴.

Per quanto concerne, invece, il profilo della redistribuzione dei carichi da lavoro⁴⁵, questa si rende necessaria per l'individuazione dei livelli di responsabilità e per far fronte alla scarsità di risorse che pregiudicherebbe l'attuazione della nuova modalità operativa⁴⁶.

Invero, la ripartizione delle competenze e dei carichi di lavoro si rileva particolarmente utile rispetto a un'altra questione. Di primo acchito, il nuovo modello operativo sembrerebbe essere incompatibile rispetto ai compiti previsti dall'art. 42 del Regolamento di servizio della Polizia penitenziaria, con la conseguenza che la sua attuazione potrebbe rendere più estesa l'operatività della fattispecie di "colpa del custode"⁴⁷.

Nell'ambito dei reati contro l'autorità delle decisioni giudiziarie, l'art. 387 c.p. contiene una ipotesi di colpa del custode che configura una responsabilità per fatto colposo in capo a chiunque, detenendo in custodia una persona arrestata ovvero detenuta, ne cagiona l'evasione. Nonostante il «chiunque», si tratta di un reato proprio, rivolgendosi la norma a coloro che versino in tale situazione

⁴³E' orizzontale quando riguarda operatori delle diverse aree (sicurezza, trattamentale, sociale, amministrativa), mentre è verticale, quando riguarda gli operatori di base, i funzionari, i dirigenti. Così gli Stati Generali dell'esecuzione penale, *Documento finale*, in www.giustizia.it. Il Tavolo n. 15 ha espresso un generale apprezzamento per la costituzione di una piattaforma dedicata alla formazione, che sfrutti la tecnologia dell'e-learning per una formazione costante di tutti settori professionali coinvolti negli istituti penitenziari, compresi i volontari esterni.

⁴⁴Cfr. LEPORATTI, CIRONE, *La formazione del personale di polizia penitenziaria quale leva per la gestione di interventi (ri)educativi efficaci*, in TORLONE, a cura di, *Il diritto al risarcimento educativo dei detenuti*, Firenze 2016, 157 ss.

⁴⁵Cfr. DE PASCALIS, cit., 5, che sottolinea come la semplificazione, la razionalizzazione e la qualificazione dei carichi di lavoro siano alla base del nuovo modello di vigilanza, che abbandona la cd. *sorveglianza-custodia*, a favore della più utile *sorveglianza-conoscenza*.

⁴⁶Sul punto si veda circolare DAP n. 206745 del 2012 § 5, in cui si denunciano, altresì, le condizioni difficili in cui è costretta a operare la polizia penitenziaria e i rischi ivi connessi. Nella successiva circolare DAP n. 36997 del 2013 § 4 si esplicita che l'adozione della sorveglianza dinamica deve costituire il modello base dell'attuazione della vigilanza interna, sottolineando però come ciò non debba tradursi in alcun modo in un pregiudizio per i diritti del personale, né gravare ulteriormente sul lavoro prestato. E' necessario, poi, che siano individuate esattamente le responsabilità e l'assunzione delle stesse sia graduata in base alla scala gerarchica, con una esposizione maggiore dei vertici dell'Amministrazione penitenziaria.

⁴⁷L'introduzione della sorveglianza dinamica ha destato forte allarme tra i sindacati della polizia penitenziaria nel timore di un ampliamento delle possibili responsabilità penali a fronte delle nuove modalità di sorveglianza, al punto da spingere a una richiesta di abrogazione dell'art. 387 c.p. La circolare DAP n. 251644 del 2013 § II.4, contenente le linee guida del nuovo modello, si è espressa sul punto valutando le ragioni dei sindacati, ma ritenendo scarsamente rilevante e di difficile attuazione una eventuale abolizione dell'incriminazione

per ragione del loro ufficio. Ne deriva che il soggetto agente non deve essere necessariamente un agente di polizia penitenziaria, ma deve comunque trattarsi di un addetto alle forze dell'ordine, indipendentemente dal corpo di appartenenza. È di innegabile evidenza che negli istituti penitenziari la custodia dei detenuti è affidata esclusivamente alla Polizia penitenziaria, sicché un addebito per colpa può essere mosso solo a una agente appartenente a tale corpo.

