

AUDIZIONE IN COMMISSIONE GIUSTIZIA E LAVORO RIUNITE 23 marzo 2022

La situazione nelle carceri è sempre più critica: aggressioni, ferimenti, suicidi e tentativi di suicidi, rivolte. Partendo da queste ultime, quanto avvenuto a marzo 2020 ha definitivamente sancito lo stato di illegalità in cui versano le carceri che sono sempre più nelle mani dei detenuti, i quali possono anche decidere di evadere, senza che lo Stato riesca ad opporre una adeguata ed efficace resistenza. Tutto questo a causa di scelte politico-organizzative che negli ultimi anni hanno destrutturato la sicurezza e condizionato l'azione della polizia penitenziaria.

Il primo grave errore di valutazione politica è stata l'eliminazione della sanità penitenziaria, col passaggio della stessa alle regioni. Ciò ha creato inefficienza e difficoltà gestionali del servizio che si riflettono sull'intero sistema. Altro grave errore è stata l'introduzione della "vigilanza dinamica", col sistema delle stanze aperte ed i detenuti non impiegati in attività, ma stazionanti nei corridoi, con la possibilità di entrare ed uscire dalle stanze di pernottamento, interagendo con gli altri reclusi, spesso per commettere reati. Tale scelta fu fatta dopo la sentenza Torreggiani che condannò l'Italia per gli spazi troppo stretti. Per evitare altre condanne l'amministrazione ed il governo di allora pensarono di aprire le stanze, in modo che i detenuti potessero sfruttare gli altri spazi, come i corridoi e le sale della socialità. Ultimo e gravissimo errore, tra i più importanti, è stata la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari, senza che sia stata fatta una riforma adeguata alle esigenze dell'intero sistema. A tutto ciò si sono aggiunti il taglio degli organici e le mancate assunzioni, insieme ad una formazione inadeguata del personale. Va evidenziato che la carenza di figure professionali riguarda anche educatori e assistenti sociali, per i quali sarebbe opportuno anche una revisione dell'impiego, prevedendo il servizio degli stessi nelle sezioni detentive.

1. Arruolamento e formazione

Il Corpo di polizia penitenziaria è un Corpo ad ordinamento civile, nato con la legge di Riforma n. 395 del 15 dicembre 1990, dal disciolto Corpo degli Agenti di Custodia. Oggi l'arruolamento avviene per concorso pubblico, con una riserva di posti per i militari in ferma breve. Previsione che riteniamo utile mantenere, almeno fin o a quando rimarrà per le altre Forze di polizia. Dopo aver superato il concorso gli agenti partecipano ad un corso di formazione compreso tra dodici e sei mesi (la durata è stabilita con decreto del ministro); gli ispettori frequentano un corso di tre anni e conseguono la laurea triennale, i funzionari di due anni, presso l'istituto superiore di studi penitenziari e conseguono un master in scienze penitenziarie. Per gli agenti e per gli ispettori è richiesto il diploma di scuola media superiore, per i funzionari la laurea magistrale in giurisprudenza ed equiparate. I corsi di formazione, dal nostro punto di vista, non sono pienamente adeguati al contesto operativo ed ai compiti che la legge assegna alla polizia penitenziaria, la quale, oggi, deve svolgere molteplici funzioni a tutela della sicurezza pubblica e della legalità, con particolare riferimento al contesto penitenziario ed a tutto ciò che da esso origina. Infatti, gli appartenenti alla polizia penitenziaria hanno le qualifiche di agente e sostituto ufficiale di pubblica sicurezza, agente e ufficiale di polizia giudiziaria. È bene sottolineare che si tratta di qualifiche immanenti, che impongono a coloro che le possono di intervenire in ogni contesto e situazione, anche se liberi dal servizio. In ragione delle qualifiche possedute la polizia penitenziaria può essere chiamata anche dal Prefetto a concorrere, alle dipendenze della polizia di Stato, nella tutela dell'ordine pubblico, in eventi particolari. Deve garantire l'ordine e la sicurezza nelle carceri e nelle strutture dell'amministrazione penitenziaria, oltre che nelle strutture del Ministero della Giustizia, ove opera. Fermo restando la responsabilità dell'Arma dei carabinieri, la polizia penitenziaria interviene durante le udienze, nelle aule di giustizia, dove ha la piena responsabilità dei detenuti. Attraverso il trasporto dei detenuti interviene anche su strada. La polizia penitenziaria opera, altresì, alle dipendenze dell'autorità giudiziaria, nella fase delle indagini, in particolare attraverso



l'attività investigativa dei nuclei, centrale e regionali. Cura, altresì, la fase dell'esecuzione e collabora con la magistratura di sorveglianza, oltre che con le procure. Sono, quindi, molti e complessi i compiti degli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria.

