

1-2 2014 *rassegna penitenziaria e criminologica*

Fondata da GIUSEPPE ALTAVISTA

DIRETTORE RESPONSABILE
SANTI CONSOLO

VICEDIRETTORE
LUIGI PAGANO

PRESIDENTE DEL COMITATO DI DIREZIONE
GIOVANNI CONSO

COMITATO DI DIREZIONE

**SALVATORE ALEO, GIUSEPPE AMATO, RENATO BRED[†], FRANCO DELLA CASA,
VITALIANO ESPOSITO, FRANCESCO SAVERIO FORTUNA,
FRANCESCO PAOLO GIORDANO, GIUSEPPE LA GRECA,
LUGIA MARIOTTI CULLA, MASSIMO PAVARINI, EMILIO SANTORO,
ERNESTO SAVONA, RICCARDO TURRINI VITA**

COMITATO DI GARANZIA

**AUGUSTO BALLONI, LUIGI CANCRINI, ADOLFO CERETTI,
SALVATORE CIRIGNOTTA, FRANCESCO DE FAZIO, EMILIO DOLCINI,
LUCIANO EUSEBI, VITTORIO GREVI[†], MARCELLO MARINARI,
TULLIO PADOVANI, GIOVANNI TINEBRA**

REDATTORE CAPO
ROBERTA PALMISANO

REDAZIONE

LAURA CESARIS, DANIELE DE MAGGIO, LUCIA MARZO, GRAZIANO PUJIA

SOMMARIO

Prefazione di GIORGIO NAPOLITANO PAG. 7

Presentazione di ROBERTA PALMISANO » 9

DIRITTO E DIRITTI

SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO PER LE FORZE DI POLIZIA

Diritto penale e diritto penitenziario. Integrazione e distacco

Roma – aprile 2012 » 13

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

I diritti dei detenuti tra amministrazione e giurisdizione

Roma – Hotel Ergife – 20 novembre 2012 » 27

SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO PER LE FORZE DI POLIZIA

Il carcere nel 2014: verso il superamento dell'emergenza

Roma - 10 aprile 2013 » 35

UNIONE CAMERE PENALI ITALIANE - OSSERVATORIO CARCERE

Detenzione e diritti umani

Milano - Palazzo Marino - 17 maggio 2013 » 53

CONSIGLIO D'EUROPA – 18° CDAP

Come gestire l'esecuzione delle sanzioni penali?

Bruxelles – 27 novembre 2013 » 65

LE DUE CITTÀ SI INCONTRANO

ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI

<i>Sovraffollamento carcerario: emergenza permanente</i>	
Roma – Residenza di Ripetta – 19 aprile 2012	PAG. 73

SOCIETÀ SAN VINCENZO DE PAOLI – ONLUS

<i>Oltre la pena l'uomo e la sua dignità. Il significato della pena nell'ordinamento penitenziario. Ruolo dei volontari</i>	
Roma – 11 novembre 2012	» 81

COORDINAMENTO ENTI E ASSOCIAZIONI

VOLONTARIATO PENITENZIARIO – SEAC

<i>Carcere e sicurezza: le pratiche e le proposte</i>	
Roma – C. C. “Regina Coeli” – 29 novembre 2012	» 91

GARANTE DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ - EMILIA ROMAGNA

UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA – DAP

<i>Poveri o pericolosi? La crisi delle misure di sicurezza personali detentive per autori di reato imputabili e pericolosi</i>	
C. R. Castelfranco Emilia – 25 ottobre 2013	» 99

COORDINAMENTO ENTI E ASSOCIAZIONI

VOLONTARIATO PENITENZIARIO – SEAC

<i>I costi del carcere</i>	
Roma – C. C. “Regina Coeli” – 8 novembre 2013	» 107

SENATO DELLA REPUBBLICA

<i>Impegni per il superamento degli OPG. Per non sprecare una occasione di crescita civile nel Paese</i>	
Roma – 28 marzo 2014	» 113

POLIZIA PENITENZIARIA: LA FORZA PER IL CAMBIAMENTO

<i>195° Anniversario di fondazione del Corpo della Polizia penitenziaria</i>	
Roma – 18 maggio 2012	» 119

<i>Sicurezza: bene comune</i>	
Tivoli – 6 maggio 2013	» 123

<i>196° Anniversario di fondazione del Corpo della Polizia penitenziaria</i>	
Roma – 7 giugno 2013	PAG. 129
<i>Dall'emergenza al sistema. La specializzazione della Polizia penitenziaria in un contesto di normalità</i>	
Roma – 29 aprile 2014	» 141
<i>197° Anniversario di fondazione del Corpo della Polizia penitenziaria</i>	
Roma – 15 maggio 2014	» 163

OCCASIONI

<i>Cerimonia per il conferimento della cittadinanza onoraria agli Istituti penitenziari di Trani</i>	
Trani – 19 aprile 2013	» 177
<i>Visita del Presidente della Repubblica alla Casa circondariale di San Vittore</i>	
Milano – 6 giugno 2013	» 181
<i>Visita del Presidente della Repubblica alla Casa circondariale di Poggioreale</i>	
Napoli – 28 settembre 2013	» 183
<i>11^a Giornata Nazionale per l'abbattimento delle barriere architettoniche</i>	
Roma – 2 ottobre 2013	» 185
<i>Emergenza lavoro nelle carceri</i>	
Padova – 14 ottobre 2013	» 189
<i>Memoriale in onore dei caduti dell'Amministrazione penitenziaria</i>	
Roma – 2 novembre 2013	» 191
<i>Visita istituzionale alla Casa circondariale Santa Maria Capua Vetere</i>	
13 novembre 2013	» 193

*La scuola in carcere. I progetti assistiti e la nuova
istruzione adulti*

Roma – 14 febbraio 2014 PAG. 195

Festa della Donna

Roma – 8 marzo 2014 » 197

*Questo fascicolo è stato curato in particolare da LUCIA MARZO
con il contributo di DANIELA BONFERRARO*

– Ufficio Studi del D.A.P. –

PREFAZIONE

Le vicende degli ultimi anni hanno portato alla giusta attenzione un tema che deve essere prioritario per ogni Stato che si proclami di diritto, vale a dire il tema dell'esecuzione della pena e delle condizioni della detenzione. L'umiliante condanna del nostro sistema carcerario da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, intervenuta con la sentenza Torreggiani e altri contro Italia dell'8 gennaio 2013, ha imposto di affrontare il grave problema delle nostre carceri, rendendo palese una realtà che per molto tempo era stata ignorata. Il duro richiamo di Strasburgo ha reso non più rinviabili interventi incisivi, così collocando l'universo carcerario, fino ad allora posto quasi ai margini del diritto, al centro delle attività istituzionali.

Io stesso ho ritenuto opportuno in più occasioni, ed in particolare nel messaggio alle Camere dell'8 ottobre 2013, richiamare l'attenzione sul dovere costituzionale, e prima ancora morale, di affrontare e risolvere l'emergenza assillante del sovraffollamento carcerario, invitando tutti i soggetti coinvolti ad uno sforzo straordinario. Ciò che si rendeva necessario era senz'altro un miglioramento strutturale, ma anche un cambiamento culturale, che riuscisse a far considerare il carcere non come una sorta di buco nero della società, ma come la concretizzazione della pena, il momento in cui essa esplica i suoi effetti sulla persona e nel quale, più che in ogni altro, deve trovare riscontro concreto ciò che è stato affermato in termini di principi, anche costituzionali.

È evidente l'impatto che entrambe le linee di intervento, quello strutturale e quello culturale, hanno avuto sull'Amministrazione penitenziaria. Era proprio questa ad essere sotto accusa e, dunque, quella che doveva porsi come attore principale del cambiamento. Ad essa si chiedeva da un lato di dotarsi in tempi brevi di strutture adeguate, ma dall'altro di misurarsi col tema della concezione del carcere e dell'esecuzione della pena detentiva. Dalla condanna della Corte europea e dal dibattito che ad essa ha fatto seguito, infatti, è emersa in modo quanto mai lampante la necessità che un sistema carcerario realmente efficiente ed in linea con i valori fondamentali dell'ordinamento debba porre al suo centro il detenuto come persona, come soggetto portatore di diritti anche dentro il carcere, ed ancor più in ragione della condizione di limitazione della libertà in cui si trova.

Giovanni Tamburino è stato a capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria in questa delicata fase, dalla gestione assai complicata, per di più scandita dalle pressanti scadenze europee. Il suo apporto è stato sicuramente importante. Egli, grazie alla sua esperienza a diretto contatto con i problemi della detenzione quando era a capo dei Tribunali di sorveglianza di Venezia prima e di Roma poi, e grazie alla sua approfondita conoscenza dell'Amministrazione penitenziaria, nonché al suo bagaglio culturale ed umano, ha portato un impegno di cambiamento in un contesto difficile, che mai come in questo momento è sotto la lente di ingrandimento.

Davvero apprezzabili sono stati i suoi sforzi per ridisegnare il modello carcerario nel senso di un sempre maggiore coinvolgimento e della responsabilizzazione del detenuto, attraverso un più stretto coordinamento nell'ambito della struttura organizzativa del DAP e un confronto continuo con operatori e dirigenti locali, nonché con i competenti organismi del Consiglio d'Europa. Tutto ciò di pari passo con una ricognizione attenta della situazione strutturale, nell'ottica dell'ampliamento e del migliore sfruttamento degli spazi esistenti.

I primi risultati sono arrivati e la stessa Corte europea ne ha dato atto. L'emergenza non è stata risolta del tutto, ma almeno ci si è avviati nella giusta direzione. Molto altro resta da fare. Ma il solco è stato tracciato ed il segno del cambiamento comincia a vedersi.

Per questo, con molto piacere apro questo volume che la Rassegna penitenziaria e criminologica ha voluto dedicare alle attività di Giovanni Tamburino.

Roma, 13 gennaio 2015

GIORGIO NAPOLITANO
PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

La Rassegna penitenziaria e criminologica dedica questo fascicolo al Presidente Giovanni Tamburino che ne è stato il Direttore Responsabile quando era Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (dal febbraio 2012 al maggio 2014).

Negli anni in cui – quale direttore dell'Ufficio Studi del DAP – fu Redattore Capo della Rassegna (tra il 1999 e il 2004), Giovanni Tamburino, credendo fortemente che “investire sulle risorse della conoscenza” è il migliore atteggiamento nelle situazioni “fortemente problematiche”, fu convinto prosecutore del rilancio che la rivista aveva avuto nel 1997 (dopo un ultimo numero uscito nel 1990 dedicato a Girolamo Tartaglione, magistrato vittima del terrorismo) con un tributo di memoria al Direttore Luigi Daga, anch'egli vittima pochi anni prima di un attentato terroristico.

Con il ritorno di Giovanni Tamburino ai vertici del DAP la Rassegna penitenziaria e criminologica ha avuto un nuovo slancio, in un momento in cui le esigenze di contenimento della spesa pubblica ne avevano addirittura messo in pericolo l'esistenza.

Nel 2002 Giovanni Tamburino curò la ristampa anastatica del fascicolo n. 3 de Il Ponte del marzo 1949, storica rivista diretta da Piero Calamandrei, fascicolo dedicato interamente al carcere con le memorie e le riflessioni di politici dell'epoca reduci da esperienze detentive, pubblicato insieme al numero speciale 2002 della Rassegna “Carceri: esperienze e documenti”. Vennero successivamente pubblicati gli atti del Convegno Il carcere: memoria e presente, organizzato il 29 aprile 2004, nel corso del quale i relatori – tra i quali gli illustri Presidenti Giovanni Conso e Giuliano Vassalli – diedero un giudizio sul sistema penitenziario moderno basandosi sulle condizioni e le testimonianze dei detenuti politici. In quella occasione Tamburino scrisse: “Non può esistere consapevolezza del presente senza memoria storica” sottolineando quanto “la riflessione sul passato sia preziosa nell'affrontare i problemi posti dalla quotidianità”.

Nel periodo dal 1999 al dicembre 2004 Giovanni Tamburino diresse pure Le Due Città, periodico dell'Amministrazione penitenziaria che egli aveva fondato. Concepito come canale di comunicazione con il territo-

rio, il periodico diede voce non soltanto agli operatori impegnati nelle carceri ma anche ad esperti, magistrati e rappresentanti di altre istituzioni.

La vocazione era quella di rendere all'esterno una fotografia dell'Amministrazione penitenziaria e di collegare la comunità che sta dentro con quella che sta fuori.

Con questa stessa ottica vengono riproposti i discorsi e i vari interventi pronunciati da Giovanni Tamburino quando è stato alla guida del DAP.

Egli ha definito il mondo penitenziario "un mondo sempre problematico. Che vuole crescere. Che si confronta con la sfida di un paradosso apparente: operare perché il carcere diventi fattore di libertà". Ha creduto con forza che un corretto rapporto tra le due comunità possa facilitare la soluzione dei problemi dell'una e dell'altra.

In fedele continuità con l'impegno precedente nella funzione giurisdizionale, il Presidente Tamburino ha improntato la sua attività amministrativa al principio che i detenuti all'interno del carcere possano condurre una vita "responsabile". E infatti ha sempre ritenuto che l'accrescimento del senso di responsabilità del detenuto sia la finalità ultima del "trattamento" penitenziario: le modalità detentive devono incoraggiare il rispetto di se stesso e il senso di responsabilità del detenuto attraverso la volontaria adesione e la partecipazione attiva. Solo così il condannato svilupperà la volontà di autodeterminarsi dopo la liberazione nella vita di relazione rispettando la legge e provvedendo ai suoi bisogni.

Con la Sua volontà e la Sua guida è stata così avviata una nuova modalità di custodia ispirata ai principi internazionali e a una corretta relazione con il detenuto. Con una progressiva e prudente apertura delle sezioni a una adeguata "offerta trattamentale", gli istituti penitenziari si sono rivolti a tutti i soggetti, dalla Magistratura di sorveglianza alle associazioni del volontariato, ai Garanti dei diritti delle persone recluse, agli esponenti delle realtà territoriali, per realizzare l'obiettivo fondamentale della rieducazione del condannato contenuto nell'art. 27 della Costituzione che, come in ogni occasione Tamburino ha affermato, non è indirizzato a un soggetto particolare ma alla società tutta; il risultato di rieducazione del detenuto non può essere realizzato senza un concorso sociale generale.

ROBERTA PALMISANO

DIRITTO E DIRITTI

Scuola di perfezionamento per le Forze di Polizia

CONFERENZA

**DIRITTO PENALE E DIRITTO PENITENZIARIO.
INTEGRAZIONE E DISTACCO**

Roma – aprile 2012

Cercherò di esporre in modo semplice il risultato di riflessioni dovute ad una condizione particolare che, in una carriera lunga ormai di parecchi decenni, mi ha consentito di stare a cavallo tra due mondi: e così vedere un lato e l'altro di una barricata, di un muro: il lato che sta nel versante giudiziario, della Magistratura, e quello che sta nell'altro versante, quello dell'esecuzione penale e, in questo versante, soprattutto i fenomeni legati alla detenzione.

Questo duplice versante è il quadro di partenza nel quale vorrei di muovermi per tentare di offrire alcune riflessioni e per spiegare il titolo che ho dato alla conversazione: "integrazione e distacco" tra diritto penale e diritto penitenziario. Il mio è il tentativo di vedere questi due momenti nel loro rapporto di integrazione reciproca e anche, peraltro, in una differenza che ho voluto qualificare in un modo un po' più profondo di una semplice differenza, che sarebbe ovvia ed evidente. Parlo di "distacco" perché vi sono, cercherò di chiarire in qual senso, profili che indicano una divergenza.

Per comprendere il primo di questi termini, quello dell'integrazione, parto da una riflessione sulla sicurezza. Si è fatta spesso polemica, soprattutto in passato, sul termine "sicurezza" e sulla stessa nozione di sicurezza, giungendo ad affermare che la nostra Costituzione riconosce un complesso di diritti, ma tra questi non contempla il diritto alla sicurezza. Si è arrivati, da parte di taluno, a spingersi più avanti sostenendo che nella Costituzione non è neppure menzionata la sicurezza.

In realtà non è così. La Costituzione parla di sicurezza in vari articoli che si possono ricordare: l'art. 16, l'art. 17, l'art. 25, l'art. 41. Non soltanto la Costituzione ne parla in varie disposizioni, ma

soprattutto ricordiamo che esistono Carte internazionali, a cominciare dall'art. 3 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* (che è coeva alla Costituzione del '48) e ancora, l'art. 5 della *Convezione Edu – Convenzione europea dei diritti dell'uomo* –, che non solo parlano della sicurezza, ma collocano questo diritto al rango più elevato. Collocano rispettivamente la sicurezza della persona nell'art. 3 della *Dichiarazione*, unitamente alla vita e alla libertà, e nell'art. 5 della *Cedu*, ancora una volta, la sicurezza è collocata insieme alla "libertà", all'interno della stessa disposizione di tutela.

Se ci sforziamo di definire in modo corretto la sicurezza, possiamo comprendere perché ha un ruolo così importante nell'ambito dei diritti riconosciuti e affermati negli atti normativi fondamentali interni ed internazionali. In una prospettiva generale, parlando di sicurezza evochiamo una condizione di tranquillità, di serenità e, dunque, di benessere che è propria di chi non subisce minacce o aggressioni dirette o indirette. Questa è una dimensione "psicologica" della sicurezza, dimensione pur essa importante perché anche il benessere psichico attiene alla nozione di salute dell'individuo, che è tutelata in quanto diritto fondamentale dall'art. 32 della Costituzione e ancora una volta dalle Carte internazionali. Diritto indisponibile perché, oltre ad essere un diritto del singolo, è un interesse della collettività, come espressamente dice la formula della nostra Costituzione.

Accanto a questa nozione di sicurezza vi è una dimensione più profonda che ci collega immediatamente alla nozione di libertà. La sicurezza è libertà. Libertà da che cosa? Libertà dalla paura, che non è soltanto un sentimento, una sensazione soggettiva, ma è anche il prodotto di una situazione, ovvero di una condizione oggettiva in cui l'individuo può trovarsi, quando avverte, in determinati contesti, l'esistenza di rischi, per l'appunto "oggettivi": e ciò significa la esistenza di una probabilità, più o meno intensa, di subire danni.

Si badi, a questo proposito, che alla paura si può e talora si deve reagire, ma non è questo il punto. Anche quando si reagisce, e si reagisce vittoriosamente alla paura e, quindi, in tal modo si acquisisce una forza ancora maggiore di quella che si aveva prima, rimane però il fatto che la paura rappresenta una condizione di attentato alla libertà e dunque, per ciò stesso, una riduzione della libertà.

La libertà dalla paura è una libertà fondamentale perché attiene al profilo dell'autodeterminazione delle scelte della persona, e questo livello dell'autodeterminazione delle scelte è, se ben osserviamo, il livello più profondo, più intimo della libertà personale. E a sua volta possiamo vederlo come la radice e il fine stesso di tutte le altre libertà, la radice ed il fine del riconoscimento di tutti gli altri diritti: perché la libertà e tutti gli altri diritti sono "diritti della persona", e la persona è tale in quanto si auto-determina.

Le paure dell'uomo sono molte: vi sono le paure che si radicano in fenomeni naturali: la paura delle catastrofi, la paura della malattia, la paura della morte e così via. Per combattere queste paure l'uomo ha sviluppato la ricerca scientifica nel corso dei millenni e dà fondo quotidianamente alle risorse sociali, e alle risorse dell'ambiente in cui vive. Ma quando la paura non si radica in fenomeni naturali, bensì in comportamenti umani, essa va combattuta perché è lesione della libertà più profonda dell'essere umano, quella libertà che abbiamo chiamato libertà di auto-determinarsi. D'altra parte, non a caso su questa paura si radicano i fenomeni criminali più gravi, quelli che si avvalgono dell'omertà, che si fonda appunto sulla paura; quelli che si radicano sull'assoggettamento, sulla intimidazione ambientale e, ancora, sulla paura si fondano quegli abusi che trasformano il potere legittimo in oppressione illegittima.

Questa premessa ci fa comprendere il significato della sicurezza come libertà. Il sistema penale è, per così dire, la pietra angolare o il nucleo duro di tutto il sistema di sicurezza affidato al diritto, che viene descritto correttamente come un diritto che va mitigandosi, che cerca forme diverse da quelle sanzionatorie, e però rimane questa pietra angolare, questo nucleo duro del sistema di sicurezza affidato al diritto.

Il diritto penale non è altro che un complesso di strumenti di reazione alle lesioni o alle minacce dei diritti fondamentali. È dunque un sistema di sicurezza giuridica perché dietro ogni diritto vi è l'esigenza di poterne godere pacificamente, senza timori e senza condizionamenti. Questa è l'effettività del godimento dei diritti che si trova scritta in uno dei primissimi articoli della Costituzione, l'art. 2.

Il diritto penale persegue l'obiettivo della sicurezza attraverso due momenti: la punizione del reato e una serie di strumenti di

prevenzione. La punizione del reato, che comporta le attività di polizia e di indagine giudiziaria dirette a scoprire l'autore del reato e la successiva attività processuale finalizzata ad applicare le pene al colpevole, funziona in termini di sicurezza in quanto fattore di deterrenza o di dissuasione, e quindi funziona, come si dice, come prevenzione generale: tra l'altro, questa è la ragione per cui la pena una volta minacciata non può non essere eseguita, "deve" essere eseguita.

La prevenzione, in senso stretto, funziona attraverso le misure di prevenzione nonché attraverso le misure di sicurezza e funziona ancora, lo vedremo meglio nel seguito, nel momento dell'esecuzione della pena, in particolare nel momento della esecuzione della pena detentiva e, comunque, nell'esecuzione delle pene che possiamo chiamare pene di durata per distinguerle dalle pene istantanee.

All'interno del sistema del diritto penale si iscrive il diritto correzionale. Preferirei questo termine, rispetto a quello più consueto di diritto penitenziario. Il termine diritto penitenziario è ormai nell'uso e sta anche nella terminologia normativa, però il termine che sarebbe preferibile è "diritto correzionale", perché la parola "correzione" ha in sé l'indicazione di una direzione, appunto il *regere*, che significa indicazione di "strada da compiere", di una "direzione da percorrere" e c'è inoltre il *cum*, il *cor-di cor-rige*, cioè il fare questo percorso insieme, l'idea di un percorso che si fa con l'aiuto di altri, con l'aiuto della società.

Comunque, quel diritto penitenziario si iscrive con il diritto penale all'interno del sistema della sicurezza, perché il momento dell'esecuzione della pena rileva in termini di prevenzione della recidiva. In effetti, parliamo di ri-educazione, di re-cupero, di re-inserimento, di ri-abilitazione e di tutti gli altri termini in cui ricorre questo "ri-, re-", ri-provare, re-plicare, ri-tentare: queste parole convergono spesso nel linguaggio del diritto penitenziario: in termini giuridici tutto questo non significa altro che ottenere il risultato della eliminazione della recidiva. Questo è quello che in termini giuridici interessa alla società.

Ci si deve chiedere perché all'esito del processo penale – molto complesso e molto spesso eccessivamente lungo e sicuramente carico di formalità talora esagerate – quando viene definita la pena – come "pena giusta", si badi bene – la stessa possa subire modificazioni nella fase successiva alla sentenza.

Rispondere a questa domanda non è del tutto semplice e richiede una riflessione sul fondamento costituzionale di questo ramo del diritto che chiamiamo diritto correzionale o diritto penitenziario. In effetti, secondo la mia opinione, senza una radice forte, ossia senza un fondamento normativo di rango costituzionale, cioè di rango superiore alle norme ordinarie, non sarebbe comprensibile un intervento che non solo va ad incidere su principi fondamentali relativi alla pena, come la sua indefettibilità e la sua certezza, ma va ad intaccare anche il giudicato penale.

Questo fondamento forte, di rango costituzionale, che giustifica gli interventi *post* sentenza sulla pena è dato dalla previsione dell'art. 27, comma 3°, della Costituzione. Questa è una disposizione specificamente destinata alla pena, che non è presente in tutte le Costituzioni moderne e che, probabilmente, si spiega tenendo conto della circostanza che, nel '46-'47, quando la nostra Costituzione fu scritta, molti dei costituenti portavano sulla loro pelle l'esperienza del carcere. La terza disposizione transitoria e finale della Costituzione, al 1° comma, tra i requisiti per la nomina a senatore nella prima composizione del Senato della Repubblica, prevede «l'aver scontato la pena della reclusione non inferiore a cinque anni in seguito a condanna del tribunale speciale fascista per la difesa dello Stato». Questa era la composizione del primo Senato della Repubblica!

L'art. 27, comma 3°, contiene due precetti: uno, relativo alla umanità del trattamento, è un precetto espresso in termini negativi, «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità...» e, un altro, espresso invece in termini positivi, fattivi «... e devono tendere alla rieducazione del condannato», la finalità rieducativa.

Secondo la Corte costituzionale queste due indicazioni vanno lette unitariamente, una è in funzione dell'altra, si tratterebbe di una endiadi.

La Corte ha detto testualmente che «da un lato un trattamento penale ispirato a criteri di umanità è il necessario presupposto per una azione rieducativa del condannato, dall'altro è appunto in una azione rieducativa che deve risolversi un trattamento umano e civile, che non si risolva in una inerte e passiva indulgenza». In realtà, endiadi o non endiadi, possiamo dire che i due precetti sono senz'altro collegati reciprocamente, ma si tratta di precetti che stanno su piani logicamente distinti. La finalità rie-

educativa certamente permea la pena in tutti i suoi momenti, ma non è essenziale alla pena. È possibile pensare, e accade di fatto, che questa finalità non sia realizzabile e ciò nonostante la pena va eseguita. Ad esempio la finalità rieducativa può essere rifiutata, e in questo caso la pena a maggior ragione viene eseguita. Oppure la finalità rieducativa può essere *in re ipsa*, pensiamo alle pene pecuniarie o alle pene accessorie; oppure può essere impossibile: una pena detentiva può essere di durata breve o brevissima, il che rende di fatto impossibile costruire una finalità rieducativa concreta. O, ancora, pensiamo sotto un altro profilo, ad una finalità rieducativa che può e deve essere sacrificata quando la pena ha termine, se ad esempio abbiamo un progetto rieducativo estremamente efficace, concreto, e peraltro la pena viene a scadenza: in questo caso non si può pensare di proseguire il progetto rieducativo oltre la durata della pena. In questo modo il progetto rieducativo verrà troncato proprio perché vi sono ragioni di carattere garantistico che prevalgono sulla finalità rieducativa. Anche qui, basti riflettere sulla differenza tra pena e misura di sicurezza. Dunque vi è uno scarto tra questi due elementi, la finalità rieducativa da un lato e il precetto di carattere assoluto che la pena non possa consistere in trattamenti contrari al senso di umanità.

La finalità rieducativa riguarda in primo luogo l'Amministrazione, poiché essa gestisce l'esecuzione della pena. Di per sé, la realizzazione della finalità rieducativa non richiede interventi di modifica della pena nella sua entità qualitativa e quantitativa.

Questo è un errore che talora si compie: considerare che ogni intervento rieducativo debba comportare necessariamente misure alternative alla detenzione. Questo è un modo di affrontare il problema aprioristico, come se si dicesse, in senso contrario, che non è possibile alcuna realizzazione di un progetto rieducativo fuori dal carcere. Si tratterebbe in entrambi i casi di affermazioni di carattere aprioristico. Quello che dobbiamo dire è che una modificazione della pena giusta deve essere giustificata, per il diritto, da una ragione sufficiente che è quella di rango costituzionale sopraindicata. L'intervento di modificazione di una pena passata in giudicato, che è stata determinata con il giudicato come "pena giusta", richiede che la rieducazione non possa essere realizzata diversamente, ossia non possa essere realizzata se non con una modificazione della pena stessa; oppure che, senza questo intervento di adattamento o di gestione della pena, la rieducazione

potrebbe essere realizzata soltanto in modo inadeguato o comunque non in modo così pieno ed efficace come reso possibile soltanto attraverso l'intervento manipolativo della pena.

Quando occorre questo intervento per gestire la pena modificandone l'entità, qualitativa o quantitativa, o comunque quando occorre incidere sui contenuti essenziali della pena, allora è necessario l'intervento del giudice. Questa esigenza non deriva da una espressa indicazione che si ricavi dal testo costituzionale che, per la verità, non afferma questo in termini espressi, in quanto l'intervento del giudice dall'art. 13 della Costituzione è richiesto soltanto quando vi siano interventi limitativi della libertà. Lo si ricava invece da un'interpretazione ormai consolidata della Corte costituzionale che inizia nel '74, da alcune fondamentali sentenze, la n. 110 e la n. 204, con le quali la Corte dà una lettura di questa norma tale che anche gli interventi di modifica della pena *in bonam partem* richiedono l'intervento del giudice, in relazione al fatto che si tratta di incidere su un giudicato e quindi su una decisione giurisdizionale attinente alla libertà personale.

La Corte in tal modo stabilisce una corrispondenza tra il provvedimento che occorre per intervenire sulla libertà personale – ai sensi dell'art. 13 occorre «un atto motivato dell'autorità giudiziaria nei casi e modi previsti dalla legge» – e, quando questo provvedimento vi è stato, per modificare l'assetto giurisdizionale, che “fa legge” nel caso deciso, occorre ancora una volta l'intervento del giudice.

Questa è una giurisprudenza ormai consolidata da numerose sentenze che si collocano in questa linea. E peraltro va ricordato che questa giurisprudenza si è formata su due situazioni iniziali. L'esordio del '74 si fonda su due situazioni l'una relativa alla liberazione condizionale e l'altra alla revoca anticipata delle misure di sicurezza: in entrambi i casi la competenza, apparteneva al Ministro della Giustizia (allora: di Grazia e Giustizia). Quindi la Corte intervenne in situazioni in cui la facoltà di incidere sulla libertà personale era affidata alla autorità politica, al Ministro: e in effetti sembrava del tutto estraneo al sistema costituzionale del '48, che si potesse immaginare che il potere politico, sia pure con interventi *in bonam partem*, cioè sia pure per ridurre la durata della pena, per far uscire taluno dalla pena o dalla misura di sicurezza, potesse intervenire sulla libertà personale. Questa è la radice della giurisprudenza che da allora non ha mai subito variazioni. Peral-

tro, la lettura della norma costituzionale potrebbe consentire altri esiti, altre soluzioni. Non in tutti i sistemi, nemmeno europei, vi è lo stesso principio, per cui le modificazioni *in bonam partem* di una pena irrogata debbano richiedere sempre l'intervento del giudice. Questa è la situazione che troviamo nel nostro Paese.

Da questo punto di partenza, non a caso collocato nel '74, un anno prima della riforma penitenziaria adottata nel '75, si sviluppa dal tronco del diritto penale questo ramo che chiamiamo diritto penitenziario, che ha uno sviluppo rigoglioso, a volte tumultuoso, che ci porta agli esiti che conosciamo nei nostri giorni.

Vorrei accennare ad alcuni dei punti in cui questo ramo, che si sviluppa sul tronco del diritto penale, ha aspetti di divergenza rispetto al tronco.

Indico sette profili che evidenziano una distanza che caratterizza questa ramificazione.

Uno l'ho già ricordato: è quello dell'assenza di un fondamento costituzionale espresso, perché, mentre per la pena come tale vi è un fondamento costituzionale che ci dice che la pena deve essere prevista per legge e deve precedere la commissione del reato, rispetto al diritto penitenziario non vi è un fondamento costituzionale espresso come quello dell'articolo 25, comma secondo, relativo alla pena (e ricordiamo che vi è un fondamento costituzionale anche per la misura di sicurezza). Nel caso del diritto penitenziario l'assenza di questo fondamento costituzionale ha posto il problema dell'intervento modificativo delle norme penitenziarie quando intervengano norme penitenziarie restrittive. Le modifiche normative del diritto penitenziario sono talora in senso ampliativo e talora in senso restrittivo rispetto alle attese, se non anche ai diritti o agli interessi della popolazione detenuta, e quindi del singolo detenuto. Che cosa succede quando interviene una norma che restringe le possibilità di accesso a misure più favorevoli per il detenuto? A questa domanda non si può dare la risposta che si dà in relazione alla pena, dove si trova una risposta di costituzionale chiarissima: le pene non possono altro che riferirsi a fatti successivamente commessi. Per quanto riguarda gli interventi di modifica, anche *in malam partem*, dell'ordinamento penitenziario, questa risposta non è possibile. La Corte costituzionale ha elaborato una risposta di carattere diverso che, pur senza affrontare espressamente la questione, presuppone la inapplicabi-

lità del comma secondo dell'articolo 25, là dove ha introdotto il principio, di costruzione giurisprudenziale costituzionale, della "non regressione incolpevole". In sostanza la Corte ha detto che interventi restrittivi non possono far venir meno quelle misure alternative al carcere, o comunque quelle misure trattamentali che siano già state conquistate dal singolo detenuto attraverso un percorso rieducativo già svolto. Quindi è stato costruito per via giurisprudenziale il principio della "non regressione incolpevole" per affermare che sarebbe costituzionalmente illegittima la norma, e parecchie norme sono state in tal senso dichiarate costituzionalmente illegittime, che prevedesse una regressione incolpevole, perché la Corte ha detto che ciò «andrebbe contro – si badi – non all'articolo 25, ma all'articolo 27, comma 3°», cioè al fatto che la pena deve tendere alla rieducazione del condannato.

Un altro profilo di diversità che merita di essere osservato, è quello del riferimento al fatto storico. Nel diritto penale classico – parliamo in questo momento del processo penale – il fatto storico è il punto di arrivo dell'accertamento penale, è il punto finale sia dell'attività di indagine, sia dell'attività processuale. Nel campo penitenziario invece il fatto storico è semplicemente il punto di partenza, ma da lì ci si deve muovere.

Ed ancora: anche nel diritto penale rileva il soggetto, la soggettività dell'autore del reato, ma rileva al fine dell'elemento psicologico del reato e della graduazione della pena, mentre nel diritto correzionale il soggetto, o più propriamente l'evoluzione della sua personalità criminale, è il fulcro, ha un valore centrale rispetto a tutte le decisioni che vengono prese in questo campo.

Ed ancora: il riferimento cronologico. Al di là del riferimento al fatto storico che dicevo, cambia anche il riferimento cronologico, il riferimento al tempo. Questo elemento importantissimo in tutto il campo del diritto, il tempo, nel diritto penale viene declinato al passato, nel diritto penitenziario al futuro. Qui si guarda in avanti, alla correzione, alla trasformazione, mentre nel diritto penale dell'accusa non è così.

Ed ancora, l'attenzione all'elemento teleologico, che esiste anche nel momento dell'accertamento penale, ma è estremamente ridotta, mentre nel diritto penitenziario è centrale.

Ancora sul piano processuale: le modifiche all'articolo 111 della Costituzione, le modifiche sul giusto processo, quelle successive al comma secondo, non sono riferibili al procedimento peni-

tenziario. Queste modifiche valgono per il procedimento penale dell'accusa, ma non sono riferibili, almeno non direttamente, al procedimento penitenziario. Sul punto non ci sono, a mia notizia, pronunce espresse, però mi sembra evidente che sia così, anche perché le modifiche del 111 non sono altro che l'effetto dei richiami alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, articolo 6 e seguenti, e perché il comma 3° e i commi successivi dell'articolo 111 parlano di persona accusata, esattamente la dizione che troviamo nella Convenzione europea: cioè sono garanzie della persona accusata. Ora, nel mondo del diritto penitenziario la persona accusata non esiste, non c'è più un accusato. Queste norme non sono riferibili al procedimento penitenziario.

E ancora, la stessa terzietà del giudice ha una caratteristica particolare nel diritto penitenziario, perché il giudice, il Magistrato di sorveglianza, è un magistrato che conosce il detenuto, e in qualche modo è fisiologico che lo conosca entrando nel carcere e dovendo, per volontà di legge (articolo 69 della legge penitenziaria) far parte del collegio che giudicherà in quel determinato caso il detenuto.

Tutto questo rinvia a una modificazione profonda del rapporto Stato-cittadino. Queste modifiche che ho chiamato distanze, distacchi, distanziamenti dal diritto penale classico, sono spiegabili perché vi è una modificazione del rapporto Stato-cittadino sulla quale, ed è l'ultima considerazione che faccio prima di concludere, vale la pena di riflettere per comprendere come mai si arrivi a questo tipo di sviluppo.

Semplificando ed usando una terminologia schmittiana (Carl Schmitt) nel processo penale dell'accusa si ha di fronte il "nemico", il nemico da scoprire, il nemico da colpire, il nemico che minaccia e, quindi, vi è la minaccia contro colui che minaccia, la minaccia dello Stato di punirlo; e dall'altra parte vi è una pretesa di libertà di chi sostenga, invece, di essere innocente o di non dover rispondere di una accusa. Quindi c'è una situazione di conflitto: da una parte lo Stato, come Stato apparato, e dall'altro lato il cittadino. In mezzo il giudice che risolve questo conflitto: istanza di terzietà per risolvere un conflitto.

Prima dunque c'è il nemico (*hostis*), poi c'è il *subiectus*, il vinto da rendere alleato (*hospes*). Cambia completamente la prospettiva, c'è una trasformazione di 180 gradi, che è probabilmente la radice di tutte quelle modificazioni, ed altre se ne potrebbero portare,

che ho cercato di elencare. Con questa trasformazione, peraltro, che noi chiamiamo recupero, rieducazione o, nella sua realizzazione finale, riabilitazione, si realizza un risultato sociale di grande importanza, tant'è che la rieducazione non è solo un interesse del condannato, ma è anche un interesse sociale, e per questo l'offerta della rieducazione, secondo la legge, deve essere rivolta a tutti. La Corte costituzionale è intervenuta per dire che sarebbe illegittima una norma che escludesse l'offerta dei trattamenti, e quindi la prospettiva della rieducazione nei confronti dell'ergastolano, con l'argomento "tanto non uscirà mai". Così come ha ritenuto illegittima l'esclusione di offerte di rieducazione trattamentali nei confronti degli stranieri, per i quali pure si potrebbe dire: che ci importa? No, non è possibile, perché tutti sono coinvolti in questa finalità che risponde a un interesse di carattere sociale. Naturalmente tutto questo va differenziato, in certi casi è estremamente problematico, o addirittura potrebbe essere utopistica l'offerta di recupero. Ci sono casi di soggetti che lo rifiutano e casi in cui questo recupero è teorico, ipotetico, e anche in questi casi naturalmente bisogna che la pena venga eseguita, e venga eseguita nelle sue condizioni migliori.

Però non vi è di per sé nessun caso in cui possa esistere un rifiuto dell'offerta di rieducazione, della possibilità di rieducazione da parte dello Stato.

Alcune considerazioni sulla Polizia penitenziaria. La Polizia penitenziaria è una polizia specializzata che deve essere sempre più e meglio specializzata, deve essere portata ad un livello culturale e di preparazione adeguato a questa specializzazione, perché ha un compito di estrema difficoltà, di specifica difficoltà. Questo compito deve tenere insieme due ruoli: quello del controllo della sicurezza, ed è una sicurezza interna, ma anche esterna: pensiamo solo all'art. 41-*bis* dell'Ordinamento penitenziario, dove si tratta di tutelare dall'interno anche la sicurezza esterna; e allo stesso tempo del recupero, perché anche la Polizia penitenziaria non solo non deve ostacolare il recupero, ma deve favorirlo, deve contribuire a questo fine. Sono ruoli diversi e in un certo modo contrastanti: ecco la difficoltà, perché da un certo punto di vista vi è addirittura una contraddizione tra questi due aspetti del ruolo della Polizia penitenziaria. Non c'è dubbio che il personale di Polizia penitenziaria deve sospettare della possibile doppiezza del detenuto, del possibile inganno, della possibile falsità. Il detenuto non è libero,

è in una condizione di coazione e la sua adesione, che pure è indispensabile perché senza essa non si ottiene nulla, non può essere una adesione spontanea, quindi sarà sempre una adesione relativa, limitata.

Penso che questa contraddizione, che rende il ruolo della Polizia penitenziaria particolarmente difficile, possa essere, però, in qualche misura superata. A mio parere, il criterio del superamento di questa contraddizione, o di questa particolare difficoltà, può essere il riuscire a realizzare nell'ambito carcerario un tessuto di relazioni umane all'insegna della responsabilità, di una responsabilità reciproca, cioè un rapporto di correttezza e di responsabilità. È stato citato il discorso delle "Due Città": effettivamente è un'idea che ho da molti decenni; immaginare il carcere come una città nella città, una città che è separata, è fuori dalla città civile, però è comunque collegata alla città civile, ne fa parte. In questa città, che è la città carceraria, bisogna che si ripristinino le regole, cioè ci si abitui alle regole, ma regole che si realizzano attraverso un'assunzione di responsabilità, regole non tanto imposte quanto accolte, realizzate attraverso una adesione, per quanto è possibile. Questo – della costruzione di una città con regole che vengono osservate, con regole di cittadini, con una polizia che fa osservare le regole, verifica l'osservanza delle regole, però richiama continuamente ad una responsabilità delle regole – questo è il modo perché poi nel passaggio dalla città chiusa all'altra città, la città aperta, noi possiamo avere qualche risultato buono ed effettivo. Vi è naturalmente per la Polizia penitenziaria un ruolo importante anche per quanto attiene alla criminalità organizzata, ho citato già l'articolo 41-bis, ma anche per ciò che attiene ai rischi di terrorismo. Pensiamo al semplice fatto che abbiamo ormai oltre il 30 per cento dei detenuti che sono stranieri, in gran parte provenienti da un mondo nel quale talora alligna un terrorismo internazionale.

In conclusione: il diritto correzionale si distingue, e per certi versi si distanzia, dal diritto penale classico, ma al tempo stesso, realizzando la finalità della pena e per tale via producendo sicurezza, rappresenta il coronamento del diritto penale, la più vera e completa realizzazione del diritto penale. Parafrasando un motto che mi piace molto della Polizia di Stato "*Sub Lege Libertas*", direi che l'azione della struttura penitenziaria e della Polizia penitenziaria in particolare, potrebbe essere condensata nella frase "*Per Legem ad Libertatem*", frase che indica un percorso verso la libertà

attuato e realizzato attraverso la legge, cioè il riconoscimento di una regola sociale comunemente accettata che è la legge. Per questa funzione del diritto penitenziario e dell'Amministrazione penitenziaria, la società si attende molto da noi, forse si attende persino qualcosa di eccessivo, perché la nostra funzione, forse unica tra tutte le funzioni, non è quella di accertare il reato, o di rinchiudere, o di punire, o di togliere: bensì di indirizzare la trasformazione di persone. Ed in questo vi è probabilmente qualcosa di eccessivo, che sicuramente non può essere preteso da nessuno come obbligazione di risultato, e che forse trascende le stesse capacità umane. Non di meno, proprio questo rende interessante e appassionante una sfida nella quale ci impegniamo nella nostra quotidiana fatica. Sfida che, quando è coronata da successo, rappresenta una vittoria per tutta la società.

Consiglio Superiore della Magistratura

INCONTRO DI STUDIO

I DIRITTI DEI DETENUTI TRA AMMINISTRAZIONE E GIURISDIZIONE

Roma – Hotel Ergife – 20 novembre 2012

Il carcere non può essere capito fuori dal sistema delle sanzioni.

Prima del carcere – e a lungo insieme – vi sono altre sanzioni.

La pena di morte. I supplizi. Il taglione. Le pene pecuniarie. Le interdizioni. L'esilio. I lavori forzati.

Ma il sistema delle sanzioni non può essere compreso fuori da un sistema categoriale. Chiamo sistema categoriale quello che distingue. E, distinguendo, classifica e qualifica.

Categorie fondamentali a questo riguardo sono quelle di bene e male. Alle quali corrispondono, sul piano delle relazioni, quelle di lecito/illecito.

Si tratta di categorie fondamentali nel senso che si ritrovano non soltanto in ogni società umana a noi nota, ma anche nelle relazioni intersoggettive fondamentali (parentali, amicali) ed anche in molte società animali, specie evolute.

Non intendo affermare che si tratti di categorie ontologiche.

Non interessa ai fini del discorso, anche se un certo ordine sembra inscritto *in der Natur der Sachen*.

Ciò che interessa, qui, è che queste categorie sono iscritte storicamente nella profondità delle relazioni sociali, in quanto non riusciamo a concepirne una possibile consistenza a prescindere da tali categorie.

Certamente la determinazione concreta dei contenuti di tali categorie è frutto di convenzioni – ossia accordi, intese, compromessi. È sempre relativa. Ma ciò non significa arbitraria. E, in ogni caso, non appare convenzionale la capacità e necessità di creare un sistema categoriale.

Dunque, tra le categorie fondamentali, legate alla dicotomia bene/male, vi è quella di lecito/illecito. Tale categoria è coerente con quella di sanzione.

Non vi è illecito non accompagnato da una sanzione, quanto meno da un'esigenza di sanzione.

Un illecito non accompagnato da esigenza di sanzione è destinato a declinare dalla categoria dell'illecito e divenire prima neutro, poi lecito.

Pensiamo al furto tra nomadi. Questa azione è illecita ed è accompagnata da gravissime sanzioni interne al clan. Viceversa il furto verso l'esterno solitamente non è illecito, ed è anzi spesso meritorio. Non viene accompagnato da nessuna sanzione. Se invertissimo le conseguenze, invertiremmo i segni valoriali.

Non sto dicendo che la sanzione preceda l'illecito, né che l'illecito preceda la sanzione. Dico che sono termini coerenti.

Quando le altre sanzioni vengono soppiantate dal carcere, non viene meno la qualificazione lecito/illecito.

Il sistema categoriale rimane. Cambia il sistema sanzionario.

Il mutamento ha molteplici spiegazioni, quando inizia nel 1600, e si completa un secolo e mezzo dopo.

Sta di fatto che la sostituzione viene salutata come uno straordinario passo avanti in termini di civiltà.

Si riduce il ricorso alla pena di morte, spariscono i supplizi, si adopera uno strumento perfettamente calibrabile e certamente egualitario. Il carcere realizza gran parte delle esigenze che rendono Cesare Beccaria famoso nel mondo.

Il successo strepitoso del carcere si misura dopo un paio di secoli. Il carcere non soltanto è dilagato in tutto l'universo conosciuto ed in particolare in quello che si reputa più civile; non soltanto viene invocato là dove perdura la pena di morte; ma anche viene applicato in misura crescente in molti Paesi ed in moltissimi o quasi tutti i Paesi del mondo, a cominciare dal nostro, si può affermare che non passa mese senza che qualche buon legislatore non faccia approvare qualche nuova legge, considerata buona, che preveda il carcere come sanzione.

Ma il carcere nasce, come ha chiarito tra gli altri Michel Foucault, con un tarlo originario, essendo accompagnato dall'idea che

occorre trasformare l'uomo, in particolare con la disciplina, la religione, il pentimento, l'afflizione, la penitenza, il lavoro, l'istruzione, eccetera.

Questo obiettivo ulteriore, iscritto sin dalla origine nel carcere moderno, ne determina un perenne stato di crisi o almeno perenni tensioni interne.

E ciò perché, mentre la funzione contenitiva e sanzionatoria è raggiungibile attraverso strumenti dispositivi, l'obiettivo trasformativo dell'uomo non è altrettanto raggiungibile.

Non esistono strumenti dispositivi di analoga efficacia quando si tratti di produrre la trasformazione di un essere umano, con i suoi condizionamenti culturali, la sua storia individuale e, in ultima analisi, la sua porzione più o meno grande di libertà.

Forse l'obiettivo che ci si propone è eccessivamente alto, se lo si considera alla stregua di una obbligazione di risultato. Non c'è infatti profeta tanto potente e bravo da assicurarsi discepoli fedeli. A prescindere da Giuda, i Dodici hanno cominciato a litigare, secondo il bel racconto di Bulgakov, dall'indomani della morte del Maestro, così come è accaduto ben presto ai discendenti di Mao-metto. Nemmeno lo strumento più forte di plasmazione delle coscienze e di rinnovamento dell'interiorità umana più profonda – che è o è stata nei millenni la religione – è dunque mai riuscito a produrre effetti deterministici sulle persone.