L'evasione, dunque, deve essere conseguenza della violazione degli specifici doveri di custodia, così come previsti dall'art. 42 in tema di «Servizio di vigilanza e osservazione all'interno delle sezioni degli istituti penitenziari».

In astratto il problema si pone nella misura in cui la disposizione è ritagliata sulle modalità operative tradizionali di custodia, che non contemplano l'apertura della sezione, né il controllo operato dall'esterno della stessa. In concreto, invece, la dimensione della questione si riduce nettamente.

L'art. 42 richiede al primo capoverso che l'addetto alla sorveglianza prenda in consegna i detenuti assegnati alla sezione e li sorvegli attentamente. Ora nella sorveglianza dinamica gli agenti svolgono il controllo della sezione dall'esterno, sicché le nuove modalità di controllo potrebbero porre dei dubbi sulla congruità di tale disposizione rispetto alle innovazioni introdotte. Va notato però che la videosorveglianza assicurata dalla Cabina di Regia, dovrebbe lasciare invariato il controllo, differendo soltanto i mezzi impiegati. Analogo discorso può essere fatto per il punto n. 6 dell'art. 42 del citato Regolamento nell'ambito dell'obbligo di segnalazione di qualunque fatto che possa pregiudicare l'ordine o la sicurezza dell'istituto, la salute o l'incolumità delle persone, i beni dell'Amministrazione ma anche le condotte meritevoli dei detenuti. Anche in questo caso sono cambiate le modalità di controllo, ma l'oggetto è invariato, sicché gli agenti ben possono continuare a monitorare l'ordine, la salute, etc.

L'unico punto (art. 42 n. 8) che formalmente può porre una questione di responsabilità riguarda l'obbligo del controllo di ogni singolo detenuto ogni qual volta questi esca dalla cella o vi faccia reingresso. Rimanendo queste sempre aperte risulta impossibile un costante controllo così come richiesto dal Regolamento.

Certamente sarebbe auspicabile una modifica del Regolamento in modo da armonizzare le singole previsioni con le nuove modalità operative, benché risulti alquanto difficile immaginare che, pur in assenza di una simile revisione, possa muoversi un rimprovero in termini di colpa in capo agli agenti che applichino diligentemente le disposizioni impartite in tema di sorveglianza

dinamica⁴⁸.

Ciò vale ancora di più ove si consideri che un analogo problema dovrebbe porsi per gli agenti assegnati agli Istituti a custodia attenuata, in cui le modalità di custodia sono molto simili, ma per i quali non si è mai posta una questione al riguardo.

Il Regolamento, poi, contiene una clausola generale di salvaguardia all'art. 34 co. 3, secondo cui la disciplina dei servizi può essere derogata da specifiche disposizioni adottate dall'Amministrazione penitenziaria.

In conclusione, la tesi secondo cui l'introduzione della sorveglianza dinamica amplierebbe le ipotesi di colpa del custode non sembra sostenibile. Anzi, l'individuazione di precise competenze, così come lo spostamento verso l'alto delle responsabilità porterebbe proprio nella direzione opposta. Il sistema così congegnato, infatti, con la redistribuzione dei carichi di lavoro e la riduzione significativa di molte prassi consolidate nella gestione del tradizionale regime chiuso, determina una drastica diminuzione delle possibilità di incorrere in ipotesi colpose in caso di evasione. Quand'anche l'art. 387 c.p. fosse abrogato, ciò non determinerebbe il venir meno della responsabilità colposa dei preposti alla sorveglianza penitenziaria, qualora questi non abbiano impiegato la normale perizia dovuta⁴⁹.

9. Le nuove modalità operative in altre esperienze normative

La sorveglianza dinamica non è un'innovazione italiana, anzi si può affermare che il nostro sistema penitenziario ha introdotto una diversa concezione della sorveglianza, che per noi costituisce una novità, mutuandola dagli altri ordinamenti che la prevedevano da tempo, nonché dalle norme sovranazionali e internazionali.

