

RELAZIONI

GLI OBIETTIVI DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

FRANCESCO GIANFROTTA (*)

PREMESSA

Parlare degli obiettivi dell'Amministrazione penitenziaria significa affrontare il tema del suo programma d'azione almeno in un determinato arco di tempo.

È un tema a rischio: il rischio di scrivere una sorta di “libro dei sogni” (ciò di cui non si avverte affatto il bisogno); il rischio dell'astrattezza (ma si può aver fiducia che un taglio di concretezza verrà dalle relazioni che seguiranno, ad opera di chi sarà “costretto” ad esprimersi in termini ben più concreti, nell'affrontare i temi degli strumenti e dell'organizzazione); perché no?, il rischio della retorica, sempre fastidiosa, ed oggi più che mai tale, avvertendo - tutti - il bisogno di non perdere mai il senso della realtà, neppure quando cerchiamo di volare alto (e guai a non provarci, rinunciando ai principi); infine, il rischio della incompletezza, perché tanti sono (devono essere) gli obiettivi dell'Amministrazione penitenziaria (come forse di molte altre amministrazioni dello Stato in questa fase storica).

Tutto ciò - è evidente - per mettere le mani avanti, per chiedere anticipatamente scusa se le riflessioni che vi sottoporro, nonostante i miei sforzi, non riusciranno ad evitare uno o più dei rischi ai quali ho accennato.

L'ATTENZIONE AI RISULTATI

Il primo obiettivo che l'Amministrazione penitenziaria deve darsi è - a mio avviso - quello di promuovere e realizzare al

(*) Direttore dell'Ufficio Centrale Detenuti e Trattamento.

proprio interno *un profondo mutamento culturale*, che coinvolga tutte le sue articolazioni e che si risolva in una nuova (ed assai più forte di quanto non sia adesso) attenzione ai risultati della sua attività.

Deve, cioè, essere fortemente ridotta, fino a divenire del tutto assente, la tendenza, naturale e perciò sempre presente nell'azione di tutti gli apparati burocratici dello Stato, alla *autoreferenzialità*. Deve, invece, valere (anche) per l'Amministrazione penitenziaria la regola della *prevalente importanza del servizio reso*, anziché la prassi di una gestione dell'ordinaria amministrazione che, pur non difettando di linee-guida sovente anche riconoscibili, soccombendo alla logica delle compatibilità, finisca per rinunciare alle scelte che comportano forti assunzioni di responsabilità, e per essere sostanzialmente indifferente ai risultati.

Tutto ciò è *compito che sta davanti in primo luogo, ai più alti livelli di responsabilità della Amministrazione penitenziaria*. È compito difficile perché spinoso, e spinoso perché può comportare decisioni impopolari all'interno o all'esterno dell'Amministrazione stessa.

Non intendo invadere il campo di altre relazioni; mi limito, perciò a fare *alcuni esempi, in termini di pura enunciazione*, convinto come sono che saranno - questi - temi sviluppati da altri relatori e ripresi dal dibattito che seguirà. Penso, ad esempio, alla fondamentale questione della distribuzione del personale tra centro e periferia dell'Amministrazione, in una fase in cui fronteggiamo - certo, tutti insieme, quindi anche "al centro" - l'onda d'urto del sovraffollamento negli Istituti. È una questione - quest'ultima - sulla quale avrò modo di tornare nel prosieguo. Qui mi limito a menzionarla per le ricadute in termini di scelte alle quali è chiamata l'Amministrazione, scelte che non saranno solo di natura organizzativa, ma anche di rilievo strategico: sarà di certo un terreno di verifica degli obiettivi che l'Amministrazione avrà assunto come propri (quali caratteri deve presentare questa parte del servizio reso, in presenza di una nuova emergenza; quale confronto, di conseguenza, impostare e sviluppare con le organizzazioni dei lavoratori). È opinione diffusa, non solo nella P.A., ma anche nel settore privato, quella secondo la quale il prestigio di una direzione si misura anche (o soprattutto?) in termini di quan-

