



Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale -

Prot. n.292/T/15.07 del 21 gennaio 2015

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

COMUNICATO
L'INTERVENTO del Segretario Nazionale del Si.Di.Pe.
al Convegno dell'USB "L'esecuzione penale abbandonata a se stessa", Roma 21 gennaio 2015

Il Segretario Nazionale del Si.Di.Pe. Rosario Tortorella ha oggi partecipato al Convegno organizzato dal sindacato U.S.B.-Unione Sindacale di Base "L'esecuzione penale abbandonata a se stessa", che si è svolto a Roma. Si allega il relativo intervento,

Il Si.Di.Pe., essendo il Sindacato più rappresentativo del personale della carriera dirigenziale penitenziaria, ha ritenuto di non poter far mancare il proprio contributo su un tema così importante, in un momento nel quale il sistema dell'esecuzione penale si trova ancora in gravissima sofferenza.

La situazione attuale è sicuramente migliorata, attraverso i diversi provvedimenti normativi proposti dai governi che si sono succeduti e approvati dal Parlamento, lo stesso Consiglio d'Europa ha espresso apprezzamento per gli interventi adottati ma ha rinviato l'esame dell'Italia al giugno di quest'anno,

Il numero dei detenuti si è quindi ridotto, anche se non a sufficienza, e le condizioni di vita delle persone detenute sono migliorate ma certo non possono definirsi ottimali.

In altri termini la pena detentiva non solo continua ad essere la regola del sistema sanzionatorio penale italiano ma non riesce, per assenza di risorse umane e finanziarie, a svolgere appieno la sua funzione rieducativa poiché, per un verso, lo spazio e il tempo della detenzione non è adeguatamente riempito di contenuti trattamentali e per altro verso, non sempre è conforme agli standard previsti perché non determini quel surplus non giustificato di afflittività della pena rispetto a quella naturalmente discendente dalla limitazione della libertà personale che la detenzione comporta.

Non irrilevante, è poi, il tema dell'uso e dell'abuso della custodia cautelare in carcere e quello strettamente connesso della durata della ragionevole durata processo, giacché lunghi processi spesso determinano provvedimenti di custodia cautelare prolungati che, di fatto, anticipano l'esecuzione della pena che deve discendere da una sentenza definitiva di condanna e che non necessariamente viene comminata potendo concludersi il processo con l'assoluzione.

In questo contesto il problema della carenza delle risorse, umane e finanziarie, e quello organizzativo non sono questioni indifferenti, dal punto di vista operativo dell'Amministrazione penitenziaria e del personale che in essa opera.

Nonostante la situazione straordinaria in cui versa il sistema penitenziario nel suo complesso, inteso come sistema dell'esecuzione penale nelle sue due e interconnesse articolazioni, interna ed esterna, si sta dando il via alla spending review delle dotazioni organiche del personale.

Si vuole, cioè, affrontare una situazione straordinaria come se ci si trovasse in una situazione ottimale per il sistema. Per questa ragione il Si.DiPe ha sempre sostenuto che il personale penitenziario dovrebbe essere escluso, come le forze di polizia e come il personale giudiziario, dalla riduzione degli organici prevista dall'art. 2, comma 1, del D.L. 6 luglio 2012 n. 95 sulla spending review.

È davvero difficile garantire condizioni di adeguato e legittimo governo delle carceri senza direttori penitenziari, primi garanti dei principi di legalità negli istituti e servizi penitenziari, così come è difficile garantire un reale trattamento penitenziario rieducativo senza educatori e psicologi, altrettanto difficile è fare delle misure alternative alla detenzione il sistema ordinario dell'esecuzione della pena e rendere efficace la messa alla prova senza personale di servizio sociale e con uno o due dirigenti penitenziari di esecuzione penale per ciascuna regione.

Da qui la sensazione forte che il sistema dell'esecuzione penale, quello fatto dagli operatori penitenziari, sia abbandonato a se stesso.

