



CARCERE: IDEE CONTRO IL DISASTRO

Roma, 7 luglio 2010

PENA E CARCERE: UN BINOMIO ESCLUSIVO?

*Relazione al Convegno del Dott. Eustachio Vincenzo Petralla
Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna D.A.P.*

Pena e carcere: un binomio esclusivo?

Voglio, in apertura del mio intervento, ringraziare la Camera Penale di Roma ed esprimere il mio apprezzamento per l'iniziativa di proporre una riflessione sul sistema dell'esecuzione della pena in Italia, di interrogarsi sulla possibilità di definire un percorso per rendere più efficiente il sistema delle misure alternative alla detenzione e, nello stesso tempo, cercare di ragionare se e cosa potrebbe essere utile cambiare nell'approccio finora utilizzato al tema.

Noi che operiamo nell'esecuzione penale per adulti, da anni ci interroghiamo sull'utilità, per molti sulla necessità, di sperimentare forme nuove e diversificate di sanzioni penali, e le proponiamo a coloro che decidono le politiche penali, quali strade da percorrere per completare, in particolare per le sanzioni non detentive o di comunità, il processo di ancoraggio del sistema sanzionatorio italiano al sistema europeo.

Ma in questo sforzo di analisi e proposta spesso dobbiamo confrontarci con la freddezza, quando non con l'aperta ostilità, dell'opinione pubblica: quello di cui parliamo, infatti, è certamente uno tra i temi più presenti all'attenzione dei cittadini, uno dei più sentiti e delicati in quanto tocca corde molto sensibili, direttamente legate alle condizioni concrete in cui si svolge la vita quotidiana.

Del resto l'esperienza dell'indulto del 2006, ancora non abbastanza analizzata, può essere portata come esempio di scuola per i risvolti prodotti sul piano della "percezione di insicurezza" nell'opinione pubblica e le conseguenze determinate sul versante delle politiche della pena; paradossalmente, pur in presenza di tassi di reingresso in carcere non rilevanti, non solo tali politiche sono divenute molto più restrittive, ma i problemi del "carcerario" si sono accentuati a tal punto da richiedere un intervento, pur temporaneo, di deflazione.

E d'altronde il quadro del sistema penitenziario con cui dobbiamo confrontarci oggi si caratterizza per una situazione ormai prossima ai limiti del collasso: da un lato il sistema della detenzione è sull'orlo dell'esplosione a causa del sovraffollamento degli istituti di pena, dall'altro quello dell'esecuzione penale esterna è privo di una chiara missione istituzionale ed in condizioni di tale povertà di risorse da spingerlo, nelle situazioni migliori, ad un ruolo prevalente di testimonianza, nelle peggiori, alla paralisi operativa.

Ciò nonostante è ancora molto diffusa la sensazione che le sanzioni inflitte siano variamente e tanto sensibilmente modificate da renderne non effettiva l'espiazione e, di conseguenza, è forte la richiesta di sanzioni sempre più severe, come pure del ricorso/ritorno alla sola pena detentiva, quasi che questa sia l'unica vera via per garantire la sicurezza delle comunità.

Non voglio certo collocarmi tra i catastrofisti che vedono solo negatività, tra chi pensa negativo e non vede il buono che comunque viene fatto; al contrario! Occorre affermare con forza quanto impegno profondano tutte le componenti professionali operanti nell'universo penitenziario, interno ed esterno, per rendere un servizio all'altezza delle necessità e delle attese della società.

Ma, con altrettanta chiarezza, è necessario segnalare l'esistenza della effettiva necessità di **rendere più efficiente ed efficace il sistema penitenziario** e di investire con urgenza anche nell'**esecuzione penale esterna** che, pur essendo da oltre trenta anni parte integrante di tale sistema, vede rivolgere

sanzioni alternative come la messa alla prova: l'accademia, le professioni presenti nel penale (avvocati, magistrati, operatori penitenziari), le associazioni del volontariato e del privato sociale. Tale nuovo approccio "culturale" al tema della pena dovrà fornire la cornice culturale di riferimento per una lettura aggiornata dello sviluppo reale del fenomeno relativo dell'area delle sanzioni penali, detentive e non detentive, per svolgere un ragionamento scientifico su quanto siano reciprocamente interdipendenti e quanto, viceversa, ciascuna autonoma dall'altra; in definitiva per spiegare le ragioni che attribuiscono urgenza non rinviabile al tema della necessità di una profonda ricostruzione del sistema delle pene da eseguire nella comunità di residenza del reo.

