

Protocollo n. 501/U-FP 2013

Roma, 25 Novembre 2013

All'Ufficio di Gabinetto
del Ministro della Giustizia
Prof. Mauro Palma

E p.c.
Al Ministro della Giustizia
On.le Anna Maria Cancellieri
R o m a

LE PROPOSTE DELLA FP CGIL SUL SISTEMA PENITENZIARIO

Il nostro sistema penitenziario è in grado di sopportare un tasso di detenzione di 75 unità per 100.000 abitanti, e di 35 unità su 100.000 circa in esecuzione penale esterna o in comunità. Tassi di incarcerazione da paese scandinavo, ma con la presunzione di surrogare un *welfare* avanzato con le sole opportunità offerte da un ordinamento penitenziario modellato su una devianza criminale prodotta in situazioni di marginalità sociale.

I governi che si sono fin qui succeduti hanno preteso di portare il tasso di detenzione a 150 posti per 100.000 abitanti profittando della parziale attuazione del famoso “piano carceri”, per una capacità ricettiva massima di 80.000 ristretti e aumentare prudentemente, di qualche frazione, le misure sanzionatorie alternative esterne, purché siano previste nei confronti di autori di reati occasionali, di scarso allarme sociale o mediatico, assicurando che un seconda opportunità non verrebbe tollerata.

I Paesi europei nostri omologhi affrontano anch'essi una prospettiva di crescita della dimensione penale che poggia su un'area detentiva con tassi intorno alle 100 unità per 100.000 abitanti, come in Francia e in Germania, o alle 160 unità nel Regno Unito ed in Spagna, ma con tassi di esecuzione penale esterna rispettivamente di 370 in Francia, 585 nel Regno Unito e 120 in Spagna.

Il trend di aumento dei livelli di carcerazione in Italia, guardando alla loro crescita negli ultimi 10 anni, pur con la parentesi degli effetti prodotti dall'indulto del 2006 e delle misure recentemente introdotte dal ministro Severino prima e da Lei dopo, confermano quanto da noi sempre sostenuto. In questo periodo di tempo i detenuti sono cresciuti complessivamente del 24%. Sopra questa percentuale si collocano gli imputati in custodia cautelare con un aumento del 35%; gli stranieri, aumentati del 48%; gli internati, prevalentemente malati psichiatrici, cresciuti del 26%. Poco sotto la media percentuale i condannati definitivi cresciuti del 21%; le donne detenute (con prevalenza

assoluta di straniere) col 21% di aumento; i detenuti tossicodipendenti con ancora il 18% in più rispetto al 2001.

Gli stranieri in custodia cautelare sono in proporzione maggiore alla media corrispondente, mentre la percentuale di ingressi in carcere di stranieri è nettamente superiore a quella degli stranieri presenti; i tossicodipendenti in custodia cautelare, per reati a basso profilo criminale, prevalgono sui condannati; mentre l'esecuzione penale in carcere dei tossicodipendenti autori di reato cresce di più delle misure penali terapeutiche.

Una prima evidenza, è l'alto tasso di detenuti in custodia cautelare che indica una qualche meccanicità della misura carceraria, al di là delle esigenze proprie dell'indagine e del procedimento. Una conferma del ricorso alla custodia pre-cautelare e cautelare si riscontra nei dati dei periodi di detenzione brevissime e brevi, che raggiungono circa un terzo delle incarcerazioni annue.

Circa un quarto dei detenuti hanno problemi di tossicodipendenza ed in gran parte tale condizione è il motivo dei loro reati, prevalentemente di piccolo spaccio di droghe.

Occorre ridare un equilibrio al sistema sanzionatorio, potenziando il sistema delle misure alternative alla reclusione per sostanziare una legislazione basata sul senso di umanità e la vocazione al recupero dei condannati. Perché la certezza della pena si concretizza anche nella condizione fissata dalla Costituzione, cioè che tenda effettivamente alla rieducazione, offrendo opportunità concrete di reintegrazione sociale.