Il Segretario Nazionale
Rosario Tortorella

PRESIDENTE
Dott.ssa Cinzia CALANDRINO

SEGRETARIO NAZIONALE VICARIO
Dott. Francesco D'ANSELMO

SEGRETARIO NAZIONALE AGGIUNTO
Dott. Nicola PETRUZZELLI

Segretario Nazionale

c/o il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per la Calabria, Via Vinicio Cortese, n. 2 - 88100 Catanzaro

twitter @sidipetort - e-mail: sidipe.seg.naz.tortorella@pec.it - sidipe.seg.naz.tortorella@gmail.com - tel. 3807532176

sito web www.sidipe.it - Codice Fiscale n.97303050583



Si.Di.Pe.

Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale -

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

INTERVENTO
del Segretario Nazionale del Si.Di.Pe. Rosario Tortorella
Convegno organizzato dal sindacato U.S.B.-Unione Sindacale di Base
“L'ESECUZIONE PENALE ABBANDONATA A SE STESSA”
Roma, 21 gennaio 2015 Hotel Nazionale - Piazza Montecitorio, Sala Cristallo

Saluto e ringrazio l'U.S.B. per l'invito e per aver creato questa occasione di confronto con questo convegno.

Il titolo del convegno "*L'esecuzione penale abbandonata a se stessa*" dichiara espressamente una percezione forte di abbandono da parte di chi opera nel sistema dell'esecuzione penale che comprende non solo il carcere ma anche l'esecuzione penale esterna.

Il Si.Di.Pe., il Sindacato più rappresentativo del personale della carriera dirigenziale penitenziaria, ha ritenuto di non poter far mancare il proprio contributo su un tema così importante, in un momento nel quale il sistema dell'esecuzione penale si trova ancora in sofferenza.

La situazione attuale è sicuramente migliorata, attraverso i diversi provvedimenti normativi proposti dai governi che si sono succeduti e che sono stati approvati dal Parlamento, e lo stesso Consiglio d'Europa ha espresso apprezzamento per gli interventi adottati ma ha rinviato l'esame dell'Italia al giugno di quest'anno.

Oggi, dopo gli interventi normativi e quelli operativi attuati nelle carceri, la situazione è migliorata ma occorre ancora fare molto, perché dietro i numeri ci sono persone e diritti da ristabilire.

Infatti migliorare le condizioni penitenziarie significa sicuramente assicurare alle persone detenute uno spazio fisico minimo per vivere ma occorre, inoltre, riempire lo spazio ed il tempo detentivo di contenuti trattamentali, affinché il tempo della detenzione sia funzionale al recupero ed al reinserimento sociale.

Secondo i dati del ministero della Giustizia, al 30 dicembre 2014 i detenuti nelle carceri italiane erano 53.623 - di cui 2304 donne - a fronte di una capienza regolamentare 49.635 posti, esiste cioè un'eccedenza di detenuti rispetto ai posti disponibili di 3988 detenuti.

È comunque doveroso evidenziare che i posti disponibili sono calcolati dal DAP sulla base del criterio di 9 mq per singolo detenuto + 5 mq per gli altri, lo stesso per cui in Italia viene concessa l'abitabilità alle abitazioni, un criterio, questo, indubbiamente più favorevole rispetto ai 7 mq + 4 stabiliti dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT).

Il numero dei detenuti si è quindi ridotto (al 31 dicembre 2010 erano 67.061, al 31 dicembre 2011 erano 66.897, al 31 dicembre 2012 erano 65.701, al 31 dicembre 2013 erano 62.536) anche se non a sufficienza, e le condizioni di vita delle persone detenute sono migliorate ma certo non possono definirsi ottimali.



Si.Di.Pe.

Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale -

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

In altri termini la pena detentiva non solo continua ad essere la regola del sistema sanzionatorio penale italiano ma non riesce, per assenza di risorse umane e finanziarie, a svolgere appieno la sua funzione rieducativa poiché, per un verso, lo spazio e il tempo della detenzione non sono adeguatamente riempiti di contenuti trattamentali e per altro verso, non sempre è conforme agli *standard* previsti per non determinare quel *surplus* non giustificato di afflittività della pena rispetto a quella naturalmente discendente dalla limitazione della libertà personale che la detenzione comporta.

