

**Tavola rotonda del 25 gennaio 2013, presso l'assemblea legislativa regione Emilia Romagna.**

**Contributo del segretario generale aggiunto del SAPPE Giovanni Battista Durante**

La recente sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo ha riportato prepotentemente alla ribalta la questione "CARCERI", di cui, finora, purtroppo, nessuno si è occupato in maniera decisa, determinata ed efficace, in modo particolare i governi e le assemblee legislative che si sono succedute negli ultimi anni. La Corte, nella sentenza, ha condannato l'Italia per trattamento inumano e degradante di sette detenuti, ristretti nelle carceri di Piacenza e Busto Arsizio, riconoscendogli un danno morale di 100.000 euro che il governo italiano si sta già accingendo a pagare. Inoltre, al più presto, l'Italia dovrà porre rimedio al grave sovraffollamento, anche attraverso la previsione di misure alternative al carcere, e alla condizione di degrado strutturale esistente negli istituti penitenziari. Infine, il nostro Paese dovrà dotarsi di un sistema di ricorso interno, in modo che i detenuti possano rivolgersi ai tribunali italiani, per ottenere il risarcimento dovuto, a causa della violazione dei loro diritti. E' la seconda volta che l'Italia viene condannata per aver tenuto i detenuti in celle troppo piccole.

Sono già oltre 500 i ricorsi presentati da altri detenuti ed è presumibile, dopo la recente sentenza, che altri se ne aggiungeranno, per cui l'Italia potrebbe essere costretta a versare somme cospicue.

E' la seconda volta che l'Italia viene condannata, mentre l'Amministrazione penitenziaria, di recente, è stata già condannata tre volte, in sede civile, a seguito della morte di altrettanti detenuti, avvenuta all'interno di tre diversi istituti penitenziari.

D'altra parte, come il SAPPE denuncia da anni, la situazione, nelle carceri italiane, è drammatica, sia per quanto riguarda i detenuti, per il sovraffollamento e le condizioni strutturali, sia per quanto riguarda il personale di polizia penitenziaria, carente di oltre 7000 unità, numeri, questi, destinati a peggiorare, a causa dei tagli alla spesa pubblica che prevedono il dimezzamento delle assunzioni per il prossimo biennio. A ciò si aggiungono le condizioni operative in cui è costretto a lavorare il personale di polizia penitenziaria, spesso senza mezzi o con mezzi obsoleti, molti dei quali hanno percorso oltre 400.000 km e non garantiscono più la necessaria sicurezza.

Ma non c'è solo questo!

C'è il rischio di contrarre patologie infettive, perché il personale di polizia penitenziaria lavora a stretto contatto con i detenuti, senza alcuna protezione. Proprio nei giorni scorsi abbiamo denunciato alcuni casi di agenti che sono risultati positivi al test Mantoux 5 UT, in Campania ed a Bologna. Nel solo carcere di Bologna, nel 2011, su un totale di 1326 nuovi ospiti, 1224 hanno

accettato di sottoporsi allo screening ematico, 52 di essi sono risultati positivi al test per HCV, 2 al test per HBV, 17 al test HIV, 26 per la Mantoux.

L'emergenza carceri e le tensioni che essa inevitabilmente determina è sotto gli occhi di tutti e servono strategie di intervento concrete, rispetto alle quali il primo Sindacato della Polizia Penitenziaria, il SAPPE, intende fornire il proprio costruttivo contributo, come ha sempre fatto.

I numeri, anzitutto.

Il 31 maggio 2012, nelle 206 carceri italiane edificate per 45.558 posti regolamentari, erano detenute 66.487 persone (+ 177 rispetto alle presenze del mese precedente, quando erano in carcere 66.310 persone). Al 31 dicembre 2012 i detenuti erano 66.701, con un picco massimo, nel corso dell'anno, di 66.973, registrato il 31 gennaio 2012 e minimo di 66.009 al 31 luglio 2012.

Di queste, 26.553 (il 40%) sono in attesa di un giudizio definitivo mentre gli stranieri detenuti in Italia sono 24.016 (il 36,12%).

I detenuti tossicodipendenti sono circa il 25% (16.634) dei presenti e quelli impegnati in attività lavorative il 20% circa (13.961), senza tenere però conto che, di questi, molti lavorano per poche ore al giorno ed a rotazione; quindi, la percentuale di coloro che lavorano a tempo pieno è ampiamente inferiore.