Nel corso degli ultimi anni, purtroppo, a causa di un evidente conflitto culturale e ideologico che investe l'esecuzione penale e, quindi, la nostra amministrazione, i compiti di polizia sono stati sempre di più osteggiati, anche all'interno della stessa Amministrazione penitenziaria, dove si è spesso ritenuto che fossero da ostacolo all'opera trattamentale e rieducativa. Ciò ha inciso in maniera determinante sulla formazione, attraverso programmi inadeguati e incompleti, nonché sulla programmazione e l'acquisto di dispositivi necessari a garantire l'ordine e la sicurezza nelle carceri; a ciò si è aggiunta la progressiva riduzione degli organici. La legge di riforma del Corpo, L. 15 dicembre 1990, n. 395, prevedendo che gli appartenenti al Corpo partecipino alle attività di osservazione (questo dovremmo fare, ma nella realtà non avviene quasi mai) e trattamento rieducativo (che invece deve essere riservato ad altre figure professionali), per un verso ha creato ulteriore confusione, spersonalizzando il vero ruolo e la reale funzione dei poliziotti, che sono quelli di garantire la sicurezza e la legalità, dall'altro ha consentito a chi voleva destrutturare tutto l'impianto della sicurezza di ostacolare ogni processo di crescita in tal senso, cercando, come ha affermato un ministro della Giustizia qualche anno fa, di trasformare la polizia penitenziaria in una polizia della rieducazione. Solo per fare un esempio, sono state chiuse molte delle centrali operative del Corpo, che consentivano il collegamento radio durante le traduzioni. Anche i programmi formativi sono stati improntati a tale ideologico percorso di adeguamento, al quale abbiamo cercato di opporci in ogni modo. Il progetto non è andato complessivamente a buon fine, ma ha evidentemente rallentato la crescita del Corpo. Ha soprattutto gettato l'amministrazione ed il Corpo stesso nella più profonda disorganizzazione, relativamente alla gestione della sicurezza nelle carceri. I programmi destinati alla formazione andrebbero implementati con attività e studi che abbiano maggiore attinenza alla formazione di polizia e meno a quella del trattamento: maggiore addestramento alla gestione dell'ordine e della sicurezza, alle funzioni di polizia giudiziaria. Di questo aspetto si è di recente occupata anche la commissione voluta dalla Ministra Cartabia e presieduta dal prof. Marco Ruotolo. Le iniziative di riforma prospettate nella relazione finale sono per la maggior parte assolutamente irricevibili, soprattutto nella parte in cui si vorrebbero prevedere, per la polizia penitenziaria, attraverso la modifica dell'art. 5 della Legge n. 395/90, compiti di mediatori. Nella stessa relazione si evidenzia che la polizia penitenziaria svolgerebbe troppa attività investigativa e di polizia giudiziaria, significando che tale attività andrebbe ridimensionata, a favore di un ruolo di mediatori, attenti nell'intercettare i bisogni dei detenuti. Compiti, questi, che sono propri di altre figure, come gli assistenti sociali, i mediatori di professione, gli educatori. L'attività investigativa e di polizia giudiziaria rimane comunque residuale, rispetto a tutte le altre attività, ma fondamentale, come diremo e dimostreremo nel paragrafo dedicato ai reparti specializzati del Corpo: NIC (Nucleo Investigativo Centrale), NN.II.RR (Nuclei Investigativi Regionali) e GOM (Gruppo Operativo Mobile). **Se proprio si volesse pensare a un residuale ruolo di mediatori del Corpo, un contingente potrebbe essere previsto proprio nell'ambito dei reparti specializzati, come GOM e NIC, a supporto di attività particolari, come la gestione di eventi critici complessi.** A parte questo, la formazione della polizia penitenziaria deve essere quella di un Corpo di polizia, capace di gestire la sicurezza, anche attraverso l'utilizzo dei mezzi previsti, senza l'interferenza di figure esterne che non hanno nessuna formazione e nessuna competenza specifica. Oggi, purtroppo, tali interferenze ci sono e incidono in maniera negativa e fuorviante, rispetto a quelli che dovrebbero essere i veri obiettivi istituzionali. Basti pensare che l'attuale Ministra ha demandato a una consulente esterna la programmazione della formazione: anche questa una iniziativa assolutamente irricevibile.

Un cenno merita anche la situazione del personale di polizia penitenziaria.



Sulla base dei dati forniti dall'amministrazione, attualmente, nel ruolo agenti e assistenti si registra una carenza di 2258 uomini. Per quanto riguarda il ruolo dei sovrintendenti, invece, vi è una carenza negli uomini di 1967 unità. A questi vanno aggiunti quelli del ruolo ispettori e funzionari, nonché coloro che andranno in pensione nel corso del 2022. In genere, ogni anno, vanno in pensione 1300/1400 unità di personale.

