

Intervento del guardasigilli Andrea Orlando al 197° anniversario di fondazione del Corpo di Polizia penitenziaria, giovedì 15 maggio 2014

Roma, Aula Magna della Scuola di Formazione e Aggiornamento “G. Falcone”

Gentili Autorità, Signore e Signori,

è per me un grande piacere prendere parte, come Ministro della Giustizia, alla cerimonia celebrativa del 197° Anniversario della Fondazione del Corpo della Polizia Penitenziaria che, ormai per consuetudine, si svolge, anche per quest'anno, presso questa prestigiosa Scuola di formazione, intitolata a Giovanni Falcone.

La sobrietà della celebrazione, in linea con le esigenze di contenimento della spesa richieste dalla congiuntura economica, non mina l'importanza della ricorrenza che anzi assume, in questo momento, un particolare rilievo.

Sono trascorsi quasi duecento anni da quando, nel 1817, furono promulgate le Regie Patenti con le quali fu approvato il “Regolamento della Famiglia di Giustizia modificato”, che viene considerato l'atto di nascita ufficiale del personale allora addetto alla sola custodia delle carceri.

Nel corso di quasi due secoli di storia, il Corpo - così denominato dal 1990 - ha visto mutare sia la propria composizione, con l'ingresso della sempre più numerosa componente femminile, che i propri compiti istituzionali. La Polizia Penitenziaria, infatti, oltre ad assicurare l'esecuzione delle misure privative della libertà personale ed a garantire l'ordine e la sicurezza all'interno degli istituti penitenziari, assolve con sempre accresciuta professionalità alla funzione di contribuire, quale fondamentale attore della attività trattamentale, al processo di rieducazione e di risocializzazione del detenuto.

È, questa, una specificità esclusiva del Corpo, che, proprio perciò, si distingue da tutte le altre Forze di polizia, e che richiede capacità e sensibilità del tutto particolari acquisite mediante un percorso di formazione, di esperienze e di aggiornamento costanti.

Il servizio della Polizia Penitenziaria non è un lavoro come gli altri.

L'appartenente al Corpo è a contatto quotidiano con l'emarginazione ed il disagio sociale; è chiamato ad occuparsi di persone che vivono, tutte, un momento particolarmente difficile della loro vita e che dipendono completamente dalla Istituzione nella quale egli presta la sua essenziale opera. Questo senza dimenticare l'esigenza primaria di vigilare sulla sicurezza di tutti i detenuti e di garantire il rispetto di regimi di custodia particolarmente rigorosi per i soggetti più pericolosi.

È un lavoro, quello della Polizia Penitenziaria, che, per la sua specificità, richiede un enorme impegno ed un eccezionale equilibrio, ed io Vi sono sinceramente grato per la responsabilità e l'abnegazione con le quali svolgete questo importante servizio, spesso in condizioni di grave disagio per i numerosi vuoti di organico e per la situazione di sovraffollamento degli istituti penitenziari.

Sono ben consapevole che le complessive condizioni di lavoro all'interno degli istituti penitenziari ed il benessere lavorativo degli appartenenti al Corpo presentano indubbi elementi di criticità, ed anche per questa ragione ho ritenuto di iniziare il mio mandato ministeriale incontrando le rappresentanze sindacali di tutto il personale penitenziario e poi autonomamente quelle della Polizia Penitenziaria.

Pur nella complessità della situazione, credo che sia evidente che il primo problema da affrontare è quello delle carenze di organico del personale in servizio presso il Corpo di Polizia Penitenziaria.

Su 45.121 unità previste dal decreto ministeriale 22 marzo 2013 oggi ne mancano 6.321, con una copertura del 14% circa. Le cifre sono significative anche oltre il loro impatto numerico, perché in realtà complesse come quelle degli istituti penitenziari i vuoti di organico rendono ancora più gravoso il lavoro, già di per sé usurante, di chi è in servizio, ed aggiungono alle difficoltà operative il disagio morale provocato dalle critiche condizioni di lavoro.

