



Memoria Audizione Commissioni riunite II (Giustizia) e XI (Lavoro)

LE CONDIZIONI DI LAVORO IN CUI SI TROVA AD OPERARE IL PERSONALE DELLA
POLIZIA PENITENZIARIA IN DIVERSE REGIONI

Roma, 23 marzo 2022

Ringrazio a nome dell'Unione Sindacati di Polizia Penitenziaria le Commissioni Giustizia e Lavoro per questo appuntamento che rappresenta un faro acceso sui problemi dei lavoratori che costituiscono il fulcro del funzionamento delle carceri, un mondo che ancora oggi viene considerato erratamente avulso dalla società lasciando troppo spesso sulle spalle degli operatori che vi lavorano l'onere di tamponare tutte le criticità stratificate, rischiando di finire ingiustamente messi alla gogna per il verificarsi di fatti indipendenti dalla loro volontà e inevitabili senza la dotazione di risorse necessaria.

Il poco tempo a disposizione non consente di offrire uno spaccato esaustivo e puntuale della situazione lavorativa degli appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria, ma la speranza è che questo intervento possa essere un utile spunto per avviare un'azione di carattere legislativo che nell'ambito di una più complessa riforma della giustizia, ponga le basi per elevare la credibilità del lavoro svolto da un Corpo dello Stato, quello della Polizia Penitenziaria, troppo spesso vituperato e maltrattato dalle istituzioni stesse che non riconoscono il prezioso lavoro degli agenti, desiderosi di un riconoscimento soprattutto della loro specificità insita nei compiti istituzionali previsti dalla legge istitutiva.

Donne e uomini che negli oltre 200 anni dalla nascita hanno sempre dovuto affrontare emergenze irrisolte.

Sicuramente i componenti delle commissioni qui presenti hanno ben chiari molti dei principali problemi che connotano lo stato di disagio in cui si trova il personale di Polizia Penitenziaria, ma ciò che vorrei far emergere è che, in questo contesto storico nel quale oggi più che mai si sta assistendo ad uno sbilanciamento tra un iper-garantismo declinato come rispetto della dignità umana della pena correlato a forti spinte politiche verso l'adozione di strumenti deflattivi del sovraffollamento delle carceri e il rispetto delle regole penitenziarie che sottendono il mantenimento della legalità e sicurezza nelle carceri oggi molto a rischio, il rischio di una implosione del sistema carceri è concreto e ineludibile.

Lasciando ad altri la valutazione sulla evanescenza che sta assumendo la certezza della pena, le funzioni esercitate dalla Polizia Penitenziaria, in generale ad ogni latitudine della Repubblica, diventano sempre più nebulose se poste in relazione alle limitazioni nell'autonomia decisionale e di intervento che ricadono su questa istituzione.



Un ginepraio di adempimenti che poco hanno a che fare con il potere di esercitare l'autorevolezza dello Stato di fronte a chi delinque se si considera anche la recente adozione di disposizioni avvilenti come quelle di dover comunicare al Garante nazionale delle persone detenute, l'esecuzione di atti come quelli delle perquisizioni straordinarie.

Adempimenti che di fatto rischiano di abbattere la possibilità di prevenire atti illeciti che normalmente si registrano nelle carceri e che rappresentano una deriva nella sicurezza che può portare anche a degli eventi come le violente rivolte del marzo del 2020.

Volendo analizzare la questione sotto l'aspetto geografico non molte sono le differenze tra il nord, il centro e il sud rispetto al disagio lavorativo, inteso sia come condizione di impiego che come stress da lavoro correlato rispetto ai carichi di lavoro che risiedono sulle donne e gli uomini appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria.

Significativa per commisurare le situazioni di disagio lavorativo del personale è l'incidenza della tipologia di detenuti che al nord è pressochè di origine straniera, con reati che destano allarme sociale e pericolosità non legata al livello delinquenziale ma soprattutto alla difficoltà di integrazione nella società che rende gli extracomunitari riottosi al rispetto delle regole penitenziarie, sicchè ogni pretesto è utilizzato per commettere azioni penalmente rilevanti come le aggressioni in danno degli agenti.