2. Equipaggiamento e sicurezza delle strutture

Andrebbero acquistati mezzi e dispositivi necessari a garantire la sicurezza, come gli scudi protettivi e il TASER, utili al contenimento delle aggressioni. Il TASER, ovviamente, dovrebbe essere un'arma di reparto, da utilizzare nelle situazioni più critiche, oltre che da fornire in dotazione al personale del servizio traduzioni e piantonamenti. Al depotenziamento della sicurezza ha contribuito anche una normativa superata che attribuisce compiti e responsabilità anche al **direttore dell'istituto**, il quale, nei fatti, non ha nessuna competenza, soprattutto operativa, ma, in particolare, non ha la qualifica adeguata, non essendo sostituto o ufficiale di pubblica sicurezza, al pari degli **appartenenti al ruolo dei funzionari del Corpo**. **Sarebbe quindi necessaria una riforma che prevedesse o la netta separazione tra le due figure e le conseguenti attribuzioni, con l'eliminazione anche della dipendenza gerarchica tra direttore del carcere e reparto di polizia, ovvero l'istituzione del ruolo unico della dirigenza, in cui far confluire dirigenti penitenziari e dirigenti della polizia penitenziaria, con un unico percorso di carriera.** In questo caso, quando il dirigente assumerà la funzione di direttore di istituto, perderà la qualifica di polizia giudiziaria, al pari del Questore e degli ufficiali generali dei corpi militari, conservando, però, quella di pubblica sicurezza, in modo da giustificare le attribuzioni e le competenze generali sulla sicurezza. Entrambe le scelte potrebbero essere adeguate, aggiungendo, ad una riforma generale, **l'istituzione dei ruoli tecnici dei medici, degli psicologi e dell'area socio-pedagogica.** Questi andrebbero ad aggiungersi ai ruoli tecnici che già operano presso la banca dati del DNA. Di recente, si era trovata una convergenza istituzionale, anche con altri ministeri, per istituire i ruoli tecnici di medici e psicologi, ma a causa di quella visione ideologica a cui si accennava prima, qualcuno si è opposto, al fine di evitare che il Corpo crescesse ulteriormente in qualità ed efficienza. Eppure, sarebbero necessari. Solo per fare un esempio, attualmente, per le selezioni degli aspiranti agenti, ispettori e funzionari, bisogna chiedere il supporto di altre Forze di polizia, delle Forze armate e di professionisti esterni. Gli psicologi potrebbero anche essere d'aiuto come consulenti interni, nei momenti di grave disagio del personale. La polizia penitenziaria è il Corpo che ha il più elevato tasso di suicidi.

Si è fatto cenno nell'introduzione alla vigilanza dinamica. La mancanza di spazi adeguati nelle carceri, per evitare ulteriori condanne dall'Europa, ha indotto i vertici politico amministrativi di allora, per un verso ad adottare provvedimenti deflattivi, dall'altro a riorganizzare la gestione dei detenuti, attraverso la c.d. vigilanza dinamica che è consistita nell'apertura indiscriminata di tutti i detenuti all'interno delle sezioni detentive, dove hanno assunto il controllo della vita quotidiana, tant'è che sono aumentati in maniera esponenziale i reati e le aggressioni al personale. Di recente, la giornalista **Milena Gabanelli**, attraverso la sua rubrica Dataroom, analizzando i dati **ha dimostrato che dal 2014 (inizio della vigilanza dinamica), ad oggi, gli eventi critici (aggressioni, ferimenti, colluttazioni, ecc.) sono triplicati.** Nell'autunno dello scorso anno il Capo del Dipartimento e il vice Capo avevano inviato ai sindacati, per le osservazioni, una **circolare che rivedeva l'organizzazione dei circuiti della media sicurezza** (che si allega in copia), istituendo sezioni chiuse, per i detenuti violenti, al fine di stimolarne il senso di responsabilità. Abbiamo inviato le osservazioni, ma la circolare non è mai stata emanata, perché sembrerebbe che non sia stata condivisa da alcuni teorici, incarichi dalla Ministra di formulare proposte per la riorganizzazione del sistema penitenziario.



All'iniziativa dell'apertura delle stanze, si sono aggiunte **le carenze strutturali e dei mezzi di controllo da remoto, come adeguati sistemi di videosorveglianza (in alcuni istituti manca addirittura la sala regia che dovrebbe controllare, attraverso i monitor, l'interno e l'esterno del carcere), di impianti antintrusione ed antiscavalco**, di schermatura degli istituti per evitare **l'uso dei telefoni cellulari** che entrano sempre di più e in tutti i modi nelle nostre carceri (ormai i detenuti li vediamo spesso sui social postare video dal carcere).

Si è trattato, però, di iniziative che non hanno risolto il problema del sovraffollamento e nello stesso tempo hanno destrutturato la sicurezza nelle carceri, minandola nelle sue fondamenta: **durante le rivolte del 2020 i detenuti si sono appropriati del controllo delle strutture in pochissimo tempo e, in qualche caso, come a Foggia, sono riusciti addirittura ad evadere in tanti: circa 100.**

È dimostrato ormai da tempo che i provvedimenti deflattivi hanno solo un effetto di medio e breve periodo, dopo di che si torna ai livelli di prima. Con il ministro Mastella, a seguito dell'indulto, uscirono dalle carceri circa 30000 detenuti, ma dopo pochissimi anni si tornò ai livelli di prima. Ciò dimostra che a legislazione penale vigente abbiamo bisogno di circa 70000 posti detentivi, quindi, le strade da percorrere per ridurre il sovraffollamento sono:

- a) Costruire nuove carceri;
- b) Depenalizzare;
- c) Incrementare la possibilità di accesso alle misure alternative.