Fanno altresì parte dell'area penale esterna (perché fruiscono di misure alternative, di sicurezza, sanzioni sostitutive ed altre misure) altre 22.977 persone.

Le persone in detenzione domiciliare (ex legge 199/2010) sono circa 7.500, dei quali, in parte, ammessi direttamente dalla libertà.

L'organico previsto del Corpo di Polizia Penitenziaria è fissato in 41.390 unità nei vari ruoli, quello in forza conta, invece, 33.793 Baschi Azzurri, per cui le carenze organiche della Polizia Penitenziaria ammontano a 7.597 unità.

Per affrontare e superare questa costante situazione emergenziale, a nostro avviso, servono vere riforme strutturali, riguardanti l'esecuzione della pena: riforme che non vennero fatte dopo l'indulto del 2006, un provvedimento tampone che risultò inefficace, proprio per la mancanza di riforme strutturali.

Il sovraffollamento degli istituti di pena è una realtà che umilia l'Italia rispetto al resto dell'Europa e costringe i poliziotti penitenziari a gravose condizioni di lavoro.

I poliziotti e le poliziotte penitenziarie, ad esempio, nel solo anno 2011, sono intervenuti tempestivamente in carcere salvando la vita ai 1.003 detenuti che hanno tentato di suicidarsi, impedendo che i 5.639 atti di autolesionismo posti in essere da altrettanti ristretti potessero degenerare ed avere ulteriori gravi conseguenze, fronteggiando oltre 730 episodi di aggressione e

circa 3.500 colluttazioni.

Un anno, il 2011, nel corso del quale, purtroppo, si sono registrati anche 63 suicidi, 102 decessi naturali, 48 evasioni da permesso premio, 6.628 scioperi della fame, 1.179 rifiuti di vitto e terapie e, complessivamente, ben 131.158 soggetti detenuti sono stati coinvolti in manifestazioni di protesta collettive per chiedere amnistia, indulto e migliori condizioni detentive.

Il 2012 ha fatto registrare una lieve flessione della popolazione detenuta che è arrivata, come abbiamo già evidenziato, a 66.009 unità, per motivi in parte congiunturali, legati anche ai minori arresti effettuati. Come si è potuto apprendere attraverso i dati diffusi recentemente dal Viminale, sono diminuiti i reati più gravi che prevedono l'arresto obbligatorio in flagranza e, quindi, anche la possibilità di emettere provvedimenti di custodia cautelare in carcere, mentre sono aumentati i reati meno gravi, come il furto; ciò ha consentito, a livello nazionale, minori ingressi in carcere, poiché gli arresti sono stati circa 2000 in meno, rispetto all'anno precedente.

I provvedimenti più strutturali, varati negli ultimi due anni, come la legge 199/2010 (c.d. legge Alfano, dal ministro proponente, poi modificata dal ministro Severino) che consente di poter spiare in detenzione domiciliare gli ultimi diciotto mesi di reclusione (erano dodici prima dell'intervento del ministro Severino) ha consentito, al 31 agosto 2012, a 7558 persone di poter scontare la pena, o il residuo pena, fuori dal carcere, in detenzione domiciliare. Quindi, non è vero che certi interventi non sono efficaci. Se non ci fosse stato questo intervento che, a mio avviso, poteva essere esteso anche agli ultimi tre anni di pena, come previsto all'origine dal ministro Alfano, poi bloccato dalle resistenze di qualche partito politico, gli effetti sarebbero stati ancora più evidenti. Ed è bene sottolineare che queste persone non sarebbero passate dal carcere allo stato di libertà, ma avrebbero spiato la pena in misura alternativa al carcere.

Il SAPPE ha fatto propria l'osservazione di qualche tempo fa del Capo dello Stato, in un convegno che si tenne al Senato della Repubblica.

Il Presidente sottolineò che all'imbarbarimento delle nostre carceri contribuì anche il *"Peso gravemente negativo di oscillanti e incerte scelte politiche e legislative, tra tendenziali depenalizzazione e depenitenziarizzazione e ciclica ripenalizzazione, con un crescente ricorso alla custodia cautelare, abnorme estensione della carcerazione preventiva"*.

