di Augusto Zaccariello

LA SICUREZZA PENITENZIARIA COME PRESIDIO DI SICUREZZA PUBBLICA

Il dott. **Augusto ZACCARIELLO** ha svolto funzioni di Comandante in vari Reparti territoriali della Polizia Penitenziaria tra cui alcuni di particolare rilevanza operativa ed ha ricoperto diversi incarichi nell'ambito del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria conducendo importanti operazioni di servizio. Attualmente dirige il Nucleo Investigativo Centrale della Polizia Penitenziaria, servizio centrale estremamente specializzato in indagini di polizia giudiziaria per reati di criminalità organizzata, terrorismo interno e internazionale in ambito penitenziario.

La realtà del "mondo penitenziario" è per lo più sconosciuta. La storia e le funzioni della Polizia penitenziaria, che recentemente ha festeggiato i duecento anni, non sono state mai intrinsecamente conosciute e comprese nelle pieghe più profonde e significative, tanto che è stata sempre una esigenza, sentita da tutti gli appartenenti al Corpo, quella di essere conosciuti, anche fuori dagli istituti penitenziari, per la valenza e la specificità delle funzioni svolte. La sicurezza penitenziaria può essere considerata una porzione di sicurezza pubblica e il mantenimento dell'ordine e della disciplina negli istituti penitenziari è parte del processo di mantenimento dell'ordine pubblico

Il "*mondo penitenziario*" è una realtà per lo più sconosciuta. Eppure se ne parla comunemente come se la si conoscesse, sulla base di convinzioni, rappresentazioni fisiche dei luoghi e dei tempi desunte dalle raffigurazioni dei mass media, che tuttavia spesso ne forniscono una descrizione non reale, contribuendo ad alimentare una percezione comune di insicurezza.
Conoscere e far capire il lavoro della Polizia penitenziaria è un impegno che si dovrebbe portare avanti, non solo per far comprendere il "carcere" a fini dissuasivi e di prevenzione, ma anche per consentire un contatto autentico con una realtà, di strutture, servizi e persone, diversa da quella che l'immaginario cinematografico/mediatico di regola trasmette.
La storia e le funzioni della Polizia penitenziaria, che recentemente ha festeggiato i duecento anni, non sono state mai intrinsecamente conosciute e comprese nelle pieghe più profonde e significative, tanto che è stata sempre una esigenza, sentita da tutti gli appartenenti al Corpo, quella di essere conosciuti, anche fuori dagli istituti penitenziari, per la valenza e la specificità delle funzioni svolte.

La ricerca legittima della valorizzazione e del riconoscimento delle attività di Polizia penitenziaria, svolte all'interno e all'esterno degli Istituti penitenziari, è stata parzialmente soddisfatta con l'accrescimento delle funzioni assegnate al Corpo, dalla legge del 15 dicembre 1990 n. 395.
Siffatto riconoscimento quale quarta Forza di Polizia che garantisce sicurezza nell'interesse, oltre che dell'individuo da recuperare, della collettività tutta, è stato frutto di un percorso lento e complesso. In particolare, tale percorso ha avuto inizio con il decreto legge luogotenenziale 21 agosto 1945, n. 508, che inquadrò l'allora Corpo degli Agenti di Custodia nelle Forze Armate dello Stato in servizio di pubblica sicurezza, poi con l'articolo 16 della legge del 1 aprile 1981 n. 121, che lo confermò quale Forza di Polizia,