Non irrilevante è poi il tema dell'uso e dell'abuso della custodia cautelare in carcere e quello strettamente connesso della ragionevole durata processo, giacché lunghi processi spesso determinano provvedimenti di custodia cautelare prolungati che, di fatto, anticipano l'esecuzione della pena che deve discendere da una sentenza definitiva di condanna e che non necessariamente viene comminata potendo concludersi il processo con l'assoluzione.

Non si può sottacere, infatti, che il nostro Paese è quello che registra il più alto numero di condanne inflitte dalla Corte di Strasburgo per violazioni dell'articolo 6 §1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, divenute più frequenti dopo l'introduzione nell'art. 111 della Costituzione del principio della "ragionevole durata" del processo.

Secondo i dati del Ministero della Giustizia al 31 dicembre 2014 le persone detenute nelle carceri italiane erano 53.623 e di queste solo 34.033 (il 63%) condannate con sentenza definitiva (+ 1.072 internati), mentre 18.475 persone (il 34%) erano ancora imputate. Più precisamente: 9.549 (il 17 %) erano in attesa del giudizio di primo grado, 4.652 (l'8,6%) erano appellanti, 3.015 (il 5,6%) erano ricorrenti e 1.259 (l'2,3%) avevano una posizione giuridica mista.

In questo contesto i problemi della carenza delle risorse, umane e finanziarie, e quello organizzativo non sono questioni indifferenti, dal punto di vista operativo dell'Amministrazione penitenziaria e del personale che in essa opera.

Nonostante la situazione straordinaria in cui versa il sistema penitenziario nel suo complesso, inteso come sistema dell'esecuzione penale nelle sue due e interconnesse articolazioni, interna ed esterna, si sta dando il via alla *spending review* delle dotazioni organiche del personale.

Il riferimento è, ovviamente, all'ultima proposta di riorganizzazione del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, nell'ambito di quella più generale del Ministero della Giustizia ministeriale, predisposta ai sensi dell'articolo 2, comma 10 ter, del Decreto Legge n.95/2012 sulla *spending review* e successive modifiche.

Si continua, cioè, a voler affrontare una situazione straordinaria, quale quella penitenziaria, come se il sistema penitenziario fosse in una situazione ordinaria e addirittura ottimale, tale da consentire di ridurre le risorse.



Si.Di.Pe.

Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale -

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

La conseguenza non potrà che essere il peggioramento del servizio reso al Paese e, sicuramente, delle conseguenze potremmo dover rendere conto anche all'Europa che a giugno ci darà il suo giudizio.

Per questa ragione da sempre abbiamo sostenuto che il personale penitenziario avrebbe dovuto essere escluso, come le forze di polizia e come il personale giudiziario, dalla riduzione degli organici prevista dall'art. 2, comma 1, del D.L. 6 luglio 2012 n. 95 sulla spending review.

D'altra parte, come già detto in altre occasioni, l'esecuzione delle pene detentive, anche con le modalità dell'esecuzione penale esterna attraverso le misure alternative alla detenzione, non è altra cosa rispetto al "sistema sicurezza" né, tantomeno, rispetto al "sistema giustizia".

Per quanto attiene l'aspetto "sicurezza" è di tutta evidenza che la sicurezza penitenziaria è sicurezza dentro e fuori dal carcere, pure attraverso la gestione delle misure alternative, e che la rieducazione del condannato è sicurezza per i cittadini poiché la restituzione alla società di uomini migliori e capaci di reinserirsi dopo l'espiazione della pena (detentiva o alternativa alla detenzione) consente una effettiva riduzione della recidiva.

Per quanto riguarda l'aspetto "giustizia", invece, non può esservi dubbio alcuno che l'esecuzione della pena, detentiva o alternativa, fa parte del "sistema giustizia" nel suo complesso, perché la giustizia non si ferma nelle aule dei tribunali e delle corti ma si attua tanto all'interno dei penitenziari quanto fuori attraverso gli uffici di esecuzione penale esterna.

Purtroppo sino ad oggi il personale ha visto un'Amministrazione incapace di portare avanti con forza le proprie ragioni a fronte di un impegno straordinario del suo personale, numericamente insufficiente e certamente poco retribuito, nella gestione di un'emergenza straordinaria.