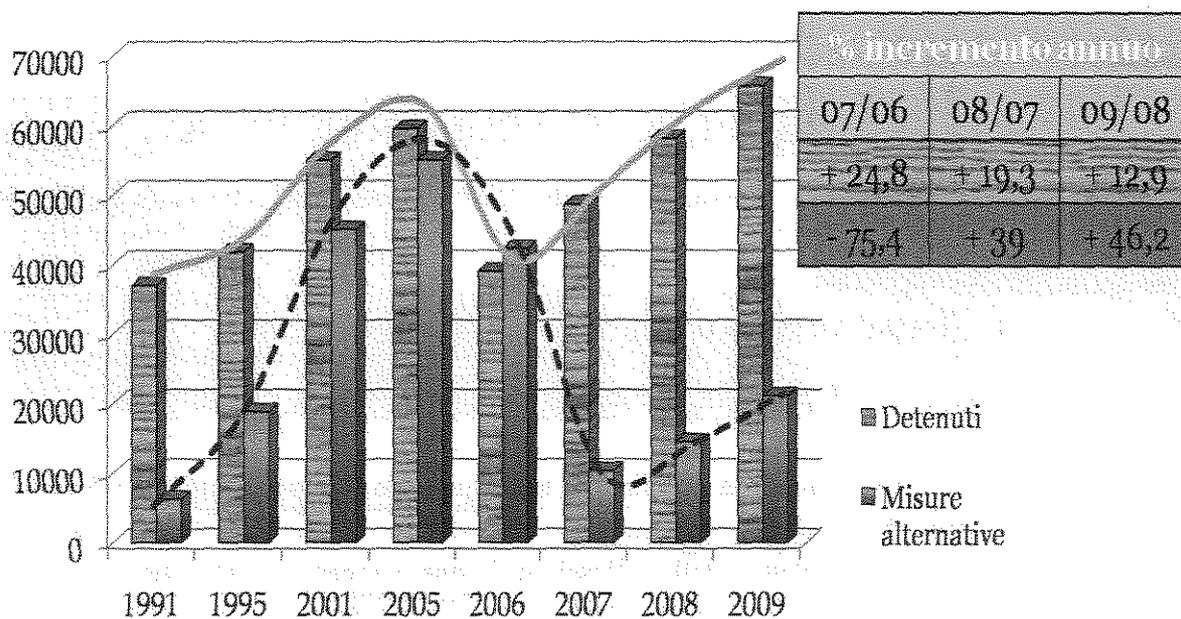
Possiamo così brevemente riassumerle:

1. L'incremento notevolissimo delle pene non detentive a partire dagli anni '90 (vedi grafico 1) non ha comportato una riduzione delle presenze negli istituti di pena che, al contrario, si sono ugualmente incrementate.

Le presenze negli istituti di pena alla data del 31 dicembre sono, infatti, 37000 nel '91, 47759 nel '95, 55000 nel 2001, oltre 60000 nel 2005, 65.500 al dicembre 2009 (dopo la breve parentesi di decremento conseguente all'indulto).

Parallelamente nello stesso periodo le pene non detentive eseguite crescono da 6229 nel '91, a 18820 nel '95, a 41500 nel 2001, ad oltre 55000 nel 2005; 21122 misure eseguite nel 2009, 10302 in corso al 31.12.2009 (su questi ultimi dati agiscono ancora gli effetti dell'indulto ed arrivano a regime gli effetti di alcune leggi – come la ex Cirielli – a valenza "restrittiva" sui criteri di concessione delle misure alternative).