In ambito europeo, le Regole Penitenziarie del 2006 già contenevano una previsione in tal senso, richiedendo al n. 51 che i tradizionali sistemi atti a garantire l'ordine all'interno degli istituti detentivi siano affiancati dalla *sicurezza dinamica*. La disposizione mette in risalto l'importanza di due elementi in particolare, la conoscenza del detenuto da un lato e la valutazione dello stesso

⁴⁸TAMBURINO, *Verso l'uscita dall'emergenza*, in *Rass. pen. e crim.*, 2014, nn. 1-2, 135, secondo cui «non esiste nessuna correlazione tra la sorveglianza dinamica e l'argomento colpa del custode, posto che le regole organizzative inerenti a tale metodo di sorveglianza saranno adottate dall'Amministrazione, come le è data facoltà di fare a termini del Regolamento del Corpo, talché attenendosi a tali regole sarà esclusa la "culpa in custodendo" sotto il profilo della violazione delle norme regolamentari. Ed anzi, a ben guardare, è la minuta e non di rado eccessiva regolamentazione della sorveglianza statica ciò che oggi espone maggiormente a rischi di condanna per violazione di detta regolamentazione».

⁴⁹Sono altresì previste sanzioni disciplinari nel d.lgs. 30 ottobre 1992 n. 449.

dall'altro, fattori che svolgono entrambi un ruolo centrale nell'individuazione del regime di sicurezza da applicare⁵⁰.

In alcuni paesi europei la sorveglianza dinamica è stata introdotta da più di trent'anni, come in Norvegia, dove tale modalità operativa è considerata centrale nei programmi terapeutici di riabilitazione⁵¹. In Finlandia il sistema penitenziario si articola in istituti a regime chiuso e a regime aperto, senza ulteriori distinzioni. I detenuti ristretti nel regime aperto seguono un programma trattamento finalizzato alla preparazione alla libertà e la vita detentiva segue l'andamento della vita extramuraria, con regolari orari di lavoro, normali salari, obblighi di pagare il corrispettivo per il vitto e l'alloggio, oltre a eventuale mantenimento per parenti all'esterno (moglie, figli, etc.). Anche in Germania le strutture aperte a regime attenuato sono considerate un banco di prova per verificare il grado di responsabilizzazione raggiunto dal detenuto⁵².

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha recentemente fatto riferimento – in maniera implicita – alla modalità operativa del carcere aperto⁵³. In una prima sentenza⁵⁴, la Camera ha riaffermato l'esistenza di una correlazione tra la disponibilità di tre metri quadri per detenuto⁵⁵) e il rispetto di una condizione detentiva compatibile con i limiti imposti dall'art. 3 Cedu. La Camera afferma tuttavia che un regime di celle aperte possa costituire uno dei «fattori allevianti» rispetto a una condizione detentiva in cui lo spazio a disposizione sia inferiore ai tre metri quadrati, precisando che l'esistenza di tale fattore possa per tempi brevi comportare una non ravvisabilità della violazione dell'art. 3. La Grande Camera⁵⁶, investita del caso, ha invece ritenuto che la sola assenza dei

⁵⁰La regola n. 51 si sofferma anche sulla necessità che il livello di sicurezza, assegnato in base al grado di rischio identificato, sia oggetto di periodiche rivisitazioni durante la detenzione del soggetto. Il Consiglio d'Europa per il mantenimento dell'ordine all'interno delle carceri fa riferimento alla Raccomandazione Rec (2003) 23: «recommend instead to focus on dynamic security, that is “the development by staff of positive relationships with prisoners based on firmness and fairness, in combination with an understanding of their personal situation”».

⁵¹V. PARKER, *Dynamic Security: the democratic therapeutic community in Prison*, Londra 2007, 232. Cfr. Anche ADAMS, *Norway Builds the World's Most Humane Prison*, in *Time*, 10 maggio 2010.

⁵²Per un approfondimento si veda, BALBO, *Diritto penitenziario internazionale comparato*, Roma, 2005, 46 ss.