In altri termini l'Amministrazione non è riuscita, evidentemente, a spiegare agli organi di governo che se si vogliono risultati, in termini di miglioramento della vita delle persone detenute, di miglioramento dei servizi penitenziari, a garanzia dei diritti costituzionali e internazionali di tutti, non si può fare una insensata riduzione del personale che, in vero, è già ridotto all'osso, né ridurre le risorse destinate al lavoro penitenziario e, più in generale, al trattamento.

In altri termini, non si può affrontare efficacemente l'emergenza penitenziaria sull'onda emozionale e populista della *spending review* perché il sistema penitenziario non è in una situazione ordinaria.

È davvero difficile garantire condizioni di adeguato e legittimo governo delle carceri senza direttori penitenziari, primi garanti dei principi di legalità negli istituti e servizi penitenziari, così come è difficile garantire un reale trattamento penitenziario rieducativo senza educatori e psicologi, altrettanto difficile è fare delle misure alternative alla detenzione il sistema ordinario dell'esecuzione della pena e rendere efficace la messa alla prova senza personale di servizio sociale e con uno o due dirigenti penitenziari di esecuzione penale per ciascuna regione.



Si.Di.Pe.

Sindacato Direttori Penitenziari

- Segreteria Nazionale -

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

Da qui la sensazione forte che il sistema dell'esecuzione penale, quello fatto dagli operatori penitenziari, sia abbandonato a se stesso.

Al personale viene chiesto l'impegno a migliorare il sistema ma questo miglioramento è richiesto non a costo zero ma addirittura riducendo le risorse, facendolo sostanzialmente gravare sulle spalle e sulle responsabilità di chi opera dentro il sistema penitenziario.

Noi confidiamo che con la nomina del nuovo Capo DAP si possa registrare una svolta, ma certo la situazione non è facile, anzi è più complessa del passato perché nel frattempo si è dato corso ad operazioni attuative della spending review e, difatti, lo schema di Dpcm di riorganizzazione del Ministero della Giustizia sarebbe all'esame del MEF in quanto strettamente legato ai parametri generali dettati dalla legge di stabilità 2015 da poco approvata.

Pare oramai lontano ed è occasione perduta l'Ordine del giorno n.9/5389/53¹ approvato dalla Camera dei Deputati nella scorsa legislatura, che era stato accettato dal Governo dell'epoca e che lo impegnava ad escludere il personale penitenziario dalla spending review .

Proprio perchè la situazione è più difficile ed ha avuto un'evoluzione in atti in corso di perfezionamento, certamente è necessario e corretto lasciare al nuovo Capo del DAP il tempo necessario di acquisire conoscenza adeguata del contesto poiché, sebbene egli già conosca l'Amministrazione per avere ricoperto dal 2010 al 2011 l'incarico di Vice Capo.

Certamente il Si.Di.Pe. non mancherà di fornirgli ogni più completa informazione in ordine alle delicate questioni che dovrà affrontare e d'altra parte il neo Capo DAP ha assicurato che si attiverà per ottenere il necessario ascolto politico per la risoluzione di tutte le questioni importanti che afferiscono i diritti del personale.

In tale contesto il sistema dell'esecuzione penale esterna, poi, si trova oramai cronicamente in gravissima sofferenza, mentre dovrebbe essere un settore strategico per affrontare il tema del reinserimento sociale in modo adeguato e per liberarsi di una concezione "carcerocentrica" del diritto penale che vede nella pena detentiva la regola e non l'extrema ratio,

