



Istituti penitenziari

promozione della sicurezza nelle sezioni detentive

Un'analisi degli aspetti peculiari del contesto carcerario in relazione all'applicazione dei precetti previsti dalla normativa di sicurezza negli ambienti di lavoro

di **Settimio Monetini**

Dirigente Amministrazione penitenziaria*



Gli istituti penitenziari, in quanto luogo di lavoro del personale dell'Amministrazione penitenziaria e dei detenuti, sono sottoposti alla regolamentazione generale prevista in materia di prevenzione degli infortuni, igiene negli ambienti e degli alimenti, gestione della sicurezza (decreto legislativo 81/2008). Infatti, l'ordinamento giuridico prevede anche nelle amministrazioni pubbliche gli adempimenti a carico del datore di lavoro, titolare (*iure proprio*) della posizione di sicurezza in materia di infortuni sul lavoro. Per qualificare in termini di efficacia le iniziative conseguenti a tale previsioni normative nel contesto penitenziario, potrebbe risultare utile sollecitare la riflessione su alcune delle peculiarità e complessità di tale contesto.

La complessità nel contesto penitenziario

Si evidenzia innanzitutto che nel contesto penitenziario sono presenti, in quanto forzatamente e permanentemente ospitate, persone private della libertà, solo alcune delle quali prestano attività lavorativa per conto dell'amministrazione penitenziaria. Acquista particolare rilievo l'esa-

Gli istituti penitenziari presentano profili di particolare complessità nel dare attuazione al D.Lgs. n. 81/08. La presenza di una eterogenea compagine di operatori penitenziari, sanitari e di altre amministrazioni, di detenuti, lavoratori o non lavoratori, sottoposti comunque ad un particolare regime, e la previsione di un particolare organismo (VISAG) per l'applicazione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro, sono indicatori di tale particolare realtà.

* Il presente contributo è frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non ha carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.





me dei profili di subalterità dei detenuti, lavoratori o non lavoratori, rispetto agli ordini, prescrizioni e comandi legittimamente impartiti dall'Amministrazione penitenziaria ai sensi della legge 26 luglio 1975, n. 354, "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", ad es., per il mantenimento dell'ordine e della disciplina (art. 1), per effettuare le previste perquisizioni personali (art. 34) o in occasione dell'impiego legittimo della forza fisica o della coercizione fisica (art. 41). Analoghe previsioni sono contenute nel d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, "Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà", ad es. agli artt. 2 o 77; quest'ulti-

mo identifica alcuni comportamenti dei detenuti sanzionabili disciplinarmente che possono avere diretta incidenza sulla sicurezza dei luoghi di lavoro e dei lavoratori, sia degli altri detenuti lavoratori che del personale dell'Amministrazione penitenziaria. L'ordinamento penitenziario sancisce, peraltro, che il lavoro dei detenuti non ha carattere affittivo ed è remunerato, che "l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera..." (art. 20) e che i detenuti hanno diritto alla informazione sui diritti e doveri (art. 32). Quale ulteriore indice della complessità del contesto penitenziario, si evidenzia che nelle sezioni detentive degli istituti penitenziari è presente ed opera vario personale appartenente all'Am-





ministrazione penitenziaria, Polizia penitenziaria e personale amministrativo, compreso quello assunto con rapporto di lavoro autonomo (co.co.co), ma anche personale dell'Amministrazione sanitaria (ASL) chiamato ad erogare assistenza ai detenuti, personale docente del Ministero della pubblica istruzione o quello autorizzato ad erogare formazione professionale, personale religioso (cappellani, ministri del culto), oltre ai volontari (art. 78 l. 354/75). Negli istituti penitenziari fanno quotidianamente ingresso anche operatori ulteriori per l'espletamento del loro mandato (ad es.: avvocati, magistrati, altre forze dell'ordine, periti, ecc.). In alcune sezioni per detenute, possono essere ospitati per lungo tempo anche soggetti "non detenuti", cioè i figli delle detenute sino all'età di 3 o 6 anni. Fanno ingresso in istituto anche i familiari dei detenuti per effettuare i colloqui visivi.