Grafico 1



2. Nel complesso, quindi, dalle progressioni statistiche dell'ultimo ventennio possiamo osservare che l'area dei soggetti entrati nel circuito "della sanzione penale" è sensibilmente cresciuta senza soluzione di continuità (salvo la breve parentesi dell'indulto del 2006) e che si può prevedere una prosecuzione della tendenza all'incremento del flusso dei condannati che tuttavia, nella fase attuale, viene indirizzato quasi esclusivamente verso il sistema carcerario, appesantendolo al punto da metterne in crisi la capacità di gestione dei flussi in entrata: il sistema, pertanto, rischia il collasso con conseguenze non prevedibili, ma certamente negative, anche sui livelli di sicurezza.

l'attenzione, e le limitate risorse disponibili, in forma pressoché esclusiva al mondo "carcerario", quasi che **le pene non detentive siano figlie illegittime** del sistema sanzionatorio.

Occorre, cioè, trovare risposte risolutive al problema del gravissimo sovraffollamento degli istituti di pena, non solo con l'approntamento di adeguate condizioni di "ospitalità carceraria", ma anche con la riapertura dei percorsi alternativi alla detenzione senza, tuttavia, che la soluzione adottata diventi, o sia percepita dall'opinione pubblica, come un aumento del livello di insicurezza delle comunità, un prezzo inevitabile da pagare per ridurre il sovraffollamento.

Per tale ragione bisogna richiamare l'attenzione di tutti coloro che vogliono impegnarsi in moderne politiche penali, sull'importanza di **evitare di cadere nella trappola "meno carcere uguale meno sicurezza per i cittadini"**: se nell'immaginario collettivo passa un'equivalenza di tale tipo, è indubbio che le comunità locali chiederanno sempre più carcere, unico messaggero di sicurezza, condannando al fallimento certo qualsiasi politica di ricorso "non esclusivo" alla pena detentiva.

E' assolutamente necessario, pertanto, che qualsiasi azione voglia **deflazionare il ricorso al carcere** elabori preliminarmente una strategia per realizzare questo obiettivo **senza dare l'impressione di spostare i condannati non detenuti nell'area dell'impunità**, a tutto danno della sicurezza dei cittadini.

E' vero, infatti, che le conseguenze negative sulla sicurezza sono più apparenti che reali ma, come ci ricorda il "teorema di Thomas", se le persone considerano un fenomeno come reale, anche se non lo è, esso diventa reale nelle conseguenze; i cittadini, quindi, si comporteranno e percepiranno la realtà "come se" si fosse abbassato il livello di sicurezza.

E tale percezione, a dispetto di tutte le analisi scientifiche sul reale andamento del fenomeno, rimane imm modificata: infatti, l'apprezzamento per le pene non detentive è tuttora basso, benché gli studi sulla recidiva, certo non ancora numerosi ma comunque significativi, concordino nel segnalare per esse un tasso di recidiva fortemente più basso di quello delle pene detentive (vedi tabella 1).

Tabella 1

RECENTI RICERCHE SULLA RECIDIVA		
Santoro – Firenze 2006	Leonardi - Italia 2007	Sarzotti – Petrella Bari 2009
22.3%	19%	13.95%
Tasso recidiva misure alternative		20%
Tasso recidiva detenuti		68%

Per queste ragioni, da tempo segnalo la necessità di **un approccio che proponga un ribaltamento completo del quadro culturale di riferimento**: per ridurre la pervasività del ricorso alla carcerazione, occorre porre al centro della riflessione il **non carcere**; in altri termini, prima di interrogarci sul perché il carcere, e la pena detentiva, siano ancora tanto "richiesti e utilizzati", proviamo a riflettere su cosa ha funzionato tanto poco nel sistema delle pene "altre dal carcere", da farle apparire, agli occhi dell'opinione pubblica, sicuramente meno efficaci della prima.