¹ L'allegato **Ordine del giorno n.9/5389/53** (approvato nella stessa seduta del 07.08.2012 e che riguarda anche il restante personale dell'Amministrazione Penitenziaria), << **impegna il Governo: a valutare l'opportunità, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, di interpretare l'articolo 2, comma 7, del D.L. 95/2012 nel senso che sono esclusi dalla riduzione di cui al comma 1 del medesimo articolo anche i dirigenti penitenziari ed in tal senso interpretare la deroga prevista per le forze di polizia già dal precedente provvedimento normativo (articolo 1, comma 5, decreto-legge n. 138/2011) che non ha trovato attuazione**>>. Inoltre l'Ordine del giorno n.9/5389/53 impegna il Governo anche <<a valutare, alla luce di quanto esposto in premessa, gli effetti applicativi delle disposizioni richiamate, al fine di: a) escludere altresì dalla riduzione tutto il personale amministrativo penitenziario, quello civile come educatori, psicologi ex articolo 80, assistenti sociali, nonché quello riguardante la giustizia minorile, così come già previsto dalla norma per il personale amministrativo operante presso gli uffici giudiziari e per il personale di magistratura, già a partire dal precedente provvedimento normativo; b) escludere dalla riduzione al 20 per cento del turn-over per il triennio 2012/2014 e al 50 per cento per il 2015, il corpo di polizia penitenziaria e, in particolare, a considerare estranea a tale riduzione l'integrazione di organico di 1.068 unità, pari al turn-over relativo ai pensionamenti di personale nel 2011, per la quale l'amministrazione penitenziaria centrale ha richiesto l'autorizzazione all'assunzione, nel corrente 2012, con atto in data 6 giugno 2012.>>.



Si.Di.Pe.

Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale -

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

Quella degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna è davvero un'emergenza nell'emergenza, poiché essi sono, oramai, sempre più indirizzati ad una chiusura di fatto, atteso che i dirigenti penitenziari di diritto pubblico ex D.Lgs. n.63/2006 del ruolo di esecuzione penale esterna sono talmente pochi che tra breve, con i previsti collocamenti a riposo, spariranno quasi del tutto, così come i funzionari della professionalità di servizio sociale già adesso talmente insufficienti da rendere impossibile un'effettiva azione sul territorio.

Per converso gli interventi normativi rivolti al potenziamento delle misure alternative, a partire dal D.L. 1 luglio 2013, n. 78 e dal D.L. 23.12.2013 n.146 hanno determinato un aumento dei carichi di lavoro del personale degli uffici di esecuzione penale esterna, sino al recente ampliamento delle loro competenze discendente dalla recente L. 28 aprile 2014, n. 67 contenente <<Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili >>.

Rebus sic stantibus, se non saranno adottati urgenti provvedimenti sul fronte dell'incremento del personale necessario, qualunque riforma rivolta ad ampliare le alternative al carcere non avrà gambe per camminare.

Oggi, peraltro, l'esecuzione penale esterna si trova di fronte ad un'altra grande incognita che pesa sul suo futuro.

Ci si riferisce al fatto che potrebbe a breve essere ceduta, come fosse un corpo estraneo, ad altra amministrazione, quella della giustizia minorile, per effetto della nuova ipotesi di riorganizzazione del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, nell'ambito di quella più generale del Ministero della Giustizia, predisposta ai sensi dell'articolo 2, comma 10 ter, del Decreto Legge n.95/2012 sulla *spending review* e successive modifiche.

Un'ipotesi, questa, che non potrà essere scevra di problemi organizzativi, di coordinamento e di comunicazione tra due amministrazioni, essendo l'esecuzione penale esterna espressione, comunque, della medesima vicenda esecutiva e che, nell'eventualità dovrà essere accuratamente regolamentata dai decreti attuativi.

Il tema miglioramento del sistema penitenziario, tuttavia, non può prescindere dal tema delle risorse.

Per garantire il corretto funzionamento di questo complesso sistema, che si occupa di persone, e per far fronte all'emergenza penitenziaria occorrono adeguate risorse di personale, e non solo di polizia penitenziaria, che nel tempo è andato sempre più riducendosi, tanto per effetto delle progressive riduzioni degli organici disposte da diverse disposizioni di legge quanto a causa degli intervenuti pensionamenti, tanto più con l'apertura di nuovi istituti penitenziari e di nuovi padiglioni detentivi.



Si.Di.Pe.

Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale -

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

Con riferimento ai dirigenti penitenziari a breve, per la sola naturale riduzione che sta discendendo dai collocamenti a riposo senza ricambio alcuno (l'ultima immissione nel ruolo risale oramai a quindici anni or sono, cioè al 1997), il già risibile numero di dirigenti penitenziari determinerà l'impossibilità gestionale delle carceri e degli u.e.p.e., se non saranno trovati rimedi urgenti per procedere a nuovi concorsi.

