

di Massimo De Pascalis

Ristretti Orizzonti, 22 febbraio 2017

La popolazione detenuta in Italia entro il corrente anno si avvicinerà nuovamente alle 59.000 presenze. Sono le proiezioni che è possibile desumere dai dati statistici dell'Amministrazione penitenziaria a partire dal mese di dicembre 2015, quando si è registrata la quota più bassa dopo l'entrata in vigore del decreto 146/13, meglio conosciuto come decreto svuota carceri o indulto mascherato, che aveva prodotto una riduzione delle presenze di oltre 10.000 unità nello scorcio di poco più di due anni. Dall'inversione di tendenza, che si sta registrando dal mese di gennaio 2015 con un aumento medio di 260 detenuti al mese, conseguirà, salvo eventi straordinari, un aumento della popolazione detenuta fino a 59.000 entro la fine del corrente anno e 62.000 entro la fine del 2018: all'orizzonte prossimo, pertanto, appare un allarmante ritorno al passato recente.

Anche se sono state introdotte procedure per monitorare e garantire la fruibilità dello spazio minimo tollerabile determinato dalla Cedu, non possiamo non riconoscere che le politiche penitenziarie messe in campo stanno riproducendo gli stessi effetti che nella storia penitenziaria sono seguiti ad ogni indulto: al repentino abbassamento della popolazione detenuta segue un costante e progressivo aumento che ripropone sempre le stesse criticità di Sistema. Sovraffollamento, promiscuità, violazione dei diritti umani, precarie condizioni igienico sanitarie degli istituti, conflittualità diffuse, affaticamento delle procedure di gestione, carenza degli organici delle varie famiglie professionali, carenza di risorse economiche. Possiamo affermare che si confermano le condizioni di emergenza quotidiana in cui opera da almeno vent'anni l'intero Sistema e, in esso, in modo particolare, l'Amministrazione penitenziaria. Eppure, nel vigente ordinamento ci sono già i presupposti normativi per ridefinire e ridimensionare in modo strutturale la necessità del carcere, a favore di un ampliamento dell'esecuzione penale esterna quando la detenzione non sia più socialmente utile. Ma tutto ciò sarà possibile soltanto se l'intero Sistema saprà finalmente maturare una conoscenza e consapevolezza del nuovo modo d'essere dell'esecuzione penale introdotto con la Riforma del 1975 che, per l'appunto, introduce strumenti e procedure per superare la necessità del carcere quando la detenzione non sia socialmente utile. A tale riguardo, anche secondo molti autorevoli studiosi, l'essenza della Riforma è ancora in attesa di essere realizzata. Ma per acquisire, in tal senso, una conoscenza comune è necessario che le strategie e l'azione amministrativa siano orientate da una vision generale che sostenga quello spirito e quel modello alternativo di esecuzione penale, con l'obiettivo di ampliarne la diffusione e l'applicazione. È altresì necessario prendere atto, con la medesima consapevolezza, che Vision e mission istituzionali sono realizzabili soltanto se includono anche una analoga inversione di tendenza nelle politiche di gestione del personale, nonché di riorganizzazione dell'intero Sistema. Si tratta quindi di una mission complessa, poiché riguarda non solo le modalità dell'esecuzione penale ma, allo stesso tempo, anche l'organizzazione generale e le scelte di valorizzazione del personale che sono il vero e indispensabile presupposto per migliorare l'efficienza di qualsiasi

azienda, pubblica o privata che sia.

A tale riguardo, si registrano ancora una volta delle occasioni mancate, poiché non si può non riconoscere che ciò che è stato realizzato con i recenti decreti di riorganizzazione dell'Amministrazione penitenziaria si è mosso in senso contrario, quasi un segnale avverso nei confronti dell'Amministrazione e del personale, persino contraddittorio rispetto ai bisogni emersi dai tavoli degli Stati Generali che sono stati istituiti per volontà diretta del Ministro Orlando. Oggi, pertanto, alla consolidata condizione di emergenza del nostro sistema penitenziario, si aggiunge una nuova criticità, rappresentata dalla disarmonia che si registra tra il pensiero politico e la traduzione amministrativa di esso. Alla fine, resta confermato, oggi, ma anche in prospettiva, il dato emergenziale del sovraffollamento e le condizioni di criticità che continuano a caratterizzare la quotidianità penitenziaria. Il quadro generale è assai complesso e l'analisi dei vari ambiti del sistema ci condurrebbe fuori dal tema iniziale, volto a superare e ridurre il bisogno di carcere che sta producendo nuovamente le stesse condizioni di sovraffollamento del 2013.