Anche se purtroppo le condizioni attuali non consentono di porre integrale rimedio al problema, un passo importante sarà l'assunzione nel corso del 2014 di 506 nuove unità di personale di Polizia Penitenziaria. Sono convinto che l'innesto di forze nuove, unitamente al reperimento delle risorse

destinate alla implementazione dei supporti tecnologici ed informatici per l'ottimizzazione delle nuove modalità di sorveglianza, nella cui ricerca è fortemente impegnato il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, fornirà un contributo importante al fine di adempiere al meglio i compiti istituzionali. Peraltro, le misure legislative che si sono susseguite a partire dal 2010 hanno avuto un impatto positivo anche sul numero delle traduzioni di detenuti eseguite dalla Polizia penitenziaria, che costituisce uno dei compiti più gravosi per gli addetti, e che a seguito di tali provvedimenti è sceso dalle 193.495 traduzioni del 2010 alle 170.232 del 2013, consentendo di liberare risorse all'interno degli istituti.

È poi in fase avanzata di predisposizione una mirata iniziativa legislativa, che per consentire una maggiore flessibilità nell'assegnazione del personale alle strutture penitenziarie e rendere più rapido l'impiego in mansioni operative dei nuovi assunti, riguarderà anche la richiesta riduzione della durata del corso di formazione per vice-ispettori; sono in atto iniziative volte ad ottenere il riallineamento dei ruoli direttivi del Corpo di Polizia Penitenziaria ai corrispondenti ruoli della Polizia di Stato, e sono in corso le trattative per la stipula del nuovo Accordo Quadro di Amministrazione e per l'apertura del tavolo di confronto sui criteri di ripartizione del c.d. fondo F.E.S.I. per l'anno 2014.

Nell'ambito del complessivo piano di miglioramento delle condizioni di lavoro, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria sta poi studiando, anche con l'ausilio delle organizzazioni sindacali, strategie per ridurre lo stress da lavoro correlato, valutando una programmazione orientata a monitorare i fattori di stress legati al lavoro ed a facilitare i momenti di distensione, confronto e condivisione tra il personale. Anche l'Istituto Superiore di Studi Penitenziari ha da tempo in corso un iter formativo che mira a consentire di misurare il livello del benessere organizzativo negli istituti penitenziari. Nel corso degli anni 2012 e 2013 sono stati formati duecento "referenti del benessere organizzativo", e l'andamento del progetto sarà costantemente sottoposto a monitoraggio in vista di aggiornamenti biennali.

Sono al corrente che un'altra delle questioni poste dalle rappresentanze della Polizia penitenziaria è quella della fattispecie penale della colpa del custode, per scongiurare l'eventualità che vi si innesti una forma surrettizia di responsabilità oggettiva. In altra occasione istituzionale ho già fornito assicurazione che, per quanto concerne le mie specifiche responsabilità di Ministro, eserciterò ogni opportuna azione di stimolo e di intervento per garantire alla Polizia Penitenziaria - e più generalmente a tutti gli operatori penitenziari - le necessarie condizioni per il sereno e proficuo svolgimento delle delicate funzioni. Assicuro dunque che anche questa tematica è presente alla mia attenzione, anche perché sono convinto che una lettura della norma in linea con i parametri costituzionali ne escluda possibili applicazioni nel senso paventato.

Il tema delle condizioni di lavoro degli operatori penitenziari non può essere trattato disgiuntamente da quello delle condizioni detentive e, in particolare, da quello del sovraffollamento. Se infatti l'afflittività è un carattere ineliminabile della reclusione, tuttavia, come anche il Presidente della Repubblica ci ha più volte ricordato - e come Voi sapete meglio di molti altri - nel nostro Paese tali condizioni sono, e non da oggi, particolarmente critiche, tanto da avere provocato la condanna dell'Italia da parte della Corte Europea di Strasburgo.

