

A ritornello si aggiunge ritornello

di Cesare Burdese

Premessa

La vicenda della fuga di due detenuti dalla Casa Circondariale di Vercelli la scorsa notte di Capodanno, rimanda ancora una volta allo stato di degrado delle nostre carceri che, come nel caso di Vercelli, rende inagibili e insicuri anche i muri di cinta.

Il ritornello che da decenni ne giustifica e motiva le carenze e la fatiscenza è: ***non ci sono soldi a sufficienza per il fabbisogno manutentivo degli Istituti.***

Le dichiarazioni rilasciate ai mezzi di informazione, subito dopo quella fuga, dal leader del Sindacato Autonomo Polizia Penitenziaria (Sappe) e dal comandante del corpo di polizia penitenziaria di Vercelli, rimandano ad un secondo ritornello, che da tempo fa coppia con il primo: ***la colpa degli eventi critici costanti e continui nelle nostre carceri*** (in particolare aggressioni del personale di custodia da parte dei detenuti e fughe), ***è riconducibile al fatto dell'introduzione della vigilanza dinamica e del regime penitenziario 'aperto'.***

Mi occupo di architettura penitenziaria come studioso e progettista e ho partecipato ai lavori ministeriali dell'ultimo decennio voluti per definire soluzioni atte a migliorare la qualità della vita e del lavoro nelle nostre carceri; per questo mi corre l'obbligo di fare chiarezza - senza preconcetti ideologici e autoreferenzialità - sulle due questioni richiamate dai fatti di Vercelli.

Questioni che negli ultimi decenni, hanno ampiamente caratterizzato l'azione istituzionale, nel fornire soluzioni nell'ambito dell'esecuzione penale a trecentosessanta gradi.

I campi di intervento hanno riguardato, tra il resto, la dimensione materiale delle strutture detentive e la consistenza delle risorse umane; due realtà che insieme concorrono a realizzare o ad affossare - nella dimensione della privazione della libertà personale - l'utopia della pena *umana e utile* secondo il monito costituzionale.

Per cogliere la reale dimensione delle criticità esplicitate dalle due mezze verità citate, occorre avere cognizione dei molteplici aspetti organizzativi della realtà penitenziaria.

Attingendo alle fonti istituzionali e a quelle più accreditate e certificate che si occupano di carcere, comodamente attraverso Internet, è possibile acquisire un quadro sufficientemente veritiero della realtà penitenziaria nazionale, troppo spesso oggetto di strumentalizzazione ai fini propagandistici.

Le risorse materiali

Secondo il Rapporto di metà anno 2021 dell'Osservatorio di Antigone (da adesso nel testo Rapporto), *sono molti i problemi strutturali legati alla materialità detentiva.*

Nel 42% dei 67 istituti visitati da Antigone nel corso del 2021, c'erano celle con schermature alle finestre che impedivano il pieno passaggio di aria e luce naturale; nel 36% c'erano celle senza doccia; nel 31% vi erano celle prive di acqua calda; Nel 25% c'erano celle in cui lo spazio minimo calpestabile per ogni detenuto era meno di 3 metri quadri, il limite fissato dalla Corte di Strasburgo sotto il quale esiste una forte presunzione della violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti.

Come riportato da fonti del Ministero della Giustizia, un numero significativo di Istituti, dei circa 190 in funzione, presenta condizioni di degrado importanti, tanto da renderne inagibili parti di essi.

Queste carenze accentuano la disumanità connaturata del carcere e fanno perdere dignità agli individui detenuti e a quanti in carcere ci lavorano.

Esse, insieme al sovraffollamento endemico presente negli Istituti – anche causato dalla chiusura per inagibilità di intere sezioni – contribuiscono a pregiudicare sicurezza e qualità di vita e di lavoro.

L'affollamento, seppure distribuito in maniera disomogenea, nonostante le 7.500 presenze in meno rispetto al periodo pre pandemico (cioè febbraio 2019), continua a restare a livelli inaccettabili.

