

Atto Governo n. 501

Riforma Ordinamento Penitenziario

Osservazioni del SAPPE

Sindacato Autonomo Polizia Penitenziaria





Lo schema di decreto legislativo recante “Riforma dell’Ordinamento Penitenziario in attuazione della delega di cui all’articolo 1, commi 82, 83, 85, lettere A), B), C), D), E), F), G), H), I), L), M), O), R), S), T), U) e V), della legge 23 giugno 2017, n. 103, reca modifiche sostanziali in tema di Infermità Psicica, soprattutto se sopravvenuta nel corso dell’esecuzione penale, attualmente disciplinata dall’articolo 148 c.p., art. 4-bis legge 354/75 (divieto di concessione di benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti), ed altre questioni che andiamo a valutare nel dettaglio, non prima di una doverosa premessa.

Premessa

Da diverso tempo il Sindacato Autonomo Polizia Penitenziaria SAPPE denuncia che il sistema delle carceri non regge più, è farraginoso.

Se è vero quel che ha detto durante la consueta conferenza stampa di fine anno il Presidente del Consiglio Paolo Gentiloni, ossia che *“avere un sistema carcerario più moderno e più umano aiuta la sicurezza”*, oggi la realtà in Italia non è affatto così.

Il 31 gennaio 2018, nelle 190 prigioni per adulti del Paese, erano presenti 58.087 detenuti (quasi 20mila dei quali gli stranieri), ossia ben oltre la capienza regolamentare, e gli eventi critici tra le sbarre





(atti di autolesionismo, risse, colluttazioni, ferimenti, tentati suicidi, aggressioni ai poliziotti penitenziari) si verificano quotidianamente con una spaventosa ciclicità.

Un esempio su tutti: negli ultimi 20 anni le donne e gli uomini della Polizia Penitenziaria **hanno sventato**, nelle carceri del Paese, più di **18mila tentati suicidi** ed impedito che **quasi 133mila atti di autolesionismo** potessero avere nefaste conseguenze

Da tempo il SAPPE denuncia, inascoltato, che la sicurezza interna delle carceri è stata annientata da provvedimenti scellerati come la vigilanza dinamica e il regime aperto, l'aver tolto le sentinelle della Polizia Penitenziaria di sorveglianza dalle mura di cinta delle carceri, la mancanza di personale – visto che le nuove assunzioni non compensano il personale che va in pensione e che è dispensato dal servizio per infermità -, il mancato finanziamento per i servizi anti intrusione e anti scavalcamiento.

Lasciare le celle aperte più di 8 ore al giorno senza far fare nulla ai detenuti – lavorare, studiare, essere impegnati in una qualsiasi attività – è controproducente perché lascia i detenuti nell'apatia: non riconoscerlo vuol dire essere demagoghi ed ipocriti.

La realtà è che, a fronte di un aumento di Sezioni a regime aperto e di vigilanza dinamica, i dati riferiti agli eventi critici accaduti sono nettamente in aumento rispetto all'anno 2016:



TIPO EVENTO	ANNO 2017	ANNO 2016
Autolesionismo	9.510	8.586
Decessi cause naturali	78	64
Suicidi	48	39
Tentati suicidi	1.135	1.011
Colluttazioni	7.446	6.552
Ferimenti	1.175	949
Tentati omicidi	2	4
Omicidi	2	0

La realtà, dunque, è che sono state smantellate le politiche di sicurezza delle carceri preferendo una vigilanza dinamica e il regime penitenziario aperto, con detenuti fuori dalle celle per almeno 8 ore al giorno con controlli sporadici e occasionali, con detenuti di 25 anni che incomprensibilmente continuano a stare ristretti in carceri minorili.

Mancano Agenti di Polizia Penitenziaria e se non accadono più tragedie più tragedie di quel che già avvengono è solamente grazie agli eroici poliziotti penitenziari, a cui va il nostro ringraziamento.

Ed allora si comprenderà perché da tempo il SAPPE dice che nelle carceri c'è ancora tanto da fare: ma senza abbassare l'asticella della sicurezza e della vigilanza, senza le quali ogni attività trattamentale è fine a se stessa e, dunque, non organica a realizzare un percorso di vera rieducazione del reo.



Atto Governo n. 501 - Osservazioni

Articolo 1 - INTERVENTI IN MATERIA DI INFERMITA' PSICHICA

L'abrogazione dell'articolo 148 del codice penale e la modifica del 147 riconducono l'infermità psichica, anche sopravvenuta durante l'esecuzione della pena, nell'ambito dell'istituto della sospensione della pena, senza però prevedere la soggezione dell'autore del reato ad una misura "alternativa" della stessa che potrebbe invece essere la R.E.M.S., trattandosi comunque di soggetto responsabile di reato/i.

