



Protocollo n.427/U- FP 2021

All' Ufficio IV Relazioni Sindacali  
Direzione generale del Personale e delle Risorse  
DAP

(riscontro nota del 12/10/2021 n 0374004)

**OGGETTO:** Osservazioni bozza circolare del circuito Media Sicurezza – Direttive per il rilancio del regime penitenziario e del trattamento Penitenziario.

La bozza di Circolare, che si riferisce al circuito della media sicurezza, pone quale fondamenti normativi gli art. 14 O.P., 30 e 31 RE e 115 RE, 59 O.P. e 110 R.E. e mira a superare la dicotomia tra custodia aperta e custodia chiusa, prevedendo l'individuazione delle sezioni detentive e i detenuti ad esse destinabili, per riportare ad unità i vari modelli detentivi secondo la logica della progressione (anche regressione, in caso contrario) nel percorso rieducativo sostenuto dai singoli detenuti, modelli a cui si abbinano proporzionati livelli di vigilanza e osservazione.

I principali strumenti funzionali allo scopo sono l'equipe di Osservazione, il programma di trattamento individualizzato, il potenziamento delle attività trattamentali, diverse tipologie di vigilanza (in presenza o meno con il supporto dei sistemi di videosorveglianza), maggior apporto delle professionalità ex art.80, il programma territoriale del PRAP.

In premessa la bozza accenna alla disomogenea applicazione negli Istituti penitenziari dei disposti normativi e delle indicazioni del DAP, per cui oggi sono presenti prassi eterogenee, ma non affronta le motivazioni per cui oggi si è arrivati a questa situazione, riconducibili a due fondamentali direttrici: la mancanza di un progetto strutturato sull'intero sistema penitenziario nazionale e la grave carenza di personale e mezzi.

L'elaborazione delle linee guida mostra finalmente l'intento di volere consultare davvero tutti gli operatori penitenziari per il tramite dei loro rappresentanti sindacali.

Da troppo tempo assistiamo inermi all'emanazione di provvedimenti che hanno concrete conseguenze sui carichi di lavoro e sulle responsabilità degli operatori penitenziari di tutti i profili professionali, sempre a costo zero, senza che sia data alcuna agibilità alla consultazione ed al confronto.

L'organizzazione dell'Amministrazione penitenziaria non può essere innovata senza il contributo partecipato degli operatori che ogni giorno lavorano al suo interno e che per questo sono in grado di fornire contributi propositivi per rimuovere criticità operative e migliorare le procedure.

Nel caso, oggetto delle presenti riflessioni, affermiamo che le indicazioni impartite sono già tendenzialmente attuate e lo continueranno ad essere sempre in via tendenziale poiché, come l'esperienza ci ha insegnato, ogni programma ragionato di suddivisione dei reparti detentivi non riesce ad essere conservato perché condizionato da fattori esterni – disposizioni delle AAGG – che alterano gli equilibri del sistema dell'esecuzione penale. Pertanto, queste nuove disposizioni organizzative per essere davvero attuate dovrebbero necessariamente formare oggetto di una intensa campagna informativa e di adeguata sensibilizzazione di tutti gli Uffici Giudiziari, delle Questure, dei Commissariati, delle Stazioni dei Carabinieri e Guardia di Finanza che solleciti la scelta di optare per altre modalità di privazione della libertà. Le previsioni normative che disciplinano e graduano, in ragione delle gravità dei reati, la carcerazione preventiva e le modalità di espiazione della pena, sembrano non riuscire nell'intento di fare superare il carcere quale scelta privilegiata da parte degli operatori di giustizia.