Stando al Rapporto, al 30 giugno 2021 erano detenute 53.637 persone, in un sistema che ne può ospitare al massimo 47.445.

Il tasso di affollamento reale (cioè quello che tiene conto solo dei posti reali, e non delle sezioni inagibili) era del 113,1%.

La condanna dell'Italia nel 2013, per la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) da parte della Corte europea dei diritti umani (vedi sentenza Torreggiani), pose l'accento non solo sulla questione del sovraffollamento ma anche dell'inattività dei detenuti nelle nostre carceri (ancora nel 2021 solo il 3,2% lavorava per datori di lavoro esterni al carcere).

Alla sentenza Torreggiani seguirono provvedimenti di natura giuridica, che fecero diminuire notevolmente la popolazione detenuta (di circa 20.000 detenuti).

Per non incorrere in nuove condanne (e nuovi risarcimenti monetari), l'Amministrazione penitenziaria si dotò, poco dopo, di un *Applicativo Spazi Detentivi* (ASD), uno strumento informatico che le consente, tra le altre cose, di monitorare la metratura di cui dispone ogni detenuto.

Inoltre, sono stati adottati provvedimenti di natura economica, a sostegno della riqualificazione del patrimonio edilizio penitenziario, oggettivamente da decenni in forte sofferenza per scarsa manutenzione.

A riguardo, per anni le risorse economiche messe a disposizione per le manutenzioni ordinarie degli Istituti, hanno rappresentato un decimo del fabbisogno reale, che ammonta a 50 milioni di euro annui.

Oggi le disponibilità sono salite a 45 milioni di euro annui, ai quali vanno aggiunti i 3 milioni di euro annui, messi a disposizione da Cassa Ammende.

Il quadro delle risorse da destinare, nell'immediato futuro, alle infrastrutture penitenziarie, si completa con lo stanziamento di 132,9 milioni di euro, reso disponibile dalla programmazione nazionale aggiuntiva, art. 1, comma 2, lettera g, del decreto-legge 59/21, e riconducibili alla *Missione 5 del Piano nazionale resistenza e resilienza (PNRR)* e alla specifica componente "infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore".

Si tratta di risorse finalizzate alle costruzioni e al miglioramento di padiglioni e spazi per strutture penitenziarie per adulti e minori ripartite dal 2022 al 2026.

Lo stanziamento nel bilancio del Ministero della giustizia (in mln di €) è così ripartito: 2022 € 2,5 ; 2023 € 19,0; 2024 € 19,6; 2025 € 57,0; 2026 € 12,9.

L'investimento si propone i seguenti obiettivi:

- Miglioramento degli spazi e della qualità della vita carceraria negli istituti penitenziari attraverso la costruzione di otto nuovi padiglioni "modello" per detenuti adulti (in aree statali già a disposizione dell'Amministrazione Penitenziaria).

La finalità è quella di ampliare il patrimonio immobiliare penitenziario allo scopo di migliorare la qualità dell'esecuzione della pena, favorendo le attività lavorative, contrastando sovraffollamento e recidiva, garantendo una ricettività che garantisca le condizioni di sicurezza e salute di tutti i settori della vita di detenzione all'interno di strutture a vocazione riabilitativa a costo energetico quasi zero (NZEB);

- Adeguamento strutturale, aumento dell'efficienza energetica ed interventi antisismici di quattro complessi demaniali sedi di istituti per minorenni.

Nell'ultimo trimestre del 2021, si sono svolti i lavori della *Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario*, presieduta dal Professore Marco Ruotolo (da adesso nel testo Commissione).

La Commissione ha condiviso le indicazioni della Ministra circa *la necessità di adottare una strategia complessiva che agisca sulle **strutture materiali**, sul **personale** e*

sulla **sua formazione**, superando quella «disattenzione con cui per anni si è lasciato che peggiorassero le condizioni di chi si trova in carcere e di chi in carcere ogni giorno lavora».

