



*Il Ministro della Giustizia*

Intervento del Ministro della Giustizia  
***Congresso uil penitenziaria Salerno 1 ottobre 2014***

***Saluto iniziale***

Il congresso odierno è l'occasione per manifestare il riconoscimento e la gratitudine che le istituzioni nutrono nei confronti della Polizia Penitenziaria nonché di tutto il personale dell'amministrazione penitenziaria.

Nei primi mesi del mio mandato ho dovuto fronteggiare l'emergenza carceraria per adempiere agli obblighi imposti dalla sentenza Torreggiani.

Numerose misure sono state adottate per assicurare nel carcere, ai detenuti, condizioni umane.

Ma sono consapevole che la questione vada affrontata anche considerando le esigenze della polizia penitenziaria, il cui lavoro e sacrificio quotidiano sono indispensabili.

Per consentire agli operatori di svolgere efficacemente la totalità dei loro compiti, occorre che il lavoro nelle carceri si svolga in ambienti e condizioni adeguate. Mi riferisco al disagio aggiuntivo che deriva dal trovarsi ad operare negli istituti penitenziari in situazioni di carenza di organico e di sovraffollamento, alle conseguenze negative che questo può avere sul lavoro del personale di Polizia Penitenziaria, tra le quali quella, che talvolta ne deriva, della riduzione delle funzioni istituzionali a compiti di mera sicurezza, alla pressione che spinge ed a volte costringe a considerare residuale il tempo e l'attenzione per le altre importanti funzioni del Corpo.

Con questa consapevolezza, in questi primi mesi del mio mandato, e pur nelle difficoltà legate alla scarsità di risorse a causa della sfavorevole congiuntura economica, ho ritenuto importante assumere alcune iniziative concrete che, seppure non rispondono a tutte le criticità del momento, costituiscono passi importanti per il passaggio da una fase emergenziale ad una di tendenziale normalizzazione del sistema penitenziario.

I punti più rilevanti, sui quali intendo soffermarmi, riguardano

- 1) la formazione e l'aggiornamento del Corpo di Polizia e del personale dell'amministrazione penitenziaria;
- 2) le problematiche proprie del Corpo di Polizia penitenziaria;
- 3) le problematiche del personale dell'amministrazione penitenziaria.

I tre temi presentano un tratto comune, ovvero quello della preliminare individuazione dei parametri di riferimento sulla base dei quali deve essere svolta l'azione del Ministro nell'esercizio della propria funzione di indirizzo.

Sotto tale aspetto, nell'atto di indirizzo politico istituzionale, rilasciato recentemente, sono state definite le priorità politico-istituzionali da realizzarsi nel 2015 ad opera dei centri di responsabilità amministrativa (al fine di avviare il processo di pianificazione strategica).

L'individuazione degli obiettivi dell'amministrazione - di per sé soggetta ad azione di integrazione ed aggiornamento - mai come in questo momento storico risulta segnata da istanze di continuo adeguamento ed adattamento alle modificazioni della realtà di riferimento. Una realtà che, è noto, se da un lato risente della attuale situazione di generale contrazione dell'economia, d'altro lato è sempre più indirizzata verso l'esigenza di un razionale uso delle risorse disponibili, in un contesto, peraltro, in cui è sempre più forte la necessità di garantire lo sviluppo e l'implementazione tecnologica oltre che di formazione, anche nell'ambito della amministrazione, di figure professionali altamente specializzate e competenti.

Quest'ultimo profilo assume particolare rilievo, in quanto se l'esigenza di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica determina la necessità di una complessiva opera di riorganizzazione degli apparati amministrativi, la riduzione dei costi ed il perseguimento di obiettivi di efficienza costituiscono fattori compresenti e non alternativi, che si pongono, invero, come criteri concorrenti nella delineazione dell'intera azione amministrativa del Ministero della Giustizia in questo particolare momento economico e sociale.

Tali considerazioni valgono anche con specifico riferimento al tema dell'amministrazione penitenziaria.