Immaginiamo che cosa possono produrre le strumentazioni laiche, per loro natura più deboli e relativistiche, più opinabili e cangianti!

La pretesa di un carcere salvifico e trasformatore è dunque una pretesa che giustamente è apparsa eccessiva al nostro costituente, che pretende che le pene (tutte, non soltanto quelle carcerarie) tendano alla rieducazione del condannato, ma non pretende che le pene la ottengano, né dichiara che quando non la ottengono o non possono ottenerla debbano giudicarsi illegittime e debbano cessare.

Ma la pretesa in questione sarebbe tanto meno comprensibile se si riflette sulla circostanza che la pena carceraria è di per sé tale da porre il soggetto in una condizione innaturale, se non "contro-natura". Ora, la riabilitazione sociale ed il recupero delle relazioni interpersonali non sono agevolate dalla collocazione della persona in una condizione innaturale. Dovremmo dire, forse più realistica-

mente, che il carcere è una pena che va in contro-tendenza rispetto alla rieducazione, se per rieducazione si intenda il reinserimento sociale del condannato.

Tuttavia è certo che la Costituzione non sembra scorgere questa contraddizione.

La Costituzione non esclude la pena detentiva (per la verità non escludeva nemmeno la pena di morte), né esclude sanzioni puramente afflittive, come sono le sanzioni pecuniarie o talune sanzioni interdittive.

Dunque la pena detentiva è vista come occasione di un necessario (doveroso) tentativo riabilitativo che deve giovare del carattere afflittivo (retributivo) della sanzione ("pena"), ma che può anche risolversi compiutamente in tale carattere. In altri termini, al fondo del sistema sanzionatorio sta l'idea che la punizione può essere rieducativa e può essere rieducativa anche di per sé sola.

Idea che, d'altronde, trova una infinità di applicazioni – similari o analogiche – nei rapporti interpersonali, nei rapporti genitoriali, nelle relazioni scolastiche, educative, lavorative, eccetera.

Nel catalogo delle odierne sanzioni, venuta meno radicalmente la pena di morte, la pena detentiva è senza dubbio la più grave sotto il profilo delle valutazioni giuridiche.

Un buon uso della discrezionalità legislativa dovrebbe indurre a un impiego parsimonioso di tale sanzione, che è costosa anzitutto in termini di distruttività dell'individuo al quale viene applicata. Si tratta di una medicina – o più propriamente di un intervento chirurgico, perché asporta un pezzo di vita, ossia quel fundamentalissimo organo vitale che è il tempo dell'esistenza: unica moneta irreversibile ed insostituibile che esista per ognuno di noi – da usare con cautela e con parsimonia.

Tuttavia occorre riconoscere che il successo del carcere è legato al fatto che in un gran numero di casi è difficile trovare sanzioni diverse. Si pensi ad esempio alle sanzioni interdittive. Anzi tutto nei confronti di non pochi non c'è proprio nulla che si possa interdire.

In secondo luogo, se l'interdizione è quella del lavoro o di mezzi che lo consentono, il risultato sarà che quella persona deve essere mantenuta da altri.

Quanto alle sanzioni pecuniarie, per chi è danaroso possono rappresentare un buon metodo per consentirsi ciò che ad altri non

è concesso, mentre per chi è privo di risorse possono rappresentare semplicemente una non-sanzione.

Per ciò che attiene al lavoro, abbiamo regole che vietano il lavoro forzato, sicché si ritiene che il lavoro in luogo di un'altra sanzione sia ammissibile solo con il consenso dell'interessato.

Quanto alla depenalizzazione, essa non può essere spinta oltre certi limiti, senza determinare una diffusione di violenza nella società.

Più promettenti sono le alternative come la detenzione domiciliare. A ben guardare, però, si tratta di forme di detenzione in cui i contenuti rieducativi finiscono per scomparire – o, più esattamente, rimangono i soli contenuti rieducativi legati alla afflizione.

Il sovraccarico del sistema carcerario non è affatto soltanto un fenomeno italiano. Altri sistemi hanno un maggior numero di posti-carcere in rapporto alla popolazione e ciò nonostante soffrono anch'essi di sovraffollamento.

Questo dipende dalla estensione dei fenomeni criminali e, al tempo stesso, da una maggiore intolleranza verso tali fenomeni.

È evidente che la prima variabile delle presenze carcerarie è data dal tasso di criminalità (e dal tasso di efficienza della repressione di polizia e giudiziaria).

Soltanto dopo intervengono le altre variabili (durata della pena, sanzioni alternative, etc.).

Il sistema italiano soffre in maggiore misura di mali che sono comuni alla pena carceraria in sé.

Per rimediare a tali mali occorre ovviamente risalire alla prima variabile. Ossia bonificare la società da comportamenti che esigono una risposta sanzionatoria così grave e distruttiva com'è il carcere.

Se, ad esempio, non avessimo la criminalità organizzata non avremmo soltanto qualche migliaio di detenuti in meno, ma avremmo anzitutto un sistema penitenziario che potrebbe essere molto più aperto di quanto non sia oggi. Se avessimo la criminalità ordinaria che ha la Norvegia, potremmo trattare l'autore di un'orrenda strage, come è stato Breivik, dandogli 21 anni di carcere.

Tutti questi non sono obiettivi folli. Folle è non porre questi obiettivi. Sbagliato è pensare di risolvere i problemi del carcere

senza andare alla radice del fenomeno. È come se noi continuassimo a pretendere di risolvere i problemi della carie con i dentisti e le otturazioni, anziché con la prevenzione della diffusione della carie. O come se volessimo combattere la scrofola con il tocco del re.

È nella logica della sanzione penale, che è quella che dovrebbe presidiare i valori supremi e in qualche modo “sacri” di una società, che i trasgressori siano gli ultimi della società.

Chi porremo altrimenti al loro posto?

I malati, i vecchi, i disoccupati involontari, i poveri?

Ed inoltre è a mio parere infondato ritenere che costoro conservino la dignità sociale intatta. Al contrario, tale dignità, proprio perché sociale, è stata lesa dal delitto in misura più o meno forte, pur senza essere del tutto eliminata e pur potendo essere riacquisita.

Ma anche se queste persone hanno conquistato la posizione di “ultimi” della società e hanno compromesso la propria dignità sociale, essi non soltanto continuano ad essere soggetti di diritto, ma anche conservano una serie di posizioni soggettive attive meritevoli di tutela.

È nota l'affermazione della Corte costituzionale, ormai consolidata, secondo cui non vi è *capitis deminutio* generale nei confronti del condannato detenuto, ma, anzi, tutti i diritti non incompatibili con la necessità della esecuzione della pena detentiva – e dunque quelli il cui esercizio non contrasta con le esigenze di ordine e sicurezza – vanno riconosciuti al detenuto.

E, in quanto diritti, devono trovare possibilità di tutela giurisdizionale, assicurata non soltanto dagli organi giudiziari per così dire comuni, ma anche da quel settore specializzato della Magistratura ordinaria, costituito dalla Magistratura di sorveglianza.

Dopo alcune fondamentali sentenze della Corte costituzionale, a cominciare da quella n. 26/1999, che delinea con chiarezza i principi sopra enunciati, additando altresì la via della tutela giurisdizionale dei diritti del detenuto, sono seguite non poche decisioni, sia della Suprema Corte, sia dei giudici di merito che si sono poste nel solco tracciato dal Giudice delle leggi ed hanno contribuito al completamento della tutela giurisdizionale dei diritti del detenuto.

Va detto, al riguardo, che lo sviluppo di tale tutela non può dirsi ancora concluso per tre ordini di motivi: anzitutto lo strumento procedimentale individuato su base giurisprudenziale, è uno stru-

mento che sacrifica alquanto la dialettica processuale, così consentendo decisioni non adeguatamente sorrette da un effettivo contraddittorio, nonché non adeguatamente suscettibili di impugnazione; in secondo luogo, la decisione, anche per la ragione indicata, trova spesso difficoltà, se non resistenze alla esecuzione, e comunque manca di una strumentazione idonea sul piano della esecuzione coattiva: in terzo luogo, la distinzione tra diritti tutelabili per via giurisdizionale e poteri discrezionali ed organizzativi della P.A., come tali da proteggere rispetto alla possibile invasività da parte del potere giurisdizionale, non sembra adeguatamente ricostruita.

Si sono avute, in conseguenza di ciò, e si hanno ancora, decisioni giurisdizionali che ritengo discutibili in quanto sembrano eccedere i poteri propri della giurisdizione ed invadere il campo proprio dell'attività amministrativa.

Ciò ha provocato resistenze, che sembrano giustificate dal fatto che la decisione, pur formalmente riferita a un solo caso, è tale da determinare effetti generali, con conseguenze talora molto complesse e pesanti anche in termini economici o di possibili disparità di trattamento.

Il caso dal quale ha tratto spunto la citata decisione della Corte costituzionale n. 26/1999 è stato quello della mancata consegna di riviste in libera vendita a un detenuto che le aveva acquistate. In tal caso è palese il buon fondamento dell'intervento giurisdizionale.

Si trattava di un duplice diritto violato: quello di ottenere un oggetto acquistato legittimamente e quello di accedere all'informazione.

Se la rivista fosse stata pornografica (questo il motivo della mancata consegna), si doveva agire con il sequestro penale, se ed in quanto ne sussistessero gli estremi.

In un altro caso il giudice è intervenuto a sanzionare gli effetti della permanenza di un detenuto in una cella eccessivamente ristretta, rispetto alle presenze. In tal caso, a prescindere dalla questione della sussistenza di un diritto violato (violazione che a mio parere può essere riconosciuta) il giudice decise per un ristoro risarcitorio. Ciò che a mio parere non rientra nella competenza del Magistrato di sorveglianza.

In un altro caso l'Amministrazione intervenne a ridurre la possibilità di ricezione di programmi televisivi nei confronti di detenuti in regime ex art. 41-bis, temendo che attraverso taluni

canali potessero veicolare messaggi criptici. Il giudice intervenne annullando parzialmente il provvedimento, ciò che a mio parere non poteva fare, non essendoci nessun diritto del detenuto a disporre della televisione.

In un altro caso si è intervenuti sul reclamo di un detenuto che contestava la disposizione di un Direttore che vietava di recarsi a colloquio in tenuta da spiaggia. In questo caso mi sembra che si verta in quella materia di buon andamento dell'istituto che non può essere sottratta a chi ha il potere-dovere di organizzarlo. Analogamente deve dirsi per la regolamentazione dei rumori, delle immagini appese alle pareti delle celle e per altri analoghi interventi più o meno minuti.

Migliore è la regolamentazione per ciò che attiene alle controversie in materia di lavoro, di disciplina e di regimi speciali.

Il punto critico è dunque rappresentato dai reclami cd. "generici" che possono investire qualunque aspetto della vita del detenuto e, dunque, qualunque profilo dell'azione amministrativa.

Scuola di perfezionamento per le Forze di Polizia
CONFERENZA
**IL CARCERE NEL 2014:
VERSO IL SUPERAMENTO DELL'EMERGENZA**

Roma – 10 aprile 2013

I – Il limite della pena.

Richiamando la conversazione dello scorso anno, che la cortesia del generale Giuliani ha voluto pubblicare negli atti della Scuola, vorrei ricordare che l'incontro di allora fu dedicato a chiarire, in uno con la specificità della normativa penitenziaria, le sue correlazioni e divaricazioni rispetto al diritto penale sostanziale e processuale. Il distacco tra il ramo, raffigurato dal settore penitenziario, e il tronco, che è il diritto penale, si spiega pensando alla modificazione che interviene nel passaggio dalla minaccia della pena alla esecuzione della pena (in specie detentiva): tale modificazione, di prospettiva e di atteggiamento, rammenta l'invito virgiliano al "*parcere subiectis*". L'ordinamento vede nel condannato il destinatario di un tentativo di recupero che interessa lui, ma altrettanto la società. Subentra una convergenza di interessi dove in precedenza il reo era il soggetto da scoprire e colpire.

Nel proseguire quella riflessione aggiungo ora che tale mutamento di prospettiva e di atteggiamento ci dà la chiave di lettura della specificità del diritto penitenziario, ma non deve far dimenticare l'innesto sul fondamento penale. E il punto di innesto che collega il ramo al tronco sta nella ragione che giustifica la sanzione.

La sanzione è giustificata da un rimprovero che si rivolge a chi ha violato una delle regole che la società considera importanti. Quali che siano le ragioni di indulgenza e comprensione, non si può nascondere che è il rimprovero ciò che giustifica la sanzione. Trascurare questo dato, occultarlo o confonderlo non è utile alla società né al colpevole.

La punizione non è altro che il modo attraverso il quale il rimprovero si materializza nel gruppo. Potremmo dire "la forma" del

rimprovero sociale¹. E la condanna non significa niente altro che questo: si infligge una punizione perché si è meritato un rimprovero.

Se è così, vediamo che la condanna porta un altro effetto. Essa colloca il condannato nell'ultimo posto della società. Perché "ultimo"? Perché non si vede chi altri sia lecito collocarvi: forse i disoccupati o gli anziani, i malati o i poveri, gli emigrati o i rifugiati? Se esiste un "ultimo" in termini giuridici e sociali questi non può essere altri che il condannato².

L'espressione "ultimo" riferita ai condannati è dunque al tempo stesso appropriata e pregnante. Ci induce a riflettere sull'argomento di oggi. Perché a questi "ultimi" sono destinate le prescrizioni della Costituzione e degli atti sovranazionali che impongono un limite tanto alla scelta delle sanzioni quanto alla modalità di attuarle³.

Tale protezione, proprio perché si riferisce a chi è "ultimo" nella valutazione giuridica e sociale, non è o non è soltanto frutto di un calcolo di convenienza o di rapporti di forza. Essa è collegata a scelte di libertà e per questa ragione è appropriato considerarla un segnale del livello di civiltà di un popolo.

II – Sovraffollamento e contraddizione della pena.

Il limite che protegge "l'ultimo" non è però soltanto questione di civiltà⁴. Vi è un significato giuridico. Le norme garantiscono all'ultimo un trattamento minimo inderogabile.

¹ Punizione significa essere privato di qualche cosa di positivo e/o essere destinatario di qualche cosa di negativo. Ad esempio della libertà, di cui viene privato chi sconta una pena detentiva.

² In senso non tanto fattuale, quanto normativo e deontico.

³ Limiti corrispondenti al divieto della tortura e delle pene inusitate o crudeli, che ha portato da due secoli a bandire i supplizi e le pene corporali; e il limite più ampio che vieta le pene in contrasto con il senso di umanità.

⁴ Significato che spiega l'intensità con la quale il tema è stato presente al Capo dello Stato e a rappresentanti della società civile e politica, nonché l'attenzione dei Pontefici, da Giovanni XXIII a Francesco. I Papi, da Giovanni XXIII, a Paolo VI, a Giovanni Paolo II, a Benedetto XVI, hanno destinato ai carcerati momenti importanti della loro missione e non di rado il primo di tali momenti. Papa Francesco nel discorso di insediamento del 19 marzo 2013 ha ricordato i carcerati e ha ripetutamente evocato la "custodia", termine storicamente connesso alla specificità del lavoro nel carcere. Va ricordato che lo stesso Pontefice ha celebrato in un carcere uno dei riti della Settimana Santa, il giovedì 28 marzo 2013.

Il “senso di umanità”, di cui parla l’art. 27 Cost., rinvia all’art. 3 CEDU che vieta la tortura e i trattamenti inumani o degradanti. Eseguire una pena inumana comporta perciò una contraddizione sia rispetto alla legge fondamentale sia rispetto alla Convenzione europea, che è una super-legge ponendosi come “norma interposta” tra la Costituzione e le leggi ordinarie.

La CEDU, recepita sin dal 1955 nell’ordinamento interno con la legge di ratifica, oggi è parte integrante del sistema (pre)costituzionale dell’Unione ed è presidiata da un organo giudiziario per assicurarne l’effettiva osservanza da parte degli Stati.

Quest’organo ha rappresentato una profonda innovazione rispetto al diritto internazionale che era diritto delle Potenze. Chi entra nella sala circolare di Strasburgo rileva, dinanzi ai giudici, il banco dello Stato a fianco del banco del privato ricorrente, entrambi collocati allo stesso livello.

La Corte è tenuta a sanzionare le violazioni dell’art. 3. Ciò, nei confronti del nostro Paese, che è immune in modo pressoché totale da pronunce negative per fatti integranti la tortura o per attività di volontaria violenza nei confronti dei detenuti, significa riconoscimento di trattamenti inumani o degradanti quando l’affollamento (sovrappopolazione, nella terminologia della Corte) conduce oltre un limite determinato in 3 metri quadri per detenuto singolo (sentenze *Sulejmanovic* del 16 luglio 2009, definitiva il 6 novembre 2009, e *Torreggiani* dell’8 gennaio 2013). Dobbiamo considerare tale misura un limite che non può essere violato nemmeno se la vita organizzata nel carcere consentisse spazi maggiori per una parte consistente del tempo.

Come risulta dalle statistiche SPACE (sistema di rilevazione statistica penitenziaria del Consiglio d’Europa), l’Italia non si trova sopra la media dei Paesi europei quanto a “tasso di carcerazione”, espressione che indica il rapporto tra numero di detenuti e numero di abitanti.

L’Italia si trova un po’ sotto la media europea, con il numero indice di 110,5 detenuti ogni 100 mila abitanti⁵. Non pochi Paesi sotto questo profilo appaiono invidiabili, ma altri stanno peggio

⁵ Il riferimento è alla Tabella 1.4 di SPACE 2010, ultima versione disponibile. Secondo la prima parte della tabella, riferita a un dato non “depurato” in senso statistico (*non-adjusted*), il numero indice dell’Italia è pari a 113,3. Ma anche in tal caso sotto la media europea.

TABLE 1.4: SITUATION OF PENAL INSTITUTIONS ON 1ST SEPTEMBER 2010 BY DECREASING PRISON POPULATION RATES (NON-ADJUSTED AND ADJUSTED FIGURES)

Reference: Council of Europe, SPACE I 2010.1.4

	Country	Total number of prisoners non-adjusted	Prison population rate non-adjusted ↓		Country	Total number of prisoners adjusted	Prison population rate – adjusted ↓	Diff. (%) between total numbers
1.	Russian Fed.	838 500	590.8	1.	Georgia	23 478	529.2	0.9
2.	Georgia	23 684	533.9	2.	Ukraine	150 697	329.2	1.0
3.	Azerbaijan	36 891	410.0	3.	Latvia	6 686	297.4	1.4
4.	Ukraine	152 169	332.4	4.	Lithuania	8 676	260.6	2.4
5.	Latvia	6 778	301.5	5.	Estonia	3 026	225.8	12.8
6.	Lithuania	8 887	267.0	6.	Azerbaijan	18 960	210.7	48.6
7.	Estonia	3 470	258.9	7.	Poland	80 305	210.4	0.5
8.	Montenegro	1 438	233.3	8.	Czech Rep.	21 737	206.9	1.0
9.	Poland	80 728	211.5	9.	Slovak Rep.	9 791	180.5	2.8
10.	Czech Rep.	21 955	209.0	10.	Moldova	6 356	178.4	0.9
11.	Slovak Rep.	10 068	185.6	11.	Spain (State Adm.)	62 105	157.2	4.6
12.	Moldova	6 415	180.0	12.	Serbia	11 197	153.2	7.0
13.	Turkey	120 391	165.9	13.	Hungary	15 302	152.8	0.0
14.	Spain (State Adm.)	65 098	164.8	14.	Turkey	110 479	152.3	8.2
15.	Hungary	16 459	164.4	15.	Armenia	4 882	150.2	0.7
16.	UK: Engl. & Wales	85 002	153.9	16.	UK: Engl. & Wales	82 383	149.1	3.1
17.	Serbia	11 197	153.2	17.	Albania	4 631	144.5	2.5
18.	Armenia	4 918	151.3	18.	Spain (Catalonia)	10 671	142.0	0.8
19.	UK: Scotland	7 890	151.1	19.	UK: Scotland	7 105	136.1	9.9
20.	Albania	4 750	148.2	20.	Romania	27 702	129.1	1.7
21.	Spain (Catalonia)	10 761	143.2	21.	Luxembourg	646	128.7	6.4
22.	Malta	583	140.7	22.	Bulgaria	9 306	123.0	0.8
23.	Luxembourg	690	137.4	23.	the FYRO Macedonia	2 451	119.4	2.6
24.	Romania	28 191	131.4	24.	Croatia	5 054	114.2	2.1
25.	Bulgaria	9 379	124.0	25.	Italy	66 663	110.5	2.5
26.	the FYRO Macedonia	2 516	122.6	26.	Portugal	11 194	105.2	3.6
27.	Croatia	5 165	116.7	27.	Greece	11 037	97.6	7.5
28.	Italy	68 345	113.3	28.	Austria	8 165	97.5	5.0
29.	Cyprus	900	112.1	29.	France	61 142	94.5	8.6
30.	Portugal	11 613	109.2	30.	Ireland	4 223	94.5	3.0
31.	Greece	11 934	105.6	31.	Belgium	10 130	93.5	11.0
32.	Belgium	11 382	105.0	32.	Germany	63 956	78.2	10.7
33.	France	66 925	103.5	33.	Cyprus	610	76.0	32.2
34.	Austria	8 597	102.6	34.	Norway	3 636	74.8	0.0
35.	Ireland	4 352	97.4	35.	Switzerland	5 742	73.7	7.1
36.	Germany	71 634	87.6	36.	BH: Rep. Srpska	1 028	71.7	1.7
37.	UK: North. Ireland	1 475	82.0	37.	Denmark	3 944	71.3	0.0
38.	Switzerland	6 181	79.4	38.	UK: North. Ireland	1 269	70.5	14.0
39.	Norway	3 636	74.8	39.	Sweden	6 546	70.1	5.4
40.	Sweden	6 922	74.1	40.	Netherlands	11 444	69.0	2.5
41.	BH: Rep. Srpska	1 046	73.0	41.	Slovenia	1 324	64.7	2.0
42.	Denmark	3 944	71.3	42.	BH: BiH (total)	2 733	63.6	2.5
43.	Netherlands	11 737	70.8	43.	Finland	3 205	59.9	3.3
44.	Slovenia	1 351	66.0	44.	BH: Fed. BiH	1 685	58.8	2.9
45.	BH: BiH (total)	2 802	65.2	45.	Iceland	165	51.9	0.0
46.	Finland	3 316	62.0	46.	Andorra	35	41.6	2.8
47.	BH: Fed. BiH	1 736	60.6	47.	Liechtenstein	14	39.0	0.0
48.	Iceland	165	51.9	48.	Monaco	12	33.9	0.0
49.	Andorra	36	42.8	49.	San Marino	0	0.0	
50.	Liechtenstein	14	39.0	50.	BH: BiH (st. level)	20		
51.	Monaco	12	33.9	51.	Malta			
52.	San Marino	0	0.0	52.	Montenegro			
53.	BH: BiH (st. level)	20		53.	Russian Fed.			
	Mean		149.3		Mean		129.4	5.1
	Median		119.6		Median		110.5	2.5
	Minimum		0.0		Minimum		0.0	0.0
	Maximum		590.8		Maximum		529.2	48.6

di noi e tra questi l'Inghilterra, la Scozia, la Spagna, la Turchia e quasi tutti i Paesi dell'Europa orientale. D'altronde l'ampiezza dei fenomeni criminali in Italia è tale da non poter essere comparata con Paesi quali Finlandia (62), Danimarca (71,3) o Svezia (74,1), dove il tasso di carcerazione è alquanto più basso di 100 detenuti per 100 mila abitanti.

Ciò che ci vede gravemente deficitarî è la dotazione di strutture carcerarie. A fronte di un aumento della popolazione carceraria, che peraltro ha riguardato anche altri Paesi e talora in misura più impetuosa (tra questi Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Norvegia, Spagna, Irlanda del Nord e Inghilterra: cfr. ancora SPACE I, 2010, Tabella 1.5), il nostro "parco carceri" non si è sviluppato adeguatamente tanto che lo "spazio regolamentare" disponibile è considerato idoneo a contenere circa 47 mila detenuti. Secondo SPACE⁶ l'Italia, con il rapporto di 153,2 detenuti ogni 100 posti, si colloca al peggior rango tra i Paesi europei salvo la Serbia, e dal 2008 ha il triste primato, insieme a soltanto altri 5 Paesi, di superare il limite di allarme statistico rappresentato da 130 presenze ogni 100 posti.

La definizione di "spazio regolamentare" si basa su un decreto del Ministero della Sanità⁷ relativo alla dimensione delle civili abitazioni, stabilita in 9 metri quadri per la stanza da letto destinata a una sola persona e in 14 per la stanza doppia. Considerata la nostra struttura familiare il decreto non offre indicazioni ulteriori, ma essendo la differenza tra stanza per uno e stanza per due di 5 metri quadri, si ritiene che, fermi i 9 metri iniziali, ogni posto in più nelle celle multiple debba comportare l'incremento di 5 metri quadri.

Si può dubitare della adeguatezza di tale criterio quando si debba stabilire la dimensione di una cella. In ogni caso si tratta di un criterio non vessatorio, considerando che una cella costruita per 4 detenuti ha la dimensione di 24 mq, e dunque il doppio del minimo fissato dalla Corte EDU nelle sentenze citate, mentre celle costruite per un numero inferiore (come è la maggioranza delle celle dei nuovi istituti) hanno un rapporto ancora più favorevole.

Le situazioni di affollamento spingono a restringere lo spazio regolamentare per far fronte alla pressione detentiva. In tal modo

⁶ SPACE I, 2010, figura 1.B.

⁷ Decreto ministeriale Sanità 5 luglio 1975, art. 2.

TABLE 1.5: EVOLUTION OF PRISON POPULATIONS BETWEEN 2001 AND 2010

- (a) Total number of prisoners (including pre-trial detainees) on 1st September of each year (source SPACE I)*;
 (b) Prison population rate per 100,000 inhabitants on 1st September of each year (source: SPACE I)*;
 (c) Change 2000-2009 = Evolution (in percentage) of prison population rates between **2001** and **2010**;
 (d) Change 2008-2009 = Evolution (in percentage) of prison population rates between **2009** and **2010**.

*N.B. – For some countries, the reference date may vary across years (see SPACE I 2001 to 2009 for details). National population figures have been updated for all years (see Notes)

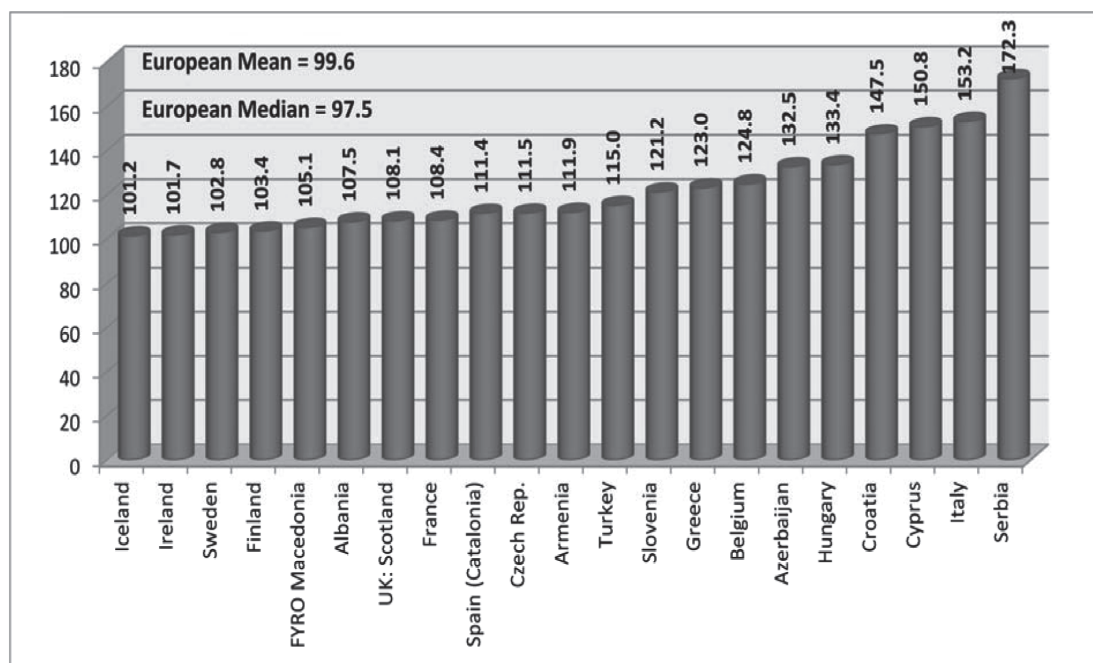
Reference: Council of Europe, *SPACE I 2010.1.5*

Country	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		(c)	(d)
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)		
Albania	1 635	53.4	1 785	57.9	...	...	...	...	3 425	109.3	3 884	123.3	...	...	5 041	159.0	4 482	140.7	4 750	148.2	177.7	5.3
Andorra	48	72.9	55	82.9	61	90.8	...	...	...	...	30	38.2	...	...	60	72.2	68	80.5	36	42.8	-41.3	-46.8
Armenia	4 213	131.0	5 624	175.0	3 429	106.8	2 727	84.9	2 822	87.8	5 682	176.5	3 462	107.4	3 825	118.4	3 989	123.2	4 918	151.3	15.5	22.9
Austria	6 915	86.2	7 511	93.1	7 816	96.5	...	...	8 767	106.9	8 780	106.4	8 887	107.3	7 899	95.0	8 423	100.8	8 597	102.6	19.1	1.8
Azerbaijan	...	...	18 321	225.0	16 345	199.3	18 259	220.9	16 969	203.3	17 809	211.1	...	...	20 986	243.2	20 470	230.1	36 891	410.0	...	78.2
Belgium	8 764	85.4	9 253	89.8	8 688	83.9	...	...	9 371	89.7	9 971	94.9	9 879	93.3	10 234	95.9	10 901	101.4	11 382	105.0	23.0	3.6
BH: Fed. BH	...	...	1 293	45.7	1 265	44.6	1 247	43.8	1 344	47.2	...	...	1 557	54.7	...	...	1 619	56.8	1 736	60.6	...	6.8
BH: R. Srpska	...	...	816	58.3	892	63.7	977	69.8	1 029	72.9	952	65.9	928	64.5	924	64.3	961	67.0	1 046	73.0	...	9.0
Bulgaria	9 283	113.9	9 607	121.7	10 056	128.2	10 935	140.2	12 240	157.7	12 218	158.3	11 032	143.7	10 723	140.3	10 028	131.8	9 379	124.0	8.9	-5.9
Croatia	2 623	59.1	2 584	58.1	2 594	58.4	2 846	64.1	3 485	78.4	3 833	86.3	4 127	92.9	4 734	106.7	4 891	110.3	5 165	116.7	97.5	5.8
Cyprus	369	52.9	345	48.9	355	49.6	546	74.8	529	70.6	599	78.2	834	107.1	831	105.3	883	110.8	900	112.1	111.8	1.1
Czech Rep.	21 206	206.6	16 861	165.2	17 053	167.1	...	...	19 052	186.4	18 912	184.5	18 901	183.7	20 502	197.5	22 021	210.4	21 955	209.0	1.2	-0.7
Denmark	3 150	58.9	3 439	64.1	3 577	66.4	3 762	69.7	4 132	76.4	3 759	69.3	3 624	66.5	3 451	63.0	3 721	67.5	3 944	71.3	21.0	5.5
Estonia	4 789	350.3	4 640	340.9	4 797	353.7	4 565	337.9	4 410	327.3	4 310	320.5	3 456	257.4	3 656	272.6	3 555	265.2	3 470	258.9	-26.1	-2.4
Finland	3 040	58.7	3 466	66.7	3 437	66.0	3 446	66.0	3 823	73.0	3 714	70.7	3 624	68.7	3 531	66.6	3 589	67.4	3 316	62.0	5.6	-8.0
France	47 005	77.1	53 463	87.0	57 440	92.8	56 271	90.3	57 582	91.7	57 876	91.5	63 500	99.8	66 712	104.2	66 307	103.0	66 925	103.4	34.2	0.4
Georgia	...	...	7 343	168.0	6 406	147.2	...	...	8 668	200.6	13 419	304.9	18 384	418.3	19 507	445.2	19 825	452.1	23 684	533.9	...	18.1
Germany	78 707	95.7	78 506	95.2	79 567	96.4	79 676	96.5	78 992	95.7	79 146	96.0	77 868	94.6	74 706	90.9	73 263	89.3	71 634	87.6	-8.5	-2.0
Greece	8 343	76.3	8 284	75.5	8 555	77.7	...	...	9 589	86.5	10 113	90.9	10 700	95.8	11 798	105.2	11 080	98.4	11 934	105.6	38.3	7.3
Hungary	17 119	167.8	18 054	177.4	17 012	167.7	16 410	162.2	16 394	162.4	15 591	154.7	14 892	147.9	15 079	150.1	15 724	156.8	16 459	164.4	-2.1	4.8
Iceland	110	38.8	107	37.3	112	38.8	115	39.6	119	40.5	119	39.7	115	37.4	140	44.4	118	36.9	165	51.9	33.8	40.6
Ireland	3 025	78.9	3 028	77.6	2 986	75.3	...	...	...	...	3 135	74.5	3 305	76.6	3 523	80.0	3 919	88.1	4 352	97.4	23.4	10.6
Italy	55 136	96.8	56 700	98.6	57 238	99.9	56 090	96.9	59 649	102.0	38 309	65.2	45 612	77.1	55 831	93.6	63 981	106.6	68 345	113.3	17.0	6.3
Latvia	8 517	360.2	8 517	363.1	8 135	348.9	7 731	333.3	7 228	313.4	6 531	284.6	6 452	282.8	6 544	288.2	6 999	309.5	6 778	301.5	-16.3	-2.6
Liechtenstein	...	...	17	50.7	18	53.2	7	20.4	10	28.9	10	28.6	6	17.1	10	28.3	7	19.7	14	39.0	...	98.3

Country	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		(c)	(d)
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)		
Lithuania	10 750	308.3	11 345	326.4	9 958	287.6	7 827	227.1	7 993	233.4	8 078	237.4	7 842	231.7	7 744	230.0	8 295	247.6	8 887	267.0	-13.4	7.8
Luxembourg	657	149.7	380	85.6	498	111.1	548	120.5	693	150.3	755	161.0	744	156.2	673	139.1	679	137.6	690	137.4	-8.2	-0.1
Malta	257	65.7	283	71.7	278	70.0	...	...	298	74.0	343	84.7	...	...	577	140.6	494	119.4	583	140.7	114.3	17.8
Moldova	10 679	293.8	10 532	290.3	10 729	296.5	10 383	287.8	8 990	249.7	8 817	245.6	8 130	227.0	7 252	203.0	6 769	189.7	6 415	180.0	-38.7	-5.1
Monaco	...	...	...	...	...	...	...	...	34	102.8	37	113.5	36	110.2	34	96.2	23	64.5	12	33.4	...	-48.2
Montenegro	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	986	156.5	1 438	233.3	...	49.1
Netherlands	15 246	95.4	16 239	100.8	18 242	112.7	20 075	123.5	21 826	133.9	20 463	125.3	18 746	114.6	17 113	104.3	11 629	70.5	11 737	70.8	(-25.7)	0.4
Norway	2 666	59.2	2 662	58.8	2 914	64.0	2 975	65.0	3 097	67.2	3 164	68.2	3 280	70.1	3 278	69.2	3 385	68.4	3 636	74.8	26.4	9.3
Poland	80 004	209.1	80 610	210.8	80 692	211.1	79 344	207.8	82 656	216.5	88 647	232.3	90 199	236.6	83 152	218.2	84 003	220.3	80 728	211.5	1.1	-4.0
Portugal	13 500	131.6	13 730	132.9	14 232	136.7	...	...	12 889	122.4	12 636	119.6	11 587	109.3	10 807	101.8	11 099	104.4	11 613	109.2	-17.1	4.5
Romania	50 370	224.6	51 476	235.8	45 337	208.2	40 085	184.6	37 929	175.1	35 910	166.2	31 290	145.1	27 262	126.6	27 028	125.7	28 191	131.4	-41.5	4.5
Russian Fed.	971 496	664.0	919 330	631.2	860 640	592.9	...	...	823 672	574.1	871 609	610.6	871 609	612.9	887 723	625.1	880 671	620.6	838 500	590.8	-11.0	-4.8
San Marino	...	...	1	...	0	...	0	0.0	1	3.4	1	3.3	1	3.3	2	6.2	2	6.4	0	0.0	...	...
Serbia	...	...	...	...	...	...	...	...	7 775	104.3	8 553	115.2	8 978	121.4	9 510	129.1	10 262	139.9	11 197	153.2	...	9.5
Slovak Rep.	7 509	139.6	7 849	145.9	8 829	164.1	9 504	176.7	9 289	172.5	8 657	160.6	8 235	152.7	8 313	153.9	9 170	169.4	10 068	185.6	32.9	9.5
Slovenia	1 155	58.0	1 120	56.2	1 099	55.1	1 126	56.4	1 132	56.7	1 301	64.9	1 336	66.5	1 318	65.6	1 365	67.2	1 351	66.0	13.7	-1.7
Spain (total)	46 962	116.0	50 994	124.5	55 244	132.6	59 224	137.1	61 269	138.9	64 120	143.4	66 467	147.0	71 778	155.5	78 342	167.6	75 859	161.3	39.1	-3.7
Spain (State Adm.)	...	...	...	...	...	...	51 302	141.0	...	...	...	...	57 072	150.2	61 939	159.7	67 986	173.1	65 098	164.8	...	-4.8
Spain (Catalonia)	...	...	...	...	...	...	7 922	116.3	...	...	...	...	9 395	130.3	9 839	133.6	10 356	138.5	10 761	143.2	...	3.4
Sweden	6 089	68.5	6 506	73.0	6 755	75.6	7 332	81.7	7 054	78.3	7 175	79.3	6 770	74.3	6 853	74.6	7 147	77.2	6 922	74.1	8.1	-4.0
Switzerland	5 160	71.6	4 987	68.7	5 266	72.0	6 021	81.8	6 111	82.4	5 888	78.9	5 715	76.1	5 780	76.1	6 084	79.0	6 181	79.4	10.8	0.5
FIRO	1 413	69.6	1 248	61.2	1 598	79.0	1 747	86.1	2 132	104.8	2 038	100.0	2 050	100.4	2 235	109.3	2 461	120.1	2 516	122.6	76.2	2.0
Macedonia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Turkey	61 336	90.3	60 091	87.3	64 051	91.8	71 148	100.6	54 296	75.8	67 795	93.5	85 865	123.2	99 416	140.8	115 540	161.6	120 391	165.9	83.7	2.7
Ukraine	198 885	408.7	198 946	412.4	198 386	414.8	193 489	407.8	179 519	381.1	165 408	353.8	154 055	331.5	148 339	321.1	146 394	318.5	152 169	332.4	-18.7	4.4
UK: England and Wales	67 056	128.1	71 324	135.7	72 992	138.3	74 488	140.4	76 190	142.6	77 982	145.1	79 734	147.4	83 194	152.8	83 454	152.3	85 002	153.9	20.2	1.1
UK: Northern Ireland	877	51.9	1 076	63.4	1 185	69.6	1 295	75.7	1 337	77.5	1 502	86.2	1 445	82.1	1 523	85.8	1 456	81.4	1 475	82.0	57.9	0.7
UK: Scotland	...	...	6 513	128.8	6 642	131.3	6 885	135.6	6 795	133.4	7 192	140.6	7 453	144.9	8 088	156.5	8 113	156.2	7 890	151.1	...	-3.3

Source: SPACE I 2001 to SPACE I 2009

FIGURE 1.B: COUNTRIES WITH PRISON POPULATION OVERCROWDING (MORE THAN 100 PRISONERS PER 100 PLACES)



ci si allontana progressivamente dalla “regolarità”. Si parla di **“capienza tollerabile”** quando si rimane all’interno della forbice tra la capienza regolamentare e il limite estremo.

III – Che fare.

Il rispetto della dignità della persona, e dunque del detenuto, è un dovere etico e normativo. Le condanne sono un motivo in più di agire. E le condanne sono ricorrenti. Ho ricordato le sentenze della Corte EDU. Anche i giudici interni si sono più volte pronunciati. Un’ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Lecce⁸ ha attribuito una somma a titolo di risarcimento a un detenuto che

⁸ Ordinanza Magistrato di sorveglianza di Lecce 9 giugno 2011, reclamo Sli-manì Abdelaziz.

per un certo periodo era stato rinchiuso con altri in una cella di dimensioni tali da violare il limite della umanità del trattamento. L'ordinanza dottamente argomentata a mio parere peccava sul piano della competenza funzionale che, quanto al risarcimento, non spetta al Magistrato di sorveglianza, e in effetti di recente la Corte di cassazione⁹ ha deciso, in un caso analogo, escludendo la competenza del Magistrato di sorveglianza in materia di pretese risarcitorie. Ancora recentemente vi è stata una sentenza di un Giudice di pace¹⁰ che ha condannato lo Stato al pagamento di una somma (mille euro) determinata in via equitativa a favore di un detenuto che lamentava la violazione del limite minimo di spazio.

Dobbiamo essere consapevoli che per riportare il sistema a legalità in tempi ragionevoli occorre agire simultaneamente su varie direttrici. Ovviamente occorre l'aumento dei posti e la stabilizzazione, ed ancor meglio il decremento, della popolazione carceraria.

Questo secondo risultato è sotto gli occhi. Da tre anni la popolazione si è stabilizzata, ed anzi è consolidato un risultato di regresso: siamo passati dai 69.155 detenuti del novembre 2010 ai 65.701 del dicembre 2012 (ieri erano precisamente 65.880), con una diminuzione di oltre 3.000 presenze medie.

Le ragioni di tale regresso sono molteplici e non è qui il caso di analizzarle. Basti ricordare le leggi che hanno prima previsto e poi ampliato la misura della detenzione domiciliare ed abbattuto decisamente il fenomeno cd. "porte girevoli".

Quanto all'altro movimento, si è accelerato il processo di realizzazione del "Piano carceri", che prevede l'edificazione di nuovi padiglioni o nuove carceri per complessivi 11.573 posti. Tale Piano, finanziato da anni, è rimasto lungamente quasi inerte.

Nello scorso anno, grazie all'intensa attività del DAP e del Commissario straordinario, sono stati aggiudicati o appaltati lavori per complessivi 5.000 posti, consegnati 650 posti, messi in funzione due istituti nuovi (Tempio Pausania e Oristano per complessivi 650 posti) e consegnati, ma non ancora funzionanti, tre istituti nuovi (Arghillà a Reggio Calabria, Uta presso Cagliari, Bancali presso Sassari) per complessivi 1.365 posti. Ed ancora, si

⁹ Sezione prima penale, Sent. n. 4772 del 15 gennaio 2013, dep. 30 gennaio 2013.

¹⁰ Giudice di pace Salerno 29 maggio 2012, dep. 31 maggio 2012.

sono utilizzati istituti, come Barcaglione (Ancona), e Rieti, o parti di istituti, come Avellino, da tempo inutilizzati, con il recupero di 600 posti. Rispetto alla stessa epoca dello scorso anno vi è stato un incremento di disponibilità valutabile complessivamente in circa 3.000 posti.

Nel frattempo la Direzione Generale Beni e Servizi del DAP ha proseguito nell'opera di bonifica e manutenzione di edifici o parti di edifici.

In definitiva la distanza tra numero di detenuti e numero di posti disponibili si è accorciata. Se mettiamo insieme la diminuzione di oltre 3.000 detenuti dal 2010 e i circa 3.000 posti in più disponibili, vediamo che in tre anni l'angolo della forbice si è ridotto di quasi un terzo, sicché ne esce confermata l'affermazione che le difficoltà, pur nella perdurante drammaticità del problema, non sono affatto insuperabili ed anzi possono essere risolte in tempi ragionevoli purché si rispettino talune condizioni essenziali.

È ovvio che aggiudicazione di una gara non significa consegna del carcere. I tempi contingentati nel contratto sono mediamente dell'ordine di due anni. Ed è evidente che se i termini contrattuali non vengono rispettati la soluzione scivola in avanti e tanto l'attesa quanto la programmazione sono compromesse. Purtroppo gli esempi di ritardi non sono eccezionali.

In secondo luogo, consegna dell'edificio non significa ancora sua utilizzabilità. In tal senso l'esperienza dell'anno appena decorso è stata ricca di sorprese positive, ma anche di ostacoli.

Tra le prime colloco l'apertura di due carceri in Sardegna che, grazie alla capacità e abnegazione di alcuni eccellenti funzionari dell'Amministrazione, si è riusciti a porre in funzione trasferendovi centinaia di detenuti in tempi contenuti. Inoltre, grazie alla dedizione di altri funzionari si è arrivati ad utilizzare due istituti, nel Lazio e rispettivamente nelle Marche, da anni semivuoti pur essendo nuovi. Ed ancora, è stato reso agibile a Reggio Calabria un istituto che, benché nuovo, era di fatto abbandonato da un decennio.

Tra le delusioni colloco la mancata apertura di altri due istituti sardi (Cagliari e Sassari) che, pur costati molto cari al cittadino, subiscono tuttora inaccettabili ritardi, malgrado formali assicurazioni che ho preteso e ricevuto dal competente Provveditore del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, responsabile

delle opere, e dai rappresentanti dell'impresa costruttrice. È una sventura del nostro Paese che si debba confidare nell'intervento del magistrato per porre rimedio alle disfunzioni dell'Amministrazione.

Un altro profilo critico è rappresentato dalle resistenze che accompagnano, spesso per ragioni corporative, gli interventi diretti a un più razionale impiego delle risorse.

Al riguardo basta un semplice dato: la forbice tra detenuti presenti e posti disponibili è descritta dal rapporto da 3 a 2 (65 mila i primi e 47 mila i secondi). Ora, poiché la dimensione delle celle è mediamente il doppio della misura minima voluta da Strasburgo, è evidente che sono le modalità di distribuzione dei detenuti che spiegano perché costoro si trovino talvolta stipati al punto di violare il limite dei 3 metri a persona.

Il tentativo dell'Amministrazione da un anno in qua è di rimediare alle disfunzioni tenendo conto del fatto che le condizioni del Paese rendono difficile reperire nuove risorse. Il più ricorrente degli ostacoli frapposti all'utilizzo delle strutture (vecchie e nuove) sotto utilizzate è dato dalla carenza di personale. Ora, pur riconoscendo che l'organico della Polizia penitenziaria presenta pesanti scoperture, occorre rilevare che il rapporto rispetto al numero dei detenuti è uno dei più alti in Europa¹¹, superando l'Austria, la Finlandia, la Francia, la Germania, l'Olanda, la Spagna, l'Inghilterra e la Scozia, senza parlare di Paesi dell'Europa orientale.

Vi sono appartenenti alla Polizia penitenziaria distolti dai compiti istituzionali e a ciò si sta facendo fronte con la progressiva riduzione del personale che viene allontanato dagli istituti. Ma il recupero, che pure vi è stato e continuerà ad esserci, non è risolutivo perché riguarda piccoli numeri. Ciò che rappresenta una strada più promettente è la diffusione di nuove metodologie detentive che rendano il lavoro del personale meno pesante ed anche più gratificante.

Si tratta di fare ricorso a più avanzate tecnologie (e gli istituti di nuova costruzione ne sono forniti) ed ancor prima alla capacità di conoscere e valorizzare le differenze esistenti tra i detenuti.

I detenuti pericolosi oggi sono meno di 10 mila compresi i "41-bis", talché, pur sottratta la quota pari a circa il 20% degli

¹¹ Ancora una volta rinvio a SPACE I, 2010, Tabella 20.