Del resto il nostro ordinamento penitenziario che all'atto della sua applicazione risultava fortemente innovativo perché, modulando il sistema della "probation" inglese, presupponeva il recupero del reo come primo obiettivo della detenzione in carcere, è nato quando nelle carceri vi era solo un 4% di detenuti stranieri mentre ad oggi sfiora percentuali di oltre il 40/50% al nord (su una media nazionale pari al 27%), con evidenti problemi connessi alla cultura e alla religione rilevante problema che si trovano costretti ad affrontare in prima linea gli agenti.

A questo problema soprattutto rilevabile nel nord Italia ma anche in altre regioni si aggiunge il problema dei detenuti c.d. "psichiatrici", ovvero di coloro che pur non essendo ricoverabili nelle costituite REMS (già peraltro insufficienti ad ospitare i detenuti incompatibili con la detenzione, quelli per intenderci che in precedenza venivano inviati presso gli OPG), hanno patologie psichiatriche e vengono allocati sovente in sezioni comuni che di solito sono sezioni aperte per gran parte del giorno. Quest'ultima circostanza è espressamente derivante dalle condanne che ha subito l'Italia dalla Corte Europea di Strarburgo, ovvero dal sovraffollamento per superare il quale l'Amministrazione Penitenziaria ha trovato l'escamotage di aprire le celle detentive modificandone addirittura la denominazione in camere di pernottamento.

Ebbene i detenuti con problemi psichiatrici ad oggi sono coloro che aggrediscono quotidianamente il personale che finisce quasi sempre al pronto soccorso con diversi giorni di prognosi, senza peraltro avere la possibilità di vedersi riconosciuta una causa di servizio o come vittima del dovere se non dopo laboriose procedure di carattere amministrativo.



Nelle regioni centrali questo è uno dei fenomeni che vengono segnalati di più dal personale che è ogni giorno esposto, come nel resto d'Italia a significativi problemi per l'incolumità personale.

Scendendo al Sud le problematiche non cambiano di molto anche se la carenza d'organico al nord è rilevante rispetto all'Italia meridionale, dove un altro elemento che implica una compressione dei diritti del personale è la difficoltà a raggiungere una sede limitrofa al luogo degli affetti familiari sicché in alcune regioni solo al termine della carriera si riesce ad arrivare determinando un disequilibrio nella gestione delle strutture e soprattutto impedendo a chi ha diritto a poter usufruire di alcune esenzioni dai turni più esposti (come ad esempio l'esenzione dal turno notturno dopo i cinquant'anni).

Alla base dei problemi che rileviamo vi è dunque l'assenza di personale nei vari ruoli ma soprattutto quello base, una carenza che è falsamente solo del 10% rispetto all'attuale pianta organica (meno di 37.000 unità rispetto ad una pianta organica di poco più di 41 mila previste dal D.M. del 2017) che, anche uno studio dipartimentale ha stabilito essere del 27,27% (pianta organica *ideal*). Anche quantunque non si volesse tener conto di una totale copertura dei posti di servizio la carenza attestata dallo studio DAP sarebbe pari al 15,10% (pianta organica *medium*) delle reali necessità, studio che non è mai stato tirato fuori dai cassetti di via Arenula.

Non basta quindi il piano di azzeramento dell'attuale carenza di organico previsto (che pure ci sembra un'operazione di difficile realizzazione a causa dei molteplici pensionamenti dovuti anche alla inidoneità al servizio di un gran numero di personale riformato per causa di servizio) e i vuoti nell'organico si riverberano innanzitutto sulla regolare fruizione dei diritti contrattualmente previsti, nonché sull'obbligato ricorso al lavoro straordinario.

Una maggiore presenza di unità in servizio varrebbe a dire anche maggiore sicurezza e meno situazioni stressogene, ma anche un risultato diverso rispetto agli obiettivi che si prefigge lo Stato in riferimento alla finalità della pena e al recupero del reo.

In materia di diritti contrattuali, connessi all'inadeguatezza degli organici, non è ammissibile che nel 2022, possano esistere realtà in cui si riescono a programmare piani ferie tali da consentire un vero recupero psico fisico ma neanche una programmazione mensile del servizio, generando questo una difficoltà anche nella gestione delle dinamiche familiari.