Una legislazione che è stata paralizzata negli ultimi anni dai vincoli e dalle preclusioni introdotte con la legge *ex-Cirielli* a sfavore dei recidivi, dai vari pacchetti sicurezza dei governi del centrodestra, che hanno eliminato la sospensione dell'esecuzione delle pene fino alla valutazione della magistratura di sorveglianza, circa l'applicabilità di una misura non detentiva, e dalla stessa normativa sulle tossicodipendenze, laddove ha reso più difficile e complesso l'accertamento della condizione di tossicomania.

Diventa quindi essenziale, prevedere nuove misure, specificamente supportate da progetti professionalmente strutturati, che compendino attività di giustizia riparativa, ovvero programmi di inserimento lavorativo, di istruzione e formazione, attività sociali, alle quali concorrano l'Amministrazione penitenziaria (anche con le risorse finanziarie della Cassa delle ammende) e le reti dei servizi sociali territoriali.

L'istituto della sospensione del procedimento con la messa alla prova dell'imputato, ad esempio, che proponiamo ormai da anni proprio per la sua positiva sperimentazione nel settore minorile, può risultare efficace al contrasto dei moderni fenomeni di cosiddetto bullismo giovanile, di micro-violenza urbana o da stadio, prevenendo la loro evoluzione verso manifestazioni criminali più pericolose o l'inserimento nei circuiti di illegalità di maggior allarme sociale.

Una realistica revisione dei codici, accompagnata da un potenziamento delle misure alternative potrebbe portare ad una riduzione del tasso di carcerazione di almeno altri 20 punti, cioè 13/15.000 detenuti in meno per essere, così, almeno alla soglia minima dello standard europeo. Nel complesso i possibili interventi normativi e di sistema potrebbero avere l'obiettivo di ridurre di 30/35.000 unità una popolazione detenuta forse proiettata verso gli 80.000 ristretti, ma più realisticamente verso una dimensione ancora maggiore.

Ci assisteremmo, con interventi di medio periodo in questa prospettiva, su tassi di detenzione inferiori a 100 unità su 100.000 abitanti, come appunto in Francia o Germania. Il sistema penitenziario, peraltro, va ristrutturato già ora sul versante organizzativo e gestionale.

Il bilancio dell'amministrazione penitenziaria, al netto della spesa per il personale, negli ultimi 10 anni è stato ridotto del 25% in termini nominali e del 50% in valori reali;

ulteriori tagli sono stati da ultimo anche con la legge di stabilità 2014, che porteranno i valori reali ad un terzo del *budget* del 2001.

Le strutture penitenziarie, cadenti e già esposte con pesanti debiti verso i fornitori di beni e servizi essenziali, rischiano il collasso, i fondi per acqua, luce, gas e riscaldamento sono un terzo di quelli necessari.

L'approvvigionamento del carburante per i veicoli in uso alla Polizia Penitenziaria che trasportano i detenuti alle aule di giustizia o li trasferiscono dagli istituti che scoppiano per il sovraffollamento verso quelli che hanno ancora qualche posto disponibile, hanno sempre più difficoltà a trovare i fondi necessari al pagamento del combustibile e a evitare il blocco delle forniture da parte dei gestori.

Sul tema, ovvero sul servizio delle traduzioni disposte per motivi di giustizia, andrebbero quanto meno indagate le ragioni che hanno di fatto impedito all'amministrazione di utilizzare al meglio il sistema di video conferenze di cui pure sono dotate diverse strutture. Un apparato costato tanti soldi pubblici, e che tuttavia ha trovato nel corso degli anni un impegno davvero limitato, se confrontato con quello richiesto al servizio assicurato su strada, il quale peraltro oltre a sottrarre ulteriore personale agli istituti di pena, realizza costi divenuti nel tempo quasi insostenibili.

Agli agenti di Polizia penitenziaria, tornati loro malgrado ad espletare turni di lavoro prolungati e massacranti per garantire la funzionalità delle carceri e dei servizi connessi, continuano a non essere interamente corrisposti neanche gli emolumenti dovuti al pagamento delle numerose ore di lavoro straordinario espletate – che vanno ben oltre le 40 mensili pro capite -, imposte dall'amministrazione per coprire i buchi creati negli organici di sede e far fronte all'aumento esponenziale dei carichi di lavoro individuali.