e successivamente con la richiamata riforma del 1990, che soppresse il Corpo degli agenti di custodia e istituì il Corpo di polizia penitenziaria.
È proprio in relazione ai concetti espressi che non è del tutto fuori luogo affermare che la sicurezza penitenziaria è una porzione di sicurezza pubblica e **il mantenimento dell'ordine e della disciplina negli istituti penitenziari è parte del processo di mantenimento dell'ordine pubblico**.
Per i non addetti ai lavori è difficile comprendere il motivo per cui i servizi di sicurezza penitenziaria sono affidati ad un Corpo di polizia che agisce sull'asse di due *mission* istituzionali, apparentemente contrapposte: garanzia dell'ordine e della sicurezza e partecipazione alla rieducazione del condannato. Il termine "*polizia*" deriva etimologicamente da "*politia*", traduzione latina del greco "*politeia*", riconducibile al significato di "*buon governo*", "*organizzazione del bene comune dei cittadini*", "*costituzione politica ottimale*" che a sua volta deriva da polis, città. Per il prestigioso vocabolario Treccani la polizia è "*parte dell'attività dell'organo esecutivo dello Stato con la quale, in genere, si mira alla rimozione di tutte le cause che possono ostacolare una tranquilla e disciplinata convivenza sociale o offendere i beni e gli interessi legittimi dei singoli*".

Francesco Carrer, noto criminologo, esperto del Consiglio d'Europa e consulente delle Forze di Polizia, nel suo libro "*Le Forze di Polizia nel terzo millennio*" riporta la definizione di polizia di Bayley, ricavata dal terzo volume de "The Enciclopedia of crime and Justice", secondo cui "*nel mondo moderno questo termine indica generalmente persone impiegate da un governo, autorizzate ad impiegare la forza fisica per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica*".
Mantenimento dell'ordine, applicazione delle leggi, protezione della vita e della proprietà dei cittadini, essenziali al funzionamento di ogni società, sono pertanto i compiti tradizionalmente affidati ai Corpi di polizia.
Con particolare riferimento alla Polizia penitenziaria, quanto appena affermato si traduce esattamente nei compiti istituzionali enucleati nell'articolo 5 della legge 395 del 1990 che consente, attraverso la comparazione delle definizioni di polizia, di comprendere come questi ultimi siano propri di un Corpo di polizia.
Difatti, considerando il carcere come uno degli spazi fisici e sociali che compongono il tessuto urbano, il controllo sociale formale, nello specifico quello affidato alla polizia, si caratterizza anche negli istituti penitenziari attraverso pratiche selettive di gestione della sorveglianza.
Tuttavia, tra i peculiari compiti istituzionali assegnati al Corpo, vi è anche quello di partecipare all'opera di osservazione e di trattamento rieducativo dei detenuti che, come di seguito sarà evidenziato, non sono assolutamente incompatibili con le funzioni proprie di polizia.

In virtù di quanto stabilito dall'art. 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 395, gli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria espletano tutti i compiti conferiti loro dalla legge 26 luglio 1975, n. 354, dal relativo Regolamento di esecuzione, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000 n. 230 e loro successive modificazioni, nonché dalle altre leggi e regolamenti.
Nello specifico, l'articolo 5 della legge15 dicembre 1990, n. 395 stabilisce che il Corpo di polizia penitenziaria:

1. *assicura l'esecuzione delle misure privative della libertà personale;*
2. *garantisce l'ordine all'interno degli istituti di prevenzione e pena e ne tutelano la sicurezza;*
3. *partecipa, anche nell'ambito di gruppi di lavoro, alle attività di osservazione e trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati;*
4. *espleta il servizio di traduzione dei detenuti e degli internati e il servizio di piantonamento degli stessi in luoghi esterni di cura;*
5. *concorre nell'espletamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e di pubblico soccorso.*

Con riferimento all'esecuzione delle misure privative delle libertà personale, è opinione diffusa che, per un corretto riparto di competenze delle attività svolte sul territorio, andrebbe attribuita alla Polizia penitenziaria, in coordinamento con le altre Forze di Polizia, anche la competenza di controllo dei soggetti in detenzione domiciliare o in misure alternative, l'esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà, la ricerca e la cattura degli evasi, la sicurezza dei collaboratori di giustizia.
Nelle disposizioni di delega, contenute nella recente legge n. 103 del 2017 recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*" all'articolo 1, comma 85, tra i principi e criteri direttivi, vi è la "**previsione di misure per rendere più efficace il sistema dei controlli, anche mediante il coinvolgimento della Polizia penitenziaria**".
In ordine a questa questione, ritengo a sommesso parere che risulti coerente con il nostro ordinamento che le peculiarità e specificità dei compiti riservati alla Polizia penitenziaria, Forza di Polizia specializzata nell'assicurare l'esecuzione delle misure privative delle libertà personale, siano poste a fondamento del riparto di competenze delle altre attività svolte sul territorio dalle diverse Forze di Polizia.