Anche qui si tratta di scelte alla cui base c'è una forte dialettica culturale e ideologica, tra quanti vorrebbero addirittura chiudere le carceri e coloro che, invece, vorrebbero costruirne altre. **Se dovessimo scegliere tra depenalizzazione e incremento dell'accesso alle misure alternative, per quanto ci riguarda, opteremmo per la seconda ipotesi.**

Se dovessimo immaginare il carcere del futuro, dovremmo pensare di **suddividere gli istituti per tipologia di reato e per pericolosità, prevedendo strutture di massima e media sicurezza, nonché a custodia attenuata, dove destinare quelli con fine pena breve, prossimi alla liberazione e che hanno tenuto buona condotta. Così si potrebbe anche differenziare la formazione del personale e prevedere percorsi detentivi diversi per i detenuti. Gli istituti a custodia attenuata potrebbero essere quelli con minori esigenze di sicurezza ed a "trattamento avanzato", destinati anche a percorsi di recupero per detenuti tossicodipendenti, sul modello di Rimini, dove dopo circa un anno nella sezione ad essi dedicata, senza che abbiano assunto sostanze alternative come il metadone e rispettato le regole del patto sottoscritto con l'amministrazione, vengono presi in carico dalla comunità esterna. È dimostrato che in tali casi, alla fine del percorso, recidiva è quasi pari a zero.**

Nella prima tipologia dovrebbe essere accentuato l'aspetto della sicurezza, con la prevalente presenza della polizia penitenziaria; nelle altre due, meno sicurezza, meno polizia e più figure del trattamento, all'interno delle sezioni detentive: educatori e assistenti sociali. Inoltre, l'ampliamento delle misure alternative, così come previsto dalla riforma voluta dalla Ministra Cartabia, richiederà maggiori controlli esterni, che potranno essere affidati alla polizia penitenziaria; quindi, in un prossimo futuro, potremmo arrivare a una dotazione organica di circa diecimila unità di polizia penitenziaria nella gestione dell'esecuzione penale esterna

Chiudere le carceri, come avviene in alcuni paesi europei (vedasi la Svezia e l'Olanda, che non hanno abbastanza detenuti), purtroppo non è possibile, perché siamo il Paese con le quattro organizzazioni criminali più potenti al mondo.

3. I gruppi speciali ed i detenuti AS e 41 bis.

Mediamente, ospitiamo nelle nostre carceri, nei circuiti alta sicurezza, circa 9500 appartenenti alla criminalità organizzata. Per tale motivo, fin dalla nascita del sindacato, una delle nostre



principali rivendicazioni è sempre stata quella di istituire dei servizi di polizia giudiziaria, con funzioni investigative, prevalentemente di intelligence, al fine di raccogliere le innumerevoli informazioni che arrivano dal carcere, analizzarle e veicolarle alla magistratura inquirente, con la quale collaborare, insieme alle altre Forze di polizia, per lo sviluppo delle attività investigative. Questo nostro progetto ha portato all'istituzione del **NIC (Nucleo Investigativo Centrale), dei NN.II.RR (Nuclei Investigativi Regionali)**, i quali, ormai da alcuni anni, **collaborano con la magistratura (Direzionale Nazionale Antimafia e Direzioni Distrettuali), sia per i reati di criminalità organizzata (Mafia, Camorra, 'Ndrangheta e Sacra Corona Unita), sia per il fenomeno del terrorismo, soprattutto di matrice confessionale** (Vedasi terrorismo islamico e radicalizzazione in carcere). Di recente, **su richiesta del Procuratore Nazionale Antimafia, è stato altresì istituito un Nucleo della polizia penitenziaria, di 20 unità, alle dirette dipendenze dello stesso Procuratore, per la raccolta e l'analisi dei dati dal carcere. Riteniamo che sia giunto il momento di trasformare il Nucleo Investigativo in un servizio di polizia giudiziaria, ai sensi dell'articolo 12 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito dalla legge 12 luglio 1991, n. 203. Ciò consentirebbe al nostro servizio di poter disporre di mezzi d'indagine più incisivi, come le intercettazioni preventive, i colloqui investigativi, la possibilità di infiltrare agenti ecc.** I nostri uomini hanno raggiunto un elevato prestigio operativo, grazie alla professionalità dei singoli che possono operare in un contesto unico nel suo genere, il carcere, dal quale attingono informazioni che nessun altro corpo potrebbe avere. Sono tantissime le operazioni svolte con successo, anche da altre Forze di polizia, in collaborazione con la polizia penitenziaria, a seguito della raccolta di informazioni in carcere. Su tutte la cattura di Michele Zagaria, di cui pochi sanno, ma la cui attività è scaturita da un'informazione veicolata dai nostri uomini che gestiscono i detenuti al 41 bis, il GOM (Gruppo Operativo Mobile), anch'esso fiore all'occhiello del Corpo di polizia penitenziaria, spesso in affanno per la carenza di uomini, mezzi e risorse economiche, ai quali andrebbe destinata anche maggiore attenzione da parte di tutta l'amministrazione, sia in termini di condivisione generale del loro operato (che risente sempre di quel conflitto culturale ed ideologico che porta alcuni appartenenti a posizioni di vertice dell'amministrazione a non dividerne l'esistenza stessa) sia in termini di ulteriori stanziamenti ed incentivi economici. Nel corso delle trattative per la formazione dell'ultimo contratto di lavoro per le Forze di polizia, noi del SAPPE, avevamo proposto di riconoscere agli uomini e alle donne del GOM l'indennità di ordine pubblico, atteso che svolgono per legge questo servizio. Infatti, i detenuti sottoposti a tale regime sono soggetti che se non ristretti al 41 bis metterebbero in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica. Purtroppo, c'è stata l'opposizione delle altre forze di polizia, un'opposizione dettata più dalla necessità di mantenere posizioni di prevalenza in certe materie, piuttosto che da impedimenti derivanti dall'impianto normativa e regolamentare generale. Il rischio è che il GOM diventi un servizio non più ambito, perché sono troppo elevati i rischi ed i sacrifici richiesti, rispetto ai pochissimi vantaggi che si possono conseguire nel prestare servizio in questi reparti. Lo stesso discorso vale anche per il NIC. Una maggiore attenzione sotto ogni profilo sarebbe giustificata dall'altissimo contributo fornito alla sicurezza del nostro Paese. Il NIC, in questi ultimi anni, ha sviluppato anche una competenza unica nella lotta al terrorismo di matrice confessionale.