A peggiorare ulteriormente la situazione molto probabilmente contribuirà anche la legge di stabilità 2014, come noto attualmente al vaglio della Commissione Bilancio del Senato, che se non emendata nei punti che abbiamo già avuto modo di evidenziare nelle discussioni avute con taluni parlamentari espressione dell'attuale maggioranza, provocherà altri insostenibili tagli lineari all'amministrazione penitenziaria e, in particolare, allo stanziamento destinato a compensare il lavoro straordinario della Polizia Penitenziaria, che nel testo in discussione in commissione il governo prevede di tagliare di un ulteriore 5% annuo.

Per le ragioni appena espresse, e per le altre che ci accingiamo seppur brevemente a spiegare, il malcontento manifestato dal personale di Polizia Penitenziaria sta di giorno in giorno lievitando verso una china mai registrata fin ora e - almeno per noi - davvero preoccupante.

La contrazione dei diritti contrattuali, l'aumento significativo dell'orario di lavoro e dei compiti e mansioni affidati giornalmente; il disagio vissuto in ambienti vecchi e malsani, le pessime condizioni di lavoro imposte dall'amministrazione sia a causa del grande sovraffollamento delle strutture, che per la sostanziale incapacità della dirigenza penitenziaria di misurarsi con le rappresentanze sindacali sul piano della organizzazione e/o riorganizzazione del lavoro sollecitata dall'aumentato impegno richiesto agli istituti penitenziari; l'essere, più in generale, considerato come l'ultimo anello della catena, e non già parte attiva e partecipativa del processo che dovrebbe realizzare le condizioni per garantire la *mission* affidata dalla nostra Costituzione al sistema penitenziario del Paese, sta provocando tra il personale in servizio negli istituti di pena una forte e pressoché generalizzata demotivazione, se non una vera e propria disaffezione verso un ruolo che non riesce a realizzarsi e ad essere percepito nel modo in cui invece dovrebbe.

Solo per fare un esempio, peraltro molto attuale: come si può obbligare un agente ad essere presente in più sezioni di un piano che detiene circa 350 detenuti, o addirittura in più piani, quando a legislazione vigente il complesso sistema di regole penitenziarie stabilisce che in ogni sezione deve esserci un poliziotto in grado di cogliere tempestivamente i bisogni dei detenuti, realizzare l'osservazione delle persone ristrette e

garantire la loro sicurezza – con particolare riferimento a quelle qualificate come soggetti a rischio -. E ancora, stando ai numerosi compiti che lo stesso deve assicurare nel corso del proprio turno, come può prevenire e impedire l'insorgere di discussioni che potrebbero alimentare scontri tra detenuti di diverse etnie, prevedere e contrastare i tentativi di autolesionismo, di suicidio, di evasione e molto altro ancora senza rischiare di essere chiamato pesantemente in causa quando accade un evento critico a cui non è potuto essere materialmente presente, perché magari impegnato in altro posto di servizio, senza rischiare di vanificare il senso dell'importante compito affidatogli e, magari, anche una bella denuncia penale all'autorità giudiziaria competente per abbandono di posto di servizio e/o colpa del custode.

Perché ciò accade frequentemente negli istituti penitenziari di oggi, checché ne dica la nostra amministrazione centrale, e malgrado l'impegno e la professionalità profusi dal personale di Polizia penitenziaria sia assolutamente encomiabile.

Sono queste, tra le molte altre, le questioni che da tempo stiamo invano chiedendo di discutere con il Ministro e l'attuale vertice dell'amministrazione penitenziaria.