Se vi è un ineludibile problema di riduzione dei costi, d'altro lato vi è, comunque, l'esigenza altrettanto forte di garantire l'efficienza dell'azione dell'amministrazione: ciò soprattutto in questo delicato settore che presenta aspetti peculiari e di forte impatto sul piano della dimensione umana, atteso che essa opera in relazione ad una vicenda, quella della limitazione della libertà personale, in cui si deve approfondire ogni sforzo possibile al fine di valorizzare l'essenziale contributo che ciascun operatore fornisce per la piena realizzazione degli obiettivi di una detenzione dignitosa e socialmente e soggettivamente utile e sicura.

Per completezza, va detto che proprio su obiettivi di rigorosa semplificazione strutturale e di avanzata ricerca di maggiore efficienza operativa si innesta anche lo schema di regolamento di riorganizzazione del Ministero della Giustizia in corso di elaborazione in queste settimane.

La nuova struttura del Ministero della Giustizia, come definita dallo strumento che sarà trasmesso al Ministero della Funzione Pubblica entro il prossimo 15 ottobre 2014, avrà inevitabili conseguenze non soltanto sugli assetti strutturali e funzionali dei Dipartimenti e delle Direzioni Generali, ma anche sulle stesse strategie operative,

che, necessariamente, dovranno essere rimodulate ed aggiornate in corso d'opera, secondo criteri generali di efficace coordinamento dell'azione dei centri di amministrazione attiva individuati come essenziali all'esercizio delle prerogative istituzionali del Ministero.

Questo il quadro generale: con riferimento specifico ai tre punti indicati sopra, e cominciando dal tema della formazione, ho già detto che questa, e specificamente quella dell'amministrazione penitenziaria, deve essere oggetto di particolare attenzione, posto che la necessaria valorizzazione delle competenze del personale che vi opera, con diversi livelli di funzionalità e responsabilità, non può non passare attraverso un convinto investimento nel settore della formazione del personale.

Sotto tale profilo, se da un lato le esigenze di contenimento della spesa pubblica hanno imposto una definizione di specifiche priorità formative in sede di definizione del piano annuale della formazione anno 2014 (con particolare riguardo, quindi, alla formazione dei neo assunti), d'altro lato si è riservata una particolare attenzione alla formazione specialistica ed a quella per l'immissione al ruolo riservata al personale dei ruoli tecnici, di nuova istituzione. Ciò in considerazione del fatto che la riorganizzazione delle risorse e del fabbisogno nel contesto in esame deve muoversi non solo in termini quantitativi, ma anche qualitativi e qualificanti.

Peraltro, resta fermo ogni sforzo possibile per recuperare risorse al fine di destinarle anche agli altri profili di formazione, soprattutto quelli relativi all'aggiornamento. La formazione permanente è infatti un tema di particolare rilevanza, posto che costituisce elemento necessario per l'adeguamento effettivo dell'attività svolta ai processi di sviluppo e di approfondimento delle competenze acquisite.

In tale ottica sono state avviate diverse iniziative di impatto strategico sulla qualità del servizio penitenziario, anche nell'ambito della cooperazione internazionale, proseguendo nella formazione specializzata del personale che opera in ambito penitenziario e all'attività di cura dei minori.

Passando al tema delle complessive condizioni di lavoro all'interno degli istituti penitenziari, i maggiori elementi di criticità per gli appartenenti al Corpo investono in particolare i temi delle carenze di organico, dei profili di sperequazione ordinamentale - in particolare del ruolo direttivo ordinario e speciale - rispetto alle altre forze di polizia ad ordinamento civile e quello della rivisitazione del decreto legislativo 449/92 in materia di sanzioni disciplinari.

Con riferimento al problema della carenza di organico, su 45.121 unità previste vi è oggi una deficienza di 6.321 unità, pari ad una copertura del 14% circa.

Come sappiamo le cifre sono significative anche oltre il loro impatto numerico, perché è chiaro che i vuoti di organico rendono 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.

Nell'ambito del complessivo piano di miglioramento delle condizioni di lavoro il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria sta 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.