Sicuramente la riduzione progressiva dei dirigenti penitenziari finirà con il privare ulteriormente molte carceri del suo direttore in sede, situazione questa gravissima perché il direttore è il primo garante dei principi di legalità nell'esecuzione penale, essendo armonizzatore delle esigenze di sicurezza e di quelle trattamentali. Questa situazione sposterà l'asse gestionale del carcere, per forza di cose, su altre figure e se dovessero venire meno le già ridottissime figure professionali del trattamento, (anzitutto funzionari giuridico-pedagogici e funzionari della professionalità di servizio sociale) questo asse non potrà che ruotare intorno al personale di polizia penitenziaria cosicché la dimensione del penitenziario diverrà per forza di cose prevalentemente securitaria.

Se vogliamo un sistema che garantisca i diritti delle persone detenute non possiamo prescindere dalla necessità di garantire i diritti del personale penitenziario riconoscendo che solo il profondo senso di responsabilità del personale ha consentito e consente la lunga gestione emergenziale.

Ed è per questo che si deve prestare al tema dell'organizzazione la massima attenzione, sicché discutere dell'ipotesi di organizzazione del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria che discenderà dal nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia non è questione meramente teorico-formale o accademica ma, al contrario, è argomento di estrema concretezza, perché da tale organizzazione dipenderà il funzionamento, più o meno efficace ed efficiente, del sistema penitenziario, sul fronte della sicurezza e su quello del trattamento rieducativo ma anche su quello della tutela dei diritti, sia delle persone detenute che del personale penitenziario.

In altri termini l'organizzazione del D.A.P. avrà effetti profondi sulla possibilità effettiva di perseguimento della *mission* dell'Amministrazione Penitenziaria e inciderà profondamente sul livello del servizio e sulla vita di milioni di persone che vivono, lavorano o che comunque si devono relazionare con l'Amministrazione penitenziaria (detenuti e loro familiari, operatori penitenziari, magistrati, avvocati ecc.).

Per questo ci lascia molto perplessi la circostanza che l'unico obiettivo chiaro e definito, anche perché espressamente dichiarato, della nuova ipotesi di organizzazione del DAP, è la riduzione della spesa. Una riduzione, peraltro, solo teorica, perché determinerà ben più alti costi, economici e di sicurezza sociale, discendenti dalla destrutturazione e disarticolazione dell'attuale organizzazione del sistema penitenziario.



Si.Di.Pe.

Sindacato Direttori Penitenziari

- Segreteria Nazionale -

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

Lo abbiamo detto in altre occasioni, non si tratta di essere “conservatori”, non siamo legati dogmaticamente e irragionevolmente al passato, auspichiamo, anzi, un cambiamento che migliori l'esistente ma esso deve avere basi progettuali solide perché il miglioramento sia certo e non per scardinare l'esistente solo sulla base di un'idea non comprovata di miglioramento.

Non dimentichiamo che il passato ha una storia, che è spesso anche storia positiva, da quel passato organizzativo dobbiamo fare una ricerca ed un ragionamento su di essa, verificare ciò che ha funzionato e ciò che non ha funzionato ma soprattutto verificare perché non ha funzionato. Ci accorgeremmo, allora, che molti dei problemi erano legati ad un assetto normativo inadeguato del sistema penale, prima che dell'esecuzione penale, troppo sbilanciato a favore della carcerizzazione come principale risposta punitiva dei comportamenti devianti.

Occorre, quindi, analizzare e ragionare sull'esistente in modo attento e scientifico.