TABLE 20: RATE OF SUPERVISION OF PRISONERS BY CUSTODIAL STAFF, TREATMENT AND EDUCATIONAL STAFF, AND STAFF RESPONSIBLE FOR WORKSHOPS ON 1ST SEPTEMBER 2010

Reference: Council of Europe, SPACE I 2010.20

Country	Total number of prisoners (including pre-trial detainees)	Number of custodial staff	Rate of supervision (number of inmates per custodian)	Medical and paramedical staff	Staff responsible for assessment and the psychologists	Staff responsible for education activities (including social workers, teachers / educators, etc.)	Staff responsible for workshops or vocational training	Number of "other" staff	Rate of supervision (number of inmates per other staff)
	(a)	(b)	(c) = a/b	(d)	(e)	(f)	(g)	(h) = sum (d to g)	(i) = a/h
Albania	4 750	2 835	1.7	213	27	99	4	343	13.8
Andorra	36	57	0.6	2	1	1	1	5	7.2
Armenia	4 918	1 231	4.0	105	45	32	NAP	182	27.0
Austria	8 597	3 163	2.7	193	84	187	3	467	18.4
Azerbaijan	21 833	1 420	15.4	NAP	23	NAP	NAP	23	(949.3)
Belgium	11 382	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
BH: BiH (total)	2 802	1 151	2.4	51	35	90	181	357	7.8
BH: BiH (st. level)	20	38	0.5	2	0	0	0	2	10.0
BH: Fed. BiH	1 786	660	2.6	32	23	15	33	103	16.9
BH: Rep. Srpska	1 046	453	2.3	17	12	75	148	252	4.2
Bulgaria	9 379	3 069	3.1	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Croatia	5 165	1 451	3.6	103	21	117	256	497	10.4
Cyprus	900	391	2.3	0	0	0	33	33	27.3
Czech Rep.	21 955	1 927.7	11.4	469.7	NA	1 294.9	108.8	1 873	11.7
Denmark	3 944	2 596	1.5	139	NA	88	425	652	6.0
Estonia	3 470	760	4.6	112.95	20	35	6	174	19.9
Finland	3 316	1 471	2.3	171	0	466	204	841	3.9
France	61 142	24 604.9	2.5	0	0	3 031.7	188.4	3 220	19.0
Georgia	23 684	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Germany	71 634	27 496	2.6	232	597	1 725	2 103	4 657	15.4
Greece	11 934	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Hungary	16 459	2 459	6.7		975			975	(16.9)
Iceland	165	76	2.2	NAP	2	2	10	14	11.8
Ireland	3 022	3 022	1.4	130.88	19.6	223	257	630	6.9
Italy	68 345	37 247	1.8	101	2	2 013	0	2 116	32.3
Latvia	6 778	1236	5.5	136	13	29	4	182	37.2
Liechtenstein	14	15	0.9	0	0	0	0	0	(0.0)
Lithuania	8 887	2 007	4.4	297	34	204	13	548	16.2
Luxembourg	690	292	2.4	8	4.75	23	32.5	68	10.1
Malta	583								
Moldova	6 415	1 949	3.3	315	20	125	NAP	460	13.9

Country	Total number of prisoners (including pre-trial detainees)	Number of custodial staff	Rate of supervision (number of inmates per custodian)	Medical and paramedical staff	Staff responsible for assessment and the psychologists	Staff responsible for education activities (including social workers, teachers / educators, etc.)	Staff responsible for workshops or vocational training	Number of "other" staff	Rate of supervision (number of inmates per other staff)
	(a)	(b)	(c) = a/b	(d)	(e)	(f)	(g)	(h) = sum (d to g)	(i) = a/h
Monaco	12	32	0.4	3	1	0	0	4	3.0
Montenegro	1 438								
Netherlands	11 737	6 677 39	1.8	325.74	113.13	317.12	898.56	1 655	7.1
Norway	3 636	2 172	1.7	0	NA	477		477	7.6
Poland	80 728	15 820	5.1	1 587	640	2 166	704	5 097	15.8
Portugal	11 613	4 225	2.7	118	NA	471	NA	589	19.7
Romania	28 191	3 386	8.3	710	92	415	32	1 249	22.6
Russian Fed.	838 500								
San Marino	0	6	0.0	1	1	1	0	3	(0.0)
Serbia	11 197	2 289	4.9	287	24	239	537	1 087	10.3
Slovak Rep.	10 068	4 437	2.3	227	41	243	11	522	19.3
Slovenia	1 351	518	2.6	14	9	71	101	195	6.9
Spain (State Adm.)	65 098	15 609	4.2	971	640	737	404	2 752	23.7
Spain (Catalonia)	10 761	3 185	3.4	277	285	402	117	1 081	10.0
Sweden	6 922	4 308	1.6	121	24	301	337	783	8.8
Switzerland	6 181	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
FYRO Macedonia	2 516	509	4.9	29	20	48	50	147	17.1
Turkey	120 391	26 454	4.6	172	116	396	NA	684	176.0
Ukraine	152 169	13 082	11.6	2 948.5	160	278	133	3 520	43.2
UK: Engl. & Wales	85 002	33 053	2.6	429	887	0	4 508	5 824	14.6
UK: North. Ireland	1 475	1 382	1.1	79	28	25	61	193	7.6
UK: Scotland	7 890	2 453	3.2	189	37	0	422	648	12.2
Mean			3.5						38.7
Median			2.6						13.8
Minimum			0.0						0.0
Maximum			15.4						949.3

imputati in attesa del primo giudizio, esiste una popolazione valutabile in molte migliaia di persone la cui pericolosità è tale da consentire l'inserimento in sezioni o istituti meno chiusi, con modalità detentive più adatte ad abituare il detenuto all'autogestione di dosi crescenti di responsabilità.

La prudente costruzione di processi di responsabilizzazione, quale passaggio centrale ed indefettibile del trattamento rieducativo, consente una evoluzione del carcere da carcere statico, dove l'agente sta le ore dinanzi al cancello con le arcaiche chiavi alla cintola, sino al punto di istupidirsi nella routine, a carcere della conoscenza, della informazione e della relazione.

Un carcere simile, più aperto e più impegnativo per il detenuto, è diffuso in altri Paesi ed ampiamente sperimentato anche in Italia, con buoni risultati. Tali modalità, applicate con competenza e prudenza, portano controindicazioni minori dei vantaggi.

Certamente si richiede un sistema di spinte e deterrenza. Ciò che già esiste: non è un caso se, pur in condizioni che talora rendono l'esistenza estremamente penosa, il comportamento della maggioranza dei condannati è disciplinato.

Lungi da me presentare una situazione rosea. Ma quando leggo da parte di taluni pregiudiziali avversari del cambiamento che vi sarebbe un aumento della aggressività o delle evasioni, mi chiedo se costoro abbiano mai messo piede in carcere. Aggressioni, suicidi, autolesionismo e talora evasioni avvengono maggiormente quando si agisce con l'illusione di controllare tutto e tutti allo stesso modo, senza capacità selettiva. Nessuno dubita del fatto che un livello-base di cautela è irrinunciabile. Ma la capacità di fare le distinzioni è la cifra di una Amministrazione e di una Polizia penitenziaria moderne e professionalmente sviluppate.

È sufficiente un nuovo modo di distribuire i detenuti per risolvere i problemi del carcere? Purtroppo no. E neppure, si badi, a portarci fuori dall'emergenza entro quest'anno.

Il titolo della conversazione non a caso indica l'anno prossimo, quando, se e soltanto se si manterranno le condizioni che ho indicato (popolazione detentiva in calo, buon andamento dei lavori edilizi, diffusione del modello di "carcere responsabile",

utilizzo razionale del personale), la forbice potrà ridursi e il riassetto completarsi al punto di escludere altre condanne.

Ma la Corte EDU non ci ha dato 2 anni. Ne ha dato uno che già sta decorrendo. E allora?

Realismo vuole che si ricorra anche alla leva normativa. Questa non può essere l'indulto (quanto alla amnistia, la sua finalità deflattiva nel breve periodo è praticamente nulla) e nemmeno la sospensione della esecuzione delle condanne, soluzione da un lato complicata e foriera di favoritismi e discriminazioni e, dall'altro, non risolutiva del problema per chi, essendo già in condizioni di sovraffollamento, continuerebbe a soffrirne.

*
* *

Nota:

L'idea della "lista di attesa" per la esecuzione della condanna.

La soluzione, che forma il contenuto di una proposta legislativa sottoscritta dal senatore Luigi Manconi ed altri, non mi convince. Si prevede che se in un certo territorio mancano posti-carcere non si esegua la sentenza definitiva, formando una lista di attesa finché non si libera un posto.

La soluzione è macchinosa. Occorre formare liste territoriali su un dato, la disponibilità di posti-carcere, che è un dato alquanto fluido. Ciò darebbe luogo a discussioni, probabili controversie e a sospetti di favoritismi.

Non è chiaro come verrebbe determinata la competenza territoriale.

Infatti, se il principio di territorialità vale per i detenuti comuni, la regola è diversa per i detenuti di "Alta Sicurezza" e i 41-bis. Si possono prevedere astuzie varie, come cambi di residenza per andare in località dove l'affollamento è elevato ed ottenere così il rinvio dell'esecuzione.

La proposta non tiene conto di possibili distinzioni tra condannati. Ad esempio, a Siena potrebbe essere eseguita la condanna per fatti di lieve gravità e a Grosseto non essere eseguita una condanna per fatti gravissimi o nei confronti di un condannato pericolosissimo.

Questi sono gli inconvenienti. L'obiezione decisiva però è un'altra.

Il presupposto della lista di attesa è che la esecuzione della pena detentiva in un carcere troppo affollato è illegale. Questo presupposto giustifica il rinvio della esecuzione per evitare che una persona finisca in una situazione di illegalità a causa della esecuzione di una sentenza. Ma evidentemente in questo modo non si elimina la situazione di illegalità per chi già si trova in un carcere sovraffollato.

Avremmo dunque l'effetto paradossale di non eseguire una sentenza (ciò che rappresenta una grave deviazione rispetto alle regole del diritto) giustificato da una situazione di illegalità, senza però rimuovere la situazione di illegalità che giustifica

quella deviazione. In altre parole: coloro che soffrono della sovrappopolazione continueranno a soffrirne e della loro sofferenza saranno altri a beneficiare! Un vero paradosso.

*
* *

La risposta normativa va cercata in una serie articolata di strumenti, come il potenziamento delle misure alternative al carcere, la riduzione della custodia cautelare e dei tempi del processo penale, in parte già adottati e in parte pronti per il nuovo Parlamento. Si tratta, però, di strumenti talora complessi e tali da comportare valutazioni differenti. Si considerino le oscillazioni in tema di custodia cautelare, di stupefacenti e di rilievo della recidiva. A mio parere non è opportuno introdurre istituti nuovi o incidere su quelli collaudati per risolvere una condizione emergenziale. È preferibile identificare uno strumento diretto ad accelerare il *turn over* carcerario mediante l'abbreviazione della durata della pena. Tale meccanismo potrà funzionare – oggi e in analoghe evenienze future – come valvola di sicurezza quando la situazione carceraria divenga insostenibile, ossia venga ad integrare uno stato di vera emergenza umanitaria.

Tale meccanismo è agevolmente identificabile in uno strumento esistente nell'ordinamento, la liberazione anticipata, misura ben diversa dall'indulto perché applicata dal giudice caso per caso, basata su una valutazione di meritevolezza, dotata di efficacia autoresponsabilizzante e priva dell'indiscriminato "effetto valanga", proprio dell'indulto. Il potenziamento di tale misura – ripeto: a carattere sistemico, pur se di volta in volta legato all'emergenza umanitaria – consentirebbe di disporre di uno strumento di flessibilità utilizzabile quando occorra secondo precisi parametri. Una sorta di contrappasso, *in bonam partem*, del 41-bis.

Ho evocato più volte il termine responsabilità, parola che sembra fuori moda ed invece è il cardine di ogni prospettiva di uscita dalla deprimente condizione in cui versa il Paese. L'Amministrazione penitenziaria affronta il proprio gravosissimo compito con diffuso senso responsabilità. Auguriamoci che la politica sap-

pia assumere la parte di responsabilità che le compete dinanzi a una condizione carceraria che deve al più presto rientrare nei parametri di civiltà.

Unione Camere Penali Italiane - Osservatorio Carcere

CONVEGNO ANNUALE

DETENZIONE E DIRITTI UMANI

Milano – Palazzo Marino – 17 maggio 2013

1.

Mi sembra che possa rappresentare un apporto utile ai lavori del Convegno una rapida descrizione di ciò che l'Amministrazione penitenziaria ha fatto nell'ultimo anno nella direzione della tutela dei diritti dei detenuti, che è tema dell'incontro odierno. Prima di dedicare qualche considerazione all'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario darò quindi una sintesi dei punti più importanti che abbiamo toccato.

1.1. Il primo, e più doloroso, ci ha portati al confronto con la tragica realtà del suicidio. Abbiamo deciso di dedicare la massima attenzione a questa dimensione estrema, riattivando una struttura di conoscenza – denominata UMES – che il DAP ha creato all'inizio degli anni 2000 con lo scopo di studiare uno ad uno i casi di suicidio, per identificare possibili interventi di prevenzione.

Siamo consapevoli della difficoltà di instaurare un rapporto eziologico tra il suicidio e qualunque evento precedente. È tuttavia l'ampiezza dello scarto tra atti di suicidio nella popolazione generale ed atti di suicidio in carcere – scarto che si misura in oltre 10 volte - impone di interrogarsi circa il collegamento tra le due realtà.

Se è difficile stabilire in termini di certezza una relazione tra determinati fattori e la decisione suicidaria, la constatazione della correlazione tra malessere, abbandono, solitudine, disperazione e scelta di morte è difficilmente confutabile.

Ritengo che la capacità di attivare fattori di prevenzione generale, una prevenzione "di ambiente", per così dire, influisca in termini non eziologici, ma statistici, sulle singole decisioni dei detenuti.

Vi è stata una riflessione, a seguito dei lavori dell'UMES, che ha condotto nel decennio scorso a elaborare linee di intervento fruttuose. Abbiamo deciso di riprenderle, aggiornarle, e soprattutto diffonderle nel sistema.

Davvero non possiamo appagarci del fatto che lo scorso anno il numero dei suicidi sia sceso del 10%, passando dai 63 del 2011 ai 57 del 2012, né del fatto che, fino alla data odierna, sia ulteriormente diminuito nel 2013. Intendiamo ripercorrere la strada del coinvolgimento di ogni singola struttura penitenziaria in un complesso di interventi capaci di intercettare le condizioni di disagio più grave.

1.2. Il tema suicidio è collegato a quello più generale della salute in carcere.

Questo è un settore in cui la crisi complessiva del sistema-Paese si evidenzia più acutamente. La competenza in materia sanitaria non è più del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria sin dal 2008, quando è transitata alle Regioni. Il DAP peraltro ritiene doveroso non disinteressarsi della materia e in effetti continua a mantenere attiva la sua voce a fianco delle Regioni, per segnalare i problemi, indicare soluzioni, stimolare le risposte.

In verità le modalità con cui le singole Unità Sanitarie intervengono rispetto alla tutela della salute in carcere sono molto diverse. Abbiamo di recente sollecitato alcune Regioni a statuto speciale, in particolare la Sicilia, per il completamento della procedura di trasferimento della sanità penitenziaria nella struttura territoriale.

Gli aspetti insoddisfacenti della tutela della salute del detenuto non sono legati soltanto alle differenze territoriali, ma alle difficoltà generali del settore che soffre della contrazione delle risorse.

Il Dipartimento si adopera, con i suoi mezzi, per alleviare le ricadute negative di una assistenza che talora è inadeguata anche per il cittadino comune. La decisione di assorbire la medicina penitenziaria nell'ambito della generale assistenza sanitaria non si è tradotta sempre in un buon effetto per il detenuto. È mia intenzione avviare sul punto una riflessione avvalendomi dell'apporto di studiosi dell'Università e di operatori della sanità.

Nell'ultimo anno il numero delle traduzioni dei detenuti nelle strutture esterne è molto aumentato con pesanti ricadute in

termini di costi e impegno di personale, ricadute alle quali è sempre più difficile far fronte.

Si sta operando nel senso di aumentare i centri clinici interni (uno verrà inaugurato tra breve in Calabria) e il ricorso alla telemedicina.

1.3. L'articolo 146 del Codice penale dimostra che considerazioni di umanità della pena detentiva erano presenti già al legislatore dal 1930. La prevalenza di tali considerazioni rispetto alla pur primaria esigenza della esecuzione della pena trova conferma nel fatto che l'applicazione del rinvio della pena, quando siano presenti le condizioni di salute ivi previste, è obbligatoria e deve intervenire d'ufficio.

Il DAP ha deciso di rendere note tali situazioni all'Autorità giudiziaria per le decisioni di competenza della medesima. Di qui si è mossa una linea di generalizzazione delle segnalazioni di situazioni tali da poter giustificare l'intervento d'ufficio del giudice per sospendere l'esecuzione della pena detentiva ai sensi dell'art. 146 del Codice penale.

Spetterà all'Autorità giudiziaria valutare i rischi di strumentalizzazione e decidere di conseguenza. Ma ritengo inammissibile che il rischio di abuso possa giustificare la omissione, nei casi che lo richiedono, di una segnalazione finalizzata a consentire un intervento attinente alla garanzia di umanità della pena: valore questo che sovrasta ogni altro nel nostro sistema di esecuzione penale. Per questo motivo ho disposto che il Dipartimento segnali di propria iniziativa all'Autorità giudiziaria le situazioni che integrano l'ipotesi di cui al numero 3 del citato articolo 146 sotto il profilo della estrema gravità delle condizioni di salute.

2.

2.1. Più in generale, ritengo essenziale che il Dipartimento integri la propria azione con quella delle Autorità preposte alla tutela dei diritti dei detenuti, a cominciare dalla Magistratura di sorveglianza.

Come è noto - ma forse non è sufficientemente tenuto in considerazione - il nostro Paese, a differenza di altri Paesi anche eu-

ropei, ha affidato a un organo specializzato della Magistratura ordinaria una serie di funzioni relative alla esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza, nonché una competenza generale in materia di vigilanza del rispetto dei diritti dei detenuti, previsti dall'ordinamento penitenziario del 1975 e dalle altre leggi.

Tale organo possiede le caratteristiche proprie della Magistratura, che attengono alla sua indipendenza e terzietà, assicurate dalle garanzie di livello costituzionale.

Il Dipartimento identifica dunque nella Magistratura di sorveglianza il suo primo interlocutore, al quale a partire dallo scorso anno si è deciso di trasmettere tutte le informazioni relative agli eventi critici che si verificano in carcere.

Si pone inoltre la massima cura nel corrispondere tempestivamente alle richieste provenienti dai Magistrati e alle segnalazioni effettuate ai sensi dell'art. 69 della legge penitenziaria.

2.2. Ciò non significa che il Dipartimento chiuda la porta alle diverse Autorità, quali i Garanti regionali o comunali, là dove essi esistono, che si occupano del mondo carcerario. Con loro sono correnti le relazioni, che si sostanziano non soltanto nelle risposte alle richieste di informazioni e negli incontri, uno dei quali voluto dal Capo dello Stato nei mesi scorsi, ma anche nella istituzione di un "tavolo" che agevola la continuità del rapporto.

2.3. Con il CSM il DAP ha collaborato all'interno della Commissione mista.

2.4. La collaborazione offerta ai membri del CPT, venuti ad effettuare la visita ispettiva in Italia nel corso del 2012, è attestata nella relazione prodotta dal CPT e dalle parole suo Presidente in occasione dell'incontro conclusivo svoltosi presso il Ministero della Giustizia, quando ha affermato che, in oltre 20 anni di attività, mai ha incontrato personale preparato e disponibile come quello che ha assecondato la visita ispettiva alle carceri italiane.

Senza indulgere all'ottimismo, ritengo di poter affermare che il sistema penitenziario ha gettato alle spalle, tra i ricordi del passato, qualunque prassi di violenza gratuita o incontrollata.

Certamente le caratteristiche intrinseche del mondo penitenziario rendono inevitabile il ricorso alla forza fisica: ma fa ormai

parte del bagaglio professionale della grande maggioranza degli operatori una cultura che tende a limitare tale impiego ai casi indispensabili e soprattutto tende alla ricerca di soluzioni diverse.

3.

Per ciò che attiene al processo di dismissione degli OPG l'Amministrazione ha dato, prima alla Commissione senatoriale di inchiesta e poi alla Commissione ministeriale, ogni apporto utile al rispetto delle scadenze previste. Anche in quest'ambito è stata importante l'interlocuzione con la Magistratura, che ha consentito di sviluppare il processo di incremento delle revoche delle misure di sicurezza detentive e di sostituzione delle stesse con la misura terapeutica non detentiva, conformemente all'apertura consentita dalla sentenza 253/2003 della Corte costituzionale.

4. Sovraffollamento.

4.1. Il fenomeno del sovraffollamento, con le sue molteplici ricadute negative, non è venuto meno.

Anche se dal 2010 ad oggi la popolazione detenuta vede una diminuzione, lentissima, ma costante, essendo passata da 69 mila unità alle 66 mila odierne, rimane il grande distacco rispetto al numero dei posti "regolamentari" pari a circa 47 mila.

Al riguardo il discorso richiede però alcuni passaggi ulteriori. Si dovrebbe dire anzitutto che la capienza "regolamentare" viene definita secondo parametri alquanto diversi da quelli in forza dei quali la Corte EDU ritiene violato l'art. 3 della Convenzione; in secondo luogo, che il dato di 47 mila posti regolamentari da un lato è approssimato per eccesso, comprendendo anche istituti o parti di istituti che non vengono utilizzati per le più diverse ragioni, mentre dall'altro trascura i posti collocati in istituti o parti di istituti che non sono ancora stati presi in carico e quindi "contabilizzati" dall'apposito Ufficio di rilevazione statistica.

Trascurando tali precisazioni, che appesantirebbero il discorso senza modificarne radicalmente la sostanza – occorre però sottolineare che il sovraffollamento non è distribuito uniformemente su tutti gli istituti e che sono fortunatamente rari i casi in

cui viene violato quel limite dei 3 mq a persona che rappresenta una dimensione invalicabile, tale da determinare, se violata, una detenzione inumana, analoga alla tortura.

Poiché la superficie disponibile complessiva delle carceri è di 400 mila mq è chiaro che, se la distribuzione della superficie fosse omogenea, ad ogni detenuto verrebbero assicurati oltre 6 mq, ossia il doppio di quel limite estremo.

Si tratta, dunque, di identificare modalità di distribuzione più appropriate, essendo mia convinzione che non è accettabile che nemmeno un detenuto in un Paese che vuol essere civile debba vivere la pena in condizioni degradanti come sono quelle che prevedano uno spazio inferiore a 3 mq a persona.

Dall'inizio dello scorso anno si è quindi avviata una complessa operazione di razionalizzazione, identificando istituti per la esecuzione della pena da destinare a soggetti ai quali possa applicarsi un regime detentivo relativamente aperto, tale da valorizzare correlativamente una assunzione di responsabilità del detenuto stesso.

In questo modo si possono ottenere risultati come una maggiore flessibilità del sistema, la territorialità della pena, il migliore utilizzo delle strutture, la facilitazione dell'accesso al lavoro.

Una obiezione, proveniente dall'interno, fa leva sui timori di un aumento di rischio per il personale. L'esperienza indica piuttosto il contrario, purché sia accompagnata da una prudente selezione dei detenuti da immettere negli istituti a custodia attenuata.

4.2. Nonostante quello che si è fatto e si sta facendo, direi settimana dopo settimana, per far fronte al sovraffollamento, il problema rimane nella sua gravità. Rimane lo scarto tra posti regolamentari e presenze che può essere realisticamente misurato in 10-15 mila posti. E la risposta edilizia, che pure è in pieno sviluppo, certamente non arriverà in porto nel giro di un anno – termine indicato dalla Corte EDU con la sentenza *Torreggiani*, che come è noto è stata impugnata dal Governo.

Vanno così riprendendo i sussurri e le grida relativi ad una amnistia, o meglio a un indulto, posto che la prima non avrebbe nessun impatto, almeno nel breve termine, sul sovraffollamento.

Al riguardo nulla può dire l'Amministrazione, trattandosi di una scelta eminentemente politica.

Ciò che posso dire è che le soluzioni strutturali, quali le due leggi sulla detenzione domiciliare e la legge contro le “porte girevoli”, hanno influito, e in misura consistente, ad ottenere il risultato, la cui importanza è errato sottovalutare, della stabilizzazione della popolazione detenuta: basti pensare che la sola legge n. 199/10, come ampliata dalla legge n. 9/2012, ha avuto ad oggi oltre 10 mila applicazioni, e ciò senza produrre gravi ricadute sull’ordine pubblico.

L’incremento delle misure alternative al carcere, la depenalizzazione, l’introduzione di sanzioni non detentive, la riduzione della custodia cautelare, la revisione della legge *ex-Cirielli* per quanto attiene agli effetti preclusivi della recidiva, una revisione altresì dell’art. 4-*bis* dell’ordinamento penitenziario e la riscrittura di tale articolo per ciò che attiene alla liberazione condizionale, in modo da superarne l’assolutezza, per vero non sempre giustificabile e comunque consentita, ma non imposta dalle sentenze della Corte costituzionale (in particolare faccio riferimento alle sent. 273/2001 e 135/2003), ed aprire uno spiraglio nel c.d. ergastolo ostativo sono interventi – di carattere per l’appunto strutturale – dai quali è lecito attendersi ricadute positive.

4.3. Peraltro, tutto ciò è opportuno, ma non sufficiente. Come ho detto altre volte, a mio parere occorre costruire uno strumento di carattere strutturale, “sistemico”, da utilizzare tutte le volte in cui la detenzione rischi di dare luogo a condizioni inumane o degradanti.

Come abbiamo uno strumento che, in nome di preminenti esigenze di tutela sociale, consente, con atto politico, di sospendere una larga serie di diritti del detenuto, così deve prevedersi uno strumento atto ad evitare che si realizzino condizioni lesive del senso di umanità della pena, e ciò allo scopo di non determinare l’infrazione di due precetti fondamentali, l’uno di livello costituzionale, l’altro di natura sovranazionale.

Questo strumento non dovrebbe essere una sospensione dell’esecuzione della pena, che – a prescindere dalla sua macchinosità – funzionerebbe soltanto per chi sta fuori e non per chi sta dentro il carcere, laddove la violazione colpisce ovviamente chi sta dentro, bensì un incremento del beneficio della liberazione anticipata per periodi determinati, funzionale a scongiurare la illegalità della

detenzione. In altri termini, una norma di legge dovrebbe consentire l'adozione di un provvedimento governativo tale da ampliare l'applicazione della liberazione anticipata in misura predefinita, maggiore di quella ordinaria, fin quando il sistema non sia tornato in equilibrio, ferma la competenza del giudice nel concederla a chi ne è meritevole. Faccio notare che l'applicazione di questo semplice strumento per soli due anni avrebbe l'effetto di consentire la scarcerazione di 3-4 mila detenuti. Può sembrare che in tal modo venga creata una forma occulta di indulto, ma lascio all'intelligenza di ognuno rilevare le radicali differenze tra i due istituti, che rendono arbitraria ogni assimilazione.

5.

Dedico l'ultima parte dell'intervento ad alcune considerazioni sull'art. 41-*bis*.

5.1. Ho svolto per anni le funzioni di Presidente del Tribunale di sorveglianza di Roma e sulla base dell'esperienza giudiziaria mi sembra di poter dire che la legge, che ha superato una serie di vagli sia di legittimità costituzionale (sotto il profilo degli artt. 3, 13, 24, 25, e 27 della Costituzione) sia in sede di Corte EDU, abbia ormai delineato un sistema stabile di prevenzione della pericolosità di taluni soggetti, sistema che opera attraverso limitazioni funzionali alla riduzione dei canali transcarcerari, al controllo delle comunicazioni, al filtro del passaggio di oggetti, alla riduzione dei contatti che consentono la manifestazione di contrasti o di affiliazioni, alla agevolazione della custodia di soggetti di altissimo spessore criminale. Si sono altresì stabilizzate talune linee interpretative che sin dal primo momento mi erano sembrate convincenti, come quella che riserva al Tribunale centrale soltanto la competenza in merito al controllo della legittimità del provvedimento ministeriale applicativo, ossia al momento "genetico" del regime speciale, laddove ribadisce la competenza del Magistrato territoriale sul controllo circa eventuali lesioni dei diritti durante la fase "funzionale" del regime speciale, così riconoscendo la eccezionalità della deroga di competenza.

In definitiva, considerando che la legge ha chiaramente delimitato i poteri discrezionali del Ministro in ordine all'ambito delle

regole sospendibili e considerando che il controllo sulla violazione dei diritti non può riguardare i limiti normativamente imposti, a meno di non sospettare di illegittimità costituzionale la legge stessa, occorre riconoscere che il sistema ha raggiunto un assestamento che, quale che ne sia la valutazione sostanziale, in termini giuridici lascia ben poco spazio alle incertezze.

5.2. Rimangono alcuni punti critici che indicherei come segue:

- a) Se in linea astratta è condivisibile l'affermazione secondo cui il mero decorso del tempo non debba costituire "di per sé" elemento sufficiente per escludere la capacità di mantenere i collegamenti con l'associazione o dimostrare il venir meno dell'operatività della stessa, da questa affermazione, a mio parere, non può ricavarsi una sorta di automatismo che reputi irrilevante il decorso del tempo. E ciò vale, in particolare, per coloro che non rivestano una posizione di vertice nell'organizzazione, apparendo contrario all'*id quod plerumque accidit* che una organizzazione criminale dopo lustri o addirittura dopo decenni possa ancora avvalersi di quel determinato gregario, pur sapendo che il medesimo sta in carcere e spesso non ne uscirà più.

A mio parere per via giurisprudenziale o per via di modifica normativa occorre affermare che, decorso un periodo consistente, la revoca del regime va disposta salvo che si dimostri la attualità dei collegamenti con l'associazione criminosa o salvo che le caratteristiche apicali del soggetto lo rendano riferimento permanente del sodalizio.

- b) Come è noto la legge, parlando di "capacità" di mantenere i collegamenti, vuol significare qualcosa di diverso dalla effettività del mantenimento dei collegamenti.

Il Tribunale di sorveglianza ha affermato più volte che, se tale "capacità" dovesse essere considerata in termini letterali, sarebbe pressoché impossibile giungere a negarla in capo a chiunque sia stato talmente intraneo a un sodalizio criminale, da riportare le condanne di cui al comma 1, primo periodo, dell'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario. Con la conseguenza di ritenere appropriata una interpretazione di tale "capacità" in termini concreti e pregnanti, ancorando il requisito a profili, tanto oggettivi quanto soggettivi, che rendano tale "capacità" non meramente astratta.

- c) Il giudizio sulla “capacità” che è richiesto nel momento della proroga del regime speciale, è ulteriormente condizionato dalla interpretazione secondo cui in sede di proroga non può essere contestata la sussistenza dei requisiti per l'applicazione del regime e, dunque, *in primis*, la sussistenza dei “collegamenti” con l'associazione. Tale interpretazione rafforza l'esigenza di una lettura razionalizzatrice del requisito della “capacità” richiesto dal comma 2-*bis* dell'art. 41-*bis*.
- d) Un altro punto rilevante, che vorrei richiamare, attiene all'interpretazione secondo cui è possibile riconsiderare la legittimità del regime ove durante il suo corso vengano a modificarsi i presupposti che lo hanno giustificato.

Tale linea di interpretazione mi sembra particolarmente appropriata quando vengano in essere condizioni psico-fisiche del soggetto non transeunti e tali da escludere in radice il rischio del mantenimento delle relazioni criminose intra ed extra carcerarie.

Si badi che in tal caso la revoca del regime non si giustificherebbe con ragioni attinenti alla necessità di non dare corso a una pena disumana o crudele, quanto a una incongruenza rispetto alle finalità sottese al regime, finalità il cui venire meno fa cessare la giustificazione delle speciali restrizioni.

- e) Il maggior numero – per la verità percentualmente contenuto (circa il 10%) – degli accoglimenti dei reclami in sede di proroga di cui al comma 2-*quinqüies* dell'art. 41-*bis*, si riferisce alla carenza del requisito della “capacità”, essendo improbabile che possa mancare la prova della sussistenza di legami associativi in sede di prima applicazione.

L'accertamento concreto, nel singolo caso, di tale requisito – a prescindere dal modo in cui lo si definisce – non può essere fondato altro che su un complesso e delicato apprezzamento di circostanze fattuali spesso risalenti nel tempo, dalle quali ricavare valutazioni proiettate sulla attualità e sul futuro, posto che “capacità” indica il possesso di una potenzialità e, pertanto, riguarda il futuro.

Questo complesso giudizio configura una tipica “*quaestio facti*”, talché, quando sia argomentato secondo una sequenza non arbitraria, non dovrebbe essere soggetto a censura in sede di legittimità.

D'altra parte è noto che il Tribunale non ha organi di secondo grado sopra di sé, sicché è comprensibile che la Corte di cassazione renda la sua valutazione particolarmente penetrante.

Non critico questa tendenza ad estendere il controllo al merito, ma in questo modo accade che le decisioni della Cassazione risultino talora oscillanti e persino incoerenti, comportando inattesi annullamenti tanto di pronunce di rigetto quanto di pronunce di accoglimento dei reclami.

- f) Un ultimo elemento critico, questa volta non di carattere giuridico, è rappresentato dalla difficoltà del sistema di gestire convenientemente 700 soggetti attualmente in regime di *41-bis*, con un andamento di costante crescita e con ridotte valvole di fuoriuscita dal sistema.

Mi chiedo se vicende giudiziarie che hanno gettato una luce inquietante sui rapporti Stato-mafia non abbiano contribuito a rendere "tabù" il tema del *41-bis*, rendendo più difficile una discussione serena e critica.

A mio parere la paura non è mai una buona consigliera: una riflessione sull'art. 41-*bis* va fatta a partire da una scelta precisa: la mafia non deve essere soltanto battuta, deve essere distrutta. E ciò un Paese civile deve fare e può fare, per garantire i cittadini, la loro vita, le possibilità di sviluppo democratico, la libertà stessa, essenziale all'uomo.

Ma la assoluta ostilità alla mafia e la altrettanto intransigente difesa della legalità non comporta che non si possa e non si debba riflettere con sano esercizio del dubbio anche su uno strumento che, seppure tuttora irrinunciabile, presenta profili suscettibili di miglioramento, proprio nella prospettiva di una battaglia da vincere definitivamente.

Lo Stato può farlo. Lo Stato ha gli strumenti per farlo. E questi strumenti sono una pena legale, una pena deterrente, una pena seria. Ma tra questi strumenti non c'è, e non deve avere cittadinanza, una pena che oltrepassi il limite del senso di umanità.

Negli anni trascorsi al Tribunale di sorveglianza di Roma ho avuto numerosi rapporti con la Camera penale romana e con l'Unione delle Camere penali nazionali, così come già in precedenza, quando dirigevo il Tribunale di sorveglianza della Serenissima.

Rapporti sempre costruttivi ed utili, che hanno arricchito me e la giurisprudenza dei gloriosi Uffici giudiziari che ho diretto.

Sono convinto che una considerazione critica, ma seria, rispettosa dei fatti e delle esigenze complessive, non unilaterale o settoriale e men che meno settaria, quale quella che mi è stata offerta dall'Avvocatura associata e dai singoli Avvocati che ho avuto la fortuna di incontrare, possa aiutare una riflessione i cui tempi mi sembrano ormai maturi.

Consiglio d'Europa – 18° CDAP

CONFERENZA DEI CAPI DELLE AMMINISTRAZIONI PENITENZIARIE
E DEI SERVIZI DI PROBATION

COME GESTIRE L'ESECUZIONE DELLE SANZIONI PENALI?

Bruxelles – 27 novembre 2013

Monsieur le Président,
Monsieur le Directeur Général de l'Administration Pénitentiaire Belge,
Monsieur l'Ambassadeur,
Autorités,
Chers Collègues,

1. Je suis heureux de Vous rencontrer encore une fois après le rendez-vous de Rome qui s'ouvrit le 22 novembre de l'année dernière et qui fut dédié aux «**Détenus Étrangers**», suite à la Recommandation R(2012)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui venait d'être approuvée. Les Conclusions partagées furent de pousser les responsables politiques des Administrations de la Justice à faire des efforts vers le traitement spécifique des détenus étrangers, par une formation adéquate du personnel et à travers la perspective de l'exécution de la peine dans leurs Pays d'origine.

On souligna aussi la nécessité de garantir aux détenus étrangers des informations appropriées, dans une langue qu'ils comprennent, concernant leurs droits et leurs devoirs en milieu carcéral ainsi que sur la possibilité d'obtenir un transfèrement vers un autre État.

En effet, je veux citer ici la Carte des droits et des devoirs des détenus et des internés¹, qui a été rédigée par mon Administration l'année dernière dans un langage simple pour décrire le régime

¹ Décret du Président de la République n° 136 du 5 juin 2012, Décret du Ministre de la Justice du 5 décembre 2012.

auquel les détenus sont soumis, les droits qui leur reviennent et les devoirs qu'ils doivent respecter. Cette Carte, traduite en dix langues – les plus communes parmi les détenus étrangers en Italie – a été distribuée à tous les établissements pénitentiaires de notre Pays et a aussi été publiée dans le site Internet du Ministère de la Justice².

Je crois que cela représente une façon de répondre à notre question: «Comment exécuter les peines? Comment gérer le milieu carcéral?»

2. En ce qui concerne le **transfèrement des détenus** dans leurs Pays d'origine, dans son discours d'ouverture de la CDAP de Rome, Madame la Ministre de la Justice avait reconnu l'importance des accords de coopération pour le transfèrement des détenus étrangers tout en soulignant qu'il faut bien garder à l'esprit les obstacles qui pourraient résulter des **conditions de détention** dans les Pays d'origine de ces détenus. En outre, la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme a reconnu la violation de l'article 8 de la Convention³ chaque fois où les sujets intéressés ont acquis, dans l'État d'accueil, des liens personnels ou familiaux qui risquent d'être gravement affectés au cas où ils feraient l'objet d'une mesure d'éloignement⁴.

3. Les conventions bilatérales de transfèrement des détenus sont un instrument plus complexe par rapport à la solution représentée par la **reconnaissance mutuelle des décisions de justice**.

Le 27 novembre 2008, le Conseil de l'Union Européenne a adopté **deux Décisions-Cadre** en milieu de coopération judiciaire, l'une dédiée au sujet du transfèrement des personnes condamnées, l'autre au sujet de l'exécution des décisions en matière de probation.

Ces deux Décisions-Cadre visent à offrir des opportunités de réinsertion sociale dans la perspective d'un procès de **prise de res-**

² www.giustizia.it

³ Droit au respect de la vie privée et familiale, voir dernièrement l'arrêt *Hamidovic* c. Italie du 4 décembre 2012.

⁴ Notre Pays est en train de travailler à un plan d'action visant à soutenir les Pays de destination dans leurs activités afin d'assurer une réinsertion sociale adéquate des détenus étrangers après leur libération.

ponsabilité par les condamnés, en insistant sur les liens familiaux (et affectifs en général), culturels et linguistiques.

L'Administration pénitentiaire italienne, sur invitation du Service pénitentiaire d'Angleterre et du Pays de Galles, a accepté de participer à un projet⁵, qui vient d'être approuvé par la Commission Européenne, ayant le but d'encourager une application efficace de la Décision-Cadre 2008/909/JAI, d'ailleurs intégrée dans la loi nationale italienne depuis septembre 2010.

4. L'augmentation de la mobilité porte aussi une augmentation des cas où des citoyens sont mis en examen pour des crimes mineurs dans un autre État membre; ces cas-là, toujours à travers un instrument de reconnaissance mutuelle, pourraient bénéficier de sanctions ou **mesures alternatives dans le Pays d'origine**.

La Décision-Cadre 2008/947/JAI a le but de favoriser la réinsertion sociale de citoyens de l'Union Européenne condamnés à travers la reconnaissance mutuelle des décisions de probation afin d'assurer une surveillance dans le Pays d'origine sur les mesures imposées et d'encourager ainsi la réinsertion.

Il y a néanmoins des différences substantielles parmi les législations nationales, d'où des problèmes d'application lors de l'exécution des jugements prévoyant des mesures qui peuvent bien ne pas exister dans le Pays d'exécution.

Il est pourtant important de transposer ces Décisions-cadre dans tous les États membres de l'Unione Européenne qui ne l'ont pas encore fait, y compris en Italie.

5. Le dernier jour de la 17^e CDAP de Rome, une réunion a été organisée qui vit **pour la première fois** les participants de la CDAP **réunis** avec des représentants du **milieu judiciaire**.

La comparaison entre ces deux composantes différentes mais complémentaires de la même réalité continue cette année aussi, en sachant que toutes les deux sont essentielles pour le fonctionnement du système pénal.

Un dialogue fructueux entre les autorités nationales responsables du système pénitentiaire et les autorités judiciaires doit être encouragé afin qu'elles contribuent **ensemble** à assurer la dignité de la vie en prison.

⁵ Nommé: *Support for Transfer of European Prison Sentences towards Resettlement* (STEPS 2 Resettlement).

Un résultat commun obtenu de ce dialogue est la conclusion que la peine d'emprisonnement et la détention préventive doivent être appliquées seulement comme *extrema ratio*.

De ce point de vue je veux dire, en tant que responsable de l'Administration pénitentiaire italienne, que l'arrêt *Torreggiani* de la Cour Européenne des Droits de l'Homme représente une occasion favorable de donner plus de force à un travail très difficile, comme chacun d'entre Vous le sait, travail souvent rendu vain à cause des conditions de lourd surpeuplement.

Le Département de l'Administration pénitentiaire a commencé à organiser des rencontres régulières avec les Magistrats de surveillance – qui correspondent aux Juges d'application des peines – pour développer des lignes partagées de coopération.

Une forme de coopération que nous avons mise en place concerne en particulier **les incidents en prison**.

Notre Administration a entamé une activité de monitoring des conduites qui expriment un malaise particulier, telles que l'automutilation, les tentatives de suicide et les grèves de la faim.

Notre but est aussi de dépister aussitôt que possible les situations à risque à cause de conditions physiques critiques (handicap ou maladie, obésité, cécité). Une directive de 2012 de notre Département oblige les directeurs des établissements de signaler à l'autorité judiciaire compétente tous les cas où peut s'avérer une incompatibilité avec la détention, même en l'absence de l'initiative relative du détenu ou de sa famille.

Nous avons remarqué dernièrement une diminution des automutilations ainsi qu'une réduction du nombre des agressions.

Encore, une Unité de Monitoring des Suicides a été mise en place, qui analyse les détails de chaque incident afin d'approfondir la connaissance de ce terrible phénomène et d'en améliorer la prévention. Dans l'année 2013, le nombre des suicides a remarquablement baissé – jusqu'aujourd'hui – par rapport à l'année 2012.

En conclusion cette Magistrature, par l'ampleur de ses compétences et par sa caractéristique d'indépendance, répond aux exigences qui ailleurs sont confiées à des organes tels que le Garant National des droits des détenus, les Défenseurs de droits, etc.

6. La même réunion du 24 novembre 2012 a été consacrée aussi au sujet du **surpeuplement**, lié au fait qu'on n'investit pas

assez dans les mesures non carcérales, et qui dépend aussi de la longueur excessive des procès, affectant la durée et l'ampleur du recours à la détention préventive.

Les principes indiqués soit par le Conseil de l'Europe soit par l'Union Européenne encouragent:

- l'emploi de mesures alternatives à la détention pour les crimes moins sérieux,
- l'adoption de mesures pour réduire la longueur des peines de détention,
- un recours plus fréquent à la libération conditionnelle,
- le recours à des moyens de médiation pénale et de justice réparative,
- l'établissement d'un système efficace de supervision pendant l'exécution pénale visant à préparer la libération et la réinsertion des condamnés et à prévenir le risque de récidive.

Les juges et les procureurs, de leur côté, sont invités à limiter autant que possible le recours aux formes de détention.

Le surpeuplement en Italie dépend aussi de l'ampleur de la détention préventive⁶ même si, sur ce point-là, il me faut préciser que selon le langage international, par le mot «prévenus» on indique seulement ceux qui n'ont encore reçu aucune condamnation par un Tribunal, tandis qu'en Italie on appelle «prévenus» même ceux qui ont été déjà condamnés par un Tribunal mais qui attendent une décision de la Cour d'Appel ou bien de la Cour de Cassation.

Je voudrais souligner en tout cas la diminution de presque 20% dans le nombre des personnes en détention préventive dans les quatre dernières années, et je voudrais aussi remarquer que la plupart des détenus non définitifs sont accusés de crimes très sérieux⁷.

⁶ Le 14 octobre 2013, en Italie il y avait 24.744 personnes en détention préventive, selon la répartition suivante: 12.348 détenus en attente de premier jugement; 6.355 condamnés en premier degré et dans l'attente d'une décision d'appel; 4.387 condamnés qui attendaient la décision de la Cour de Cassation (troisième degré de jugement).

⁷ Le 14 octobre 2013, sur 24.744 personnes en détention préventive, 8.657 étaient accusés de crimes liés à la production ou bien au trafic de drogue, 3.564 de vol à main armée, 2.792 de meurtre, 1.982 de séquestration de personne, 1.824 de vol, 1.107 d'association de type mafieux, 809 de recel d'objets volés et 709 d'agression sexuelle.

Mais nous avons sans aucun doute beaucoup de chemin à parcourir encore pour réduire ultérieurement le recours à la détention préventive et surtout pour en réduire la durée.

J'aime rappeler l'idée selon laquelle un juge, avant d'ordonner une détention préventive, devrait donner des motifs spécifiques qui le poussent à refuser toutes et chaque alternative à la détention. Si cette obligation de donner des motifs était imposée, il n'est pas douteux que le nombre des cas de recours à la mesure la plus restrictive s'effondrerait.

7. À la lumière de ce que je viens de dire, quelle réponse pourrions-nous donner à la question qui donne le titre à notre réunion d'aujourd'hui: «**Comment gérer l'exécution des sanctions pénales?**»

Il me semble, sur la base de mon expérience, que la solution de la juridictionnalisation de l'exécution pénale a produit des résultats remarquables.

Le contrôle juridictionnel permet des interventions efficaces sur la protection des droits des détenus. Pendant les années, grâce à l'action des magistrats et au professionnalisme du personnel de l'Administration pénitentiaire, les violences et les abus à l'égard des détenus ont connu une baisse très importante, et en tout cas, les violations dans ce sens sont portées à l'attention du juge pénal.

À cette ouverture du monde pénitentiaire d'un côté vers un contrôle extérieur et indépendant, s'ajoute, d'un autre côté, une ouverture ultérieure: la possibilité de l'accès dans les prisons de la société, qui contribue aux programmes et aux initiatives de réinsertion des condamnés, en faisant de la prison de moins un moins une **planète à part** et en essayant de multiplier les occasions de liaison avec la société, ainsi que le Conseil de l'Europe l'a indiqué dans ses recommandations.

Dans cette «ouverture», ou bien «porosité» laquelle, à mon avis, signifie un **complexe de relations constructives et co-responsabilisantes** entre le milieu carcéral et la société toute entière, je trouve la ligne guide, la plus riche en résultats, d'une évolution positive du système pénitentiaire.

LE DUE CITTÀ SI INCONTRANO

Associazione Nazionale Magistrati

CONVEGNO

**SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO:
EMERGENZA PERMANENTE**

Roma – Residenza di Ripetta – 19 aprile 2012

Nel nostro sistema nessuno si trova in carcere o in un istituto per misura di sicurezza se non in forza di un provvedimento dell'Autorità giudiziaria. Nessuno entra in un carcere o in altro istituto penitenziario se non ve lo manda un giudice e nessuno può uscirne senza un analogo provvedimento.

Questo è il portato del principio costituzionale dell'art. 13, talché l'Amministrazione penitenziaria, da questo punto di vista, versa in situazione meramente servente rispetto alla Magistratura nelle sue varie articolazioni. Non dipende dall'Amministrazione penitenziaria chi entra in carcere, quanto ci rimane, chi ne esce.

Monsieur de la Palisse direbbe, dunque, se gli si chiedesse di spiegare il sovraffollamento, che questo dipende direttamente ed unicamente da provvedimenti giudiziari.