Della circolare, si apprezza l'approccio metodologico scelto per realizzare la definizione / destinazione d'uso dei reparti detentivi. Per la prima volta (e lo sottolineiamo con favore) si prevede una sperimentazione in alcuni territori di competenza Provveditoriale, piuttosto che inviare la circolare dispositiva *urbi et orbi* lasciando poi ai territori l'onere di declinare le disposizioni. Questa OS auspica che i luoghi della sperimentazione formeranno oggetto di comunicazione alle OOSS e che sempre le OOSS saranno informate circa le modalità di svolgimento del monitoraggio e dei criteri/indicatori che formeranno oggetto della griglia di valutazione per verificare l'efficacia della implementazione della proposta innovata "geografia" delle sezioni di media sicurezza. Sarà anche importante conoscere la durata temporale della sperimentazione ed i risultati del monitoraggio.

Tuttavia, non riteniamo essere sufficiente declinare con qualche dettaglio in più l'articolo 115 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario senza aggiungere indicazioni operative che possano essere utili per rimuovere quegli ostacoli oggettivi che sino ad oggi hanno impedito la concreta attuazione di quell'articolo.

Non abbiamo bisogno di un esercizio di stile, ma abbiamo bisogno di un Dipartimento, che si riappropri della sua autorevolezza e che agisca la sua *leadership* per essere attore del necessario processo di innovazione dell'organizzazione penitenziaria. Innovazione che come questa O.S. ha già scritto non deve passare attraverso nuovi esercizi di *restyling* normativo.

Questa circolare è la prova provata del fatto che le norme ci sono e ci sono sempre state sin dal lontano 1975. Quello che invece manca ed è mancato è la volontà concreta di realizzare un'amministrazione degli istituti di pena che sia efficiente, efficace nel suo mandato, produca sicurezza e recupero sociale rispettando la dignità degli operatori e dei ristretti.

Sappiamo tutti molto bene come una efficace azione organizzativa gestionale 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 e quindi a superare inutili e nocive dicotomie che tanto hanno inquinato il clima organizzativo dei luoghi di lavoro.

Riteniamo che questa Amministrazione deve superare un modello gestionale esclusivo ed autocentrato e deve invece aprire ed ampliare i rapporti di collaborazione, coordinamento e co-gestione con le altre istituzioni che si occupano o meglio dovrebbero occuparsi anche delle comunità penitenziarie.

Ci riferiamo per esempio al difficile rapporto che ancora esiste con il Ministero della Salute ma ancora di più con le AA.SS. LL. E' triste, dopo più di 10 anni dalla riforma che ha visto la sanità pubblica assumere la gestione anche dei presidi sanitari penitenziari, non essere riusciti ancora ad affermare l'assoluta estraneità dell'Amministrazione dalla materia della salute dei ristretti.

Lo diciamo pensando che anche le sezioni ex articolo 32 richiamate nella circolare *de quo* e già istituite in molti istituti penitenziari, rischiano di essere considerate solo luoghi di punizione sia per i ristretti che per il personale che vi opera. Quelle sezioni devono poter vedere garantiti al 100% la presenza di una assistenza psichiatrica e sanitaria rinforzata ed il personale che vi presta servizio deve poter fruire di turni di servizio che consentano loro di recuperare lo stress accumulato nelle ore di servizio ( 6 ma spesso 8 / 12 ), con un tempo di riposo prolungato, ovvero , alternando l'impiego in posti di servizio meno stressanti .

Apprezziamo la circolare, ma la stessa corre il rischio di restare una dichiarazione di intenti virtuosi se, non viene costruito di concerto con la DGPR e con la DGDT un programma da realizzare progressivamente tenendo conto del reale fabbisogno riferito a:

**a) le strutture penitenziarie**, al fine di completare l'adeguamento delle camere di pernottamento ai requisiti igienico sanitari richiesti, di realizzare quegli spazi trattamentali dedicati, di in-

trodurre e ampliare i sistemi di video sorveglianza a garanzia della sicurezza e della trasparenza circa l'andamento della vita detentiva;

**b) il personale penitenziario del trattamento** che deve essere integrato( il concorso è in svolgimento ed i vincitori con una rosea previsione, potranno assumere servizio nella seconda metà del 2022), anche attraverso il supporto di figure professionali che possano essere reclutate con contratti a tempo determinato ovvero come consulenti per coadiuvare il lavoro dei funzionari giuridico pedagogici curando la gestione delle attività trattamentali, il dialogo con quei detenuti che più di altri rappresentano situazioni di disagio e bisogno di costante attenzione. Del resto già da anni l'amministrazione penitenziaria nelle sue articolazioni regionali ha selezionato, mutuando la procedura per gli esperti ex art 80 O:P., i mediatori culturali, ovvero ha siglato accordi con associazioni ed EELL per realizzare progetti a sostegno della popolazione detenuta con il supporto di operatori esterni.

