

I RAPPORTI TRA L'ORGANIZZAZIONE DELLA POLIZIA PENITENZIARIA E IL MUTARE DELLE COMPONENTI DELLA POPOLAZIONE DETENUTA

Premessa.

Prima di affrontare il tema oggetto della presente riflessione, appare opportuno tratteggiare come l'ordinamento italiano ha inteso organizzare i compiti costituenti la missione dell'amministrazione penitenziaria.

L'art.1 dell'Ordinamento penitenziario recita: "Il trattamento penitenziario deve essere conforme ad umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona... Negli istituti devono essere mantenuti l'ordine e la disciplina. Non possono essere adottate restrizioni non giustificabili con le esigenze predette o, nei confronti degli imputati, non indispensabili a fini giudiziari... Nei confronti dei condannati e degli internati deve essere attuato un trattamento rieducativo che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale degli stessi...".

L'art.2 del Regolamento penitenziario precisa: "L'ordine e la disciplina negli istituti penitenziari garantiscono la sicurezza che costituisce la condizione per la realizzazione delle finalità del trattamento dei detenuti e degli internati. Il direttore dell'istituto assicura il mantenimento della sicurezza e del rispetto delle regole avvalendosi del personale penitenziario secondo le rispettive competenze. Il servizio di sicurezza e custodia negli istituti penitenziari diversi dalle case mandamentali è affidato agli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria, che esercitano le loro attribuzioni in conformità delle leggi e dei regolamenti vigenti".

Dalla lettura di queste due norme cardine si evincono due principi basilari:

1. Le attività dell'Amministrazione penitenziaria sono riconducibili a: Ordine-sicurezza, Disciplina, Trattamento finalizzato al reinserimento sociale. Le prime due attività sono strumentali alla terza, che ne fissa perciò i limiti.
2. Le attività predette non sono svolte, in linea di principio o salvo apporti circoscritti, da operatori penitenziari unici multifunzione, ma da personale con competenze diverse riconducibili principalmente all'area della sicurezza, all'area pedagogico-educativa, all'area del servizio sociale, e secondariamente alle aree contabili e tecniche in genere. Il servizio di sicurezza e custodia è affidato, specificamente, agli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria.

Va altresì osservato che il citato art.2 del Regolamento penitenziario, contiene un'asserzione non solo contorta, ma anche non esatta, giacché la garanzia della sicurezza solo in minima parte dipende dall'ordine e dalla disciplina, mentre appare fondamentalmente legata ad altre attività di prevenzione e di controllo.

Peculiarità del Corpo di Polizia penitenziaria italiano.

Il Corpo di polizia penitenziaria nasce con la legge 15 dicembre 1990, n.395, che, oltre a disciplinare il nuovo "ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria" introduce diverse innovazioni per l'intera Amministrazione penitenziaria.

Di una profonda riforma del vecchio Corpo degli agenti di custodia si avvertiva un forte bisogno da diverso tempo, ma soprattutto da quando era entrato in vigore il nuovo ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n.354 e D.P.R. 29 aprile 1976, n.431) che modificava radicalmente la prospettiva della politica penitenziaria.

Principalmente di due ordini erano i motivi che inducevano il legislatore a varare una radicale riforma per il personale addetto alla custodia:

- a) La avvertita necessità di dotare il sistema penitenziario di uno strumento operativo più agile, sgravato dai condizionamenti propri della legislazione militare, per rendere maggiormente praticabili le innovazioni apportate dall'Ordinamento penitenziario del 1975;
- b) Le istanze di democratizzazione del Corpo.