E lo stesso *Monsieur* completerebbe l'affermazione dicendo che, peraltro, la Magistratura adotta i suoi provvedimenti in forza di previsioni normative stringenti – specie nel campo della libertà personale – talché, fatti salvi i casi di errore e fatto salvo un minimo margine di discrezionalità, le decisioni sulla libertà discendono dalla volontà sociale generale configurata dalla legge. E concluderebbe che il sovraffollamento è l'effetto inevitabile delle leggi penali.

1.

Il discorso rinvia a una articolazione un poco meno ovvia.

Il sovraffollamento dipende da **tre variabili**:

- numero di persone carcerate (a);

- tempo di carcerazione (b);
- posti carcere (c).

1.1 – Solitamente la variabile (b) viene trascurata o viene considerata poco. Invece è relevantissima.

1.2 – La si apprezza con questo esempio.

Se ho un albergo con 100 stanze e gli ospiti vogliono rimanere un anno, l'albergo sarà pieno con 100 clienti. Se ogni cliente rimane un giorno, potrò ospitarne, nello stesso periodo, $100 \times 365 : 36.500$ (l'esempio è teorico, perché suppone che ogni cliente scelga un giorno diverso da ogni altro cliente).

Le lunghe carcerazioni (preventive e definitive) pesano dunque moltissimo in termini di "effetto sovrappollamento".

2.

L'Amministrazione penitenziaria interviene sulla variabile (c), ma nei limiti in cui può farlo sulla base di decisioni politiche, a loro volta dipendenti da scelte di compatibilità economica.

2.1 – I costi economici relativi all'edilizia penitenziaria sono molto elevati ed attengono alla costruzione di nuovi edifici e alla manutenzione di quelli vecchi.

2.1.1 – Da questo punto di vista, l'utilizzo di isole, se comporta spese di gestione solitamente più elevate di quelle di un carcere in terraferma, consente risparmi nel momento dell'edificazione.

2.1.2 – La manutenzione degli istituti è in ogni caso occasione di lavoro per i detenuti.

3.

La variabile (c) è una delle variabili da cui dipende il sovrappollamento.

3.1 – Se il sistema avesse tanti posti quanti ne occorrono, il problema non esisterebbe. E questa non è mera teoria, perché è ciò che avviene in altri Paesi europei, anche assai simili al nostro.

3.2 – Guardando alle statistiche SPACE si vede infatti che l'anomalia del nostro Paese non si colloca sul versante dell'eccesso dell'impiego della carcerazione, ma sul versante del difetto di disponibilità di posti-carcere.

Si potrebbe concludere che il problema è meramente edilizio. Si tratta di costruire nuove strutture in grado di rispondere a una accresciuta esigenza.

4.

Ma è proprio così?

4.1 – La risposta alla domanda richiede una riflessione.

Dal punto di osservazione del confronto internazionale, sembra evidente che in Italia vi è un deficit di aggiornamento delle strutture di edilizia penitenziaria, posto che anche in altri Paesi si è assistito a un impetuoso aumento negli ultimi decenni del numero dei detenuti, senza che ciò abbia determinato gli eccessi di concentrazione carceraria che si verificano da noi. Altri Paesi, come ad esempio la Francia e la Spagna, sono stati più previdenti e sono ricorsi a programmi di edilizia per il rinnovo del "parco carceri".

Ciò dipende dalla incapacità italiana di programmare razionalmente. Siamo noti ovunque per lo spirito di inventiva, quali campioni nell'arte di arrangiarsi, per la capacità di "cavarcela" in qualunque complicata situazione. Ma non siamo noti per spirito di programmazione, né per previdenza.

A differenza di altri Paesi, dove il problema è stato affrontato nei decenni scorsi, noi abbiamo reagito "all'italiana", ossia soltanto quando la casa stava per crollare e l'incendio per divampare. Ed abbiamo reagito con un indulto (del 2006) che non ha risolto nulla, ed anzi ha allontanato la soluzione: anche questa è una tipica movenza italiana.

E si noti bene: i Paesi che hanno aumentato i posti-carcere non sono affatto Paesi particolarmente inclini alla scelta della carcerazione. Ad esempio, in Francia il ricorso alle misure alternative (tra cui il *travail d'intérêt général* e il braccialetto elettronico) è assai più ampio che da noi. Tuttavia in Francia si è realizzato un consistente aumento di posti-carcere anche con il ricorso ai privati.

- 4.2 – Non è nemmeno vero che se si dispone di un numero maggiore di posti-carcere, ciò comporti ineluttabilmente l'aumento della carcerazione.

Questo è un luogo comune inficiato da un apriori ideologico. Ancora una volta le statistiche europee smentiscono questo luogo comune perché non pochi Paesi hanno un tasso di affollamento inferiore a 100.

Non esiste nessuna legge ineluttabile che obblighi un Paese ad avere le carceri piene. Questa è una precomprensione, tipica di un Paese dove il bacillo ideologico è ancora diffuso.

- 4.3 – La terza considerazione da fare ci riguarda più specificamente.

Il numero di detenuti correlato alla popolazione del nostro Paese non è elevato rispetto alla media europea. Certamente vi sono Paesi in cui il tasso di carcerazione è sensibilmente inferiore. Ma va considerato che si tratta di Paesi, in particolare nel Nord Europa, dove il fenomeno criminale è incomparabilmente meno rilevante.

Noi viviamo in uno Stato dove intere regioni sono sottomesse a un regime di illegalità. È sensato un confronto con la Danimarca o la Svezia o la Finlandia?

5.

Nondimeno occorre chiedersi se le altre due variabili siano suscettibili di interventi correttivi, tali da poter contenere, se non risolvere, il problema di cui ci occupiamo.

- 5.1 – Per ciò che attiene alla custodia cautelare, mi sembra che il sistema normativo sia tale da non comportare eccessi nell'uso della custodia cautelare.

Altro è se la previsione è rispettata. Al riguardo occorrerebbe una autoanalisi coraggiosa della Magistratura penale giudicante: analisi che, però, mi sembra lontana dall'essere effettuata con la necessaria serenità e con lo spirito autocritico che sarebbe utile.

Questo profilo, del resto, attiene ai criteri giurisprudenziali che dovrebbero trovare nella Corte Suprema il rigoroso controllo.

Ma se ciò avviene, se cioè il sistema si adegua alle previsioni normative, mi sembra difficile negare che i casi in cui la custodia cautelare viene applicata con la carcerazione preventiva sono quelli in cui il ricorso a questa misura è indispensabile, ossia quando davvero non vi è altra scelta.

Piuttosto deve dirsi che è la *durata* della custodia cautelare in carcere ciò che allontana alquanto l'Italia dagli standard europei. Ma ciò dipende essenzialmente dalla eccessiva durata del processo, che alligna anche nell'ambito del processo penale, anche se in misura minore rispetto a quanto accade nel processo civile. E, soprattutto, il caso di eccessiva durata del processo penale con imputato detenuto sta fortunatamente diventando una rarità.

Nondimeno mi sembra necessario riconoscere che i nostri termini di custodia cautelare sono molto più lunghi di quelli esistenti nella maggior parte degli altri Paesi europei e che il processo penale italiano è un processo la cui durata è eccessiva, tanto che il pur deprecatisimo, ed in effetti deprecabile, intervento massiccio della prescrizione può essere riguardato come un correttivo alla violazione dell'art. 111 Cost. (e dell'art. 6 CEDU), in un sistema rigido che – come il nostro – rifiuta la discrezionalità dell'azione penale ed è incapace di trattare tutti i processi con la dovuta rapidità (“ragionevole durata”).

In conclusione, pur ammettendo che si può e si deve fare ancora molto sia per l'accelerazione del processo con detenuti, sia per l'utilizzo della custodia cautelare soltanto nei casi indispensabili, non credo che qui si trovi una delle cause prevalenti del fenomeno del sovraffollamento, né che modifiche normative o di prassi possano produrre effetti sostanzialmente rilevanti.

Lodevole è stata a mio avviso la scelta – governativa e parlamentare – di ridurre il fenomeno delle cosiddette “porte girevoli”, inducendo le Forze dell'Ordine a trattenere l'arrestato presso di sé sino al momento in cui venga eventualmente applicata una misura cautelare.

Tale scelta, come è noto, non è priva di resistenze. Tuttavia essa contiene una razionalità che sembra difficile contestare, dovendo il carcere essere riservato alla esecuzione delle pene detentive e delle misure cautelari restrittive, talché è logico che l'arrestato non entri in carcere prima che un giudice lo abbia deciso, ferme tutte le garanzie di legalità e correttezza della restrizione della sua libertà personale.

- 5.2 – Per ciò che attiene alla inflizione della pena, mi sembra che il momento della posologia sia sovente poco curato dal giudice della cognizione, tanto da rendere sensata la domanda sulla opportunità di dar vita a un procedimento “bifasico”, in cui dopo l’affermazione di responsabilità si riservi un momento di attenzione alla commisurazione della sanzione.

Peraltro, in considerazione dei numerosi istituti che incidono sulla pena edittale in senso riduttivo, legati alle attenuanti e alle diminuenti dei riti, non mi sembra che in linea generale, salvo quanto può dirsi in relazione alle violazioni della disciplina sugli stupefacenti, la quantificazione della pena detentiva pecchi per eccesso nel sistema penale italiano.

Al contrario, non è infrequente che la sanzione finale in relazione a violazioni anche gravissime sia, o quanto meno appaia, eccessivamente mite.

Si tenta poi, periodicamente, di rilanciare processi di depenalizzazione, ed anche in questi giorni è in corso uno di questi tentativi.

Ma è illusorio attendersi granché da simili operazioni che vanno a colpire fenomeni spesso marginali ed obsoleti, rispetto ai quali le persone detenute sono di fatto pochissime.

E non sembra casuale che una serie di interventi normativi, adottati o in corso di adozione perché reclamati a gran voce da una opinione pubblica esasperata, vadano proprio nel senso dell’inasprimento della sanzioni per determinati reati, o della introduzione o reintroduzione di fattispecie criminose.

Pertanto, salvo quello che sarebbe giusto fare in relazione ai minimi edittali relativi alle fattispecie minori di spaccio, mi sembra che gli interventi sul momento della irrogazione della pena potranno portare ben poco beneficio al dramma del sovraffollamento.

- 5.3 – Quanto al momento esecutivo, qui si aprono spazi maggiori, in considerazione anzitutto dell’ampia discrezionalità affidata alla Magistratura di sorveglianza, discrezionalità che consente e talora a mio parere impone di considerare anche le condizioni concrete in cui la pena viene eseguita, talché mi sembra giustificato che anche della “illegalità” del so-

vraffollamento si tenga conto, da parte del magistrato, quando deve “gestire” la pena detentiva nell’ambito dell’ampia discrezionalità di cui sopra.

E tuttavia anche in questo momento troviamo alcune rigidità, sia sul piano normativo (quando ad esempio la legge, in presenza di determinate forme di recidiva, non consente di concedere misure alternative), sia sul piano pratico, quando la indisponibilità di un alloggio o di un lavoro regolare sono elementi che impediscono l’applicazione di talune alternative alla carcerazione.

Va qui ricordato che su 100 detenuti ai quali in teoria potrebbe essere concessa la detenzione domiciliare di cui alla legge 199/2010, soltanto 44 la ottengono. Tale consistente scarto è bensì l’effetto in un buon numero di casi del concreto rischio di reiterazione del reato (e l’ottima gestione della misura da parte della Magistratura di sorveglianza è dimostrata dall’altissimo tasso di successo – quasi il 99% dei casi – della misura stessa), ma anche perché, in altrettanti casi, gli aspiranti sono privi di un domicilio che possa essere ritenuto idoneo.

Non è un caso che la quota di detenuti extracomunitari continui a crescere rispetto alla restante popolazione carceraria, proprio perché spesso a loro, in quanto clandestini, non possono concedersi misure extramurali, ed in particolare la detenzione domiciliare.

6.

Incide sul sovraffollamento la politica penitenziaria del DAP?

Certamente sì, sotto il profilo dell’utilizzabilità delle strutture esistenti o realizzande.

In effetti, giunto al DAP ho constatato che un certo numero di strutture, pur in ottime condizioni, erano vuote o inutilizzate.

La ragione addotta immancabilmente è la carenza di personale. Ragione di non immediata evidenza, se si fa il confronto con altre realtà simili. Eppure tale da paralizzare l’intero sistema.

Dunque, è necessario proporsi il tema della ricerca di una modalità nuova e diversa di gestione degli istituti.

Ciò rappresenta al tempo stesso una nuova “politica” penitenziaria.

Una diversa modalità di concepire la custodia.

Un modo diverso di impostare i rapporti con i detenuti.

Non “corpi morti” da tenere in deposito dentro una *morgue*, ma persone da fare vivere.

Tutto questo richiede una forte partecipazione. Una condivisione degli obiettivi e dei metodi.

Anche da parte della Magistratura, la quale non può “chiamarsi fuori” e vivere isolandosi dalle necessità sociali e dagli obiettivi di una comunità di persone.

Società San Vincenzo De Paoli – Onlus
Federazione Nazionale Italiana – Settore Carcere

INCONTRO DI STUDIO

OLTRE LA PENA L'UOMO E LA SUA DIGNITÀ
IL SIGNIFICATO DELLA PENA NELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO
RUOLO DEI VOLONTARI

Roma – 11 novembre 2012

Ho detto altre volte che l'indicazione costituzionale dell'art. 27, secondo cui le pene devono tendere alla rieducazione del condannato, non è rivolta soltanto all'Amministrazione penitenziaria, anzi non è rivolta neppure soltanto allo Stato-apparato: è rivolta alla Repubblica, cioè a tutte le articolazioni dello Stato e, più in generale, è rivolta alla società. E ciò perché questa disposizione è scritta senza un soggetto: non si dice, nella Costituzione, *chi* debba realizzare questa tendenza della pena alla rieducazione. È una affermazione che è costruita in modo diverso. Dice la Costituzione: «Le pene devono tendere alla rieducazione del condannato». Quindi si pone un obiettivo, un risultato da raggiungere, ma non si dispone su chi lo debba raggiungere. E a mio parere questo non è casuale, perché questo risultato, che è funzionale al reinserimento sociale ed al recupero della persona condannata, in tanto può diventare realistico in quanto l'intera società, nella distinzione dei ruoli e dei doveri, prenda parte a questa impresa molto difficile. Non è soltanto una interpretazione "letterale" della disposizione, ma è una considerazione di carattere logico. Rieducazione significa recupero, ricostruzione dell'individuo nella sua relazione con la società, e dunque questo obiettivo non può che coinvolgere e riguardare l'intera società.

Da questo punto di vista la rieducazione è un fatto tecnico. Tant'è che in qualche modo si ha la pretesa di misurarlo, di valutarlo e di definirlo. Determinati provvedimenti del giudice richiedono l'accertamento dell'avvenuta rieducazione, e soltanto dopo

questo accertamento il giudice può, sulla base di una determinata norma, ad esempio in relazione alla liberazione condizionale, concedere un determinato beneficio. Quindi vi è la pretesa di poter misurare, di poter identificare la rieducazione, e dunque sapere quanto il percorso rieducativo sia stato raggiunto, se sia arrivato al suo termine. Allora si può affermare che quella persona è rieducata, che «è sicuro il suo ravvedimento» come dice la formula dell'articolo 176 c.p., usando un termine un po' diverso perché la norma del Codice penale è stata scritta nel 1930. "Certo il suo ravvedimento": vuol dire che noi dobbiamo avere la certezza che quella persona è cambiata, si è modificata, può rientrare nella società lasciandola tranquilla circa il fatto che non commetterà più reati. La rieducazione è dunque un fatto tecnico, perché la norma descrive qualche cosa che può essere misurato e ricostruito attraverso le tecniche, buone o cattive che siano, del giudizio affidato al giudice, al diritto.

Però quando parliamo di redenzione o quando parliamo di resurrezione noi non facciamo riferimento a fatti tecnici: in effetti, pensando alle condizioni o alle pre-condizioni che rendono possibile la rieducazione, noi andiamo su un terreno che non è un terreno tecnico. Ognuno lo riempirà di contenuti suoi: ci possono essere contenuti religiosi o laici o di qualunque genere, ma quel terreno, quelle condizioni o pre-condizioni che rendono possibile quel risultato che è in qualche modo "tecnico", non sono solo fatti tecnici, anzi non sono per niente fatti tecnici. Si collocano su un piano diverso, ed è il piano profondo della persona sulla quale si lavora, e si elaborano in tanti modi, a volte anche in un modo misterioso, che sfugge alla possibilità di prevedere rapporti di causa ed effetto, cioè rapporti tecnici in senso proprio, rapporti meccanici. Ci sono aree, zone in cui gli effetti sono misteriosi, non possono essere né misurati né predeterminati. Noi agiamo, ci auguriamo certi risultati, a volte li otteniamo e a volte no; a volte una determinata azione può produrre effetti anche diversi ed opposti rispetto a quello che ci attendiamo. Agiamo in un terreno che ha una parte indeterminata, misteriosa: lo dico a prescindere da una visione religiosa o di una religione piuttosto che un'altra. Credo che corrisponda ad una realtà profonda, il fatto che questo non è un piano tecnico ma è un altro piano.

Comunque, ritornando al mondo più limitato del diritto, e a questa difficile impresa alla quale la legge, la Costituzione ci

chiama, apro una parentesi. Non è un caso che la Costituzione sia stata il frutto di tre componenti culturali fondamentali: quella cattolica, quella marxista che si rifaceva al mondo comunista, e quella laica; direi che quasi in ogni parola o in ogni disposizione della Costituzione si è riusciti nel 1948 in questo “miracolo” nella storia del nostro Paese: sintetizzare queste tre componenti. Quasi sempre i Costituenti sono riusciti a metterle insieme e a scrivere qualcosa che aveva la ricchezza di queste tre componenti diverse. Anche nella parola “rieducazione” c’è questa ricchezza, perché è appunto una parola che si apre sia alla visione religiosa sia alla visione laica e marxista. Il Costituente ha chiaro questo obiettivo, perché nella Costituzione italiana, a differenza di altre Costituzioni coeve, c’è questa disposizione dell’articolo 27 comma terzo che parla di carcere, di pena. Non in tutte le Costituzioni c’è una norma analoga, anzi sono poche quelle che parlano della pena nel senso di stabilirne la finalità, la finalità rieducativa. Molte Costituzioni, quasi tutte, dicono che la pena non può consistere in trattamenti contrari al senso di umanità: questo c’è già nella Costituzione degli Stati Uniti del 1776. È un’affermazione risalente, secolare: non possono essere ammessi trattamenti inumani o degradanti. Questo c’è in tutte le Costituzioni, ma non la finalità rieducativa della pena. È un elemento caratteristico, quasi esclusivo della nostra Costituzione, che d’altra parte è stata scritta, non dimentichiamolo, da molte persone che avevano provato il carcere. Molti dei Padri costituenti, componenti dell’Assemblea Costituente, avevano provato il carcere. Quindi sanno quanto questa impresa sia difficile e sanno che non si può non far partecipare a questa impresa non solo lo Stato-apparato, non solo l’Amministrazione ma tutta la società: quindi anche gli altri enti pubblici, gli enti territoriali, le altre articolazioni pubbliche, e anche il volontariato.

Ritengo che il volontariato – così come le altre articolazioni – intervenga, rispetto a questa finalità costituzionale, in prima linea e in prima persona, cioè non su delega e non perché gli viene concesso: interviene, bensì, perché fa parte della società, ed è chiamato al pari degli altri, al pari delle altre articolazioni pubbliche, a questa opera, la realizzazione della finalità rieducativa.

L’intervento del volontariato, quindi, lo considero strutturale, scritto in prima persona, non su delega o in subordine: scritto in prima persona nella Costituzione, al livello più alto del sistema

del diritto del nostro Paese, in relazione a quella finalità. Il volontariato è, d'altronde, una ricchezza particolarmente importante in un momento come quello che viviamo, di grandi difficoltà del sistema penitenziario, dovute non solo al sovraffollamento ma anche alla crisi di carattere economico che è a tutti nota. Questa crisi si riflette sull'Amministrazione penitenziaria sia in termini di personale (perché c'è un'emorragia, una diminuzione di personale che dura da anni e che non è destinata a cessare, almeno in tempi brevi) sia, anche e direi soprattutto, in termini di riduzione di risorse economiche. Ci sono tagli molto pesanti, e questi tagli vanno a incidere inevitabilmente nelle voci di bilancio relative a quello che chiamiamo più specificamente trattamento del detenuto: scuola, lavoro, assistenza sanitaria, etc. Questo perché altre voci sono considerate inderogabili, rigide. Pensiamo alle voci relative alla sicurezza oppure quelle relative alle traduzioni, o ancora le voci – che sono poi la parte di gran lunga maggiore del bilancio di questo settore dell'Amministrazione – attinenti alla retribuzione del personale. In questa condizione è chiaro che la partecipazione del volontariato diventa per certi versi non solo preziosa, ma anche insostituibile.

Ho presente adesso concretamente l'esempio di Rieti, questo istituto vicino a Roma che è stato per anni in gran misura non utilizzato, un istituto nuovo che poteva consentire l'assorbimento di qualche centinaio di detenuti, tanto da rimediare al disagio grave del sovraffollamento delle carceri di Roma: questo istituto non veniva aperto per ragioni che erano riferite alla carenza di personale. Ora, rispetto all'apertura di questo istituto, che abbiamo realizzato nei mesi scorsi con non poche difficoltà e non poche resistenze, devo dire che la presenza del volontariato locale è stata molto utile, ha dato un contributo che davvero è stato considerato utile ad affrontare un momento critico.

Ma al di là di questo caso, penso che il volontariato sia molto spesso una risorsa di grande valore. So che migliaia e migliaia di voi ogni settimana entrano nelle carceri e vanno, non solo a portare l'oggetto ma semplicemente a essere presenti: perché la presenza, la vicinanza, l'ascolto sono già un elemento di grande importanza per chi è recluso. La vicinanza, essere presenti persino silenziosamente, ove occorra.

Certamente devo dire che ci sono difficoltà e a volte vengono segnalate critiche che riguardano l'intervento dei volontari. Le au-

torità carcerarie ci dicono che l'intervento dei volontari crea talora disagi, difficoltà.

Non sempre questo atteggiamento è ben fondato, non sempre è giustificato questo tipo di critica, però certamente ci deve suggerire che occorre un accrescimento del momento formativo, cioè acquisizione di consapevolezza e anche selezione delle persone. Va salvaguardata la spontaneità, la gratuità del volontariato, ma queste qualità – che sono di straordinaria importanza – non vanno confuse con la ricerca emozionale. È stato detto molto bene: non è che si va per rispondere a un bisogno estemporaneo ed emotivo. Né si può andare con improvvisazione o con superficialità. Il carcere non accetta questo. Il carcere non è un luogo di curiosità, è un luogo di ricostruzione. Farei il paragone con un reparto ospedaliero, pur con tutte le differenze. Quando entriamo in un reparto ospedaliero noi non andiamo con la curiosità, ci rendiamo conto di dove siamo. Il carcere è un ambiente dove troviamo gli effetti di un bombardamento, il bombardamento della vita, troviamo macerie da ogni parte ed ogni nostro gesto, ogni nostro atteggiamento deve essere finalizzato in ogni istante a vedere, riconoscere le macerie e raccogliere per tentare di ricostruire, attraverso queste macerie, luoghi abitabili, case abitabili.

Ho accennato a questo momento particolare che sta attraversando il sistema penitenziario: sovraffollamento, grave riduzione delle risorse; noi attraversiamo quello che probabilmente dal dopoguerra è uno dei passaggi più difficili, o il più difficile, del mondo penitenziario. Peraltro, non sono pessimista perché ritengo che sia possibile uscire da questo passaggio ritrovandoci dopo alcuni anni difficili in una condizione migliore. Il carcere rimarrà carcere, con grandi zone di miseria e soprattutto con questa contraddizione intrinseca che è legata alla pretesa – che è probabilmente una pretesa folle o comunque prometeica, una sorta di sfida a Dio – di trasformare in meglio le persone rinchiudendole in una situazione che è innaturale, che è contro natura. Questa pretesa di migliorare attraverso una situazione innaturale ha qualcosa di folle. Il carcere rimarrà questo, perché questo gli è intrinseco e probabilmente ineliminabile. Però attraverso questa crisi che attraversiamo, avremo non soltanto una trasformazione, per così dire, materiale del carcere ma anche, mi auguro, scelte normative più coerenti con i principi di una penalità moderna, secondo la quale il carcere deve essere davvero *l'extrema ratio*, e

dunque occorre risolvere diversamente tutte le situazioni che possono essere risolte diversamente.

Inoltre, ma in qualche modo prima di questo, anche l'Amministrazione penitenziaria ha avviato un'opera di riflessione nel senso della valorizzazione della individualità del detenuto, individualità che va collegata alla sua responsabilità. Questo a me sembra, per la mia esperienza pluri-decennale in ambito carcerario, che sia un punto importante, che forse è stato trascurato: riconoscere che occorre arrivare più direttamente, più vicini al detenuto per attivare un processo di responsabilizzazione. Processi di maggiore responsabilizzazione del detenuto: significa sostituire alla immagine dell'imbuto l'immagine del ponte, sostituire all'immagine del gesso (come se noi dovessimo ingessare una protesi) l'immagine di una piscina nella quale gettarlo per farlo nuotare. Perché solo questo, secondo la mia esperienza, può preparare l'individuo alla società e a rientrare nella società, e può aiutare davvero una sua crescita consapevole.

Questa opera esige una serie coerente e coordinata di interventi, nessuno dei quali può avere successo se non è accompagnato dagli altri in una programmazione calibrata di passi successivi. Bisogna avere una capacità di visione complessiva di tutto il problema perché, per usare per una immagine che ho usato altre volte, è un po' come il cubo di Rubik, che deve essere completamente a posto perché se anche solo qualche cosa non è a posto devo disfare tutto. Tutti i pezzi devono andare a posto, e questa è la difficoltà e la complessità. Occorre creare un nucleo coeso innanzitutto nel Dipartimento, nella Direzione dipartimentale, ed è quello che stiamo cercando di fare: occorre coinvolgere le OO.SS. del personale della Polizia penitenziaria ma non soltanto, occorre che i Provveditori e i Direttori siano partecipi di una direzione di trasformazione, ne siano consapevoli e convinti e l'assumano come un obiettivo proprio.

Occorre una visione nazionale che definisca i percorsi penitenziari, demandando poi alle competenze regionali (quindi con un forte decentramento) o sovra-regionali (perché a volte si devono pensare delle aree maggiori delle Regioni), la realizzazione di questi percorsi. Dare un maggiore ordine al sistema non si tradurrà solo in risparmi di spesa e in un migliore utilizzo del personale, non consentirà solo di realizzare meglio la regola della territorialità della presenza del detenuto, cioè la vicinanza al suo

territorio – salvo i casi in cui questo non è conveniente anzi va evitato –, ma diventerà il pilastro di una trasformazione che va in direzione di una prospettiva dinamica della detenzione. Una prospettiva dinamica deve essere legata alla assunzione di dati crescenti di consapevolezza e di responsabilità da parte del detenuto. Si tratta di una sfida ampia e difficile che richiede la presenza e la partecipazione della politica, dell'Amministrazione, dei mezzi di comunicazione – che dovrebbero smetterla di interessarsi del carcere solo per lo scandalismo – e della società tutta, per condividere senz'altro momenti di denuncia e di indignazione, che sono comprensibili (noi per primi siamo a volte sconvolti dalla realtà, noi per primi siamo sbalorditi o scandalizzati), ma indignazione o denuncia non bastano: occorre una prospettiva di costruzione consapevole e occorre capire che il sistema penitenziario italiano è fatiscente perché non si è mai tentato di affrontare tutti i problemi insieme, legandoli, mettendoli insieme.

Occorre una visione integrata che parta dalla finalità della pena e che non trascuri le esigenze di sicurezza, e che tenga in considerazione la vittima: non può essere dimenticato questo aspetto, o noi costruiremmo ancora una volta un edificio che ha una delle fondamenta a metà e quindi non può reggere. Dunque i diritti della vittima, e della società, per arrivare al nucleo della rieducazione. Garanzia di umanità della pena, assicurazione del rispetto della dignità, anche del condannato; e soprattutto tentativo, difficilissimo ma non impossibile, di rimetterlo nella società. È un discorso, questo, che noi facciamo molto spesso, ma che altrettanto spesso sappiamo essere un discorso vano e vuoto per la sua difficoltà. Non perché non ci crediamo, né perché sia sempre un fallimento, ma perché sappiamo di non avere ancora dei meccanismi, dei percorsi, dei nastri trasportatori che funzionino non dico per tutti, ma per i grandi numeri o almeno per un numero adeguato, per notevoli percentuali di queste persone, che siano capaci di ricollocarle. Sappiamo, purtroppo, che non è così.

Ciascuno di noi conosce molti casi positivi, se li tiene a mente come dei risultati meravigliosi e preziosi. Sono molti, ma sappiamo che statisticamente sono una parte e, a volte, una parte piuttosto piccola. A questa sfida sono convinto che voi, volontariato tutto, parteciperete offrendo una capacità critica, che ci viene da voi perché ci vedete dall'esterno.

È una sensibilità sociale che avete più di noi perché una Amministrazione perde in qualche modo la sensibilità sociale, ha una sensibilità amministrativa, che è un'altra cosa, ed una generosa disponibilità. Sappiate che l'Amministrazione conta su di voi.

*
* *

– *Presidente, mi ha colpito la sua frase “la presenza di un volontariato con ricette di tipo riparativo, può aiutare la sicurezza”. Come si può riuscire a mettere in circolo un volontariato di questo tipo, senza in qualche modo provocare il rischio della non sicurezza?*

Ringrazio della domanda, coglie un punto del mio intervento che Lei ha qualificato come “punto strategico”, e in effetti lo è.

Sono arrivato (al vertice dell'Amministrazione penitenziaria), traendomi dietro una esperienza di parecchi decenni, che ha conosciuto alcuni episodi particolari che mi hanno aiutato a riflettere, mi hanno indotto a credere che sia possibile, anzi sia necessaria, una forma diversa di impostazione della custodia, cioè di quello che è l'elemento fondamentale della sicurezza. Al concetto di sicurezza, sia chiaro, io credo moltissimo, non se ne può abbandonare nemmeno un milligrammo, però può essere impostato diversamente. Deve essere impostato diversamente. Penso che la sicurezza, nell'ambito di una conoscenza diversa dell'individuo e di una relazione diversa con l'individuo, cambia. Ho proposto queste immagini, che però non sono tanto lontane dalla realtà. Ho detto: sostituire l'idea del gesso, dell'ingessatura, con l'idea di una piscina, oppure sostituire l'idea dell'imbuto con l'idea del ponte. Sono tutte cose a mio parere abbastanza intuitive, ma non fanno parte del nostro sistema. Il nostro sistema da questo punto di vista è vecchissimo, è un rottame che viene da un'altra epoca, e dobbiamo avere il coraggio di dircelo con forza, e di creare delle condizioni di consenso sociale affinché si veda questo e si pensi ad un sistema diverso, che rompa questa struttura assolutamente arcaica. Rimanendo fermo, integralmente, nella sua totalità, il concetto della sicurezza da dare alla società, perché questo è un impegno, è un servizio che l'Amministrazione rende e deve rendere. Si tratta di costruirla in modo diverso. Si usa questo termine “sicurezza dinamica”, ma in realtà io non amo tanto le terminologie, amo piuttosto cercare i contenuti, averne la chia-

rezza e costruire poi questi contenuti. Intendo una relazione diversa, e qui il volontariato è importante e prezioso. Un clima di maggiore distensione di maggiore relazione dà sicurezza. Il fatto che in carceri più aperte ci sia un crollo verticale del numero degli atti di autolesionismo, anche questo è sicurezza! Noi non possiamo vedere la sicurezza a senso unico, è un errore fondamentale.

La sicurezza è anche la sicurezza interna. Sono le rivolte, l'aggressività, l'indisciplina, l'autolesionismo, etc. Tutto questo rompe la sicurezza. Io non posso definire sicuro un carcere in cui dieci persone al mese si feriscono: questo evidentemente è un carcere insicuro.

Allora la creazione di una situazione diversa, di un clima diverso dà sicurezza. È chiaro poi che ci sono sempre margini di rischio. Noi non possiamo ragionare in termini assoluti, questo non lo pretende nessuno. Non c'è nessun sistema che ponga delle pretese assolute. Se ci fosse un sistema di questo genere, sarebbe un sistema folle, da rifiutare.

Però, tornando alla mia esperienza, ricordo che in anni molto lontani, quando l'Ordinamento penitenziario era appena entrato in vigore, c'era una difficoltà ad accettarlo, perché ha rappresentato un passaggio molto difficile, che ha conosciuto anche alcune resistenze da parte del personale e da parte dell'Amministrazione.

Resistenze che erano in parte motivate da timori, ma poi si è visto che quei timori non erano fondati. Io credo che comunque, con tutto ciò che se ne può dire, oggi nelle carceri italiane il clima sia meno violento di quello che ho conosciuto prima del '75. Da questo punto di vista l'Ordinamento ha prodotto un risultato indiscutibile: è diminuita la sicurezza? No, non direi. Io penso che questa sia una linea strategica.

Così come ricordo quella esperienza che feci negli anni '70 a Padova, con un gruppo di detenuti studenti universitari: fu il primo gruppo, credo, in Italia di studenti universitari perché alcuni professori dell'Università di Padova andavano in carcere (allora non c'erano i permessi, ma erano i professori che andavano in carcere). Nacque dunque un gruppo di detenuti che studiavano e riuscivano a fare la preparazione e gli esami in carcere. Alcuni di questo gruppo di studenti si offrirono, a loro volta, di fare da insegnanti di scuola elementare a detenuti che erano analfabeti, o che non avevano nemmeno la quinta elementare.

Ricordo che si mise in piedi questa attività, che determinò molti sospetti e molti timori. Eravamo negli anni '70 e c'era un clima completamente diverso, ma io la sostenni fino in fondo e portò dei risultati molto positivi. Ecco che cosa intendo quando dico "responsabilizzazione": ottenere dal detenuto stesso ciò che il detenuto può dare. Questi detenuti avevano delle ore libere e in quelle ore facevano scuola elementare ai loro compagni di detenzione, essendo essi stessi studenti universitari (qualcuno anche molto bravo, qualcuno è riuscito a laurearsi, e non era facile...). A me sembra una cosa estremamente positiva, credo che questo sia rimasto come un segno di "dignità" di queste persone, perché quelle persone ricevevano molto dalla società pur essendo in carcere.

C'erano alcuni professori che andavano in carcere, e anche per loro era una cosa in più, perché quei professori facevano comunque la loro lezione all'Università, ma aggiungevano un di più, andavano qualche ora in carcere. E questi detenuti avevano capito che ricevendo qualcosa in più e avendo delle ore della loro giornata in cui non facevano nulla, potevano fare scuola agli altri detenuti: ed hanno realizzato questo. Io l'ho trovato un esempio estremamente positivo, e quando penso alla responsabilità e alla crescita della responsabilità, penso ad un esempio come questo. Noi abbiamo di fronte degli esseri umani che non sono totalmente da scartare, totalmente negativi, hanno qualcosa di positivo, e perché non riusciamo ad utilizzarlo? Io trovo che questo è l'aspetto più negativo e più grave, se un'Amministrazione che ha una ricchezza in mano non se ne accorge e non la adopera. Questo è grave ed io ritengo che il volontariato, per tornare alla sua domanda, sotto questo profilo possa essere strategico.

Coordinamento Enti e Associazioni Volontariato penitenziario – SEAC

45° CONVEGNO NAZIONALE

CARCERE E SICUREZZA: LE PRATICHE E LE PROPOSTE

*Roma – Casa circondariale di Regina Coeli
Sessione di apertura dei lavori – 29 novembre 2012*

Vi ringrazio dell'invito, che ho accolto molto volentieri nonostante i molti impegni che – come potete immaginare – l'incarico di Capo dell'Amministrazione penitenziaria comporta: un invito che ho accettato anche in precedenti occasioni, e alcune le ricordo in particolare. Proprio in questa sala, alcuni anni fa (forse nel 2004), il SEAC celebrava una importante ricorrenza della sua vita ormai lunga e ricca di significato.

Vorrei iniziare ricordando il professor Bori (credo che tutti voi lo conosciate) il quale che è mancato un po' di tempo fa.

Ho conosciuto il professor Bori, professore dell'Università di Bologna, per la sua attività di volontariato, durata molti anni, alla Dozza. Che cosa faceva il professor Bori? Aveva avuto un'idea che mi era sembrata stupefacente: faceva filosofia con i detenuti, parlava di temi apparentemente complicatissimi come l'etica, le religioni, la cultura interreligiosa, la tolleranza, e sembrava impossibile che potesse essere ascoltato dai detenuti. E invece avveniva questo: per anni egli ha guidato dei piccoli gruppi, non si tratta di grandi numeri, ma erano gruppi di detenuti che seguivano la sua lezione di "dialogo". Ecco, secondo me era una lezione di dialogo, una lezione di capacità di comunicare senza sopraffazione, di mettersi in relazione reciproca al di là delle etnie (che nel carcere di oggi sono una causa fondamentale della complessità dei problemi).

Il professor Bori è riuscito in questo, soprattutto consentendo che quei momenti di dialogo, di confronto – lo spunto poteva essere la lettura dell'Apologia di Socrate, o un brano da un Dialogo di Platone, o un testo di religioni orientali – divenissero momenti di incontro, di comunicazione, tra i detenuti, con risultati straordinari.

Ho voluto iniziare questo intervento (che non ho preparato, e mi scuso se sarà disordinato) ricordando il professor Bori, un grande volontario per la sua capacità di intuire, inventare, immaginare qualcosa che non ci sarebbe mai venuta in mente, che poteva sembrare stravagante, impossibile.

La capacità di rendere possibile ciò che apparentemente è impossibile. Perché dico questo? È una riflessione che ho fatto varie volte: a mio parere già nel terzo comma dell'articolo 27 della Costituzione, c'è una chiave di lettura dalla quale non si può prescindere, e che spiega il significato e la collocazione del volontariato. Ci sono infatti due indicazioni.

La prima è l'indicazione tassativa, vincolante, per cui le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità. Questa è una indicazione rigida, inderogabile, che tra l'altro è richiamata nelle carte internazionali, nell'articolo 3 della Convenzione del 1950, la Convenzione sulla tutela dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite. In sostanza è una prescrizione vincolante, rigida, ma di carattere negativo: "non possono consistere", c'è un divieto.

Poi c'è una parte positiva, costruttiva, che consiste in una seconda indicazione. C'è una congiunzione tra il primo e il secondo membro di questo comma terzo: «e debbono tendere alla rieducazione del condannato». Questa è una parte attiva, positiva: una tendenza che indica una finalità, un contenuto, un risultato da raggiungere quando si può.

Ora, questa seconda parte del testo, se la guardiamo bene, non ha un soggetto. La Costituzione non dice chi deve farlo, dice che le pene "devono tendere", ma non dice chi lo debba fare.

A mio parere ciò non è casuale, perché questo invito, questo suggerimento - che però è vincolante perché sta scritto nella Costituzione - è rivolto a tutti. È un lancio che viene fatto alla società, non è un invito indirizzato a un soggetto particolare, non è scritto per la Magistratura, non è scritto per l'Amministrazione, non è scritto "per".

È una indicazione, anch'essa vincolante, che si rivolge alla società tutta, e questo lo ricavo non solo dal fatto che la norma è formulata in questi termini, "le pene devono tendere", ma soprattutto per una considerazione di carattere concreto. Il risultato, questo risultato di tendenza, *questo risultato della rieducazione non può essere realizzato fuori da un concorso generale, da un concorso so-*

ziale generale. La rieducazione stessa non è pensabile senza un rapporto con la società: essere educati - essere "rieducati" - non si può neppure definire senza pensare al contesto sociale nel quale ci si colloca.

Dunque io ritengo che ci siano questi due argomenti, che mi sembrano davvero importanti, per ritenere che la finalità rieducativa assegnata dal legislatore costituzionale nel 1948 alla pena (a tutte le pene), sia una finalità che deve essere perseguita e che riguarda la società nel suo complesso, nelle sue varie articolazioni, naturalmente ciascuna con le sue competenze, ciascuna con le sue specificità. Ma riguarda la società tutta perché non è realizzabile senza un concorso sociale, cioè una di sincronia di voci, un concerto di voci e strumenti che collaborino e concorrano a raggiungere questa finalità, che è comunque difficile, molto difficile anche quando esista e si realizzi questo insieme di energie, che collaborano e cooperano per questo risultato.

È comunque un risultato difficile, ma senza questa impostazione a mio parere diventa illusorio. Diventa una fantasia – starei per dire quasi una fantasia macabra – perché è una fantasia che ci porta a illuderci l'uno con l'altro, a raccontarci delle storie non vere, e invece se noi la impostiamo in questi termini vediamo che la presenza del volontariato (che non è altro che una delle espressioni della società) è un modo con cui la società affiora, si esprime, fa sentire la sua voce, si organizza, si correla, crea delle reti rimanendo società.

Diceva bene Flick: "né pubblico né mercato", cioè quel grande stato intermedio, quel grande spazio intermedio che non è né il pubblico né il mercato. Qui si colloca il volontariato come altre espressioni sociali.

Allora questa espressione sociale, che è il volontariato, si pone rispetto alla finalità rieducativa come agente diretto, come agente di prima persona, come agente non delegato, non subordinato, non secondario, come agente comprimario.

Io la leggo e la interpreto così. Quindi credo che l'Amministrazione che dirigo, come tutte le Amministrazioni, debba rendere un servizio alla società, e stia rendendo un grande servizio alla società. Questo servizio consiste anche nel comprendere la collocazione da dare al volontariato. Volontariato, quindi, nella società. Penso che faccia parte della maturazione e della crescita dell'Amministrazione acquisire questa consapevolezza del ruolo del volontariato rispetto alla finalità rieducativa.

E riprendo il ricordo di Bori. Perché una serie di cose, di idee, di realizzazioni non ci vengono dal nostro interno e basta. Per quanto noi si faccia, c'è un limite a quello che noi sappiamo e possiamo fare. L'Amministrazione è legata a una serie di norme, di regole, ha una prassi, ha una tradizione, ha "quello che si fa sempre", e così via. Tutto ciò che è novità, *la capacità di rendere possibile ciò che sembra impossibile*, questo non è detto che venga dall'Amministrazione, non è detto neanche che venga dallo Stato, inteso come apparato della struttura pubblica. Può benissimo venire dall'esterno come contributo, arricchimento, provocazione, critica, e anche come suggerimento: oltre (dobbiamo essere attenti a questo) ad essere capaci di coglierlo – di utilizzarlo – prima ancora noi dobbiamo sapere che tutto ciò fa parte delle relazioni positive, e "funzionali" rispetto alla funzione. È questa stessa, una funzione dell'Amministrazione: sapere questo, capire questo, credo che faccia parte dei doveri dell'Amministrazione: i doveri che derivano da una analisi corretta dell'Amministrazione, dei suoi compiti, delle sue possibilità, delle sue risorse, e di quello che può venirle dall'esterno.

Noi viviamo in una società che è stata definita "liquida", "fluida", dove ci sono poche sicurezze (proprio per questo suo carattere di "società liquida", come è stata definita), e quindi c'è un grande bisogno di sicurezza, perché quando le sicurezze sono poche cresce in modo esponenziale l'esigenza di sicurezza. Noi abbiamo anche insicurezze che riguardano l'economia, sono insicurezze molto forti, che toccano il nostro Paese pesantemente, e questo è un dato di realtà che a mio parere non può essere negato, o trascurato.

È stato detto esattamente che non possiamo partire da un mondo dei sogni. Penso che per cambiare qualcosa bisogna partire dal mondo della realtà. Si può cambiare qualcosa solo partendo dal mondo della realtà perché si può cambiare solo la realtà, e però bisogna prendere atto di questa realtà e conoscerla. *C'è un grande bisogno di sicurezza e non trovo nulla di vergognoso nel fatto che ci sia questo bisogno, si deve riconoscerlo.*

Trovo molto positivo che questo convegno del SEAC sia intestato alla "sicurezza". È intestato alla sicurezza perché coglie un bisogno, una realtà che in questo momento è molto forte.

Ora bisogna intendersi su come la si realizzi, e che cosa si voglia, per rispondere a questo bisogno di sicurezza. Nel Diparti-

mento, nell'Amministrazione penitenziaria, credo che il modo migliore per affrontare questo problema sia quello di pensare, di riconoscere il più chiaramente possibile la realtà complessa di questo mondo. Il termine "mondo" non è usato casualmente: l'universo penitenziario, in particolare l'universo carcerario, di per sé è piccolo, perché è fatto (in questo momento) di 66 mila persone o poco più, rappresenta quindi nel suo complesso la dimensione di un piccolo paese; ma è un universo complesso – molto complesso – perché al suo interno ci sono diversità molto profonde, e questa complessità va tenuta presente anche dal volontariato, anche da voi. Recentemente da uno di voi, arrivato da abbastanza poco tempo ad avere contatti con questo mondo, mi è stata detta una frase che mi ha colpito perché la trovo giusta, e corrisponde a quello che è accaduto anche a me tanti anni fa. Mi ha detto: «Prima pensavo di sapere molte cose, di aver capito molte cose. Più ci entro e più mi accorgo di non aver capito nulla».

Ora, il problema della sicurezza credo che vada posto in una correlazione profonda con le caratteristiche complesse e con le differenze che ci sono dentro questo universo; e quindi una delle cose che ho proposto fin dall'inizio è di considerare che esiste un buon numero di detenuti – verosimilmente una percentuale significativa – per i quali le esigenze di sicurezza sono abbastanza ridotte, abbastanza limitate. Per questi detenuti vale la pena di impostare la relazione (senza cedere neanche di una virgola rispetto al bisogno di sicurezza, che è interno ma anche esterno, è della società esterna, ma è anche interno perché la sicurezza riguarda anche loro stessi), impostare un tipo di organizzazione che ammetta degli spazi di autonomia o di relativa libertà, maggiori e commisurati con le caratteristiche concrete di questi detenuti.

Rispetto a questo, che ho visto realizzato in molte realtà italiane e non soltanto italiane, si apre uno spazio importante e interessante, che può essere vissuto e può vedere una collaborazione concreta da parte del volontariato. Vedo qui in prima fila davanti a me Ficorilli, e lui mi ricorda un'esperienza che è in corso tutt'ora a Rieti. Sono convinto che qualche cosa in quella situazione, qualcosa di utile e di importante, il volontariato lo abbia fatto e lo stia facendo. Questo è un esempio estensibile? Penso di sì. È generalizzabile? Forse no, ma a noi non interessa generalizzare, anzi per noi la generalizzazione sarebbe un errore, proprio perché il mondo penitenziario è complesso, differenziato. È come in un

paese: ci piace e non ci piace, ci sono i quartieri alti e c'è la periferia. Non sarebbe giusto, però è così: non conosciamo nessuna realtà sociale dove qualche differenza non emerga, anche se questo può non essere giusto né piacevole: è così, e questo è vero anche nel carcere. Non dobbiamo generalizzare, non è un obiettivo realistico generalizzare: abbiamo bisogno di estendere, di moltiplicare. Abbiamo bisogno che gli esempi buoni e positivi si moltiplichino incessantemente, e abbiamo bisogno di creare dinamiche interne che spostino il più possibile e progressivamente (con tutta la prudenza del caso) alcune quote di detenuti pericolosi, per i quali sono forti le esigenze di sicurezza, verso settori in cui queste esigenze di sicurezza diminuiscono, perché questa è la funzione, la dinamica di una buona Amministrazione. Non è altro che questa. Se ci riesce bene, se non ci riesce pazienza, ma la finalità deve essere questa.

Ci sono molte voci (le voci dei garanti, le voci dei magistrati, le voci dei cappellani, le voci del volontariato) che oggi si esprimono intorno al carcere, e questo è positivo. Vengo da un convegno organizzato dal CSM, che ha dedicato un anno di lavoro alle tematiche relative al carcere, e oggi ne ha presentato gli esiti alla Conferenza della giustizia che si tiene a Roma. Sono molte voci e questo è positivo, perché mostra che vi è un'attenzione e un interesse nuovo e maggiore – sicuramente maggiore che nel passato – della società per questa sua realtà che sta nel cuore della città: nel cuore della città c'è anche il carcere. Anche se viene messo a parte, spesso allontanato, però comunque sta nel cuore, perché culturalmente sta nel centro il problema della giustizia. Sta nel centro e nel cuore della società, e anche se fisicamente venisse allontanato comunque c'è, sta dentro e sta al centro.