Ogni intervento che abbia l'ambizione di porre rimedio a questa situazione deve agire su tutti i fronti di criticità, ed in questa direzione il Governo, proseguendo sulla strada già iniziata, si è mosso con decisione. Operare in questo senso non è soltanto un modo per evitare future condanne in sede europea e onerose richieste di risarcimento danni; è un imperativo di civiltà, che la nostra coscienza, prima ancora che la nostra Carta costituzionale, ci impone.

Sotto il primo profilo, gli interventi normativi adottati a partire dal 2010 stanno dimostrando la loro efficacia: mi riferisco alla legge n. 199 del 2010 (sulla esecuzione delle pene detentive presso il domicilio), al decreto-legge n. 211 del 2011 (sul sovraffollamento delle carceri), al decreto-legge n. 78 del 2013 (recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena) e al decreto-legge n. 146 del 2013 (recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria). L'applicazione di tali provvedimenti ha ridotto

il numero di detenuti presenti nel sistema penitenziario italiano dai 68.258 del 30 giugno 2010 ai 59.647 del 5 maggio 2014, rafforzando un andamento che, a partire dal 2009, vede una costante e rilevante diminuzione dei flussi di ingresso nonché dei detenuti in attesa di primo giudizio, passati dai 14.367 del 31 dicembre 2009 ai poco più di 10.000 che indicano i dati dello scorso mese di aprile.

Ulteriori effetti deflattivi sono attesi anche dal disegno di legge di iniziativa parlamentare di riforma della custodia cautelare, in discussione in questi giorni, e da quello di iniziativa governativa diretto alla modifica delle sanzioni in materia di stupefacenti.

I dati che ho riportato non rappresentano però certamente un punto di arrivo.

Le ragioni del sovraffollamento infatti non dipendono soltanto dal numero di reati e di condanne e dalla insufficienza delle strutture, ma anche dallo sbilanciamento, peculiare del nostro Paese, tra sanzioni detentive e misure alternative, che vede le prime prevalere sulle altre anche per i reati di minore impatto sociale. L'inversione di tendenza, pure notevole, registrata negli ultimi anni, che ha visto il numero di detenuti ammessi a misure alternative passare da 12.455 a dicembre 2009 a 29.223 alla fine del 2013 non è ancora sufficiente. È mia ferma convinzione che per dare piena attuazione al dettato costituzionale occorra puntare in via preferenziale, e salve le prioritarie esigenze di sicurezza, su strumenti alternativi al carcere, al fine di ottenere una maggiore responsabilizzazione del condannato che sia pienamente funzionale al suo più pronto recupero.

In questa ottica il 28 aprile scorso il Parlamento ha approvato la legge delega in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio, che contiene anche norme per la depenalizzazione dei reati di minore allarme sociale e per favorire l'accesso alla detenzione domiciliare nonché misure per la messa alla prova dell'imputato con sospensione del processo, sul modello dell'istituto anglosassone del probation, già collaudato con successo per i minori. Per attuare la delega, presso il Ministero verrà istituita una commissione di studio che in tempi brevi potrà fornire il proprio contributo di conoscenze e di esperienze. L'insieme di tutte le misure indicate, e delle altre che si aggiungeranno, è destinato ad avere ulteriori effetti positivi sia sui flussi detentivi in entrata che su quelli in uscita.

Concorreranno a ridurre il sovraffollamento anche la convenzione bilaterale per il trasferimento dei condannati che abbiamo recentemente stipulato con il Marocco, che si aggiunge a quelle già in vigore da tempo con altri Paesi a noi vicini, quali l'Albania, e che consentirà ai detenuti stranieri di scontare la pena nel Paese di provenienza, così come pure mira ad ampliare tale opportunità la decisione quadro 2008/909/GAI in tema di riconoscimento delle sentenze penali ai fini dell'esecuzione e del trasferimento dei condannati, per favorire l'attuazione della quale ho promosso un incontro con i Procuratori Generali lo scorso aprile, offrendo il supporto degli uffici ministeriali per dare un impulso alle procedure attuative.

