

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.

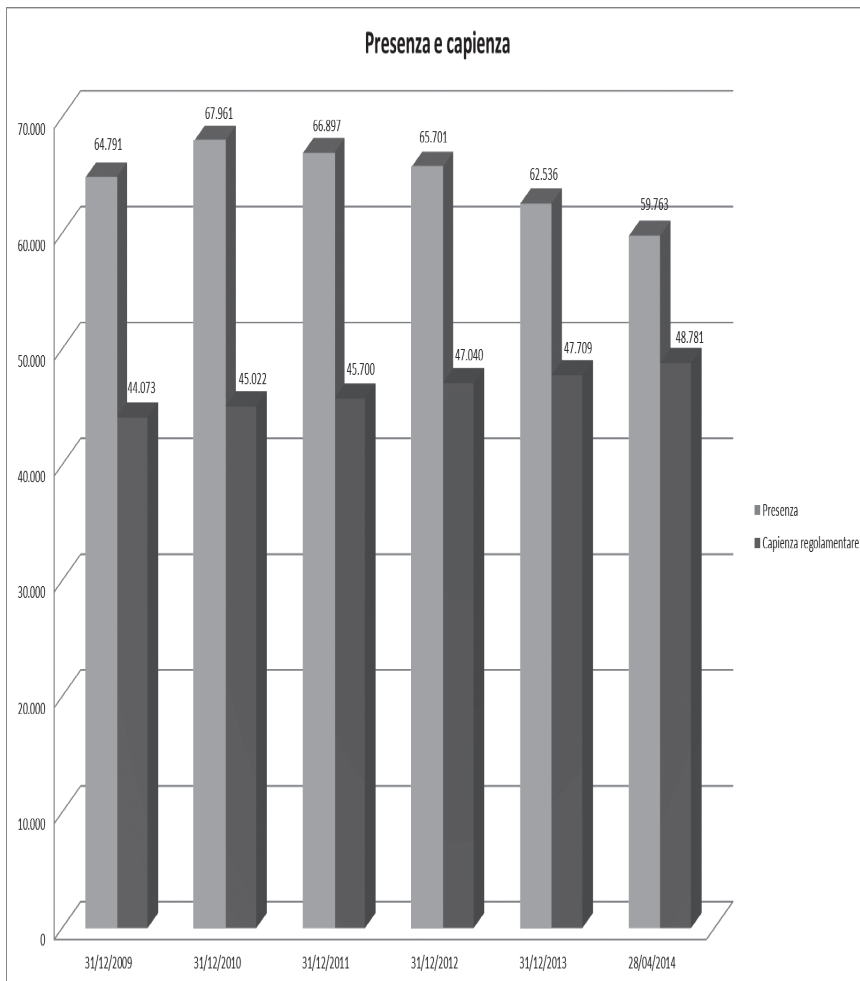
Se ciò accadrà, come non dubito che avverrà, mantenendo il percorso che ci siamo dati, avremo che nell'arco di ulteriori 12-24 mesi il nostro sistema quanto al sovraffollamento sarà nella media europea, se non anzi in condizioni migliori di tale media.