Ci sono dunque molte voci. Alcuni giorni fa abbiamo tenuto un convegno internazionale a Roma, con tutte le Amministrazioni penitenziarie europee. Si è svolto per la seconda volta a Roma, e più di 47 Stati sono convenuti per parlare di questo. È stato un convegno di grande importanza per i temi che ha trattato, e anche in questa occasione ci sono state molte voci. Una è stata la voce del Papa, il quale è intervenuto con un discorso molto complesso, ricco, molto articolato, che andrebbe senz'altro tenuto presente. E c'è un passaggio di poche righe che vorrei ricordare: "... nel fine di fare giustizia non basta che colui che è riconosciuto colpevole di un reato venga semplicemente punito". Al fine di fare giustizia (questo è il punto: il problema è in-

serito nell'ambito, nell'idea di fare giustizia), non basta che colui che è riconosciuto colpevole venga semplicemente punito: occorre che nel punirlo si faccia tutto ciò che è possibile per correggere e migliorare l'uomo, e quando ciò non accade la giustizia non è realizzata pienamente.

L'idea che la giustizia per realizzarsi pienamente deve, oltre alla punizione e nella punizione, cercare il miglioramento dell'uomo, è in fondo quella che troviamo nell'articolo 27 già ricordato. *Molte voci. Insieme a quella del Papa, c'è stato un intervento del rappresentante finlandese (non ricordo il nome, ma lo potete trovare perché sono tutti interventi registrati) che mi ha – pure esso – molto colpito. Questo rappresentante finlandese ha fatto un intervento dicendo, lo riassumo, “ma da noi le cose vanno bene, abbiamo pochi detenuti, li trattiamo in un certo modo, i risultati sono eccellenti, i reati sono sempre meno”, e ha anche aggiunto “la nostra è una società che previene, che cerca di prevenire e riesce a prevenire, una società che fa”.*

Evidentemente non credo che sia il paradiso terrestre, però mi ha colpito questa relazione fatta al Convegno, di una persona che alla fine di una lunga esperienza ci ha detto: “guardate, le cose vanno bene, e possono andare bene”.

Che cosa voglio dire? Le voci, la pluralità delle voci è utile, ed è importante e positiva: purché non diventino rumore, purché non diventino una frammentazione di frasi, discorsi ognuno dei quali va per conto suo e non riesce a convergere verso un determinato obiettivo, un obiettivo che deve diventare comune. E questo è importante, anzi essenziale perché si ottengano dei risultati in una situazione difficile, molto difficile, ma non impossibile. Non sono affatto un ottimista, però dico che ci sono molte condizioni perché il nostro sistema penitenziario cambi, e noi possiamo essere in grado, mettendo insieme le forze, di ottenere questo risultato straordinario. E non per i detenuti ma per noi, per il nostro Paese, per la dignità di questo Paese dove, come diceva ieri Fois, che è uno scrittore sardo (ieri sono stato in Sardegna forse anche per questo vengo con una ricchezza di immagini positive del mondo carcerario: in effetti ho visto in Sardegna, una serie di cose di straordinaria positività), diceva Fois: «Io non credo nei miracoli, però credo in un esercito di persone silenziose che non si espongono, che non si esibiscono, ma che negli ospedali, nelle scuole, nelle carceri fanno, ogni giorno fanno tantissimo. È questo che tiene in piedi questo Paese, è questo che lo fa andare avanti».

Garante delle persone private della libertà – Regione Emilia Romagna

Università di Bologna

Ministero della Giustizia – DAP

GIORNATA DI STUDIO

POVERI O PERICOLOSI?

**LA CRISI DELLE MISURE DI SICUREZZA PERSONALI DETENTIVE
PER AUTORI DI REATO IMPUTABILI E PERICOLOSI**

Casa di reclusione Castelfranco Emilia – 25 ottobre 2013

È tardi e credo che tutti abbiate avuto molta pazienza, anche se gli interventi sono stati molto interessanti e molto ricchi. Fare una sintesi è difficile; cercherò di dire alcuni pensieri che mi sono stati sollecitati, e molte cose che dirò finiranno con domande e punti interrogativi, più che con risposte.

Un ricordo mi è affiorato nell'assistere a questa iniziativa, peraltro molto opportuna, perché in questi ultimi mesi – in questi ultimi semestri – si parla molto di carcere. Il carcere è diventato un argomento centrale: mi chiedo se addirittura non si sia passati da un'attenzione del tutto insufficiente ad un'attenzione persino eccessiva, come spesso accade nel nostro Paese dove si oscilla da un estremo all'altro senza trovare la linea centrale, più equilibrata, quella che sviluppandosi arriva ai risultati. Si scelgono a volte posizioni estreme che rendono difficile costruire una strada, mentre noi dobbiamo costruire una strada, se vogliamo arrivare da qualche parte.

Comunque, negli ultimi semestri si parla molto di carcere: ultimamente ne parlano i Governi, il Presidente della Repubblica, l'altro giorno il nuovo Pontefice Francesco. Il carcere è diventato, anche a seguito degli interventi dell'Europa, un argomento centrale.

E questo va bene, perché occorre che il nostro Paese faccia un passo avanti, rispetto ad una realtà in cui eravamo e siamo arretrati; dobbiamo fare alcuni passi avanti, e li faremo e li stiamo già facendo. Rispetto a questo interesse, il tema delle misure di sicu-

rezza è un tema che è stato molto trascurato, e quindi ringrazio Pavarini e tutti quelli che hanno pensato a questo argomento, che non può essere trascurato solo perché riguarda poche centinaia di persone, forse duemila in tutto: non può essere trascurato per la sua grande importanza.

Come ho accennato, mi è tornato alla mente un ricordo ormai remoto degli anni universitari, sulla nascita delle misure di sicurezza.

Le misure di sicurezza hanno una doppia nascita; una la capii leggendo *L'uomo senza qualità*. Nei primi capitoli c'è la figura di Moosbrugger. Moosbrugger era una persona detenuta a Vienna. C'è una polemica tra l'autore-protagonista del romanzo e il padre. Il padre era un alto magistrato, forse il procuratore generale di Vienna, il quale era deciso a chiedere la pena di morte per Moosbrugger che aveva ucciso un bambino. Era deciso a chiedere la pena di morte che era quello che, secondo la legge di allora, gli spettava. Però era evidente che Moosbrugger era incapace di intendere e di volere. E il figlio cerca di far capire questo al padre: *"come si può chiedere la pena di morte per questa persona?"*.

Questa è una delle due radici delle misure di sicurezza, che riguarda i non imputabili. Perché prima i non imputabili finivano sulla forca, venivano trattati come le altre persone che avevano commesso un delitto. *"Hai commesso un delitto? Ne rispondi"*.

C'è qui un rifiuto, una presa di coscienza che consideriamo un passo avanti nella civiltà, nella cultura: sono convinto che sia un passo avanti quello che porta a dire *"è sbagliato trattare allo stesso modo queste persone"*. Moosbrugger è un povero disgraziato, uno che non capisce, uno che non arriva proprio ad un livello di consapevolezza, e quindi prevediamo un altro trattamento. Così si introduce la prima delle due radici delle misure di sicurezza: una persona non è imputabile, io non la posso condannare, non la posso mettere in cella con gli altri, non la posso portare al patibolo. Però devo fare qualcosa, perché se questo esce e trova un altro bambino, me lo fa a pezzi come l'altro, e questo non è accettabile. Nessuna società lo può accettare.

La seconda radice riguarda chi è imputabile. Chi capisce le cose, ma per le ragioni più diverse non abbandona una scelta criminale. Questa persona tende a ripetere comportamenti che la società rifiuta.

Rispetto a questo, l'ambito di riflessione è più complicato. Si devono fare alcune distinzioni. Il Codice Rocco introduce le categorie della abitualità, della professionalità e della tendenza per delinquere. Queste categorie, a parte la tendenza per delinquere (che credo non sia stata applicata mai, o quasi mai), sono categorie di frequenza: si tratta di chi molto frequentemente, troppo frequentemente commette reati. Tant'è vero che nel Codice originario (in seguito cambieranno per gli interventi della Corte costituzionale, e poi del legislatore) erano presunzioni assolute. C'era la presunzione assoluta di abitualità, e quindi era obbligatoria la dichiarazione di abitualità quando ricorrevano certe frequenze. E così anche di professionalità quando assieme alla frequenza ricorreva un altro elemento, vale a dire il fatto di trarre mezzi di sostentamento, almeno in parte, dal reato. Queste erano delle forme di pericolosità presunte dalla legge, che Rocco introduce nel Codice del '30.

Esse non esistono più. Mi collego a un'osservazione e a una domanda che faceva Pavarini: "Perché se non ci sono più queste forme automatiche, queste presunzioni assolute, e quindi è sempre il giudice a valutare oggi la pericolosità in concreto, perché non si è creata una distinzione a seconda dei reati?".

La risposta è semplice: questa distinzione il giudice non la può fare, perché è vero che il sistema gli dice *"sei tu che devi accertare la pericolosità in concreto"*, ma il sistema non gli consente di distinguere in relazione alla tipologia dei reati. Se il giudice avesse la certezza che una persona commetterà ripetutamente – con probabilità – reati di resistenza a pubblico ufficiale oppure (oggi è stato reintrodotta anche l'oltraggio, a determinate condizioni) di oltraggio a pubblico ufficiale, il giudice non potrebbe non dichiararla pericolosa con le conseguenze di legge.

Comunque, le misure di sicurezza hanno questa doppia radice, che ha come elemento comune il fatto che esiste una pericolosità. E quindi un'esigenza di difesa sociale.

Come sappiamo, il Codice del '30 è stato pensato e ragionato a partire dagli anni Venti. Negli anni Dieci del secolo scorso, e già alla fine dell'Ottocento era nato il movimento della Scuola Positiva, che si contrapponeva frontalmente e in modo dichiarato alla Scuola Classica del diritto penale. Perché si contrapponeva? Perché il movimento della Scuola Positiva semplicemente non voleva la pena.

Non possiamo dimenticare questo dato fondamentale. Rocco accoglie alcuni dei postulati e alcune delle idee della Scuola Positiva, ma adottando una soluzione di compromesso che i sostenitori della scuola positiva – da Lombroso, a Ferri, a Von Liszt – non avrebbero approvato, perché secondo loro, in termini semplificati, bisognava distruggere la categoria giuridica del reato: il reato non era che il sintomo di una malattia.

La loro era un'idea "medicalizzatrice", dal punto di vista sociale ovviamente, del fenomeno criminale. Il fenomeno criminale non è altro che una malattia. E come si affrontano le malattie? Si affrontano curandole, non punendole. C'era una polemica fortissima contro il diritto penale: non si deve più punire, si deve intervenire per curare. E le misure di sicurezza, quelle che noi chiamiamo misure di sicurezza, sono riprese dalla Scuola Positiva che intendeva dire: introduciamo misure curative. La società deve curare persone che sono malate socialmente o malate non solo socialmente, oppure povere con mille difficoltà.

Questa posizione non è stata accolta, e si è introdotto nel nostro Codice un sistema che si chiama "misto" o a "doppio binario": un sistema che è di compromesso, perché mantiene le caratteristiche essenziali, storiche, bi-millennarie del diritto penale classico, e introduce anche questo secondo binario della sicurezza e delle misure di sicurezza. Però va ricordato: ciò che dal punto di vista della situazione italiana – ma non solo italiana, anche tedesca e di altri Paesi – è stato teorizzato nei modi che ho cercato di ricordare in estrema sintesi, trova anche negli altri Paesi momenti di riflessione di complessità analoga. Perché quando i problemi sono reali, possiamo essere in Cina piuttosto che in India o in Alaska, i problemi vengono fuori ugualmente; le soluzioni possono essere diverse, ma i problemi vengono fuori.

Ci sono per esempio le pene indeterminate nel massimo. È raro il caso di Paesi che prevedono le pene indeterminate nel massimo, però esistono Paesi che prevedono pene talmente enormi, talmente lunghe, che è come se fossero indeterminate nel massimo. Quando negli Stati Uniti si danno – ed è reale, non è la finzione del nostro art. 78 del Codice penale – si danno 140 anni di reclusione, cosa significa questo se non una pena indeterminata nel massimo? O quando si danno gli ergastoli con possibilità di revisione, certo, ma con possibilità di conferma, in Germania. O quando la Svizzera modifica la parte generale del Codice penale

(recentemente), per dire "rispetto a certi reati noi non metteremo più fuori nessuno se non risulta che è cessata la pericolosità. Se non abbiamo una perizia che ci dice che questa persona non è più pericolosa, non la mettiamo più fuori". O quando ci sono le *peines plancher* in Francia, negli Stati Uniti etc., cioè le pene con il minimo garantito.

Che cosa significa tutto questo? Significa che il problema della pericolosità fa irruzione necessariamente, una irruzione vastissima anche dentro le categorie del diritto penale classico. Non è possibile che non sia così.

Voglio ricordare un altro episodio, che mi è accaduto qualche anno fa trovandomi nella capitale di uno Stato europeo. Parlavo con il Capo della polizia di quella capitale e gli chiesi "Ma com'è da voi la criminalità?". Mi rispose "Abbiamo problemi abbastanza seri: il sabato sera si ubriacano e fanno chiasso, sporcano e, il mattino dopo, domenica, dobbiamo arrestare". "Ma qualche fenomeno più pesante?". Ci pensa un po' e dice "Sì, l'anno scorso attraccò una nave e scesero due; uccisero qualcuno". Ero a Helsinki: il rapporto, la densità penitenziaria della Finlandia credo si collochi sotto le 80 persone per 100 mila abitanti, e noi siamo a 110 circa.

La Finlandia è un Paese senza povertà. La povertà profonda, totale, non c'è! Moriresti al primo inverno. Non sopravvivresti un mese in quelle condizioni di povertà. Però esiste la penalità, ridotta (il Capo della polizia che si lamentava delle ubriachezze del sabato sera), ma esiste. E comunque a qualche centinaio di chilometri un signore, credo di 23 anni, ha ucciso 87 persone. Finirà la pena a 43 anni perché ha avuto 21 anni di reclusione, che è il massimo che in quel Paese si possa dare.

Ora: se quel signore dirà che uscendo rifarà una strage, come lo aveva detto prima, che cosa faranno in quel Paese? Non è pensabile che gli possano dire: "hai finito i tuoi 20 anni, esci e fai una strage, rifai la strage di 87 persone". Non è credibile. Nessuno può credere a una cosa simile.

Ricordo un film che si chiama *Il silenzio degli innocenti*, in cui c'era un personaggio che si chiamava Hannibal Lecter. Situazioni di questo tipo sono soltanto letterarie? No, non sono soltanto letterarie. Così come non era soltanto letteraria la condizione di de Sade: il divino marchese stava in carcere, nella Bastiglia nel 1789, perché era, forse, anche un *serial killer*, sicuramente oggi verrebbe definito un *sex offender*. E per lui era un programma, non

c'era assolutamente possibilità di remissione da questo punto di vista.

Dunque i fenomeni di pericolosità sono fenomeni reali, che non possono essere ignorati senza cadere in una sorta di irenismo che non conduce a trovare delle soluzioni efficaci. Molte altre cose ci sarebbero da dire, ma vorrei dare alcuni cenni ricostruttivi, anche se saranno più domande che certezze.

L'errore più grave che trovo nell'attuale regolamentazione della pericolosità, è che la pericolosità è mal definita, o quasi non definita, perché l'unica definizione è: "probabilità di commissione di nuovi reati". Questa definizione è troppo generica, è insoddisfacente, ed è vecchia e superata. Si deve fare una nuova riflessione sulla pericolosità per distinguere le varie tipologie.

Se c'è una pericolosità che riguarda beni disponibili, penso che un sistema serio dovrebbe considerarla in modo diverso da una pericolosità che riguardi beni indisponibili. La proprietà è un bene disponibile, come tanti altri beni. Occorre distinguere in relazione alla tipologia della pericolosità stessa, e anche alla sua gravità; quindi introdurre questa distinzione nel concetto di pericolosità, rielaborarlo a fondo.

E la seconda riflessione collegata riguarda le conseguenze. Anche le conseguenze dell'accertamento della pericolosità dovrebbero essere diverse. Adesso abbiamo un ventaglio di soluzioni e di risposte estremamente ridotto, estremamente arcaico. Anche se la Corte costituzionale è intervenuta per dichiarare illegittima la disposizione che, in relazione alle misure detentive "terapeutiche", non consentiva una misura non detentiva, e quindi il ventaglio si è un po' aperto, si è introdotta una possibilità nuova. Ma è certo che così come sono organizzate, come sono oggi codificate, sono misure insufficienti, troppo generiche, che dovrebbero adattarsi a situazioni assolutamente diverse, sia per quanto riguarda i non imputabili sia, ma direi ancora di più, per quanto riguarda gli imputabili.

Bisogna pensare ad una varietà di misure, che contempli modalità e una disciplina diversa anche per quanto riguarda la durata: perché sono convinto che non si possa accettare socialmente il rischio (se il rischio è reale, effettivo e forte) della commissione di determinati reati, ma invece si possa accettare socialmente il rischio della commissione di altri reati, facendo un bilanciamento. Per certi tipi di pericolosità si potrebbe dire che comunque la du-

rata della misura non può superare un certo limite; per altri, avrei invece una posizione contraria. Ma è necessario regolamentare in modo diverso a seconda del tipo e della gravità della pericolosità, con un sistema che prenda in esame risposte diverse, cioè misure diverse, anche ulteriori rispetto a quelle che abbiamo, e tempi diversi di durata, e limiti alla stessa possibilità di proroga di queste misure, in relazione al tipo di pericolosità che è stata definita.

È chiaro che per fare questo percorso, oltre che l'intervento del legislatore (che mi auguro fortemente, ma con la preoccupazione che il legislatore sia troppo occupato in altro), occorrerà anche un grande apporto della criminologia. Può darsi che io sbagli, ma mi sembra che in Italia sia scomparso un momento di riflessione criminologica rispetto ai fenomeni della criminalità che invece occorre, e occorre tantissimo.

Per quanto riguarda la territorialità.

Voi sapete che da un anno ormai stiamo ridisegnando un sistema penitenziario che complessivamente valorizza l'elemento della territorialità. Vogliamo collegare sempre di più ai territori regionali, naturalmente sulla base delle aree dei Provveditorati dell'Amministrazione penitenziaria, delle strutture che siano, per così dire, complete, in modo che in ogni territorio possano esserci tendenzialmente i detenuti di quel territorio (salvo i casi di pericolosità estrema come i 41-bis etc., per i quali il discorso è diverso).

Si potrebbe forse pensare a qualcosa di analogo: ad una territorialità, in piccoli gruppi, anche per le situazioni di internamento, cioè per le misure di sicurezza; questo potrebbe consentire di fare un lavoro molto più efficace. Credo che esistano limiti reali, è inutile nascondere: è vero che c'è un legame povertà-pericolosità, e la domanda di questo convegno *Poveri o Pericolosi?* potrebbe essere tradotta forse così: "pericolosi perché poveri".

Occorre modificare l'approccio, e quindi capire che il problema fondamentale è un problema sociale. È un problema che va oltre le stesse capacità di intervento e di azione di una amministrazione come l'Amministrazione penitenziaria, perché quando si incontrano dei rifiuti, oppure un rimpallo di responsabilità, oppure la domanda "ma chi paga?", oppure la richiesta di mandare queste persone a mille chilometri di distanza perché altrimenti

non si può fare la diagnosi, o tutta una serie di questioni di questo genere, oppure quando – ricordo che ho fatto molti provvedimenti di questo tipo – addirittura incontri persone che a proposito dell'ospedale psichiatrico o delle case di lavoro dicono "ma in sostanza quella è casa mia", si capisce che il problema va al di là delle questioni giuridiche sulle quali noi ci intratteniamo.

Coordinamento Enti e Associazioni Volontariato penitenziario – SEAC

46° CONVEGNO NAZIONALE

I COSTI DEL CARCERE

Roma – Casa circondariale di Regina Coeli

Sessione di apertura dei lavori – 8 novembre 2013

L'argomento che è stato scelto per questo convegno è un argomento attuale, legato ad un momento in cui il Paese complessivamente considera gli aspetti e i profili economici molto rilevanti. I costi sono un tema che non solo colpisce, ma riguarda la collettività nazionale, che sta attraversando un momento pesante e difficile; quindi vedere la realtà penitenziaria, il carcere innanzitutto (ma non è soltanto il carcere la realtà penitenziaria), sotto il profilo dei suoi costi, rappresenta una scelta indovinata e in qualche modo doverosa rispetto al tempo che stiamo attraversando.

I costi sono innanzitutto i costi economici: vi sono dei dati talora discordanti, che presentano differenze talora notevoli, in rapporto da uno a due, quindi non piccole discordanze. Mi attengo ai dati ufficiali, quelli che sono elaborati dal DAP, non perché faccia atti di fede sui numeri, ma perché ritengo opportuno avere un riferimento univoco e oggettivo. Un riferimento univoco consente un linguaggio con il quale ci si intende, favorendo un processo di comune avanzamento; quindi consiglierei questa ricerca di univocità nel dato, non perché esso non possa essere modificato e criticato, ma consiglierei di attenersi a questi dati finché essi non vengano modificati nelle loro componenti strutturali.

Noi abbiamo dei costi, che indichiamo come costi ufficiali, che indicano circa 100-120 euro per detenuto al giorno.

Rispetto a questo dato occorre fare una riflessione perché anche su questo argomento si possono fare degli errori rilevanti se non si presta attenzione. Ad esempio, è evidente che se oggi il numero dei detenuti si dimezzasse, il giorno stesso noi vedremmo il dato del costo unitario schizzare al doppio, perché

mentre è possibile che da un giorno all'altro escano dal carcere 20.000 persone – come è accaduto nel 2006 – non è assolutamente possibile che la struttura, il giorno dopo, riduca i suoi costi della metà. Per questo dico: attenzione ai dati statistici! Maneggiamoli con cura ed intelligenza poiché altrimenti ci possono portare a deviazioni profondissime. Ne deriverebbe che il calo dei detenuti comporta che il costo unitario schizzi alle stelle, ed un critico superficiale potrebbe dire: “Spendete troppo! Come mai lo Stato che fino a ieri spendeva 100 per detenuto, oggi spende 200?”.

È una osservazione banale, ma serve ad impostare anche questo discorso: il profilo strettamente economicistico del problema dei costi non è certo l'unico, ma va curato con una certa attenzione per evitare scivoloni incredibili.

C'è un grande apparato, il DAP, che governa circa 40.000 persone; abbiamo oltre 200 istituti, una superficie complessiva di circa 400.000 metri quadri; abbiamo i mezzi, dai veicoli ai mezzi strutturali, che consentono alle strutture edilizie di funzionare; abbiamo i servizi: abbiamo quindi una serie di voci, che sono in qualche modo fisse, ovvero non destinate a variare almeno nel breve periodo, e incidono per almeno l'85% sul costo generale, cioè su quei circa 2.800 milioni di euro che vengono assegnati annualmente nel bilancio dello Stato a questo settore. È una somma di per sé impressionante ed enorme, ma circa l'85% di tale somma è in qualche modo bloccato, fisso, non modificabile almeno nel breve periodo. Ma quello che pesa di più e che conta di più, sono i costi umani, ed è quello che vediamo accadere nell'ambito di questo mondo: spesso una diminuzione delle abilità sociali e lavorative della persona, un decadimento psicofisico e, talora, etico; malattie, difficoltà relazionali... Costi umani che poi diventano essi stessi costi economici! E qui è giusto porre un problema: come si valuta la spesa?

La domanda “Spendiamo bene i soldi?”, va sicuramente collegata a: “Che cosa accade dopo?”. Questa conoscenza del dopo in realtà ci manca, o la possediamo in misura molto ridotta perché la otteniamo quasi esclusivamente attraverso lo studio dei flussi della recidiva, studio che a sua volta è molto complesso, e rappresenta solo una parte della conoscenza del “dopo”.

Dirò alla fine di questa introduzione che, a mio parere, non si può rispondere alla domanda «Sono soldi ben spesi?» solo andando a vedere cosa accade dopo: però certamente occorre ve-

derlo, per capire se sono soldi ben spesi. Credo che sia fondamentale e utilissimo che il volontariato ponga questa domanda, perché essa non può essere affrontata solo dal DAP e solo con le sue risorse: è una domanda sociale e deve interessare la società. Occorre dedicare attenzione e risorse a conoscere questa parte oscura e trascurata, perché spesso sembra che “dopo” la cosa sia finita, che non interessi più; e penso che soprattutto il volontariato – non solo il volontariato, ma soprattutto esso – sia una di quelle realtà sociali che invece riescono a seguire la vicenda del “dopo” (e probabilmente non ce ne sono altre, certamente non il DAP, non le nostre strutture).

Che cosa abbiamo fatto noi in questo anno circa? Abbiamo attuato alcune trasformazioni e abbiamo fatto alcuni passi, che il Ministro ha presentato a Strasburgo nei giorni scorsi, ottenendo una valutazione molto positiva da parte del Segretario Generale del Consiglio d'Europa e da parte del Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo. Molto positiva, perché abbiamo ottenuto risultati sul piano dell'edilizia, con la consegna di circa duemila posti nuovi, l'apertura di tre istituti nuovi di notevole qualità e dimensioni in Sardegna e altri istituti, reparti o strutture in molti altri luoghi in Italia.

Risultati edilizi, che hanno comportato la possibilità di ridurre notevolmente il numero dei detenuti che oggi vivono sotto i 3 metri quadri di spazio. Ce ne sono ancora, e sono migliaia, ma abbiamo un andamento di rapida riduzione di questi casi estremi, che legittimamente la Corte ha sanzionato, perché giustamente sono da considerare disumani.

Abbiamo poi un dato che non dipende dal Dipartimento, ma da soluzioni normative complessive, ed è quello della diminuzione del numero totale dei detenuti.

Ieri i detenuti complessivamente presenti nel sistema, compresi i 1.500 circa internati, erano 64.333: nel 2010 siamo arrivati a 69.000 detenuti, quindi abbiamo un calo di 5.000 unità in tre anni, e l'esame che compiamo sul numero dei detenuti ci mostra una diminuzione settimanale di circa 100 unità. Ora, se questa tendenza permanesse per un anno, è evidente che avremmo una diminuzione di altri 4.000-5.000 detenuti. Ma senza essere così ottimisti, ritengo che realisticamente, continuando con questo andamento, noi scenderemo nel giro di non molti mesi sotto la soglia dei 60.000. Siccome i posti in carcere stanno arrivando al numero di

50.000, noi avremo ancora una differenza notevole e pesante, ma una differenza che, rispetto a quello che abbiamo registrato l'anno scorso, si è dimezzata.

Abbiamo attuato un maggiore territorializzazione dell'esecuzione penale, e questo è un risultato per il quale voglio lodare la mia Amministrazione, poiché essa con grande sforzo sta cercando di attuare quelli che si chiamano "i circuiti regionali", cioè strutture più localizzate: ovvero un decentramento, rispetto al quale i Provveditori regionali diventano pilastri di enorme rilievo.

È mia convinzione che il Dipartimento, così come ha funzionato in passato, non ha funzionato bene, e si debba incrementare il decentramento, ovvero affidare molti più poteri e corrispettivi impegni e responsabilità in sede decentrata. Quindi i Provveditori sono i nostri pilastri.

Devo dire che questa linea è stata seguita ed accolta dai funzionari, appunto i Provveditori che collaborano con il Dipartimento, nei quali ho visto crescere in questo anno atteggiamenti di partecipazione e di trasformazione anche del loro ruolo in senso attivo, della proposta e dell'innovazione, di coraggio e di sfida dell'innovazione. E grazie a ciò stiamo realizzando questo dato della territorialità, da estendere il più possibile. Ovviamente questo non riguarda il 100% dei detenuti, ma una parte consistente di essi, che verranno mantenuti e collegati in un sistema territoriale che avrà dimensioni quanto meno regionali.

Abbiamo poi attuato – e stiamo ancora attuando – una trasformazione, laddove ci siano le condizioni adatte, che riguarda la distribuzione del tempo, quanto meno con l'apertura delle celle e con l'offerta di attività e di soluzioni che riempiano questo tempo.

Naturalmente una cosa è aprire le celle e un'altra trovare le attività adatte, sono due cose profondamente diverse; la seconda è molto più complicata della prima, però penso anche che la sola apertura abbia un importante significato positivo, e lo stiamo rilevando: abbiamo misurato una diminuzione dei casi di autolesionismo, una notevole diminuzione dei casi di suicidio (anche se conoscete tutti le difficoltà di creare qualunque correlazione eziologica tra gli antecedenti e una decisione come quella del suicidio, che per la verità non è misurabile), e una dismissione dei fenomeni di auto/etero aggressività.

Naturalmente tutto questo non consente di trarre delle deduzioni certe, però si tratta di sintomi, di indicatori, e quando gli in-

dicatori sono tanti, credo che si possa pensare che la direzione che abbiamo imboccato sia la direzione giusta.

Abbiamo anche tentato una razionalizzazione complessiva delle risorse e del loro impiego: in parte imposta dai pesanti tagli che riguardano anche il personale, abbiamo introdotto un atteggiamento e comportamenti di lotta agli sprechi, laddove ci fossero. Sappiamo che nelle amministrazioni pubbliche – e non solo in quelle pubbliche – si verificano fenomeni inaccettabili, ed in un momento come questo per il Paese sarebbe sconsiderato non fare tutto il possibile per evitare qualunque spreco. Ciò è vero in qualunque settore, ma nel settore penitenziario, così come in quello della sanità, la delittuosità di questi comportamenti sarebbe intollerabile.

C'è insomma un tentativo complessivo di attuazione di soluzioni strutturali che riguardano tutti allo stesso modo, secondo criteri di imparzialità e, direi, nella linea di un buon funzionamento automatico generalizzato, sia per quanto riguarda la salute dei detenuti, sia per quanto riguarda situazioni di carattere giuridico, ritardi e così via. Vogliamo introdurre sistemi di automatismo, anche un *call center*, perché no? Pensavo ultimamente che abbiamo eccellenti *call center* gestiti da detenuti: ce n'è uno a Bollate, uno a Padova e uno Roma, e questi detenuti fanno le cose bene. Ho visitato quello di Roma e mi sono commosso nel vedere come venivano gestite le chiamate, con delicatezza e professionalità! Allora perché non ammettere un *call center* anche per quanto concerne le segnalazioni che riguardano i detenuti stessi? Perché dovremmo avere paura di questo? Abbiamo una capacità dei detenuti di gestire i dati sensibili relativi alla salute dei bambini, e non solo...

Però quello che interessa è che vi siano soluzioni strutturali, perché così cambia e progredisce un'Amministrazione! Credo che questa crescita dell'Amministrazione, culturale, professionale, di formazione e che riguarda *in primis* la Polizia penitenziaria – ma non soltanto – sia una ricerca di buone prassi per farle conoscere e diffonderle. Ci sono già stati incontri con la Magistratura di sorveglianza, si cerca un metodo di lavoro che interrompa quella storia di contrasti interni, di concorrenze assurde interne al Dipartimento, che sono fuori dal mio modo di concepire un'attività amministrativa che deve avere sempre di fronte a sé il buon andamento, la nostra stella polare, indicata dalla Costituzione.

Concludo con una dichiarazione di ragionevole ottimismo perché vi è un'attenzione rinnovata e maggiore – rispetto al pas-

sato – su questa problematica, che riguarda il mondo della politica, i ministri che si sono succeduti e che hanno dedicato moltissimo impegno a questo settore (il Ministro Severino e il Ministro Cancellieri): riguarda la politica, il Governo, ma riguarda anche l'amministrazione pubblica e, non dimentichiamolo, riguarda l'Europa: che, è vero, ha dato un giudizio positivo l'altro giorno, ma ha anche detto che controllerà come si evolve questo percorso positivo; e prima di tutti il Capo dello Stato con un atto, unico nel più che settennato della sua presidenza, il messaggio che ha inviato al Parlamento.

È quindi un ragionevole ottimismo che, però, non mi fa dimenticare che la realtà è ancora molto problematica e c'è ancora molto da fare: i punti critici sono ancora molti. D'altra parte dobbiamo avere questa consapevolezza: parliamo di un mondo di per sé critico, e non ci sarà mai un carcere che non abbia aspetti negativi. Possiamo agire per una riduzione del danno, per usare questa espressione, ma non possiamo avere l'illusione di immaginare una situazione detentiva in cui tutto vada bene: credo che questo non accada neanche in Svezia perché è contro la logica interna della sanzione penale, che toglie o riduce la libertà, il non determinare problemi più o meno gravi sulla persona.

È una realtà che rimane problematica per molti aspetti, dei quali siamo consapevoli, e che interpella noi per primi come Dipartimento, ma anche altre strutture e altre articolazioni: tra le prime quelle della salute, che sfugge ormai in parte alla competenza del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, ma che ha un grande rilievo all'interno delle carceri.

Rispetto a questo complesso di problemi, credo che il volontariato sia uno strumento per noi prezioso ed insostituibile di conoscenza, di affiancamento e di aiuto.

Senato della Repubblica

CONVEGNO

**IMPEGNI PER IL SUPERAMENTO DEGLI OPG
PER NON SPRECARE UNA OCCASIONE
DI CRESCITA CIVILE DEL PAESE**

Roma – 28 marzo 2014

Penso di poter affermare che il DAP ha fatto e continua a fare tutto ciò che rientra nei suoi compiti affinché il risultato del superamento degli OPG sia realizzato non soltanto con le modalità più efficaci, ma anche nei tempi voluti dal legislatore.

Ho detto *“tutto ciò che rientra nei suoi compiti”*, e credo di dover aggiungere che questa espressione è stata intesa, da quando ho cominciato a collaborare con la Commissione senatoriale di inchiesta sul Servizio sanitario nazionale, in termini non burocratici.

Il DAP ha offerto alle Regioni l’apporto di esperienze e di formazione che può risultare utile all’avvio delle nuove modalità di risposta; ha collaborato con la Commissione senatoriale intervenendo sulle strutture esistenti per adeguarle nei tempi più brevi alle prescrizioni che abbiamo ricevuto (è di questi giorni il dissequestro, grazie alle profonde modifiche attuate delle ultime strutture che erano ancora sottoposte al vincolo); ha modificato, dove occorreva, alcune modalità trattamentali del paziente-internato; ha rilanciato i collegamenti con la Magistratura, in specie la Magistratura di sorveglianza, per agevolare la trasformazione della misura detentiva, quando ne ricorrevano le condizioni, nella misura non detentiva, secondo la previsione della sentenza della Corte cost. n. 253 del 18 luglio 2003; ha potenziato le sezioni che negli istituti di pena sono destinate ad accogliere soggetti con problemi psichici, così evitando di pesare sugli OPG; ha rafforzato il sistema complessivo di territorializzazione della pena, anche in questo modo riducendo fenomeni di sradicamento che comportano spesso ricadute sull’equilibrio psicologico del detenuto.

Si può ritenere che tale atteggiamento del Dipartimento consegua alla preoccupazione di gestire una realtà quanto mai difficile e al desiderio di dislocare altrove una parte dei problemi che gravano sul complessivo sistema penitenziario.

Ma questa interpretazione sarebbe errata. L'Amministrazione penitenziaria crede che l'esigenza di tutela della salute dell'internato pericoloso abbia pari dignità rispetto alla esigenza di sicurezza della società, e ritiene che la cura del paziente psichiatrico, là dove possibile, costituisca la soluzione migliore, anzi la sola risposta, capace di conciliare l'interesse del soggetto bisognoso di assistenza e cura con quello della società che esige sicurezza.

Pertanto, indipendentemente dalle considerazioni circa lo stato di profondo degrado in cui versavano talune strutture, stato che di per sé può essere rimediato con interventi edilizi e con risorse economiche adeguate, vi è una ragione profonda nell'impegno del Dipartimento: la considerazione dell'internato non soltanto come "autore di un reato", ma come persona che ha commesso un reato perché malato, come soggetto la cui sofferenza mentale è causa o concausa di atti criminali.

L'evidenza dei numeri ci dice che stiamo percorrendo la strada giusta, anche se non possiamo diminuire l'attenzione per ciò che ancora manca.

Ciò che manca non è certamente poco, ma la prospettiva di una seconda proroga non ci piace. Tanto meno ci piace una proroga che si prospetta di durata quasi triennale.

Se considerazioni di realismo – dico "realismo", perché dubito che si possa parlare di "necessità" – conducono a considerare che la proroga è a questo punto un male ineluttabile, occorre che il legislatore fissi talune scadenze affinché nel corso di questo lungo periodo si abbia una progressiva attuazione del trasferimento.

Occorre che con cadenza almeno semestrale si pongano alcuni ben definiti traguardi parziali che consentano la verifica dei progressi compiuti e degli eventuali ritardi.

Non sarei contrario anche alla previsione di tempi differenziati di avvio e messa in funzione, posto che in tal modo l'esperienza delle Regioni più virtuose verrebbe a ricadere positivamente su quelle meno rapide.

Spostando il punto di osservazione a un livello diverso, mi sia permesso riprendere in questa sede un tema che mi sta a cuore.

Il tema della pericolosità sociale, che è il presupposto della misura di sicurezza, anche di quella cd. terapeutica, non può essere esorcizzato negandone l'esistenza. È sufficiente riflettere su alcuni episodi gravissimi per comprendere che sarebbe insostenibile lasciarli privi di adeguata risposta.

Tuttavia il tema sicurezza oggi è risolto tenendo ferme categorie proprie del Codice penale del 1930, categorie che risalgono a una riflessione svoltasi oltre un secolo fa.

È tempo, a mio parere, di riconsiderare la materia, introducendo alcune distinzioni nella categoria generale, ma anche generica, di pericolosità sociale.

Credo che il tempo sia maturo per distinguere la pericolosità che attiene al rischio concreto di gravi atti aggressivi e violenti, da quella che attiene a ogni altra infrazione di rilievo penale.

Per tutto quest'ambito, diverso dal rischio per la integrità della persona, credo che la misura di sicurezza, se si voglia mantenerla in vita, dovrebbe prevedere una durata massima, talché non soltanto la cessazione della pericolosità dovrà farla immediatamente cessare o la sua riduzione dovrà farla trasformare in una diversa misura, ma il decorso di un termine massimo dovrà determinarne comunque la cessazione.

Problematico mi sembra invece prevedere un simile meccanismo dinanzi a forme di pericolosità che portino all'aggressione al bene della vita o della incolumità personale. Anche in quest'ambito, peraltro, vi è spazio per una riflessione. Ci si deve chiedere se le forme meno gravi di pericolosità giustifichino la protrazione *sine die* dell'internamento. Al riguardo occorre a mio parere un intervento normativo perché oggi la norma consente al giudice la revoca della misura soltanto quando la pericolosità risulta cessata.

Ciò che mi sembra della massima importanza è che vengano create soluzioni per far cessare, e al più presto, tutte le situazioni in cui la durata della misura non dipende nei fatti dalla pericolosità del soggetto internato, né dalla sua incurabilità, ma da altre situazioni, spesso molto penose, quali lo stato di abbandono e la impossibilità di trovare valide alternative esistenziali. Certamente non pochi dei soggetti di cui trattiamo evocano immagini di timore e sono mal collocabili nei contesti sociali per così dire ordinari, ma queste non sono ragioni sufficienti perché essi permangano sottoposti a una misura di sicurezza.

Per la mia esperienza questo è il nodo più nascosto, e anche più profondo, di una verità che riguarda non soltanto gli OPG, ma anche una parte non trascurabile del mondo che gravita nelle carceri.

E questo nodo richiama un problema che non è soltanto di norme o di amministrazione, ma coinvolge una serie di soggetti istituzionali e non.

Per questo plaudo all'iniziativa del Senato di riaccendere l'attenzione sulla vicenda OPG

È una iniziativa che, a nome del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, saluto con gratitudine perché ci fa sentire meno soli dinanzi a un compito di estrema difficoltà e fa sentire non inutili gli sforzi che abbiamo fatto e che continueremo a fare perché tali difficoltà trovino la soluzione richiesta da regole di civiltà.

**POLIZIA PENITENZIARIA:
LA FORZA PER IL CAMBIAMENTO**

**195° ANNIVERSARIO DI FONDAZIONE
DEL CORPO DELLA POLIZIA PENITENZIARIA**

Roma – 18 maggio 2012

Rivolgo a tutti i presenti il mio saluto, e il ringraziamento per avere accolto l'invito a partecipare al 195° Annuale di fondazione del Corpo di Polizia penitenziaria. Dopo alcuni anni la cerimonia torna ad essere celebrata in una struttura del Dipartimento: la Scuola di formazione del personale intitolata al giudice Giovanni Falcone.

Nella Piazza d'Armi il Dipartimento ha realizzato una teca, che accoglie l'auto della strage di Capaci, a bordo della quale viaggiavano Giovanni Falcone e sua moglie Francesca Morvillo. A loro e agli uomini della scorta – Rocco Dicillo, Antonio Montinaro, Vito Schifani – e alla memoria dei caduti del Corpo di Polizia penitenziaria, vittime della violenza mafiosa e terroristica, difensori della legalità e dei valori della democrazia, vanno commossi sentimenti di rispetto e gratitudine. Al termine della cerimonia il Presidente della Repubblica procederà all'inaugurazione della teca.

Non nascondo la mia emozione per essere qui in veste di Capo dell'Amministrazione penitenziaria, a distanza di pochi mesi dall'insediamento. Sono consapevole di avere accettato la sfida in uno dei momenti più critici della storia dell'Amministrazione.

Il sovraffollamento è il primo fattore di criticità: pur se i recenti interventi del Parlamento e del Governo hanno consentito una incoraggiante inversione di tendenza, e pur se sono stati conseguiti significativi progressi nel completamento di strutture penitenziarie, rimane inaccettabile il divario capienza/numero di detenuti: non si può eludere la ricerca di soluzioni nuove.

Da tale premessa muove il progetto di un "carcere della responsabilità". Nozione che non ha nulla di sconvolgente, perché parte da una considerazione da sempre nota: *il carcere deve preparare alla libertà*. Se è così, il detenuto deve essere condotto in un

percorso di responsabilità, perché il nesso libertà/responsabilità è ineludibile.

Dire “carcere della responsabilità” significa ridurre l’artificialità della vita detentiva, artificialità che non aiuta, e anzi può ostacolare l’evoluzione del detenuto in un cittadino capace di vivere nella legalità dopo l’espiazione della pena, e significa rendere più realistico l’obiettivo di abbattere la sub-cultura che alligna nell’istituzione chiusa. Se il detenuto deve essere accompagnato verso la libertà, occorre che impari a realizzare un rapporto con se stesso, con gli altri detenuti e con chi rappresenta l’autorità, sotto la cifra della responsabilità.

Abbiamo in tal senso già esperienze sorrette da esiti positivi: le riteniamo adatte a un numero consistente di persone a cui proporre un *patto*, patto che non significa indebolimento, ma al contrario rafforzamento dell’autorevolezza di chi rappresenta lo Stato. A questo modello fa riscontro una modalità di carcere “leggero”, da ultimo applicata nell’istituto di Rieti, che potrà offrire un’esperienza estensibile a livello nazionale.

Rieti rappresentava il caso di un’ottima struttura rimasta in gran parte inutilizzata, e ciò in una regione dove il fenomeno del sovraffollamento è gravissimo, al punto che la prima condanna che abbia mai subito l’Italia dalla Corte di Strasburgo in relazione all’articolo 3 della Convenzione ci è stata inflitta a causa dell’eccessivo affollamento di un carcere romano. Simili situazioni sono lesive della dignità umana e dunque, secondo l’alto insegnamento che abbiamo ricevuto più volte – recentemente nel luglio scorso, e ancora oggi – da Lei, Signor Presidente della Repubblica, sono lesive della dignità del Paese.

Uno dei miei primi interventi è stato di utilizzare quel carcere per un certo numero di detenuti a basso indice di pericolosità, provenienti da istituti sovraffollati. Un intervento, certo, all’insegna della rapidità, anche a costo di incorrere in difficoltà aggiuntive; difficoltà peraltro superate grazie allo spirito di abnegazione del personale, in particolare della Polizia penitenziaria, che una volta di più ha dimostrato di essere una delle Forze di polizia del Paese, non seconda a nessun’altra. Voglio cogliere l’occasione per ringraziare pubblicamente questo personale di Polizia penitenziaria, e quelle mature e consapevoli rappresentanze sindacali che hanno consentito di affrontare in pochissime settimane un problema irrisolto da anni.

Il modello “carcere leggero” non è per tutti: per la parte dei detenuti che mantiene la scelta contraria alla legge, non si può fare altro che valorizzare il compito della custodia. La funzione di sicurezza affidata alla Polizia penitenziaria non può dunque cedere di un millimetro, sul piano della protezione della società; e peraltro, all'interno di tale permanente professionalità, deve crescere la convinzione che non soltanto è possibile coniugare sicurezza e tutela del detenuto, ma che, anzi, una relazione autorevole di rispetto e conoscenza rafforza la sicurezza.

L'evoluzione del carcere è dunque al tempo stesso inevitabile e auspicabile. Stiamo affrontando un obiettivo che non va oltre le forze dell'uomo, e tale convinzione è fondamentale per lavorare con la consapevolezza della complessità, senza che tale consapevolezza provochi la perdita della forza dell'ottimismo.

La trasformazione che l'Amministrazione sta realizzando è idonea a incidere sulle condizioni di lavoro della Polizia penitenziaria, e sui livelli di sacrificio, sui rischi, lo stress, il peso dei carichi di lavoro.

È un lavoro, quello della Polizia penitenziaria, di incomparabile difficoltà, che impone una capacità di sacrificio fuori dal comune. “Piccoli grandi eroi”. Così il Ministro della Giustizia ha definito gli agenti penitenziari, e non trovo espressione più adatta per descrivere il lavoro che ogni giorno la Polizia penitenziaria svolge per la sicurezza degli istituti e dei cittadini.

La preoccupazione che mi accompagna da quando ho assunto il nuovo incarico, è far sì che questo lavoro sia più soddisfacente, più ricco di significato e di gratificazioni. Perché il benessere dell'agente penitenziario si risolve in condizioni di vita migliori negli istituti. La strada che abbiamo intrapreso va in questa direzione.

In questa prospettiva, sono lieto di aprire il 195° anno di vita del glorioso Corpo della Polizia penitenziaria.

Federazione Nazionale Sicurezza CISL

2° CONGRESSO

SICUREZZA: BENE COMUNE

Tivoli – 6 maggio 2013

Ho accolto il vostro cortese invito non per una presenza soltanto di circostanza. Sono qui per attestare la considerazione che mi unisce alla rappresentanza sindacale ed ho l'unico dispiacere di non potermi trattenere per l'intera durata dei lavori, anche se conto di ritornare per la tavola rotonda di domani.

Non vi può essere efficiente Amministrazione senza buone relazioni con il personale. Il personale è il cuore, il cervello, la linfa che circola nel corpo di un'Amministrazione.

Ciò è vero sempre.

Lo è in particolare per un'Amministrazione come la nostra, dove l'efficacia del lavoro non può essere misurata soltanto in termini quantitativi, in "numero di pezzi" che escono da una catena di montaggio.

Il nostro lavoro esige partecipazione ed adesione. In una parola, non è possibile farlo fino in fondo senza una identificazione ideale: perché ci occupiamo di uomini, di persone. Al fondo di ciò che facciamo sta il significato di una sfida quasi sovrumana: ci dedichiamo all'uomo per cambiarlo.

La società ci chiede di reggere il peso immane della trasformazione dei suoi componenti più "ostici", nel duplice significato del termine: difficili e ostili.

Come possiamo farcela senza un'idea che ci orienta e ci tiene uniti?