La legge ha stabilito che il Corpo di polizia penitenziaria è un corpo "civile" (art.1, comma 2); in tal modo ha inteso svincolare da tutto il complesso normativo vigente per gli organismi militari, tra cui principalmente la sottoposizione al Codice Militare di Pace, collocandolo nell'ambito della giurisdizione ordinaria. Tuttavia il legislatore ha anche immediatamente precisato che il Corpo di polizia penitenziaria ha "ordinamento, organizzazione e disciplina rispondenti ai propri compiti istituzionali", volendo in tal modo precisare la specialità di una disciplina normativa che mentre, per un verso, sottrae il Corpo alla legislazione militare, prevede poi una serie di percorsi normativi (ordinamento, organizzazione e disciplina) specifici per un corpo di polizia.

Tale "specialità" fa ordinariamente classificare il Corpo, con espressione sintetica, come "militarmente organizzato". Espressione questa soprattutto gergale ereditata dal vecchio regolamento (R.D. 30 dicembre 1937, n.2584), dal momento che quello militare è uno status e come tale non può facilmente piegarsi a similitudini o mediazioni.

Probabilmente l'organizzazione ad alta valenza gerarchica, l'uso della diversa uniforme, la disponibilità dell'arma, insieme ad un impianto disciplinare diverso da quello degli altri dipendenti civili dello Stato, così come diverso è lo stesso ordinamento del personale – tutti elementi questi che rendono perseguibili i compiti istituzionali e che nella precedente tradizione erano caratteristici dei corpi militari - determinano ancora, nel linguaggio corrente, una parziale assimilazione all'elemento militare. Assimilazione che va a scomparire via via che si acquisisce la consapevolezza che i compiti di polizia non sono esclusivi di corpi militari, ma che anzi gli ordinamenti moderni, per una esigenza di maggiore democrazia, privilegiano affidare il mantenimento della sicurezza ad organismi ad un più intenso controllo dall'esterno.

Gli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria non possono essere impiegati in compiti che non siano direttamente connessi ai servizi di istituto, fatto salvo l'impiego in mansioni di ordine pubblico su disposizione del Prefetto competente per luogo.

In relazione ai vari ruoli, gli appartenenti al Corpo rivestono la qualità di agenti o ufficiali di polizia giudiziaria.

E' l'art.5 della predetta legge di riforma n.395 del 1990 che stabilisce quali siano i compiti istituzionali del Corpo di polizia penitenziaria; l'innovazione più consistente, rispetto ai consueti temi della esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, del mantenimento dell'ordine all'interno degli Istituti e della tutela della sicurezza, consiste nella partecipazione alle attività di osservazione e trattamento dei detenuti, compito che – almeno sul piano formale – non era riconosciuto agli agenti di custodia. La partecipazione a tali attività si concretizza sia attraverso interventi individuali sia con la presenza ad attività di gruppo.

Il compito in questione conferisce alla attività di polizia penitenziaria un significato del tutto peculiare. Non si riscontra altro ordinamento di Corpo di polizia che contenga un'analogia disposizione: quella cioè di partecipare all'azione di rieducazione dell'individuo che è destinatario anche di interventi di natura coercitiva; il Corpo di Polizia penitenziaria può perciò classificarsi come una "Polizia speciale".

Conseguenti considerazioni

Fin dal varo della riforma del 1990 non sono mancate critiche e perplessità sull'assetto introdotto con la riforma stessa.