Tralasciando questo aspetto di natura squisitamente tecnica e tornando all'argomento oggetto del presente articolo si rileva che, per effetto del punto 2 dell'articolo 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 395 la Polizia penitenziaria assicura l'ordine, la disciplina e la sicurezza delle strutture penitenziarie provvedendo, in via preminente, a garantire legalità all'interno degli istituti penitenziari, e concorrendo quindi al mantenimento della sicurezza pubblica.
L'articolo 2 del Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 - *Regolamento recante norme sull'Ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà* - stabilisce che l'ordine e la disciplina negli istituti penitenziari ne tutela la sicurezza quale condizione per la realizzazione delle finalità del trattamento dei detenuti e degli internati.
In proposito si segnala, come già evidenziato, che la Polizia penitenziaria, per mandato istituzionale, ha il particolare e specifico compito di svolgere insieme due missioni: quella di garantire il controllo dell'ordine e della sicurezza e quella di contribuire al recupero del detenuto, attraverso la sua partecipazione alle attività di osservazione e trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati.
Infatti, **il contatto diretto con i detenuti, rende il personale di Polizia penitenziaria un osservatore privilegiato della loro evoluzione nel corso dello sviluppo dei vari programmi trattamentali**. In base a tale principio, il contributo dei predetti operatori di polizia è essenziale nel processo di reinserimento dei detenuti in stretta collaborazione con i team educativi.

Lo stesso articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, al comma 1 secondo periodo, prevede che il Direttore dell'istituto assicura il mantenimento della sicurezza e del rispetto delle regole, avvalendosi del personale penitenziario secondo le rispettive competenze.
Il comma 2 del richiamato articolo 2, del D.P.R. 230/2000, specifica le competenze affermando che il servizio di sicurezza e custodia negli istituti penitenziari diversi dalle case mandamentali è affidato agli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria, che esercitano le loro attribuzioni in conformità delle leggi e dei regolamenti vigenti.
Questi sono in linea generale, i compiti e le funzioni affidate alla Polizia penitenziaria in materia di sicurezza penitenziaria anche se preme sottolineare che i servizi di sicurezza della penitenziaria non sono solo questi e in ogni caso devono essere sempre contestualizzati per risultare coerenti alla tipologia dell'istituto, al circuito penitenziario in cui esso è collocato, alla popolazione detenuta e alle risorse umane e strumentali disponibili, anche attraverso la preventiva determinazione dei livelli minimi e massimi di operatività del reparto di Polizia penitenziaria.

È del tutto evidente che un ambiente disordinato e non sicuro non consente la realizzazione del trattamento penitenziario e l'esercizio del diritto al recupero sociale.
L'ordine e la disciplina, infatti, sono condizioni indispensabili, perché possa essere raggiunto lo scopo che l'Ordinamento penitenziario si prefigge attraverso l'emenda del condannato.
Ed è per questo che occorre preliminarmente definire il valore giuridico assegnato dal legislatore ai due termini.
Per ordine va inteso il normale svolgimento della vita all'interno degli istituti penitenziari, nel rispetto delle norme penitenziarie.
Per disciplina si intende il rispetto di tutte le norme, volte ad assicurare l'ordine e quindi la regolarità delle quotidiane attività.
È bene evidenziare che la garanzia della sicurezza dipende solo parzialmente dal mantenimento dell'ordine e della disciplina, in quanto i due istituti risultano fondamentalmente legati ad altre attività di prevenzione e controllo.