Quello della custodia cautelare in carcere è un altro aspetto che merita la massima attenzione, considerato che circa il 40% delle persone detenute sono in attesa di giudizio e che molte di queste, alla fine, vengono assolte. Sarebbe opportuno limitare l'utilizzo della custodia cautelare ai reati più gravi e ricorrere maggiormente ad altre misure cautelari. E' quindi ampiamente condivisibile la posizione espressa nei giorni scorsi dal Procuratore della Repubblica di Milano, Edmondo Bruti Liberati, il quale ha invitato i Pubblici Ministeri a ricorrere il meno possibile al carcere e ad usare *"Nella misura più larga possibile misure alternative"*. Anche su questo aspetto,

probabilmente, un intervento del legislatore sarebbe auspicabile. Alla custodia cautelare c.d. classica se ne aggiunge un'altra che potremmo definire breve, o atipica, ovvero pre-cautelare, che è quella relativa alle persone arrestate e portate in carcere, in attesa della convalida dell'arresto e del contestuale giudizio per direttissima. Sono circa 22.000 le persone che ogni anno entrano in carcere per questo motivo e ci restano per pochi giorni (c.d. fenomeno delle porte girevoli), per essere poi rimesse in libertà. Un aggravio di lavoro notevole per la polizia penitenziaria che deve effettuare tutte le operazioni di ingresso, con difficoltà molte volte anche a reperire un posto adeguato in carcere, per poi, dopo due/tre giorni, effettuare le operazioni di scarcerazione; un lavoro inutile che può risultare anche dannoso per chi in carcere ci entra, senza una valida ragione: se coloro che sono in custodia cautelare, in attesa di giudizio, si trovano in carcere a seguito di un provvedimento del giudice, coloro che sono stati arrestati in flagranza di reato ancora non hanno avuto nessuna valutazione da parte del giudice. Su questo aspetto bene ha fatto il ministro Severino ad intervenire in maniera chiara e netta, modificando l'articolo 558 del codice di procedura penale e facendo in modo che la traduzione in carcere sia prevista solo come ipotesi residuale e previo decreto del pubblico ministero. Così come ha fatto bene a rivedere anche la disposizione dell'articolo 123 delle norme di attuazione del codice di procedura penale, al fine di tentare di garantire che l'udienza di convalida si svolga nel luogo in cui si trova l'arrestato. Solo nel corso del 2010 la polizia penitenziaria ha fatto 58.000 traduzioni nelle aule di giustizia (dati forniti dall'allora capo del Dipartimento Franco Ionta). L'intervento sulle c.d. porte girevoli ha fatto sì che gli ingressi in carcere, nel corso del 2012, diminuissero del 30% circa. Nel solo carcere di Torino le Vallette, nel corso del 2012, gli ingressi sono stati 3335, a fronte dei 4811 del 2011, 1500 in meno; sempre nel 2012 le direttissime sono state 353, con 136 scarcerazioni, mentre nel 2011 erano state 1339, con 971 scarcerazioni. (dati diffusi dal ministro della giustizia, dopo la recente visita effettuata nel carcere di Torino).

Il carcere non può essere il luogo in cui si scaricano le inefficienze di altre agenzie: ognuno deve fare la propria parte.

*“Una realtà penitenziaria”, ha aggiunto ancora il Capo dello Stato, che “ci umilia in Europa e ci allarma, per la sofferenza quotidiana - fino all’impulso a togliersi la vita - di migliaia di esseri umani chiusi in carceri che definire sovraffollate è quasi un eufemismo... abisso che separa la realtà carceraria di oggi dal dettato costituzionale sulla funzione rieducatrice della pena e sui diritti e la dignità della persona. E’ una realtà non giustificabile in nome della sicurezza, che ne viene più insidiata che garantita...”.*

Ad avviso del Sindacato più rappresentativo della Polizia Penitenziaria, il SAPPE, si dovrebbe potenziare maggiormente il ricorso alle misure alternative alla detenzione (in Gran Bretagna e Francia il 75% dei condannati usufruisce di misure alternative alla detenzione, in Italia

l'82% sconta la pena in carcere), introdurre il lavoro durante la detenzione (quasi tutti, oggi, stanno in cella 20 ore al giorno, alimentando tensione ed esasperazione a tutto danno della sicurezza; positiva, quindi, la recente decisione del Presidente del Consiglio Mario Monti di stanziare 16 milioni di euro per il lavoro dei detenuti) anche per sostenerne i costi della detenzione stessa, far espiare, ai detenuti stranieri, la pena nei propri paesi, laddove è possibile, previo stipula degli accordi bilaterali. Sarebbe oltremodo necessario, inoltre, per una migliore e più efficace espiazione della pena, differenziare gli istituti in ambito regionale, creando tre livelli di strutture:

- 1) Massima sicurezza;
- 2) Media sicurezza;
- 3) Custodia attenuata, dove avviare programmi di recupero per detenuti tossicodipendenti: vere e proprie strutture filtro, come esiste a Rimini, prima che gli stessi vadano nelle comunità esterne. Ritengo che il progetto Rimini, da questo punto di vista, potrebbe essere imitato in tutto il nostro Paese. Si tratta, purtroppo, di una piccola struttura, solo 16 posti, non incrementabili, dove i detenuti tossicodipendenti entrano dopo aver sottoscritto un programma con l'Amministrazione: si impegnano a non fare uso di sostanze alternative, come il metadone, a partecipare a corsi di formazione, a lavorare ed a turno assumono compiti di responsabilità all'interno del gruppo. In tale contesto la presenza della polizia penitenziaria è ridotta al minimo indispensabile. Purtroppo, nonostante esista una legislazione all'avanguardia, il d.P.R. 309/90, che prevede l'affidamento terapeutico e la sospensione della pena, per coloro che abbiano in corso un programma di recupero o ad esso intendano sottoporsi, ovvero abbiano già superato tale programma, in Italia i tossicodipendenti condannati a pene detentive brevi (al di sotto dei sei anni, quattro per i reati più gravi, limiti imposti dalla legge per accedere ai benefici) continuano a restare in carcere.

Noi non crediamo che l'amnistia, né tantomeno l'indulto, possano essere provvedimenti in grado di porre soluzione alle criticità del settore. Non possiamo giustificare la richiesta di amnistia e di indulto, col fatto che ci sono in carcere circa 20.000 detenuti in più rispetto ai posti previsti e qualche milione di procedimenti che rischiano di andare in prescrizione. Sarebbe come affermare che siccome la macchina della giustizia non funziona la eliminiamo: eliminiamo i tribunali, le procure, le forze di polizia e le carceri. Certo, sarebbe bello vivere in paese così, ma sappiamo bene che è impossibile. *Nella storia della Repubblica italiana – scrive Gherardo Colombo in Sulle Regole, edito da Feltrinelli – si contano numerosi condoni, indulti, amnistie. Si tratta di misure con le quali si consente ai cittadini di sanare le posizioni irregolari, attraverso il pagamento di denaro, o anche di sfuggire alla pena. Il presupposto di questi provvedimenti sta nella trasgressione di massa. Se fossero pochi quelli che non pagano le tasse, che costruiscono dove non si può, che*

*commettono reati, i provvedimenti di clemenza non avrebbero ragione di esistere. Mancherebbe la materia prima. Condoni, indulti, amnistie frequenti sono la dimostrazione che le regole del privilegio, della sopraffazione sono applicate a dispetto delle leggi di uguaglianza formalmente in vigore.* Quindi, c'è un problema più generale di cultura della legalità che le nostre istituzioni e la società più in generale, considerato che le istituzioni sono figlie della società, dovrebbero affrontare. Notiamo, purtroppo, che, spesso, c'è in esse, sia nella società, sia nelle istituzioni, vuoi per motivi ideologici, vuoi per interessi di parte, un tendenziale disinteresse verso tutto ciò che può contribuire a migliorare la cultura della legalità. Non si nota, purtroppo, se non a parole, una condivisione generalizzata dei principi e delle regole che sottendono la cultura della legalità ma, piuttosto, chi sta al di sopra della scala gerarchica, non solo si sente, ma si mostra onnipotente, mentre il cittadino, spesso, vede le istituzioni come espressione di un potere arbitrario, sia per mancanza di autorevolezza delle stesse istituzioni, da non confondere col dannosissimo autoritarismo, sia per interesse personale: è giusto pagare le tasse, finché non tocca a noi pagarle, è giusto non parlare al cellulare mentre si guida, fino a quando il vigile non ci infligge la sanzione, e così via. In questo contesto a dir poco disarmante colui che è chiamato a far rispettare le regole, spesso, si trova di fronte persone ostili, indisponibili ad accogliere consapevolmente il richiamo al rispetto delle regole stesse e ad accettare la sanzione che consegue all'atto illegale, una sanzione che, spesso, non è adeguato e congrua alla gravità del fatto commesso (nei giorni scorsi ho ascoltato l'intervista di una donna la cui figlia era stata massacrata a coltellate dal proprio compagno che era rimasto in carcere solo quattro anni), che, a volte, arriva con molti anni di ritardo, quando magari la persona che ha commesso il reato, ovvero è indiziata di averlo commesso, si è costruita una famiglia, vive e lavora dignitosamente, nel rispetto delle regole (si veda il caso di Simonetta Cesaroni).