Peraltro, una *sic et simpliciter* sospensione della pena sarebbe controproducente per lo stesso soggetto e si porrebbe in violazione del superiore principio rieducativo conferito allo Stato in quanto l'autore non comprenderebbe il disvalore sociale delle proprie condotte e non seguirebbe alcun programma, quanto meno "terapeutico", volto al suo recupero e reinserimento sociale.

Tale proposta si inserisce nell'alveo di quel contesto politico-culturale che vuole la progressiva dismissione di ogni struttura di cura/contenimento, sia essa giudiziaria o civile, per il recupero dei soggetti con disagio psichiatrico, comunque autori di reati.



Articolo 2 - MODIFICHE ARTICOLO 11 LEGGE 354/75 (SERVIZIO SANITARIO).

All'art. 2 dello schema di decreto legislativo recante schema di riforma dell'ordinamento penitenziario si propone di introdurre l'art. 11 *bis* ove tra l'altro si prevede che *i detenuti con infermità scontano la pena detentiva in sezioni speciali finalizzate a favorire il trattamento terapeutico ed il superamento delle suddette condizioni.*

Ebbene, seppur astrattamente condivisibile l'introduzione normativa in quanto tesa ad una maggiore probabilità di recupero e reinserimento sociale del reo, non può sottacersi dei connaturali riflessi che detta disposizione comporterà in termini di "gestione" del detenuto all'interno degli Istituti.

Occorrerà infatti prevedere, all'interno degli Istituti già esistenti:

- 1) sezioni detentive *ad hoc*;
- 2) personale specializzato, appartenente tanto ai ruoli della Polizia Penitenziaria, che a quello sanitario e parasanitario (ivi compresi funzionari giuridico – pedagogici appositamente formati, etc..).

E' fuori di dubbio, quindi, che l'introduzione normativa comporti riflessi sulla spesa pubblica dovendo, per come detto, eseguire certamente opere edili all'interno degli Istituti penitenziari già esistenti, e formazione del personale che non potrà essere abbandonato a sé stesso.

Una tale introduzione normativa sarebbe meglio realizzabile se si prevedesse, contestualmente, un aumento del numero di personale di Polizia Penitenziaria, in tutti i ruoli, soprattutto da quello degli Agenti/Assistenti a quello degli Ispettori.



Articolo 4 - MODIFICHE ARTICOLO 78 LEGGE 354/75 (ASSISTENTI VOLONTARI).

All'art. 4 dello schema di decreto legislativo recante schema di riforma dell'ordinamento penitenziario si propone di estendere la platea delle persone che possono frequentare gli istituti penitenziari e collaborare anche alle persone che siano idonee al sostegno.

Ebbene, seppur astrattamente condivisibile l'estensione proposta, anche in questo caso non devono essere sottaciute le conseguenze in termini di sicurezza e carico di lavoro del personale di Polizia Penitenziaria operante negli Istituti Penitenziari.

Detto personale, infatti, vedrà ulteriormente aggravato il proprio lavoro, peraltro, allo stato, già minato dagli esigui strumenti di controllo in propria dotazione.

Ove tale disposizione dovesse essere confermata, è doveroso prevedere, contestualmente, un aumento del numero di personale di Polizia Penitenziaria, in tutti i ruoli, soprattutto da quello degli Agenti/Assistenti a quello degli Ispettori, oltre ad una importante e rinnovata dotazione strumentale.



Articolo 6 - MODIFICHE ALLA LEGGE 689/1981, ART. 67.

All'art. 6 dello schema di decreto legislativo recante schema di riforma dell'ordinamento penitenziario si propone di eliminare gli automatismi preclusivi all'affidamento in prova ai servizi sociali ed al regime della semilibertà per coloro i quali, ammessi alla semidetenzione o alla libertà controllata abbiano violato le relative prescrizioni.

Ebbene, una tale soppressione sarebbe certamente foriera di incertezza e discrezionalità interpretativa, nonché di disparità di trattamento su tutto il territorio nazionale.

Peraltro, non avrebbero senso tutte le prescrizioni, comunque sempre finalizzate al recupero e reinserimento sociale, sottese - ed accettate dal beneficiario - alla semidetenzione ed alla libertà controllata.

Una tale soppressione farebbe venire meno il carattere sinallagmatico che lega la semidetenzione o la libertà controllata con la fiducia che lo Stato ripone nei beneficiari al fine del loro reinserimento.