In considerazione della diffusa consapevolezza della specificità del contesto penitenziario, è stata affermata la competenza esclusiva a svolgere le funzioni di vigilanza sull'applicazione della normativa in materia di sicurezza e salute negli ambienti di lavoro dell'amministrazione della giustizia, per i lavoratori, inclusi i detenuti che prestano attività lavorativa per l'Amministrazione penitenziaria (art. 23 D.Lgs. 626/1994 e art. 13 D.Lgs. 81/2008) del V.I.S.A.G., Servizio di vigilanza sull'igiene e sicurezza dell'Amministrazione della Giustizia, istituito presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria. Per contro, non è affermata alcuna competenza in tale ambito dell'Amministrazione sanitaria locale o dell'Ispettorato del lavoro. Operativamente, presso i Provveditorati Regionali dell'Amministrazione

penitenziaria sono stati istituiti i nuclei territoriali per lo svolgimento del servizio di vigilanza ed igiene e sicurezza, con competenza sulle strutture giudiziarie e penitenziarie.

Le posizioni di garanzia

Il direttore dell'istituto penitenziario, come previsto dal decreto del Ministro della Giustizia 18 aprile 1996, è titolare della posizione di garanzia in riferimento al dovere di sicurezza degli istituti penitenziari, assumendo egli la qualifica di datore di lavoro. La Cassazione penale (IV sezione, sentenza 18.2.2013, n. 6694) ha ribadito che l'osservanza della normativa antinfortunistica deve essere pretesa, al pari di quanto richiesto all'imprenditore privato, anche a chi, in seno alla pubblica amministrazione, ricopra un ruolo di responsabilità del tutto simile a quello dell'imprenditore privato ed al quale si debba riconoscere una posizione di garanzia nei confronti del lavoratore. Tale rispetto della normativa, anzi, deve pretendersi in misura maggiore in strutture, come quelle carcerarie, dove i destinatari della tutela sono i detenuti, ossia soggetti che "in ragione della propria condizione di grave subalternità e di soggezione derivante dalla carcerazione" non godono di alcuna tutela, se non quella che deve esser loro garantita da chi dirige la struttura.

La definizione delle "particolari esigenze connesse al servizio espletato" di cui all'art. 3 del D.Lgs. 81/2008 è stata realizzata con il decreto del Ministro della Giustizia n. 338 del 1997 *che impone "direttive che attengono a specifiche ed irrinunciabili esigenze di sicurezza della struttura carceraria e di quanti la frequentano, che non possono essere, né sono, dalle disposizioni vigenti, ritenute in competizione con le norme prevenzionali generali"*.

Emerge con particolare rilievo un ruolo specifico della popolazione detenuta nelle procedure per far fronte ad evenienze critiche, come le operazioni di soccorso per incidente o calamità, o anche nella prevenzione o nella gestione degli infortuni. Si osserva innanzitutto che:

- tutte le sezioni detentive risultano qualificabili come "contesto di lavoro" (per il personale dell'Amministrazione e per i detenuti che vi prestano attività lavorativa);
- in caso di eventi, anche "individuali" o "personali", assume rilievo la inevitabile convi-



- venza o compresenza, tra più detenuti e tra personale (di vigilanza, ma non solo) e detenuti;
- c) i detenuti (lavoranti o meno) sono tenuti all'obbedienza, svolgendo un ruolo caratterizzato istituzionalmente dalla subalternità e dalla soggezione, degli ordini impartiti dal personale dell'Amministrazione, ma rivestono, nel contempo, i plurimi ruoli di sottoposti agli ordini per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, sottoposti agli ordini impartiti dal "datore di lavoro" per la sicurezza sul lavoro, risultando, di fatto, pure sottoposti alla coatta convivenza con altri detenuti (lavoratori o meno), non sempre "collaboranti";
- d) i detenuti sono affidati, pur se a titolo diverso i lavoranti dai non lavoranti, all'Amministrazione penitenziaria e nei confronti di tutti loro la stessa Amministrazione svolge un ruolo di "garanzia".