1. Alcuni studiosi hanno sottolineato che la riforma ha sottratto la custodia dei detenuti a un corpo militare per affidarla impropriamente ad un corpo di polizia. Si è sostenuto che concettualmente la custodia non è assimilabile ad una funzione di polizia e che non è facile ipotizzare funzioni di polizia nell'ambito dell'esecuzione della pena – che è precipuamente momento di giustizia, tanto è vero che sia l'Amministrazione penitenziaria nel suo complesso, sia il Corpo di polizia penitenziaria dipendono dal Ministero della Giustizia. Tale dipendenza dovrebbe servire a mettere il "custode" in condizione di imparzialità e terzietà rispetto a preoccupazioni di ordine pubblico o di successo investigativo che sono proprie di altre Amministrazioni o dell'Autorità giudiziaria e dovrebbero essere estranee o solo marginali all'esecuzione della pena o della custodia; ma tale posizione di terzietà non risulterebbe totalmente possibile sia per le implicazioni stesse del concetto di polizia condiviso con gli altri Corpi o Forze di polizia, sia per la mancanza di chiari limiti rispetto al ruolo di polizia giudiziaria, che vede sempre meno episodico il sommarsi nelle stesse persone dei ruoli di custode e investigatore, situazioni certamente contraria ai principi sanciti dal codice di procedura penale.
2. Taluno ha ritenuto che la riforma sia stata un'occasione mancata per introdurre una figura prefunzionale e più produttiva di custode/educatore, relegando l'ambito delle Forze di polizia a momenti veramente di polizia (sorveglianza esterna armata, interventi per l'ordine e la sicurezza interna, traduzioni, piantonamenti etc.).
3. Infine, da alcuni è stata ritenuta inconciliabile e comunque non attuabile la partecipazione del Corpo di polizia penitenziaria all'azione di trattamento penitenziario, che presuppone rapporti di "fiducia" tra detenuto e operatore cui sono sicuramente di ostacolo le funzioni di garanzia della sicurezza e soprattutto quelle di polizia giudiziaria.

Relatività dei sistemi

Fatta questa premessa ed entrando nel vivo del tema, chi vi parla ritiene che ogni modello custodiale e di organizzazione penitenziaria in genere debba essere valutato o delineato sì nell'ambito di una visione complessiva culturale-politica della pena e delle sue finalità, ma non in modo assoluto e disgiunto dal ruolo che concretamente, attraverso tutta la legislazione diretta o indiretta, viene assegnato alla pena detentiva in un dato momento storico.

In Italia, per molto tempo e sicuramente fino a buona parte degli anni ottanta ha resistito una solida equazione pena=detenzione in carcere; le pene sostitutive o le misure alternative sono state costruite, come i loro nomi indicano, quali pene da scontare al posto di una determinata pena

detentiva sicchè la loro applicazione è legata ad una previa operazione logica di calcolo della pena detentiva astrattamente irrogabile.

Fino a quanto la pena detentiva ha rappresentato la normale risposta di pena per la quasi totalità dei reati esclusi quelli di scarsissimo conto da punire con pena pecuniaria o con pena detentiva non superiore a due anni accompagnata dalla concessione di libertà condizionale, e fino a quando (prima del dilagare delle tossicodipendenze, dell'immigrazione clandestina, della criminalità organizzata e dell'eversione terroristica) le condizioni di ordine e sicurezza pubblica sono state non allarmanti, il carcere è stato caratterizzato da una larghissima presenza di criminali, occasionali e non, per reati gravi e meno gravi, per i quali il momento fondamentale della detenzione poteva individuarsi nel trattamento penitenziario finalizzato al reinserimento sociale mediante l'eliminazione delle carenze fisio-psichiche che avevano probabilmente contribuito in modo determinante alla commissione del reato.

(Il sistema della custodia cautelare d'altra parte è stato, fino all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale (1989) improntato alla stessa equazione: pena per reati non lievi=carcere e pertanto: misura cautelare per reati non lievi=carcere).

Dalla fine degli anni '80 in poi il quadro penitenziario si è rapidamente e radicalmente trasformato.

Tra i principali fattori del fenomeno possiamo sicuramente comprendere i seguenti:

1. Varie cause, alcune di natura socio-culturale, altre di natura legislativa hanno contribuito a far refluire in ambito penitenziario vasti ambiti del disagio sociale (tossicodipendenti, persone con problemi di salute mentale, soggetti affetti da HIV, immigrati clandestini) non legati a devianza criminale in senso stretto, e per i quali opportune risposte sociali avrebbero di per se potuto evitare la commissione dei reati; per tali soggetti il trattamento rieducativo tradizionale è risultato problematico (basti pensare agli immigrati destinati al rimpatrio alla fine della pena).
2. Di converso, la dichiarata possibilità di fruire delle misure alternative al carcere direttamente dalla libertà l'allargamento delle quantità di pena "convertibile", e l'introduzione nel processo di riti speciali (patteggiamento e rito abbreviato) comportanti l'abbattimento di parte della pena da irrogare fino a un terzo, hanno escluso dal circuito penitenziario un notevolissimo numero di criminali "medi", condannati anche per reati non lievi (anche rapina, estorsione, bancarotta fraudolenta, lesioni gravi etc.), che, nel precedente sistema – in virtù dell'entità della pena o della mancanza di un preliminare periodo di detenzione – non avrebbero potuto godere di liberazione condizionale o misure alternative e sarebbero stati colpiti da pena detentiva.
3. L'aumento enorme di detenuti per gravissimi reati di criminalità organizzata (mafia etc.) e di terrorismo nazionale e internazionale, (ostativi peraltro alla concessione di misure alternative) per moltissimi dei quali è stato altresì accertato che, pur nello stato detentivo, continuavano a mantenere rapporti con la criminalità organizzata interagendo efficacemente con essa e continuando così a nuocere alla sicurezza pubblica.

I fattori prima descritti portano a ritenere che il carcere non sia più la preponderante risposta, in termini di pena, alla commissione del reato. Nell'ambito della pena, il carcere ha assunto progressivamente, e continua ad assumere, una pregnante funzione di pena per le situazioni con prevalente necessità di contenimento per motivi di ordine pubblico e nell'assenza di altra risposta pre-penale da parte della collettività (categorie indicate in via di esemplificazione al descritto fattore 1) o con necessità assoluta di assumere il contenimento – nonchè determinate modalità di

contenimento: vedi, ad esempio, art.41 bis, co 2 e sgg. dell'Ordinamento penitenziario – per motivi di sicurezza penitenziaria e/o pubblica.

Per tutte le altre situazioni, in cui le descritte necessità sono secondarie e si profila di poter percorrere in modo pieno e con sfida accettabile la strada del trattamento rieducativo e del reinserimento sociale, la risposta penale è costituita in ampia misura dalla libertà condizionale, dalle misure alternative, dalle pene sostitutive e dalle pene non detentive in genere, e solo parzialmente dal carcere.

Sintetizzando in modo semplicistico, potremmo dire che allo stato, nel sistema italiano, così come la custodia cautelare in carcere è l'extrema ratio delle misure cautelari, la pena detentiva è l'extrema ratio della pena laddove non può eseguirsi trattamento in sicurezza o – diciamo pure – il trattamento risulta necessità soverchiata da altre, quando non addirittura di difficilissima percorribilità. (Quale trattamento è ipotizzabile per immigrati condannati a brevissima pena per ingresso clandestino, destinati al rimpatrio, e per i quali la pena detentiva è prevista e inflitta principalmente per ragioni di ordine pubblico?).

La tavola 1, allegata, dimostra come il numero delle persone in misura alternativa sia in costante crescita dal 2001 al 2005 e come attualmente il numero delle stesse persone sia vicino a quello della popolazione detenuta che si va stabilizzando sulle 55/60.000 unità.

Significativo è l'andamento e l'entità attuale dei detenuti per reati gravi di criminalità organizzata, come può evincersi dalla tavola 2.

La tavola 3 relativa all'andamento degli scaglioni di pena residui conferma la descritta tendenza del carcere a recepire le due estreme contrapposte necessità di contenimento per ordine e sicurezza pubblica.

Fatta questa disamina non può però escludersi che la recente introduzione di norme che inaspriscono le pene per i recidivi e impediscono per gli stessi l'applicazione di misure alternative e di altre norme più repressive in materia di stupefacenti, modificherà nuovamente e significativamente le caratteristiche del quadro della popolazione detenuta e imporrà nuove valutazioni sull'appropriatezza dell'organizzazione penitenziaria.

L'attuale adeguatezza dell'assetto organizzativo custodiale rispetto al quadro della popolazione detenuta.