⁵³Il più generale tema del rapporto tra lo spazio detentivo e la pena inumana o degradante è stato affrontato dalla Corte europea e in numerose pronunce. *Ex multis*, si veda Corte EDU, 4 maggio 2005, *Kedikis c. Lettonia*; 16 luglio 2009, *Suleimanovic c. Italia*; 22 ottobre 2009, *Norbert Sikorski c. Polonia*; 8 aprile 2010, *Lutokhin c. Russia*; 10 gennaio 2012, *Ananyev e altri c. Russia*; 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*; 5 marzo 2013, *Telissi c. Italia*; 22 aprile 2014, *G. C. c. Italia*; 8 luglio 2014, *Dulbastru c. Romania*.

⁵⁴Corte EDU, 12 marzo 2015, *Mursic c. Croazia*.

⁵⁵Si noti che il Comitato Prevenzione tortura (CPT) ha ritenuto invece congruente uno spazio detentivo di 4 metri quadrati a detenuto. Cfr. www.hudoc.cpt.coe.int.

⁵⁶Corte EDU, Grande Camera, 20 ottobre 201, *Mursic c. Croazia*.

tre metri quadrati disponibili per ciascun detenuto integri una «strong presumption» dell'esistenza della violazione dell'art. 3, pur senza escludere la possibilità di una conclusione diversa, qualora la quadratura inferiore sia compensata dalla compresenza di una serie di «fattori allevianti»: la breve durata della permanenza in carcere in condizioni spaziali che non rispettino lo standard minimo di tre metri, la sufficiente libertà di movimento garantita al detenuto, lo svolgimento di adeguate attività all'esterno della cella, l'idoneità complessiva della struttura.

A livello internazionale, le Regole Mandela del 2015 danno per scontato che ogni sistema penitenziario si componga di strutture chiuse di tipo tradizionale e di carceri aperte, governate entrambe a mezzo della sicurezza dinamica⁵⁷. Ciò, probabilmente, deriva dal fatto che già in molti paesi l'ordinamento penitenziario ha implementato la combinazione carcere aperto/sorveglianza dinamica nel regime ordinario.

È questo il caso del Brasile, in cui negli anni Settanta tramite il «Progetto APAC» si sperimentò questo nuovo modello detentivo, che è poi diventato una realtà consolidata⁵⁸. L'ordinamento brasiliano prevede un sistema riabilitativo progressivo, scandito da tre fasi, in cui il reo inizialmente si trova a scontare la pena in un carcere a regime chiuso, per poi passare successivamente a un istituto di tipo semiaperto e infine al carcere aperto vero e proprio.

Quest'ultimo circuito è molto simile alla custodia attenuata, poiché i detenuti considerati non pericolosi socialmente si autogestiscono, essendo liberi di entrare e uscire da quella che sembra essere più una comunità che un carcere⁵⁹, con la differenza che la polizia penitenziaria è sostituita da civili volontari. La possibilità di autogestirsi alimenta la fiducia in se stessi e nel sistema, inducendo i condannati al rispetto delle regole che sono assai stringenti.

Anche in tal caso i soggetti sono tenuti a firmare un patto al momento dell'ingresso in istituto e la risposta dell'ordinamento in caso di inosservanza delle regole o di evasione è molto dura. Non solo il reo viene trasferito im-

⁵⁷ Cfr. Regole nn. 76 e 86.

⁵⁸ Il Progetto APAC nacque dall'idea di un magistrato di affidare la gestione di un padiglione penitenziario a un gruppo di volontari di religione cattolica guidati da un avvocato. Ad oggi, le APAC sono più di 50 sparse su tutto il territorio brasiliano e il modello è stato esportato in tutto il mondo. Recentemente è stato presentato come uno dei modelli detentivi virtuosi alla Conferenza internazionale sul tema *Il sistema carcerario. L'esperienza delle Associazioni di protezione e assistenza ai detenuti in Brasile*, tenutasi a Lima il 10 ottobre 2017 presso il Ministero di Giustizia e Diritti umani. Per un approfondimento si veda www.avsi.org.