Pertanto, i detenuti, se informati ed addestrati perché mantengano in occasione di evenienze critiche un comportamento il più adeguato possibile, possono contribuire non solo a che la Polizia penitenziaria gestisca le situazioni che investono profili di ordine pubblico o di mantenimento della sicurezza (intesa come situazione adeguata alla prevenzione dei comportamenti criminosi), ma anche a limitare i danni, a favorire i soccorsi, a prevenire il verificarsi di ulteriori episodi critici per la salute o l'incolumità¹. Ogni episodio critico in ambito penitenziario è quindi gestito nell'interazione tra persone, in una sinergia tra ruoli e competenze che può anche travalicare i ruoli istituzionali. La sicurezza in ogni ambiente detentivo, nel contempo luogo di lavoro e luogo di vita quotidiana, individuale e collettivo, è connessa indissolubilmente a variabili oggettive e soggettive, tecnologiche e compor-

tamentali, formali ed informali. La stessa sicurezza sanitaria nel contesto detentivo è spesso connessa alla sicurezza intesa come ordine pubblico; così, gli episodi quali gli incidenti o le catastrofi, vanno gestiti nelle sezioni detentive sia sotto il profilo umanitario e sanitario che di polizia (amministrativa o giudiziaria).

La sicurezza in ogni ambiente detentivo - nel contempo luogo di lavoro e luogo di vita quotidiana, individuale e collettivo - è connessa indissolubilmente a variabili oggettive e soggettive, tecnologiche e comportamentali, formali ed informali. Nelle sezioni detentive va pertanto esaminata con grande attenzione la connessione tra i rischi tradizionali ed il rischio "comportamentale".

A testimonianza dell'inevitabile sovrapporsi nella gestione dei detenuti dei profili di sicurezza quale mantenimento dell'ordine pubblico o prevenzione dei reati e sicurezza quale mantenimento delle condizioni igieniche e sanitarie o della tutela dell'incolumità delle persone, si rammenta il divieto apposto dal Ministro della giustizia a che i detenuti facciano parte del servizio di prevenzione e protezione, che sarà svolto, quindi, dal solo personale dipendente; i detenuti, parimenti, non possono essere designati, pur se lavoranti, quali rappresentanti per la sicurezza (art. 7 D.M. 29 agosto 1997, n. 338). Si ritiene che il coinvolgimento dei detenuti nelle procedure di prevenzione del rischio può utilmente essere comunque previsto in alcuni contesti; su questo, si evidenziano appresso alcuni specifici. Infatti, nel contesto detentivo sono altamente presenti fattori di rischio connessi alla

¹ L'esperienza della Regione Toscana è descritta sul sito: www.regione.toscana.it/salute/salute-in-carcere/index.html; tale Regione ha assunto (con d.G.R. n. 41 del 30 maggio 2011), per il biennio 2011 – 2012) alcune iniziative per la formazione dei lavoratori nel contesto penitenziario della sanità (ASL), dell'Amministrazione penitenziaria e dei detenuti. I moduli formativi riguardano tra l'altro: tecniche di rianimazione cardio respiratorie ed emergenze cardiache; gestione del rischio chimico biologico e fisico nell'ambiente; rischio suicidario; rischio clinico (identificazione e prevenzione degli errori e degli eventi avversi); rischio alimentare (per i detenuti addetti al trattamento degli alimenti). Tra le potenziali criticità che emergono da questa o da altre esperienze in ambito nazionale, emerge quella del raccordo, in ambito penitenziario, tra le competenze e gli oneri distintamente attribuiti dall'ordinamento all'Amministrazione penitenziaria e/o all'Amministrazione sanitaria.



sottovalutazione o non conoscenza del pericolo, all'utilizzo di sostanze o oggetti pericolosi, all'adozione di prassi ed organizzazione del lavoro senza adeguata consapevolezza dei connessi profili di sicurezza e, in particolare, alla sistematica sottovalutazione dell'importanza delle relazioni sociali nella gestione del rischio.