Allora, se davvero si vuole che il carcere non sia il luogo unico della pena, bisogna impegnarsi a costruire concretamente il sistema delle pene alternative attribuendo a tale sistema, sia sul piano della dottrina giuridica che su quello della dimensione organizzativa, quella dignità che finora non ha ricevuto.

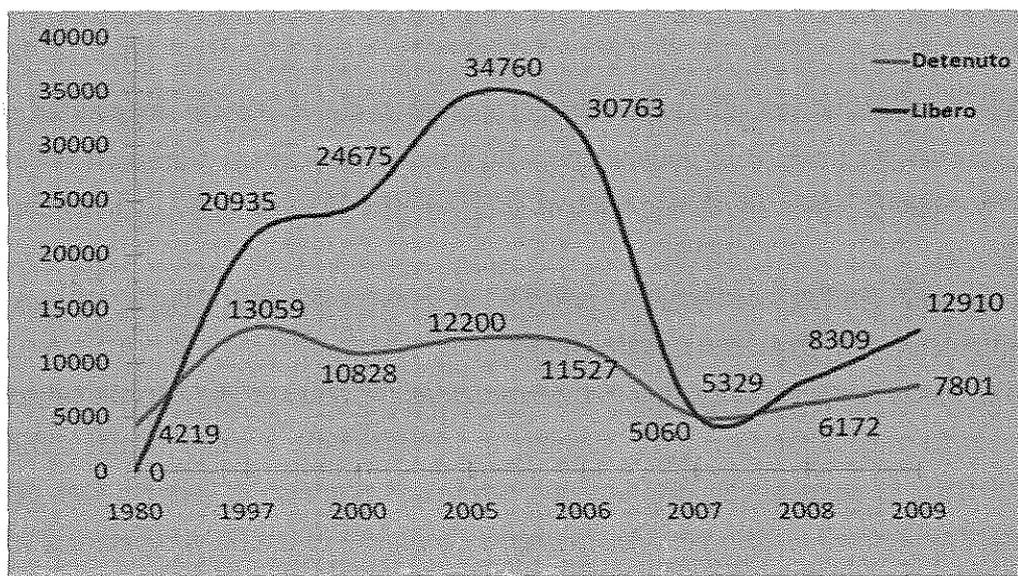
E tale rovesciamento dell'approccio deve essere avviato proprio da coloro che sono consapevoli della necessità di scardinare la cultura della esclusività della pena detentiva e della utilità delle

3. Una seconda osservazione significativa cui rivolgere l'attenzione concerne la condizione in cui si trovano i condannati nel momento in cui accedono alla misura alternativa: la maggior parte è ammessa dallo stato di libertà, non dal carcere, come può vedersi dal grafico 2.

Il dato del grafico 2 conferma la tesi secondo la quale, nonostante manchi ancora nel nostro codice penale un sistema articolato di pene alternative, si è formata ed ha assunto caratteristiche originali *un'area delle pene non detentive*, con confini ben definiti, per la gran parte *autonoma* rispetto al territorio della detenzione.