Ribadita la mutevolezza del quadro della popolazione detentiva e del ruolo che il sistema penale assegna di fatto alla pena detentiva, può ragionevolmente sostenersi che nella attuale situazione italiana e forse più che nel 1975 (anno di entrata in vigore dell'Ordinamento penitenziario) o nel 1990 (anno della legge di riforma dell'Amministrazione penitenziaria), il non relegare le funzioni di polizia a quelle di sorveglianza esterna e/o armata, traduzioni e piantonamenti, interventi all'interno per il ripristino dell'ordine e della sicurezza e simili, ma estenderle concettualmente a quelle di custodia e consentirle quindi, ad un corpo di polizia (pur "speciale" perchè non escluso dall'attività di rieducazione) sicuramente più idoneo di un custode "civile" a cogliere le esigenze di sicurezza e di ordine pubblico che più di ieri esprime il ricorso alla pena detentiva, costituisce un impianto adeguato ed opportuno il cui equilibrio nel contesto dell'esecuzione delle pena resta comunque arduo e va sempre monitorato.

E' indubbio che l'organizzazione di tipo militare, le funzioni di polizia giudiziaria, la possibilità di sviluppare adeguatamente specifiche funzioni di controllo tipicamente di polizia (prelievo impronte, uso di cani o rilevatori di sostanze, utilizzazione banche dati delle varie polizie, rapporti con altri organi di polizia giudiziaria etc.) sono aspetti fondamentali nella custodia e nella traduzione degli appartenenti alla criminalità organizzata e per evitare pericoli alla sicurezza interna e pubblica; e se altri Stati Europei presentano una diversa organizzazione custodiale verosimilmente ciò dipende dal fatto che essi hanno una diversa composizione della popolazione detenuta. Non per niente, laddove si è presentata la necessità di ricostruire una gestione penitenziaria in contesto dominato dalle esigenze di sicurezza (vedi Kosovo, Afganistan etc.) il modello italiano ha dato ottimi risultati.

Resta tuttavia insuperabile l'obbligo per la Polizia penitenziaria di mantenere la "specialità" rispetto alle altre Forze di polizia, specialità consistente nell'essere sempre e comunque una Polizia la cui finalità – insita nell'incardinamento dell'intera Amministrazione penitenziaria nel Ministero della Giustizia – resta quella di far eseguire la detenzione nel suo prevalente momento di giustizia, accordando alle esigenze di sicurezza e processuali il solo spazio che il ruolo di custode-terzo consente.

Nella non ancora realizzata omologazione dei sistemi penali e penitenziari europei, la regola di civiltà (che i popoli, al cadere di ogni regime dittatoriale o autoritario hanno invocato) per la quale la pena si appartiene alla Giustizia e chi custodisce non può coincidere tout count con chi investiga o con l'Autorità di pubblica sicurezza, è già patrimonio comune e resta perciò momento irrinunciabile di ogni ipotizzabile sistema.

Posso affermare ragionevolmente che le forze sindacali che hanno coscienza dei valori di civiltà in gioco, accettano di intraprendere, tra le varie strade percorribili, quella difficoltosa ma gratificante dell'equilibrio e del connubio tra Giustizia e Sicurezza.

Dr.Salvatore Cirignotta
Già magistrato di corte d'appello e
Direttore generale per i detenuti e il
Trattamento del Ministero della
Giustizia Italiano

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna
Ufficio Primo - Sezione Terza "Osservatorio Misure Alternative"
Misure Alternative alla detenzione - anni 2001-2005

ANNO	AFFIDAMENTO IN PROVA		Semilibertà	DETTENZIONE DOMICILIARE	
	Ordinario	Tossicodipendenti		Ordinaria	Provvisoria
2001	19.520	6.863	3.602	9.876	1.635
2002	21.355	6.958	3.972	10.954	1.985
2003	23.584	6.883	3.814	11.322	2.592
2004	25.264	6.821	3.489	11.589	3.056
2005	24.897	7.061	3.458	11.544	2.983