Il rischio comportamentale

Nelle sezioni detentive va esaminata con grande attenzione la connessione tra i rischi tradizionali (ad es.: chimici, biologici...) ed il rischio "comportamentale". Le recenti normative europee e nazionali sulla salute e sicurezza dei luoghi di lavoro sostengono la necessità di interventi multidisciplinari giustificando un'esplicita valutazione dei rischi psicosociali; occorre individuare tali fattori e valutarli secondo criteri che rendano possibile stabilire le ragionevoli probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno e, dunque, di evidenziare e predisporre possibili misure di prevenzione e protezione. Sono auspicabili, per prevenire tale rischio, coinvolgendo in taluni casi anche i detenuti:

- i servizi di informazione, la comunicazione e la formazione per la sicurezza;
- la valutazione dei rischi psicosociali, ordinariamente connessi al clima organizzativo, alle

motivazioni, alla percezione del rischio, alla identificazione dei pericoli, allo sviluppo di stili di vita salutari, ai *social skills*, all'attuazione di dispositivi volti a garantire la salute nei luoghi di lavoro.

Rimane comunque centrale il coinvolgimento del personale che presta la propria opera con i detenuti nella valutazione del rischio e nella definizione delle azioni di miglioramento, atteso che i molteplici profili connessi al mantenimento della sicurezza sono apprezzabili compiutamente da chi direttamente opera nello specifico contesto, attesa la grande variabilità, peraltro, da una sezione o da un istituto all'altro.

Prevenzione dei rischi specifici

Non c'è dubbio che una valutazione realistica delle valutazioni dei pericoli e dei rischi, comporta, in ambito penitenziario, una conoscenza approfondita delle caratteristiche del grado di sovraffollamento delle sezioni detentive, delle condizioni igieniche in tali sezioni², del grado di aderenza dei detenuti alle regole imposte, della cultura della prevenzione che hanno i detenuti, del grado di interferenza potenziale tra i profili di sicurezza (ordine pubblico e incolumità o pre-

² Un esempio della regolamentazione della gestione nel particolare contesto detentivo di un rischio, quello "biologico", si ha nell'Intesa tra Governo, Regioni e PP.AA. del 20 dicembre 2012; pertanto, quando avviene la notifica di un caso di un detenuto affetto da TBC vanno monitorati coloro che hanno avuto contatti stretti, prolungati ed in ambienti confinati, come ad esempio i "soggetti reclusi in istituti penitenziari" ed in particolare i reclusi che hanno condiviso la stessa camera detentiva. Ai sensi dell'art. 3, comma 4, del d. lgs. 81/2008, vanno attivate le procedure per il controllo dell'infezione tubercolare, incluso l'uso di dispositivi di protezione individuali (DPI) e le misure di contenimento del rischio.



venzione degli infortuni) nelle specifiche sezioni detentive, del clima sociale registrato nelle sezioni detentive (ad es.: rivalità tra gruppi di detenuti o tra detenuti e personale; eventuale ordini contraddittori impartiti ai detenuti...).

Valutazione del rischio interferenze

Il rischio da interferenze, in materia di sicurezza sul lavoro, è rappresentato dall'insieme dei pericoli per la salute e l'incolumità dei lavoratori determinati ad esempio dallo svolgimento di più attività in concomitanza. I diversi soggetti che operano nello stesso contesto dovrebbero cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro e dovrebbero coordinare gli interventi. Nel caso del contesto detentivo, può essere valutata l'interferenza tra l'attività lavorativa del personale e quella dei detenuti lavoratori o quella tra il personale e la collettività dei detenuti presenti, i quali, sia individualmente sia come gruppi, possono risultare portatori di valori, abitudini, interessi divergenti.

