



ANTIGONE

Non solo detenuti: chi lavora nelle nostre carceri?

Tra carenze e inefficienze nella distribuzione il personale degli istituti non rispecchia il mandato che a questi attribuisce la Costituzione.

Alessandro Maculan



L'istituzione penitenziaria nella sua complessità è attraversata da una moltitudine di attori, attrici e gruppi sociali che si affiancano alla popolazione detenuta ricoprendo ruoli e perseguendo obiettivi anche molto differenti tra loro. In questo contributo parleremo di coloro che entrano in carcere non perché devono scontare una condanna ma perché negli istituti di pena vi lavorano o vi svolgono un'attività di volontariato.

La polizia penitenziaria

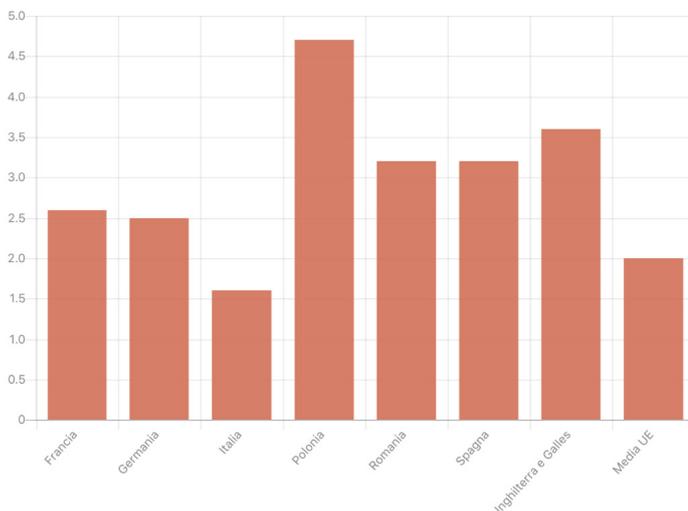
I poliziotti penitenziari sono le figure professionali maggiormente presenti all'interno delle carceri italiane. Come noto sono chiamati a garantire l'ordine e la sicurezza degli istituti di pena, assicurare l'esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale rivolti alla popolazione detenuta e partecipare alle attività di osservazione e di trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati (art. 5, L. 395/90).

Le piante organiche della polizia penitenziaria – modificate recentemente con D. Lgs. n. 95/17 – prevedono la presenza di 37.181 operatori, suddivisi tra i ruoli direttivi e le qualifiche di ispettore, sovrintendente e agente-assistente. Come già evidenziato nel Rapporto di Antigone degli anni passati permane una discrepanza fra il personale previsto e quello effettivamente presente che si attesta a 31.332 unità delineando così una carenza di organico pari al -16%. Questa mancanza di personale, però, non è omogeneamente distribuita lungo il territorio nazionale. Nel provveditorato della Calabria, per esempio, sale a -26,4%, in quello della Sardegna si attesta a -26,3%, in quello dell'Emilia Romagna e Marche a -23,3%. Di converso, invece, in alcuni provveditorati la carenza di personale è quasi assente come in Puglia e Basilicata (-4,5%) oppure in Campania (-1,2%) ¹⁾.

Nonostante la cronica carenza di personale in divisa nelle carceri italiane va comunque ribadito che il rapporto medio fra detenuti e poliziotti penitenziari in Italia rimane sempre molto basso, attestandosi circa a 1,9, vale a dire quasi un agente ogni 2 detenuti. I dati dell'Osservatorio di Antigone ci dicono che nelle diverse carceri italiane le situazioni possono essere anche molto

eterogenee. Tra gli istituti con il rapporto detenuti/agenti più alto segnaliamo la Casa di reclusione di Gorgona (4,3), ovvero con un agente ogni 4,3 detenuti, la Casa Circondariale di Reggio Calabria (3,8), la Casa Circondariale di Rieti (3), gli Istituti Penali di Reggio Emilia (2,9) e la Casa Circondariale di Frosinone (2,9). È importante sottolineare anche che il rapporto medio detenuti/agenti delle carceri italiane (1,6) si discosta molto dal corrispettivo di altri paesi europei. In Inghilterra e Galles, per esempio, si contano 3,6 detenuti per ogni agente, in Spagna 3,1 e in Portogallo 3,2, in Austria 3, in Francia 2,6 e in Germania 2,5 (la media totale dei paesi appartenenti al Consiglio d'Europa si attesta a 2,6 detenuti per agente) ²⁾.