Articolo 7 - MODIFICHE ARTICOLO 4 – BIS LEGGE 354/75 (DIVIETO DI CONCESSIONE DEI BENEFICI E ACCERTAMENTO DELLA PERICOLOSITA' SOCIALE DEI CONDANNATI PER TALUNI DELITTI. POTERE DEL PROCURATORE NAZIONALE O DISTRETTUALI ANTIMAFIA RISPETTO ALLA CONCESSIONE DEI BENEFICI PENITENZIARI.

Importanti modifiche vengono introdotte all'articolo 4-bis della legge 354/75, in tema di divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti.

In particolare, l'attuale formulazione della disposizione prevede che i benefici per taluni delitti (omicidio, prostituzione minorile, pornografia minorile, iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile, rapina aggravata, anche nel caso in cui la violenza o minaccia sia stata commessa da persona che fa parte dell'associazione di cui all'articolo 416 bis, estorsione sempre aggravata, sequestro di persona a scopo di estorsione, reati in materia di droga) possano essere concessi ai detenuti o internati, *purché non vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva.*

La modifica che introduce il decreto legislativo *de quo* stabilisce che i benefici in questione (assegnazione al lavoro all'esterno, permessi premio, misure alternative alla detenzione, esclusa la liberazione anticipata) possono essere concessi ai detenuti e internati, *salvo che siano stati acquisiti elementi che indichino la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva.* Pertanto, il giudice, per negare i benefici *de quibus*, deve acquisire elementi concreti, circa la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva,

mentre prima era sufficiente che non vi fossero elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata.

La differenza non è di poco conto, atteso che viene operata un'inversione dell'onere della prova, tale che il giudice, per poter negare la concessione dei benefici, deve acquisire elementi certi circa la sussistenza di tali collegamenti, attraverso il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. A

nesso si aggiunge anche *il parere del Procuratore della Repubblica.*

Dal punto di vista strettamente giuridico *l'obbligo di dimostrare una situazione a contenuto negativo è del tutto estranea ai principi del nostro ordinamento.* (Manuale di diritto penitenziario – Canepa/Merlo – Giuffrè editore). La dottrina, in proposito, fa riferimento al concetto di *probatio diabolica*. V. Grevi.

Con tale modifica, quindi, si rendere più semplice l'accesso ai benefici penitenziari per i responsabili di reati comunque gravi che potrebbero essere stati commessi da appartenenti alla criminalità organizzata, avvalendosi dei metodi di cui all'articolo 416 bis, ovvero per le medesime finalità.

Viene inoltre eliminata la norma che consente di vietare la concessione dei benefici del lavoro all'esterno, dei permessi premio e delle misure alternative alla detenzione nel caso in cui *il Procuratore nazionale antimafia o il procuratore distrettuale comunica, d'iniziativa o su segnalazione del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in relazione al luogo di detenzione o internamento, l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata.*

Si toglie così, di fatto, competenza ad un organismo centrale.

Articolo 8 - MODIFICHE ARTICOLO 21 LEGGE 354/75 (LAVORO PENITENZIARIO)

Con l'art. 8 dello schema di decreto si determina di ampliare la platea dei possibili beneficiari riducendo i casi per i quali l'accesso al lavoro esterno non può essere disposto se non dopo l'espiazione di almeno un terzo della e comunque di non più di cinque anni.

Piuttosto che modificare la norma sarebbe opportuno, invece, ridurre le mercedi dei detenuti e defiscalizzare gli oneri per le aziende, come avviene in Germania, dove i detenuti guadagnano circa due euro l'ora, in modo da rendere interessante, per le aziende, investire in carcere.

Peraltro, dovrebbe essere aumentata la quota di mantenimento in carcere, da detrarsi direttamente sulla busta paga ogni qualvolta il detenuto lavori, privilegiando il recupero integrale delle quote di mantenimento e solo se residuano somme sulla mercede destinarle a beneficio degli stessi.

Tanto al fine di evitare che all'atto della dimissione per scarcerazione residuino somme a debito dei detenuti nei confronti dello Stato, che vengono puntualmente rinunciate attraverso l'istituto della remissione del debito, a danno della collettività.

Articoli 9, 10 e seguenti - MODIFICHE ARTT. 30 TER, 30 QUATER, 58 QUATER E TUTTE LE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE - LEGGE 354/75 (PERMESSI PREMIO)

Con l'art. 9 dello schema di decreto si eliminano tutta quella serie di condizioni preclusive per la concessione – ad eccezione dell'art. 4 bis – così di fatto introducendo la possibilità, da subito e per tutti, di essere beneficiari di permessi premio.