Nella circolare si fa riferimento all'impiego di mediatori linguistici e culturali per interventi "strutturati". Forse se si è compresa la necessità di "migliorare i processi comunicativi e le relazioni interpersonali con e tra i ristretti" il ruolo dei mediatori ( le procedure concorsuali sono in fase di completamento per assumere 15 professionisti che secondo indicazioni non confermate dovrebbero essere aumentati a 38 o forse a 64 ???) comunque utile, non appare esaudire e risolvere il problema dei "corto circuiti" che probabilmente non sono solo da attribuire ad una difficoltà di comprensione linguistica. Su questo va fatta un riflessione che riguarda gli operatori di servizio sociale che restano in numero non sufficiente per garantire le loro attività all'interno degli istituti penitenziari, insieme alla istruzione delle inchieste sociali per l'applicazione delle misure di messa alla prova che pare abbiano priorità in ragione delle caratteristiche procedurali che si svolgono *extra moenia* . Quindi , il disagio che si respira nelle comunità penitenziarie è anche causato dall'assenza degli operatori di servizio sociale che hanno sempre svolto un ruolo fondamentale di collegamento e supporto con le famiglie e con i territori di riferimento. La carenza di operatori trattamentali NON può e non deve ricadere sul non sufficiente numero di funzionari giuridico pedagogici che non possono adempiere con pienezza il proprio mandato né tanto meno sul personale di polizia penitenziaria e quindi deve essere effettuato un sforzo ideativo, organizzativo e finanziario per ri-fertilizzare l'arido terreno del trattamento penitenziario intramurario.

**c) il personale di polizia penitenziaria** che denuncia da tempo un disagio profondo per il carico di lavoro che oggi più che mai li vede in prima linea ad affrontare il disagio dei detenuti che intercettano e che devono contenere anche quando ( per le assenze non colpevoli di altre figure professionali) , esplose in azioni etero o auto aggressive. Come sopra evidenziato, la gestione di

tale disagio (prevalentemente psichico ) NON può e NON deve più essere appannaggio solo ed esclusivo del personale di polizia penitenziaria.

Il personale di polizia penitenziaria è oggi più che mai impegnato ad assicurare i presidi di sicurezza spesso con strumenti inadeguati. Quasi ogni giorno vengono ritrovati telefoni cellulari, così come è sempre più frequente l'intercettazione di droni. Le disposizioni che la circolare propone nella rivisitazione del regime detentivo delle sezioni di media sicurezza dovrebbe prevedere almeno 10.000 (diecimila) unità di Polizia Penitenziaria in più di quelle attuali, una necessaria modifica alla pianta organica, come già ricordato nel corso di questo documento, la ristrutturazioni del 70% delle strutture detentive, una modernizzazione dei sistemi di sicurezza e degli impianti video e forse anche una riflessione sull'articolazione dell'orario di servizio. Non ci piace pensare che questo progetto pur nelle sue buone intenzioni appaia comunque un progetto che penalizzerà tutte le Donne e gli Uomini del Corpo di Polizia Penitenziaria, andando ad incrementare ulteriormente i carichi di lavoro *in peius* !! Se questo è l'intento non ne abbiamo bisogno!