Riteniamo che sia giunto il momento, alla luce dell'attuale ruolo svolto dalla polizia penitenziaria nell'ambito del sistema della sicurezza nazionale, di inserire la stessa, al pari della Guardia di Finanza, nella lettera b), comma 1, articolo 16, della legge 121/81, piuttosto che nel comma 2 della stessa legge.

Il 5 ottobre 2017, con una specifica Risoluzione del Parlamento europeo, legata alla precedente del 25 novembre 2015, è stato raccomandato a tutti i paesi membri e in particolare alle Amministrazioni penitenziarie, di contribuire a prevenire la radicalizzazione violenta che è alla base della ramificazione del terrorismo, impegnando anche i propri sforzi nella formazione del personale, nell'intelligence penitenziaria e nell'attivare il dialogo interreligioso e l'assistenza psicologica.



Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria si avvale del Nucleo Investigativo della Polizia penitenziaria nella predisposizione delle misure idonee sia a prevenire e contrastare i processi di radicalizzazione sia a gestire e reinserire i soggetti già radicalizzati.

Nel momento in cui il Nucleo Investigativo Centrale riceve, dall'Istituto Penitenziario, la segnalazione in ordine a elementi che fanno ritenere che sia in atto ovvero che vi sia il motivato rischio di un percorso di radicalizzazione viene condotta un'attività diretta ad acquisire ulteriori utili elementi di conoscenza del detenuto, a cui si si perviene non solo attraverso l'attività di osservazione e monitoraggio, ma attingendo informazioni legittimamente possedute dall'Amministrazione che, debitamente aggregate dagli analisti del N.I.C., sono utilizzate per una puntuale attività di prevenzione.

I risultati delle attività condotte dal N.I.C. sono condivisi con i vertici dell'Amministrazione Penitenziaria, con la Direzione Generale detenuti e trattamento e con i Provveditorati Regionali oltre che, in un'ottica di cooperazione, con il Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo e con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e, quando ricorrono fatti penalmente rilevanti o di interesse investigativo, con le competenti D.D.A.

A febbraio 2021 i detenuti stranieri erano circa 17.000 di cui 11.000 provenienti dai paesi di tradizione islamica e di questi circa 6000 sono praticanti. I detenuti per terrorismo internazionale, classificati AS2, sono 43.

Nel 2020 sono stati espulsi all'atto della scarcerazione circa 30 detenuti ritenuti pericolosi, nel 2021 altri 25. Le nuove Strategie sulla prevenzione e la lotta alla radicalizzazione nelle carceri e sulla gestione di terroristi ed estremisti violenti dopo il rilascio sono state approvate nel 2019 dal Consiglio dell'Unione Europea, una delle quattro più importanti istituzioni della UE. Priorità assoluta, nell'agenda del Consiglio, la lotta al terrorismo e alla radicalizzazione pone continue sfide nell'ottica di un *approccio multi-agenzia, pubblico-privato*, in ambito europeo e nelle regioni transfrontaliere. La valutazione delle minacce sul tema dell'antiterrorismo ha evidenziato l'urgenza di identificare misure di contrasto efficaci e progetti di reinserimento alla luce del fatto che numerosi detenuti estremisti violenti o accusati di terrorismo potrebbero essere rilasciati nei prossimi due anni.

Le conclusioni del Consiglio Europeo hanno individuato le iniziative di maggiore impatto, definite 'buone prassi', in vari ambiti, fra cui quello della formazione.

