

Consiglio Superiore della Magistratura

Ricostituzione della Commissione Mista per lo studio dei problemi della Magistratura di Sorveglianza e dell'esecuzione penale.

Audizione del 29 novembre 2019

Il punto di svolta nell'approccio alla *vexata quaestio* dell'esecuzione penale è stata la sentenza Torregiani. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, infatti, condannando l'Italia per il sovraffollamento delle carceri, ha indotto lo Stato a percorrere una strada diversa per ricercare la soluzione del problema: non più quella della edilizia penitenziaria (più detenuti più spazi detentivi) ma quella della civiltà del diritto (*“le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”*).

La CISL, e più in generale il sindacato confederale, aveva segnalato la opportunità di partire dalla vicenda Torregiani per dare impulso alla piena attuazione della norma costituzionale in vista di interventi volti al recupero ed al reinserimento sociale dei condannati mediante lo sviluppo di pene alternative alla detenzione. Così nel progetto di riforma organica della Giustizia, elaborato da CGIL CISL e UIL all'inizio del 2014, si affermava: *“...la politica sulle carceri non può essere solo incentrata sull'edilizia carceraria.. È necessario fare interventi coraggiosi che mettano mano alle leggi che sino ad oggi hanno contribuito al sovraffollamento carcerario anche adeguandosi ai livelli europei in cui vi è grande diffusione delle pene alternative. È necessario, pertanto, attuare una seria politica che rimetta al centro l'art. 27 della Costituzione e ristabilisca il diritto per il cittadino al reinserimento sociale... Nessun investimento per l'edilizia penitenziaria o sulla sicurezza potrebbe da solo invertire il trend di crescita del sovraffollamento delle carceri e la carica potenzialmente esplosiva della segregazione di massa di persone senza speranza...Il sistema penitenziario... deve ricollocare al centro dei suoi obiettivi i luoghi dove i servizi vengono realizzati: gli istituti penitenziari e gli uffici per l'esecuzione penale esterna... Occorre, quindi, ribaltare il quadro di riferimento concettuale ponendo al centro un diverso sistema delle pene, non finalizzandole al solo deflazionamento del sovraffollamento carcerario, e lavorare per invertire la tendenza radicata negli ultimi anni con la progressiva espansione della sfera di incidenza del diritto penale”*.

L'occasione è stata colta dallo Stato che ha posto in essere sostanzialmente tre interventi: la riforma del fine pena; la riforma del sistema sanzionatorio; la riforma organizzativa delle amministrazioni penitenziarie. Diminuire il flusso in entrata nel carcere ed incrementare quello in uscita ha determinato certo un decremento (solo iniziale) della popolazione carceraria ma la situazione resta critica.

Perché e, soprattutto, cosa fare?

Le riforme non accompagnate da investimenti, anche cospicui, non solo sono destinate a fallire ma si configurano come un rimedio peggiore del male. È il destino delle ultime riforme della Giustizia. Pensare di riformare le procedure per abbattere la durata dei processi invece che fare assunzioni e fornire agli uffici i mezzi necessari ad evadere il lavoro è pia illusione. Così svuotare le carceri senza creare adeguate strutture dell'esecuzione penale esterna, dotate di uomini e mezzi qualitativamente e quantitativamente adeguati alle esigenze create dal nuovo quadro normativo, mantenere le strutture penitenziaria in uno stato di abbandono, con personale numericamente inadeguato (il rapporto tra educatori e detenuti è di uno a cento), demotivato, sottopagato (il salario accessorio, corrisposto con anni di ritardo, è pari a circa cento euro netti all'anno), anziano (l'età media supera i cinquanta anni), stressato da un lavoro oggettivamente usurante e di responsabilità (non sono rari i casi di sindrome da burnout), significa solo peggiorare la situazione.

Pertanto occorre **investire** per portare a termine la riforma già avviata e precisamente:

- Realizzare la piena integrazione dell'esecuzione penale esterna nel Dipartimento per la Giustizia minorile e di Comunità attraverso la creazione di un ruolo unico della dirigenza e superare l'attuale "diarchia" territoriale di CGM e UIDEPE.
- Rivedere la dislocazione sul territorio degli uffici, specie quelli che operano all'esterno, cercando il più possibile di avvicinare l'azione degli operatori di settore all'utenza (prossimità degli interventi).
- Realizzare l'adeguamento/potenziamento dei Tribunali e degli Uffici di Sorveglianza alle rinnovate esigenze del sistema penitenziario.
- Aggiornare gli obiettivi dell'esecuzione penale sia interna (attraverso il miglioramento delle condizioni detentive e di trattamento e la elaborazione e la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi all'insegna di procedure anche burocratiche più snelle) sia esterna.
- Conseguire la piena informatizzazione dei servizi attraverso la dotazione di hardware e software aggiornati e collegamenti in rete.
- Preservare la specificità della Giustizia minorile.

Fondamentale per la CISL però è **investire** anche sui lavoratori. Pertanto occorre:

- Definire i reali fabbisogni di personale rimodulando al rialzo le dotazioni organiche delle strutture penitenziarie e dell'esecuzione penale esterna a partire dalle figure professionali dei funzionari della professionalità giuridico-pedagogica, dei funzionari della professionalità di servizio sociale e dei funzionari tecnici-contabili-amministrativi.
- Coprire i vuoti in organico mediante nuove e mirate assunzioni (anche da scorrimenti di graduatorie o mediante mobilità da altre pp aa) privilegiando i possessori dei requisiti culturali e delle professionalità che necessitano ad una moderna amministrazione penitenziaria.
- Chiarire i rapporti tra il personale di polizia penitenziaria ed il personale del comparto funzioni centrali soprattutto negli UEPE al fine di assicurare la specificità professionale di ciascuno, evitando commistioni di ruolo. Sopperire alla carenza di personale delle funzioni centrali assegnando a compiti amministrativi gli appartenenti alla polizia penitenziaria, come da prassi invalsa negli ultimi anni, significa distogliere ingiustificatamente (anche dal punto di vista contabile) personale alle attività

istituzionali legate alla sicurezza. Più in generale occorre garantire la unicità della direzione delle strutture riconoscendo ai compiti istituzionali afferenti alle professionalità amministrative-tecniche e a quelle peculiari del trattamento intra ed extra-murario (funzionari della professionalità giuridico-pedagogica e funzionari della professionalità di servizio sociale) una dignità almeno pari a quella della sicurezza.

- Assicurare la formazione permanente di tutto il personale (anche nelle materie criminologiche e vittimologiche per abbattere il tasso di recidiva), l'adeguamento del salario accessorio agli standard delle altre pp aa nonché sviluppi di carriera, anche verso la dirigenza, di tutte professionalità.

Eugenio Marra
Coordinatore Responsabile CISL FP
Ministero della Giustizia