tità di risorse, materiali e personali, che essa riesce ad ottenere per il proprio ambito di attività (dal più piccolo al più ampio, al centro come in periferia). Mi domando se non sia giunto il momento di ripensare, in termini almeno problematici, ad una simile impostazione. Non si tratta di imboccare la via di un pregiudiziale, generico, ottuso e mortificante pauperismo. E neppure si tratta di sposare semplicistiche e non sempre credibili - per i soggetti che se ne fanno portavoce - tesi di tagli, sacrifici e risparmi indiscriminati. Lo ripeto: non intendendo affrontare questioni che più analiticamente e senz'altro meglio di quanto non sarei capace io stesso, saranno affrontate da altri. E però se l'esperienza dimostra che non c'è un rapporto diretto e coerente tra aumento delle risorse e qualità e quantità dei risultati che si producono, mi domando se non si debba operare una vera e propria rivoluzione copernicana, che sia, a sua volta, il riflesso di una vera e propria rivoluzione culturale mettendo al centro della attenzione generale la qualità e quantità del servizio reso, in quanto frutto di scelte responsabili.

Ma non v'è dubbio che il primo obiettivo che ho indicato, per non rimanere sulla carta, debba essere *condiviso, almeno progressivamente, dall'intera Amministrazione penitenziaria o dalla maggior parte di essa*. Come sempre accade quando si tratta di promuovere il sorgere di nuove idealità e di farle vivere nel lavoro quotidiano di migliaia di donne e uomini, si tratta di accompagnare indicazioni programmatiche - e perfino, se occorre, una sapiente comunicazione - a primi concreti risultati che diano credibilità al progetto di cambiamento e valgano a raccogliere consensi intorno ad esso.

E però non v'è neppure dubbio che l'Amministrazione penitenziaria debba cambiare marcia, non possa, meno che mai oggi, avere un approccio burocratico ai propri compiti, debba - invece - cambiare e rendere visibile il proprio cambiamento. Lo impongono ragioni contingenti ed altre di principio: la fase storica che viviamo, nella quale l'esecuzione delle pene, per varie ragioni anche discutibili, è al centro della attenzione generale; la consapevolezza - che in ciascuno di noi deve mantenersi sempre forte - che il sistema penitenziario è un'articolazione del sistema-giustizia e che, perciò, esso incide direttamente su beni fondamentali di decine di migliaia di

donne ed uomini; la rilevanza costituzionale della funzione della pena.

Dunque, un obiettivo che:

a) parta dall'analisi della realtà (procedure spesso troppo lente nell'affrontare questioni che richiedono decisioni dai profili netti e da assumere in tempi assai più brevi);

b) si risolva in scelte di indirizzo;

c) si traduca in significativi e progressivi mutamenti nella qualità e nella quantità del servizio reso.

Un obiettivo sicuramente ambizioso, ma irrinunciabile; da vivere e far vivere con la logica dei piccoli passi, ma con la determinazione necessaria: che non esclude il confronto, ma non rinuncia alle scelte, se del caso coraggiose, ma comunque necessarie.

L'ATTUALITÀ

(IL NUOVO REGOLAMENTO. IL SOVRAFFOLLAMENTO)

Lo scenario nel quale si muove, oggi, l'Amministrazione penitenziaria è caratterizzato da importanti novità. Mi soffermo su due di esse, perché mi pare che entrambe ci costringano a riflessioni tra loro intrecciate e, soprattutto ci costringano ad affrontare questioni che concernono gli obiettivi.

A) La prima è rappresentata dal nuovo regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario.

Non è questa la sede per affrontare singole questioni giuridiche poste dal testo.

Si impongono, invece, alcune considerazioni e valutazioni, una delle quali di carattere generale e le altre concernenti specifici aspetti.

Su un piano generale, il nuovo regolamento indica alla Amministrazione penitenziaria alcuni obiettivi ben precisi.

In primo luogo, esso si pone quale sviluppo della filosofia che aveva ispirato l'insieme della riforma penitenziaria articolata nell'ordinamento e nel regolamento di esecuzione degli anni 1975 e 1976 e, successivamente, nella legge n. 663/86. *Attenzione al trattamento ed all'esecuzione penale esterna*, lungo le linee già tracciate sia dal quadro normativo preceden-

te, sia dagli impegni assunti dal nostro Paese nelle sedi internazionali, dovranno costituire per l'Amministrazione penitenziaria altrettanti obiettivi irrinunciabili, ai quali destinare adeguate risorse ed in vista del cui raggiungimento predisporre moduli organizzativi anche nuovi. Si ribadisce esplicitamente - e, con ciò, si conferma - una posizione non nuova sul potenziale conflitto tra sicurezza e trattamento, con una scelta di grande respiro: *che il mantenimento dell'ordine e della disciplina negli Istituti garantisce la sicurezza, la quale è la condizione necessaria per la realizzazione dei fini propri dell'attività penitenziaria.*