Esempio ne sono ,istituti che hanno piano ferie estivi con tre fasce, altri che addirittura ne hanno sei. Una gestione seria e credibile dovrebbe tendere alla omogeneità quanto meno sulla gestione del personale e dei diritti contrattuali e collegati a leggi come la tutela genitoriale, la possibilità di ricongiungimento familiare, le garanzie della Legge 104/92, ecc.

E' evidente che mentre nel tempo sono aumentati i detenuti presenti, sono cresciute le sedi penitenziarie e con esse i posti di servizio, non è stato fatto un piano serio di automazione dei sistemi di sicurezza, le piante organiche licenziate nel 2017 non hanno tenuto conto delle reali esigenze di mantenere livelli accettabili nei carichi di lavoro che gravano sul personale di polizia penitenziaria.



Dal 2015, per far fronte alle carenze si è avviata una nuova formula di gestione della detenzione basata sul sistema della c.d. “vigilanza dinamica” che nell’intento doveva essere un modello che responsabilizzava i detenuti lasciandoli più liberi di muoversi all’interno dell’istituto, ma dall’altro un sistema che ha ridotto una delle fondamentali funzioni della polizia penitenziaria, ovvero l’osservazione attraverso la quale dare anche indicazioni sulle caratteristiche delinquenziali dei detenuti e consentire una migliore calibrazione dei programmi di reinserimento sociale.

Questo modello detentivo di fatto ha generato traffici illeciti, abusi e situazioni di tensione sia tra gli stessi detenuti che nei confronti degli agenti sempre più oggetto di aggressioni e violenze. Quello che voleva nascondere un tale modello era l’assenza di personale sufficiente a coprire tutti i posti di servizio, si è rilevato come un fallimentare arretramento dello Stato e una sorta di autogestione dei detenuti con i quali è stato stipulato una sorta di patto di correttezza che nei fatti non viene assolutamente rispettato dagli stessi.

Il dato delle proteste messe in atto dai Sindacati di dalla Polizia Penitenziaria negli ultimi tempi dovrebbe far riflettere sulle condizioni di lavoro ma anche sullo stato delle relazioni sindacali, se si parla di rispetto dei diritti contrattuali ma anche di dignità lavorativa, visto le condizioni con cui opera il personale in assenza di strumenti tecnologici adeguati e in posti di servizio che non rispettano alcuna norma sulla salubrità dei luoghi di lavoro.

A questa situazione disastrosa e foriera di gran parte dei problemi di gestione della detenzione occorrerebbe rispondere con fondi straordinari e, a nostro avviso con la dichiarazione dello stato d’emergenza delle carceri.

E’ chiaro infatti che occorre ribilanciare tutto il sistema attraverso interventi normativi mirati e non mirabolanti studi accademici che non possono essere realizzati.

Provvedimenti urgenti devono mettere in condizione il personale di polizia penitenziaria di operare non rischiando per la propria incolumità lavorativa ogni giorno, misure che abbiano soprattutto funzione deterrente poste a contrasto di quei comportamenti illeciti messi in atto dalla popolazione detenuta che spesso coinvolgono il personale di Polizia Penitenziaria che ne diventa vittima pur essendo accusato di essere carnefice.

Se è giusto fare in modo che la detenzione in carcere debba essere una *extrema ratio*, chi è sottoposto ad un ordine restrittivo della libertà in carcere deve affrontare un percorso autocritico del proprio vissuto che gli faccia comprendere la natura antiggiuridica della condotta che poi ha portato alla reclusione in un istituto penitenziario, questo è possibile solo attraverso una rete di professionalità che dovrebbero aiutare l’interessato a modificare i propri comportamenti, mentre invece oggi l’assenza di figure professionali specializzate e un sovraffollamento ormai endemico, determina l’assorbimento di molte funzioni alla polizia penitenziaria, lasciata sola ad affrontare situazioni per le quali non ha certo la preparazione e la competenza per intervenire.



Posto che il sovraffollamento delle carceri, a nostro avviso, non può risolversi a colpi di indulto o di amnistia, bensì attraverso una chiara progettualità che porti alla costruzione di nuovi complessi penitenziari che integrino e sostituiscono quelli esistenti con particolare riferimento a siti che ormai hanno secoli di vita e non sono più funzionali al sistema, l'art. 2 del DPR 230/00 lega indissolubilmente il sistema della sicurezza alla garanzia dell'ordine e della sicurezza attraverso le attività trattamentali.