Ebbene, la disposizione in commento sacrifica la finalità dell'istituto che è concesso proprio solo quando il condannato, in espiazione di pena, abbia dato prova del suo recupero sociale.

Del tutto illogica è la previsione della concessione dei permessi ai c.d. "recidivi".

L'abrogazione dell'art. 30 *quater* finisce per vanificare, totalmente, la ratio dell'istituto stesso introducendo un ingiustificato ed illogico "beneficio" in favore di soggetti che, per loro stessa indole, sono refrattarie alle regole.

Medesime osservazioni valgono per l'abrogazione dei commi 1, 2, 3 e 7 bis dell'art. 58 quater O.P., nonché per tutte le misure alternative alla detenzione per le quali si propone di eliminare il divieto di concessione per i dichiarati recidivi.

Con specifico riferimento alla *detenzione domiciliare* sembrerebbe che sia stata eliminata la previsione secondo la quale quanto previsto dall'art. 47 *ter*, comma 1 non si applicavano ai condannati per i reati di cui all'art. 4 *bis*. In ragione di ciò, anche ai detenuti sottoposti al regime di cui al 41 *bis* potrebbero ottenere la detenzione domiciliare.

Articolo 16 e seguenti - MODIFICHE ARTT. 48, 50 e 51 LEGGE 354/75 (SEMILIBERTA')

Con l'art. 16 dello schema di decreto si agisce sugli artt. 48, 50 e 51 O.P..

Attraverso le modifiche proposte sembrerebbe che la preclusione al beneficio riguarderà soltanto i soggetti di cui al comma 1 bis dell'art. 4 bis, per cui, oltre alle ipotesi di reati monosoggettivi, sono esclusi i casi di partecipazione ad associazioni mafiose in ruoli secondari, non annoverabili fra i casi gravi.

È altresì prevista la possibilità, per i condannati all'ergastolo, di accedere alla semilibertà, dopo che abbiano correttamente fruito di permessi premi per almeno 5 anni consecutivi, nuovo presupposto alternativo a quello della espiazione di almeno 20 anni di pena.

Ebbene, è di palese evidenza come l'alternatività finirà per costituire la regola atteso che, per come sopra, i permessi premi potranno essere sempre concessi: di fatto, quindi, un ergastolano potrà essere ammesso alla semilibertà già dopo 5/10 anni di detenzione, piuttosto che attenderne almeno 20.

Altra previsione non condivisibile e che meriterebbe riflessione, è la previsione dell'esclusione dell'automatismo della sospensione e della revoca della misura in caso di denuncia o condanna per il delitto di evasione.

Ebbene, non v'è chi non veda come tale previsione vanifica e sacrifica la fiducia che lo Stato ha accordato al beneficiario.



Articolo 23 - MODIFICHE ART. 16 – REGOLAMENTO DI ISTITUTO

Con l'art. 23 si propone di modificare l'art. 16 O.P. prevedendo la partecipazione di volontari alla commissione che disciplina le modalità del trattamento da seguire in ciascun istituto.

In sostanza, lo Stato si priva di qualificate professionalità per affidare a “volontari” non qualificati, la (co)determinazione dei piani di trattamento.

Al contrario, lo Stato deve integrare il personale esperto oggi carente (psicologi, funzionari giuridico pedagogici, etc..) e non supplire a questa con volontari non qualificati.



Art. 24 (Modifiche all'articolo 5 L. 395/90 – COMPITI ISTITUZIONALI DELLA POLIZIA PENITENZIARIA)

L'art. 24 reca modifiche all'art. 5 della l. n. 395/1990 estendendo i compiti della Polizia penitenziaria in modo da ricomprendervi anche le attività di vigilanza sul rispetto delle prescrizioni da parte dei condannati in esecuzione penale esterna.

Gli attuali compiti istituzionali assegnati alla polizia Penitenziaria sono i seguenti: *“... attende ad assicurare l'esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale; garantisce l'ordine all'interno degli istituti di prevenzione e di pena e ne tutela la sicurezza; partecipa, anche nell'ambito di gruppi di lavoro, alle attività di osservazione e di trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati; espleta il servizio di traduzione dei detenuti ed internati ed il servizio di piantonamento dei detenuti ed internati ricoverati in luoghi esterni di cura, secondo le modalità ed i tempi di cui all'articolo 4. 3. Fatto salvo l'impiego ai sensi dell'articolo 16, secondo e terzo comma, della legge 1 aprile 1981, n. 121, gli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria non possono comunque essere impiegati in compiti che non siano direttamente connessi ai servizi di istituto.....”*

Orbene, sembra arrivato il momento di aumentare da un lato i compiti della Polizia Penitenziaria assegnando a questa l'attività di “controllo/vigilanza” sul rispetto delle prescrizioni da parte dei condannati in esecuzione penale esterna, aumentando la dotazione organica del personale ed assegnando al Corpo migliori e maggiori strumenti di lavoro, ma dall'altro di eliminare dall'art. 5 quell'attività di



partecipazione, anche nell'ambito di gruppi di lavoro, alle attività di osservazione e di trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati.