Con riferimento al mantenimento dell'ordine e della disciplina è necessario sottolineare che il sistema legislativo penitenziario stabilisce che oltre alla sicurezza anche l'ordine e la disciplina fanno parte del trattamento penitenziario.
Viene, in buona sostanza, affermato all'articolo 2 del D.P.R. del 30 giugno 2000, n.230[1] che **l'ordine e la disciplina, quindi il rispetto delle regole, garantiscono la sicurezza[2], costituiscono il pilastro fondamentale per la realizzazione delle finalità del trattamento dei detenuti e degli internati.**
Le regole a cui si riferisce il richiamato articolo 2 sono contenute principalmente nella legge 26 luglio 1975, n.354 e nel D.P.R. del 30 giugno 2000, n.230 che in relazione ai principi prima espressi differenzia il trattamento penitenziario, strettamente inteso, con il trattamento rieducativo, per i seguenti aspetti:

1. *il trattamento penitenziario[3] - ai sensi dell'articolo 1 dell'Ordinamento penitenziario- non si propone immediate finalità rieducative, ma ha lo scopo di regolamentare la vita dei detenuti all'interno degli istituti, siano essi sottoposti alle indagini, imputati[4], definitivi e internati, a garanzia dell'ordine e della disciplina interne;*
1. *il trattamento rieducativo[5] che riguarda soltanto i condannati e gli internati ha lo scopo, invece, di promuovere il cambiamento positivo della personalità dei condannati orientandola secondo modelli comportamentali socialmente adeguati, che ne favoriscano il reinserimento sociale.*

Il trattamento rieducativo rappresenta, in definitiva, un **obbligo giuridico** per l'Amministrazione penitenziaria, che è chiamata ad assicurare, tramite tutti gli operatori del comparto, una articolata serie di offerte trattamentali, nei confronti di tutti i detenuti, secondo i canoni dell'assoluta imparzialità e senza discriminazioni in ordine a nazionalità, razza e condizioni economiche e sociali, a opinioni politiche e credenze religiose.
A seguito dell'obbligo giuridico dello Stato corrisponde nei confronti del detenuto un diritto, e non già una imposizione, di avvalersi delle opportunità rieducative previste dall'Ordinamento penitenziario.
Il detenuto può quindi liberamente rinunciarvi perché la sua volontà di non partecipare alle attività rieducative non è sanzionabile con interventi di rieducazione coatta.
Si tratta del concetto di libertà, di status e di personalità che, non a caso, ritroviamo insieme in una sentenza della Corte Costituzionale, la n. 349 del 24 giugno - 28 luglio 1993, che al riguardo, nel richiamare le sentenze degli anni precedenti, afferma: "*Chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte delle sue libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale*".
È opportuno precisare, ad ulteriore chiarimento che, in ossequio al principio costituzionale fissato dall'art. 27 comma 3 della Costituzione, a differenza del trattamento penitenziario quello rieducativo non può conoscere restrizioni di sorta.
Tuttavia, ci sono casi in cui per questioni di ordine e disciplina il trattamento penitenziario può conoscere una serie di limitazioni per motivi di sicurezza[6].

1 "…..*l'ordine e la disciplina negli istituti penitenziari garantiscono la sicurezza che costituisce condizione per la realizzazione delle finalità del trattamento dei detenuti e degli internati*".

2 La sicurezza, infatti, come abbiamo visto nelle pagine precedenti, indica il mantenimento delle condizioni necessarie per evitare situazioni di pericolo e garantire l'incolumità fisica di tutti coloro che vivono o accedono, a qualsiasi titolo, nel penitenziario. In essa vanno comprese tutte le attività e gli interventi finalizzati a prevenire ovvero a ridurre il rischio di nocumenti alle persone e/o alla struttura, nonché azioni che possono pregiudicare lo svolgimento dei compiti Istituzionali.

3 Sabilisce regole che si applicano a tutti i detenuti.

4 il trattamento penitenziario riservato ai detenuti sottoposti alle indagini preliminari e agli imputati consiste nell'offerta di interventi diretti a sostenere i loro interessi umani, culturali e professionali.

5 Art.1 della legge 26 luglio 1975 n. 354 e art.1 del Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 e art.27 comma 3 Cost.