La Commissione ha elaborato proposte per ulteriori azioni migliorative in tal senso.

Per quanto riguarda le strutture materiali, gli interventi ipotizzati, ritenuti indispensabili per il miglioramento della qualità della vita nell'esecuzione penale, fanno riferimento al regolamento penitenziario (D.P.R. 20 giugno 2013, n. 230).

Un elemento di criticità a riguardo, è rappresentato dal fatto che alcune previsioni del D.P.R. n.230 ad oggi non hanno ricevuto ancora piena applicazione.

Tra queste la prescritta presenza della doccia in ogni camera di pernottamento e l'adeguamento delle stanze e dei servizi igienici (essendo presenti ancora bagni a vista e bagni alla turca, che non ottemperano alle prescrizioni regolamentari).

La Commissione ha inoltre avanzato proposte in merito alla qualità della camera di pernottamento (già cella) ed alle sue dimensioni, *dal momento che la qualità della vita detentiva dipende dalla qualità dello spazio detentivo, in primo luogo le celle e le loro dimensioni.*

Per i locali di pernottamento, sono state considerate le determinazioni della Corte Edu per quanto riguarda la violazione dell'art. 3 CEDU, con particolare riferimento al rispetto dello spazio individuale minimo di tre metri quadri.

La Commissione ha proposto la revisione dell'art 6 dell'Ordinamento Penitenziario nei termini seguenti: (...) *I locali destinati al pernottamento consistono in camere dotate di uno o più posti. In ogni caso deve essere assicurato uno spazio individuale minimo di tre metri quadrati, al netto degli arredi tendenzialmente fissi e dei servizi igienici.*

Per quanto riguarda la questione della "gestione dell'ordine e della sicurezza" la Commissione ha affrontato il tema dell'impegno delle tecnologie, ritenendo che *un idoneo impiego delle tecnologie sia aspetto determinante per il miglioramento della qualità della vita negli istituti penitenziari e pertanto della sicurezza.*

A questo riguardo è utile precisare che la legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023) prevede, al comma 155 dell'art. 1, che «al fine di realizzare interventi straordinari per l'ampliamento e l'ammodernamento degli spazi e delle attrezzature destinate al lavoro dei detenuti nonché per il cablaggio e la digitalizzazione degli istituti penitenziari, è autorizzata la spesa di 25 milioni di euro per l'anno 2021, di 15 milioni di euro per l'anno 2022 e di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026».

La Commissione, tra i numerosi provvedimenti proposti, indica l'introduzione e l'implementazione di sistemi (metal detector fissi e body scanner) che consentano un più efficace esercizio della funzione di controllo per impedire l'ingresso in istituto di oggetti il cui possesso non è consentito alle persone recluse.

Essa sottolinea la necessità di realizzare tempestivamente sistemi tecnologici che consentano l'individuazione e l'identificazione degli operatori nel corso delle perquisizioni, secondo una linea direttiva già indicata dal DAP in risposta ad una raccomandazione del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

Ulteriori provvedimenti proposti sono la standardizzazione del sistema "MOVE", in uso presso Rebibbia Nuovo Complesso, che consente di gestire la circolazione dei detenuti dai reparti detentivi verso le varie zone dell'istituto (senza aggravare i carichi di lavoro del personale e garantendo una migliore fruizione dei servizi) e l'implementazione del controllo biometrico per semplificare in sicurezza le operazioni di accesso dei familiari che si recano ai colloqui.

Tali innovazioni tecnologiche avrebbero senz'altro ricadute positive sul piano della sicurezza, determinando, peraltro, un non trascurabile alleggerimento del lavoro del personale, come si afferma nella Relazione finale della Commissione.

Le risorse umane

L'iniziale intenzione di costruire nuovi penitenziari in Italia del 2010, è stata sostituita da misure volte a favorire forme alternative alla detenzione o da altri provvedimenti finalizzati ad impedire nuovi ingressi in carcere.