Numero di detenuti per ogni agente



Fonte: nostra elaborazione su dati SPACE Consiglio d'Europa 2018

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

A ciò va aggiunto che in Italia la percentuale del personale in divisa rispetto al totale dei dipendenti dell'amministrazione penitenziaria è dell'83,6% a fronte di una media europea più bassa che si attesta al 69,3%.

Questi dati ci consegnano un'idea di carcere pensata dal legislatore stesso come un luogo affollato di poliziotti, dedito principalmente al contenimento della devianza. Una teoria che trova conferma sia nel rapporto numerico tra detenuti e personale di polizia penitenziaria, sia in quello tra questi ultimi e le altre figure professionali

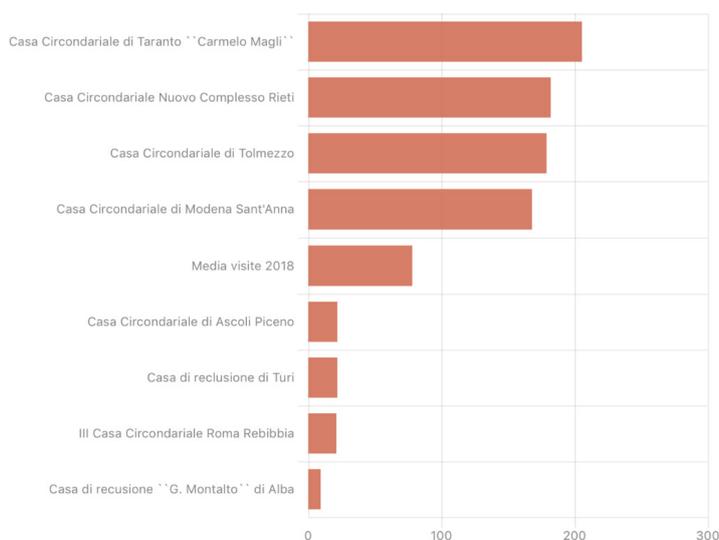
che sono chiamate a perseguire fini diversi da quello del controllo della popolazione ristretta.

I funzionari giuridico-pedagogici

I funzionari giuridico-pedagogici, comunemente detti educatori, sono le figure professionali che hanno la responsabilità degli interventi di supporto dedicati ai singoli detenuti, essi sono chiamati a coordinare le attività connesse all'osservazione ed alla realizzazione dei progetti individualizzati di trattamento. Ciò viene generalmente svolto attraverso l'osservazione partecipata, gli incontri formali ed informali con i singoli o con gruppi di detenuti e attraverso il coordinamento del gruppo osservazione e trattamento.

La pianta organica del DAP prevede nelle carceri italiane 999 funzionari giuridico-pedagogici. Ad oggi, in maniera simile agli anni scorsi, ne contiamo di meno vale a dire 925 (carenza di personale del -7,4%). Rispetto al 2017, inoltre, il numero di educatori è rimasto più o meno stabile poiché scende solamente di 6 unità. C'è un altro aspetto, però, sul quale vale la pena porre la nostra attenzione, cioè il rapporto numerico fra detenuti ed educatori. Secondo i dati forniti dal DAP il rapporto detenuti/educatori è, infatti, molto alto: si attesta a 65,5 ed è in crescita rispetto lo scorso anno. I dati raccolti dall'Osservatorio di Antigone ci consegnano, tuttavia, un quadro ancora più preoccupante. Fra gli istituti visitati il rapporto medio detenuti/educatori sale a 78 con oscillazioni anche molto evidenti da carcere a carcere. Sono state osservate delle situazioni particolarmente allarmanti che riguardano ad esempio la Casa Circondariale di Taranto "Carmelo Magli" (1 educatore ogni 205 detenuti), quella di Rieti (1 educatore ogni 182 detenuti) e quella di Tolmezzo (1 educatore ogni 179 detenuti).

Rapporto detenuti/educatori negli istituti visitati nel 2018



Fonte: nostra elaborazione su dati SPACE Consiglio d'Europa 2018

In maniera simile a quanto poco fa sottolineato per quanto riguarda la presenza del personale in divisa all'interno delle carceri italiane anche i dati sui funzionari giuridico-pedagogici ci parlano di un carcere dove la dimensione trattamentale è tenuta quanto meno in secondo piano rispetto a quella contenitiva. È lecito chiedersi in quale maniera si possano coordinare e realizzare progetti individualizzati di trattamento con delle piante organiche simili.

