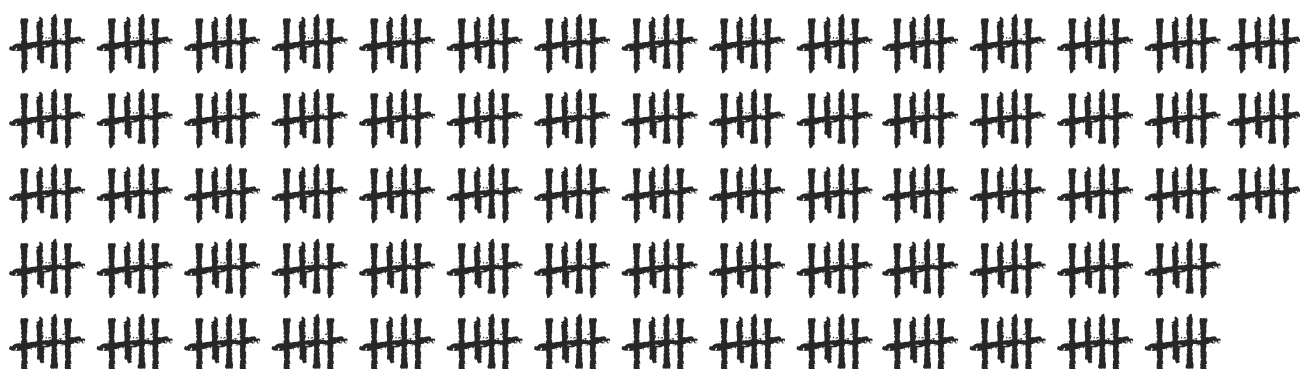


ANTIGONE

Carceri, una questione personale

Gli istituti penitenziari fra carenze di organico, tagli e nuove assunzioni. L'Italia tra i Paesi d'Europa con il più basso rapporto detenuti agenti di polizia, ma molti non lavorano in sezione

Federica Brioschi



Un aspetto fondamentale del sistema penitenziario è quello delle professionalità che lavorano al suo interno. Il personale, in divisa e civile, influenza notevolmente il clima all'interno degli istituti e ha un ruolo estremamente importante nella risocializzazione dei detenuti. Oltre a queste figure professionali, il volontariato costituisce un collegamento fondamentale fra l'interno e l'esterno delle mura del carcere.

Personale in divisa

Gli operatori del corpo di polizia penitenziaria rappresentano la gran parte del personale alle dipendenze del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) e il 71% delle sue spese previste per il 2018. Secondo dati del SAPPE a maggio 2017 il personale in forza presso gli istituti penitenziari era di 31.992 unità. Il numero di detenuti a febbraio 2018 è di 58.163 il che significa quasi due detenuti per agente. Da una comparazione con altri paesi europei aventi una popolazione detenuta in alcuni casi molto simile alla nostra, notiamo come in Italia vi sia un rapporto fra detenuti e agenti di 1,8 a 1, ovvero quasi due detenuti per agente, mentre in Francia questo rapporto è di 2,5 a 1, in Spagna di 3,3 a 1 e in Germania di 4,2 a 1. La media degli Stati del Consiglio d'Europa è di 3,5 a 1.



Fonte: nostra elaborazione su dati Consiglio d'Europa, SPACE I 2016

Per consultare i **grafici interattivi** dell'articolo clicca [qui](#)

Tra le regioni italiane questo rapporto varia fra l'1,6 e il 2,3 e suggerisce una distribuzione del personale disomogeneo. A pianta organica completa questo rapporto non salirebbe sopra l'1,9. Visti questi dati, possiamo affermare non si rileva una mancanza di personale, che anzi sembra addirittura eccedente rispetto ad altri Paesi europei, ma piuttosto una sua cattiva distribuzione sul territorio nazionale.