Ma sullo stesso piano e nella stessa linea si collocano due importanti affermazioni contenute nell'art. 4: quella per cui alle attività di trattamento partecipano tutti gli operatori penitenziari, secondo le rispettive competenze (ed anche quella - connessa alla prima - secondo la quale Istituti penitenziari e Centri di servizio sociale *“costituiscono un complesso operativo unitario, i cui programmi sono organizzati e svolti con riferimento alle risorse della comunità locale”*); ma soprattutto quella per cui *“in tale ambito i direttori degli Istituti e dei Centri di servizio sociale indicano apposite e periodiche conferenze di servizio”*. Dunque, anche alla periferia dell'Amministrazione penitenziaria si prescrive di interrogarsi periodicamente sul servizio reso, con il contributo di tutte le competenze e le professionalità che sono chiamate a partecipare all'opera di trattamento.

A queste importanti affermazioni di principio si accompagnano *altre di maggiore specificità*. Sono quelle che fanno riferimento alle finalità del trattamento, che deve essere volto a sostenere gli *“interessi umani, culturali e professionali”* degli imputati e la *“modificazione delle condizioni personali e delle relazioni personali e delle relazioni familiari e sociali, che sono di ostacolo a una costruttiva partecipazione sociale”*. Coerenti con tali linee generali sono le disposizioni che intervengono in modo particolare e con una attenzione più forte che in passato su aspetti quali il lavoro, l'istruzione, le relazioni familiari e, più in generale, affettive.

Dunque, il trattamento deve essere finalizzato non tanto all'obiettivo di modificare gli atteggiamenti personali, secondo un modello che, per la sua ambizione ed astrattezza e, per

non essere accompagnato da più concrete indicazioni quanto ai percorsi da seguire, può generare inerzia, soprattutto là dove non sia affidato ad operatori muniti di forte determinazione e vivace fantasia nella ricerca degli strumenti più appropriati; quanto a quello di incidere sulla trama delle relazioni personali e sociali degli interessati e, così, a favorirne il reinserimento sociale.

In sostanza. Il nuovo regolamento di esecuzione evidenzia una più forte attenzione alla proiezione sociale del soggetto-detenuto: le sue esperienze nell'illegalità sono state quanto meno favorite o agevolate da una trama di relazioni personali e sociali negative. Su queste ultime occorre intervenire per avviare un processo di recupero e reinserimento sociale. Processo che è affidato all'Amministrazione penitenziaria in primis, ma che questa deve poter svolgere avvalendosi della collaborazione fruttuosa della intera comunità, per il tramite delle istituzioni in essa presenti e delle altre opportunità che vengono dalle formazioni sociali.

Tutto ciò si traduce, per l'Amministrazione, in nuovi oneri e nella necessità, in primo luogo, di adeguamenti strutturali degli Istituti, che consentano lo svolgersi di quelle più ampie, significative ed incisive opportunità trattamentali che il regolamento prevede e disciplina.

B) L'altra peculiarità che caratterizza l'attualità per l'Amministrazione penitenziaria è il *sovraffollamento*.

Si tratta di una vera emergenza. Dal 31.12. '98 a tutt'oggi la popolazione detenuta è aumentata di 5.000 unità, essendosi passati da 48.000 a 53.000 presenze, tra detenuti, internati e semiliberi.

Per di più, essa riguarda tutte le fasce di detenuti, non limitandosi ai soggetti di più o meno basso livello di pericolosità. Sovraffollamento, infatti, vi è anche nelle sezioni destinate ai detenuti sottoposti al regime differenziato di cui all'art. 41-bis ord. pen., i quali, ai primi del corrente mese, risultano 596 (con numerose proposte in fase istruttoria).