6 ad esempio: l'applicazione dei regimi di sorveglianza particolare - *ex artt.14 bis Ordinamento penitenziario e 41 bis Ordinamento penitenziario* - a cui vanno aggiunti alcuni limiti stabiliti per la fruibilità di certi benefici penitenziari in rapporto a detenuti colpevoli di delitti di particolare gravità (*art. 4 bis Ordinamento penitenziario, art.58 quater Ordinamento penitenziario*).

Da tutto quanto premesso si ricava che ordine, disciplina, sicurezza e trattamento non sono finalità contrastanti ma obiettivi strategici coerenti e complementari.
Tale duplice compito trova espressa formulazione, nei primi articoli dell'Ordinamento penitenziario: il primo articolo dell'Ordinamento penitenziario, dedicato ai principi direttivi del trattamento penitenziario, prevede infatti che questo debba tendere alla rieducazione[7] e debba essere realizzato in istituti penitenziari in cui vige l'ordine e la disciplina[8].
Da qui discende che il concetto di ordine, disciplina e sicurezza, in ambito penitenziario, in alcuni casi si fondono in un unico obiettivo istituzionale che termina col dare alla sicurezza penitenziaria due diverse significati.

La prima accezione scaturisce dal processo rieducativo, attraverso il quale si genera sicurezza quando si ottiene il recupero sociale del detenuto, laddove non torni più a delinquere.
La seconda, riguarda i casi in cui l'amministrazione penitenziaria previene e reprime quei rischi che potrebbero essere originati dai detenuti che non rispettano le regole e non partecipano al trattamento penitenziario ovvero che con il loro comportamento compromettono l'ordine e la disciplina e quindi ostacolano coloro i quali intendono seguire l'offerta trattamentale.
L'ordine e la disciplina, quindi, non sono soltanto lo scopo ma anche il mezzo per conseguire sia la sicurezza sia gli obiettivi del trattamento rieducativo.
È ovvio che il regolare svolgersi della vita penitenziaria impone il mantenimento dell'ordine e della sicurezza che riflettono la salvaguardia degli interessi individuali dei singoli detenuti e degli operatori penitenziari, nonché l'interesse sociale all'effettiva esecuzione della sanzione e del recupero del reo attraverso un processo di responsabilizzazione.

In linea generale, esistono strumenti di ordine e disciplina, alcuni maggiormente volti agli aspetti squisitamente intramurari, altri orientati verso la protezione dell'ordine e della sicurezza pubblica, grazie ai quali l'Amministrazione penitenziaria è in grado di mantenere, nel trattamento ordinario, sia l'ordine che la sicurezza penitenziaria: le sanzioni disciplinari, i trasferimenti, i controlli, la sorveglianza, la vigilanza, le perquisizioni, etc.
Tali strumenti previsti dall'Ordinamento penitenziario, a differenza degli specifici regimi penitenziari, non derogano al trattamento ordinario, essendo diretti alla garanzia dell'ordine e della disciplina interna del penitenziario.
A tal proposito, è bene sottolineare che l'ordine, *inteso quale dimensione oggettiva di disciplina all'interno degli istituti,* e la sicurezza, *definibile come insieme delle attività volte a salvaguardare gli interessi/incolumità individuale dei singoli detenuti, di tutti coloro che a qualsiasi ragione accedono negli istituti penitenziari, oltre che l'interesse sociale all'effettiva esecuzione della pena,* sono strettamente collegati al

7 La finalità rieducativa della pena ha tutela costituzionale all'art. 27, III comma Costituzione.

8 A**rt. 1. Trattamento e rieducazione Legge 26 luglio 1975 n. 354:** Il trattamento penitenziario deve essere conforme ad umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona. Il trattamento è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a nazionalità, razza e condizioni economiche e sociali, a opinioni politiche e a credenze religiose. **Negli istituti devono essere mantenuti l'ordine e la disciplina**. Non possono essere adottate restrizioni non giustificabili con le esigenze predette o, nei confronti degli imputati, non indispensabili a fini giudiziari. I detenuti e gli internati sono chiamati o indicati con il loro nome. Il trattamento degli imputati deve essere rigorosamente informato al principio che essi non sono considerati colpevoli sino alla condanna definitiva. Nei confronti dei condannati e degli internati deve essere attuato un trattamento rieducativo che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale degli stessi. Il trattamento è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti.