E le buone relazioni con il personale passano dalla rappresentanza del personale, che è il Sindacato: per questo la mia presenza non è soltanto simbolica o formale. Tutti sapete che abbiamo iniziato un percorso che sta conducendo l'Amministrazione a un recupero di immagine fondato sul recupero di dati sostanziali: l'efficienza, l'economia, l'allineamento con i livelli di civiltà europei.

Non dunque immagine per l'immagine, ma immagine legata a una sostanza.

Questo entusiasmante percorso è iniziato a Subiaco un anno fa, quando abbiamo dedicato una riflessione seminariale alla identificazione della linea di uscita da uno stato critico in cui versava l'Amministrazione.

Il plurale non è maiestatico, ma indica il carattere collettivo della riflessione, che ha visto riunito l'intero vertice del DAP in una elaborazione che nei mesi successivi è stata estesa, a ondate concentriche, ai Provveditorati regionali e alle Direzioni, consolidandosi in alcuni atti già formalizzati ed altri in via di sviluppo.

Pur in un periodo di pesanti difficoltà, che rendono improbabili gli aumenti di stanziamenti e di personale, siamo convinti della possibilità di rendere un servizio più apprezzato dalla società – che è il nostro “committente” – e allo stesso tempo meno pesante per gli operatori.

Abbiamo cominciato con il guardar dentro la cosiddetta “stanza dei bottoni” per bloccare gli sprechi ed ottimizzare le risorse. Abbiamo al tempo stesso definito un criterio rigido per ridurre i casi di allontanamento dalla prima linea; si è assistito al rientro negli istituti di decine di unità di personale, come credo non accadesse da anni.

Abbiamo mantenuto la promessa della determinazione delle piante organiche per gli organismi centrali del DAP, attesa da vent'anni.

Siamo alla vigilia della copertura di posti direttivi mediante una procedura trasparente di interpello e attribuzione di punteggi. Abbiamo resistito (grazie, Ministro Severino!) ai rischi di tagli lineari e blocco del *turn over*.

Siamo tra i pochi che hanno immesso personale nuovo. Venerdì scorso davanti al Ministro Cancellieri hanno giurato 121 Commissari del 3° Corso, che prenderanno le sedi a breve. Abbiamo ottenuto *l'una tantum* per i dirigenti penitenziari, aperto nuove carceri e nuovi padiglioni. E siamo tra i pochi ad avere ottenuto finanziamenti in taluni casi (come per la legge Smuraglia) persino maggiori del passato.

Ma – soprattutto – abbiamo elaborato un sistema che conduce al riordino dell'universo carcerario, costruendo circuiti specializzati per tipologie di detenuti.

Questo riordino razionalizza gli spazi, facilita la territorialità, consente il trattamento differenziato, ottimizza le risorse.

L'idea di fondo non è quella, come sostengono i male informati, di ottenere da 5 persone ciò che ieri veniva fatto da 10. Se ciò accadesse, per la verità, non comprendo chi e perché se ne dovrebbe lamentare. Ma il punto non è questo.

Si tratta di realizzare un lavoro fatto con altri criteri, più gratificante, con minore stress, in un clima complessivamente più accettabile: anche se nessuno dovrebbe dimenticare che di carcere stiamo parlando e non di un monastero di Clarisse.

Poiché si parla molto di custodia attenuata e sorveglianza dinamica, dirò che queste realizzazioni ci saranno – anzi già esistono – ma rappresentano semplicemente uno dei tratti di un disegno complessivo.

Considero ovvio che il sistema penitenziario viva come un tutto organico. Una parte non può reggere senza le altre.

Vi è una convinzione strategica. E quella della possibilità, ed anzi doverosità della responsabilizzazione del detenuto. Che cosa significa? Significa richiamare il detenuto alla sua responsabilità personale. Considerarlo “persona” umana, che come tale “deve” contribuire in misura decisiva al proprio recupero. Condurlo ad assumere l'abitudine fondamentale ed indispensabile alla preparazione alle misure esterne e al rientro in società: l'abitudine, appunto, ad essere una persona responsabile, un cittadino rispettoso delle regole del vivere civile.

Questa idea può essere giusta o sbagliata. Si può essere d'accordo o in disaccordo. Ma con questa idea occorre confrontarsi.

Un sindacato serio questo fa, in una prospettiva critica, ma costruttiva.

“Patto di responsabilità” non significa “scendere a patti”. Significa richiamare con maggior forza la persona alle proprie responsabilità. Significa sottolineare il nesso inscindibile libertà/responsabilità. Significa “far salire di un gradino” il detenuto sulla scala della responsabilizzazione.

Forse che l'Amministrazione in questo modo scende di un gradino?

La via che è la nostra – ma certamente non soltanto la nostra – è da percorrere con prudenza e saggezza, con una mobilitazione delle risorse e dell'intelligenza dell'Amministrazione e il coinvolgimento delle altre istituzioni, della Magistratura, della società esterna.

Nulla di questo percorso è frutto di improvvisazione o imposizione. Ci muoviamo alla luce di esperienze già in atto, coinvolgendo gli operatori e riservando al centro la funzione di proporre, stimolare, coinvolgere e convincere. Certamente alla fine decidiamo, perché è compito nostro il farlo.

Abbiamo sentito le Organizzazioni sindacali nel corso di un dibattito appassionato e ricco di spunti critici, dei quali teniamo gran conto.

1. Sono convinto che in questo momento occorre una riduzione della pressione detentiva.

Non soltanto perché ce lo prescrive l'Europa.

Il punto è che stiamo operando un intervento complesso. E un intervento operatorio non va fatto col paziente febbricitante.

Ho esposto più volte il mio pensiero.

Così come nell'ordinamento penitenziario esiste l'art. 41-*bis*, va introdotto uno strumento normativo tale da evitare situazioni di contrasto con il senso di umanità della pena detentiva. Tale strumento non è difficile da costruire, bastando il potenziamento con una legge della liberazione anticipata, concessa caso per caso dal giudice in relazione al comportamento del detenuto, per periodi determinati, strumento da rendere operativo con provvedimento governativo su proposta del Ministro della Giustizia, quando ciò occorra per evitare le violazioni degli articoli 27 c. terzo Cost. e 3 CEDU.

Si parla di amnistia e di indulto. Non ho nessuna legittimazione per esprimere qualunque opinione al riguardo. Ma nella mia responsabilità non posso esimermi dal chiedere che si valuti con attenzione l'opportunità di uno strumento quale quello che ho sommariamente delineato.

2. Ci siamo poi convinti che occorre intervenire sul Regolamento del Corpo di Polizia penitenziaria.

Alcune disposizioni vanno riviste per rendere possibile attuare la custodia attenuata in determinati istituti o parti di essi e la c.d. vigilanza dinamica, quando occorra.

È questa la via maestra, piuttosto di una rilettura della disposizione sulla colpa del custode (art. 387 Codice penale).

Occorre ridefinire i doveri del personale adeguandoli alle caratteristiche circuitali, in modo che la responsabilità venga tra-

sferita al livello che determina i circuiti e decide le destinazioni dei detenuti al loro interno.

3. In terzo luogo – ma direi *in primis* per importanza – occorre un’opera di comunicazione per la costruzione di un sentire comune che, partendo dai più alti livelli della politica, giunga al cittadino, passando dalla Magistratura, dai media, dall’associazionismo.

Occorre che il Paese si interroghi seriamente su che cosa si può pretendere e che cosa non si può pretendere dall’Amministrazione. Che si cessi di considerare il carcere causa di situazioni di disperazione o di quel rifiuto di sé che può condurre al suicidio o all’autolesionismo, quando tali situazioni sono la conseguenza del delitto, della vicenda penale, e comunque preesistono al carcere.

Noi non gestiamo lager, ma luoghi in cui la società, con le sue leggi, vuole che i magistrati, con le loro sentenze, facciano soggiornare più o meno a lungo gli autori dei crimini più gravi.

Noi non gestiamo nemmeno discariche sociali, ma strutture dove molte persone reiette dai congiunti e da ogni altro ricevono la prima acculturazione e la prima alfabetizzazione civile.

Occorre un impegno per il coinvolgimento, per le capacità di comunicare e per la diffusione della comprensione.

Come ho detto nel corso del primo incontro con voi nel febbraio scorso nella Sala Livatino, non sono abituato ad abbandonare un lavoro a metà e nemmeno sono abituato alla sconfitta.

Ma sono consapevole della dimensione dell’impegno e so che mi occorre l’aiuto di tutti per portarlo a termine.

Spero che un Sindacato serio, responsabile e lungimirante, quale ho avuto modo di conoscere, in Italia e all’estero, mi darà questo aiuto.

196° ANNIVERSARIO DI FONDAZIONE DEL CORPO DELLA POLIZIA PENITENZIARIA

Roma – 7 giugno 2013

La festa del Corpo è un momento di bilancio. Che cosa abbiamo fatto? Quanto abbiamo realizzato di ciò che abbiamo messo in cantiere?

Un anno non si lascia sintetizzare in poche parole. Esigenze di brevità mi suggeriscono di cominciare da un argomento ineludibile, il sovraffollamento, che ha costituito tema centrale lo scorso anno e rimane scottante anche sotto il profilo degli obblighi internazionali dello Stato.

Dodici mesi fa dissi che lo scarto di circa 20 mila unità tra posti regolamentari e popolazione carceraria non avrebbe potuto essere colmato in un solo anno ed indicai un tempo valutabile in tre/quattro anni per chiudere la forbice apertasi dal 2006. Di questi tre/quattro anni, uno è passato ed uno – uno soltanto! – ci rimane per porci in linea con le prescrizioni della Corte EDU¹.

Ce la faremo in questo residuo di mesi? Per rispondere occorre considerare alcuni fatti.

Dal 2010 in poi si assiste alla diminuzione della popolazione carceraria passata dalle quasi 69 mila unità del secondo semestre di quell'anno alle 66 mila dello scorso anno 2012.

Tale tendenza è stata confermata nell'anno appena decorso, quando si è vista più volte oltrepassata *verso il basso* la soglia dei 66 mila. In non pochi degli ultimi 12 mesi il bilancio delle presenze si è chiuso con una cifra che iniziava con l'agognato 65.

Tuttavia, la tendenza alla decrescita, pur non smentita nell'ultimo periodo, si è rallentata al punto che possiamo parlare di stabilizzazione piuttosto che decrescita. Si badi: anche **la stabilizza-**

¹ Il riferimento va alla sentenza *Torreggiani più sei* pronunciata dalla Corte di Strasburgo il 4 dicembre 2012, depositata l'8 gennaio 2013, divenuta definitiva il 28 maggio 2013.

zione è un risultato da non disprezzare, se ricordiamo che dal 2006 – anno dell'indulto – sino al 2010 si è assistito a un **aumento pauroso della popolazione detenuta**, passata da 39 mila unità alle 69 mila del 2010, e dunque quasi 30 mila in più in quattro anni, e tuttavia la tendenza alla diminuzione è talmente lenta da essere divenuta pressoché impercettibile.

Un secondo dato rilevante per rispondere alla domanda riguarda l'ampiezza delle misure alternative concesse, in particolare la detenzione domiciliare prevista, dichiaratamente anche in funzione deflattiva, dalle leggi del 2010 e del 2012.

Ebbene, sia la detenzione domiciliare della legge n. 199, ampliata dalla legge n. 9 dello scorso anno, sia in generale le misure alternative al carcere sono aumentate negli ultimi 12 mesi. La prima misura è stata concessa nel 2012 in 4.711 casi, contro i 4.046 casi del 2011², mentre le altre alternative in corso nel maggio del 2013 ammontano complessivamente a **oltre 22 mila** (10.958 affidamenti, 10.406 detenzioni domiciliari e 880 semilibertà. Vi è stato anche un consistente aumento dei lavori di pubblica utilità che hanno raggiunto nel 2012 i 3.978 casi).

A ciò si aggiunga che le norme dirette a stroncare il fenomeno delle cd. "porte girevoli" hanno ottenuto un notevole successo. Il raffronto tra i detenuti entrati per soli 3 giorni nel sistema carcerario dimostra che il loro numero si è più che dimezzato nel giro di un anno, passando **dai 17.441 casi del 2011 agli 8.728 del 2012**. Dunque un indubbio successo della legge pur se non ancora completo.

Un altro dato importante da ricordare attiene al numero degli internati negli O.P.G., pure fortemente diminuito nell'arco di un anno di quasi un quarto (**dai 1366 del 2011 ai 1.094 del 31 dicembre 2012**). Ancora più vistosa la diminuzione dal 2010, quando gli internati erano 1.600), certamente anche per effetto per gli interventi della Commissione Senatoriale che si è occupata degli O.P.G., e per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 253 del 2003³.

² Complessivamente la detenzione domiciliare "speciale", ossia quella della legge 199, ha avuto oltre 14 mila applicazioni dalla fine del 2010 ad oggi (giugno 2013).

³ Come è noto la sentenza, dichiarando l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 222 codice penale, ha consentito l'applicazione della misura di sicurezza non detentiva anche ai malati psichici pericolosi.

In questo caso la diminuzione si misura in poche centinaia di ricoverati, numero che sembra poco significativo, ma è invece importante se rapportato al complesso degli internati nelle strutture psichiatriche.

Una diminuzione si è riscontrata anche quanto alle **misure cautelari carcerarie**, posto che il numero – tanto relativo quanto assoluto - degli imputati detenuti è calato nell’arco dei 12 mesi.

A questo proposito non mi stanco di richiamare la circostanza che secondo il linguaggio internazionale *“imputati”* sono soltanto coloro che non sono ancora stati condannati da un Tribunale, mentre noi seguitiamo a chiamare *“imputati”* anche coloro che sono stati condannati non soltanto da un Tribunale, ma altresì da una Corte d’Appello, sinché sono in attesa del verdetto della Cassazione.

In tal modo il nostro dato statistico risulta distorto rispetto a quello di altri Paesi. Nella realtà alla data del 30 aprile 2013 i detenuti senza un primo giudizio erano il 18,60% e, in numero assoluto, 11.616 (gli appellanti sono il 9,57%, pari a 6.371 detenuti e i ricorrenti il 6,70%, pari a 4.414 detenuti). Certamente sono ancora percentuali elevate ed eccessive, ma lontane da quel 40% che viene sbandierato con approssimazione dai mezzi di comunicazione. Ciò va ricordato perché, sotto questo profilo, il nostro Paese non è lontano da altri appartenenti al Consiglio d’Europa e nemmeno all’Unione europea.

Certo vi sono altri passi per ridurre la custodia carceraria e soprattutto la durata, mediamente molto maggiore che altrove. Ciò significa rendere più celeri i processi con detenuti, ma anche prevedere termini drasticamente più brevi in specie per i reati senza connotazione di violenza, ammettere il ricorso alla cauzione quante volte l’imputato sia in condizione di corrisponderla, essendone provata l’efficacia, non trascurare una misura, come la sorveglianza elettronica remota, che altrove viene applicata in migliaia di casi, mentre da noi ha soltanto comportato l’erogazione di somme abnormi senza nessun utile ritorno per la comunità.

Ed occorre seguire quelle indicazioni di civiltà che vengono da illuminati magistrati del Pubblico Ministero, come quelli di Milano, Torino e Venezia, i quali hanno richiamato alla applicazione di norme peraltro già scritte nel codice del processo penale, secondo le quali la custodia carceraria deve essere una scelta estrema. Mi piace ricordare, al proposito, la tesi secondo cui il giu-

dice, prima di ricorrere alla custodia in carcere, dovrebbe indicare nella motivazione le ragioni che lo inducono a rifiutare, tutte e per ognuna di esse, le alternative cautelari. Se tale obbligo motivazionale fosse rispettato, sono convinto che i casi di ricorso alla cautela estrema diminuirebbero.

Ma oltre a questo, che è un passo di civiltà da compiere con coraggio, ve ne è un altro che va affrontato. Dobbiamo realizzare "case di arresto" che siano davvero "case" e non carceri.

L'arrestato fino alla prima pronuncia del giudice deve rimanere fuori dal circuito penitenziario per essere custodito a disposizione dell'Autorità giudiziaria. Per converso dopo la prima sentenza, è ragionevole dar corso a una esecuzione provvisoria nell'interesse del presunto reo, superando una lettura del disposto dell'art. 27, secondo comma, della Costituzione che lo rende una sorta di tabù, in contrasto, oltre tutto, con il significato sostanziale del comma terzo dello stesso articolo. Dire che l'imputato non è considerato colpevole fino alla definitività della condanna non significa che quando l'appellante o ricorrente è in carcere non sia possibile, con il suo consenso, l'inizio di un percorso corrispondente alla esecuzione della pena⁴. Tale interpretazione ci porterebbe oltre tutto ad avvicinarci ai Paesi più avanzati dell'Europa.

In questa direzione, per analogia, richiamo la necessità di realizzare la previsione sinora disattesa, secondo cui la semilibertà può essere eseguita in ambiente extracarcerario. Si dovrebbe dire non già che "può", ma che "deve" esserlo! La misura troverebbe più ampia applicazione, superando una sorta di pregiudiziale sfiducia⁵, se venisse eseguita fuori dalle strutture carcerarie. Applicata in migliaia di casi, come sarebbe possibile, darebbe un contributo contro il sovraffollamento.

Ma occorre ora giungere a una sintesi. Osservo dunque che nell'anno decorso si è avuto un aumento delle alternative al car-

⁴ D'altronde questa nozione è già presente nell'ordinamento, il quale consente la valorizzazione della custodia carceraria quale pena scontata a determinati fini, come ad esempio nel momento di riconoscere il beneficio della liberazione anticipata, che presuppone un impegno alla rieducazione ovviamente subordinato alla definitività della condanna e al riconoscimento della responsabilità penale, e che, peraltro, viene concesso anche con riferimento al tempo trascorso in custodia cautelare carceraria.

⁵ La semilibertà essa viene applicata in nemmeno mille casi su tutto il territorio.

cere, una notevole diminuzione degli internati in O.P.G., una drastica caduta del fenomeno “porte girevoli”, una riduzione della custodia carceraria.

E tutto ciò lascia una traccia precisa in un dato numerico di incontrovertibile evidenza e macroscopica portata: il **crollo del flusso di entrata** nell’anno 2012, che ha visto un numero di **ingressi pari a 63.020** persone, pari a un terzo degli ingressi dell’anno 2008 (92.800) e ben 14 mila meno del 2011 (quando sono stati 76.982).

Se, dunque, il flusso di ingressi è calato in modo talmente vistoso da rendere poco verosimile un altrettanto rilevante calo ulteriore quanto meno nel breve periodo, come si potrà far fronte a una emergenza che, nonostante gli indubbi risultati che si sono avuti sul piano delle realizzazioni edilizie, che hanno visto la consegna di migliaia di nuovi posti carcere, presenta ancora profili di intollerabile gravità?

Il sistema carcerario nel suo complesso può essere considerato come un immenso edificio dotato di circa 33 mila stanze (singole, doppie, triple, etc.) per circa 71 mila posti. Se gli involontari ospiti di questo edificio vi si trattengono a lungo o addirittura non lo lasciano mai, è evidente che il “troppo pieno” non potrà essere evitato *qualunque sforzo si faccia per ridurre il flusso d’ingresso*. Il bilancio sarà comunque negativo.

Se dunque è certo che non potremo eliminare il sovraffollamento grazie alle nuove edificazioni prima di almeno due anni e se il tempo concesso è di un solo anno – e ciò non perché ce lo impone la Corte europea, ma anzitutto perché abbiamo un dovere di umanità, il dovere di rispettare le regole di civiltà e l’esigenza di dare dignità a noi stessi e al nostro lavoro – se tutto ciò è certo, come agire?

Non posso che ripetere sommessamente anche in questa sede ciò che vado ripetendo ovunque.

È necessario introdurre nel sistema una disposizione, appunto “sistemica”, che consenta di far fronte a situazioni – sempre possibili – di emergenza, costituendo una sorta di “valvola di sicurezza” dell’esecuzione penale carceraria.

Non si tratta qui di costruire un indulto mascherato né di aggirare l’art. 79 della Costituzione, ma di adottare un dispositivo che renda maggiormente flessibile la pena carceraria in modo da impedire qualunque lesione della Costituzione e della norma internazionale.

Ciò è possibile **incrementando il flusso di uscita** grazie a una misura premiale (vi è già la liberazione anticipata sulla quale è sufficiente intervenire) che riconosca, in specie a chi ha già scontato una pena sufficientemente lunga, i risultati acquisiti lungo il percorso carcerario.

Questo meccanismo non soltanto consentirà il superamento di una emergenza, ma essenzialmente è la risposta – e altre francamente non ne vedo – coerente all'obbligo di civiltà che deve riflettersi all'interno della normativa sulla esecuzione penale e deve anzi in essa mettere radici profonde, stabili e irrevocabili.

*
* * *

In questo periodo l'Amministrazione ha portato a compimento uno dei progetti che in occasione della Festa del Corpo dello scorso anno abbiamo preannunciato. Si tratta della profonda riscrittura del sistema penitenziario che passa attraverso la definizione di Circuiti Regionali, all'interno dei quali è prevista la diffusione degli istituti a custodia attenuata. Attualmente questo circuito comprende 5 mila detenuti. Ciò che vogliamo, in tempi rapidi, è moltiplicare tale numero per due, per tre, per quattro.

Si è discusso della "*vigilanza dinamica*", muovendo talora critiche a tale modalità operativa. Questo è un profilo tecnico di attuazione della custodia particolarmente adatto agli istituti a custodia attenuata, ma confacente anche altrove⁶.

⁶ A questo proposito merita un cenno la questione della "*colpa del custode*", reato previsto dall'art. 387 del codice penale che talune Organizzazioni sindacali chiedono di abrogare. È evidente che la questione richiede una attenta ricostruzione, essendo noto che, quando si parla di "*colpa*", si entra in un terreno assai complesso. Basti ricordare che la colpa grave, dicevano gli antichi, "*dolo aequiparatur*", talché sembrerebbe arduo, almeno entro tali limiti, addivenire alla soppressione della responsabilità per colpa che venisse riscontrata in chi ha la funzione essenziale di impedire la evasioni. Ma ciò su cui si vuole richiamare l'attenzione è che **non esiste nessuna correlazione tra la sorveglianza dinamica e l'argomento colpa del custode**, posto che le regole organizzative inerenti a tale metodo di sorveglianza saranno adottate dall'Amministrazione, come le è data facoltà di fare a termini del Regolamento del Corpo, talché attenendosi a tali regole sarà esclusa la "*culpa in custodendo*" sotto il profilo della violazione delle norme regolamentari. Ed anzi, a ben guardare, è la minuta e non di rado eccessiva regolamentazione della sorveglianza statica ciò che oggi espone maggiormente a rischi di condanna per violazione di detta regolamentazione.

Vigilanza dinamica comporta, infatti, un potenziamento e una valorizzazione della professionalità della Polizia penitenziaria, collegata alla crescita della cultura del Corpo, che deve proiettarsi nella direzione della *intelligence*. Per dirla con parole semplici: meno chiavi alla cintola e più pattugliamento del territorio; meno posti fissi e maggiore capacità informativa.

Vogliamo una Polizia all'altezza degli sviluppi delle altre Forze di Polizia, dotate di strumentazioni più avanzate e soprattutto di quella prima e insostituibile strumentazione rappresentata dalla formazione e dalla professionalità.

Le Forze di Polizia, e la Polizia penitenziaria tra esse, sono una risorsa troppo preziosa per sprecarla in compiti banali. Alla domanda se occorra un poliziotto penitenziario per fare da "portiere" dietro ad ogni cancello di ogni carcere italiano, non soltanto rispondo di no. Rispondo che è una domanda offensiva.

Attraverso la dinamicità della sorveglianza e la creazione del circuito di custodia attenuata stiamo realizzando un carcere dove il lavoro degli operatori è maggiormente sereno e soddisfacente. Questo genere di carcere è un'utopia?

No, Signor Ministro, non lo è. E Lei lo ha visto, lo ha toccato con mano, direi. Ha visto che non è affatto un'utopia, non è il sogno di anime belle, ma è una realtà viva e pulsante e persino entusiasmante, per quanto poco e soltanto paradossalmente tale aggettivo possa addirsi a un carcere.

E mi permetto di riprendere le Sue parole allorché Ella ha descritto tale carcere. Lei ha detto di essere stata colpita, anzitutto, dal **rispetto** e dalla **considerazione** che ha percepito nei detenuti verso il Personale penitenziario, tutto il Personale penitenziario ed *in primis* verso la Polizia penitenziaria⁷.

Ecco, noi stiamo costruendo un carcere dove questi atteggiamenti si diffondano quanto più possibile. In questo carcere, che non è soltanto il "modello Bollate", ma sono le decine di istituti a tale modello ispirati, e che talora lo hanno sopravanzato e sviluppato, noi sappiamo che si lavora meglio, si vive meglio, si patiscono minori tensioni e minori ansie.

⁷ La lunghissima esperienza dello scrivente consente di aggiungere che si può parlare talora finanche di riconoscenza verso il personale da parte dei detenuti, che ne comprendono l'impegno e lo sforzo di svolgere la proprie funzioni nel modo più corretto.

Certamente non dimentichiamo nemmeno per un istante che di carcere stiamo parlando – non di un collegio svizzero!

Ma siamo certi di non peccare di “buonismo” quando diciamo che questo carcere è possibile, che è realistico, che può diventare il modello-base del carcere italiano, così come lo è in altri Paesi.

Tutto questo è reso possibile dallo sforzo corale dell'Amministrazione penitenziaria, che voglio qui ringraziare, a cominciare dai Vice Capi del Dipartimento, dai Direttori Generali, dai Provveditori regionali, dai Direttori: senza di loro i risultati conseguiti non sarebbero stati possibili.

E voglio ringraziare le Organizzazioni sindacali che nella grande maggioranza hanno responsabilmente assecondato – con interesse vero e apporti critici sempre apprezzabili – i progetti di avanzamento e sviluppo dell'Amministrazione.

Ma è ad ognuno di Voi, uomini della Polizia penitenziaria, che va il mio ringraziamento. Voi siete la struttura portante dell'Amministrazione.

Grazie al vostro impegno continuo possiamo dire che l'anno è trascorso – pur in condizioni di insopportabile affollamento – senza rivolte e senza violenze.

Grazie alla vostra attenzione sono stati fermati numerosi atti di aggressione e di autolesionismo e i suicidi nelle carceri sono diminuiti e continuano a diminuire⁸.

Grazie alla vostra capacità di capire i pericoli e di prevenirli sono state sventate evasioni, bloccati messaggi della criminalità mafiosa, svolte efficaci indagini che hanno consentito di prevenire gravi reati.

Come ho detto questa mattina nel corso dell'incontro con il Presidente della Repubblica, che ha voluto stringere la mano a una rappresentanza di allievi del Corpo nelle sale del Quirinale, il vostro lavoro è fatto di notti di veglia, di perquisizioni attente, perché scoprire un'arma può voler dire salvare una vita, di controlli per intercettare messaggi contenenti ordini di morte. E, al tempo stesso, è fatto della capacità di dire una parola di conforto a chi ha

⁸ I suicidi negli ultimi anni sono stati sempre mediamente più di uno a settimana. Nel 2012 sono scesi del 10% passando dai 63 del 2011 ai 57 del 2012. Dall'inizio dell'anno 2013, nelle prime 21 settimane (dato di oggi, 7 maggio 2013), sono stati 14.

appena ricevuto una notizia triste, o della prontezza di intervenire per prevenire una rissa o per cogliere una invocazione di aiuto.

Tutto questo è il vostro lavoro quotidiano e voi nobilitate la divisa e l'immagine del Corpo grazie a questa capacità – che è **unica, perché non è richiesta a nessun altro Corpo di Polizia** – di tenere insieme prudenza e fiducia, cautela e speranza, rigore e umanità.

È di due giorni fa la notizia che alcuni di voi, al termine del calvario di un processo, sono stati assolti da una grave accusa. Un ragazzo è morto. Due genitori e altri congiunti hanno vissuto e vivono un lutto. Essi meritano rispetto. Ma la Magistratura merita fiducia. Una decisione è stata presa. È stata presa dopo una indagine minuziosa e scrupolosa, una indagine che non ha fatto sconti, come non doveva farne a nessuno, e men che meno a chi rappresenta lo Stato in una sua delicatissima funzione. Al termine di un processo meticoloso si è giunti a una assoluzione che restituisce l'onore agli uomini della Polizia penitenziaria. Le sentenze non sono infallibili, beninteso. Men che meno le sentenze non ancora definitive. Ma vanno rispettate e nessuno, in un ordinamento che voglia dirsi civile, può sovrapporsi al giudice nella decisione del caso concreto e nessuno, se non ha partecipato al tormento della camera di consiglio, se non ha letto tutte le carte, se non conosce le regole del giusto processo, se nemmeno sa la motivazione della decisione, nessuno ha il diritto di affermare che il giudice ha sbagliato. Ripugnano ad ogni ordine civile i processi di piazza, i processi televisivi, i processi sommari: essi colpiscono sempre gli innocenti.

Non possiamo ammettere l'inciviltà dei processi sommari o dei processi televisivi.

Signor Ministro, Signori Ospiti, Donne e Uomini della Polizia penitenziaria, sono convinto che le difficoltà del sistema penitenziario siano in quest'anno giunte a un punto più vicino al loro superamento.

Sono convinto che, grazie al Ministro Severino e, oggi, al Ministro Cancellieri, grazie al Governo, grazie alle continue sollecitazioni del Presidente della Repubblica, grandi passi sono stati fatti e stanno facendosi per condurre il sistema carcerario dentro l'alveo della legalità e della civiltà.

Tutto questo è dovuto anche e in misura essenziale a Voi, Uomini e Donne della Polizia penitenziaria. Di ciò è giusto che siate

orgogliosi, così come è giusto che siate orgogliosi di far parte di un Corpo che oggi celebra il 196° Anniversario e che in questa lunga storia è andato acquisendo sempre maggiore visibilità, stima e meritata riconoscenza da parte della Nazione.

È con questo spirito che celebriamo questo Anniversario, convinti che le tradizioni del Corpo sono destinate ad arricchirsi di nuova consapevolezza, di nuova cultura, di nuova professionalità e di nuova nobiltà.

*
* *

Saluto al Presidente della Repubblica

Palazzo del Quirinale - Mattina del 7 giugno 2013

Signor Presidente,

la nuova conformazione voluta per la festa dei Corpi di Polizia non ha sottratto al personale il momento più gratificante rappresentato all'incontro con il Capo dello Stato. Un momento che è anzi divenuto più intenso svolgendosi nel Palazzo che è "Casa degli Italiani" perché qui Ella tutti li rappresenta.

Prendo dunque la parola con emozione a nome del Corpo della Polizia penitenziaria per ringraziarLa ancora una volta delle attenzioni che ha destinato a chi vive e opera nel carcere. Non abbiamo dimenticato quante volte la Sua sollecitudine si è manifestata negli incontri dedicati a questo mondo tanto criticato quanto trascurato. E ricordiamo le richieste di informazioni, le segnalazioni relative agli Ospedali psichiatrici giudiziari, le preoccupazioni per le condizioni di vita dei detenuti, culminate nella visita a San Vittore del 6 febbraio, quando Lei si è trattenuto nella rotonda gremita di poliziotti penitenziari e di detenuti e quindi nei corridoi tra celle strapiene di umanità dolente.

Nell'anno che ci separa dalla Festa del 2012 la Polizia penitenziaria ha continuato a svolgere con profondo senso del dovere il suo difficile compito sintetizzato nel motto: "Despondere spem est munus nostrum". "Despondere": ovvero assicurare, garantire, mantenere viva la speranza rafforzandone il fondamento.

Questa frase va collegata a quella che contrassegnava il Corpo degli Agenti di Custodia: "Vigilando redimere", motto che pone l'accento sulla vigilanza e dunque la custodia dei detenuti, che rappresenta sempre uno

dei compiti fondamentali del Corpo. Grazie alla custodia la Polizia penitenziaria contribuisce alla sicurezza dei cittadini. Ma "custodia" significa molto più della semplice vigilanza perché implica attenzione e cura rivolte a chi viene vigilato.

Questa è la bella sintesi delle finalità del Corpo: la sicurezza all'esterno e all'interno delle carceri unita alla dedizione verso coloro nei quali occorre mantenere viva o riaccendere la speranza.

Il lavoro degli agenti della Polizia penitenziaria li pone a contatto con persone pericolose e richiede dunque prudenza e cautela, ma al tempo stesso domanda sensibilità e capacità di discernimento per cogliere la volontà di ravvedimento e le richieste silenziose di aiuto.

Questa, Signor Presidente, è la sostanza del lavoro dei Poliziotti penitenziari, fatto di notti di veglia per prevenire le evasioni; di perquisizioni attente perché scoprire un'arma significa salvare una vita; di controlli per intercettare un ordine di morte che si vorrebbe trasmettere all'esterno. E al tempo stesso fatto di interventi per prevenire un suicidio, di parole di conforto a chi ha appena subito una condanna, di prontezza nel sedare una rissa o nel cogliere un lamento.

Tutto ciò accade cento volte e le onorificenze che Lei conferisce ai nostri uomini rappresentano alcuni dei più significativi, ma certo non gli unici, episodi di cui è intessuta la vita del poliziotto penitenziario.

Questi uomini sono stati chiamati "eroi silenziosi", una definizione adeguata alla loro capacità di sacrificio.

Alcuni di questi "eroi silenziosi" sono qui a testimoniare l'orgoglio della loro divisa e della loro professione: certi che Lei comprende meglio di chiunque il desiderio di vicinanza e del riconoscimento dello spirito di servizio con il quale operano nella difesa della legalità e per la realizzazione della giustizia.

Scuola di perfezionamento per le Forze di Polizia

CONFERENZA

**DALL'EMERGENZA AL SISTEMA
LA SPECIALIZZAZIONE
DELLA POLIZIA PENITENZIARIA
IN UN CONTESTO DI NORMALITÀ**

Roma – 29 aprile 2014

È la terza volta che in questa sede prestigiosa intervengo come Capo del DAP. Nel febbraio di due anni fa, iniziando il mio percorso, mi trovai nel centro di quella che verrà ricordata come “la grande crisi” rappresentata dal sovraffollamento carcerario.

Sin dal 2009 la Corte di Strasburgo aveva accolto il ricorso di un detenuto che sosteneva di aver patito una condizione degradante a causa del sovraffollamento. Nemmeno un anno dopo il mio arrivo al DAP la stessa Corte, giudicando il caso di 7 detenuti ristretti in due carceri lombarde, non solo disse che lo spazio loro riservato nella cella era intollerabilmente esiguo, ma aggiunse anche che il problema del sovraffollamento in Italia doveva considerarsi endemico o “sistemico”, ossia di carattere strutturale. Perciò la Corte, con l'autorità che le deriva dalla normativa internazionale che la istituisce, la Convenzione di Roma del 1950, l'adesione alla quale rappresenta una condizione essenziale per la appartenenza al Consiglio d'Europa, oltre ad infliggere al nostro Paese la condanna a una riparazione pecuniaria ai sette ricorrenti, fissava un termine di un anno perché l'Italia rimediasse a tale sistematica violazione.

Vorrei dedicare qualche istante a una precisazione circa tale *arrêt*, divenuto ormai, da un anno in qua, una delle sentenze più famose anche a livello di opinione pubblica, la famosa “Torreggiani”.

Potrà sembrare un'ovvietà ricordare che la Corte dei diritti dell'uomo è un giudice, che giudica per applicare il diritto e secondo regole processuali, quelle dell'equo processo, pure esse di natura ovviamente giuridica.

Questa ovvietà non è tale, se ci aiuta a comprendere meglio e definire nei suoi corretti termini la decisione della Corte.

La CEDU non ha mai detto che quei tali detenuti hanno subito trattamenti inumani perché esposti a violenze, a maltrattamenti, a torture o perché mal nutriti o lasciati privi di assistenza medica o per altre analoghe ragioni.

Ha detto che vi era un profilo specifico e preciso, uno solo, nelle loro condizioni di detenzione, che andava censurato e che doveva essere rimosso, il profilo relativo al sovraffollamento – ossia allo “spazio vitale” (*espace vital* o *espace de vie*, nell'espressione originale: paragrafi 75 e 76 della sentenza) di cui ognuno poteva disporre in cella.

Ed anzi la Corte è andata più in là, nel definire l'ambito del diritto che ha ritenuto violato. Ha detto, precisamente, che non assicurare al detenuto almeno 3 mq di spazio a testa è di per sé inaccettabile alla stregua del parametro normativo dell'art. 3 della Convenzione.

Dunque, è assolutamente vero che i trattamenti degradanti o inumani possono manifestarsi in molti modi diversi, indipendentemente dall'ampiezza delle celle ed indipendentemente da qualunque sovraffollamento. Ad esempio, è possibile che i detenuti di Guantanamo stiano in celle ampie e spaziose e che, nondimeno, sotto qualche altro profilo possano subire trattamenti assimilabili alla tortura, che verrebbero censurati (riprovati) dalla Corte europea – naturalmente se la Corte avesse giurisdizione su Guantanamo, il che, come tutti sanno, non accade, posto che gli Stati Uniti si sono ben guardati dall'aderire alla Convenzione del 1950.

Ma il punto è che, in relazione ai casi che la Corte ha preso in esame e deciso, aventi ad oggetto le condizioni dei detenuti italiani, il profilo di violazione strutturale dell'art. 3 è stato quello ed esclusivamente quello della insufficienza delle condizioni spaziali, ovvero della superficie disponibile.

Se ciò è vero, come mi sembra indubitabile, ne deriva che il primo dovere che gravava sullo Stato italiano, e per esso sul Ministero della Giustizia, ed in specie sul DAP, era quello di rimuovere – e rimuovere al più presto – la condizione che la Corte aveva riprovato.

E ciò non soltanto per ragioni sostanziali, essendo inaccettabile che uno Stato possa eseguire le condanne producendo esso stesso una situazione di illegalità o illegittimità, ma anche per ragioni giuridiche, di rispetto del giudicato della Corte e, ultime, ma

non trascurabili, anche per ragioni economiche, essendo evidente che il mantenimento di situazioni lesive del diritto costituiscono fonte generatrice di responsabilità da illecito, ciò che comporta una possibile pretesa risarcitoria nel soggetto che se ne ritenga vittima.

Possiamo dire che ciò è stato fatto nel termine che la Corte stessa aveva posto, perché oggi nessun detenuto nelle carceri italiane si trova nella condizione che consentirebbe un nuovo giudizio di condanna.

Questo risultato è stato ottenuto grazie alla convergenza di 4 fattori simultanei:

- a) l'utilizzo di spazi preesistenti, ma non utilizzati;
- b) la diminuzione del numero complessivo dei detenuti;
- c) l'acquisizione di nuovi posti carcere;
- d) una diversa distribuzione dei detenuti negli spazi.

Ognuno di tali fattori meriterebbe una approfondita analisi che sarebbe molto interessante, ma richiederebbe troppo tempo.

- Quanti nuovi posti-carcere sono stati forniti?
- Come è possibile che i detenuti siano scesi di circa 10 mila unità in poco più di 3 anni senza nessun indulto?
- Perché è stata possibile una diversa distribuzione dei detenuti?
- Perché un certo numero di posti - carcere in precedenza non era utilizzato?

Domande che, ripeto, sono tutte estremamente interessanti e degne di una risposta, ma che dobbiamo lasciare in sospeso per ragioni di brevità, lasciandole a un'altra occasione di approfondimento, se ci sarà.

Un'unica osservazione vorrei fare. Per uscire dalla palude nella quale eravamo impantanati, con il rischio di essere inghiottiti nelle sabbie mobili, dentro un gorgo dai costi infiniti, occorre alcune idee. Una di queste è stata formulata proprio in questa sede, quando segnalai la inevitabilità di ricorrere al potenziamento di un beneficio già esistente all'interno dell'ordinamento.

Mi rendo conto delle obiezioni che possono muoversi a una tale scelta e mentirei se dicessi che quella soluzione appaga totalmente il mio sentimento della giustizia.

Ma non vi era alternativa, salvo ricorrere a provvedimenti più indiscriminati, più eccezionali ed estemporanei e, soprattutto,

maggiormente lesivi delle esigenze di giustizia e di certezza della pena, come quello, pure vagheggiato da taluno, delle liste di attesa per la esecuzione delle condanne detentive.

Questa, ossia l'ampliamento a tempo della riduzione di pena per liberazione anticipata – non solo questa, beninteso – è stata una delle “norme-traghetto” che ci sta portando fuori dall'emergenza sovraffollamento.

In ciò non vi è nulla di miracolistico, se si considera come funziona in concreto la disponibilità di nuovi spazi detentivi o una diversa distribuzione dei detenuti.

Propongo l'esempio di 1.800 detenuti stipati a 3 a 3 in celle da 9 metri quadri.

Essi occuperanno complessivamente 600 celle ed ognuno vivrà in una condizione che viola il limite di Strasburgo.

Ora, se acquisiamo 300 celle nuove da 9 metri quadri, potremo collocare in esse 600 dei predetti 1.800 detenuti e, al tempo stesso, i restanti 1.200 avranno ora 4,5 mq ciascuno. In altri termini, con 300 nuove celle avremo risolto il problema per 1.800 persone.

E l'esempio adottato è il meno favorevole, perché gli effetti della redistribuzione sono ancora maggiori se si pensa a celle con più di tre detenuti.

È dunque chiaro come sia stato possibile, nell'arco di un anno, grazie all'aumento di circa 3.000 posti e grazie alla diminuzione di circa 4.000 detenuti giungere alla completa eliminazione delle situazioni più critiche di sovraffollamento.

Lungi da me intonare inni di trionfo. Il sovraffollamento rimane, seppure meno grave, e l'Amministrazione ha appena avviato la fase due, consistente nell'assicurare a ogni detenuto uno spazio vitale compreso almeno tra 4 e 5 mq.

Risultato, questo, che deve essere raggiunto per quasi 20 mila soggetti, ma che, considerando l'andamento progressivo del fenomeno che ho cercato di chiarire, è realistico raggiungere in circa ulteriori 12/24 mesi, purché rimangano invariati i *trend* sopra richiamati.

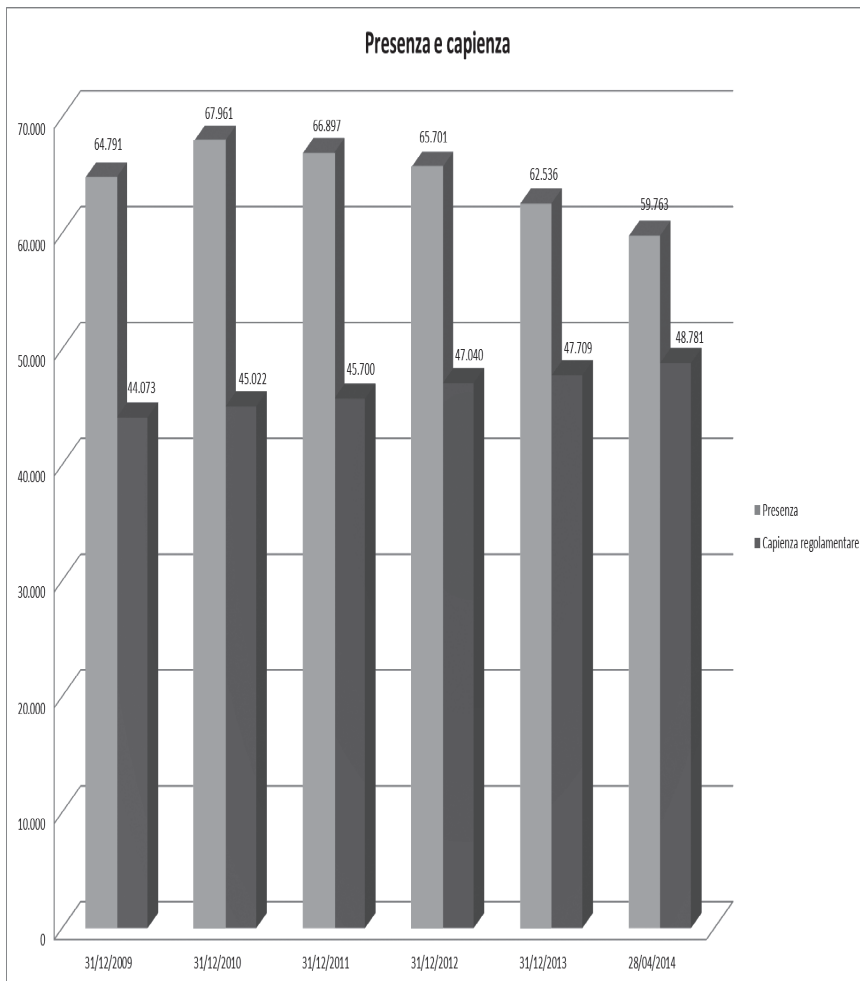
Se ciò accadrà, come non dubito che avverrà, mantenendo il percorso che ci siamo dati, avremo che nell'arco di ulteriori 12-24 mesi il nostro sistema quanto al sovraffollamento sarà nella media europea, se non anzi in condizioni migliori di tale media.

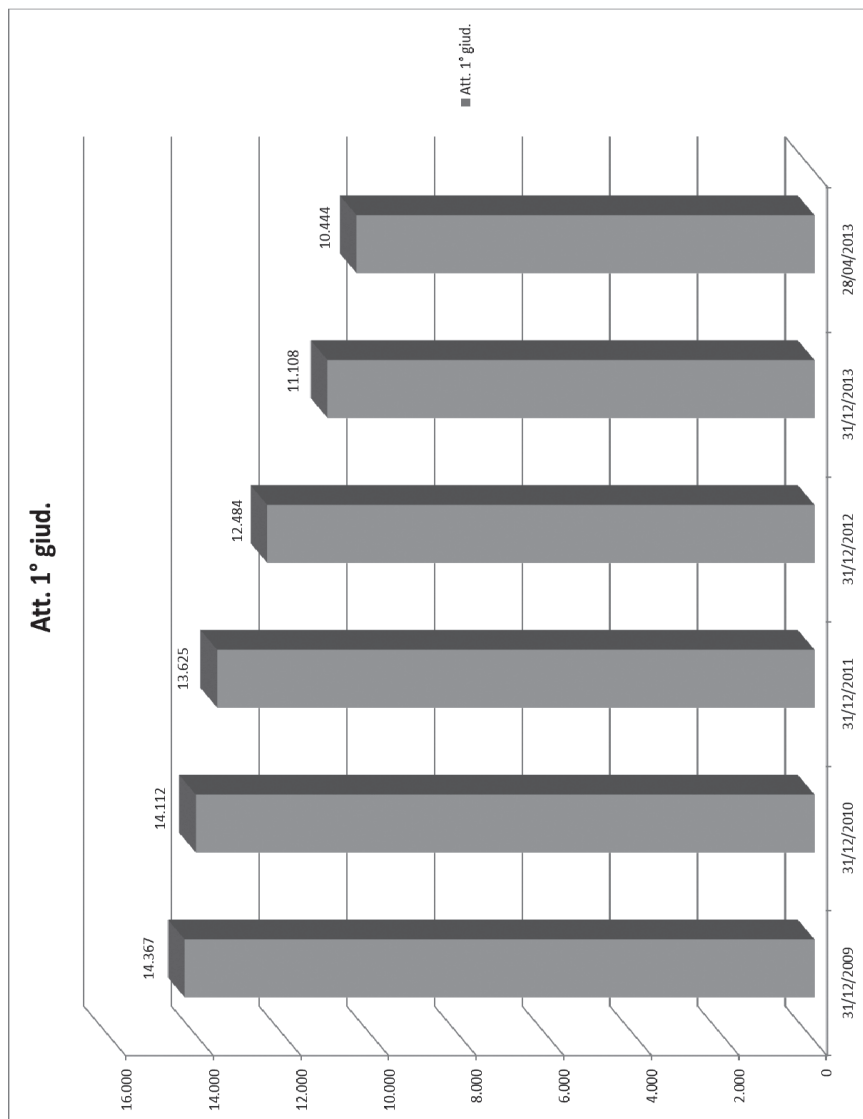
Naturalmente ciò non significa aver risolto tutti i problemi di un universo, quello carcerario, che di suo non è connotato dalla felicità.