Come è noto, non sono entrate in vigore nuove norme sostanziali e processuali che abbiano aperto più ampi spazi per la detenzione cautelare oppure abbiano ristretto le possibilità di accesso all'esecuzione penale esterna. I numeri di cui sopra sono, perciò, soltanto il risultato della politica della

sicurezza che è stata adottata, a livello centrale e periferico, nel corso di quest'anno: tanto basta a prevedere ragionevolmente la stabilizzazione del ciclo, se - come sembra - il Parlamento approverà nuove norme che, intervenendo sul sistema delle fattispecie penali sostanziali, sul sistema processuale e sull'esecuzione della condanna definitiva, amplieranno l'area della carcerazione.

Non è questa - di certo - l'occasione più appropriata per discutere quale possa essere la più efficace strategia idonea ad affrontare, con equilibrio e lungimiranza, la questione della sicurezza. L'esigenza della sicurezza ha valenza democratica, il che le conferisce primaria importanza nel quadro degli interessi dei cittadini che la politica ha il compito di tutelare. E però un approccio non coordinato tra le diverse branche dell'Amministrazione, che possa produrre interventi fortemente condizionati da spinte emotive anziché espressione del tentativo di affrontare razionalmente nuove emergenze, finisce per *scaricare, improvvisamente ed immediatamente, sul penitenziario i costi della nuova politica della sicurezza che, rimanendo inalterate le attuali risorse e strutture, risultano insostenibili.*

Ma ciò che maggiormente rileva in questa sede è sottolineare che il sovraffollamento - questo sovraffollamento - più che ostacolare gli sforzi dell'Amministrazione penitenziaria volti ad assicurare - per la parte ed ai fini che le competono - la sicurezza negli Istituti, rende *impossibile il raggiungimento di questo obiettivo e, così, di ciò a cui esso stesso è funzionale* (un trattamento volto alla rieducazione ed alla risocializzazione). Questo deve essere a tutti chiaro. Nessun trattamento è possibile se continuamente i detenuti vengono spostati da un Istituto ad un altro per rendere possibili i nuovi ingressi. Nessuna programmazione del trattamento è possibile se, per esigenze organizzative ineludibili, delle persone detenute non è possibile garantire la presenza all'interno di una determinata struttura penitenziaria. Ma se il trattamento è impossibile, o povero di contenuti, o continuamente interrotto, o se esso si svolge lontano da quella trama di relazioni sulle quali occorre invece intervenire per promuovere seri e plausibili percorsi di risocializzazione, è l'Amministrazione penitenziaria che viene meno ai

suoi compiti, non riuscendo neppure a mirare sui suoi obiettivi (meno che mai a centrarli).

Non solo. Neppure un carcere tutto appiattito sulla sicurezza sarebbe possibile realizzare là dove si determinasse nuovamente la promiscuità tra detenuti di diverso profilo criminale. Anche per i detenuti sottoposti a regime differenziato si riprodurrebbero, in via permanente, quelle pericolose occasioni di contatto che il regime stesso dovrebbe evitare. E tanto meno sarebbe possibile garantire fondamentali esigenze della giustizia penale (quali l'assenza di incontri tra fonti di prova diverse) qualora non fosse possibile garantire un certo tipo di allocazione dei detenuti collaboratori di giustizia.

Noi stiamo correndo il *grave rischio* di azzerare uno sforzo notevole che in tutti questi anni le varie componenti dell'Amministrazione penitenziaria, sostenute dalla parte più avvertita della cultura giuridica, tra mille difficoltà, hanno sviluppato. Il rischio è quello di far tornare indietro le lancette della storia, verso un carcere che sia solo esclusione, abbruttente vuoto esistenziale, quando non anche prevaricazione e violenza in danno dei soggetti più deboli.

È ovvio che, rimanendo la linea di tendenza quella manifestatasi nell'anno in corso, l'Amministrazione penitenziaria non potrà che chiedere *nuove risorse* e, in particolare, *un piano straordinario di edilizia penitenziaria*, da realizzare celermente (tanto più celermente di quanto non accada nell'ordinario). Ma ancora una volta occorre richiamare l'attenzione di tutti - delle altre istituzioni, della politica, della opinione pubblica - sul fatto che un carcere nel quale si operi, nel rispetto delle regole, per la rieducazione e la risocializzazione, è un *investimento coraggioso in vista della riduzione della recidiva e perciò a favore della sicurezza*: un investimento non velleitario, come è dimostrato da alcune cifre raramente pubblicate e sulle quali occorrerà tornare.