⁵⁹ L'autonomia è talmente ampia che i detenuti possiedono le chiavi delle celle e del portone. Il controllo del rispetto delle regole è addirittura affidato ai detenuti più anziani (in termine di durata della pena).

mediatamente nel carcere ordinario a regime chiuso (le cui condizioni, in verità sono alquanto critiche), ma soprattutto perde ogni possibilità di ottenere qualsiasi beneficio premiale.

Il reo ammesso alla casa detentiva non necessariamente sconta una pena breve, anzi generalmente si tratta di autori di delitti anche gravi, con sanzioni detentive che vanno dai cinque agli otto anni. Ma questo evidentemente non pregiudica il sistema, se su 620.000 detenuti di cui il 70% con condanne definitive la recidiva è al 10% a fronte di un 80% di coloro che scontano la pena in istituti ordinari.

I dati statistici dimostrano la validità di questo modello detentivo e la forza del progetto va rinvenuta in due aspetti. In primo luogo, il detenuto è considerato come una persona a cui affidare responsabilità sempre maggiori e non è un caso che all'ingresso delle APAC campeggi la scritta «Qui entra l'uomo, il delitto resta fuori»⁶⁰. In secondo luogo, si assiste a una grande partecipazione del mondo esterno alla vita intramuraria. A ciò si aggiunga che i costi di gestione di una simile realtà carceraria sono considerevolmente più bassi rispetto a quelli di un carcere ordinario.

Anche l'ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC) si è occupato delle nuove modalità di detenzione, sottolineando l'importanza della sinergia tra *Dynamic Security* e *Prison Intelligence*⁶¹. I due termini del discorso non corrispondono esattamente al binomio carcere aperto/sorveglianza dinamica introdotto nel sistema penitenziario italiano, poiché la nozione di *Prison Intelligence* è maggiormente sbilanciata verso il processo informativo, piuttosto che verso il trattamento.

Nello specifico, un ruolo centrale è appunto svolto dalla circolazione delle informazioni tra gli operatori, che fonda il sistema di *Intelligence*, capace di prevenire eventi critici⁶² e che si articola in un momento di pianificazione e direzione degli obiettivi informativi, di raccolta delle informazioni e di elaborazione dei dati.

⁶⁰La responsabilizzazione del reo e la sua partecipazione attiva al processo di recupero e riabilitazione costituisce uno dei cardini su cui si fondano le APAC.

⁶¹Cfr. UNODC, *Handbook on Dynamic Security and Prison Intelligence*, in *Criminal Justice Handbook Series*, 7: «Prison intelligence is a fundamental part of effective dynamic security. The gathering of information from prisoners, the careful observation and monitoring of prisoners and the analysis of that information should be the bedrock of preventing escapes, instances of disorder and criminal activity in prisons. It is always more preferable to prevent an escape, riot or drug dealing than to have to deal with its aftermath».

⁶²*Ibidem*, 44: «Intelligence has a number of definitions but can be best defined as: Predictive, accurate, relevant and timely hypothesis resulting from objective-driven collection, evaluation, collation and value added analysis of all available relevant information».

Secondo le Nazioni Unite, la moderna sanzione detentiva permette di costruire relazioni positive all'interno dell'istituto penitenziario, da cui deriverebbe un clima sociale capace di esprimere al contempo fermezza, concretezza, ma anche comprensione delle situazioni personali peculiari e rispetto della persona.

Sembrerà un'aporia, ma la nuova concezione del carcere costituisce una innovazione che realizza il passato. Il sistema penitenziario italiano, infatti, ha una nuova chance di attuazione dei principi contenuti nella legge n. 354 del 1975, in cui la detenzione era realmente finalizzata al trattamento e alla rieducazione del reo, piuttosto che alla semplice neutralizzazione. Carcere aperto e sorveglianza dinamica non costituiscono un indebolimento della risposta punitiva dello Stato, piuttosto introducono una forma di custodia proporzionata all'atteggiamento comportamentale del reo. D'altronde, nella fase dell'esecuzione penale il diritto sostanziale e procedurale, incentrati sul fatto commesso, cedono alla rilevanza della persona del reo.