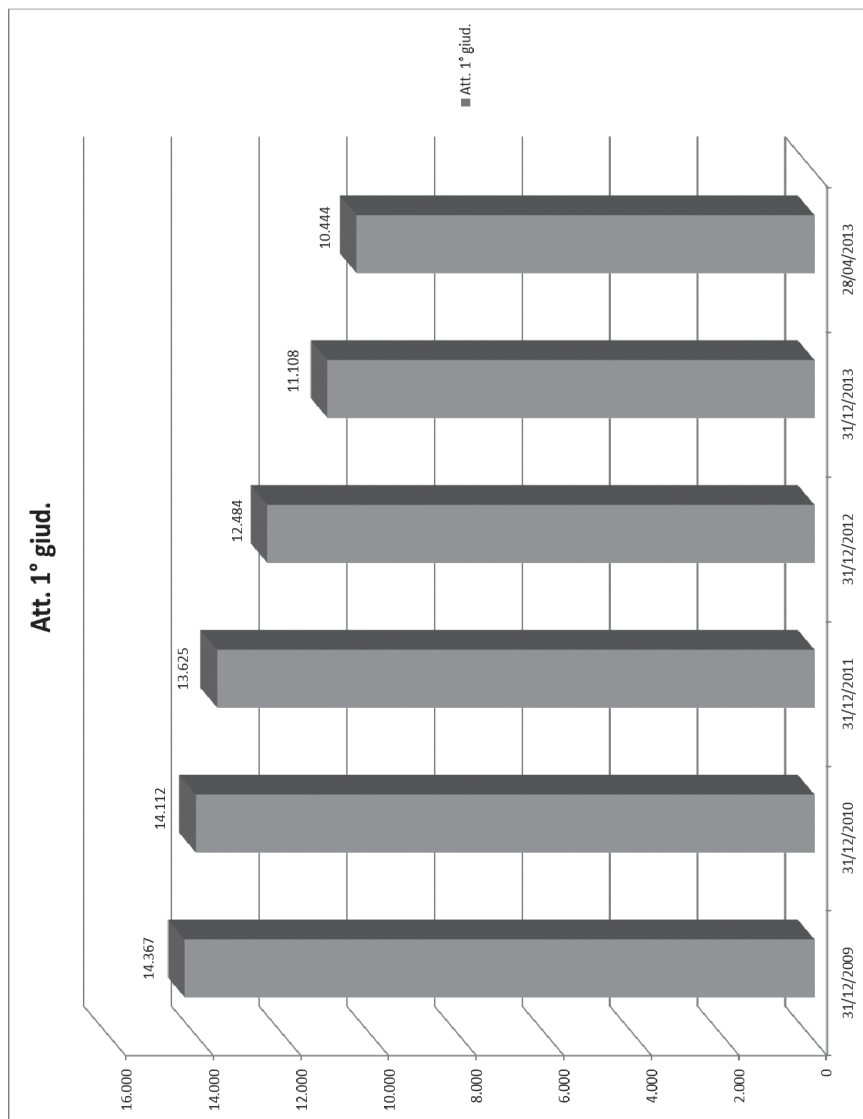
Naturalmente ciò non significa aver risolto tutti i problemi di un universo, quello carcerario, che di suo non è connotato dalla felicità.

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.

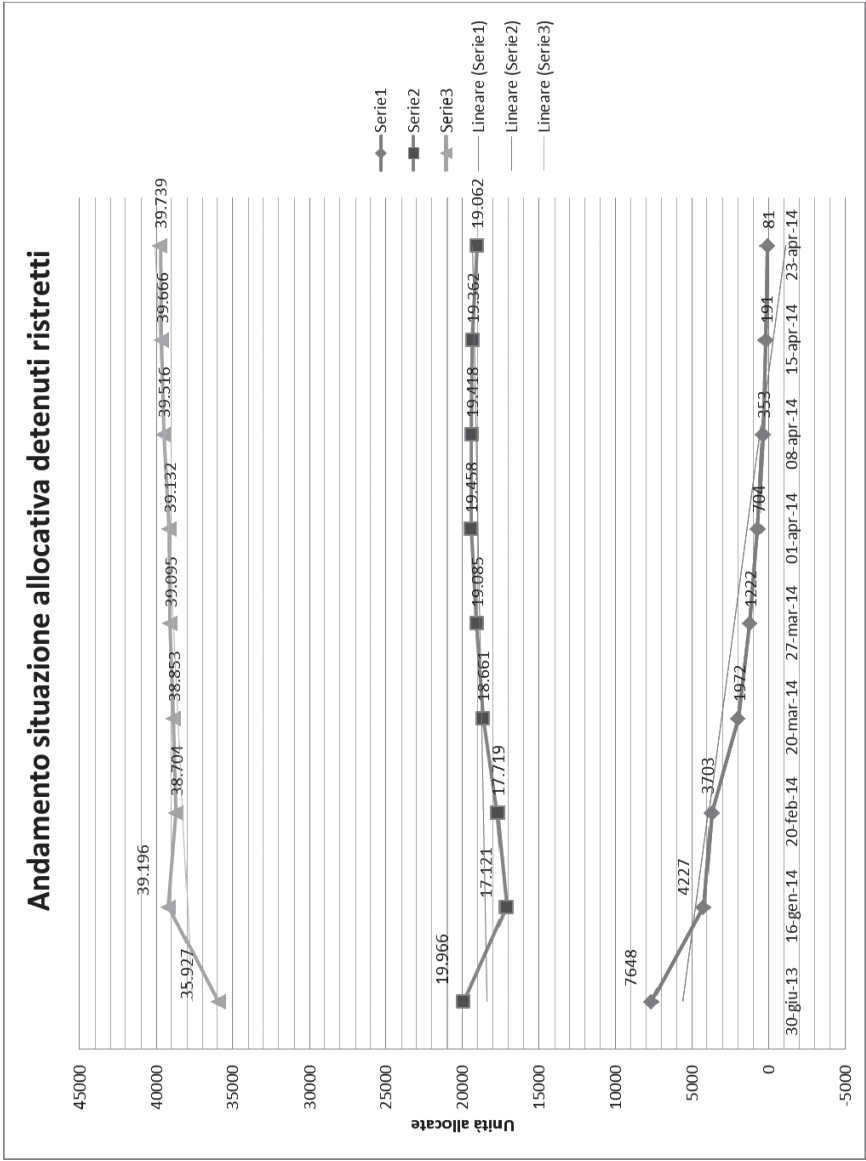
Limitiamoci a dire che, superata una fase di emergenza, una fase di insopportabile crisi, che ci ha visti messi all'angolo e quasi ricoperti di vergogna dalle Autorità europee, entreremo in un fase che potremo definire "di fisiologica problematicità". Incontreremo i mali cronici del carcere, e cercheremo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