Non dobbiamo dimenticare, inoltre, che in Italia sono più dell'80% i reati i cui autori restano ignoti, meno di dieci quelli che arrivano al processo, mentre non superano il 2/3% quelli che vengono condannati. Pertanto, coloro che commettono reati lo fanno con la consapevolezza di restare impuniti nel 97/98% dei casi. Quindi, c'è una larga e diffusa impunità che crea sfiducia e sconforto tra i cittadini onesti, soprattutto tra le vittime dei reati, che non vedono soddisfatte le loro legittime richieste di giustizia e di risarcimento del danno subito. Quale debba essere il risarcimento più giusto e più equo è sicuramente difficile stabilirlo, anche perché, se si interrogassero le persone che hanno subito il reato, sicuramente non troveremmo risposte uguali, ma per la maggior parte tendenti al massimo della pena, del castigo: un castigo che dovrebbe essere esclusivamente punitivo, retributivo. Tale tendenza, spesso, si riflette sull'intero sistema e spinge da più parti a chiedere maggiore intransigenza carceraria e maggiore carcerizzazione, sia tra i cittadini, sia tra quanti, molte volte strumentalmente, invocano maggiore certezza della pena, confondendo, però, la certezza con la flessibilità della pena. Pena certa e pena flessibile sono due concetti diversi che

andrebbero chiariti, non solo ai cittadini, ma anche a molti addetti ai lavori ed a quanti li usano strumentalmente, anche a fini elettorali.

Certezza della pena non significa mettere in carcere una persona condannata e farla rimanere in stato di detenzione per tutto il tempo della pena inflitta dal giudice. La pena è certa quando viene inflitta dal giudice in sentenza, è incerta fino a quando è solo comminata, cioè prevista dal codice e dalle leggi speciali. Quindi, certezza della pena vuol dire capacità di individuare i responsabili dei reati, riuscire a condannarli in tempi brevi e fargli scontare la pena inflitta dal giudice, nel rispetto dei principi dell'ordinamento. Siccome viviamo in un Paese dove il 97/98% di coloro che commettono reati restano impuniti, è per questo motivo che la certezza della pena non esiste, se non in quella piccolissima percentuale di casi che non arriva al 5%.

In Italia esiste il principio della flessibilità della pena, come peraltro enunciato dalla Corte Costituzionale, in una storica sentenza del 1974.

L'articolo 27 della Costituzione, in base al quale la pena deve tendere alla rieducazione del condannato, è rimasto sostanzialmente inattuato, fino all'approvazione della legge penitenziaria, la n. 354/75, e all'emanazione del relativo regolamento di esecuzione, novellato nel 2001.

La Corte Costituzionale, con una innovativa sentenza del 1974, la n. 204, essendo stata chiamata a giudicare sulla legittimità costituzionale dell'attribuzione al Ministro della Giustizia della facoltà di concedere, con proprio decreto, la liberazione condizionale, ha affermato *il diritto per il condannato a che, verificandosi le condizioni poste dalla norma di diritto sostanziale, il protrarsi della realizzazione della pretesa punitiva venga riesaminato al fine di accertare se, in effetti, la quantità di pena espiata abbia o meno assolto positivamente al suo fine rieducativo; tale diritto deve trovare, nella legge, una valida e ragionevole garanzia giurisdizionale*. Istituto, quello della liberazione condizionale, che, come sostiene la stessa Corte, con la legge n. 1634 del 1962, tuttora vigente, era stato introdotto anche per l'ergastolo. Proprio in virtù di questa estensione normativa è stato possibile mantenere nel nostro ordinamento la pena dell'ergastolo, evitando così che la Corte Costituzionale la dichiarasse illegittima, proprio in relazione al principio affermato dalla stessa Corte nella citata sentenza n. 204 del 1974. Non si comprendono, quindi, le argomentazioni di quanti continuano a sostenere che l'ergastolo sia costituzionalmente illegittimo, atteso che si tratta soltanto di una pena edittale che, in virtù del richiamato istituto della liberazione condizionale, non trova concreta applicazione, tranne i casi di persone davvero pericolose. La sentenza *de qua* ha sostanzialmente introdotto, nel nostro ordinamento, il principio di flessibilità della pena; flessibilità che non è in antitesi con la certezza della pena, come, invece, vorrebbero far credere coloro che ritengono che la pena debba essere scontata interamente, per come l'ha inflitta il giudice in sentenza; una pena, quindi, immutabile, ma non sempre certa. Certezza della pena e flessibilità della pena, invece, non sono per nulla in contrasto tra loro, ma esprimono concetti