L'aspetto che più preoccupa è il trasferimento della Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna dal D.A.P. al D.G.M. contrasta con la vigente normativa che vuole l'esecuzione penale interna ed esterna come sistema unitario, in particolare tale ipotesi contrasta:

- 1) con quanto previsto dall'art. 30 della Legge n. 395/90, che, nell'istituire il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria stabilisce che il D.A.P. *“provvede, secondo le direttive e gli ordini del Ministro di grazia e giustizia: a) all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza degli istituti e servizi penitenziari e del trattamento dei detenuti e degli internati, nonché dei condannati ed internati ammessi a fruire delle misure alternative alla detenzione; b) al coordinamento tecnico-operativo e alla direzione e amministrazione del personale penitenziario, nonché al coordinamento tecnico-operativo del predetto personale e dei collaboratori esterni dell'Amministrazione”*.
- 2) con il D.Lgs. 30 ottobre 1992, n.44 (artt. 2 e segg.) che attribuisce, ai Provveditorati specifiche competenze in materia di gestione, di formazione e aggiornamento del personale di servizio sociale, di rapporti con gli enti locali, le regioni ed il Servizio sanitario nazionale, nonché di misure alternative alla detenzione e di gestione contabile e finanziaria dei servizi sociali dipendenti.
- 3) Con l'art. 3 del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 che prevede, inoltre, che alla direzione degli istituti penitenziari e dei centri di servizio sociale (oggi U.E.P.E. ex art.72 L.354/75 per come sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. b, L. 27 luglio 2005, n. 154.) è preposto personale dei rispettivi ruoli dell'amministrazione penitenziaria e che il direttore dell'istituto e quello del centro di servizio sociale (U.E.P.E.) rispondono dell'esercizio delle loro attribuzioni al Provveditore Regionale e al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.



Si.Di.Pe.

Sindacato Direttori Penitenziari

- Segreteria Nazionale -

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

- 4) con l'art. 4 del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 che , al fine di garantire l'integrazione ed il coordinamento degli interventi di tutti gli operatori, dispone: a) che gli istituti penitenziari e i centri di servizio sociali dislocati in ciascun ambito regionale, costituiscono un complesso operativo unitario, i cui programmi sono organizzati e svolti con riferimento alle risorse della comunità locale; b) che i direttori degli istituti e dei centri di servizio sociale indicano apposite e periodiche conferenze di servizio.

L'ipotesi di riordino prevede, inoltre, che gli UEPE siano sottratti alla competenza dei PRAP per essere assegnati ai Centri per la giustizia minorile, creando uno scollamento tra esecuzione penale interna ed esterna per gli adulti, mentre è notorio che esiste, e deve esistere, un rapporto sinergico e costante tra l'attività di osservazione intramuraria e quella extramuraria, ed una dicotomia a livello periferico che si tradurrebbe in una incomunicabilità ed in una perdita di efficienza del sistema dell'esecuzione nel suo complesso.

Infine, si deve evidenziare che la soluzione proposta, dimentica che gli U.E.P.E. sono diretti da dirigenti di diritto pubblico, cioè da personale della Carriera dirigenziale penitenziaria, di cui al D.Lgs. 63/2006, del ruolo di esecuzione penale esterna. Questo personale, però, è di diritto pubblico, inserito nell'ambito della stessa carriera dei dirigenti penitenziari del ruolo di istituto penitenziario; ruoli, che si unificano a livello del ruolo di dirigente penitenziario generale. Si tratta, cioè, di ruoli che appartengono ad una carriera unitaria incardinata nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Diversamente, il personale minorile e gli stessi direttori dei C.G.M. sono dirigenti di Area 1, cioè dirigenti di diritto privato, ex D.Lgs. n.165/2001; ne conseguirebbe, quindi, non solo una gestione promiscua del personale, ma anche una discutibile dipendenza dei dirigenti penitenziari di esecuzione penale esterna da dirigenti di seconda fascia di altra carriera e con altro ordinamento giuridico.

Peraltro la proposta di passaggio del personale al D.G.M. è assolutamente contraddittoria anche rispetto ad altri provvedimenti adottati dal Governo, quali la recente introduzione all'art.3 del decreto legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito dalla legge n.10 del 21 febbraio 2014 n. 10, del comma 1 bis che recita *"In attesa dell'espletamento dei concorsi pubblici finalizzati alla copertura dei posti vacanti nell'organico del ruolo dei dirigenti dell'esecuzione penale esterna, per un periodo di tre anni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, in deroga a quanto previsto dagli articoli 3 e 4 del decreto legislativo 15 febbraio 2006, n. 63, le funzioni di*



Si.Di.Pe.