I volontari

L'accesso in carcere per coloro che desiderano svolgere attività di volontariato è regolamentato dagli art. 17 e 78 dell'Ordinamento Penitenziario (L. 354/75). L'art. 17 permette l'ingresso in carcere a coloro che "avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti dimostrino di poter utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera". L'art. 78 disciplina un'attività di volontariato più specifica comprendendo anche la collaborazione con gli operatori che lavorano in carcere e con l'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna (UEPE).

I dati del DAP ci dicono che negli ultimi anni il numero totale di volontari continua a rimanere stabile: 16.842 nel 2017 e 16.838 nel 2018 (vale a dire 1 volontario ogni

3,5 detenuti). Scende in maniera irrisoria il numero dei cosiddetti art. 17 (da 15.594 a 15.537), mentre salgono da 1.248 a 1.301 gli art. 78 (una crescita del 5% circa). I dati raccolti dall'Osservatorio di Antigone nel corso delle visite agli istituti di pena italiani ci riconsegnano, tuttavia, una rappresentazione differente. Fra gli istituti visitati abbiamo registrato, infatti, un rapporto detenuti/volontari pari a 7, vale a dire 1 volontario ogni 7 detenuti a fronte di 1 volontario ogni 3,5 detenuti riferito dai dati del DAP. Questi ultimi, infatti, si riferiscono al numero complessivo di coloro che nel corso dell'anno sono stati autorizzati ad accedere al carcere con art. 17 e 78, comprendendo anche coloro che vi hanno fatto pochi accessi occasionali. I dati di Antigone – che ci sono stati forniti nel corso delle visite nei singoli istituti dai direttori e dai funzionari giuridico-pedagogici etc... – fanno, invece, riferimento all'ammontare di coloro che effettivamente entrano in carcere in maniera continuativa escludendo coloro che vi fanno accesso per diversi motivi solo saltuariamente.

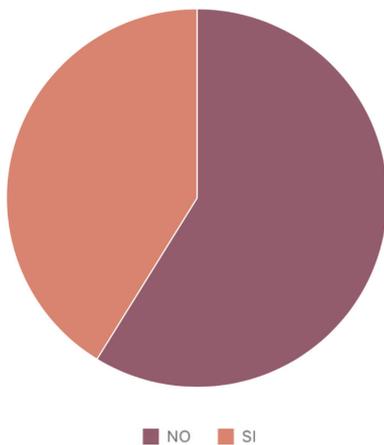
La presenza di volontari all'interno delle carceri rimane in ogni caso una preziosa risorsa sia per la popolazione detenuta, sia per il personale che al suo interno vi lavora. Nella sua grande eterogeneità il mondo del volontariato continua a svolgere funzioni cruciali all'interno delle carceri, andando sempre più spesso a colmare tutti quei vuoti che l'istituzione penitenziaria, per diversi motivi (non solo economici), fatica sempre più spesso a riempire. Non è una novità che le condizioni di vita (e di lavoro) migliori si riscontrino soprattutto in quelle realtà penitenziarie caratterizzate da apertura verso il mondo esterno e capaci di rendere il carcere un luogo di continuo scambio e incontro tra il “dentro” e il “fuori”.

I mediatori culturali

I mediatori culturali sono chiamati a svolgere un'importante funzione di supporto per i detenuti di origine straniera. Questa funzione non si dovrebbe limitare solamente alla traduzione linguistica-culturale ma dovrebbe coinvolgere un insieme più vasto di attività. Da un lato il mediatore dovrebbe lavorare affinché il detenuto straniero sviluppi una consapevolezza rispetto la propria (nuova) condizione e ai diritti di cui è portatore, dall'altro dovrebbe fungere da raccordo fra operatori penitenziari (siano essi educatori, assistenti sociali, psicologi, agenti etc...) e popolazione ristretta. Nel corso del 2018 nelle carceri italiane hanno operato 165 mediatori culturali vale a