Anche se purtroppo le condizioni attuali non consentono di porre integrale rimedio al problema, diversi sono gli interventi che si intendono compiere per far fronte al problema della carenza di organico:

- 1) con il d.l. 92/2014 (convertito dalla legge 114/2014) si è prevista una riduzione, a dodici mesi, della durata del corso di formazione per gli allievi vice ispettori di polizia penitenziaria preordinato alla loro formazione tecnico professionale di agenti di pubblica sicurezza e ufficiali di polizia giudiziaria, alla conoscenza dei metodi e della organizzazione del trattamento penitenziario e dei servizi di sicurezza. Ciò, proprio nell'ottica di contemperare l'esigenza della formazione, con quella, altrettanto valida, della funzionalità del servizio, consentendosi un più immediato svolgimento delle funzioni e ricoprendosi i vuoti di organico esistenti;
- 2) è stata predisposta l'assunzione nel corso del 2014 di 506 nuove unità di personale di Polizia Penitenziaria. 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;
- 3) l'art.7 del d.l. 92/2014 ha disposto il rientro di personale in posizione di comando e distacco e si è, altresì, disposto per due anni il divieto di comando e di distacco, fermo restando che tale divieto non può estendersi alle attività istituzionali come il coordinamento interforze e la DIA;
- 4) si è prevista la non necessità della traduzione a mezzo personale di polizia penitenziaria dei detenuti ammessi agli arresti domiciliari.

Infine, anche le misure adottate in tema di condizioni carcerarie, in particolare quelle inserite nel decreto legge 26 giugno 2014, n. 92 contenente misure urgenti in tema di trattamento penitenziario, hanno un impatto sulla Polizia penitenziaria.

Il decreto, oltre ad introdurre i cd. rimedi compensativi per i detenuti che hanno scontato la pena in una condizione di sovraffollamento, prevede, altresì, misure preventive finalizzate ad alleggerire la pressione demografica sulle carceri. Nel caso in cui la pena irrogata sia inferiore ai tre anni, opera il divieto di ricorrere alla custodia cautelare, fatte salve alcune gravi fattispecie criminose. Nel processi destinati a concludersi con la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena, il divieto di custodia cautelare in carcere diviene assoluto. E' stato, inoltre, innalzato da 21 a 25 anni il limite di età per la permanenza in istituti minorili per chi abbia commesso il fatto da minorenni, ciò al fine di cercare di favorire il recupero dei giovani detenuti, sfruttando l'elevatissima qualità del nostro sistema penitenziario minorile, misura questa che si pone nell'ottica del ripensamento al sistema carcerario a cui accennavo prima.

Tali interventi si pongono peraltro sulla scia di quanto già realizzato dai precedenti governi, che hanno cercato di contrastare il sovraffollamento carcerario con una serie di provvedimenti normativi: la liberazione anticipata, la revisione dei presupposti del cautelare ed un migliore utilizzo logistico delle strutture disponibili. Un percorso avviato con i decreti-legge n. 78 del 2013 e n. 146 del 23 dicembre 2013, ribadito con la legge n. 67 del 28 aprile 2014, che ha delegato il Governo ad adottare una complessiva riforma del sistema delle pene, includendo tra le pene principali quelle della reclusione e dell'arresto domiciliare da eseguirsi presso l'abitazione del condannato o altro luogo pubblico o privato di cura, mettendo così in evidenza la tendenza riformatrice verso forme di sanzione detentiva extra-muraria.

Per effetto degli interventi normativi, che ho citato la popolazione carceraria è effettivamente calata: all'8 settembre 2014 è pari a 54.416 unità, rispetto ai 64.835 registrati un anno fa nel medesimo periodo.

Di contro, i detenuti destinatari di misure alternative alla detenzione sono sensibilmente aumentati.