processo di adeguamento del detenuto alle regole di vita e al funzionamento dell'Amministrazione penitenziaria, oltre che alla finalità rieducativa della pena e agli interessi e ai bisogni dei singoli detenuti.
Per raggiungere la simultaneità tra funzione rieducativa della pena e tutela dell'ordine e della sicurezza, è indispensabile la consapevole partecipazione di ogni detenuto al trattamento penitenziario affinché la rieducazione si traduca, in una offerta di opportunità per raggiungere un progressivo reinserimento sociale, adeguando il proprio comportamento alle regole giuridiche[9].

Con la legge 26 luglio 1975 n. 354, il legislatore italiano, aveva originariamente disegnato un sistema di trattamento dei detenuti refrattari alle regole penitenziarie, improntato unicamente sul raggruppamento di tali soggetti in appositi istituti o sezioni, al fine di attuare più agevolmente le cautele necessarie per la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza negli istituti penitenziari.
Per le note vicende afferenti l'emergenza originata dai movimenti eversivi degli anni settanta venne previsto, all'articolo 90 della legge penitenziaria, come norma di chiusura, la possibilità per il Ministro della giustizia di sospendere, in uno o più stabilimenti penitenziari, l'applicazione delle regole di trattamento e di qualsiasi altra iniziativa che potessero porsi in concreto in contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza, purché ricorressero, appunto, gravi ed eccezionali motivi di ordine e di sicurezza.
Si trattava di sospensione, totale o parziale, delle regole trattamentali consentita, per un periodo limitato, a fronteggiare situazioni eccezionali e inconsuete, pertanto, non rappresentava una risposta ordinaria, ma straordinaria, al problema dell'ordine e della sicurezza. Infatti, fu proprio la necessità di delimitare il confine tra il mantenimento delle normali esigenze di ordine e di sicurezza e le situazioni, eccezionali e straordinarie, che legittimavano il predetto intervento ministeriale che portò all' abrogazione dell'art. 90 della legge penitenziaria[10] ad opera della legge del 10 ottobre 1986 n. 663.

Alla predetta abrogazione ha fatto seguito l'introduzione dell'art. 41 bis comma 1, cui si darà successivo spazio nel corso dell'articolo.
L'articolo 41 bis comma 1, riproducendo sostanzialmente il contenuto dell'abrogata disposizione, prevede che in casi eccezionali di rivolta o di altre gravi situazioni di emergenza, il Ministro della giustizia, ha facoltà di sospendere, nell'istituto interessato o in parte di esso, l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati; tale sospensione deve essere motivata dalla necessità di ripristinare l'ordine e la sicurezza e ha la durata strettamente necessaria al conseguimento di tale fine.
Con la stessa legge n. 663/1986, è stato introdotto, agli artt. 14 bis e seguenti, il regime di sorveglianza particolare, che sarà trattato specificatamente nel successivo 6° paragrafo, come presidio di sicurezza interna, con il quale si istituisce un modello di esecuzione fondato, piuttosto che sulla differenziazione degli istituti di pena, sull'adozione di un regime esecutivo individualizzato.
A questo primo intervento novellistico, hanno fatto seguito due disposizioni sul versante relativo alla lotta alla criminalità organizzata: si tratta, da un lato, dell'art. 4 bis della legge penitenziaria – *introdotto dal decreto legge n. 152 del 13 maggio 1991 convertito in legge n. 203 del 12 luglio 1991 che ha immesso il divieto di concessione dei benefici e le procedure di accertamento della pericolosità sociale nei confronti di soggetti condannati per taluni "gravi" delitti* – e, dall'altro, del comma 2 dell'art. 41 bis dell'Ordinamento penitenziario – *introdotto dal decreto legge n. 306 del 1992 e convertito in l. 356 del 1992*- che ha affermato la possibilità, da parte del Ministro della giustizia, anche su richiesta del Ministro dell'interno, di adottare, in presenza di gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, nei confronti di detenuti per delitti di cui all'art. 4 bis dell'Ordinamento penitenziario, un provvedimento di sospensione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'Ordinamento penitenziario che siano in contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza, entrambi più volte ritoccati da successivi interventi del legislatore, da ultimo con la legge n. 94 del 15 luglio 2009.
Considerato che il legislatore non fornisce una espressa definizione di cosa si intenda per pericolosità, si è osservato in dottrina[11] che tale enunciazione si può distinguere in tre distinti concetti, che si ricavano dalla disciplina degli istituti della sorveglianza particolare, art. 14 bis dell'Ordinamento penitenziario, e del regime detentivo speciale, art. 41 bis dell'Ordinamento penitenziario, oltre che dall'articolo 32 del Regolamento di esecuzione della stessa legge.