dire 1 mediatore ogni 122 detenuti di origine straniera. Si tratta di un dato che segna una notevole diminuzione della loro presenza dal 2017 dove si attestavano ad un totale di 223 (-26%). Questa drastica diminuzione sarebbe comprensibile a fronte di un'eventuale diminuzione del numero di detenuti d'origine straniera che, però, non c'è stata. La scarsa presenza di mediatori in carcere e il loro decremento rispetto l'anno precedente ci dice molto riguardo il valore che viene dato alla mediazione culturale negli istituti di pena: un aspetto della vita penitenziaria che finisce spesso per essere trascurato e affrontato con delle soluzioni "tampone" basate sull'intervento di volontari o di altri detenuti (si pensi che il 58,8% degli istituti visitati dagli osservatori e osservatrici di Antigone nel 2018 era privo di mediatori culturali).

Presenza dei mediatori negli istituti visitati nel 2018



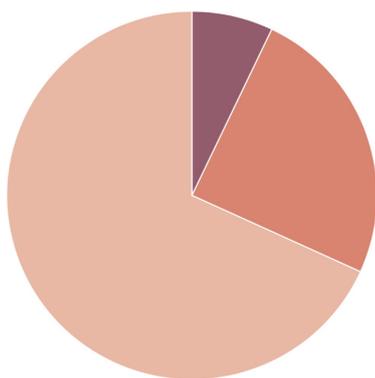
Fonte: Osservatorio Antigone 2018

Va da sé che alla luce del numero ridotto di mediatori culturali nelle carceri italiane il loro lavoro finisce per circoscriversi solamente alla traduzione linguistica (qualora risulti essere assolutamente necessaria), andando così da un lato a limitare la consapevolezza dei detenuti stranieri e quindi le possibilità d'accesso ai diritti, dall'altro a non facilitare la relazione fra questi e gli operatori con i quali si devono interfacciare.

I direttori e vice-direttori

I dirigenti penitenziari sono chiamati a svolgere diverse funzioni (previste dall'art. 2 D. Lgs. 63/06) tra le quali la direzione e il coordinamento delle articolazioni centrali e territoriali dell'amministrazione penitenziaria, il controllo e la verifica dei risultati e degli obiettivi conseguiti nell'adempimento dei compiti dei dirigenti penitenziari e dal personale dipendente, le attività di rappresentanza, le attività di studio e ricerca etc... Nonostante la pianta organica del DAP preveda per lo svolgimento di questi compiti 345 unità ne sono effettivamente presenti 297 (una carenza del personale pari al -13,9%). Tra queste solo una parte, tuttavia, ricopre il ruolo di direttore all'interno degli istituti di pena. Il direttore è colui/colei che esercita i poteri attinenti all'organizzazione, al coordinamento ed al controllo dello svolgimento delle attività dell'istituto; decide le iniziative idonee ad assicurare lo svolgimento dei programmi negli istituti e impartisce le direttive agli operatori penitenziari. I dati raccolti dall'Osservatorio di Antigone hanno evidenziato come più del 30% degli istituti visitati sia privo di un direttore incaricato solamente presso quell'istituto. Sono molti, infatti, i direttori che prestano servizio in più di un carcere vedendo inevitabilmente messa in discussione la qualità del proprio lavoro a fronte dell'aumento delle responsabilità e delle richieste.

Presenza dei direttori negli istituti visitati nel 2018



■ In missione da altro istituto ■ Incaricato anche in altro istituto ■ Incaricato solo in un istituto

Fonte: Osservatorio Antigone 2018

Per quanto riguarda i vice-direttori la tendenza alla loro progressiva scomparsa già evidenziata nel rapporto di Antigone dell'anno scorso è confermata anche quest'anno. Se nel 2017 più del 70% degli istituti di pena visitati era privo di questa figura, nel corso del 2018 erano circa l'83% gli istituti.

Il 2018 è stato anche l'anno nel quale è stata portata avanti la discussione sull'unificazione delle carriere dirigenziali nell'Amministrazione Penitenziaria. Nelle linee programmatiche diffuse dal Capo del DAP lo scorso dicembre è stata espressa, infatti, l'intenzione di "unificare la carriera dei funzionari di polizia penitenziaria con quella del restante personale dirigenziale, inquadrando quest'ultimo nei ruoli della polizia penitenziaria: in tal modo, l'armonizzazione delle due dirigenze, sotto tale profilo, costituirebbe il passaggio finale di quella che è già l'omologazione dei trattamenti economici e giuridici tra le stesse". Questa proposta è stata accolta con grande entusiasmo da molte organizzazioni sindacali di polizia penitenziaria. Quasi contemporaneamente, però, nel corso dello stesso mese la commissione bilancio della Camera dei Deputati ha approvato un emendamento della legge finanziaria riguardante l'assunzione di 35 nuovi dirigenti di istituto penitenziario nel corso del triennio 2019-2022 che sembra andare chiaramente in direzione opposta alla cosiddetta "dirigenza unica" (provocando la delusione e le critiche delle stesse organizzazioni sindacali).