Grafico 2

Condizione del reo all'inizio della misura alternativa

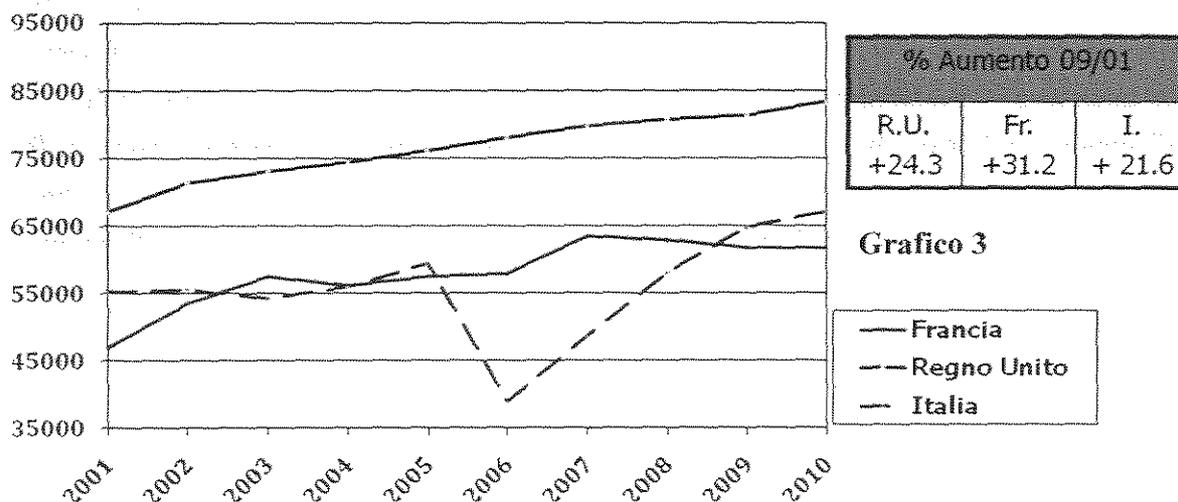


4. A livello europeo, la progressione statistica del dato relativo ai soggetti sottoposti a controllo penale presenta un andamento analogo a quello descritto al punto 1 per l'Italia.

I due grafici seguenti propongono un'analisi comparata con la situazione di Francia e Inghilterra.

Dal grafico 3, relativo al numero dei detenuti presenti ad inizio anno nel periodo 2001 – 2010, si può osservare che, a fronte di una comune tendenza all'incremento, in Italia il tasso di crescita nel decennio è ancora inferiore a quello degli altri due paesi (21.6 % rispetto al 24.3 di Inghilterra e al 31.2 della Francia).

Detenuti presenti: andamento 2001 – 2010



Il grafico 4 raffronta, per gli stessi paesi, il quadro complessivo dei soggetti in esecuzione penale, distinti tra numero di detenuti presenti (dato marzo 2010) e numero delle pene non detentive eseguite (dato di flusso relativo al 2008 per Francia e R.U. dicembre 2009 per l'Italia).

La lettura del grafico conferma e rafforza la previsione, per l'Italia, di una tendenza all'ampliamento dell'area del controllo penale.

Ed infatti, da un lato il tasso italiano di incarcerazione (N. detenuti per 100000 abitanti), ancora lontano dalla media europea (111 rispetto a 139/100.000) e dalla media dell'Inghilterra (152/100.000), ci segnala che, con ogni probabilità, il processo di crescita sarà difficilmente arrestabile nel breve – medio periodo, in quanto fenomeno di livello europeo; dall'altro lato, il tasso complessivo di tutti i soggetti sottoposti a sanzione penale, 147 per 100.000 in Italia, 357 in Francia e 526 in Inghilterra, (dato ancora più significativo sul piano predittivo per il nostro paese), evidenzia ancora di più le differenze tra la situazione italiana e quella degli altri due paesi.

Tradotto in numeri assoluti, vuol dire che mentre in Italia entrano nel circuito della pena circa 115.000 soggetti in un anno, nello stesso periodo sono 250.000 in Francia, oltre 300.000 in Inghilterra.