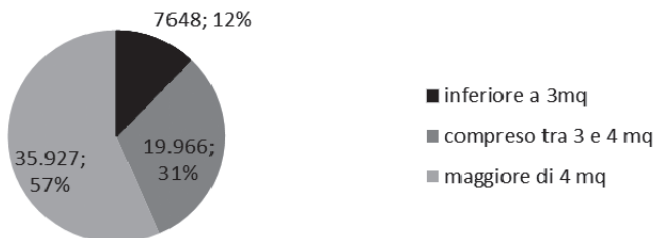
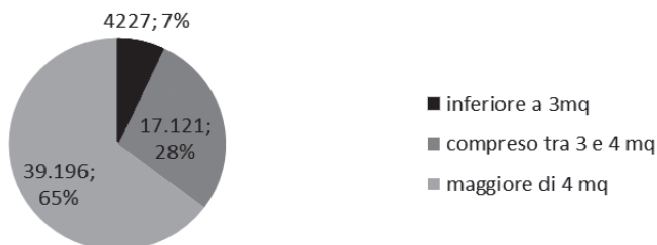
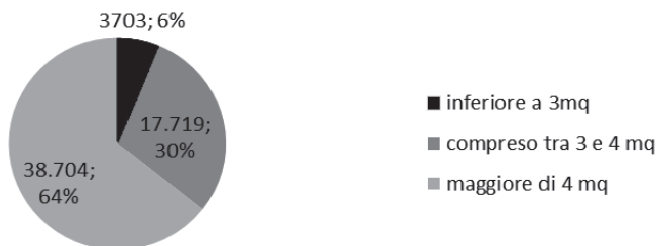
Immaginando, dunque, con un certo realistico ottimismo, che stia per avere inizio questa fase di normale problematicità, come possiamo reinterpretare il ruolo della Polizia penitenziaria?