Quando diventa umanamente impossibile poter garantire i compiti affidati, spesso peraltro ordinati da una catena di comando che non vede l'ora di scaricare le proprie responsabilità sull'ultimo presidio di legalità senza avere alcuna consapevolezza – oppure facendo prevalere la propria consapevole irresponsabilità – delle conseguenze che potrebbero ingenerarsi a carico di quell'operatore, o in danno delle persone ristrette, è l'intero sistema penitenziario a dimostrare inadeguatezza, a partire dalla sua dirigenza, non sempre gli altri.

Si fa un bel parlare del “nuovo” - in realtà da tempo presente, ma fin qui mai attuato - modello detentivo con il quale si è voluto, scelta se vogliamo obbligata ma in linea di principio condivisibile, riordinare in via sperimentale il carcere e diversificare la detenzione applicando anche la famosa, o forse per meglio dire ancora fumosa, “sorveglianza dinamica” in istituti aperti con una presenza di detenuti a basso indice di pericolosità. I cosiddetti circuiti regionali, di cui da tempo stiamo invano cercando di ottenere un incontro chiarificatore con il vertice del Dap, che invece – è notizia di questi giorni – piuttosto che sedersi al tavolo con i rappresentanti nazionali delle OO.SS. rappresentative della Polizia Penitenziaria invita la propria dirigenza territoriale a confrontarsi con i rappresentanti locali delle predette OO.SS.. Un modo di eludere la discussione scorretto e inaccettabile, irrispettoso delle prerogative sindacali stabilite dalla normativa contrattuale vigente, che testimonia viepiù una sorta di “allergia” del Capo del Dipartimento ad affrontare serenamente la discussione con i corrispondenti livelli più alti del sindacato.

Diciamo subito, per evitare possibili fraintendimenti, che non v'è dubbio alcuno che si tratti di una iniziativa coerente con quanto disposto dall'art. 6 della legge penitenziaria che, come noto, definisce camere di pernottamento le celle di detenzione degli istituti penitenziari, e che questa – tra le diverse altre già previste da quel modello - si collochi in un quadro complessivo che tende a rendere la detenzione, e quindi la quotidianità penitenziaria, coerente ai principi costituzionali, se si vuole davvero perseguire l'azione di recupero sociale. Esattamente come noi auspichiamo.

Ciò che molti dei nostri rappresentati discutono commentandone le pesanti ricadute sul proprio lavoro, non è l'applicazione del nuovo metodo in quanto tale, ma l'assenza di una conseguente organizzazione del lavoro concordata con le loro rappresentanze sindacali per le mutate prassi consolidate nel tempo e assolutamente inadatte a confrontarsi con la nuova realtà. Come pure la mancanza di adeguata formazione professionale, delle necessarie garanzie per la propria sfera di responsabilità, forme di tutela per il lavoro e per la propria incolumità personale.

In assenza di quei presupposti, e del necessario coinvolgimento in un lavoro di squadra, l'opera richiesta ai poliziotti penitenziari con l'attuazione di questo modello non viene vissuta come una importante processo di umanizzazione e funzionalità del carcere,

men che meno come opportunità di valorizzazione del proprio ruolo, bensì essenzialmente qualificata come il solito mero espediente dell'amministrazione per sostenere che si può anche fare a meno delle circa 7.000 unità assenti dalle piante organiche fissate dal Ministro Fassino nel 2001, e da ultimo fotografate *in pejus* dal Ministro Severino a marzo dello scorso anno, che in qualche misura impediscono anche l'apertura di nuove e più funzionanti strutture.

Numeri "virtuali" a cui vanno anche aggiunte le circa 12/13 mila unità improvvidamente sottratte al servizio nelle carceri negli anni passati per essere impiegate in sovra numero nei vari centri di responsabilità regionali e centrali, e nelle Scuole di formazione e aggiornamento del personale, tanto per rendere l'idea di quanti dei 37.500 poliziotti in organico oggi lavorano in carcere.