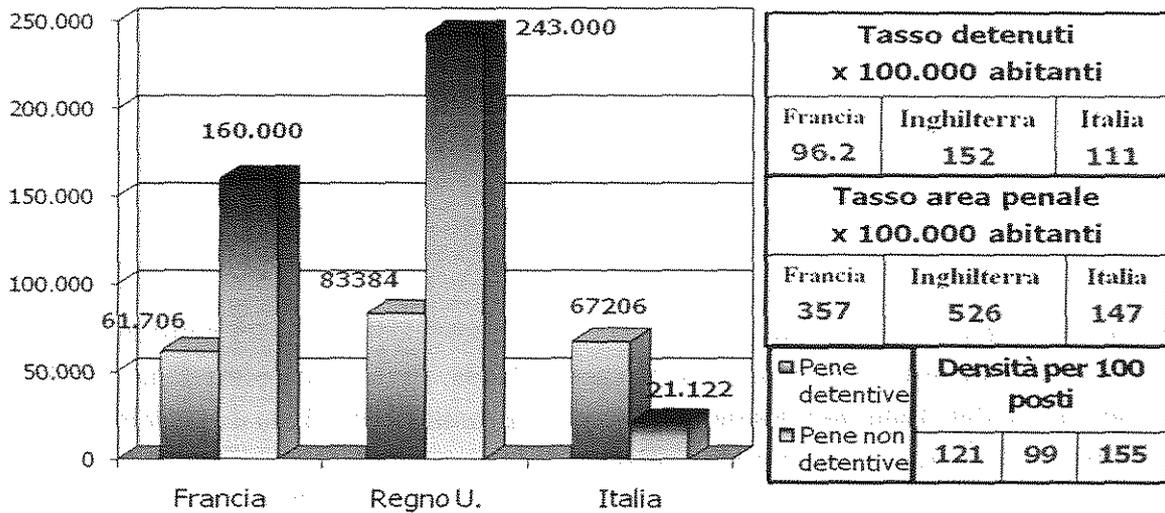
Per dirla in altro modo, o con altri numeri, questo significa che ogni anno in Italia sono sottoposte a sanzione penale oltre 130.000 persone in meno che in Francia e oltre 180.000 in meno che in Inghilterra.

E' evidente, allora, che la richiesta di attenuare la preoccupante situazione di sovraffollamento degli istituti e conseguentemente riportare il sistema carcerario in una condizione che riaffermi la vocazione rieducativa della pena, va declinata su un terreno diverso da quello seguito finora.

La semplice proposta di ricorso alle misure alternative come strumento di deflazione carceraria, in mancanza di sanzioni diverse ed efficaci da utilizzare per punire le condotte antiggiuridiche, diventa un palliativo che si trasforma ben presto in un boomerang: non solo risulta inefficace, ma scarica sul sistema delle misure alternative inefficienze che non sono sue, confinandole ancora di più, agli occhi dell'opinione pubblica, nel ruolo di strumenti di vanificazione della "giusta punizione" detentiva.

Grafico 4

Scenario globale ↔ Prospettiva locale



5. Da quanto detto finora, seppure con la sintesi richiesta nell'occasione del convegno, si possono trarre le seguenti considerazioni:

a. L'andamento statistico non sembra confermare la tesi secondo la quale l'incremento delle pene alternative comporta la riduzione di quelle detentive e, di conseguenza, lascia in libertà più "soggetti che delinquono": anche il grafico 5, sulle presenze a fine mese da giugno 2008 a dicembre 2009, conferma che sui due sistemi incidono variabili in gran parte indipendenti. Tra l'area penale esterna e l'area detentiva c'è un interscambio di soggetti – i detenuti scarcerati perchè ammessi ad una misura alternativa e i soggetti incarcerati perchè incorsi in una revoca – ma si tratta di un segmento minoritario, seppur significativo, di circa 7000 persone.

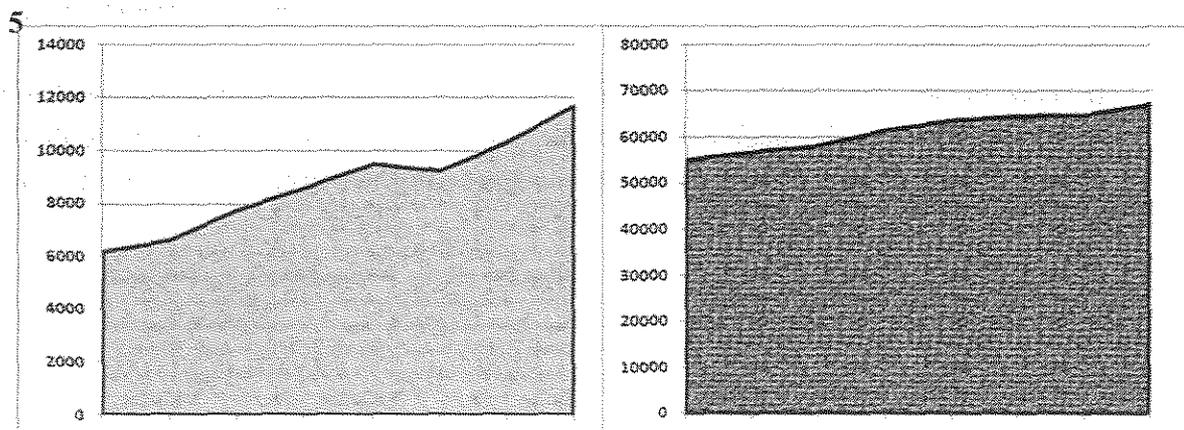
L'area del controllo penale "carcerario" si sviluppa, anche in Italia, "indipendentemente" da quella delle pene alternative, ma non può espandersi oltre un determinato limite, a meno che non si vogliano cambiare le caratteristiche di fondo della nostra società e del nostro sistema penale.