Un carcere diverso è, invece, il carcere vecchio, quello spersonalizzante, indegno di un paese civile; il carcere della fine degli anni '60, primi anni '70, allorché due autori di un libro che molto fece discutere, esprimevano la loro sfiducia nelle possibilità di riforme del sistema penitenziario e la cupa convinzione che il cambiamento del carcere potesse derivare solo da quelli che in gergo noi definiamo eventi critici. Molte

cose, per fortuna, sono mutate da allora. Una stagione di riforme, fortunatamente, si è imposta ed i suoi risultati hanno resistito alle diverse emergenze criminali che pure hanno realmente e periodicamente segnato la vita di questo Paese. Ma la storia dimostra che nessun risultato riformatore è acquisito una volta per tutte e che non bisogna mai abbassare la guardia nella difesa e nel consolidamento delle riforme realizzate.

Un carcere diverso, somigliante a quello della fine degli anni '60 e primi anni '70 sarebbe di nuovo un carcere senza speranza, ineluttabilmente destinato a divenire scuola del crimine, esposto alle censure da parte delle istituzioni internazionali, impresentabile.

I CIRCUITI PENITENZIARI

Il rapporto tra sicurezza e trattamento, contraddizione fondamentale del sistema penitenziario che il nuovo regolamento ha ritenuto di risolvere nei termini dei quali si è detto, rimanda ad un fondamentale aspetto, che è al centro dell'attività dell'Amministrazione penitenziaria e che vale ad individuare uno degli obiettivi immediati: **la definizione dei circuiti penitenziari, quale risposta organizzativa all'esigenza di differenziare, in vista di esigenze sia di sicurezza che di trattamento, la popolazione detenuta secondo tipologie omogenee.** Si tratta, perciò, di uno strumento che l'Amministrazione penitenziaria si dà, ma di uno strumento a tal punto importante, a tal punto bisognoso di essere continuamente affinato e perfezionato e verificato, da collocarsi a metà strada tra l'area degli strumenti organizzativi e quella degli obiettivi.

Risponde ad una esigenza di razionalizzazione nell'uso delle risorse disponibili la politica dell'Amministrazione penitenziaria concernente la definizione della tipologia delle sezioni e degli Istituti, con riferimento alle caratteristiche di pericolosità della popolazione ristretta ed alle connesse differenze dei moduli secondo i quali organizzare la vita dei detenuti.

Non si tratta, peraltro, solo di individuare i diversi criteri sulla base dei quali procedere alle classificazioni dei detenuti

ed alla definizione dei diversi regimi di vita detentiva e, conseguentemente, strutturare gli ambienti entro i quali quest'ultima si svolge. È aspetto - quest'ultimo - che l'Amministrazione penitenziaria ha già avuto presente, ripetutamente intervenendo, negli ultimi anni, per darsi criteri stabili e coerenti da seguire nella classificazione della popolazione detenuta.

Si tratta, invece e soprattutto, *di verificare la praticabilità di una ipotesi del tutto diversa*: quella secondo la quale **ciascun Istituto possa avere una determinata caratteristica trattamentale, da ricollegarsi ad una corrispondente classe di detenuti**, superando, in tal modo, l'attuale realtà che vede la contemporanea presenza, in ogni Istituto, di modelli trattamentali diversi, ciascuno riferibile ad un distinto gruppo omogeneo di detenuti, individuato sulla base dei criteri previsti dalla legge e delle prospettive di rieducazione.

La situazione attuale, infatti, presenta inconvenienti seri.

Il primo concerne *il personale*. Non v'è alcun dubbio che alle distinzioni dei detenuti sulla base dei modelli di trattamento consentiti e possibili devono corrispondere differenti specializzazioni nel personale operante. Ciò diventa estremamente problematico allorché, all'interno di ciascun Istituto, il personale sia chiamato a far fronte a compiti che, per essere riferiti a categorie diverse di detenuti, sono tra loro profondamente diversi e richiedono formazioni professionali differenziate. Altro è la custodia in una sezione di detenuti ad alta sicurezza, altro è la custodia in una sezione che ospiti detenuti già tossicodipendenti i quali, per sperimentare un percorso di uscita dalla dipendenza non solo fisica dagli stupefacenti, hanno necessità di una custodia attenuata che consenta il maggior numero di opportunità trattamentali. Altro ancora è la custodia in una sezione a regime differenziato, ex art. 41-bis ord. pen., là dove diventano assorbenti le esigenze di sicurezza. Così come è altrettanto evidente che le esperienze professionali maturate in ambienti con regimi detentivi caratterizzati da un certo tipo di equilibrio tra esigenze della custodia ed esigenze del trattamento difficilmente possono rivelarsi utili in contesti diversi, senza che siano stati preceduti da adeguati momenti di riconversione professionale.