A tal proposito, spesso si parla della necessità di liberarsi del carcere e, altrettanto spesso, da quei dibattiti emergono posizioni ideologiche contrapposte, persino comprensibili finché rimangono tali. Apparentemente, sono due linee di pensiero che evocano un'organizzazione e una disciplina sociale rimessa, tuttavia, alla volontà e alle strategie della politica e del suo modo di acquisire consensi. Al contrario, le riflessioni che propongo sullo stesso tema si muovono, invece, sul piano amministrativo, all'interno della vigente normativa che, come ho anticipato, già definisce chiaramente i confini della necessità sociale del carcere e detta le disposizioni utili a liberarsi di quella condizione, in presenza dei presupposti di legge. Pertanto, si tratta di verificare, approfondendo l'analisi, se non ci siano già le condizioni, nell'attuale stato d'essere del sistema, per rinunciare parzialmente al carcere quando questo sia socialmente inutile.

Il punto di partenza ci viene offerto dai dati rilevabili dal sito del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. A dicembre dello scorso anno, i detenuti condannati con sentenza irrevocabile erano 35.485 di cui ben 7.296 con una pena residua inferiore ad un anno ed altri 6.397 fino a due anni. Se allarghiamo la forbice a tre anni, il numero sale a 18.526 e fino a cinque anni diventano addirittura 24.467.

Confortati dagli indirizzi giurisprudenziali, normativi e della stessa dottrina, possiamo ragionevolmente considerare che sono prossimi alla fine pena i detenuti che stanno scontando una condanna residua inferiore a due anni, pari a 13.693 persone. Ed è nei confronti di questi che bisogna porsi la domanda se il carcere sia ancora necessario, ovvero se sia tuttora socialmente utile. In altri termini, domandarsi se e per quanti di loro ci sia già una prognosi sociale favorevole, tale che, utilizzando le attuali procedure, potrebbe consentire di modificare lo stato di detenzione attuale in modalità di esecuzione penale esterna, ovvero in affidamento in prova al servizio sociale, affidamento terapeutico e detenzione domiciliare.

Proviamo allora a indagare l'ambito della soglia dei due anni di residuo pena e verificare se e per quanti di loro il carcere sia invece una condizione sociale inutile.

Da un monitoraggio condotto dall'Amministrazione penitenziaria fin dal mese di aprile dello scorso anno, è emerso che 1.744 detenuti dei 13.693 che stanno scontando un residuo pena inferiore a due anni, hanno già, di fatto, una prognosi orientata favorevolmente, poiché fruiscono di permessi premio, della semilibertà e del lavoro all'esterno. Tuttavia, continuano a scontare la loro condanna in stato di detenzione, a conferma delle condizioni di incertezza che ancora governano il nostro Sistema, nonostante gli impulsi favorevoli da parte di varie Istituzioni, tra le quali in modo particolare la recente posizione assunta da Papa Francesco in occasione del Giubileo dei carcerati lo scorso 6 novembre. Attuare un'inversione di tendenza che sappia riconoscere legittimamente una diversa modalità di eseguire la pena in prossimità della sua scadenza, viceversa, sarebbe un esempio di buona amministrazione e persino di buona giustizia, peraltro in linea con la vision politica del Ministro Orlando, nonché coerente con il bisogno di cambiamento che, nonostante abbia investito il nostro Sistema da alcuni anni, continua invece a produrre una quotidianità penitenziaria perlopiù immutata.