Quest'ultima linea tenuta dal legislatore ha trovato consenso anche in ragione di un rafforzamento e rilancio della concezione della pena, sempre meno retributiva e sempre più finalizzata alla rieducazione ed al reinserimento del reo.

Nell'ambito di tale filosofia della pena, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, anche indotto dalle prescrizioni della nota sentenza Torreggiani, ha dato vita ad una forma alternativa di sorveglianza all'interno degli Istituti Penitenziari, definita "**vigilanza dinamica**" con la pratica delle "**celle aperte**".

Secondo il Rapporto, (...) *per quanto riguarda le "celle aperte" la possibilità di passare almeno 8 ore fuori dalla cella riguarda alcuni individui, non tutti. Per molti le 20 ore al giorno in cella restano la regola: nel 2017, in 35 degli 86 istituti da noi visitati, erano presenti sezioni le cui celle non erano aperte almeno 8 ore al giorno: circa il 40% delle carceri visitate.*

Nelle intenzioni, questo nuovo modus operandi della Polizia Penitenziaria attraverso la “**vigilanza dinamica**”, avrebbe dovuto essere applicato contestualmente ad una nuova modalità di esecuzione della pena, nella quale il detenuto avrebbe dovuto essere impegnato, “per non essere preda dell’ozio”, in attività lavorative, culturali, ricreative e sportive e avrebbe dovuto essere costantemente seguito da personale qualificato e specializzato, quale educatori, psicologi e assistenti sociali.

Nel blog della rivista della Polizia Penitenziaria (03/01/2022) si afferma che *nella realtà, invece, il trattamento penitenziario si è scontrato – e si scontra – con la grave carenza del personale necessario alla realizzazione di quel “tentativo” di rieducazione del reo, nonché con la gravissima carenza di poliziotti penitenziari, spesso insufficienti a garantire il mantenimento dell’ordine e della sicurezza interna agli istituti di pena.*

Come oramai è a tutti noto, troppo spesso i detenuti, una volta aperti i cancelli, vengono abbandonati a loro stessi, senza possibilità alcuna di avere un impiego lavorativo, di partecipare ad un corso professionale o ad altre attività ricreative e, tutto questo, viene giustificato sempre con la stessa scusa: la carenza di risorse economiche e finanziarie. A queste difficoltà, va aggiunta l’insostenibile carenza di figure cardine come quella degli “educatori”, oggi ribattezzati “funzionari giuridico pedagogici”.

I dati riferiti alla presenza di educatori negli Istituti agli inizi del 2017, (una media di 67 detenuti per ogni educatore, *con la possibilità per il detenuto di poter essere effettivamente assistito per appena una o due ore al mese... nella migliore delle ipotesi*), condannano l’azione rieducatrice – secondo il monito costituzionale - al fallimento.

Simili circostanze determinano tensioni e il disagio tra i reclusi, sempre più in preda della deprimente inoperosità, con gravi ripercussioni sul servizio dei poliziotti penitenziari che subiscono e vengono continuamente esposti ad aggressioni verbali e fisiche da parte di detenuti liberi di circolare all’interno delle sezioni.

La “**vigilanza/sorveglianza dinamica**” sembra in questo modo *incompatibile con i gravi limiti strutturali in cui versano gli istituti penitenziari italiani e con le gravi carenze numeriche di professionalità istituzionalmente deputate a contribuire alla rieducazione del reo, cioè dei funzionari giuridico pedagogici, degli psicologi, degli assistenti sociali, degli psichiatri, ecc... Oltremodo, si pretende che i poliziotti penitenziari si facciano carico anche della rieducazione del reo, sotto forma di “partecipazione”, anche se questo non è il suo compito istituzionale e non ha una formazione professionale adeguata allo scopo.*

Dal momento che la sorveglianza/vigilanza dinamica, richiede l'utilizzo di apparati di controllo in remoto, l'attività di osservazione del detenuto che necessita, sine qua non, di una presenza front line, si rende impossibile.