diversi.

Abbiamo detto che certezza della pena non vuol dire che un soggetto condannato alla pena della reclusione debba rimanere in carcere per tutto il tempo previsto dalla sentenza. Ciò non sarebbe possibile perché il nostro ordinamento non lo prevede, ma credo che non sarebbe neanche giusto, perché colui che ha commesso il reato, a distanza di anni, potrebbe essere una persona diversa da quella che era prima. E' del tutto evidente che il passaggio cruciale, nell'esecuzione della pena, è proprio questo: capire se e quando, colui che ha commesso il reato e sta scontando la pena, a distanza di tempo, è cambiato, è un soggetto diverso da quello che era prima.

E' questa la fase più importante di tutta l'esecuzione penale. La fase in cui entrano in gioco diverse componenti: autorità penitenziarie e magistratura di sorveglianza. Rispetto a quest'ultima vorrei fare una breve riflessione.

Con riferimento sempre alla citata sentenza n. 204 del 1974, la Corte ha affermato che, attraverso l'applicazione dell'istituto della liberazione condizionale, *Siamo in presenza di una vera e propria rinuncia, sia pure sottoposta a condizioni prestabilite, da parte dello Stato alla ulteriore realizzazione della pretesa punitiva nei riguardi di determinati condannati, rinuncia che non può certamente far capo ad un organo dell'esecutivo, ma ad un organo giudiziario, con tutte le garanzie sia per lo Stato che per il condannato stesso. Oltretutto si tratta di interrompere l'esecutorietà di una sentenza passata in giudicato, legata al principio dell'intangibilità, salvo interventi legislativi (art 2, comma secondo, del codice penale) o previsioni costituzionali (art. 87, penultimo comma, della Costituzione) o provvedimenti giurisdizionali (artt. 553 e 554 del codice di procedura penale) fino a determinare la estinzione della pena, una volta adempiuti gli obblighi imposti.*

La Consulta ha pertanto affermato un principio generale in base al quale tutto ciò che incide sull'intangibilità del giudicato, interrompendo l'esecutorietà di una sentenza, trova legittimazione costituzionale soltanto attraverso interventi legislativi, previsioni costituzionali o provvedimenti giurisdizionali.

Esperienze giuridiche di altri ordinamenti ci consegnano un quadro diverso dal nostro. In Germania, in Inghilterra, sono le autorità amministrative a decidere sull'ammissione ai benefici previsti dalla legge penitenziaria. Con il mutare delle condizioni sociali e dell'organizzazione istituzionale del nostro Paese, sarebbe utile e giustificabile una reinterpretazione di quei principi che impediscono, nel nostro ordinamento, un'organizzazione diversa, nell'ambito della quale siano le autorità amministrative, ma non politiche, ad occuparsi di tutta la fase dell'esecuzione penale, compreso l'accesso ai benefici penitenziari?

Sempre nell'ottica di un maggior accesso a misure alternative alla detenzione sarebbe stato importante approvare il disegno di legge riguardante la sospensione del procedimento con messa alla prova e l'introduzione di pene detentive non carcerarie, nonché la depenalizzazione di alcuni



reati minori. La sospensione del procedimento con messa alla prova è un istituto che già esiste e sembra funzionare abbastanza bene per i minori, quindi, poteva e potrebbe essere introdotto anche per gli adulti, consentendo l'espiazione della pena all'esterno, su richiesta dell'imputato, il quale potrebbe svolgere lavori socialmente utili; una modalità di esecuzione della pena, questa, che andrebbe potenziata: oggi sono solo circa 1700 coloro che svolgono lavori socialmente utili. La sospensione del procedimento potrebbe essere chiesta in procedimenti relativi a contravvenzioni o a delitti puniti con la pena pecuniaria o con la pena detentiva, sola o congiunta alla pena pecuniaria, non superiore a quattro anni. Di non minore importanza anche l'introduzione delle pene detentive non carcerarie: la previsione, cioè, che, per i delitti puniti con la reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, la pena detentiva principale sia la reclusione presso l'abitazione o un altro luogo di privata dimora, ovvero l'arresto presso la propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, per le contravvenzioni punite con la pena dell'arresto.