Sindacato Direttori Penitenziari

- Segreteria Nazionale -

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

dirigente dell'esecuzione penale esterna possono essere svolte dai funzionari inseriti nel ruolo dei dirigenti di istituto penitenziario”.

La logica dei numeri, cioè dei carichi di lavoro vorrebbe, semmai che fosse il Dipartimento della Giustizia Minorile ad essere assorbito dal D.A.P., perché, a fronte dei suoi costi, la sua ridotta mole di lavoro ben potrebbe essere gestita all'interno delle competenti Direzioni generali dello stesso D.A.P. (la Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento e la Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna) attraverso la creazione di due uffici specifici di livello dirigenziale non generale dedicati, rispettivamente, all'esecuzione penale interna e a quella esterna per i minori, così come era già in passato, prima della creazione del D.G.M..

Ciò sarebbe non solo più funzionale, ma determinerebbe, pure, un'effettiva e consistente riduzione della spesa pubblica.

Si osserva che gli attuali 16 Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria gestiscono:

- 202 istituti penitenziari, con 53.623 detenuti presenti al 31.12.2015 (2.304 donne),
- e 82 UEPE (Uffici di esecuzione penale esterna), con 31.362 casi in carico al 31.12.2014, tra misure alternative, lavoro di pubblica utilità, misure di sicurezza, sanzioni sostitutive e messa alla prova.

Gli attuali Centri per la Giustizia Minorile, invece, gestiscono:

- 27 Centri di prima accoglienza (CPA), che ospitano solo temporaneamente i minori arrestati, fermati o accompagnati a seguito di flagranza di reato, con una presenza media giornaliera al 31.12.2014 di 14,1 minori;
- 13 Comunità ministeriali, che ospitano i minori sottoposti alla specifica misura cautelare prevista dall'art. 22 del D.P.R.448/88 (collocamento in comunità) e che registrano una presenza media giornaliera al 31.12.2014 di 50,6 minori ;
- 19 Istituti penali per i minorenni (IPM), che accolgono i minori detenuti in custodia cautelare o in esecuzione di pena, con una presenza media giornaliera al 31.12.2014 di 363 minori;
- 29 Uffici di Servizio Sociale per Minorenni (USSM), con 20.286 casi in carico.

In conclusione sul punto occorre rilevare che alla luce delle vigenti disposizioni normative di rango primario sopra citate e in assenza di un qualunque riassetto normativo di pari livello non pare possibile né è coerente al sistema dell'esecuzione penale, complessivamente considerato, il trasferimento dell'esecuzione penale esterna dal DAP al D.G.M..



Si.Di.Pe.

Sindacato Direttori Penitenziari
- Segreteria Nazionale -

Art. 27 della Costituzione: <<La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.>>

Il Si.Di.Pe. (Sindacato dei dirigenti penitenziari) rappresenta i funzionari presenti nelle strutture territoriali (istituti penitenziari, uffici dell'esecuzione penale esterna, scuole di formazione del personale penitenziario), nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, nei Centri per la Giustizia Minorile, nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, i quali assicurano l'esecuzione penale, interna e esterna.

Sulla questione della Riorganizzazione del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, il nuovo Capo del DAP Santi Consolo, nell'incontro con i sindacati del 15 u.s. ha riferito di comprendere il significato di un'eventuale fuoriuscita dell'esecuzione penale esterna dal D.A.P., che ha definito "costola nobile" del sistema, ma ha anche detto di essere a conoscenza che altre osservazioni sono state articolatamente formulate, per altri aspetti, dal Capo del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria Mario Barbuto sul provvedimento, in ordine alle maggiori competenze che esso dovrebbe assumere con l'eventuale soppressione della Direzione Generale delle Risorse Materiali, dei Beni e dei Servizi al DAP ed il transito delle relative competenze al DOG.

Ci chiediamo, allora, se c'è ancora uno spazio di riflessione sullo schema di riorganizzazione .

Lo vedremo.

Per quanto ci riguarda il Si.Di.Pe. ha chiesto, comunque, il pieno e reale coinvolgimento del sindacato nella predisposizione dei decreti attuativi.

Rosario Tortorella
(Segretario Nazionale Si.Di.Pe.)