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



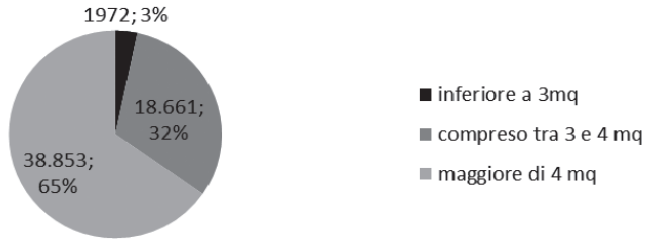
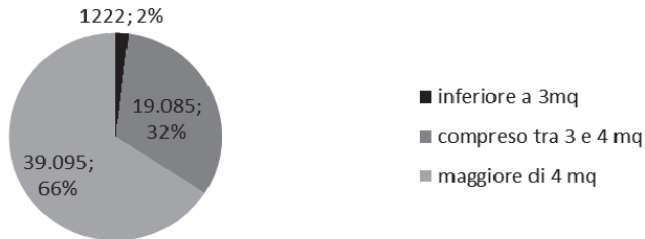
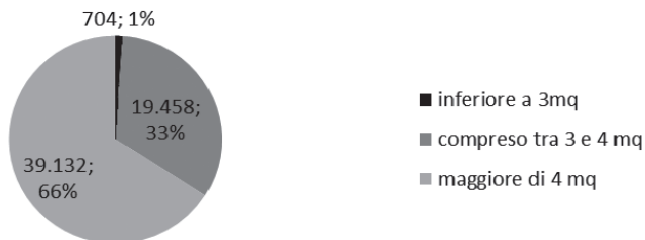
complesso delle forze di Polizia che concorrono a realizzare le condizioni di sicurezza del Paese.

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-

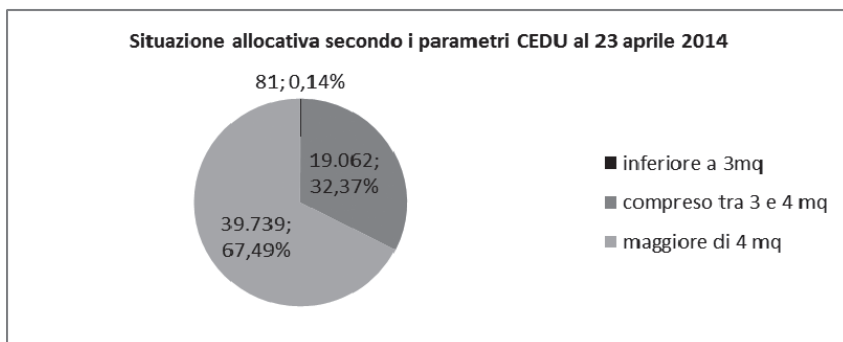
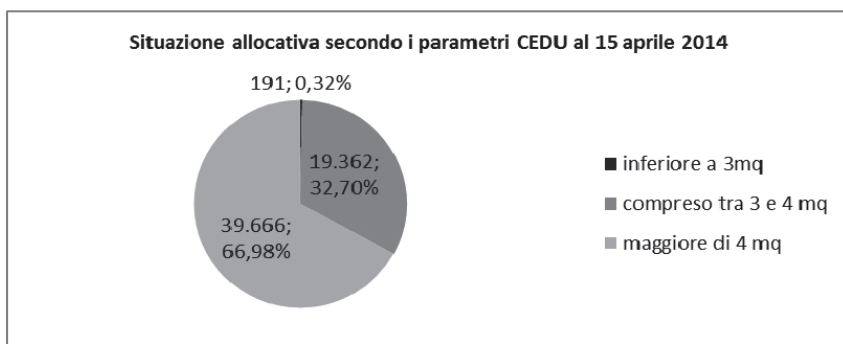
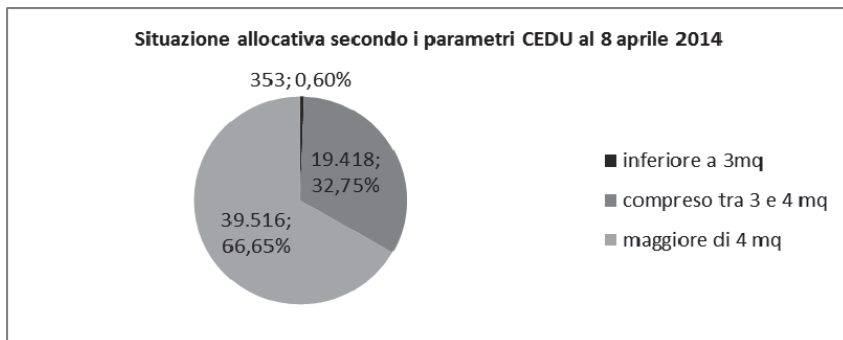
Situazione allocativa secondo i parametri CEDU al 30 giugno 2013**Situazione allocativa secondo i parametri CEDU al 16 gennaio 2014****Situazione allocativa secondo i parametri CEDU al 20 febbraio 2014**

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.