Da ciò è possibile definire la pericolosità penitenziaria[12] come incapacità del detenuto di rispettare le regole contenute nella legge penitenziaria, finalizzate alla pacifica convivenza e ad evitare minacce della sicurezza interna agli istituti penitenziari.
Da quanto sinora illustrato si ricava che la sicurezza, pur non costituendo la finalità del processo di esecuzione penale, ne è senz'altro la condizione e, per tale ragione, i processi di conoscenza del detenuto[13] ne costituiscono il fondamento, alla stessa stregua delle finalità di recupero sociale.

Il diritto al miglioramento della qualità della vita detentiva è connesso al dovere di mantenere la sicurezza penitenziaria ed entrambi costituiscono una priorità che richiede, a fronte di problematiche complesse, l'azione congiunta e coordinata di tutte le figure professionali penitenziarie, nell'ambito delle rispettive competenze e responsabilità, nonché la promozione di coerenti interrelazioni tra i dispositivi di prevenzione e il mandato istituzionale affidato all' Amministrazione penitenziaria.

9 Si tratta di una collaborazione da perseguire, in primo luogo, attraverso uno spontaneo processo di "*responsabilizzazione sociale*" del detenuto e, solo secondariamente, con l'adozione di misure repressive.

10 O. Longo, Regimi carcerari tra prevenzione sociale e protezione individuale, in **www.altalex.com,** del 25/09/2014.

11 P. Troncone, Manuale di diritto penitenziario, Giappichelli, Torino, 2006.

12 *Detenuto pericoloso*: un detenuto deve considerarsi pericoloso quando il suo comportamento, tenuto conto della natura del delitto di cui si è reso colpevole e del modo in cui l'ha commesso, costituisce una minaccia per la sicurezza dell'istituto in quanto il suo comportamento rischia di turbare l'ordine e la disciplina. Sono detenuti che, a causa della gravità dei loro delitti, o del loro comportamento con i detenuti, o per le loro evasioni o tentativi di evasione o per la propria violenza, rappresentano un notevole rischio anche per gli altri detenuti e per le persone in genere.

13 La storia biografica del detenuto, la conoscenza che di esso si può avere attraverso lo studio della personalità e del suo comportamento intramurale, anche con riferimento alle verifiche trattamentali, sviluppano, su un piano di reciprocità rispetto alle esigenze delle condizioni di sicurezza, l'obiettivo primario dell'esecuzione penale del recupero sociale.

Infatti, ferma restando l'esclusiva competenza della Polizia penitenziaria in materia di servizi di sicurezza[14], intesa quale condizione preliminare per la realizzazione delle finalità del trattamento, la sicurezza intesa come esigenza di garantire all'interno degli istituti l'ordine e la disciplina, attraverso il rispetto delle regole, affidato in via esclusiva alla responsabilità della Polizia penitenziaria.

Il compito della Polizia penitenziaria, quindi, non si limita in definitiva ad una funzione meramente custodiale dovendo tale Forza di Polizia assolvere, per mandato istituzionale, all'assiduo e costruttivo impegno di "*mantenere nelle migliori condizioni*" i soggetti privati della libertà personale e assegnati ai vari istituti di pena.
Mantenimento nelle migliori condizioni che non può prescindere dal rispetto delle regole, dall'ordine e dalla disciplina a garanzia della sicurezza e quindi non solo della "*sicurezza da*" potenziali intrusioni nell'ambito di sfere individuali di libertà, che in carcere devono essere garantiti e mantenuti anche per il raggiungimento del fine rieducativo della pena, ma anche della "*sicurezza di*" poter esprimere in pieno la propria personalità, attraverso il patrimonio costituzionale dei diritti che sono garantiti anche nei confronti dei soggetti privati dalla libertà personale.

