

Dott.ssa Luigia Mariotti Culla
Direttore Generale Esecuzione Penale Esterna

“PROBLEMATICHE DEGLI AGENTI DI POLIZIA PENITENZIARIA”

- 1) Il Corpo di Polizia Penitenziaria è cresciuto molto nell'ultimo decennio. Con il d.lgs. 146/2000, che ha istituito il ruolo direttivo, si è andati a completare l'iter delle previsioni contenute nella legge 15 dicembre 1990, n. 395 sull'ordinamento del Corpo di Polizia Penitenziaria, andando a segnare una tappa fondamentale per l'organizzazione dei servizi e dei compiti istituzionali di questa particolare forza di polizia contribuendo, per il connotato di innovatività ad essa proprio, a rimodulare e a definire competenze anche di appartenenti ad altri ruoli. L'ingresso dei funzionari ha costituito lo spunto per ribadire l'alta valenza della funzione del Corpo di Polizia Penitenziaria, impegnato nel difficile compito assegnatogli dalla legge nel concorrere al perseguimento dell'obiettivo istituzionale di cui all'art. 27 della Costituzione. L'ingresso degli ultimi funzionari, che stanno portando a termine un corso di formazione della durata di 12 mesi, rappresenta per l'Amministrazione tutta, nel contingente momento storico, un evento cui destinare particolare attenzione ed impegno, a motivo dei profili problematici che, in relazione alla salvaguardia di istanze di sicurezza, sono di recente emersi negli istituti penitenziari, anche per il sovraffollamento che li caratterizza.

Dal 1990 ad oggi sono stati adottati vari provvedimenti finalizzati da un lato ad adeguare l'organico del Corpo ai nuovi compiti istituzionali introdotti dalla legge di riforma, dall'altro a compensare il rapporto fra il personale e la crescente popolazione detenuta, nonché per consentire il corretto funzionamento delle nuove strutture penitenziarie che nel tempo si sono inaugurate.

Nella realtà operativa, l'organico del Corpo di Polizia Penitenziaria dispone di un numero di unità alquanto esiguo, con un considerevole scostamento tra il personale previsto e quello effettivamente presente in servizio. Al 30 settembre 2010, il personale del Corpo in forza presso gli istituti ed i servizi del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ammonta a 38.227 unità, di cui 411 appartenenti al ruolo dei Commissari ed il restante appartenente ai ruoli di

agenti/assistenti, sovrintendenti ed ispettori. Con esclusione dei dati relativi ai Funzionari del Corpo, per i quali non sono disponibili le necessarie informazioni, si rileva la presenza di circa 3.275 donne sul totale dell'organico in forza. La suddivisione del personale appartenente ai diversi ruoli, può altresì essere precisata come di seguito indicato: circa 84% appartenenti al ruolo agenti/assistenti, circa 8% al ruolo dei sovrintendenti ed il restante 8% a quello degli ispettori.

Con riferimento alle dotazioni organiche del personale amministrativo e tecnico, su un totale di 6.576¹ unità la suddivisione per profili professionali consta di 472 dirigenti, 1.002 educatori, 1.096 assistenti sociali, 932 contabili, 2.015 funzionari e/o assistenti amministrativi, 554 tecnici, informatici, ecc.

- 2) A gennaio scorso il Consiglio dei Ministri, prendendo atto che il sistema penitenziario era sull'orlo del collasso a causa del sovraffollamento, della scarsità di personale e di risorse economiche ha dichiarato le carceri in "stato di emergenza", un provvedimento mai adottato prima nella storia della Repubblica. Ma "l'emergenza carceri" si aggrava giorno dopo giorno, con il sovraffollamento crescente e con la cronica carenza di personale.

Oggi i detenuti sono poco più di 69 mila su una capienza regolamentare di 44.608 posti e una tollerabilità stimata in 67mila unità di cui il 40% circa ha cittadinanza straniera. In riferimento alla posizione giuridica, la popolazione detenuta consta di circa 37 mila (pari al 53,5%) condannati in via definitiva e di circa 30 mila (pari al 43,6%) imputati.

Bisogna tuttavia rilevare che la crescita annuale degli ingressi in carcere si è ridotta rispetto al 2008: nello specifico si registra un calo del 17% nel 2009 e, dato ancora più significativo, del 62% con riferimento al maggio del 2010.

Sono elementi che confortano ma non fanno abbassare l'attenzione, che resta massima.