Ma anche sotto un altro profilo si rivela necessaria la ridefinizione dei circuiti penitenziari. Se è vero che deve pensarsi,

per il futuro, anche alla luce del nuovo regolamento di esecuzione, ad un sempre più stretto rapporto tra carcere e territorio, la ridefinizione dei circuiti penitenziari, intesa come si è detto, può rivelarsi l'occasione per costruire - almeno in termini di tendenza - corrispondenza tra un determinato territorio ed il tipo di popolazione ivi detenuta. Obiettivo - quest'ultimo - che può inserirsi coerentemente in una più ampia strategia volta a raccogliere, intorno alla funzione della pena, al carcere ed ai problemi che sono tipici dell'Amministrazione penitenziaria ma che non devono essere indifferenti per la intera comunità, l'attenzione necessaria.

Tutto ciò, lasciando, almeno al momento, inalterata la fondamentale distinzione tra alta sicurezza, media sicurezza e custodia attenuata, che esiste fin d'ora e va mantenuta, per quanto discutibile sul piano terminologico (ma ciò non rileva in questa sede), insieme agli altri due estremi della scala, che vedono, da un lato, i detenuti più pericolosi (soggetti al regime differenziato di cui all'art. 41-bis ord. pen.) e dall'altro i collaboratori di giustizia.

Anche a questi fini, tuttavia, si impone il ricorso ad *un nuovo piano di edilizia penitenziaria*, che renda concretamente realizzabili i circuiti penitenziari.

IL TRATTAMENTO. IL LAVORO

Del trattamento il nuovo regolamento di esecuzione si occupa diffusamente, in coerenza con la filosofia ispiratrice del testo.

Sulla forte attenzione che, nell'ottica del trattamento, nel regolamento si coglie per le relazioni affettive e familiari, oltre che per le attività culturali, ricreative, sportive e per il lavoro, anche si è avuto modo di soffermarsi.

Credo che in particolare il lavoro, come opportunità trattamentale, meriti qualche riflessione in più.

Si tratta di un settore nel quale, forse più acutamente che in altri, si avverte la forbice tra essere e dovere essere e nel quale si paga il prezzo di una sostanziale e generale disatten-

zione verso il carcere e, in particolare, verso il trattamento dei detenuti.

Chi non è d'accordo sul fatto che sia un fatto positivo che i detenuti lavorino?

Ma quanti slogan, quante approssimazioni sulle finalità e sulle modalità del lavoro dei detenuti, che tutti - ceto politico, mondo imprenditoriale ed opinione pubblica - vorrebbero intenso quando non anche forzato, socialmente utile e poco retribuito, con una forte impronta di riparazione sociale.

Davvero difficile il tema del lavoro dei detenuti: un tema sul quale dobbiamo candidamente confessare i nostri ritardi culturali. Dico nostri perché non so davvero chi possa chiamarsi fuori da una grande responsabilità collettiva, che rischia di divenire storica. Dobbiamo tornare a riflettere ed a discutere ed aprirci al confronto con esperienze di altri Paesi, studiarle senza pregiudizi, come si usa dire con espressione anch'essa ormai trita e perciò fastidiosa, in modo laico.

Sappiamo per certo quello che non ci piace della realtà attuale. Non sappiamo bene quale alternativa costruire, su quali obiettivi specifici, al di là di quello - ovvio - della utilità ai fini di un compiuto reinserimento sociale che è caratteristica, almeno in astratto, di qualsiasi lavoro. Scontiamo, forse, non la perdita progressiva di rilevanza sociale del lavoro, ma la perdita progressiva di rilevanza sociale del lavoro dipendente. Si tratta di una questione di vastissima portata che va ben al di là dei compiti specifici dell'Amministrazione penitenziaria, la quale giammai avrebbe potuto contrastare processi complessi e vicende che si sono giocate e si giocano su altri piani e tra altre forze. Tutto ciò, peraltro, ha verosimilmente contribuito ad accentuare una tendenza già presente anche in questo settore: quella alla autoreferenzialità, ad organizzare, ove possibile, un lavoro purchessia.