Inoltre negli Istituti penitenziari le carenze di personale non consentono lo sviluppo delle attività trattamentali, se non esclusivamente in orario mattinale, salvo rare eccezioni per singoli eventi. Negli orari pomeridiani e serali in tutti gli Istituti vi è un notevole abbassamento dei livelli di sicurezza. I pochi Agenti in servizio sono costretti a spostare al di fuori della sezione la propria attività, effettuando un controllo visivo diretto da una postazione o tramite, ma è raro, un sistema di videosorveglianza. La popolazione detenuta trascorre il tempo passeggiando all'interno della sezione e nella sala socialità e tale tempo, non è utile per il processo rieducativo.

**d) i direttori di istituto penitenziario** che dirigono ormai due e spesso tre istituti penitenziari ed anche le Direzione degli Uffici Dell'esecuzione penale esterna in contemporanea.

Come ben noto dopo 23 anni è in corso di svolgimento un concorso per 48 posti di consigliere di istituto penitenziario (numero non sufficiente per soddisfare le carenze di organico attuali e prossime a seguito dei programmati pensionamenti). Gli esiti del concorso e l'immissione in servizio dei vincitori (incluso il corso di formazione) non potrà avvenire verosimilmente prima del 2023. L'assenza delle figure dirigenziali incaricate e responsabili dei procedimenti organizzativi e gestionali afferenti la sicurezza, il trattamento e la gestione contabile degli istituti di pena rappresenta *il vulnus* della attuale condizione degli istituti penitenziari. Il direttore penitenziario per legge è il garante dell'esecuzione penale intramuraria ed è il punto di equilibrio e di sintesi che concretamente consente di realizzare i percorsi di trattamento e rieducazione in sicurezza e nel rispetto della dignità delle persone ristrette e di tutti gli operatori.

Ci auguriamo pertanto che in prima attuazione (fase sperimentale) questa rivisitazione dei circuiti NON coinvolga quei territori che hanno la minore presenza di dirigenti penitenziari in servizio e che i Provveditori regionali, cui la presente circolare è diretta, svolgano questo lavoro di ricognizione per la costruzione di nuovo piano di ricettività per gli istituti di media sicurezza, avvalendosi delle risorse umane provveditoriali disponibili senza dare oneri aggiuntivi ai dirigenti ed al personale che svolge servizio negli istituti di pena. E' molto frequente che in alcuni territori alcune attività di competenza regionale per essere espletate vengano ripartite tra gli istituti così da aggravare il lavoro dei dirigenti, ma anche dei comandanti dei reparti, in un reiterato ed estenuante esercizio di rimbalzo di responsabilità. Come già detto in premessa, se davvero l'intento è quello di attuare i contenuti dell'art 115 Reg. esec. e di preservare e tutelare le destinazioni d'uso che saranno definite per i diversi reparti detentivi, questo esercizio ambizioso, complesso ed articolato deve anche essere condiviso con tutte le sedi giudiziarie e con le sedi centrali regionali e locali delle FFPP, al fine di assicurare la tutela e la dignità professionale di TUTTI gli operatori penitenziari, che molto spesso vengono umiliati nell'espletamento del loro lavoro, dovendo interloquire con rappresentanti di altre istituzioni che pretendono di ottenere l'ingresso degli arrestati anche in strutture dove non è possibile allocarli per mancanza di posti.

In sintesi, non può che condividersi l'approccio che la bozza opera in termini normativi, nonchè lo scopo di riorganizzare il circuito della media sicurezza, ponendo al centro del progetto la logica della "premieria", da intendersi quale positivo giudizio alla partecipazione del detenuto all'opera rieducativa, diversificando i modelli di custodia, superando l'inefficienza ormai dimostrata della dicotomica gestione "aperti-chiusi", cui corrisponde l'altrettanto necessaria eliminazione della vigilanza dinamica come applicata fino ad oggi. Su questi obiettivi e con similitudine di approccio progettuale la CGIL F.P. aveva già espresso il suo pensiero. Ovviamente la riuscita del progetto dipenderà dalle risorse che verranno investite nel settore a partire dalla prossima Legge di Stabilità.

Distinti saluti

**Il Segretario nazionale  
Florindo Oliverio**