- 3) Il suicidio in carcere è la manifestazione evidente dell'odierna inadeguatezza della capacità ricettiva delle strutture di detenzione operanti sul territorio italiano. È,

¹ Dati al 31 agosto 2010.

altresì, significativo di come l'afflittività della pena ampli la sfera del disagio al punto da determinare scelte irreversibili come il suicidio.

Il numero dei suicidi nelle carceri italiane è 24 volte superiore a quello della popolazione libera, si suicidano 11,1 detenuti ogni 10mila. Dall'inizio del 2010, nei scorsi giorni si è registrato il 61° suicidio in cella di un detenuto e l'ennesima aggressione diretta agli agenti penitenziari da parte di un internato psicotico (ammontano a 247 gli agenti penitenziari aggrediti e feriti con prognosi superiore ai cinque giorni).

Da non sottovalutare i circa 970 tentativi di suicidio, metà dei quali non portati a termine grazie al tempestivo e determinante intervento del personale di Polizia penitenziaria.

Un dato preoccupante è, infine, rappresentato anche dall'esponenziale numero di atti di autolesionismo compiuti dai ristretti, più di 4 mila solo nei primi dieci mesi di quest'anno.

A tal proposito è interessante menzionare un dato emerso durante i lavori di apertura del Seminario "Across the legal age - Giovani adulti nell'area penale", organizzato dal Dipartimento della Giustizia Minorile del Ministero della Giustizia, a Palermo, il 18 e 19 novembre u.s.. Il 30% circa dei casi di suicidio e tentativi di suicidio nonché degli atti di autolesionismo ha interessato detenuti di età inferiore ai 25 anni, i cosiddetti "giovani-adulti".

Elementi, questi, che rilanciano l'allarme sicurezza nel sistema carcerario italiano.

Il progressivo incremento dei suicidi a fronte della crescita del sovraffollamento, l'assenza o la non immediata reperibilità nelle ore pomeridiane e serali del personale addetto all'assistenza psicologica dei detenuti, sono le principali motivazioni che hanno portato l'Amministrazione Penitenziaria ad istituire, con circolare n. 0032296 del 25 gennaio 2010, un servizio di ascolto per i soggetti ristretti, all'interno di ogni istituto penitenziario. Tale servizio è composto da personale appartenente al ruolo dei sovrintendenti o degli ispettori e da personale dell'area educativa, integrato da appartenenti al settore del volontariato. Il compito principale affidato all'unità di ascolto consiste nel "soccorrere il detenuto in situazioni di imminente criticità in cui non sia possibile l'intervento immediato di professionisti esperti, attraverso l'attivazione di dinamiche comunicative finalizzate

al sostegno del soggetto in difficoltà, all'individuazione di problematiche specifiche e delle necessarie misure d'urgenza".

- 4) Il sistema penitenziario nel suo complesso vive un momento di particolare difficoltà caratterizzato altresì da criticità ed emergenze quotidiane di vario tipo. Oltre alle problematiche appena evidenziate inerenti al sovraffollamento, alle carenze strutturali ed agli eventi critici, si registra una generalizzata sofferenza negli operatori penitenziari anche a causa dei cronici vuoti di organico.

In particolare, il personale di Polizia Penitenziaria è chiamato ad espletare il delicato mandato di assicurare il mantenimento dell'ordine e della sicurezza all'interno degli istituti penitenziari oltre che a partecipare attivamente alla rieducazione del detenuto. Tutto ciò in un contesto di crescente disagio ed oggettive difficoltà operative.

Un forte segnale di questo malessere è rappresentato dal numero dei suicidi che interessano anche il personale di Polizia Penitenziaria. Il tasso dei suicidi è pari all'1,3 ogni 10 mila operatori, contro la media della popolazione nazionale che si attesta intorno allo 0,6. I casi registrati nel 2009 sono 6 mentre nei primi 8 mesi dell'anno in corso sono 3.

- 5) La riduzione del malessere del pianeta carcere passa anche attraverso il benessere della Polizia Penitenziaria. Lavorare in carcere è da sempre considerato emotivamente impegnativo tanto che la stessa OMS nel 2007 predispone una guida dedicata alla salute nelle carceri e al trattamento dello stress tra il personale carcerario, aspetto che influenza in modo più ampio la vita di un istituto penitenziario. Con l'intensificarsi di episodi di comportamenti suicidari agiti dal personale di Polizia penitenziaria, in particolare nel 2008, l'Amministrazione Penitenziaria, con l'intento di supportare il personale in questi momenti di particolare difficoltà professionale, ha attivato un approccio al malessere del personale sotto una prospettiva nuova.