Non intendo, beninteso, sottovalutare gli sforzi costanti dell'Amministrazione in questo settore. Tutt'altro. Le risorse disponibili non sono mai state e non sono oggi entusiasmanti, né è dato intravedere una prospettiva decisamente più rosea. Per di più, le difficoltà pratiche, organizzative e normative non potranno mai essere un elemento che agevola la soluzione di un problema come questo. E neppure intendo sottovalutare i

risultati che, anzi, vanno tanto più apprezzati in quanto conseguiti con risorse limitate e tra grosse difficoltà di vario tipo.

E tuttavia ritengo che, per non rassegnarsi ad una situazione di marginalità, pur senza illudersi di possedere ricette miracolistiche, si possa e si debba avviare una qualche riflessione: ancora una volta, senza alcuna supponenza, ma anzi aprendosi al confronto ed ai contributi di riflessione che da più parti potranno arrivare all'Amministrazione penitenziaria.

La prima riflessione è suggerita dalla realtà. Il lavoro dei detenuti è, per lo più, lavoro dato dall'Amministrazione penitenziaria. Alla data del 31.12.'98, i detenuti lavoratori alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria erano 10.356 (il 21,77% della popolazione detenuta); gli altri (artigiani, lavoratori in proprio, ammessi al lavoro all'esterno, lavoratori a domicilio, soci di cooperative) erano 1.483 (solo il 3,12% della popolazione detenuta). Dunque, alla stessa data lavorava complessivamente il 24,89% dei detenuti. Il rapporto tra gli altri lavoratori e quelli dipendenti dall'Amministrazione penitenziaria era di circa 1 a 7.

Il lavoro dei detenuti ha elevati costi, produce risultati qualitativamente e quantitativamente modesti, che non hanno spazio sul mercato. È, dunque, un lavoro che si rivela utile, per lo più, all'Amministrazione. Raramente si rivela utile al detenuto, quale occasione per l'acquisizione di una capacità che potrà essere messa a frutto al momento della dimissione, allorché egli dovrà anche misurarsi con difficoltà insite nel mercato del lavoro e sovente derivanti anche dalla sua esperienza detentiva.

E però è evidente che in tanto ha un senso il lavoro penitenziario, in quanto si riveli reale strumento di trattamento. Perché si realizzi questa condizione, occorre che si tratti di lavoro vero, che - come tale - non mortifichi, per le condizioni in cui si svolge, la dignità di chi lo presta e che offra delle serie opportunità nel momento in cui sarà cessato lo stato di restrizione.

È realistico un tale obiettivo? Nelle attuali condizioni, la risposta non può che essere negativa. Non si spiegherebbero altrimenti i risultati di cui sopra, che si accompagnano, tra l'altro, ad un trend di diminuzione, negli ultimi otto anni, della

percentuale dei detenuti lavoratori, rispetto al totale della popolazione detenuta.

Credo allora che sarebbe illusorio pensare di invertire la tendenza puntando su un potenziamento delle occasioni di lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria. Occorre, forse, puntare ad un potenziamento dell'altra serie di occasioni di lavoro: quello soprattutto costituito da corsi di formazione e addestramento e quello realizzabile nel regime di cui all'art. 21 ord. pen.. Non che siano assenti difficoltà anche su questo versante. Credo, però, che uno sforzo congiunto della nostra Amministrazione e di altre (degli Enti locali, anzitutto), con adeguate politiche di incentivi alle imprese e, in particolare, al settore della cooperazione, possa contribuire ad avviare un circolo virtuoso. Né può escludersi la necessità di un qualche intervento legislativo, che vada nella direzione del superamento di rigidità normative che sono di ostacolo alla nascita di nuove opportunità lavorative. D'altra parte, in una fase storica in cui lo Stato imprenditore non costituisce più un modello proponibile, sarebbe miope attendersi risultati positivi in termini di nuove e reali opportunità di lavoro da un'Amministrazione che non ha mai avuto - e non avrebbe potuto essere altrimenti - vocazione imprenditoriale. Può essere, invece, plausibile un ruolo diverso della nostra Amministrazione: un ruolo che la faccia divenire, progressivamente, sempre meno imprenditore e sempre più ricercatore e procacciatore di occasioni di lavoro fornite da terzi, selezionando le offerte, partecipando a ricerche che valgano ad analizzare, sul territorio, il mercato del lavoro, allo scopo di individuare i settori verso i quali orientare l'organizzazione di corsi professionali che siano utili al soggetto detenuto per l'oggi e per il domani.