Il personale di Polizia Penitenziaria è stato ed è spesso lasciato da solo a gestire all'interno delle nostre carceri moltissime situazioni di disagio sociale e di tensioni, 24 ore su 24, 365 giorni all'anno, anche per le palesi ed evidenti incapacità di una Amministrazione Penitenziaria sempre più distante dalle reali problematiche delle sue donne e dei suoi uomini in divisa, un'Amministrazione che pensa di stemperare le tensioni in carcere solamente attraverso incerti patti di responsabilità con i detenuti e di risolvere il problema della carenza di organico con l'introduzione della vigilanza dinamica che non si è ancora capito che cosa sia, come se la vigilanza attuale fosse statica. Un'Amministrazione Penitenziaria che deve essere rifondata nelle sue radici, istituendo la non più rinviabile, adeguata e funzionale organizzazione del Corpo di Polizia penitenziaria e l'istituzione della Direzione generale del Corpo, in seno al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, indispensabile e necessaria per raggruppare tutte le attività ed i servizi demandati alla quarta Forza di Polizia del Paese. Un'Amministrazione penitenziaria che, molto probabilmente, avrebbe bisogno di un capo proveniente dal proprio interno, piuttosto che dalla magistratura, e non soggetto allo spoils system.

Se per alcuni potrebbe apparire anomalo che all'interno del carcere operi una forza di polizia, diversamente da quanto avviene in tutti gli altri paesi dell'Europa e del Mondo, a giustificare la nostra differente organizzazione interviene la diversa composizione della popolazione detenuta, fatta anche di circa 10.000 appartenenti alla criminalità organizzata, persone verso le quali non può esistere alcuna forma di trattamento e recupero sociale, quindi nessuna offerta da parte dello Stato, se non quella della collaborazione a fini investigativi e processuali. Sappiamo bene che coloro che appartengono ad associazioni mafiose sono legati a vita alle organizzazioni alle quali appartengono, vincolo che può essere interrotto esclusivamente attraverso la collaborazione con la giustizia, dovuta più a calcolo ed interesse personale che a convinzione, ma, spesso, necessaria per

ottenere informazioni utili alle indagini e condanne in sede processuale. L'esistenza nelle carceri di circa 10.000 appartenenti alla criminalità organizzata costituisce una fonte importantissima di raccolta e analisi di informazioni (basti pensare che nel solo carcere di Napoli Poggioreale, ogni anno, i detenuti ricevono e spendono circa 10 milioni di euro, un sistema, probabilmente, utilizzato anche dalla camorra per ripulire denaro sporco ed affiliare altre persone che vengono mantenute in carcere; non molto tempo fa, nel carcere di Palmi, un agente ha intercettato un messaggio che un boss della 'ndrangheta stava tentando di mandare fuori, ne è scaturita un'indagine che ha portato all'arresto di un'intera cosca del reggino), motivo per cui è necessaria una sempre più stringente collaborazione tra la polizia penitenziaria e le altre forze di polizia, proprio per rendere sempre più efficace e totale la lotta alla criminalità organizzata. Dapprima l'istituzione del Nucleo Investigativo Centrale della polizia penitenziaria e, di recente, l'istituzionalizzazione della collaborazione, a livello centrale, con la DIA, attraverso l'accesso di appartenenti al nostro Corpo, stanno rendendo sempre più importante il contributo della polizia penitenziaria nella lotta alle mafie. Manca ancora l'ultimo tassello: l'ingresso della polizia penitenziaria nelle sezioni di polizia giudiziaria presso le Procure, almeno quelle distrettuali. Ci auguriamo di poter centrare anche quest'ultimo obiettivo nell'anno in corso, così come abbiamo finora fatto con tutti gli altri.