Il miglioramento delle condizioni di vita detentive tuttavia non si esaurisce nel mettere a disposizione del detenuto lo spazio vitale minimo indicato dalla corte di Strasburgo, ma richiede un integrale ripensamento del modello penitenziario, per assicurarne una gestione più efficiente e per tutelare la dignità, insieme, delle persone che vi sono ristrette e di quelle che vi lavorano.

Deve diventare patrimonio comune l'idea che il carcere non è un mondo a parte, ma è una istituzione inserita nel territorio, con il quale possono e devono essere instaurati reciproci scambi e contatti.

La società civile deve acquisire la consapevolezza che il mondo carcerario non è lo strumento per rimuovere il problema della criminalità. Al contrario, essa deve prendere coscienza che i soggetti che delinquono costituiscono anch'essi una parte del corpo sociale e che le loro condotte ne sono comunque una espressione, sia pure deviata e, per tale essenziale ragione, sentirsi coinvolta nel percorso di recupero.

In quest'ottica, è necessario dare maggiore impulso all'attuazione di convenzioni con le Regioni per l'avvio dei detenuti tossicodipendenti ai centri di recupero regionali, per la promozione del lavoro carcerario e per la tutela delle condizioni di salute in carcere; segnalo che nelle scorse settimane ho intrapreso apposite iniziative con Regioni ed Enti locali, nonché con il mondo delle imprese e della

scuola, prevedendo lo svolgimento di attività scolastiche e culturali in favore dei detenuti, di lavoro all'esterno e di lavoro volontario. Ricordo anche il protocollo siglato il 21 marzo scorso con il garante dell'infanzia e con le associazioni che tutelano i minori figli di genitori detenuti, che per la prima volta riconosce esplicitamente il diritto dei bambini con un genitore in carcere alla continuità del legame con il parente detenuto e, corrispettivamente, valorizza anche nell'ambito della condizione detentiva il diritto alla genitorialità. Da valorizzare, poi, è anche il modello di gestione detentiva denominato di vigilanza dinamica, sia pure tenendo conto che, anche in questo caso, la sua efficace attuazione è legata alla disponibilità di strutture detentive adeguate, idonee a garantire la presenza di spazi adatti alle specifiche esigenze del modello.

Il potenziamento della funzione trattamentale, al quale il nuovo sistema mira, si rifletterà positivamente sul clima delle relazioni all'interno della struttura, rendendo più vivibile l'ambiente non solo per la popolazione detenuta ma anche per coloro che vi operano.

L'impegno della Polizia Penitenziaria nell'anno passato è stato grande, in molti casi anche oltre l'esigibile; sono certo che anche in futuro ed anche in questa difficile congiuntura al Paese non mancheranno, come sempre è stato finora, i contributi della generosa dedizione e determinazione delle donne e degli uomini del Corpo.

Guardo con particolare attenzione al contributo che proviene dal personale del Corpo, compartecipe dello sforzo comune che ciascuno, nell'esercizio delle proprie responsabilità, in un clima di autentica solidarietà, è chiamato a realizzare per rendere i luoghi di detenzione ambienti di riabilitazione realmente civili e democratici. Siano a noi tutti di monito i lucidi richiami del Presidente della Repubblica per restituire alla pena la funzione di reinserimento sociale ed insieme ad essa il senso della dignità della persona.

Tutto questo può essere realizzato soltanto con la Vostra essenziale e costruttiva collaborazione, che trova fondamento e si vivifica quotidianamente nella condivisione degli obiettivi comuni.

Con questo augurio, che è una certezza, Vi saluto e Vi ringrazio profondamente.

Viva la Polizia Penitenziaria, viva l'Italia!

Andrea Orlando
Ministro della Giustizia