In altre parole, nel nostro sistema penitenziario risulta proceduralmente provato che 1.744 detenuti prossimi alla fine pena sono in possesso di credibili capacità risocializzanti, ovvero che nel corso della detenzione hanno manifestato valori e comportamenti socialmente utili, tali da poter legittimare una diversa modalità di scontare la propria condanna, modificandola in misura piena di esecuzione penale esterna, di affidamento in prova, di affidamento terapeutico e di detenzione domiciliare, senza che da ciò possa derivare un concreto pregiudizio all'equilibrio sociale di riferimento. Sia ben chiaro che sono consapevole della complessità del tema e delle difficoltà oggettive che devono affrontare gli operatori penitenziari in tali delicate e spesso contraddittorie procedure che portano alla conoscenza del detenuto e alla qualificazione e pesatura del percorso risocializzante che viene trasmesso alla Magistratura di Sorveglianza. Ma ciò che hanno già prodotto non può continuare ad essere sconosciuto, almeno nei riguardi di quella porzione di detenuti.

Ma il perimetro di una prognosi sociale favorevole può persino allargarsi se proviamo ad estendere la nostra analisi anche a coloro che, pur non avendo ancora fruito dei benefici sopra indicati, hanno già beneficiato della liberazione anticipata che, è utile ricordarlo, il legislatore riconosce solo a coloro che "hanno dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione" e, quindi, in presenza di una prognosi persino più favorevole rispetto a quanto lo stesso legislatore richiede per la concessione dei permessi premio (regolare condotta e assenza di pericolosità sociale), della semilibertà (disposta in relazione ai progressi compiuti nel corso del trattamento) e del lavoro all'esterno (senza alcuna prognosi, è una modalità di attuazione del trattamento sulla base delle verifiche in corso).

Credo di sbagliare per difetto se affermo che il 70% dei detenuti già condannati fruisce ordinariamente della liberazione anticipata, percentuale che ci consente di dedurre che almeno altri 8.400 detenuti della soglia presa in considerazione si aggiungono ai 1.744, per un totale di 10.144 detenuti, per i quali sussiste una prognosi sociale favorevole, tale comunque da far ritenere opportuno un approfondimento individualizzato. In altri termini, l'attuale sistema penitenziario registra un potenziale eccesso di carcere superiore a 10.000 persone che potrebbero scontare la loro condanna con le formule alternative dell'esecuzione penale esterna sulla base di presupposti individuali già presenti. Con tutti i vantaggi immediati che ne conseguirebbero rispetto alle attuali criticità. Questo, peraltro, e per inciso, è il vero obiettivo della cd. "Sorveglianza dinamica" di cui spesso si parla anche con affermazioni di principio

alquanto stravaganti.

Peraltro, tale condizione di inerzia del Sistema si registra, come già detto, a fronte di un lento, progressivo e significativo aumento della popolazione detenuta che nel corso del 2016 è aumentata di 2.489 persone e nel corso del solo mese di gennaio 2017 di circa altri 1.000 detenuti per un aumento complessivo di 3.500 detenuti che ripropone, di fatto, il problema del sovraffollamento.

Il Sistema, all'incontrario, continua a mantenere condizioni d'attesa che stanno determinando una pericolosa involuzione. Sembra quasi che ineluttabilmente privilegi rincorrere l'emergenza e le sue perenni insicurezze, da cui scaturiscono contraddizioni e frustrazioni, abbandonandosi a una quotidianità le cui responsabilità sono addossate esclusivamente sul personale che opera negli Istituti, che invece auspica una vision ben definita e un organico quadro organizzativo e gestionale.

Per tale ragione credo che, ancora una volta, sia necessario l'intervento del legislatore con l'introduzione di una norma che inverta l'onere della prova rieducativa nei confronti dei condannati con residuo pena inferiore a due anni. Nel senso che tale scorcio residuale di pena dovrebbe essere scontato ope legis in esecuzione penale esterna, salvo che non sia dichiarata, motivatamente e documentalmente, la mancata partecipazione all'opera rieducativa. Una scelta di natura strutturale che non solo assesterebbe la popolazione media dei detenuti intorno alle 50.000 presenze ma, soprattutto, creerebbe le condizioni ideali e i presupposti per recuperare la necessaria organicità a sostegno delle strategie amministrative, con lo sguardo rivolto all'organizzazione e alle politiche di gestione del personale, con la consapevolezza che tutto ciò potrà finalmente migliorare l'efficienza dell'intero sistema, a vantaggio di un nuovo modo d'essere dell'esecuzione penale. Questi sono orizzonti politici e amministrativi su cui sarebbe utile riflettere e spendersi.