Alcune novità importanti riguardano le nuove piante organiche della polizia penitenziaria, che sono state modificate dal decreto legislativo n. 95 del 29 maggio 2017 (e ripartite nei provveditorati con Decreto Ministeriale del 2 ottobre 2017). Rispetto al decreto precedente è evidente una riduzione delle piante organiche di più di 4.000 unità, nonostante ciò, come già detto, il numero degli operatori di polizia penitenziaria in pianta organica e in forza risulta più che adeguato al numero dei detenuti attualmente presenti nelle carceri italiane. Rispetto al novembre 2016 (gli ultimi dati del DAP da noi richiesti e pubblicati nel nostro XIII Rapporto "Torna il carcere"), a maggio 2017 (dati SAPPE sopra menzionati) risultano in forza 1.700 unità di polizia penitenziaria in meno. Il divario fra la nuova ripartizione effettuata dal decreto e gli agenti in forza a maggio 2017 mostra una carenza di 5.189 agenti e la necessità di meglio distribuire le forze a disposizione.

Durante le visite degli osservatori è stato segnalato che in alcuni istituti la carenza di operatori di polizia penitenziaria rende difficile la rotazione del personale e si nota particolarmente durante le operazioni di traduzione per motivi di giustizia.

Per sopperire a questa carenza nel 2018 è prevista l'assunzione di 1.400 unità e un piano di assunzioni straordinario che si aggiunge al normale turnover. Un'altra novità che ha riguardato la polizia penitenziaria è stata l'allineamento dei ruoli e delle carriere del Corpo a quelli della Polizia di Stato avvenuto con il decreto legislativo n. 95 del 29 maggio 2017 sopra menzionato.



Funzionari dell'area giuridico-pedagogica (educatori)

I funzionari dell'area giuridico-pedagogica, chiamati comunemente educatori, sono delle figure che svolgono una funzione estremamente delicata, ovvero programmare e seguire il percorso personale educativo-trattamentale del detenuto che tenda alla sua risocializzazione e al reintegro nella società. Nel nostro precedente rapporto avevamo già denunciato la mancanza di ben 482 educatori rispetto all'organico, ovvero del 35% in meno dei 1376 previsti. Nel 2017 sono state annunciate diverse assunzioni di educatori e nonostante questo sia un dato certamente positivo, il loro numero è destinato a rimanere insufficiente.

Infatti con Decreto Ministeriale del 19 settembre 2016 sono state stabilite le nuove piante organiche del personale non in divisa dell'Amministrazione Penitenziaria. È molto preoccupante constatare la diminuzione degli educatori previsti in organico di ben 377 persone per un totale di soli 999 educatori. Se si compara la riduzione dell'organico degli educatori in confronto al taglio dell'organico della polizia penitenziaria, i tagli pesano in maniera sproporzionata sugli educatori.

Secondo il Decreto Ministeriale del 29 settembre 2017 55 degli educatori sono dislocati all'Amministrazione Centrale e i restanti nei diversi provveditorati.

Questo significa che 931 educatori si dovrebbero occupare dei percorsi individuali di 58.163 detenuti, che corrisponde a una media di 62 detenuti per educatore. Se tutti gli educatori fossero assunti a tempo pieno e dedicassero almeno un'ora di tempo per detenuto impiegherebbero circa otto giorni lavorativi per parlare con tutti loro. Tuttavia la realtà si discosta in maniera molto netta dalla teoria. Di 87 istituti visitati dai nostri osservatori soltanto in 13 si registrava un numero di educatori pari all'organico previsto e nella metà degli istituti visitati, gli osservatori hanno riscontrato situazioni in cui il rapporto fra educatori presenti a tempo pieno e detenuti era di 1 a 90-100, cosa che impedisce di pianificare e portare avanti qualsiasi tipo di percorso individuale. Dai colloqui effettuati con gli educatori durante le nostre visite è emerso inoltre che in alcuni istituti si lamenta l'alta età media del personale educativo, che in alcuni casi è prossimo al raggiungimento dell'età pensionabile. Una migliore redistribuzione del personale potrebbe considerare anche l'età degli educatori in modo da affiancare le nuove leve al personale più esperto e immettere nuove energie in un ambiente molto difficile.

Rapporto tra detenuti ed educatori in Italia



Mediatori culturali

L'elevato numero di stranieri provenienti da culture molto diverse rende necessaria la presenza del mediatore culturale. Questa figura professionale è essenziale per evitare che si creino incomprensioni fra i detenuti stranieri e gli operatori presenti nel carcere e per favorire una migliore comunicazione che passa anche attraverso la comprensione della diversità culturale.