Ad oggi non è ancora chiaro quale sarà il percorso che, a tal proposito, verrà intrapreso. Di certo non possiamo pensare che un eventuale passaggio della direzione delle carceri dal personale dirigenziale civile a quello del corpo di polizia penitenziaria possa esser privo di effetti. La cultura professionale del personale addetto alla sorveglianza porta spesso gli operatori a concentrarsi sul contenimento della popolazione ristretta piuttosto che sull'implementazione di attività trattamentali finalizzate al reinserimento sociale. In un carcere dove gli orientamenti custodialistici continuano storicamente a prevalere rispetto a quelli trattamentali auspicheremmo un'apertura verso quest'ultimi e non la consegna della dirigenza nelle mani di coloro che per mandato istituzionale devono principalmente garantire ordine, sicurezza e disciplina intramoenia. Non crediamo, insomma, che questa possibilità favorisca in carcere processi virtuosi, il timore anzi è quello che possa portare ad un'ulteriore chiusura verso la società esterna e ad un carcere d'ispirazione meramente contenitiva. A tal proposito anche le European Prison

Rules, promosse dal Consiglio d'Europa nel 1973, sottolineano l'importanza che la responsabilità dell'istituto di pena debba essere di tipo civile: "Gli istituti penitenziari devono essere posti sotto la responsabilità di autorità pubbliche ed essere separati dall'esercito, dalla polizia e dai servizi di indagine penale" (EPR, art. 71). L'invito in questo caso è quello di immaginare il carcere come un'istituzione pubblica che, solamente se gestita da un'autorità civile, può favorire i percorsi di reinserimento nella società della popolazione detenuta.

Conclusioni

Come abbiamo potuto osservare il mondo del personale penitenziario vive una situazione di cronica carenza di organico diffusa fra tutte le professionalità che lavorano all'interno del carcere. Ciò che continua a stupire, però, è l'incredibile sbilanciamento, previsto tra l'altro dalle stesse piante organiche, tra il personale in divisa e quello che dovrebbe dedicarsi alle attività trattamentali e di reinserimento sociale. Queste, infatti, rischierebbero di essere quasi totalmente abbandonate se non fosse per coloro che a titolo volontario collaborano con le singole carceri svolgendo diverse attività. Non è pensabile, però, che il mandato costituzionale del carcere venga delegato in larga parte al mondo del volontariato come se l'implementazione dei percorsi di reinserimento sociale e le attività intramurarie (che siano esse sportive, culturali, religiose etc..) fossero degli elementi opzionali se non addirittura superflui. Ed è anche in questa direzione che si pone il giudizio rispetto la cosiddetta "unificazione delle carriere dirigenziali." La possibilità che la dirigenza del carcere venga delegata totalmente ai commissari del corpo di polizia penitenziaria ci porta alla mente un'idea di carcere che rischia di avere un'ulteriore involuzione in chiave custodialistica e di perpetrare un'immagine del detenuto come ontologicamente pericoloso da controllare e disciplinare.

1) A tal proposito il capo del DAP ha recentemente sottolineato nelle linee programmatiche diffuse lo scorso dicembre 2018 che "per ciò che concerne il personale, sono imprescindibili nuovi criteri distributivi con particolare riferimento alle piante organiche del DAP, dei Provveditorati e degli Istituti Penitenziari, che allo stato attuale risultano non sempre allineati alle reali esigenze operative e gestionali".

2) *Fonte:* Council of Europe Annual Penal Statistics – SPACE I – 2018 (dati aggiornati al 31 gennaio 2018).



ANTIGONE

associazione antigone

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

maggio 2019

isbn 978-88-98688-27-2

con il contributo di



Compagnia
di San Paolo



FONDAZIONE CHARLEMAGNE



Direzione Generale
Giustizia e consumatori
dell'Unione Europea