Una sicurezza che viene salvaguardata non solo attraverso i servizi di prevenzione della vigilanza e sorveglianza, quali tipiche attività di polizia di sicurezza (*il controllo dei detenuti, i circuiti penitenziari, l'accertamento numerico, la battitura delle inferriate e le perquisizioni, la gestione dei movimenti dei detenuti, il controllo degli ingressi e delle uscite di chiunque accede in Istituto, la vigilanza esterna del perimetro dei penitenziari, regime penitenziario e regime disciplinari, ecc.*), ma pure per mezzo dei servizi di repressione tipici della polizia giudiziaria per mezzo del nucleo investigativo centrale[15], dei nuclei regionali[16] e dei comandi dei reparti[17].
A tal proposito è utile ricordare che non sempre l'assenza di regole di sicurezza si traduce in spazi di libertà per i detenuti; a volte può tradursi in spazi di oppressione a danno dei detenuti più deboli.
Ed è proprio grazie **alla conoscenza della persona detenuta, all'analisi dei dati e delle situazioni, all'interscambio di informazioni con le altre Forze di Polizia, unitamente ad un'idonea formazione professionale ma, soprattutto, alla capacità della Polizia penitenziaria di coniugare il rigore della pena con l'umanità della stessa e il rispetto della dignità umana, che le misure di prevenzione trattate mettono a riparo da una serie di pericoli che possano compromettere la sicurezza interna ed esterna agli istituti penitenziari**.
In questa prospettiva, speciale importanza assume il ruolo della Polizia penitenziaria che, grazie ad una formazione multidisciplinare, ha sviluppato le competenze necessarie alla delicatissima doppia funzione di controllori e di osservatori di prima prossimità e di recupero sociale.

In sintesi, controllo e gestione della popolazione detenuta rappresentano attività istituzionali attraverso le quali la Polizia penitenziaria assicura, come presidio di polizia, il mantenimento della sicurezza all'interno degli istituti penitenziari, indispensabile affinché l'esecuzione della pena sia effettiva e tenda alla finalità rieducativa propriamente riconosciuta dalla Costituzione, concorrendo così con le altre FF.OO. a salvaguardare la pubblica sicurezza.
Il carcere è società e la Polizia penitenziaria è la forza dell'ordine che ha il compito di assicurarne la sicurezza, nell'interesse dei singoli e dell'intera comunità, partecipando a pieno titolo al mantenimento della sicurezza pubblica, "*reale*" e "*percepita*". ©

14 Articolo 2 comma 2 del Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230.

15 Servizio Centrale di Polizia Giudiziaria (N.I.C.) che svolge, in via continuativa e prioritaria, le funzioni di polizia giudiziaria, alle dipendenze funzionali e sotto la direzione dell'Autorità giudiziaria, per fatti di reato commessi in ambito penitenziario o, comunque, direttamente collegati ad esso. L'attività di indagine, di iniziativa o su delega dell'Autorità giudiziaria, per fatti di reato commessi, in tutto o in parte, in ambito penitenziario o comunque direttamente connessi all'ambito penitenziario, è svolta nelle ipotesi di delitti di criminalità organizzata nazionale e internazionale, di terrorismo interno o internazionale ovvero di eversione dell'ordine costituzionale, indagini per fatti che riguardano più istituti penitenziari ovvero interessano ambiti territoriali eccedenti la regione in cui è situato l'istituto, indagini di speciale complessità che richiedono necessariamente l'impiego del N.I.C.

16 Articolazioni territoriali dipendenti dal N.I.C. che si occupano delle medesime materie ma in ambito regionale.

17 Struttura che oltre alle attività ordinarie di polizia giudiziaria è di supporto ai nuclei regionali.