Occorre quindi, provvedere urgentemente alla rideterminazione della pianta organica del Corpo adeguandola alle molteplici attività delegate alla Polizia Penitenziaria (come stabilita dal recente studio del DAP e sopra citato di cui si allega copia alla presente), che si ricorda è Polizia dell'Esecuzione Penale ed in quanto tale l'unica a poter provvedere all'assicurazione dei quei compiti legati alla gestione delle persone detenute.

Ma non basta, occorrono norme che salvaguardino e tutelino il personale di Polizia Penitenziaria dalle aggressioni e dalle sopraffazioni che giornalmente subiscono dalla popolazione detenuta.

Così come è giusto preservare la dignità umana di coloro che sono sottoposti a misure privative della libertà personale è altrettanto doveroso che tale dignità sia riconosciuta a coloro che in carcere ci lavorano.

E' auspicabile quindi che nell'ordinamento penale possano essere previste aggravanti specifiche per chi compie reati in carcere contro la polizia penitenziaria, prevedendo la possibilità che questi siano giudicati con rito direttissimo in modo tale da poter ottenere almeno un giudizio di primo grado in maniera veloce.

E' altresì auspicabile che coloro che i detenuti che commettono aggressioni e violenze, debbano accedere alle misure alternative alla detenzione in maniera ritardata, togliendo automatismi che oggi caratterizzano il percorso detentivo.

Così come il sistema disciplinare per i detenuti va sicuramente rivisto poiché è impensabile che possa essere applicabile solo a certe condizioni sanitarie. Sarebbe per noi opportuno che fosse applicabile sotto stretta sorveglianza medica non lasciando alla polizia penitenziaria l'onere di supplire ad una costante verifica delle condizioni cliniche e psichiche del destinatario di tali provvedimenti inevitabili per ricondurre la situazione nell'ambito delle regole penitenziarie.

Sarebbe anche necessario dare concretezza ai contenuti dell'art. 41 O.P.. La Polizia Penitenziaria può fare uso della forza fisica per contrastare condotte oppostive. Purtroppo in assenza di regole chiare d'ingaggio il confine tra legittimità e abuso è assai labile ponendo a rischio il personale stesso di accuse strumentali di tortura laddove non ci sono disposizioni che ne escludano l'imputazione.

Occorre inoltre riformare la struttura organizzativa nazionale del Corpo di Polizia Penitenziaria, che è bene sostenerlo con forza in questa sede non potrà mai assurgere ad un ruolo diverso come quello



tracciato dallo studio recentemente voluto dalla Ministra Marta Cartabia che prospetta l'evoluzione delle funzioni degli agenti fino ad immaginare di trasformarli in mediatori culturali.

Riteniamo che invece sia giunta l'ora di rendere la gestione organizzativa della Polizia Penitenziaria indipendente dai Direttori Penitenziari, partendo dalla costituzione di una vera e propria Direzione Generale della Polizia Penitenziaria che risponda direttamente al Capo del DAP e così a cascata per le articolazioni distrettuali e locali.

Se è vero che la Polizia Penitenziaria partecipa ineludibilmente alle attività di reinserimento dei condannati, è altrettanto vero che il contributo è dato dalla mera attività di osservazione che si ricorda è il medesimo mezzo utilizzato per assicurare gli ordini restrittivi della libertà personale. Ne deriva che la separazione è quindi possibile.

Non di meno andrebbe costituita la specializzazione di medico della polizia penitenziaria, non solo per gli effetti che ciò avrebbe sulla cura del personale ma anche per il sostegno che ne deriverebbe rispetto all'abbandono in cui versa il personale anche sotto l'aspetto del sostegno psicologico derivante dall'enorme stress da lavoro correlato di cui soffre gran parte del personale esposto ogni giorno a tensioni emotivo non quantificabili.

Modifiche sono poi necessarie anche per la classificazione delle strutture penitenziarie, concepite oggi in base alla funzione in case circondariali, case di reclusione, colonie agricole, case di lavoro etc. etc. etc.. A nostro avviso la classificazione di queste dovrebbe maggiormente rispecchiare le esigenze di sicurezza partendo da istituti di massima sicurezza (ove destinare 41 bis, detenuti alta sicurezza, detenuti ex art. 32 O.P. detenuti sottoposti al 14 bis O.P.). Istituti di media sicurezza ed Istituti a sicurezza attenuata nei quali ripristinare la rigida separazione tra chi espia una pena e chi è in attesa di giudizio.