Nonostante l'Amministrazione Penitenziaria in teoria riconosca l'importanza di queste figure professionali, in pratica è molto difficile che riescano a operare efficacemente. Infatti gli stessi decreti che decidevano e ripartivano l'organico degli educatori, stabilivano un organico di 67 mediatori culturali, di cui uno assegnato all'Amministrazione Centrale e i restanti 66 divisi equamente fra gli 11 provveditorati italiani per un totale di 6 a provveditorato. Diversi problemi sono riscontrabili anche senza effettuare calcoli troppo complessi. Intanto è lecito chiedersi come 66 mediatori culturali possano occuparsi di quasi 19.765 detenuti stranieri, il che significa 1 mediatore ogni 300 detenuti. Inoltre gli stranieri non sono presenti nelle carceri italiane in maniera omogenea e le cifre variano dai 524 della Calabria (che significa a 1 mediatore ogni 87 detenuti) ai 3.851 della Lombardia (che significa 1 mediatore ogni 642 detenuti).

Fortunatamente i mediatori effettivamente operanti nelle nostre carceri sono più dei 66 previsti dal Ministero: si tratta a volte di volontari e altre volte di professionisti che lavorano grazie a progetti sovvenzionati da enti pubblici o privati. Sono infatti 223 i mediatori che nel 2017 hanno lavorato all'interno delle carceri italiane. Il loro numero raffrontato al numero di detenuti stranieri provenienti dalle aree geografiche di loro competenza risulta tuttavia molto squilibrato. Si passa infatti da un rapporto di 1 mediatore per 40 detenuti provenienti da Medio ed Estremo Oriente a un rapporto di 1 mediatore per 113 detenuti provenienti dal Nord Africa.

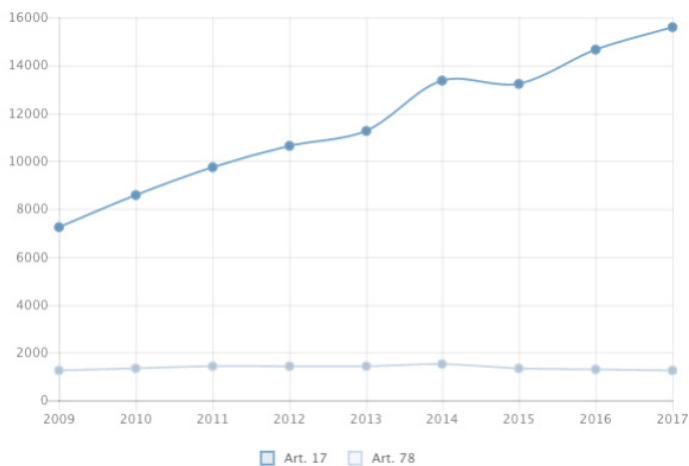
Volontari

I volontari svolgono un ruolo molto importante all'interno del carcere e la loro presenza è regolata dagli articoli 17 e 78 dell'ordinamento penitenziario. Lo scopo di questi due articoli è quello di autorizzare la società civile a partecipare alla risocializzazione dei detenuti attraverso attività di vario genere che hanno come fine il rafforzamento dei contatti fra il carcere e la società libera anche in vista di un futuro reinserimento nella società. Oltre che entrare in carcere, i volontari ex art. 78 possono anche collaborare con gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (U.E.P.E).

Dai dati del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria emerge che i volontari ex art. 17 sono in aumento anche nel 2017 per un totale di 15.594 persone, mentre i volontari ex art. 78, come già riscontrato l'anno passato, sono ulteriormente diminuiti per un totale di 1.248 persone. Nonostante questo calo, il totale dei volontari è aumentato di circa 1.000 unità rispetto al 2016: 16.842 rispetto ai 15.959 dell'anno precedente. Il 43% (6.653 in numero assoluto) delle attività in cui i volontari ex art. 17 sono coinvolti sono soprattutto sportive, ricreative e culturali, al secondo posto con il 29% (3.064) si trova il sostegno alla persona e alle famiglie, seguono le attività religiose (19%) e di formazione e lavoro (9%). Invece, fra i volontari ex art. 78, il 62% (775) opera nel settore del sostegno alla persona e alle famiglie. Seguono le attività sportive, ricreative e culturali (20%) e quelle religiose (15%). Il restante 3% è occupato in attività di formazione e lavoro.