Già con una nota del 23 aprile 2008, l'Amministrazione ha avviato un'attenta riflessione sul tema del disagio lavorativo del personale di Polizia Penitenziaria ripresa con la successiva lettera circolare n. 0230431 del 3 luglio 2008. Tale circolare

ha fornito indicazioni di carattere pratico atte a dare efficaci segnali di attenzione al problema. È stata, dunque, prevista la costituzione di due gruppi di lavoro ai quali è stato affidato un distinto compito: al primo quello di attivare un centro di ascolto attraverso una linea verde dedicata, al secondo quello di analizzare le iniziative da intraprendere sotto il profilo del monitoraggio, studio e progettazione di attività formative. Dalla raccolta delle proposte dei relativi gruppi di lavoro, è stato possibile individuare delle azioni idonee ad avviare e contribuire a creare condizioni di favorevole interessamento e attenzione alle complesse problematiche collegate con le condizioni di lavoro degli operatori penitenziari, tra questi, segnatamente, degli appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria, maggiormente esposti a fattori e situazioni di stress dove più è possibile e, nello stesso tempo, necessario confrontarsi con tensioni e criticità di vario genere. Importante, altresì, l'istituzione del Gruppo permanente per il benessere operante a livello centrale presso l'Istituto Superiore di studi penitenziari, con la collaborazione della Direzione Generale del Personale e della Formazione e di personale delle strutture locali. L'obiettivo è stato quello di garantire una funzione di promozione e tutela del benessere del personale attraverso l'analisi, l'indirizzo e il coordinamento delle iniziative sul piano locale.

La nota n. 0049427 del 6 febbraio 2009 conferma i precedenti atti di indirizzo ribadendo la necessità di dare una puntuale attuazione ai programmi da avviare nelle singole strutture penitenziarie nonché l'esigenza di simultaneità ed omogeneità degli interventi per garantire a tutto il personale medesime opportunità. È stata, inoltre, focalizzata l'attenzione a tutto il personale come portatore di disagio e non unicamente al personale di Polizia penitenziaria, al di là della maggiore esposizione di questo profilo per la prossimità costante all'utenza.

Un ruolo strategico è stato assegnato alla formazione come supporto al cambiamento ed al miglioramento organizzativo prevedendo una ricaduta "a cascata" della sensibilizzazione all'ascolto organizzativo promosso a livello centrale, con ulteriori interventi a livello decentrato.

L'Amministrazione Penitenziaria in collaborazione con la Sapienza Università di Roma - Facoltà di Psicologia è intervenuta in merito con l'attuazione di un progetto sul Benessere organizzativo che si è articolato in dieci edizioni (dall'autunno 2008

all'estate 2009) ed ha visto la partecipazione dell'88% degli istituti penitenziari italiani, con la presenza di 307, tra comandanti e direttori, su un totale di 380 previsti. Si è scelto un approccio di tipo preventivo, teso cioè ad intervenire sulle aree critiche per rigenerare precondizioni di salute organizzativa nelle organizzazioni carcerarie. Era, infatti, opportuno delineare gli ambiti di responsabilità dei datori di lavoro/dirigenti nella ordinaria manutenzione dei meccanismi e dei processi implicati nel garantire benessere, sensibilizzandoli, piuttosto che delegare loro tipologie di interventi su disagio e malessere conclamato. L'obiettivo dell'Amministrazione è stato quello di coinvolgere in prima battuta e nello stesso momento formativo quegli operatori che negli istituti penitenziari, più di ogni altra figura professionale, assolvono la funzione di gestori di risorse umane: il direttore ed il comandante. Il primo in quanto responsabile dell'intera governance della struttura, il comandante perché a capo del gruppo di operatori più numeroso e in contatto di maggiore prossimità con l'utenza, con le problematiche che ne derivano.

Si è ritenuto, in particolare, che la natura delle competenze di direttore e comandante, unita alla recente introduzione nella vita degli istituti del ruolo dei commissari, potesse aver generato nuove energie, possibilità inedite ma anche punti di impasse che la formazione sull'ascolto organizzativo avrebbe concorso ad affrontare. È apparso doveroso orientare l'azione verso un mutamento fondamentale nei climi organizzativi e relazionali interni agli istituti penitenziari. Fattori questi che molto influiscono sul benessere fisico, psicologico e sociale a partire dai singoli per giungere ai gruppi di lavoro e a tutta la collettività appartenente alla medesima articolazione del sistema. La centralità sull'ascolto organizzativo è stata scelta come chiave di volta soprattutto sulla base della considerazione che le risorse umane siano l'unico vero e proprio patrimonio di cui l'Amministrazione penitenziaria disponga e che, dunque, debba essere oggetto di grande attenzione non solo formativa ma proprio gestionale, nella quotidianità operativa di tutti i servizi penitenziari.