Ne consegue che l'incremento del numero di soggetti sottoposti a sanzione penale non può realizzarsi esclusivamente in ambito carcerario, ma deve necessariamente allargarsi all'area delle pene alternative al carcere.

Tendenza statistica: presenti a fine mese

Misure alternative +89%

Detenuti +22% Grafico



b. Se valutiamo la nostra situazione carceraria rapportandola a quella europea, (non solo a Francia e Inghilterra, ma anche a Spagna, Olanda, Portogallo) osserviamo che **il tratto distintivo dell'Italia non è solo quello di avere molti detenuti** ma di differenziarsi per due altre caratteristiche, non proprio positive:

- una quota troppo elevata di detenuti in attesa di giudizio (43%);
- la più alta densità di detenuti per 100 posti disponibili (156/100) tra i paesi dell'Europa dei 15.

La tabella seguente propone il raffronto tra il dato relativo alla percentuale di detenuti non definitivi presenti negli istituti ed al tasso di occupazione degli istituti di pena.

	Italia	Francia	Inghilterra
Detenuti non definitivi presenti negli istituti di pena	29235 43%	16678 25%	14975 18%
Densità di detenuti per 100 posti	156	121	99

c. Se il confronto con gli altri paesi europei abbraccia, invece, tutti i soggetti sottoposti a sanzione penale, l'Italia si caratterizza per le seguenti specificità:

- un tasso complessivo sensibilmente inferiore alla media europea (147 rispetto a 384 X 100.000);
- un tasso relativo ai soggetti in misura o sanzione non detentiva ancora più basso (36 rispetto a 245 per 100.000); il confronto con Francia e Inghilterra è ancora più illuminante 36 x 100000 per l'Italia, 258 per la Francia, 374 per l'Inghilterra.

d. Il quadro fornito dall'analisi dei dati sviluppata finora, ci avverte che è destinata al fallimento qualsiasi azione che pensi di ridurre l'attuale sovraffollamento ripercorrendo solo la strada delle azioni deflattive (riduzioni di pena, ricorso più o meno massiccio a misure alternative per i detenuti, etc.); è fin troppo facile, infatti, prevedere che si otterrà qualche risultato a breve termine, ma a lungo termine l'azione risulterà inefficace o controproducente (vale la pena ricordare ancora gli effetti devastanti dell'ultimo indulto sulle politiche penali alternative), poiché automaticamente, e quasi naturalmente, le carceri si riempiono di nuovo dopo breve tempo.

In Italia, quindi, considerato che il numero di soggetti sottoposti a controllo penale è ancora molto inferiore a quello degli altri paesi europei, si può prevedere un fenomeno di sensibile crescita che, tuttavia, dovrà riversarsi per la gran parte nell'area delle misure e sanzioni di comunità.

Ma, perché tale processo possa realizzarsi, è necessario abbandonare l'orientamento che tende a presentare le misure e le pene non detentive come delle NON PENE, una specie di uscita di sicurezza secondaria dall'afflizione della pena detentiva, e declinarle come pene a tutti gli effetti, dotate di un loro proprio, seppur minore, gradiente di afflizione. Occorre, quindi, che il sistema penitenziario si attrezzi, da un lato, a gestire "normalmente" più di 60.000 detenuti, assicurando tutte le attività di trattamento previste dalla legge e condizioni di "ospitalità" coerenti con gli standard europei e, dall'altro, ad avere un sistema di pene alternative "di livello europeo" e servizi penitenziari esterni attrezzati per eseguire una pena.