Al contrario, il numero e la complessità di tali problemi sono inesauribili e sarebbe persino sciocco indugiare su una tale banalità.

Il carcere è per definizione un luogo problematico e nasce ed esiste per essere repellente. Se non fosse così, sarebbe controproducente rispetto ai bisogni sociali, e tanto varrebbe abolirlo.

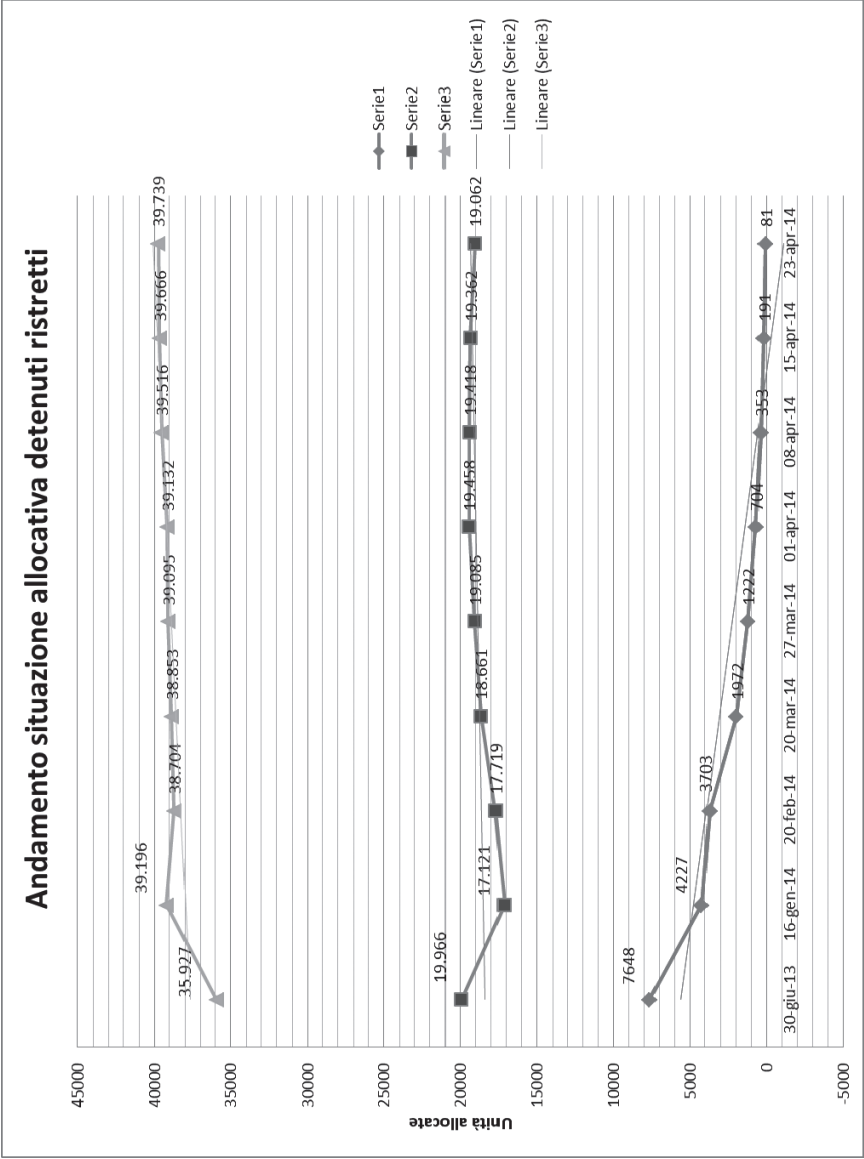
Limitiamoci a dire che, superata una fase di emergenza, una fase di insopportabile crisi, che ci ha visti messi all'angolo e quasi ricoperti di vergogna dalle Autorità europee, entreremo in un fase che potremo definire "di fisiologica problematicità". Incontreremo i mali cronici del carcere, e cercheremo di risolverli, avendo lasciato alle spalle quelli acuti.





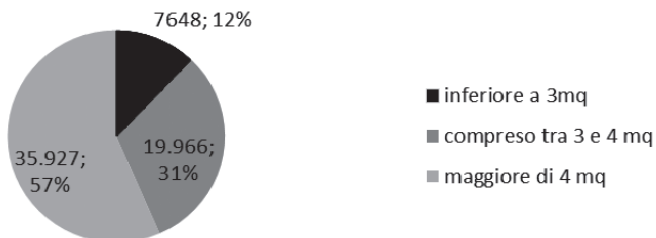
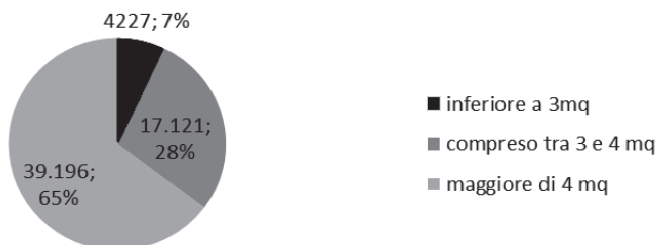
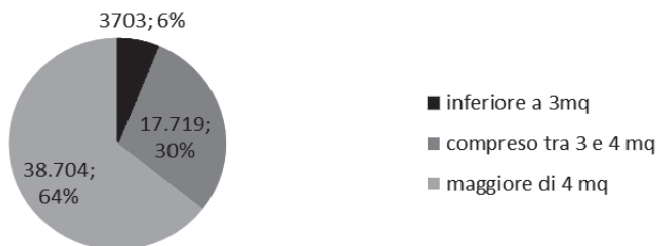
Immaginando, dunque, con un certo realistico ottimismo, che stia per avere inizio questa fase di normale problematicità, come possiamo reinterpretare il ruolo della Polizia penitenziaria?

La Polizia penitenziaria si occupa dell'esecuzione delle sanzioni penali. Essa, come forza di Polizia, ha compiti di prevenzione e di polizia giudiziaria e dunque fa parte a pieno titolo del



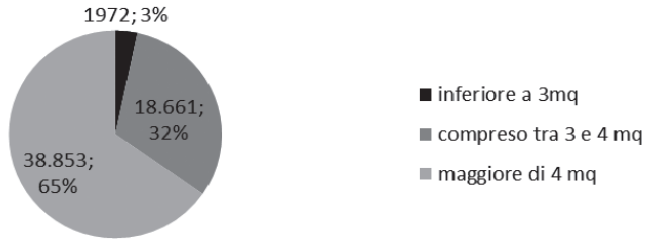
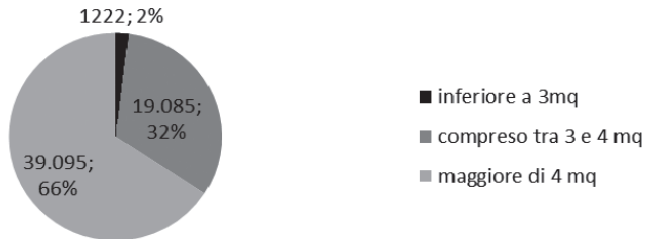
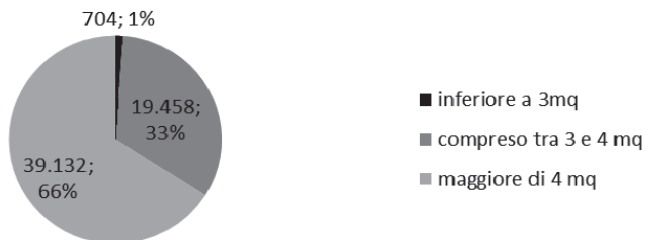
complesso delle forze di Polizia che concorrono a realizzare le condizioni di sicurezza del Paese.

La Polizia penitenziaria è inserita nel Ministero della Giustizia, a differenza delle altre forze di Polizia. Si tratta di una collocazione non generalizzata (in taluni Paesi, ad esempio l’Inghil-

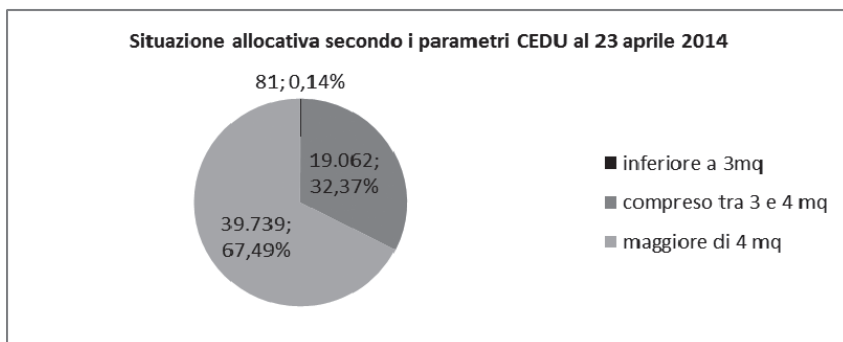
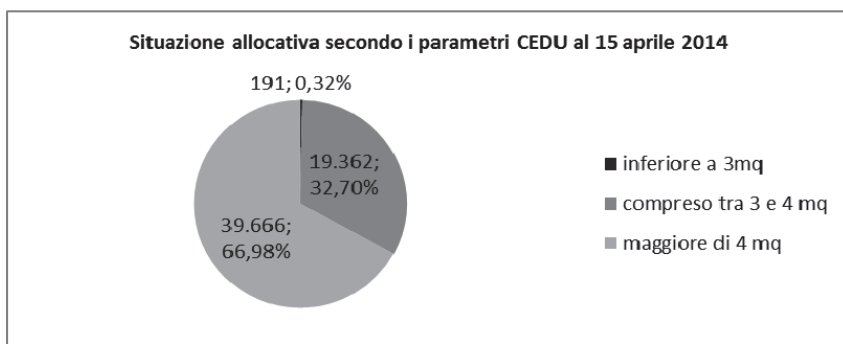
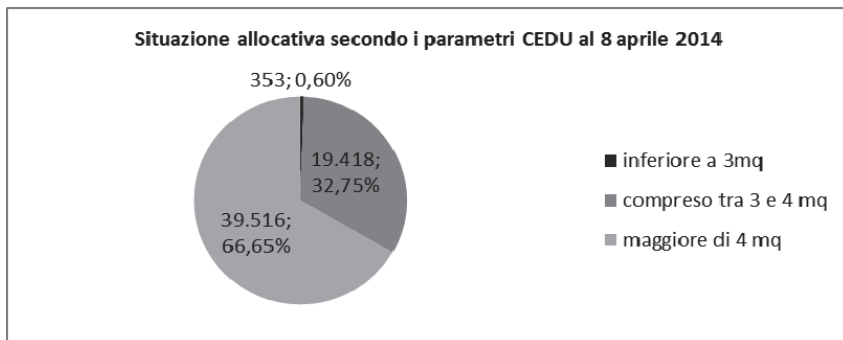
Situazione allocativa secondo i parametri CEDU al 30 giugno 2013**Situazione allocativa secondo i parametri CEDU al 16 gennaio 2014****Situazione allocativa secondo i parametri CEDU al 20 febbraio 2014**

terra, il sistema penitenziario è inserito nel Ministero dell'Interno), ma rispondente al modello più diffuso, posto che i sistemi correttivi sono nel maggior numero dei casi inseriti nella struttura di Giustizia e questa, anzi, è la scelta preferita a livello europeo.

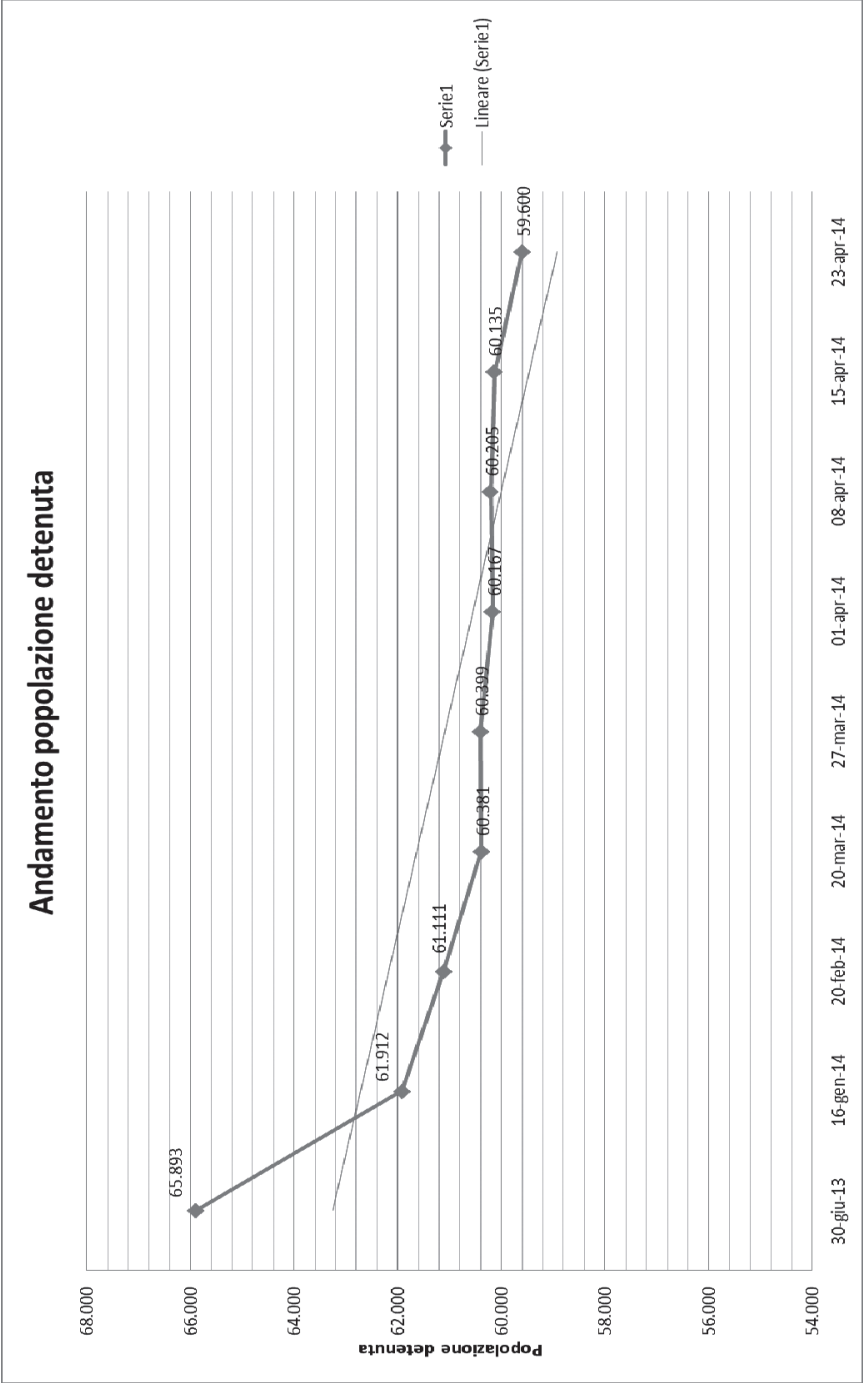
La ragione di questa collocazione ho cercato di spiegarla in occasione del primo intervento fatto in questa sede, intervento che la Scuola ha avuto la cortesia di pubblicare.

Situazione allocativa secondo i parametri CEDU al 20 marzo 2014**Situazione allocativa secondo i parametri CEDU al 27 marzo 2014****Situazione allocativa secondo i parametri CEDU al 1 aprile 2014**

Non ci tornerò sopra, se non per ricordare che il processo serve per identificare l'autore del reato e potergli applicare una sanzione. In questa fase vi è uno scontro tra lo Stato e l'individuo, che si svolge dinanzi a un giudice terzo. Dopo la sentenza vi è una sorta di mutazione. La sanzione deve essere eseguita, perché ciò corrisponde a un interesse sociale, ma diviene rilevante un se-



condo interesse: quello di servirsi della sanzione per cercare il recupero del reo. Lo Stato si atteggia ora diversamente, proponendo una convergenza di azione al condannato, una finalità condivisa. Il condannato può non accettarla, ma questa è la proposta e questo l'atteggiamento che lo Stato adotta.



Il processo si svolge all'interno del mondo che chiamiamo "giustizia". E lo stesso avviene nella fase successiva. L'esecuzione viene giurisdizionalizzata, perché si è superata la concezione secondo cui la realizzazione della pretesa punitiva era questione soltanto amministrativa.

L'esecuzione deve dunque avvenire secondo determinate regole, che costituiscono altrettanti doveri per l'Amministrazione e che configurano taluni diritti per il detenuto. E, come ha detto la Corte costituzionale, non può esistere diritto senza un giudice che possa affermarlo. Questo si intende per giurisdizionalizzazione dell'esecuzione penale, la quale nel nostro sistema si estende fino a ritenere che nemmeno i benefici possano essere concessi al detenuto, se non vi è un giudice che li concede secondo un appropriato procedimento.

La consapevolezza di un grave ritardo della Amministrazione penitenziaria rispetto agli standard dei Paesi europei più avanzati, ritardo dovuto a una lunga trascuratezza dei problemi della giustizia penale ed in particolare della pena carceraria, affrontati con provvedimenti estemporanei (decine di amnistie ed indulti succedutisi sino agli Anni '90 del secolo scorso), senza nessuna visione organica e strutturale, mi ha indotto a convocare una sessione di riflessione comune con i miei massimi collaboratori, realizzatasi a Subiaco in alcune giornate seminariali dell'aprile 2012.

Da quella riflessione sono uscite alcune idee guida che costituiscono le linee orientative della nostra azione, tra le quali le decisioni di realizzare un carcere aperto e di adottare un modello dinamico di sorveglianza.

Parlando di "*carcere aperto*" occorre immediatamente aggiungere che si tratta, come è ovvio, di apertura relativa sotto due profili: anzitutto perché si riferisce a una parte soltanto della complessiva popolazione detenuta, in secondo luogo perché la ampiezza concreta, nello spazio e nel tempo, di tale apertura non è determinata in modo indiscriminato per tutti gli istituti.

Certamente all'apertura del carcere, che consiste in una possibilità per il detenuto di vivere fuori dalla cella tendenzialmente per 8 ore al giorno, e di circolare negli spazi comuni della sezione o fuori della sezione, deve accompagnarsi una più intensa predisposizione di attività idonee a riempire questo nuovo spazio/tempo.

Al riguardo i critici dell'apertura obiettono che si sarebbe dovuto procedere prima con il potenziamento della organizzazione di tali ulteriori attività e soltanto dopo si sarebbe dovuto attuare la maggiore apertura. È una obiezione che non condivido, sia perché è l'apertura a richiamare l'esigenza di nuove iniziative ed a rendere tale esigenza irrinunciabile, così creando la premessa per realizzarla, sia perché anche la semplice apertura come tale, seppure insufficiente, rappresenta un passo nella direzione giusta. Un passo che migliora le condizioni di vita del detenuto, aumenta la capacità di conoscenza da parte dell'Amministrazione, riduce i livelli di tensione e conflittualità interna, aumenta il grado di sicurezza.

Soprattutto tale innovazione muove verso una concezione diversa del rapporto tra gli operatori ed il detenuto (ripeto ancora che si tratta di un detenuto selezionato sulla linea di partenza e che potrebbe poi rilevarsi inadatto al nuovo regime), rapporto costruito intorno alla convinzione che il detenuto stesso è il soggetto essenziale della propria riabilitazione.

Ciò che chiamiamo "recupero sociale" non è il frutto della somministrazione di un farmaco, che funziona anche se assunto contro voglia, ma dipende dall'atteggiamento interno, ovvero da ciò che intendiamo con la parola "volontà". Le condizioni di tale "volontà" sono complesse, ma, alla fine, si richiede la adesione del soggetto. La persona interessata deve ritenersi capace di cambiamento e sperimentarlo. Gli altri possono offrirgli stimoli ed occasioni: ma spetta a lui coglierle.

A questo riguardo le certezze non sono molte, ma almeno due sembrano comprovate:

- la prima, che la chiusura nell'ozio di una cella offre minori sollecitazioni verso tale complesso di condizioni favorevoli al cambiamento;
- la seconda, che l'apertura maggiore oltre a potenziare tali condizioni, comporta una assunzione di responsabilità che va in direzione della libertà, stante il nesso responsabilità/libertà.

Tutto ciò non conduce a risultati nel 100% dei casi – ne siamo consapevoli. Ma non appartiene nemmeno al regno della mera illusione. Vi è una ricaduta positiva che si tratta di far crescere e, soprattutto, di consolidare, rendendola durevole anche nel dopo carcere.

Tale effetto positivo emerge dalla esperienza e riguarda anzitutto la vita carceraria, dove non pochi istituti riferiscono di un clima modificato, avvertito e testimoniato anche dalla Magistratura di sorveglianza, di relazioni più costruttive, di riduzione, talora in misura impressionante, degli episodi di aggressività e autolesionismo.

Tutto ciò viene misurato in termini quantitativi ed ha formato oggetto di studio. Una recentissima pubblicazione della collana *"Quaderni di ricerca europei"*, intitolata appunto *"Il carcere aperto"*, analizza gli esiti di questa profonda trasformazione attuata in uno dei Distretti dell'Amministrazione penitenziaria.

Mi riferisco a questo lavoro perché è il frutto di una elaborazione collettiva che ha visto il contributo di due Commissari della Polizia penitenziaria.

Si è colto come la novità del sistema presenti profili che ricadono fortemente sul piano della professionalità del Corpo, che assume un ruolo più ricco ed efficace all'interno della esecuzione della pena. *«Meno peso di chiavi alla cintola e più peso di materia grigia nel cervello. Meno routine e più dinamismo. Meno ripetitività sonnifera e più attenzione vigile».*

Tutto ciò rappresenta un'occasione di crescita nella direzione di una Polizia moderna, fatta di *intelligence*, analisi dei problemi, capacità di elaborazione di proposte e metodologie.

Forze della conservazione vogliono tenere questa Polizia in condizioni di minorità e di subordinazione.

Queste forze non prevarranno, perché abbiamo lanciato una prospettiva di trasformazione che è dilagata poiché, come scrive uno dei Commissari nel volume appena citato, essa era fortemente attesa dentro il Corpo della Polizia penitenziaria.

Questo nuovo modo di essere professionali nella Polizia penitenziaria, all'interno di una riacquisita (o forse acquisita per la prima volta) "normalità", si avvale di tre chiavi di volta:

- **la prima**, la più ovvia, è la *specializzazione* ossia la consapevolezza che l'universo carcerario non è omogeneo, ma è un tutto fatto di parti differenziate. Un organismo non ha la possibilità di sopravvivere se le parti sono indifferenziate, ma nemmeno si dà sopravvivenza e sviluppo se ciascuna delle parti non si colloca in una unità complessiva integrata. E dunque il sistema esige settori di elevata sicurezza, efficacia di disciplina, adeguata deterrenza interna, un efficiente equilibrio di incentivi e dissuasione;

- **la seconda**, la necessità di innalzare i livelli di conoscenza e di vera e propria *"intelligence"* del territorio, nel quale si collocano le dinamiche interpersonali e di gruppo. Tale nuova professionalità deve includere la capacità di verificare la capacità di autoregolazione e responsabilizzazione del detenuto. Ma, al tempo stesso, deve proporsi come stimolo di questa capacità per farla nascere e crescere. Il detenuto non va più visto come corpo morto o come recettore passivo di indicazioni e prescrizioni o come contenitore nel quale versare attraverso un imbuto buoni consigli o buone prescrizioni, ma deve essere spinto a farsi parte attiva del processo di recupero che lo riguarda, destinando a tale processo le proprie capacità e risorse. In questo quadro le esperienze mostrano la grande complessità e delicatezza di questa strada, ma anche la sua praticabilità;
- **la terza** attiene alla essenzialità della integrazione con le altre professionalità e in generale con i soggetti anche non professionali che operano nella istituzione chiusa.

A questo proposito, una funzione della Polizia penitenziaria, indicata nella legge istitutiva del 1990, insieme alla fondamentale funzione di sicurezza, è la cooperazione alla attività di osservazione. Tale prospettiva a mio parere è un importante punto di partenza, ma non è il punto di arrivo. Occorre spingere più avanti il concetto di integrazione.

Senza negare la specializzazione degli operatori, occorre che una nuova Amministrazione sappia porre maggiormente al centro l'idea di integrazione delle diverse componenti.

La sicurezza interessa tutti (e tutti nella stessa misura), sicché tutti sono tenuti a farsene carico, anche se non tutti sono attori alla stessa stregua della operatività destinata a tutelarla.

Allo stesso modo, il trattamento rieducativo è obiettivo comune.

Sul piano teorico nessuno dubita della convergenza reciproca e della sinergia tra sicurezza e trattamento rieducativo. Occorre ora che tale acquisizione teorica si traduca sul piano delle norme e delle prassi in effettiva integrazione. Occorre che si transiti dal binomio all'endiadi.

In questa capacità di integrazione, tale da determinare non soltanto una piena coerenza tra le esigenze della sicurezza e la finalità di recupero, ma anzi il reciproco potenziamento di entrambi

i termini, sta il profilo di specificità del ruolo della Polizia penitenziaria, destinata ad essere riconosciuta – come è giusto che sia – quale una Polizia ad alta specializzazione, dedicata a uno dei settori più complessi, rischiosi ed importanti dell'intero mondo sociale.

Un settore nel quale si gioca la mano decisiva della partita, difficile e spesso cruenta, che contrappone lo Stato di diritto e la civiltà della legge al potere criminale.

*
* *

- 1) *Sul fronte del lavoro in carcere, dell'impegno dei detenuti in attività produttive, e non soltanto rieducative, vorrei chiedere: ci sono nuove frontiere, iniziative, quali prospettive si aprono anche per attribuire alla pena una funzione più marcatamente emendativa e sempre meno retributiva?*
- 2) *Lei ha detto che non è stato fatto forse tutto; il Presidente della Repubblica, l'ha visto piangere due volte, a San Vittore e a Poggioreale; Pannella è una vedetta; insomma tutti hanno dato il proprio contributo. Ha parlato dei colleghi della Polizia penitenziaria, bravissimi, capaci, stupendi colleghi, adesso pure amici. Le volevo chiedere: come mai il Corpo della Polizia penitenziaria non merita quel rispetto che meriterebbe, per avere un'organizzazione complessa, dove il Comandante generale fosse uno di loro, nominato dal Governo? Come se ci fosse questa disparità, questa situazione un po' strana... Ex Agenti di Custodia, adesso Corpo di Polizia penitenziaria. Onestamente penso che meriterebbe di più questo Corpo della Polizia penitenziaria, colleghi che sono veramente molto capaci e produttivi, per il benessere e per la rieducazione del reo.*
- 3) *Ho accolto con particolare interesse le Sue riflessioni in merito alla cosiddetta sorveglianza dinamica, ovvero quella tipologia di sorveglianza che passa da un'attività meramente custodiale a un'attività che s'impronta soprattutto sulla conoscenza del detenuto. Da questo punto di vista, quali saranno i più immediati effetti organizzativi di tale tipologia di sorveglianza? E quali le conseguenze relativamente all'art. 387 del Codice penale in merito alla "colpa del custode"?*
- 4) *Leggendo tra le righe in quello che è stato il suo asset relativo al discorso sulla specializzazione della Polizia penitenziaria: alla luce degli ulteriori compiti che sono stati demandati al Corpo, e mi riferisco all'attività di polizia stradale e all'ingresso presso la DIA, Lei*

ritiene auspicabile la nascita, anche, dei nuclei di Polizia penitenziaria presso le Procure della Repubblica, colmando così quella lacuna rispetto a un discorso di pari opportunità con le altre Forze di polizia, e rendendo anche possibile l'utilizzo di capacità professionali idonee a fronteggiare la lotta al crimine?

* * *

Per quanto riguarda lo sviluppo del lavoro: dico brevemente che non sono pregiudizialmente contrario alla impostazione che vede anche il carattere retributivo della sanzione, e della pena in specie. Credo che il carattere retributivo faccia parte dell'idea di fondo di una sanzione e sia collegato a un'idea di giustizia distributiva, riparativa, e di equilibrio rispetto a una situazione che è stata lesa; e anzi credo che sia difficile, forse addirittura impossibile concepire una rieducazione che prescinda da un'ottica che veda nello sfondo la giustizia. Giustizia umana e sociale, però una giustizia che si realizza mettendo le persone, i soggetti su un piano di parità tendenziale.

Dico questo, perché credo che il lavoro si inserisca in questa prospettiva. Il lavoro è senza dubbio importante, e a volte – o spesso – decisivo per il recupero della persona. Nella mia esperienza, molto lunga, devo dire che i casi di recupero non sono così frequenti, purtroppo. Se facessimo una misurazione di carattere percentuale, ritengo che sia molto difficile avere dei risultati che superino anche soltanto la metà dei casi, rispetto ai quali noi operiamo con grandi sforzi. E di questa parte, la grandissima maggioranza – per la mia esperienza – è stata di persone che si dedicavano al lavoro già durante la detenzione, e che hanno poi proseguito successivamente, o comunque hanno trovato una collocazione sociale nel lavoro. Quindi il lavoro è senz'altro un elemento tra i più importanti per il reinserimento. Allo stesso tempo il lavoro si colloca come riparazione rispetto alla società, rispetto al reato che è stato commesso: ha questa doppia valenza.

Di fatto, nelle carceri italiane noi riusciamo ad avere una offerta di lavoro insufficiente. Attualmente stiamo cercando di estendere questa offerta, soprattutto tramite alcune leggi: una di queste è nota come la legge Smuraglia, che facilita l'offerta di lavoro e l'ingresso di aziende, soprattutto cooperative, ma non soltanto, all'interno del carcere, con agevolazioni sia di carattere fiscale, sia di carattere contributivo. Questo riesce ad estendere

l'ambito delle persone che accedono al lavoro, però siamo ancora su percentuali molto basse. Il confronto con altri Paesi ci mostra che, in questo, l'Italia ha ancora molta strada da fare.

D'altra parte, la situazione del lavoro è una situazione che presenta delle tensioni molto forti, non solo in carcere: si riflette all'interno del carcere una condizione che tradizionalmente ha visto il nostro Paese, salvo alcuni periodi felici, sempre con una notevole "fame" di lavoro, e con fenomeni di ricerca di lavoro all'estero, altrove. Dunque, questa è una difficoltà che presenta caratteri esterni rispetto al carcere, che si riflette dentro il carcere.

Vi sono oggi norme che cercano di realizzare un lavoro, (impropriamente definito come tale, perché al lavoro è collegata l'idea di una retribuzione), il "lavoro socialmente utile": sostanzialmente gratuito, il che altera un po' la nozione di lavoro. Ecco perché si colloca prevalentemente su quell'altro piano menzionato, di una restituzione, una sorta di compenso che il detenuto, il condannato, offre alla società per riequilibrare il mal fatto, cioè il reato che ha commesso. Questo è senz'altro, a mio parere, positivo, anche perché può essere una sanzione che sostituisce sanzioni meno efficaci, o più distruttive. Però dobbiamo avere consapevolezza che parliamo di lavoro in modo piuttosto improprio, perché queste attività (qualcuna di queste sta nella cronaca molto recente – non pensiamo soltanto a quegli esempi, ma anche ad altri) non sostituiscono una vera e propria professionalità, un vero e proprio inserimento nel mondo produttivo, e quindi non costituiscono una delle condizioni che riteniamo, credo non a torto, condizioni di vita socialmente produttiva, integrata e positiva. Sono forme riparatorie o risarcitorie, che vedono lavori, magari assai ridotti, per qualche ora, lavori estemporanei, che possono anche avere un'utilità sociale – dal pulire i parchi all'assistere persone anziane, tutta una serie di iniziative – che però non presentano una caratteristica di vero e proprio radicamento nel mondo del lavoro.

Quindi il compito è lungo e la strada è complessa e difficile. Credo che si tratti molto anche di attrarre all'interno del mondo penitenziario iniziative produttive. L'esperienza di un mondo come quello della Germania, dove i detenuti lavorano con percentuali che si avvicinano all'80%, è quella di iniziative esterne, che vengono dislocate nel carcere, invece che in altri luoghi, in altri Paesi, perché vi è un interesse imprenditoriale che quelle attività

si svolgano nel carcere. Questo certamente aumenta la quota di detenuti ai quali può essere offerta una attività di lavoro. Lei ricordava le colonie agricole: anche rispetto a questo abbiamo ancora delle realtà, soprattutto in Sardegna, dove vi sono attività produttive di carattere agricolo. Però non si è avuto uno sviluppo in questa direzione, e piuttosto sia l'esperienza di Pianosa, sia altre esperienze sono state abbandonate, come l'Asinara, che pure era un'isola dove c'era un'attività di lavoro. Abbiamo un'isola, Gorgona, dove vi sono produzioni di eccellenza, che però riguardano un centinaio di detenuti. Abbiamo molte realtà dove vi è una produzione, una produzione buona e interessante, importante, di qualità, che però riguarda poi alla fine piccoli numeri. Il vero passaggio che dovremmo riuscire a fare – ma non credo sia facile – è di pensare a lavorazioni che invece si possano rivolgere a numeri più ampi, ma non possono che essere, a mio parere, del tipo che ho visto e conosciuto in Germania, e anche in altri Paesi, dove in sostanza un'azienda porta dentro una parte del suo lavoro. Però questo in Italia probabilmente incontrerebbe non poche difficoltà.

Passando alla domanda sulla Polizia penitenziaria. La Polizia penitenziaria esiste dal 1990. Prima esisteva un Corpo, che si chiamava degli Agenti di Custodia, ed era un Corpo che aveva tradizioni belle e importanti, però con una qualificazione piuttosto modesta, e che arrivava sul piano della progressione dei gradi, se ricordo bene, fino a quello di maresciallo maggiore, o maresciallo capo. Io ne ho conosciuti molti, perché sono ormai da tanti decenni in questo settore, e si trattava di persone a volte molto brave, con grande esperienza, con grande umanità, con grandi capacità, però l'ambito dei loro compiti era molto circoscritto e ridotto.

La riforma del 1990 ha portato uno sviluppo e un ampliamento notevole: oggi ci sono i dirigenti del Corpo, e i commissari, e non escludo assolutamente che si vada in una direzione di ulteriore sviluppo. Personalmente la vedrei bene, perché è giusto che vi sia una crescita di un Corpo che a mio parere, come ha detto Lei – e io lo verifico ogni giorno – merita molto, e ha avuto una crescita culturale e professionale notevole e molto rilevante. Penso che vi possa e vi debba essere questo ulteriore sviluppo. Però sottolineerei – riprendendo un punto che ho trattato – mantenendo la specificità. Perché in tanto ha senso la Polizia penitenziaria, in

quanto mantenga questa sua specialità e specializzazione. Diversamente perderebbe la sua ragion d'essere.

L'intervento del collega del Corpo forestale ha posto il problema della "colpa del custode". Questo è un problema che è stato posto più volte in relazione al modello di sorveglianza dinamica che stiamo cercando di estendere, o di introdurre, legandolo all'apertura del carcere, anche se le due cose non sono pienamente corrispondenti. Penso che si tratti di un falso problema. Perché la colpa del custode, come ogni ipotesi di reato colposo, è legata alla violazione di doveri di attenzione; la definizione di colpa che tutti conosciamo la dà il Codice penale, e dice che è legata alla negligenza o all'imprudenza o all'imperizia, oppure alla violazione di norme.

Vedremo poi le norme. La nozione fondamentale di colpa è legata a questi atteggiamenti: imprudenza, imperizia e negligenza. Ora, non vi è possibilità di una norma che elimini questi parametri. Ritengo che sia fuori dal mondo: non sarebbe possibile immaginare che esista una riforma normativa che elimini una responsabilità laddove vi sia una negligenza, imperizia o imprudenza. Che cosa vorrebbe dire? Vorrebbe dire che un qualche lavoro, quale che esso sia, può essere fatto in modo negligente o in modo imprudente? Non è pensabile.

Per quanto riguarda l'altro aspetto, quello della violazione delle norme, delle regole, dei regolamenti o delle disposizioni che vengono date (che pure costituisce colpa): rispetto a questo, le condizioni di detenzione "chiusa", o tradizionali, le situazioni che hanno un maggior numero di prescrizioni, e di ordini di servizio, e di definizione minuta dei doveri, evidentemente aumentano il rischio di colpa del custode, perché rendono assai più facile che vi sia la possibilità di identificare la violazione.

Una situazione di vigilanza dinamica fa refluire una parte maggiore delle responsabilità in chi decide, in chi dà questo tipo di indicazioni, e meno in chi poi le esegue, che si troverà assai più affidato alla propria capacità di capire e di regolamentarsi, che non a una etero-disciplina. Da questo punto di vista, se si riflette appena con attenzione, si capirà che in una situazione di vigilanza dinamica i rischi di colpa del custode sono assolutamente minori. Fermo rimanendo, e questo non può essere tolto, che occorre l'attenzione, non è ammissibile la negligenza, e non è ammissibile

l'imprudenza. Questi sono doveri che devono essere attentamente osservati, ma fanno parte della vostra professione: è come se noi pensassimo che si possa introdurre una norma che dica che il chirurgo può essere imprudente. Non è pensabile. Si penserà magari di graduare – come si è fatto – la colpa del medico, se si attiene o non si attiene a determinati protocolli e parametri; questo si potrà fare, ma non potrà mai esserci una norma che al giudice, al medico, a chi che sia, dica “puoi essere imprudente, puoi essere negligente”. Questo è fuori dal mondo, ma è anche fuori dalla dignità di una professione.

In una vigilanza dinamica c'è una maggiore assunzione, una dislocazione maggiore della responsabilità in chi dà le direttive generali: nell'Amministrazione che si assume, certo, una responsabilità maggiore e un rischio maggiore, di fuga, di risse, di contrasti interni. Tutto questo dovrà essere accompagnato da una tecnologia che si sviluppi – più di quanto non sia ora – per esempio in sistemi di osservazione, sistemi video remoti, etc. Io penserei che anche il singolo agente, quello che entra in sezione, sia dotato di una strumentazione di collegamento immediato con la sala regia o con punti centrali di pronto intervento. Ma sono aspetti tecnici che voi conoscete meglio di me.

L'ultima domanda riguarda i nuclei di Polizia penitenziaria presso le Procure della Repubblica. Già oggi la Polizia penitenziaria fa attività di polizia giudiziaria, e svolge spesso attività di indagine. Frequentemente ricevo dalle Procure della Repubblica valutazioni molto lusinghiere e positive. Sono lieto di riceverle e quasi sempre faccio seguito disponendo che si comunichi all'interessato o agli interessati questo giudizio lusinghiero, che è frequente, ripeto, e fa molto piacere a chi rappresenta il Corpo della Polizia penitenziaria. Dunque c'è già una notevole attività di polizia giudiziaria, svolta con l'Autorità giudiziaria. Vi è un Nucleo investigativo centrale, e quando c'è una richiesta specifica, c'è la possibilità di destinare elementi appartenenti al Corpo, per specifiche indagini, presso le Procure della Repubblica.

Il fatto di inserirli nelle sezioni o nei nuclei di polizia giudiziaria richiederebbe una modifica normativa che può essere fatta. Richiede però una riflessione accurata e attenta, perché la particolarità e specialità della Polizia penitenziaria è tale, e d'altra parte scritta nella legge del '90, da richiedere che l'allontanamento dai compiti fondamentali sia circoscritto, ridotto al minimo. Vi è un ri-

schio di allontanamento rispetto al compito centrale tipico della Polizia penitenziaria, che potrebbe spiegare la decisione di non inserirla organicamente alle dipendenze dell'Autorità giudiziaria. Non credo che sia impossibile modificare la norma. Il limite che vedrei, è che non si corra il rischio di spingere in una delle due direzioni a scapito dell'altra quel compito che deve tenerle unite insieme.

Quello che occorre al Corpo di Polizia penitenziaria è di mantenere, valorizzare, e anche avere la convinzione che questa sua specificità è una specificità da difendere, piuttosto che da perdere – o disperdere – in un avvicinamento alle altre Forze di polizia. Credo che questa sia la difficoltà del vostro compito, ma allo stesso tempo la bellezza e l'importanza sociale di quello che vi è affidato. Proprio perché ognuno ha una sua specifica missione da compiere, e la vostra – quella della Polizia penitenziaria – non è la stessa missione di altre Forze di polizia: ha una sua particolarità così come ce l'ha la Guardia di Finanza, il Corpo forestale dello Stato. Le polizie "storiche", generaliste – i Carabinieri e la Polizia di Stato – estendono ai vari settori la loro competenza, ma le altre Forze di polizia esistono e si caratterizzano per la loro peculiarità. Credo che ognuna delle altre Forze di polizia di questa particolarità si arricchisca, si avvalga e si fregi, come qualcosa di utile e di positivo.

E anche in questi momenti di attività interforze – in una Scuola come questa – la ricchezza, credo che derivi proprio dal fatto che si mettono insieme queste differenze e queste specificità.

197° ANNIVERSARIO DI FONDAZIONE DEL CORPO DELLA POLIZIA PENITENZIARIA

Roma – 15 maggio 2014

Questa è la terza Festa del Corpo che celebro insieme a Voi dal 2012. In questo periodo si sono succeduti tre Governi e altrettanti Ministri della Giustizia. Mi sembra doveroso ricordare che nel corso della prima Festa non potei fare altro che delineare un programma, mentre lo scorso anno il discorso incluse un rendiconto.

Anche oggi tratterò alcune linee di bilancio senza trascurare uno sguardo al futuro.

Ogni bilancio va fatto confrontando i risultati con gli obiettivi che ci si è dati. Se torno al 2012, vedo che avevo indicato il termine di 3/4 anni per il superamento di quella che già allora – prima della sentenza *Torreggiani* – era stata identificata come “*la madre di tutte le emergenze*”: la “sovrappopolazione” o “inflazione” carceraria.

Tale previsione non si è rivelata esatta: peccava di eccesso di prudenza, ma di ciò non mi rammarico.

Vi è stata una accelerazione nella inversione di tendenza segnalata nel 2012. Dal 2010 la popolazione carceraria va diminuendo, dopo un periodo di 4 anni (dal 2006) di paurosa crescita, misurabile in circa 7.000 detenuti l'anno.

Dal 2010 si assiste a una riduzione per cause già analizzate.

Nel 2012 avevo segnalato il segno meno dinanzi al numero dei detenuti, ma l'anno successivo avvertivo con preoccupazione il ministro Cancellieri che “*la tendenza alla decrescita, pur non smentita nell'ultimo periodo, è rallentata al punto che possiamo parlare di stabilizzazione piuttosto che decrescita*”. Aggiungevo che soltanto in alcuni mesi del 2013 si era scesi sotto la soglia delle 66 mila presenze.

Questo è il fotogramma di 11 mesi fa.

Oggi ne consegniamo un altro al Ministro della Giustizia.

Il trend discendente è ripreso: alla data odierna i detenuti sono 59.500 con una diminuzione di quasi 7 mila in 12 mesi. Se il confronto si fa con il picco del 2010, il calo è di poco inferiore alle 10 mila unità, con un decremento di oltre il 15% rispetto alla popolazione carceraria.

Guardando al domani mi sembra che possa farsi fondatamente la previsione, nel breve periodo, di una ulteriore diminuzione sino ad attestarsi tra le 50 e le 55 mila unità. Ciò affermo considerando gli effetti delle norme già in vigore, della recente legge sulla messa alla prova, della sentenza della Corte costituzionale 32/2014 e delle modifiche che verranno apportate al Testo Unico Stupefacenti, della normativa in corso di adozione sulla custodia cautelare, delle rilevanti iniziative adottate dal Ministro Orlando in materia di detenuti stranieri per la attuazione della Convenzione di Strasburgo del 21 marzo 1983 e della Decisione Quadro 909/2008, della chiusura degli OPG che, questa volta, è da credere, non subirà altri rinvii anche grazie al grande lavoro di supporto svolto dal Dipartimento in questi anni, nonché, come dirò tra breve, considerando l'andamento delle misure alternative al carcere.

*
* *

Ci siamo chiesti più volte se l'Amministrazione abbia dedicato troppe energie al tema sovraffollamento.

Al riguardo sento un'esigenza di chiarezza.

L'Amministrazione ha fatto molte e importanti cose non destinate *soltanto* al sovraffollamento.

In un seminario svolto nel 2012 con i più stretti collaboratori, abbiamo messo a punto una articolata programmazione tesa alla **differenziazione dei detenuti**, alla **regionalizzazione della loro distribuzione territoriale**, alla cauta **apertura delle celle**, alla **promozione del lavoro**, della **istruzione** e di **altre attività trattamentali**, al **coinvolgimento della società esterna** e ai **rapporti con la Magistratura** di Sorveglianza, alla quale abbiamo offerto sin dall'inizio una collaborazione informativa grandemente apprezzata. Tale complessa strategia ha trovato nella Commissione presieduta dal Prof. Mauro Palma autorevole condivisione ed importanti stimoli ed arricchimenti.

Tutto ciò, peraltro, non può indurci a trascurare un dato fondamentale.

Una cosa sono le sentenze della Corte ed altra gli atti del Consiglio d'Europa e dei suoi organi, atti dotati di differenziato valore giuridico, ma – di regola – con valore di “*soft law*”, ossia di raccomandazioni orientative, non vincolanti.

Le sentenze CEDU, per converso, applicano norme della Convenzione del 1950 cogenti per gli Stati e devono essere ese-

guita secondo una procedura che prevede momenti di verifica e sanzioni in caso di inadempimento.

Le prescrizioni sono ovviamente quelle contenute nella sentenza. E nessuna sentenza ha affermato che in Italia sussista qualunque problema di violazione strutturale dell'art. 3 fatta eccezione per il profilo sovraffollamento.

In definitiva: le importanti indicazioni europee in tema di pena e carcere costituiscono orientamenti di grande significato per la politica interna dei Paesi e per le Amministrazioni penitenziarie.

Ma nel momento della attuazione lasciano margini di discrezionalità, dovendo gli Stati tener conto dei tempi, delle risorse, dei modi, delle tradizioni, dei sistemi giuridici. Al contrario, nessuna discrezionalità sussiste quando si debba applicare la norma dell'art. 3.

Due sono quindi i livelli. Ed occorre tenerli concettualmente distinti.

E così, quando si afferma che la sentenza *Torreggiani* avrebbe condannato l'Italia non per la sola questione dello spazio, ma anche per i profili di tutela della salute e della carenza di trattamenti rieducativi, si sbaglia sotto molteplici profili.

- Anzitutto, la sentenza *Torreggiani* riconosce fondati i ricorsi *esclusivamente* per violazione del profilo spaziale;
- in secondo luogo, tale sentenza è l'unica ad avere condannato l'Italia per una violazione "strutturale" (o sistemica) dell'art. 3;
- terzo: non esiste nessuna sentenza della Corte che condanni l'Italia per violazione strutturale quanto ai profili della tutela della salute o della carenze di areazione o luce delle celle;
- in quarto luogo, in materia di salute, tutti sanno quanto il Ministero (e i Ministri personalmente) si interessino di tale aspetto della vita dei detenuti, anche se dal 2008 la competenza non è più loro bensì delle Regioni;
- infine: non esiste nessuna sentenza della Corte che condanni l'Italia (e nemmeno altri Stati) per violazione dell'art. 3 sotto il profilo della omissione e/o della carenza dei trattamenti rieducativi. Non esiste e nemmeno può esistere una sentenza del genere, perché la "finalità rieducativa" della pena è contemplata dall'art. 27 della nostra Costituzione, ma è *estranea alla Convenzione* europea di salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, dove alla pena non viene assegnata nessuna finalità.

La necessità di risolvere il problema sovraffollamento e, di risolverlo nel tempo fissato dalla Corte, rappresentava un dovere assoluto, un impegno indefettibile.

A questo impegno nessuno – politici non meno dei giudici, amministratori non meno di Enti locali – poteva sottrarsi perché dinanzi alla Corte non è tenuto a rispondere il tal partito o il tale giudice o la tal Regione, ma lo Stato unitariamente considerato. Direi ognuno di noi, in quanto parte di questo Stato.

Occorreva rimuovere la condizione di strutturale contrasto che la Corte ha identificato e censurato.

Ogni altro profilo, seppure importante, rimaneva subordinato.