Tanto, per due sostanziali ordini di ragioni:

- 1) gli appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria sono “poliziotti a tutti gli effetti”, al pari della Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza e, come questi, sono “ufficiali ed agenti di P.G.”, “sostituti ufficiali ed agenti di P.S.”, e tali qualifiche sono possedute ed esercitate tanto durante il proprio turno di servizio all’interno degli Istituti penitenziari, quanto al termine del proprio servizio d’istituto, nel mondo “libero”, proprio in conformità a quanto previsto dall’art. 55 c.p.p.;**

- 2) le recenti modalità di espiazione della pena (vigilanza dinamica, camere aperte, etc...) sono oramai sempre più incompatibili con quella funzione di “partecipazione” alle attività di osservazione e trattamento rieducativo assegnato alla Polizia Penitenziaria, tanto più che vi è oggi la tendenza ad aumentare la platea delle soggettività deputate al trattamento e rieducazione: il riferimento è, ad esempio, ai volontari la cui partecipazione è sempre più incentivata, anche dallo stesso schema di riordino dell’ordinamento penitenziario all’esame.**



Con la legge delega di riforma dell'ordinamento penitenziario il Ministro Orlando, nell'ambito della delega volta a riformare l'ordinamento penitenziario ed il sistema dell'esecuzione penale, si era impegnato a realizzare *“un intervento riformatore ad ampio raggio”* che avrebbe comportato, tra l'altro, una ulteriore implementazione delle competenze all'esterno della Polizia Penitenziaria.

In virtù di tali premesse, appare pertanto evidente la delusione delle circa 40 mila unità di personale di polizia penitenziaria, in seguito alla presa d'atto del reale contenuto dell'atto preliminare del governo, sottoposto a parere parlamentare, che all'art. 22 si limita a disporre testualmente : *“all'articolo 58 della legge 26 luglio 1975, n. 354, dopo il primo comma sono aggiunti i seguenti commi: «Alle attività di controllo partecipa, ove richiesta, la polizia penitenziaria, secondo le indicazioni del direttore dell'ufficio di esecuzione penale esterna e previo coordinamento con l'autorità di pubblica sicurezza. Tali attività riguardano esclusivamente l'osservanza delle prescrizioni inerenti alla dimora, alla libertà di locomozione, ai divieti di frequentare determinati locali o persone e di detenere armi. Le attività di controllo sono svolte con modalità tali da garantire il rispetto dei diritti dell'interessato e dei suoi familiari e conviventi, da recare il minor pregiudizio possibile al processo di reinserimento sociale e la minore interferenza con lo svolgimento di attività lavorative.»*.

Continua, pertanto, lo svilimento del ruolo della Polizia Penitenziaria all'interno dell'esecuzione Penale e, quindi, nel proprio ed esclusivo alveo di competenza, rispetto alle altre forze di Polizia, ma soprattutto continua la mortificazione dovuta alla circostanza che, stando all'attuale



testo, la Polizia Penitenziaria potrebbe intervenire esclusivamente “secondo le indicazioni del direttore dell'ufficio di esecuzione penale esterna...”

Il direttore dell'ufficio dell'esecuzione penale esterna è un educatore dirigente, alle dipendenze del quale si vorrebbe porre la polizia penitenziaria, nello svolgimento di compiti e funzioni che sono esclusivamente di polizia di sicurezza e di prevenzione.

Ad avviso del SAPPE, **si dovrebbe invece valutare l'opportunità di incardinare una Direzione Generale del Corpo di Polizia Penitenziaria** presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Una riorganizzazione del Corpo di Polizia Penitenziaria in questo senso può essere più funzionale al sistema della sicurezza del Paese.

La creazione di Commissariati di Polizia Penitenziaria sul territorio, presso gli Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna, specificamente addetti al controllo delle misure alternative e dei vari provvedimenti dell'esecuzione penale, produrrà un inevitabile beneficio anche in termini di sicurezza sociale, preventiva e repressiva.