Tra le attività formative più importanti condotte anche dal NIC si segnala il PROGETTO TRAI n TRAINING

Il progetto europeo TRAI n TRAINING–*Transfer Radicalisation Approaches in Training*, di cui il Ministero della giustizia con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile e di comunità è capofila, è stato avviato nel gennaio 2018 dalla Direzione generale della formazione, con la collaborazione del Nucleo Investigativo Centrale (N.I.C.) ed ha contribuito a rafforzare le capacità di comprendere e riconoscere i segnali che possono indicare un rischio di radicalizzazione violenta, attraverso l'apporto sinergico delle qualificate segnalazioni in ordine a tale fenomeno. Nello specifico, nell'ambito del progetto, la valutazione del rischio è stata realizzata da *transcrime*¹ sulla base dell'esperienza maturata sul fenomeno in ambito penitenziario dal NIC, in particolare sull'identificazione degli indicatori dei processi di radicalizzazione violenta.

La metodologia, dopo un periodo di specifica formazione del personale interessato, curata dalla Direzione Generale della formazione, è diventata esecutiva nel dicembre del 2019.

Nell'occasione, è stato messo a disposizione di tutto il personale penitenziario e in particolare degli operatori di Polizia penitenziaria *front line*, oltre ai già menzionati indicatori, un ulteriore strumento, il "Syllabus"².



4. Le rivolte, le aggressioni e l'emergenza sanitaria – misure di sicurezza

Le rivolte del 2020 hanno messo in luce tutte le carenze dei nostri istituti penitenziari, dal punto di vista della sicurezza. Quando i detenuti hanno deciso di appropriarsi delle carceri lo hanno fatto con una semplicità disarmante. Se si lasciano cento detenuti da soli, o con un solo agente ai passeggi, come sembra sia avvenuto nel carcere di Foggia, è evidente che diventa facile per loro evadere. I patti di responsabilità non si possono fare con i detenuti, almeno con la maggior parte di essi, non possiamo basare la sicurezza delle carceri su un modello organizzativo basato sul rapporto di fiducia. La polizia penitenziaria deve avere pieno controllo e possesso del territorio in cui opera, ragione per cui l'organizzazione degli istituti andrebbe rivista totalmente. L'apertura dei detenuti dovrebbe avvenire per piccoli gruppi e sulla base dei progressi compiuti nel trattamento ma, soprattutto, del rispetto delle regole penitenziarie. Il modello esistente, come abbiamo evidenziato all'inizio, ha di fatto consegnato le carceri all'autogestione dei detenuti, facendo aumentare in modo esponenziale le aggressioni al personale e gli eventi critici più in generale. **Nel corso del primo semestre del 2021 abbiamo registrato 11.295 gesti di autolesionismo, 91 decessi tra i detenuti, 1669 tentativi di suicidio, 8.063 colluttazioni, 1.087 ferimenti, 1 omicidio e 6 tentativi di omicidio.** Dati che ormai si ripetono ed aumentano esponenzialmente da almeno sette/otto anni e che dovrebbero indurre l'amministrazione a rivedere il modello di esecuzione penale attuale, dove anche i garanti dovrebbero avere meno influenza rispetto a quella attuale. Riteniamo tra l'altro che si tratti di figure delle quali non si vede né la necessità, né l'utilità, considerato che c'è già il magistrato di sorveglianza che sovrintende all'esecuzione della pena. **Il garante è diventata una figura politica, più che tecnica, il cui accesso alla funzione non è assolutamente regolamentato, proprio come avviene per quelle politiche. La polizia penitenziaria, per far accedere anche i lavoratori delle ditte che effettuano i lavori in carcere, fanno gli accertamenti attraverso lo SDI (Sistema di Indagine Integrato), i garanti, invece, possono accedere anche se sono pregiudicati. E di questo abbiamo qualche esempio anche noto. Ciò potrebbe anche costituire un vulnus rispetto alle esigenze di sicurezza.** Alle aggressioni contribuisce molto **disagio psichiatrico**, dovuto al riversarsi in carcere di tali tipologie di detenuti, dopo **la chiusura degli OPG (Ospedali Psichiatrici Giudiziari).**

Il 17 gennaio 2012 la Commissione giustizia del Senato ha approvato all'unanimità l'emendamento per la chiusura degli OPG entro il 31 marzo 2013. Il decreto-legge 25 marzo 2013 n. 24 ha poi prorogato tale chiusura al primo aprile 2014. Infine, il 31 marzo 2015, secondo quanto previsto dalla legge n. 81 del 2014, è stata definitivamente sancita la chiusura. "Chiusura degli OPG e legge 81: la fine di un'inciviltà" titolava un articolo del 20 maggio 2015, a firma di Barbara Petrini. Gli OPG, dal punto di vista strutturale ed organizzativo, sicuramente non erano adeguati agli standard di un Paese avanzato, come l'Italia, ma quello che è seguito dopo la chiusura ha portato ad una situazione di maggiore inciviltà rispetto a quella precedente, perché **i malati di mente, in carcere, non hanno cure adeguate, vivono in reparti comuni con gli altri reclusi e, quindi, creano problemi di carattere gestionale ed organizzativo, con continue aggressioni al personale, distruzione quotidiana di stanze e suppellettili.** Chi fa le riforme, molte volte, non conosce fino in fondo ciò che vorrebbe migliorare e, troppo spesso, finisce per peggiorarlo. Con la chiusura degli OPG sono state istituite le REMS, Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza, dove avrebbero dovuto trascorrere la misura di sicurezza tutti coloro che erano stati o venivano dichiarati dai giudici incapaci di intendere e di volere. Successivamente, con modifica normativa, è stata prevista anche la possibilità di associare alle REMS coloro che venivano dichiarati incapaci nel corso dell'esecuzione della pena. Restano nel limbo tutte quelle situazioni borderline, tra la malattia grave e l'incapacità di intendere e di volere, per le quali non sono previste alternative al carcere. A ciò si aggiunge il fatto che **nelle REMS, spesso, non c'è posto nemmeno per i prosciolti o per le infermità sopravvenute, per cui,**