Questa tesi è stata anche confermata da un sondaggio on line effettuato dal Sappe sul proprio portale web; dal sondaggio, infatti, è emerso che la sorveglianza dinamica non è adatta per comprendere la personalità dei detenuti (83%).

La considerazione delle istanze in campo e la presa d'atto delle reali criticità esistenti in tema di risorse umane per la sicurezza ed il trattamento, ha indotto la Commissione a formulare le seguenti proposte:

- il rilancio della figura del **funzionario giuridico pedagogico**, con valorizzazione, nella selezione, della provenienza da percorsi di formazione universitaria dell'area pedagogica o delle aree affini, nella prospettiva di una migliore definizione del ruolo quale "Professionista specialista nell'educazione penitenziaria";
- la promozione dell'organizzazione delle **unità operative di reparto**, al fine di favorire da parte degli operatori di polizia penitenziaria una maggiore stabilità e conoscenza delle persone detenute e una "specializzazione" nella gestione dei bisogni specifici che possono caratterizzare l'utenza allocata.

Secondo la Commissione, *a chi è formato per garantire l'ordine e la sicurezza, non può chiedersi di essere attore principale, o quasi esclusivo, di un processo rieducativo che richiede competenze di tipo pedagogico, sociologico, psicologico, ecc.*

Al momento la presenza numerica della Polizia Penitenziaria prevale su quella di tutti gli altri operatori.

Ogni anno vengono spesi i circa 3 miliardi per il funzionamento delle carceri per adulti e i 280 milioni per il sistema di giustizia minorile e alle misure alternative alla detenzione.

Dei 3 miliardi che sono stati destinati al carcere per il 2021, il 68% è impiegato per la polizia penitenziaria, la figura professionale numericamente più presente con oltre 32.500 agenti. Il divario con l'organico previsto dalla legge (37.181 unità) si attesta a circa 12,5%.

Nel 2000 in Francia, ogni 100 detenuti erano presenti 40 agenti di custodia e 4 operatori, tra educatori ed assistenti sociali, in Italia, sempre ogni 100 detenuti gli operatori erano solamente 2, mentre gli agenti erano circa 80.

Questi dati, che sono indicativi di una limitata e residuale attenzione all'area trattamentale penitenziaria italiana, aggiornati al presente, continuano a rappresentare lo squilibrio tra personale di custodia e il personale dell'area trattamentale preposto alla reintegrazione sociale delle persone detenute: il rapporto medio negli istituti visitati da Antigone nel corso del 2021, è di un poliziotto penitenziario ogni 1,6 detenuti e di un educatore ogni 91,8 detenuti.

Purtroppo il divario enorme tra gli scopi istituzionali e i mezzi a disposizione degli operatori dell'area educativa, è stato continuo negli anni.

Gli operatori dell'area educativa (educatori, psicologi, assistenti sociali) sono numericamente dimensionati a quel minimo indispensabile ad attestare la mera ottemperanza al dettato normativo che prevede l'esistenza di un'attività trattamentale nel carcere.

I funzionari giuridico-pedagogici , con un organico previsto di 896, sono ad oggi poco più di 730 (-18,4%).

Il rapporto medio rilevato è di 90 detenuti per ogni educatore, ma in 24 istituti sui 73 visitati fra il 2020 e 2021 questo numero sale a ben oltre 100.

È chiaro che, con un tale ridotto numero di operatori parlare di "osservazione scientifica della personalità" e di programmazione delle attività educative significa riferirsi a termini astratti ed a istanze vaghe nell'attuale contesto penitenziario.

Infine, anche nel caso dei direttori, l'Osservatorio di Antigone riporta che nel 35,1% dei 73 istituti visitati nel 2021, non vi sia un direttore incaricato solo in quell'istituto.

Secondo Antigone, *la speranza è che i recenti concorsi di assunzione aiutino a colmare questi divari, ma sarebbe necessario aumentare gli organici di funzionari giuridico-pedagogici perché possano svolgere le loro funzioni in maniera efficace in tutti gli istituti.*

6 gennaio 2022