Una diversificazione più marcata contribuirebbe inoltre ad implementare il sistema di sicurezza poiché consentirebbe alla popolazione detenuta di sapere che l'ubicazione possa dipendere anche dal tipo di comportamento posto in essere. Secondo quanto registriamo, il personale non è contrario ad un modello di carcere "aperto" ma solo se questo presuppone l'impiego dei detenuti in attività da svolgere fuori dalle sezioni detentive, ovvero non in condizioni di ozio e di assenza di un controllo costante.

Oggi possiamo altresì tranquillamente certificare il completo fallimento del lavoro istituzionale che ha previsto la creazione delle REMS in luogo degli OPG. Il risultato, come sopra accennato, è che i detenuti con problemi psichiatrici, vengono collocati in modo spesso indifferenziato per assenza di sezioni specifiche all'interno degli Istituti Penitenziari, senza poter fruire di adeguato supporto sanitario e quindi divenendo di fatto un pericolo per se e per gli altri.

A tale aspetto va collegato quindi quello legato alla sanità penitenziaria oggi delegata al servizio sanitario nazionale. Saremo sinceri, rimpiangiamo la vecchia sanità penitenziaria che possiamo asserire essere stato strumento maggiormente efficace. Si questo punto si spera vadano in porto alcuni progetti legislativi promossi che vanno nella direzione di superare l'attuale assetto di



gestione sanitaria per tornare ad una più corretta gestione delle condizioni di salute dei detenuti che non può essere considerata alla stessa stregua di chi può autodeterminarsi liberamente nelle cure cui sottoporsi.

Di fatto le decennali politiche “a risparmio” dei governi che si sono succeduti hanno di fatto destrutturato il sistema carcere annientando la manutenzione ordinaria delle strutture penitenziarie ma soprattutto eliminando la gestione sanità interna all’amministrazione penitenziaria, hanno determinato un implemento delle traduzioni dei detenuti dai siti detentivi per visite e ricoveri, non senza negativi anche sulla sicurezza dei cittadini che fruiscono dei nosocomi di cura.

L’auspicio è che un incontro come quello odierno non sia solo un esercizio fine a se stesso, ma sia da stimolo ad agire legislativamente con urgenza!

Le osservazioni portate oggi all’attenzione delle autorità presenti sono infatti frutto di un confronto costante con i Poliziotti che vivono costantemente enormi difficoltà lavorative e che chiedono di essere solo messi in condizione di lavorare in sicurezza rendendo un servizio allo Stato che necessita di qualificazione anche attraverso percorsi formativi che definiscano specificatamente l’ambito di intervento in cui nessuno possa essere accusato di non aver fatto il possibile per non far fallire il proprio compito istituzionale garantendo per quanto possibile il risultato che la Costituzione ci chiede.

Nel ringraziare per lo spazio concesso, consci che molte altre sarebbero le sfaccettature da evidenziare rispetto alle condizioni lavorative del personale di Polizia Penitenziaria, nel ribadire che andrebbe dichiarato lo stato d’emergenza delle carceri, auspichiamo che quantomeno si costituisca un gruppo di lavoro permanente, ovvero un osservatorio parlamentare sulle carceri che aiuti ad individuare le misure più idonee a stabilizzare il sistema penitenziario mettendo al centro la valorizzazione di chi ci lavora con spirito di abnegazione ed elevato senso di appartenenza allo Stato: la Polizia Penitenziaria.

Noi vogliamo essere protagonisti del destino degli agenti che con senso del dovere e orgoglio d’appartenenza alle forze sane dello Stato, lavorano aspettando un cambio di passo nell’obiettivo di raggiungere un benessere lavorativo, se non altro da considerarsi dignitoso e non esposto ad ogni attacco gratuito.

Permetteteci di lanciare in questa sede così autorevolmente rappresentativa delle istituzioni repubblicane il nostro hastag, come si usa fare in questo momento in cui i social sono lo strumento di divulgazione più utilizzato

#SALVIAMOLAPOLIZIAPENITENZIARIA

(ALL. N.1 TABELLE P.O. POLIZIA PENITENZIARIA)