se il soggetto è in stato di libertà resta fuori, sul territorio, senza controllo e senza cure, se si trova in stato di misura cautelare, continua a rimanere in carcere, com'è avvenuto con G. S. S., classe 1994, sofferente di disturbo della personalità e disturbo bipolare, accusato di molestie nei confronti della sua ex fidanzata, resistenza a pubblico ufficiale, percosse e lesioni. Il Gip di Roma aveva disposto, già nel gennaio 2019, il suo "immediato collocamento", per un anno, in una REMS. Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria non aveva però trovato posto nelle REMS (di competenza del ministero della Salute) per il giovane malato. Eppure, sottolinea la Corte di Strasburgo, G. S. S. "non ha beneficiato di alcuna strategia terapeutica globale per la gestione della sua patologia, e questo, in un contesto caratterizzato da cattive condizioni carcerarie". Ecco dimostrato quanto noi diciamo da anni. Spesso, nel nostro Paese, ciò che non funziona bene viene eliminato, quando, invece, sarebbe più opportuno migliorarlo. Le REMS, come già detto, sono di competenza del Ministero della salute, al pari della gestione sanitaria in carcere, poiché la riforma del 1999, voluta dall'allora Ministra Rosy Bindi, ha eliminato la gestione sanitaria autonoma in ambito penitenziario. Anche quest'ultima riforma ha peggiorato molto il servizio sanitario in carcere, sicuramente più efficiente ed efficace, quando era gestito dall'Amministrazione penitenziaria. Tornando alla vicenda dei **malati di mente, oggi, in carcere, ci sono situazioni drammatiche, sia per i malati, sia per chi ci lavora: i primi perché, come già detto, vivono una condizione di grande sofferenza, spesso privati di cure adeguate, tenuti in strutture dove, molte volte, non c'è un presidio medico articolato su ventiquattro ore, con psichiatri sempre presenti, gli altri perché aggrediti e costretti a gestire situazioni per le quali non sono preparati.** Ci sono istituti, come quello di Catanzaro, dove sono detenute oltre ottanta persone con disagio psichiatrico, alcune delle quali anche in forma piuttosto grave, le quali, come nella maggior parte dei casi, vivono in sezioni detentive comuni, poiché **l'articolazione interna di tutela della salute mentale** dispone di pochissimi posti, circa sette. Articolazione che, peraltro, è presente in pochissimi istituti. Abbiamo visitato quella di Catanzaro, dove erano presenti due medici e due infermieri, nel turno di mattina, ed i detenuti vivono una condizione abbastanza serena, perché curati e seguiti tutti i giorni, attentamente. Quindi, **la prima cosa da fare, sarebbe quella di creare tali articolazioni in più istituti, con molti più posti, vista l'emergenza, nell'attesa di una soluzione diversa, che consenta poi al detenuto di poter uscire ed essere curato fuori dal carcere.** Sempre per quanto riguarda la condanna ad opera della CEDU, secondo la Corte, nel caso di G. S. S., al tempo detenuto nel carcere romano di Rebibbia, l'Italia ha violato gli articoli 3 (trattamenti inumani e degradanti), 5 (comma 1, detenzione illegittima; comma 5, mancato riconoscimento del diritto al risarcimento), 6 (comma 1, diritto a un processo equo) e l'articolo 34 (diritto di ricorso individuale). Il governo italiano avrebbe dovuto trovare un posto nelle Rems o "un'altra soluzione adeguata", come la Corte aveva espressamente indicato nel provvedimento provvisorio emesso da Strasburgo il 7 aprile 2020. Allora, il governo italiano (Conte II) rispose che non era in suo potere decidere alcun'altra collocazione per l'uomo – considerato socialmente pericoloso – se non le Rems, come disposto dal Gip, dove, però, "nonostante le ripetute richieste, nessun posto si è liberato". È una situazione, quella descritta, che si verifica molto spesso, perché a volte non ci sono i posti, altre volte, ci dicono, tendono a ritardare il più possibile l'ingresso di soggetti molto aggressivi e pericolosi, difficili da gestire. Sarebbe stato molto meglio lasciare le strutture nella gestione del Ministero della giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, lasciando alla polizia penitenziaria i controlli di sicurezza e al personale medico e paramedico la gestione interna, dei malati. Sulla questione delle REMS è intervenuta anche la Corte costituzionale con la Sentenza n. 22 del 27 gennaio 2022, originata dal caso di G.S.S., di sopra narrato. **La Corte ha sottolineato che a causa dei suoi gravi problemi di funzionamento il sistema non tutela in modo efficace né i diritti fondamentali delle potenziali vittime di aggressioni, che il soggetto affetto da patologie psichiche potrebbe nuovamente realizzare, né il diritto alla salute del malato, il quale non riceve i trattamenti necessari per aiutarlo a superare la propria**



patologia e a reinserirsi gradualmente nella società. La Corte ha inoltre osservato che la totale estromissione del ministro della Giustizia da ogni competenza in materia di REMS – e dunque in materia di esecuzione di misure di sicurezza disposte dal giudice penale – non è compatibile con l’articolo 110 della Costituzione, che assegna al Guardasigilli la responsabilità dell’organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. Di qui il monito al legislatore affinché proceda, senza indugio, a una complessiva riforma di sistema, che assicuri assieme:

- un’adeguata base legislativa alla nuova misura di sicurezza;**
- la realizzazione e il buon funzionamento, sull’intero territorio nazionale, di un numero di REMS sufficiente a far fronte ai reali fabbisogni, nel quadro di un complessivo e altrettanto urgente potenziamento delle strutture sul territorio in grado di garantire interventi alternativi adeguati alle necessità di cura e a quelle, altrettanto imprescindibili, di tutela della collettività;**
- forme di idoneo coinvolgimento del ministro della Giustizia nell’attività di coordinamento e monitoraggio del funzionamento delle REMS esistenti e degli altri strumenti di tutela della salute mentale degli autori di reato, nonché nella programmazione del relativo fabbisogno finanziario.**

Quello descritto è uno dei tipici casi italiani di riforme che hanno peggiorato la situazione precedente. Spesso, la cura è peggiore della malattia. In questo caso potremmo dire che ha aggravato la malattia.

Infine, ci auguriamo che non si arrivi anche ad eliminare il sistema del c.d. doppio binario, pena e misure di sicurezza, come alcuni vorrebbero, perché si eliminerebbe anche l’ultimo baluardo rispetto a situazioni di soggetti che, pur avendo scontato la pena, continuano a permanere in un evidente stato di pericolosità sociale. Qualche anno addietro il famoso mostro di Foligno dichiarò di non voler uscire, perché se fosse uscito avrebbe commesso gli stessi delitti. In assenza delle misure di sicurezza, però, una volta scontata la pena, la persona deve essere liberata.

5. L’ergastolo ostativo

Un’ultima riflessione merita il problema dell’ergastolo ostativo, rispetto al quale si sta aprendo un pericoloso vulnus, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 253/2019, relativa alla concessione dei permessi premio e il rinvio operato dalla stessa Corte ad aprile 2021, rispetto alla liberazione condizionale. La Corte ha rinviato la trattazione a maggio 2022. Nell’attesa dell’ordinanza di rinvio l’ufficio stampa della Corte ha anzitutto rilevato che la vigente disciplina del cosiddetto ergastolo ostativo preclude in modo assoluto, a chi non abbia utilmente collaborato con la giustizia, la possibilità di accedere al procedimento per chiedere la liberazione condizionale, anche quando il suo ravvedimento risulti sicuro. Ha quindi osservato che tale disciplina ostativa, facendo della collaborazione l’unico modo per il condannato di recuperare la libertà, è in contrasto con gli articoli 3 e 27 della costituzione e con l’articolo 3 della convenzione europea dei diritti dell’uomo. Tuttavia, l’accoglimento immediato delle questioni rischierebbe di inserirsi in modo inadeguato nell’attuale sistema di contrasto alla criminalità organizzata. La Corte ha perciò stabilito di rinviare la trattazione delle questioni a maggio 2022, per consentire al legislatore gli interventi che tengano conto sia della peculiare natura dei reati connessi alla criminalità organizzata di stampo mafioso, e delle relative



Segreteria Generale

regole penitenziarie, sia la necessità di preservare il valore della collaborazione con la giustizia in questi casi.

Ciò che contrasta con le evidenze derivanti da tanti anni di indagini e dalle collaborazioni offerte dai pentiti è proprio l'assoluta impossibilità di ravvedimento degli appartenenti alla criminalità organizzata, i quali sono legati alle associazioni da un vincolo associativo dal quale non possono sottrarsi, pena la morte. L'unico ravvedimento certo è costituito dalla collaborazione che pone tali persone al di fuori dell'associazione e in netto contrasto con gli altri associati. Altro aspetto che avrebbe dovuto orientare la Corte in maniera diversa avrebbe dovuto essere costituito dal bilanciamento dei diritti fondamentali previsti dalla nostra Carta costituzionale. L'esigenza di recuperare la libertà contrasta proprio con le limitazioni che il soggetto, attraverso la sua condotta, pone al contesto sociale in cui opera e alle persone che ivi hanno organizzato la propria esistenza. Tra queste sicuramente la limitazione alla libertà di iniziativa economica, attraverso le imposizioni che la criminalità organizzata fa ai gestori di esercizi commerciali e alle imprese, nonché il tentativo di condizionamento delle stesse istituzioni, ovvero le limitazioni al diritto alla sicurezza di tutti i cittadini.

Il Segretario Generale
(Dott. Donato Capece)

Roma, 22 marzo 2022