Gli operatori dell'Amministrazione Penitenziaria sono probabilmente tra coloro i quali risentono maggiormente delle inefficienze del sistema penitenziario e delle difficoltà per il sovraffollamento delle carceri italiane. Per questo, sulla falsariga del

progetto di cui sopra che tanto favore ha ottenuto tra gli operatori, l'assessorato Rapporti con gli Enti locali e Politiche per la Sicurezza della Regione Lazio ha affidato all'Istituto Jemolo la realizzazione del corso "Benessere è comunicare", in collaborazione con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria. Il predetto corso rivolto agli operatori di istituti penitenziari intende fornire delle nozioni di diritto penale e penitenziario, necessarie alla comprensione dei contesti operativi, ma soprattutto vuole trasmettere a quanti operano nelle strutture carcerarie le capacità e le competenze idonee a migliorare le strategie relazionali e la capacità di lettura dei processi comunicativi interni.

- 6) Occorre rendere effettiva la portata dell'articolo 27 della Costituzione, in quanto non si può immaginare una rieducazione se non sono assicurate condizioni di vita dignitose all'interno degli istituti. Nell'ottica di far divenire il carcere una nuova chance nella vita dei detenuti e per far fronte alla crescente emergenza, sono varie le iniziative intraprese dal governo.

In considerazione dell'alta percentuale di presenze di stranieri nelle carceri italiane, sono stati avviati una serie di accordi bilaterali in modo da far scontare la pena ai detenuti nei loro Paesi d'origine.

Con l'obiettivo di ridurre il sovraffollamento negli istituti, il 17 novembre u.s. è stato approvato in via definitiva il testo del disegno di legge recante "Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno", il cosiddetto provvedimento "svuota-carceri". La norma prevede che fino alla completa attuazione del piano straordinario penitenziario nonché in attesa della riforma della disciplina delle misure alternative alla detenzione e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2013, la pena detentiva non superiore a dodici mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, è eseguita presso l'abitazione del condannato o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza ed accoglienza. Dalla detenzione presso il domicilio sono esclusi i delinquenti abituali, professionali o per tendenza, i detenuti che sono sottoposti al regime di sorveglianza particolare o quando vi è la concreta possibilità che il condannato possa darsi alla fuga ovvero sussistono specifiche e motivate ragioni per ritenere che il condannato possa commettere altri delitti. Inoltre, il ddl prevede che nel caso di condannato

tossicodipendente o alcool dipendente, sottoposto ad un programma di recupero o che ad esso intenda sottoporsi, la pena può essere eseguita presso una struttura sanitaria pubblica o una struttura privata accreditata. La norma prevede, anche, che in caso di evasione dal domicilio la pena venga inasprita fino a 5 anni.

Infine, per fronteggiare la crisi emergenziale in atto è stata autorizzata l'assunzione di 2000 unità di agenti del Corpo di Polizia penitenziaria.

La nuova norma prevede un coinvolgimento importante dell'Amministrazione Penitenziaria, della magistratura di sorveglianza nonché degli enti locali e delle associazioni di volontariato poiché non deve esserci una diseguaglianza rispetto a quei detenuti che non hanno un domicilio. Si pensi, ad esempio, ai malati psichiatrici che non riescono ad essere inseriti nel tessuto sociale in quanto non trovano all'esterno una capacità di allocazione.

I numeri dei potenziali fruitori della misura in parola sono circa 7-8 mila.

Altro intervento finalizzato all'alleggerimento delle presenze di detenuti nelle carceri, è la previsione della costruzione di nuove strutture penitenziarie sul territorio. Nelle scorse settimane è stato siglato un protocollo d'intesa tra l'Amministrazione Penitenziaria e la Regione Marche per la costruzione di un nuovo istituto nella città di Camerino. Prende così il via la fase esecutiva del Piano Carceri che prevede la firma di una serie di intese che il Capo del Dipartimento, in qualità di Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria, firmerà con le Regioni nelle quali sorgeranno i nuovi istituti penitenziari individuati dal piano di intervento del governo per affrontare l'emergenza ed il sovraffollamento.