Operatori in divisa divenuti "speciali" per legge, eppure privati da ben 5 anni del diritto al rinnovo del proprio contratto, con una significativa riduzione del potere di acquisito dei salari che abbiamo stimato in circa 120 euro; personale a cui continuano ad essere bloccate le indennità accessorie e funzionali, impedito l'accesso alla previdenza complementare, ostacolato il processo di riordino delle carriere e, da ultimo, anche negato il turn over al 100% di un Corpo dello Stato che vede i suoi appartenenti raggiungere di media i 25/28 anni di servizio effettivo nelle sezioni delle carceri, diversamente dai colleghi che operano e ruotano nei servizi affidati nelle prigioni degli altri Paesi europei.

Da tempo stiamo suggerendo ai Ministri e ai Capi Dipartimento che si sono fin qui succeduti un investimento per l'automazione, l'innovazione e la semplificazione dei metodi di lavoro, con l'impiego di tecnologie sostitutive dei modelli e delle prassi più arretrate ed onerose, sia nei servizi operativi che nelle gestioni amministrative.

Un investimento strategico su tecnologie avanzate e la progettazione di piattaforme digitali per i servizi degli istituti penitenziari semplificherebbe il lavoro degli operatori, migliorerebbe la gestione dei bisogni quotidiani della popolazione detenuta, costituirebbe la base della trasformazione dell'organizzazione penitenziaria nella sua fisiologia più profonda. Va da sé che l'investimento in termini di risorse umane debba essere indirizzato anche verso quelle professionalità indispensabili alla conoscenza delle persone in esecuzione penale (assistenti sociali, educatori, psicologi), per assicurare servizi di cura, interventi sulle cause personali e sociali dei comportamenti criminali, per fornire strumenti per l'elaborazione di programmi di trattamento in esecuzione penale esterna.

Il famoso "Piano carceri" andrebbe concepito non solo come un aumento di celle e spazi detentivi, di vite isolate, segregate, quasi perdute; ma come un nuova architettura umana e sociale. Una generazione di operatori del mondo istituzionale e sociale collegato al sistema penitenziario vede oggi, invece, il rischio di una regressione civile e democratica che rischia di far tornare il carcere agli anni bui dell'abbandono e della violenza.

Una pericolosa involuzione di sistema che genera condizioni detentive inumane per un Paese civile, che non offre occasioni o alternative di sorta, che alimenta un clima di rabbia e tensione a cui troppo spesso ormai seguono episodi forte criticità che finiscono per scaricare i loro effetti dannosi sui pochi operatori della Polizia penitenziaria rimasti in servizio nelle sezioni detentive, gli unici sempre presenti in carcere nelle 24 ore.

Solo in Italia – tra gli altri Paesi membri, parimenti gravati da alti tassi di sovraffollamento detentivo – si disinveste e si guarda alle politiche penali e sanzionatorie senza alcuna prospettiva strutturale e di lungo periodo, con misure parziali e spesso inadeguate che perpetuano l'arte del "tirare a campare". Eppure, il disastro umanitario e sociale è in atto, e in sede politica non si parla più neanche di misure di clemenza ormai.

C'è un legame inscindibile tra la democrazia e la libertà. In una democrazia la libertà è sacra, fondamentale, e il modo in cui i cittadini, per ragioni di ordine pubblico e

di sicurezza, vengono trattati una volta privati della loro libertà personale e rappresenta a buon titolo uno dei metri attraverso cui giudicare una democrazia. Alla stessa maniera, il modo in cui un lavoratore opera, la qualità dell'ambiente in cui lavora, le condizioni di sicurezza del suo luogo di lavoro ci parlano della qualità della nostra democrazia.

C'è bisogno di riportare quanto prima le condizioni di vita e di lavoro nel carcere ad una condizione umana e sostenibile. Servono politiche coraggiose, stanziamenti economici dedicati, programmi e prassi capaci di incidere realmente sull'attuale sistema penitenziario, iniziative concrete che possano in questo senso offrire stabilità e un progressivo miglioramento di quelle condizioni.

In tal senso, qualora fosse ritenuto utile, ci rendiamo fin d'ora eventualmente disponibili a contribuire all'auspicabile superamento dell'attuale emergenza carcere.

Con viva cordialità.

Il Responsabile Nazionale FP CGIL
Comparto Sicurezza
Francesco Quinti