Gestione delle emergenze

Gli operatori penitenziari e gli stessi detenuti, pur se posti di fronte a situazioni che non possono essere, di norma, previste nei dettagli da alcun manuale, devono garantire un livello di sicurezza applicando il criterio generale di prevenzione e di tutela, impedendo, ad esempio che situazioni di eccezionalità favoriscano comportamenti non adeguati. In questo senso è necessario individuare un metodo che garantisca il mantenimento dei limiti, la condotta delle operazioni, la consapevolezza e la percezione del rischio. In tali contesti, caratterizzati dalla dinamicità dell'interregire di fattori fisici ed ambientali ma anche dall'alta imprevedibilità comportamentale, in primo luogo, occorre individuare un sistema di responsabilità e di funzioni legato all'organizzazione ed allo svolgimento delle attività e successivamente alla valutazione del rischio, alla individuazione delle misure di prevenzione e protezione degli operatori ed, infine, alla regolamentazione delle attività di monitoraggio, osservazione, documentazione. La prevenzione dell'emergenza, richiede anche di promuovere ed implementare prassi professionali organizzate in funzione di modelli di qualità e di verifica dei risultati.

Le particolari esigenze dell'ambiente detentivo

Nel D.M. 29 agosto 1997, n. 338 (*“Regolamento recante individuazione delle particolari esigenze delle strutture giudiziarie e penitenziarie ai fini delle norme contenute nel decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 e successive modificazioni ed integrazioni”*), sono identificati i seguenti pericoli:

- fuga;
- aggressione;
- attentati alla incolumità del personale di vigilanza e dei detenuti;
- sabotaggi di sistemi, apparecchiature ed impianti;
- atti auto ed eteroaggressivi, di autolesionismo o di autosoppressione.

L'art. 32 del D.M. cit. prevede che le norme (attualmente contenute essenzialmente nel D.Lgs. 81/2008) *“sono applicate nel rispetto delle specifiche esigenze strutturali ed organizzative preordinate ad evitare pericoli di fuga, aggressioni, anche al fine della liberazione di persone detenute o internate, attentati all'incolumità del personale o dei detenuti o internati, sabotaggi di sistemi di apparecchiature ed impianti, pericoli di auto od etero aggressività, autolesionismo o autosoppressione, nonché il conferimento di posizioni di preminenza ad alcuni detenuti od internati, per mantenere l'ordine e la disciplina”*. Sono previsti piani di evacuazione per l'accompagnamento all'aperto dei detenuti, predisposti dalle direzioni degli istituti qualora si verificano eventi calamitosi.

Nel dare attuazione a tali vincolanti direttive amministrative, si ritiene debba anche valutarsi come:

- a) quasi sempre le risorse di personale e tecnologiche disponibili al momento del manifestarsi degli eventi critici risultano scarse o insufficienti;
- b) non risulta ragionevole ritenere tutti i detenuti collaborativi o non collaborativi, atteso che nel primo caso si ampliano le possibilità che siano attuati da parte di alcuni detenuti comportamenti criminosi; nel secondo caso occorrerebbe attivare qualificate e numerose risorse umane che quasi mai risulteranno concretamente disponibili al presentarsi degli eventi critici.

Potrebbe risultare, quindi, opportuno pianifica-



re interventi di “reazione” agli eventi critici che considerino una “risorsa” il comportamento dei detenuti non direttamente coinvolti negli eventi stessi, soprattutto se tale comportamento sarà il meno possibile frutto dell’iniziativa personale, ma dell’addestramento e delle istruzioni ricevute dall’Amministrazione Penitenziaria prima del manifestarsi degli eventi.