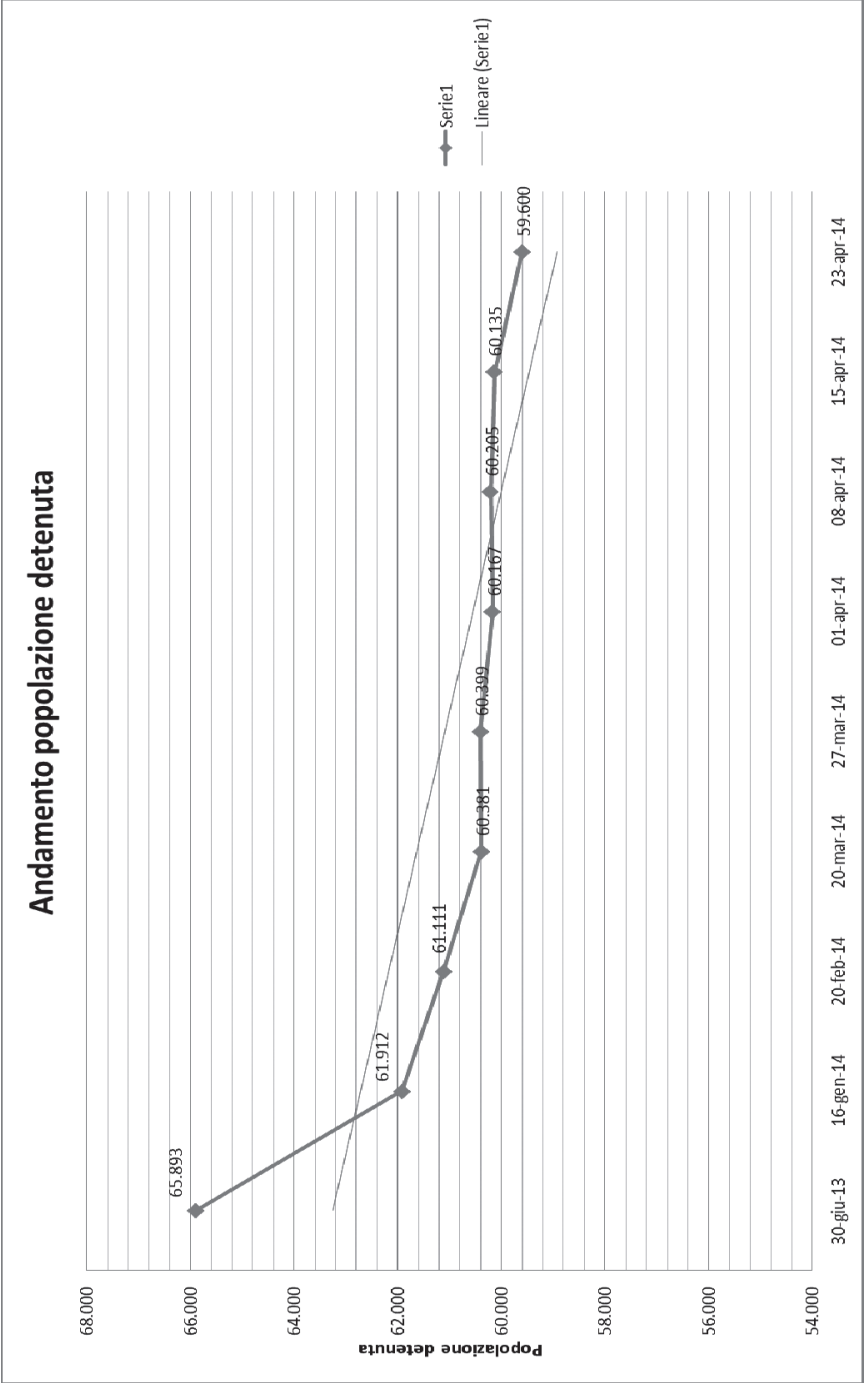
La ragione di questa collocazione ho cercato di spiegarla in occasione del primo intervento fatto in questa sede, intervento che la Scuola ha avuto la cortesia di pubblicare.

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.