Riteniamo che la polizia penitenziaria debba appropriarsi di tutti quei compiti che afferiscono all'esecuzione della pena, così come previsto dall'articolo 5 della legge 15 dicembre 1990: *“Il Corpo di polizia penitenziaria attende ad assicurare l'esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale”*. Ecco perché chiediamo e chiederemo ai ministri dell'Interno e della Giustizia di riprendere dai cassetti, in cui inspiegabilmente è stato riposto da mani maldestre, quello schema di decreto interministeriale finalizzato a disciplinare il progetto che prevede l'utilizzo della Polizia Penitenziaria all'interno degli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE), nel contesto di un maggiore ricorso alle misure alternative alla detenzione e, quindi, dei necessari controlli. Per molti mesi abbiamo discusso con l'Amministrazione penitenziaria la bozza del decreto interministeriale Giustizia-Interno, ma inspiegabilmente quel decreto si è arenato in chissà quali meandri, pur potendo costituire un importante tassello nell'ottica di una riforma organica del sistema penitenziario e giudiziario italiano. Era stato previsto molto chiaramente come il ruolo della Polizia Penitenziaria negli Uffici per l'esecuzione penale esterna dovesse essere quello di svolgere, in via prioritaria, rispetto alle altre forze di Polizia, la verifica del rispetto degli obblighi di presenza che sono imposti alle persone ammesse alle misure alternative della detenzione domiciliare e dell'affidamento in prova. Il controllo sull'esecuzione delle pene all'esterno, oltre che qualificare il ruolo della Polizia Penitenziaria, potrebbe avere, quale conseguenza, il recupero di efficacia dei controlli sulle misure alternative alla detenzione, cui sarà opportuno ricorrere con maggiore frequenza, utilizzando, magari, quel braccialetto elettronico per cui sono stati spesi 110 milioni di

euro in dieci anni, senza mai applicarlo, tranne pochi casi (meno di dieci).

Efficienza delle misure esterne e garanzia della funzione di recupero fuori dal carcere potranno far sì che cresca la considerazione della della società su queste misure che, spesso, proprio dall'opinione pubblica, non vengono attualmente riconosciute come vere e proprie pene. In realtà, di pene si tratta ma, soprattutto, sono pene che consentono un più efficace recupero del condannato, atteso che coloro che passano attraverso le misure alternative alla detenzione hanno una recidiva al di sotto del 20%, mentre coloro che dal carcere vanno direttamente all'esterno hanno una recidiva del 65/70%.

E' importante, quindi, anche un nuovo e più partecipativo ruolo della polizia penitenziaria in tutte le fasi dell'esecuzione penale, al fine di meglio realizzare l'obiettivo del recupero sociale del condannato. Un ruolo, quello della polizia penitenziaria, sul quale si è spesso equivocato molto: qual è e quale dev'essere il ruolo della polizia penitenziaria in tale ambito?

L'ordinamento del Corpo, emanato a seguito della legge 395/90, ha previsto la partecipazione della polizia penitenziaria all'opera di rieducazione, una partecipazione che, a nostro avviso, non può che concretizzarsi nell'obbligo di far rispettare le regole e nell'osservazione costante, quotidiana, del comportamento dei detenuti. Per il resto c'è bisogno delle altre professionalità, previste dall'ordinamento, come gli educatori, gli assistenti sociali e volontari.

Quindi, riepilogando, un serio programma di depenalizzazione dei reati minori, più misure alternative alla detenzione, lavoro e formazione all'interno ed all'esterno del carcere, un adeguato recupero dei detenuti tossicodipendenti, la possibilità per la maggior parte dei detenuti stranieri di scontare la pena nel loro paese e un minor ricorso alla custodia cautelare in carcere devono essere le innovazioni che la politica dovrà introdurre per deflazionare gli istituti penitenziari, portandoli a livelli di civiltà accettabili, consentendo un reale recupero dei condannati. A ciò si deve evidentemente aggiungere anche un miglioramento strutturale degli istituti esistenti, adeguandoli al regolamento penitenziario del 2001.

dott. Giovanni Battista Durante

Commissario del Corpo di polizia penitenziaria

Segretario Generale Aggiunto SAPPE – Sindacato Autonomo Polizia Penitenziaria

[durante@sappe.it](mailto:durante@sappe.it)

[gbdurante67@gmail.com](mailto:gbdurante67@gmail.com)

tel. 06.3975901

fax. 06.39733669

[www.sappe.it](http://www.sappe.it)