L'ESECUZIONE PENALE ESTERNA

Non può tralasciarsi, nell'analizzare il panorama complessivo nel quale si muove, oggi, l'Amministrazione penitenziaria, la complessa questione della esecuzione penale esterna.

Essa è al centro di attacchi concentrici che la fanno vittima di una vera e propria campagna di delegittimazione. Gli strumenti attraverso i quali quest'ultima si realizza sono, spesso, riconducibili ad una cattiva informazione, che confonde istituti giuridici previsti nell'ambito del processo penale di cognizione con altri propri della fase della esecuzione, ed accomuna in un'unica condanna di superficialità e di lassismo magistratura giudicante, magistratura di sorveglianza e C.S.S.A.. Così, in nome della effettività della pena - che è esigenza reale che imporrebbe analisi approfondite e riflessioni serie - ed ancora una volta per venire incontro ad una pur sacrosanta domanda di sicurezza - che pure sarebbe sbagliato liquidare con atteggiamenti aristocratici - dovrebbero essere cancellate, con un unico colpo di spugna, scelte di civiltà giuridica, tra l'altro neppure esclusive del nostro ordinamento processuale e penitenziario, ed esperienze consolidate che hanno prodotto, nonostante la straordinaria penuria di risorse e l'assenza di modelli di riferimento, risultati positivi ignorati dalla maggior parte dell'opinione pubblica.

Ed allora un primo compito ha l'Amministrazione penitenziaria: il rendere visibile l'attività dei C.S.S.A., facendone conoscere i risultati e le difficoltà operative che pure non li hanno impediti.

Risultati che sono espressi da poche, eloquenti, cifre.

Dal 1975 ad oggi vi è stato un incremento notevolissimo dei casi seguiti dai C.S.S.A.. Considerando solo il periodo 1991-1998, il numero degli affidati in prova al servizio sociale (sommando il dato degli affidati dalla libertà con quello degli affidati dalla detenzione) è cresciuto da 3.988 a 26.463.

Sempre con riferimento all'affidamento in prova, considerando il periodo più recente (1.1. / 31.8.'99), i casi di revoche per andamento negativo della misura sono, in media, il 2,84% (con la punta massima del 10,27% riferita agli affidati tossicodipendenti dalla detenzione) ed i casi di revoche per commissione di reati durante la misura sono, in media, lo 0,13% (con la punta massima dello 0,39% riferita agli affidati tossicodipendenti dalla detenzione).

Ciò dovrebbe essere sufficiente a fare giustizia di tanti luoghi comuni sul funzionamento delle misure alternative alla detenzione.

Eppure, nonostante il contesto possa comprensibilmente indurre allo scoramento ed alla perdita delle necessarie motivazioni, tutti gli operatori dei C.S.S.A., pur di fronte a carichi di lavoro divenuti insostenibili, sono oggi convinti del fatto che la complessità del servizio svolto richiede una sempre crescente professionalità e maggiori risorse, oltre che la risoluzione di alcuni nodi concernenti lo status professionale.

L'Amministrazione penitenziaria di tutto ciò è consapevole ed ha promosso, con il diretto contributo degli interessati e su sollecitazione degli stessi, un serio lavoro di analisi dell'attività svolta e delle sue prospettive nel quadro della esecuzione penale esterna, nonché la costituzione di una banca dati della attività dei C.S.S.A., che ponendo a loro disposizione le informazioni necessarie, garantisca gli interventi più appropriati. Obiettivo dell'Amministrazione penitenziaria è, perciò, difendere una esperienza ultraventennale che, per la sua delicatezza, dovrà essere costantemente verificata e richiederà interventi di potenziamento delle strutture, ma che è tutt'altro che fallimentare. Anche questo sarà un modo di investire nella rieducazione e nella risocializzazione, riducendo il tasso di recidiva.