Questo duplice risultato è un passo importante verso il superamento di un modello di detenzione che pone il condannato in una condizione di marcata passività, restituendo significato al tempo della privazione della libertà per costruire effettivi percorsi di rieducazione e di positivo reinserimento sociale e ridurre così il rischio della reiterazione del reato. Allo stesso tempo, evidente è il miglioramento delle complessive condizioni di lavoro che tutto ciò produce nei confronti di chi è tenuto a garantire ed assicurare il rispetto delle condizioni di sicurezza delle strutture carcerarie.

Quanto agli altri punti di interesse diretto per la Polizia Penitenziaria, abbiamo elaborato specifiche proposte per eliminare le sperequazioni, in particolare del ruolo direttivo, tra il Corpo e le altre forze di Polizia ad ordinamento civile, che sono state inviate alla Funzione Pubblica; inoltre, l'amministrazione ha elaborato una proposta di legge delega per l'aggiornamento delle disposizioni del decreto legislativo 449/92

in materia di sanzioni disciplinari e per la regolamentazione dei relativi provvedimenti, proposta che è in fase di studio e di approfondimento.

In conclusione, non posso non rilevare che il profilo della carenza di personale riguarda non solo la Polizia penitenziaria, ma anche il personale amministrativo e tecnico del Comparto Ministeri.

La problematica della gestione ed organizzazione delle risorse umane disponibili trova un necessario parametro di riferimento negli indici legislativi che, in un'ottica di contenimento della spesa, hanno definito obblighi di riduzione degli uffici e delle dotazioni organiche per le amministrazioni pubbliche.

Essendo questa la prospettiva, voglio evidenziare che, quanto all'obbligo di diminuzione della dotazione organica del personale, l'orientamento da me fortemente sostenuto e sul quale vi è la concorde valutazione del Ministero della Funzione Pubblica è quello di escludere dalla base di calcolo ai fini della riduzione il personale dell'amministrazione penitenziaria che opera negli uffici territoriali; inoltre, nei limiti di questa possibilità, si cercherà comunque di favorire la consistenza del personale dell'amministrazione penitenziaria con specifica funzionalità tecnica, quali assistenti sociali, educatori e profili professionali del trattamento.

E' evidente infatti che la impostazione della esecuzione penale su una nuova base, come momento denso di contenuto e con una organizzazione della giornata detentiva sulla base di progetti che riportino la cella a essere il luogo del pernottamento e non quello ove si trascorre quasi interamente la giornata, ha bisogno di un potenziamento dell'offerta trattamentale. Ma ha anche bisogno di un potenziamento delle misure alternative al carcere come tappe di un percorso e non come mere attenuazioni dell'afflizione detentiva, di un potenziamento della capacità di dialogo con il territorio per accompagnare al reinserimento soggetti spesso socialmente deboli, di una riduzione del ricorso al carcere come unica sanzione. Ha inoltre bisogno di ricondurre la custodia cautelare ai casi in cui non sia possibile garantire altrimenti la genuinità e l'effettività dell'indagine oltre che la sicurezza della comunità esterna.

Tutto questo rende evidente e urgente l'esigenza di ristrutturazione e potenziamento delle funzioni di gestione dell'esecuzione penale esterna spettanti all'Amministrazione penitenziaria.

Per completezza, infine, mi preme segnalare che, sempre al fine di potenziare l'azione di recupero e reinserimento sociale dei soggetti condannati, sono stati stipulati diversi protocolli di intesa con i rappresentanti delle Regioni e dei Tribunali di sorveglianza, finalizzati all'assunzione di obblighi reciproci per garantire la tutela della salute dei detenuti in esecuzione penale, procedendo, in particolare, con l'obiettivo di potenziare i programmi terapeutici per i detenuti con problematiche

legate alla tossicodipendenza, che costituiscono ancora una parte rilevante della popolazione carceraria, anche al fine di addivenire alla riabilitazione e risocializzazione di tali soggetti.

Ho anche intrapreso diverse 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.

Tutto questo può essere realizzato soltanto con la essenziale e costruttiva collaborazione di tutti coloro che operano all'interno dell'amministrazione penitenziaria, che trova fondamento e si vivifica quotidianamente nella condivisione degli obiettivi comuni.