Dai colloqui effettuati durante le nostre visite con gli operatori del carcere è emerso che negli istituti dove la presenza di volontari e contatti con l'esterno è bassa risulta più difficile il lavoro del personale interno alla struttura, su cui ricadono tutte le fragilità e frustrazioni che i detenuti non riescono o non possono esprimere attraverso le attività e i contatti con il mondo esterno.

Volontari nelle carceri italiane



Direttori e vice-direttori

Mancano anche i direttori nelle carceri italiane. A fronte di 189 istituti, a marzo 2018 i direttori sono 151: 38 in meno rispetto al necessario. 24 di loro sono responsabili di due istituti e 2 di loro di tre; ben 10 carceri sono in attesa della nomina di un direttore. Un direttore che si occupa di più carceri deve dividere il proprio tempo in più strutture e la conseguenza naturale è il rallentamento delle procedure amministrative e del trattamento penitenziario. Alla fine del 2017 i direttori mancanti erano 53, ovvero 15 in meno rispetto a oggi, una riduzione del divario che può essere interpretata come un segnale positivo da parte dell'amministrazione.

La situazione è ancora più grave se si tiene in considerazione il fatto che il vice-direttore è una figura presente solo in pochissimi casi e che sta andando a scomparire. 53 delle 75 carceri visitate da noi erano del tutto prive di vice-direttore, il che si traduce in una percentuale di oltre il 70%. Anche la loro disposizione risulta molto sbilanciata nei diversi istituti: 16 istituti hanno 1 vice-direttore, 3 istituti hanno 2 vice-direttori, 2 istituti hanno 4 vice-direttori e 1 carcere (Rebibbia Nuovo Complesso) addirittura 6.

Anche fra nord, centro e sud Italia si possono notare delle sostanziali differenze a favore del centro Italia, dove si trovano 19 vice-direttori sui 36 totali. Negli istituti del nord Italia ne sono stati censiti 8 e al sud e isole 9.

Conclusioni

Per concludere, alcune considerazioni che vanno al di là dei numeri.

Quello sul personale dell'Amministrazione Penitenziaria e sui volontari è un capitolo molto delicato perché tratta di persone e non di cose. Si tratta di fare una fotografia al lavoro di migliaia di professionisti impiegati all'interno degli istituti di pena italiani; una fotografia che, purtroppo, avendo una particolare angolatura, non può cogliere tutti gli aspetti problematici del loro lavoro quotidiano.

Come abbiamo scritto già tante altre volte, il carcere è un luogo in cui sono rinchiusi tante fragilità che devono essere ascoltate e se possibile risolte perché ogni detenuto possa tornare a essere un membro attivo della società. Ecco perché se da un lato la professionalità della polizia penitenziaria favorisce certamente un clima positivo e disteso all'interno delle carceri, non meno importante è il ruolo del personale civile che si occupa del trattamento individuale dei detenuti.

Polizia penitenziaria, personale civile e volontari rappresentano la quotidianità di migliaia di detenuti; gli istituti in cui una delle parti è carente o assente sono più affaticati, il clima è meno sereno e questo va a discapito sia dei detenuti che dei lavoratori.

Per questi motivi è importante ribadire la preoccupazione rispetto al taglio dell'organico degli educatori e alla mancata nomina dei vice-direttori; inoltre, è necessario favorire l'ingresso dei volontari negli istituti e stimolare le loro iniziative, continuare lungo la strada delle assunzioni di direttori, educatori e mediatori culturali e assicurarsi che la distribuzione dell'organico della polizia penitenziaria sia adeguato al numero dei detenuti e agli istituti.



ANTIGONÈ

associazione antigone

via Monti di Pietralata, 16
00157 Roma
www.antigone.it

aprile 2018

isbn 9788898688241

con il contributo di



Compagnia
di San Paolo



Fondazione Haiku Lugano



Direzione Generale
Giustizia e consumatori
dell'Unione Europea

Legance
AVVOCATI ASSOCIATI