L'Amministrazione, senza trascurare né ritardare una serie di interventi di modifica delle complessive condizioni di vita dei detenuti, ha posto come primo obiettivo la eliminazione delle condizioni di illegittimità della esecuzione dovute alla violazione dello spazio vitale.

Tale obiettivo, minimo, ma essenziale, è stato raggiunto.

Da un paio di mesi il DAP ha avviato la *"fase due"*, consistente nella riduzione della casistica di detenuti che, pur avendo a disposizione almeno 3 mq, si trovano confinati in una superficie compresa tra 3 e 4 mq.

Questa è una condizione che, benché non comporti violazione dell'art. 3 CEDU, è troppo vicina al margine di intollerabilità per non destare forte preoccupazione.

È una condizione riguardante circa 18 mila detenuti che dispongono da 3 a 4 mq. per persona.

Considerando il numero di posti che è possibile recuperare, oltre ai posti nuovi già consegnati e che a breve lo saranno (complessivamente circa 4.000), e considerando la tendenza alla riduzione della popolazione carceraria, è realistico prevedere che nell'arco di un periodo che stimo, forse ancora una volta con un certo eccesso di prudenza, in 12, massimo 24 mesi, ogni detenuto usufruirà di uno spazio tra 4 e 5 mq.

Si tratta di un risultato che condurrà l'Italia pienamente all'interno dei parametri europei sotto il profilo dello spazio assicurato a ogni detenuto.

* * *

Non intendo enfatizzare questo risultato, ma non mi sembra nemmeno da minimizzare.

Si è realizzato un risultato che non è frutto di un provvedimento estemporaneo, un provvedimento di quelli che operano una dislocazione temporale dei problemi, non la loro soluzione.

Questa volta i problemi sono stati affrontati con una serie di provvedimenti che, integrandosi, stanno producendo una gestione più razionale di quell'estremo strumento sanzionatorio che è – e deve essere considerato – il carcere. Una gestione che, senza creare conflitti con il senso di giustizia né con l'esigenza di sicurezza sociale, sembra avere assunto consapevolezza dei costi del carcere e della possibilità di ricorrere a sanzioni che, pur diverse, non necessariamente sono meno efficaci.

Sono convinto che si è camminato nella direzione giusta. La direzione indicata nel *messaggio del Capo dello Stato*, che non possiamo non condividere *in tutte le sue parti*. Il sovraffollamento esiste ancora perché, se è vero che lo si è dimezzato e se è vero che siamo riusciti ad eliminare quel "sovraffollamento severo" che infrange il limite della compatibilità con la umanità della detenzione, non è meno vero che le presenze dovrebbero ulteriormente ridursi di almeno altre 10.000 unità per rientrare nella fisiologia.

Vi è un altro fattore, lo ho appena accennato, della riduzione delle presenze in carcere: l'incremento delle misure alternative, in particolare l'affidamento al servizio sociale, che ha visto in pochi mesi (dal dicembre scorso) oltre 1.700 applicazioni in più.

Questa, lo abbiamo ripetuto, è *la via maestra*: il potenziamento delle alternative al carcere, potenziamento che richiede, per essere socialmente accettato, che rimanga chiara la natura sanzionatoria della alternativa stessa.

Ci si è preoccupati di annebbiare tale significato, laddove esso rimane essenziale. Un caso recente sta determinando discussioni sulle quali non intervengo perché il Dipartimento esegue ogni provvedimento nell'assoluto rispetto della giurisdizione che lo ha adottato.

Ma sia consentito il richiamo a uno scritto che esula totalmente dalle cronache attuali, collocandosi a decenni di distanza, scritto nel quale mi interrogavo sul rischio di una qualche aporia interna alla misura dell'affidamento.

Talune considerazioni di quel remoto scritto mi sembrano conservare un nucleo di validità: la misura alternativa non può essere annacquata fino al punto di far scomparire la radice della esigenza di giustizia, secondo cui a un illecito deve seguire una sanzione.

Per rafforzare il ricorso alle misure alternative e alle sanzioni sostitutive occorre radicarle fortemente all'interno della funzione

di giustizia. Mi sembra allora appropriato immaginare che nella loro esecuzione sia chiamata ad operare la Polizia penitenziaria, che deve diventare “*Polizia della esecuzione della pena*” – quale che sia la forma assunta da tale esecuzione.

Da questa rinnovata e rafforzata prospettiva – e colgo l'occasione per riproporre l'urgenza di nominare il Direttore dell'articolazione, dopo che il dr. di Somma ha concluso decenni di vita professionale dedicata al DAP – uscirà quel potenziamento delle alternative che rimane *un'aspettativa tuttora delusa nel nostro Paese*, dove, se è vero che il rapporto popolazione/detenuti non è superiore alla media europea, assai carente rispetto alla media è il ricorso alle “misure di comunità”.

Anche in questa prospettiva vedo l'avvenire di una Polizia penitenziaria più avanzata, che non si limita al controllo estrinseco e statico, ma pone al centro funzioni di *intelligence* rivolte al rapporto personale.

Abbiamo avviato un percorso di trasformazione che, senza trascurare le eccellenze del nostro Paese – nel campo delle iniziative culturali, artistiche, lavorative, della presenza del volontariato, della trasparenza ed apertura del carcere alla società – sappia condurre il sistema al livello dei migliori esempi europei, potenziando le misure alternative, prevenendo il riprudersi del sovraffollamento anziché intervenire soltanto dopo l'emergenza, promuovendo il rispetto dei diritti, la responsabilizzazione e la volontà di recupero del detenuto, rendendo il lavoro degli operatori meno stressante e più gratificante. In questo vedo quella “sicurezza”, attuata principalmente grazie alla Polizia penitenziaria, che è frutto e al tempo stesso matrice di recupero sociale.

Tra i fattori che hanno consentito una migliore distribuzione dei detenuti voglio ricordare l'apporto dell'informatica. Il DAP ha messo in funzione un sistema, che abbiamo chiamato **ASD** (“**Applicativo Spazi/Detenuto**”) per realizzare il monitoraggio della collocazione dei detenuti in ogni cella di ogni istituto, cosicché oggi è possibile procedere, tramite avvicinamenti progressivi, alla migliore utilizzazione degli spazi.

Voglio ringraziare la squadra informatica, composta soprattutto dalla Polizia penitenziaria, che ha lavorato con eccezionale impegno e grande capacità per la messa a punto di **ASD** e ringraziare altresì l'Ufficio Informatico-Statistico che ha collaborato anch'esso con l'apporto della Polizia penitenziaria.

Questo potente strumento consente di disporre di una radiografia analitica ed affidabile dell'universo penitenziario.

Il sistema, beninteso, deve essere alimentato con la immisione dei dati per tenerlo aggiornato. Ma esso è già in grado di soppiantare ogni altro applicativo in modo da rendere univoca la conoscenza delle condizioni di detenzione.

Talune critiche rivolte all'Amministrazione sono dipese dalla mancanza di un linguaggio univoco, talché è sembrato – del tutto erroneamente – che si volessero fornire dati confusi o parziali. È evidente l'importanza di disporre di una definizione condivisa e vincolante per tutti, per evitare strumentalizzazioni e illazioni.

Lasciate, avviandomi alla conclusione del discorso, che esprima un ringraziamento ai miei collaboratori, a cominciare dai Vice Capi del Dipartimento e dai Direttori Generali: senza lo spirito di squadra che si è cementato in questo periodo non sarebbe stato possibile realizzare quello che abbiamo fatto.

Con loro voglio ringraziare tutto il Personale del centro e del territorio per la assidua dedizione in mesi particolarmente impegnativi.

Questa gratitudine è tanto più profonda perché in essa inserisco quella che per me è una ragione di particolare orgoglio: aver retto in questo periodo durissimo a risorse invariate, realizzando persino consistenti economie. E, soprattutto, stroncando qualunque sospetto di spreco che in passato aleggiava come un brutto fantasma sul DAP.

In questa giornata di Festa del Corpo un grazie del tutto particolare, forte e commosso, va alla Polizia penitenziaria, in tutte le sue articolazioni e specializzazioni. Ringrazio le Rappresentanze sindacali che, pur nella comprensibile dialettica di posizioni, hanno più volte saputo assumere atteggiamenti di grande senso di responsabilità: e ciò anche in occasione di eventi tragici, che ricordo uno per uno, per averli vissuti vicino a loro.

La Polizia penitenziaria, in un periodo di grande esposizione a critiche non sempre serene, ha saputo dare prova di forza d'animo, di capacità professionale e dedizione al dovere, acquisendo molti meritati elogi che mi sono provenuti più volte dal Presidente della Repubblica, da altre Forze di polizia, dai magistrati, da comuni cittadini, da tutti coloro che hanno avuto modo di apprezzare serietà, efficienza e disciplina di un Corpo altamente specializzato.

Rispetto ai risultati raggiunti, e a quelli cui lavoriamo giorno dopo giorno, il contributo della Polizia penitenziaria è stato degno della gratitudine del Paese.

La Polizia penitenziaria è stata in prima linea, consentendo l'apertura di nuovi padiglioni, l'utilizzo di sezioni di carceri già esistenti, ma non utilizzate, tempi maggiori di apertura delle celle nelle sezioni, maggiore agibilità nella fruizione dei colloqui, la diffusione del lavoro e delle cento attività sparse nel territorio, nei singoli istituti, che non riesco ad elencare, per quanto sono numerose.

Voglio ricordare, tra le molte eccellenze, il lavoro svolto dal GOM che in pochi giorni, nello scorso aprile, ha spostato circa 200 detenuti sottoposti al regime dell'art. 41-*bis* con straordinaria razionalizzazione della spesa e una sorta di miracolo, stanti le abitudini del Paese, di aver tenuto tutto sotto silenzio sino al completamento nella assoluta sicurezza della complessa operazione. Grazie al GOM e al suo Direttore!

Mai come questi mesi il DAP è stato sotto osservazione dai mass-media; mai come in quest'ultimo anno il mondo del carcere, in passato dimenticato, trascurato, perfino disprezzato, è stato sulle prime pagine, nelle trasmissioni televisive, nei dibattiti, nelle discussioni politiche.

Credo che si sia consolidata l'immagine di una Amministrazione che, pur nelle difficoltà del compito affidatole, il compito più estremo dell'intera gamma sociale, e pur all'interno di una crisi complessiva (che non è soltanto economica, ma anzi tutto di valori, di linee guida, di orientamento e di cultura), ha saputo dare risposte conformi al livello di civiltà che è – o forse era, *ma comunque deve tornare ad essere* – proprio del nostro Paese.

La piazza mediatica, alla ricerca di scandali e difetti, che certamente esistono e che *giustamente vanno denunciati*, non sempre vuol conoscere gli elementi positivi e talora, nell'ansia di trovare il negativo, cade nella trappola delle denunce infondate.

È stato il caso di un detenuto purtroppo morto nel carcere di Napoli. L'indagine giudiziaria ha dimostrato l'assenza di qualunque lesione frutto di interventi violenti. Eppure quel caso venne utilizzato come gran cassa mediatica in ripetute trasmissioni che non hanno reso un buon servizio ai cittadini e, sfrut-

tando il dolore di una madre, hanno fatto affermazioni a dir poco azzardate.

Signor Ministro, vorremmo che questo non accadesse più.

La Polizia penitenziaria si è trovata coinvolta dalla disinvoltura di chi talvolta non cerca la verità, ma il capro espiatorio.

Anche per questo voglio ringraziarVi, donne e uomini della Polizia penitenziaria, perché all'onore di fare bene il vostro lavoro avete saputo aggiungere il sacrificio di sopportare con atteggiamento sereno, corretto e silenzioso attacchi infondati e talora brutali.

Non intendo minimizzare episodi di cedimento, di negligenza o di vera e propria violazione delle regole. È evidente che tali episodi, quando verificati, non possono essere tollerati in nessun modo perché sarebbero lesivi dell'onore del Corpo, il Vostro Corpo.

Vi è, tra le altre, una esigenza di messa a punto in materia di sicurezza, per prevenire evasioni che hanno determinato sconcerto.

Qui vorrei fare un discorso breve e spero chiaro.

Secondo talune critiche tali episodi sarebbero l'effetto del nuovo modello, più aperto, di detenzione. Altri hanno tirato in ballo la "*sorveglianza dinamica*".

I casi di evasione che destano allarme riguardano, però, soggetti nei cui confronti valevano le regole dell'alta sicurezza; soggetti già segnalati a tutta la catena di comando, dal vertice agli agenti in sezione; soggetti insomma la cui pericolosità era conclamata.

Che cosa tutto ciò abbia a vedere con la sorveglianza dinamica e con le sezioni aperte, non riesco a capire.

Credo che tali episodi, per quanto rari, siano piuttosto il segnale della necessità di procedere *con passo più deciso* nella direzione di un diverso modo di utilizzo del personale, che stimoli la professionalità in direzione della conoscenza, dell'analisi degli errori, della comprensione della psicologia del detenuto, del significato criminologico e non solo giuridico del reato, della prevenzione: in una parola un atteggiamento attivo e non di passiva e talora soporifera "*guardiania*" del "posto di servizio".

Se entreremo di più in questa dimensione, non soltanto accresceremo la sicurezza per la società e per noi stessi, ma avremo un lavoro più gratificante, dove contano l'intelligenza, la cooperazione, l'informazione.

Questi rari episodi, che pure esistono, come è inevitabile all'interno di un corpo di decine di migliaia di persone, non possono far dimenticare i grandi meriti della Polizia penitenziaria.

- Se i fatti di violenza sono progressivamente diminuiti;
- se il numero dei suicidi si è ridotto;
- se non vi è più una rivolta nelle carceri italiane da molti anni;
- se sono pochissimi i detenuti stranieri che vogliono essere trasferiti per espiare la pena nel loro Paese di origine;
- se siamo riusciti ad aprire le celle nelle sezioni per decine di migliaia di reclusi;
- il merito è primariamente della Polizia penitenziaria!

Voi, uomini e donne della Polizia penitenziaria, definiti non a torto *“eroi silenziosi del nostro tempo”*, avete meritato pienamente l'incontro di stamattina con il Presidente della Repubblica, avete meritato il privilegio di servire come guardia d'onore al Quirinale e meritate questo momento di Festa!

Sappiate e ricordate che sono orgoglioso di guidare un Corpo formato da donne e uomini dotati della vostra capacità professionale, della vostra forza d'animo e della vostra insostituibile umanità.

Viva la Polizia penitenziaria!
Viva l'Italia!

*
* *

Saluto al Presidente della Repubblica

Palazzo del Quirinale - Mattina del 15 maggio 2014

Signor Presidente,
desidero esprimere la gratitudine mia e degli Allievi qui riuniti in occasione della Festa del Corpo di Polizia penitenziaria per l'onore ed il piacere di incontrarLa in una forma così diretta e personale.

Questi giovani stanno per intraprendere una professione della quale Lei, Signor Presidente, conosce perfettamente le difficoltà e la durezza.

Quanta forza d'animo, quanta capacità di sopportazione, quanto senso di giustizia occorrono in questi servitori dello Stato!

A loro si chiede, oltre alle qualità occorrenti a tutte le Forze di Polizia, un sovrappiù di umanità perché devono essere capaci di scoprire continuamente l'uomo anche in chi si è reso autore di azioni indegne.

Ad essi si richiede di trasmettere speranza, come è inciso nel motto del Corpo di cui fanno parte: Despondere spem munus nostrum.

Il loro compito include dunque la capacità di fare vivere una "spes contra spem", perché debbono continuare a confidare nel riscatto della persona anche quando insuccessi e tradimenti li rendono esausti.

Questa capacità di far vivere la speranza deve trovare alimento prima di tutto in noi stessi, nelle nostre coscienze: ma certamente ci è necessario anche un sostegno che provenga dalla società e da chi la rappresenta.

Sono certo che l'incontro con Lei nel momento di inizio della carriera professionale di questi giovani Allievi resterà in loro come segno indelebile di orgoglio e speranza.

OCCASIONI

**CERIMONIA PER IL CONFERIMENTO
DELLA CITTADINANZA ONORARIA
AGLI ISTITUTI PENITENZIARI DI TRANI**

Trani – 19 aprile 2013

Signor Sindaco – Autorità – Cittadinanza di Trani.

Sono lieto di trovarmi qui in una occasione così particolare. Credo che non esista nessun altro esempio di Città che, attraverso la sua rappresentanza, conferisce la cittadinanza onoraria a un carcere!

Questa scelta, così particolare e direi così unica, mi ha fatto riflettere. Ho visto in essa una volontà di inclusione.

Che cosa significa inclusione? Significa non girare lo sguardo dall'altra parte. Non girare altrove lo sguardo nemmeno quando l'oggetto che guardiamo è sgradevole.

Vorrei qui ricordare un riferimento religioso che tutti abbiamo nella memoria. Chi non ricorda la parabola del Samaritano? "Un uomo scendeva da Gerusalemme a Gerico". Chi è quest'uomo? È colui che non distoglie lo sguardo da un altro uomo, un uomo ferito, caduto, insanguinato, probabilmente sporco di polvere e fango.

Ebbene, quel racconto è fatto, come tutti ricordiamo, per rispondere a una domanda. Per spiegare chi è "il prossimo". Il prossimo è colui nei confronti del quale non distogliamo lo sguardo.

Un riferimento religioso, che però sta anche alla radice di una idea fondativa: una idea che è penetrata profondamente dentro nozioni laiche, come quella di solidarietà e quella, appunto, di inclusione.

La scelta del Comune di Trani mi ha aiutato a fare una seconda riflessione.

La novità ed unicità di questa scelta consiste nell'aver conferito la cittadinanza onoraria non a una persona, né a una categoria di persone, ma ad una istituzione.

E questo, ancora una volta, chiarisce una volontà di inclusione, perché l'istituzione significa coloro che ci lavorano – dal Direttore ai poliziotti, al personale tutto – e significa al tempo stesso coloro per i quali l'istituzione opera, ossia i detenuti.

Costoro sono, infatti, i destinatari dell'impegno e della quotidiana fatica di chi opera nel carcere.

Avere destinato il riconoscimento al carcere come tale, significa che la Città di Trani comprende questa fatica, comprende questo impegno. Comprende che queste persone svolgono per la società tutta uno dei mestieri più difficili che esistano.

È, questo, il mestiere di riportare all'approdo della legalità persone che spesso sono incalliti delinquenti; il mestiere di trasformare un mondo di false illusioni conducendolo ai valori positivi di una vita vissuta nella fatica del lavoro; il mestiere di preparare alla libertà chi troppo spesso la ha confusa con l'irresponsabilità.

Certo oggi gli anni '80 sembrano soltanto un brutto incubo. Ma dobbiamo ricordare che se la follia sanguinaria del terrorismo fu sconfitta, ciò avvenne anche grazie al sacrificio di chi operava nel carcere, in difesa della legalità minacciata. E dobbiamo sapere che questo baluardo di legalità è ancora presidiato da uomini e donne che fanno un lavoro duro, rischioso, carico di tensioni e quasi sovrumano. Credo, allora, che la bellissima iniziativa di questa bellissima Città sta a significare che Trani comprende la fatica di questi lavoratori della legalità e li guarda con simpatia, con l'ammirazione che meritano, ed anche con affetto.

* * *

Un'ultima riflessione, che è anche la più importante. Dare la cittadinanza al carcere significa includerlo a pieno titolo nel perimetro della città. Riconoscerlo come parte integrante della Città e non già come corpo estraneo, da espellere.

Non può esservi una reazione di rigetto, ma deve esserci una azione di accoglienza. Ma come sarà possibile farlo, dinanzi alla separatezza dei muri, delle sbarre, delle serrature?

A questa domanda dobbiamo dare una risposta. Una risposta di inclusione è possibile, anche in questa prospettiva. Occorre che la Città, nelle sue diverse espressioni vitali – l'economia, la cultura, il lavoro, la scuola, la sanità – sappia trovare la sintonia con la finalità del carcere. Che è finalità di recupero. Partecipare vuol dire contribuire a dare forza all'alternativa legale; vuol dire accettare la sfida rispetto a una criminalità spesso tracotante, per far prevalere la forza del diritto – che è forza della ragione. Vuol dire, in una parola, sostituire alla sudditanza al crimine, in cui molti sono irretiti, la libertà della cittadinanza.

Queste riflessioni mi sono suggerite dall'idea di fare del carcere un "cittadino" tra gli altri cittadini.

Sin da quando mi è stata presentata questa idea straordinaria ho pensato che non avrei potuto non essere presente per ricevere questo atto di onore che, in un certo senso, è anche un atto di amore. Ed ho subito deciso che sarei stato qui, a Trani. Ed effettivamente ora mi trovo qui, per dirLe, signor Sindaco, e dire attraverso di Lei a tutta la Città, il mio grazie a nome dell'intera Amministrazione penitenziaria.

VISITA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA ALLA CASA CIRCONDARIALE DI SAN VITTORE

Milano – 6 giugno 2013

Signor Presidente,
nel darLe il benvenuto nel carcere storico di Milano, a nome dell'Amministrazione penitenziaria, voglio esprimere il sentimento di commossa ammirazione che provo dinanzi al Suo gesto.

Credo non sia mai accaduto che un Presidente della Repubblica, alla fine di un settennato tanto luminoso quanto faticoso, abbia voluto fare visita a un carcere. E abbia scelto un carcere così scomodo e difficile come è il carcere di San Vittore che, nel panorama italiano, rappresenta in qualche modo la sintesi delle difficoltà del sistema penitenziario.

Certamente qui non mancano aspetti di vita positivi, attività di lavoro, impegno culturale, presenza intensa della società esterna e generosa dedizione degli operatori dell'Amministrazione penitenziaria. Ma ciò avviene in una realtà complessivamente segnata dal pesante condizionamento degli spazi vecchi e insufficienti e dalla caratteristica turbinosa e sempre sul filo della tensione e della crisi, che è tipica di un grande carcere giudiziario.

Ella, Signor Presidente, ha scelto di incontrare questa realtà perché qui è presente l'uomo: per quanto colpevole, per quanto rimproverabile, vi è pur sempre l'uomo. E Lei Signor Presidente, è il Presidente di tutti gli italiani, è il Rappresentante dell'unità di un popolo, e per questo è il Presidente anche degli uomini che sono qui reclusi.

Nel volere un incontro diretto e personale con questa realtà, Lei ci trasmette un messaggio chiaro: dobbiamo fare tutto ciò che sta nelle nostre capacità per trasformare in senso umano il sistema penitenziario italiano. E ciò senza negare la responsabilità di chi ha infranto la legge, ed anzi richiamando sempre tale responsabilità perché non possiamo dimenticare nemmeno per un istante il dolore delle vittime, ma al tempo stesso ricordando che gli esseri umani vanno aiutati al recupero della propria dignità, attraverso una pena non disumana e proiettata verso la speranza.

E ricordando che spesso gli esseri umani che troviamo in questi luoghi hanno avuto minori risorse, minore cultura, minore affetto, di quanto non ne abbiamo ricevuti noi, che li giudichiamo.

L'Amministrazione penitenziaria sta rispondendo a questo Suo messaggio, Signor Presidente; sta facendo tutto ciò che, nelle difficili condizioni date, le è possibile fare. Ed è per me un motivo di orgoglio, che mi compensa ampiamente di ogni fatica, darLe l'assicurazione che l'Amministrazione è più che mai impegnata, come un solo uomo, al fine di condurre in porto l'impegno che si è presa.

Sapremo trasformare il carcere: non soltanto San Vittore, ma tutte le carceri del nostro Paese. Sapremo rispondere alle attese e alle prescrizioni dell'Europa. Sapremo battere il sovraffollamento e riconquistare il posto che ci spetta tra le nazioni più civili.

E Lei, Signor Presidente, di questo risultato è il promotore e l'artefice, con le Sue parole, la Sua attenzione, la Sua presenza qui oggi in mezzo a noi.

**VISITA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
ALLA CASA CIRCONDARIALE DI POGGIOREALE**

Napoli – 28 settembre 2013

Signor Presidente,

la Sua presenza a Poggioreale in occasione della visita alla Sua amata Città per il 70° Anniversario delle 4 Giornate di Napoli, ci riempie di orgoglio e speranza e conferma il pressante invito, ripetuto nel corso delle sue Presidenze, a fare tutto ciò che sta nelle nostre forze per trasformare il sistema carcerario.

Per questa Sua incessante attenzione, nel darLe il benvenuto voglio esprimere a nome mio e dell'intera Amministrazione penitenziaria un sentimento di profonda gratitudine.

Non è la prima volta che ho l'onore di accompagnarLa in un istituto penale. È accaduto il 6 febbraio a Milano quando volle visitare San Vittore. Oggi Lei entra a Poggioreale che, forse più ancora di San Vittore, riunisce i drammi e i problemi che gravano sul carcere, su coloro che lo popolano e su quanti vi operano.

Molte altre volte ho avvertito l'attenzione che Lei riserva a questa città dolente: quando Ella ha ricevuto gli autori di un appello proveniente dalle Università italiane, quando ha incontrato i Garanti delle persone detenute, quanto ha interpellato l'Amministrazione con una sollecitudine pari alla Sua preoccupazione.

Dal Suo insegnamento, coerente con i valori costituzionali, ho tratto una considerazione.

La società non può fare a meno di una pena seria, sicura ed anche severa, ma la pena deve essere anzitutto giusta, anche per essere efficace. E se la pena ferisce il senso di umanità, non può essere giusta.

Oggi, nelle condizioni concrete in cui si realizza per molti la carcerazione, noi somministriamo una pena eccedente.

Un "di più" di sofferenza che non è giustificato.

Certamente l'Amministrazione non vuole questo.

Ed anzi voglio dare testimonianza di quanto viene fatto in questo carcere a partire dal Direttore, dottoressa Abate, fino all'ultimo dei poli-

ziotti penitenziari e degli operatori. Una testimonianza valida per l'intera Amministrazione, che si impegna senza risparmio per rendere umane le condizioni di vita dei reclusi. E con l'Amministrazione si adopera la società esterna grazie alla generosità del volontariato e a una maggiore consapevolezza delle istituzioni.

Malgrado tutto, però, quel "di più" rimane, come un macigno, legato al sovraffollamento che anche qui, dove la capienza regolare viene superata di quasi il doppio, appare nella sua intollerabilità.

Restare indifferenti dinanzi alle conseguenze del sovraffollamento vorrebbe dire accettare una ingiustizia nascosta nel cuore della pena.

Non basta dire che quel "di più" di sofferenza nessuno lo vuole.

Occorre prendere atto che esso esiste – e che deve essere rimosso.

È per me motivo di orgoglio poterLe assicurare, signor Presidente, che, pur nelle difficoltà – che non riguardano solo l'Amministrazione, ma un'intera società colpita dalla mancanza di lavoro e da crescenti povertà – continueremo a percorrere la via della trasformazione: qui a Poggioreale, e in tutte le carceri, secondo le prescrizioni che ci vengono dall'Europa, e ancor prima dalla nostra Costituzione.

Lo dobbiamo a Lei, Signor Presidente, che di questo risultato si è fatto promotore con le Sue parole, la Sua continua attenzione e la Sua presenza qui oggi. E lo dobbiamo al Paese, che da un carcere più umano trarrà maggiore sicurezza, e la misura di civiltà che gli spetta.

Fiabaday 2013

11^a GIORNATA NAZIONALE PER L'ABBATTIMENTO DELLE BARRIERE ARCHITETTONICHE

Roma – Presidenza del Consiglio – 2 ottobre 2013

***L**e iniziative promosse dall'Associazione Fiabaday per l'abbattimento delle barriere architettoniche rappresentano un passo nella direzione di una società più attenta all'uomo, una direzione di accoglienza che riguarda tutti.*

La Convenzione ONU del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità, firmata per l'Italia dal Ministro della Solidarietà sociale il 30 marzo 2007, si richiama alla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani. Scopo della Convenzione è la promozione dei diritti delle persone disabili, secondo i principi di:

- rispetto della persona nelle scelte di autodeterminazione, e dello sviluppo dei bambini disabili;*
- non discriminazione;*
- integrazione sociale;*
- accettazione delle condizioni di diversità della persona disabile;*
- accessibilità.*

L'abbattimento delle barriere architettoniche costituisce un intervento che permette alle persone con disabilità fisiche di vivere in maniera indipendente e di avere accesso a tutti gli ambienti nel pieno rispetto del principio di uguaglianza. Si tratta di uno strumento importante nel quadro della vita quotidiana di persone meno favorite.

Tuttavia gli ostacoli maggiori alla integrazione sono rappresentati spesso dal pregiudizio, dalla incapacità di identificarsi con gli altri e di vedere come ciò che è normale attività per la persona non disabile – come salire un gradino o parcheggiare l'auto distante dalla propria abitazione – può rappresentare un ostacolo per chi è portatore di una disabilità fisica più o meno grave.

Tutelare i diritti delle persone disabili è un dovere rispetto alla realizzazione di una società più giusta, cui rispondere con atti concreti, fornendo assistenza ed abbattendo ostacoli materiali e mentali per permettere la piena integrazione.

Partecipando a questa conferenza in qualità di capo dell'Amministrazione penitenziaria voglio ricordare che il problema della disabilità è presente anche nelle carceri. Non sono pochi i detenuti che richiedono personale qualificato, strutture adeguate e moderne, supporto medico costante.

Spesso la domanda che ci viene posta è se la disabilità sia compatibile con la detenzione. Diciamo che la detenzione stessa è "disabilità".

A questo proposito ricordo di avere adottato, poco dopo aver assunto la guida del DAP, una circolare finalizzata a segnalare di iniziativa delle Direzioni, ossia anche senza nessuna richiesta da parte del detenuto, i casi gravi, sotto il profilo della salute, per i quali è possibile temere che la detenzione non sia compatibile con le condizioni vitali della persona.

Esistono due centri di eccellenza nel panorama nazionale, ubicati rispettivamente nelle carceri di Bari e di Parma.

Il carcere del capoluogo pugliese ospita uno dei dieci Centri clinici attivi sul territorio nazionale con annesso reparto per paraplegici.

La Casa circondariale di Bari possiede caratteristiche strutturali adeguate ad ospitare persone che presentano specifiche disabilità. Dotata di CDT (Centro diagnostico terapeutico) con tutte le specializzazioni mediche, la struttura è la più grande ed attrezzata del Meridione per l'accoglienza di disabili. Qui arrivano detenuti non solo dalla provincia, ma da tutto il territorio nazionale.

La sezione per disabili è suddivisa in tre livelli. Nel piano destinato ai detenuti paraplegici o con disabilità motorie ci sono sette posti letto, ai quali si deve aggiungere la sistemazione per il piantone. Tale ruolo è svolto da un detenuto che ha il compito di assistere e aiutare il compagno di cella disabile. Scelti tra i detenuti meritevoli, i piantoni svolgono il proprio ruolo all'interno del penitenziario come attività trattamentale, con la volontà, cioè, di correggere e modificare la propria posizione nei confronti dell'altro al fine di essere reinseriti nella società. E occorre dire che nel comportamento di questi detenuti non di rado si osservano miracoli di generosità e di umana vicinanza.

Ogni cella è provvista di un accesso facilitato – come previsto dalla legge sulle barriere architettoniche – così come i servizi igienici, tutti regolarmente predisposti per essere pienamente accessibili.

Il secondo livello della sezione ospita i detenuti che, pur essendo disabili, presentano caratteristiche meno gravi, mentre il Centro clinico ha a disposizione 17 posti letto di medicina interna. Inoltre, la struttura dispone di un attrezzato centro di fisiokinesiterapia per la cura di patologie muscolo-scheletriche, soprattutto per il recupero delle funzioni motorie perse. Ad occuparsene sono due fisioterapisti che svolgono la propria

attività ogni giorno al fine di garantire un trattamento personalizzato sulla patologia del singolo paziente.

A Parma è ospitato il Centro diagnostico terapeutico, che tra le sue specialità comprende un reparto paraplegici considerato tra i più all'avanguardia in Italia. Il reparto è dotato di camere detentive attrezzate per nove detenuti, molto più ampie di quelle classiche, che lasciano lo spazio per muoversi, anche in carrozzina, sono dotate di aria climatizzata e sono occupate da due detenuti, il paraplegico e un detenuto comune che assiste il compagno. Qui operano medici della ASL e infermieri per gli esercizi della fisioterapia. Oltre alle celle, sono diverse le sale adibite al recupero fisico. Alcune sono dotate di attrezzi per gli esercizi fisici, altre di attrezzature tecnologiche e fisioterapiche. Anche una piccola piscina è adibita al recupero dei disabili. Nel reparto sono presenti i letti per i detenuti costretti all'immobilità totale, i bagni e le docce destinati a questa particolare utenza e gli ascensori a norma.

In un quadro di pesante sofferenza dovuta al sovraffollamento, stigmatizzata più volte anche nelle sedi internazionali e che ha formato oggetto di una serie di richiami, uno dei quali recentissimo, del Capo dello Stato, posso affermare che l'Amministrazione penitenziaria dedica, e non da ieri, grande attenzione alle condizioni dei detenuti affetti da disabilità, nella convinzione che la pena detentiva sia per loro particolarmente dolorosa e talora francamente insopportabile.

Noi pensiamo che una pena che realizzi condizioni di insopportabilità è per ciò stesso inumana e che, dunque, non è una pena che meriti l'appellativo di giusta. Una pena non giusta non può essere pretesa, né auspicata da una società civile. E questa società è quella maggiormente sicura perché offre ai suoi cittadini il massimo di sicurezza. La sicurezza di essere tutelati con forza, con rigore, se occorre, ma nel rispetto della dignità dell'uomo. E nulla vale quanto tale sicurezza. Nessuna minaccia di pena è più forte ed efficace della minaccia di una pena giusta.

Centro Papa Luciani

CONVEGNO

EMERGENZA LAVORO NELLE CARCERI

Padova – 14 ottobre 2013

Ll lavoro nel carcere.

Ho fatto una riflessione, più in generale, sul lavoro, ancora una volta ammirando la nostra Costituzione. La parola “lavoro” la troviamo nell’articolo 1: «La Repubblica è fondata sul lavoro». Ma di quale “Repubblica” si tratta? La Repubblica democratica: l’articolo 1 parla della Repubblica democratica. Certamente il Costituente crea questo rapporto strettissimo tra democrazia e lavoro: il lavoro è legato alla democrazia. Privare la Repubblica di questo elemento vorrebbe dire toccare, e rischiare di far franare, un’architrave della democrazia.

E perché il collegamento tra democrazia e lavoro? Ritengo che lo dica l’articolo 2, quando parla di «doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale»: doveri inderogabili che sono posti, sempre nello stesso articolo, sullo stesso piano del riconoscimento e delle garanzie dei diritti inviolabili. Quindi: non ci sono diritti inviolabili senza doveri inderogabili.

Vi è poi una ragione più specifica dell’importanza del lavoro nel mondo carcerario. Il lavoro è doveroso, secondo la norma penitenziaria, come mezzo insostituibile di recupero di una dignità sociale che è stata compromessa, e non vi è una rieducazione che non tenda a ricostruire questa dignità. A riguardo è mia convinzione risalente che nessuno sforzo verso l’obiettivo difficile – molto difficile – della rieducazione possa produrre effetti, se questo sforzo non passa attraverso una scelta volontaria dell’interessato. È costui – e solo costui – alla fine, con la sua decisione, con la sua volontà, con il suo impegno, e con la trasformazione di sé che riesce a fare, che può giungere alla riabilitazione. Perché questo avvenga vi sono delle offerte, che vengono proposte dall’Amministrazione, dallo Stato, dalla società, la Repubblica – che è termine che indica tutte le articolazioni dell’Ordinamento – e tra queste il lavoro ha un’importanza essenziale per un insieme di effetti utili: utili per il carcere, utili

per la società e e per l'economia generale, e utili per il detenuto stesso, che grazie al lavoro riempie di significato parte, almeno, del suo tempo altrimenti vuoto, ozioso e quindi patogeno.

Vorrei concludere con una frase. Se fossi un autore di racconti, direi che tutto iniziò da Padova. Perché ricordo quei lontani anni '70, quando ci fu a Padova un'esperienza, grazie a persone – qualcuna è stata ricordata: il professor Contri, il professor Ronconi, il professor Trevisan e altri – che si recavano in carcere (all'epoca un carcere estremamente chiuso, molto diverso da quello attuale) per insegnare a un gruppo di detenuti, che non potevano frequentare l'università. Per dare un insegnamento universitario. Molti di quei detenuti portarono a termine il loro percorso universitario, tra difficoltà che lascio immaginare. Un giorno, qualcuno di questi detenuti mi venne a parlare dicendo: «a noi rimane del tempo, e vorremmo sfruttarlo per insegnare ad altri detenuti che non hanno neppure la licenza elementare, che son a livello di analfabetismo, o quasi». Insegnare, fare una piccola esperienza scolastica.

*Questo è stato realizzato per qualche anno. Ricordo che venne realizzato per un gruppetto di detenuti anch'esso abbastanza ridotto. Questa esperienza fu bella, molto interessante. Mi fece capire alcune cose. Venne pubblicata in un libro, grazie alla Fondazione della Cassa di Risparmio di Padova, che consentì, con la pubblicazione di quel libro, di documentare l'esperienza. Che cosa mi fece capire? Mi fece capire che **il detenuto può essere una risorsa**, se riesce a capire che egli stesso può e deve dare agli altri.*

Non posso fare i nomi di quei detenuti, che peraltro ricordo, perché quasi tutti hanno cambiato vita, hanno una storia successiva, che li ha portati nelle città di origine, o in luoghi diversi, e con alcuni ho mantenuto anche in seguito una relazione. Però in qualche modo vorrei qui in questa sala, questa sera, ricordarli, per quello che hanno fatto per quei loro compagni di detenzione; e anche, se mi è consentito, per quello che in fondo ho capito tramite quella esperienza e tramite loro.

Credo che davvero c'è una foresta che cresce, e qui oggi ce ne rendiamo conto; ed è una realtà che è molto cambiata, e ancora sta cambiando.

Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

MEMORIALE IN ONORE DEI CADUTI

Roma – 2 novembre 2013

Signor Ministro
Autorità
Collaboratori tutti
Cari congiunti dei caduti del DAP

L'anno scorso ho voluto che questa giornata diventasse un memoriale perenne per il nostro Dipartimento, memoriale da celebrare dinanzi ai nomi scritti sul fondale del Tricolore, che vorremmo ripetere nel silenzio che sta a significare ricordo, rispetto e riconoscenza.

Dietro ognuno di quei nomi c'è un volto, ci sono le inquietudini e le speranze, i legami e il sorriso di ogni essere umano.

E ci siete Voi, coniugi, figli, parenti di quei Caduti.

C'è quel ragazzo che ha preso il nome del nonno Francesco, ucciso dalla viltà di individui indegni, ragazzo che ha voluto conoscere meglio quel suo nonno appartenuto agli Agenti di Custodia, ha voluto studiare un periodo della storia di questo tormentato Paese ed è giunto a fare un documentario capace di offrire a se stesso e a molti altri una chiara comprensione.

Oggi a Voi, giunti così numerosi, dico che l'Amministrazione non dimentica e sarà lieta di raccogliere – in un testo o in un'opera multimediale, da porre in questa sede – il ricordo di ognuno dei vostri cari.

Ogni mattina, nel recarmi al lavoro, passando davanti ai loro nomi rifletto su un pensiero.

Certamente noi consideriamo che la capacità di riscatto e redenzione dei detenuti attiene a un nostro compito fondamentale.

Ma riscatto e redenzione sono vane parole se non si collegano a valori reali e realmente vissuti.

Vi è una differenza tra chi ha difeso la legalità e le istituzioni fino al sacrificio della vita e chi ha praticato la violenza e il crimine.

Soltanto riconoscendo questa differenza noi possiamo rendere piene di significato le parole “recupero” e “riabilitazione”.

Ecco perché mi dico ogni volta, passando da qui, che da questi nomi, da questi esempi di sacrificio ci viene una indicazione precisa circa il senso del nostro lavoro.

Ed ecco perché occorre ricordarli e conoscerli sempre di più per non correre il rischio di smarrire la direzione di marcia, per evitare molte confuse insidie ed avere la indicazione del giusto approdo.

CASA CIRCONDARIALE SANTA MARIA CAPUA VETERE

VISITA ISTITUZIONALE

13 novembre 2013

Addossare sugli operatori la responsabilità di tutto ciò che di negativo si trova nel sistema penitenziario è il frutto di un giudizio né razionale né sereno.

Il sistema penitenziario gestisce per definizione una realtà negativa e da questo punto di vista sarebbe singolare attendersi di trovare vicende liete o situazioni rosee in un carcere.

Se noi descrivessimo un deserto ci meraviglieremmo forse, se riscontrassimo che è privo di corsi d'acqua?

E se descrivessimo una zona artica, avrebbe senso meravigliarci perché la troviamo fredda?

Eppure, quando si tratta di descrivere la realtà del carcere troviamo molti che sembrano scandalizzarsi e meravigliarsi del fatto che qui sono radunate le condizioni più difficili e negative di una società.

Se così non fosse, noi non staremmo parlando di carcere, ma di qualcosa d'altro.

A noi è affidato un compito complesso della società, che è quello di difenderla dalla minaccia del crimine, di realizzare la giustizia e di recuperare il delinquente.

Si tratta di un compito che ha aspetti addirittura difficili da conciliare tra loro.

Noi tentiamo in ogni momento di realizzare questa conciliazione. Affrontiamo ogni giorno, nel nostro lavoro, questa difficoltà che non è soltanto il rischio dinanzi a persone violente ed ostili, ma è al tempo stesso la difficoltà di risultare credibili quando a queste stesse persone proponiamo di abbandonare le scelte criminali e di porsi in una posizione di pace e di costruzione rispetto alla società civile.

Confrontarsi con questa doppia difficoltà è il nucleo essenziale del nostro impegno. So che voi lo fate e so che questo impegno ha trovato qui una realizzazione convinta.

Qui vi è una partecipazione al progetto della nostra Amministrazione.

Progetto destinato a ridarci dignità, a segnare un recupero di credibilità, a rilanciare l'“immagine” della nostra Amministrazione attraverso la sostanza di una trasformazione.

L'Amministrazione non vuole essere il fanale di coda dell'Europa, ma vuole riconquistare la stima e l'ammirazione che le spettano dinanzi all'Europa.

Un nuovo progetto tende al tempo stesso ad assicurare i diritti del personale.

Non può esserci garanzia dei diritti dei detenuti se l'Amministrazione non riesce a garantire i diritti del personale.

Per questo il nostro sforzo di trasformazione non guarda affatto soltanto ai detenuti, ma guarda ai detenuti nel momento stesso in cui guarda al personale, nella convinzione che non può esserci incoerenza tra gli obiettivi di innalzamento della condizione vitale degli uni e degli altri.

In tutta l'Amministrazione il progetto di rinnovamento è stato accolto con senso di appartenenza, talora critico, ma sempre leale.

Ma forse in nessun luogo si è riscontrato tanto entusiasmo e tanta generosità quanto nella vostra Regione dove, sotto la guida del Provveditore Contestabile, Direttrice Giaquinto, si sono avute realizzazioni rapide ed importanti, come quelle di Avellino e di S. M. Capua Vetere, oltre a Carinola, Poggioreale ed altre.

Noi non sappiamo tutto del percorso che stiamo compiendo, anche se possediamo alcune ferme convinzioni ed alcuni esempi tratti da esperienze interne ed esterne al nostro Paese.

Ecco perché penso che il mio compito è certo quello di indirizzare e guidare, ma è anzitutto quello di osservare ed ascoltare.

Voi siete i veri artefici di questa piccola-grande rivoluzione normale che stiamo realizzando.

Per questo sono qui oggi, per farvi sentire la mia vicinanza, il mio affetto e la mia ammirata gratitudine.

CESP – Centro Studi Scuola Pubblica

CONVEGNO

LA SCUOLA IN CARCERE. I PROGETTI ASSISTITI E LA NUOVA ISTRUZIONE ADULTI

Roma – 14 febbraio 2014

*L'*incontro tra Scuola e Carcere, che – in ragione della natura di quest'ultimo – comporta l'ingresso di una istituzione all'interno di un'altra, va vissuto allo stesso tempo con consapevolezza ed entusiasmo.

La consapevolezza è relativa ad alcune "peculiarità" che caratterizzano l'istruzione in carcere: mi riferisco, ad esempio, alla condizione giuridica, alla non uniformità e alla fluttuazione dei discenti, al necessario rispetto dei tempi e delle esigenze logistiche, alla elevata percentuale di abbandono, ecc...

Non utilizzo volutamente il termine "limiti", perché ritengo che l'istruzione per adulti in carcere possa venire considerata un *genus a sé stante* e non vada confrontata con altre tipologie alla ricerca di eventuali deficienze.

E ciò mi sembra porsi in linea con l'esigenza, sostenuta dal Cesp, di non operare uno "sganciamento" dalla più ampia istruzione per adulti, bensì, al contrario, di compiere una valorizzazione delle differenze.

A questa consapevolezza deve poi unirsi l'entusiasmo, quella condizione umana diciamo noi, ma che nel termine greco dal quale deriva contiene un elemento "divino", che gli insegnanti presenti qui oggi stanno dimostrando. Questi devono infatti riuscire non solo a coinvolgere gli studenti, ma anche, e qui troviamo un'altra "peculiarità" dell'istruzione in carcere, a stimolare nelle persone detenute, che si trovano in una condizione di inevitabile "dipendenza", quella curiosità e quello spirito critico che li sostengano nel percorso di rieducazione che auspichiamo affrontare in carcere, ma che contribuiscano, soprattutto, a restituirli alla società quali donne e uomini diversi.

E ciò è particolarmente importante nell'attuale momento storico, che vede questa Amministrazione impegnata, per rispondere alle richie-

ste della CEDU, ad eliminare dalla detenzione quel surplus di afflittività anche riempiendo di contenuti il tempo della detenzione.

E la scuola, insieme al lavoro, costituisce uno dei principali protagonisti di questo nuovo corso.

Vi ringrazio dunque per il lavoro svolto fino ad oggi e vi invito a partecipare, insieme all'Amministrazione penitenziaria e al Ministero della Giustizia, a questo importante progetto.

Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

FESTA DELLA DONNA

Roma – 8 marzo 2014

In occasione dell'8 marzo, giornata internazionale della donna, desidero rivolgermi a tutta l'Amministrazione penitenziaria invitandola ad una riflessione.

La storia di questo Dipartimento e delle sue articolazioni territoriali deve molto alla presenza, alle battaglie, ai sacrifici, ma anche al lavoro quotidiano di donne, appartenenti alle diverse professionalità che lo compongono.

A tutte loro va il nostro rispetto e la nostra ammirazione: a loro e a tutte le donne che, nonostante i numerosi ruoli che spesso sono chiamate a ricoprire, costituiscono una eccellenza nel panorama professionale italiano.

Affinché questo loro peculiare valore venga riconosciuto e tramandato, desidero dare mandato per la realizzazione di una ricerca dedicata alle donne che hanno fatto la storia dell'Amministrazione penitenziaria, ricerca che dovrà tradursi in un volume da conservare nella Biblioteca del DAP quale preziosa testimonianza.

E ancora, quest'anno vorrei che l'8 marzo non fosse solo una celebrazione, ma l'inizio di una riflessione comune che veda impegnati insieme le donne e gli uomini che lavorano nella nostra Amministrazione, con l'obiettivo di analizzare, all'interno degli Istituti penitenziari e negli Uffici, nei Servizi e nelle Scuole, se le carriere, l'organizzazione del lavoro e le relazioni professionali siano rispettose, come è doveroso, della specificità femminile, e per avviare la rimozione degli ostacoli normativi e culturali che impediscono le pari opportunità professionali tra uomo e donna.

Auspico che possano giungere da tutte le articolazioni dipartimentali, centrali e periferiche, osservazioni, ricerche e progetti in linea con l'obiettivo indicato.

È questa una modalità nuova e costruttiva di celebrare la giornata internazionale della donna.

Impaginazione:
Centro Riproduzione D.A.P.

Stampa:
Tipografia Casa circondariale Ivrea
Finito di stampare nel mese di gennaio 2015