Questo, non svilirà l’importanza degli ordini/istruzioni fornite ai detenuti in occasione del verificarsi dell’evento, ma, anzi, potrebbe creare le premesse perché parte dei detenuti collabori attivamente col personale, il quale così potrà dedicare maggiore attenzione ai soli detenuti non collaborativi o ai detenuti o al personale coinvolti direttamente nell’evento. Si può ipotizzare, insomma, che, in tali evenienze, se il personale dell’Amministrazione gestisce detenuti informati, addestrati e motivati, aumenterà l’aderenza alle direttive o agli ordini impartiti e quindi aumenterà la probabilità che gli eventi procurino danni limitati.

L’obbligo di formazione

I lavoratori hanno diritto all’informazione (art. 36 D.Lgs. 81/2008) ed alla formazione (art. 37 D.Lgs. 81/2008) sui rischi per la sicurezza e salute presenti sui luoghi di lavoro. Negli istituti penitenziari la formazione andrà programmata sia tenendo conto degli aspetti generali che possono emergere in qualsiasi contesto lavorativo, sia di quelli assai peculiari che emergono nello specifico contesto. In tutti i contesti lavorativi, quindi anche negli istituti penitenziari, emerge che il rischio può discendere da lacune culturali o di comunicazione tra i lavoratori o tra i lavoratori e gli utenti (personale e detenuti) e da errate abitudini (del personale e dei detenuti), da regole formali o informali (adottate dal personale e dai detenuti), da modalità di interazione tra le parti (tra detenuti e detenuti; tra il personale e detenuti; tra personale e personale), che in una visione sistemica costituiscono il presupposto per aumentare/diminuire le condizioni di rischio. Eliminare i comportamenti e le abitudini pericolose che da tempo si sono strutturate come “normali” costituisce una specifica difficoltà della formazione, in quanto tali comportamenti ed abitudini sono l’espressione di valori e di una cultura consolidata nel tempo. La formazione deve, invece, aumentare la capacità di comunicazione,

contrastare interessi, abitudini, difese, modelli culturali. I costrutti culturali di ogni soggetto (personale e detenuti) inserito in un contesto lavorativo, sono modificabili solo con l’elaborazione consapevole ed intenzionale del confronto. La formazione potrebbe portare sia all’acquisizione di abilità, capacità e competenze, sia alla costruzione e modificazione di atteggiamenti, dinamiche psichiche e sociali condivise e comprese, attraverso processi maturativi fondati sull’esplorazione, sulla ricerca o sull’analisi. Tale impostazione risulta coerente con l’importante e chiara previsione contenuta nell’art. 20 del D.Lgs. 81/2008, secondo la quale ogni lavoratore ha l’obbligo di prendersi cura della propria salute e sicurezza e delle altre persone presenti sul luogo di lavoro, sulle quali ricadono gli effetti delle sue azioni od omissioni, conformemente alla sua formazione, alle istruzioni ed ai mezzi forniti dal datore di lavoro.

Valorizzazione delle buone prassi

Le buone prassi sono soluzioni identificate come efficaci per affrontare i rischi per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro; possono consistere in “guide” sui comportamenti da seguire o in studi su casi ritenuti meritevoli. Una buona prassi deve consistere in fasi e metodi da adottare in un luogo di lavoro o all’interno dell’organizzazione, favorendo la prevenzione dei rischi, essere efficace ed eticamente sostenibile, essere conforme alla legislazione vigente. Per questo, l’esistenza della specifica normativa penitenziaria rende non automaticamente trasferibili le buone prassi adottate in contesti lavorativi diversi e spinge a contemplare l’effettiva partecipazione di tutte le parti coinvolte.

Costituiscono esempi di buone prassi in materia di prevenzione degli infortuni:

- gli orientamenti e le linee guida delle autorità di vigilanza, ispezione o controllo;
- gli esempi di studi di caso (concreto e reale) per prevenire i rischi sui luoghi di lavoro;
- le informazioni sui prodotti (ad esempio: sulle bombolette di gas o sui materassi affidati ai detenuti, sui supporti ed attrezzature per effettuare ispezioni corporali...);
- le liste di controllo (per esempio, per le attività ricorrenti sui luoghi di lavoro che si prestano più di altre ad essere realizzate con superficialità).