LA VERA PARTITA, QUINDI, SI GIOCA SULLO SVILUPPO DEL NON CARCERE COME PENA: FINO A QUANDO CIO' NON ACCADRA' LE CARCERI CONTINUERANNO A RIEMPIRSI POICHE' SARANNO LE UNICHE STRUTTURE A PROPORSI COME IN GRADO DI ESEGUIRE UNA PENA.

6. Attualmente l'Amministrazione Penitenziaria non è assolutamente attrezzata per gestire le pene non detentive come se fossero, appunto, "delle pene"; gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna possono contare su poco più di un migliaio di assistenti sociali, sui circa 45000 dipendenti presenti nell'amministrazione, e su nessuna altra figura professionale.

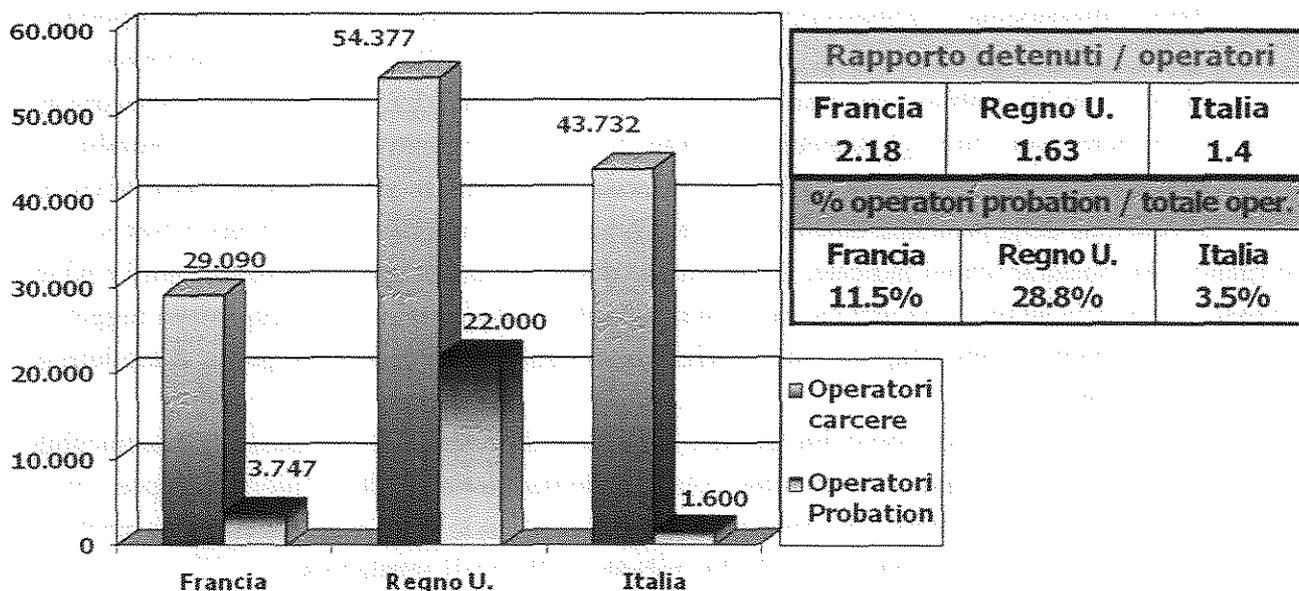
A tali strutture operative, che prima dell'indulto gestivano circa il 30% del "fatturato annuo dell'azienda penitenziaria", l'Amministrazione destina appena il 2% delle risorse di cui dispone.

Ancora una volta il raffronto con la Francia e il Regno Unito (grafico 6) è illuminante al riguardo.

Di tutto il personale di cui dispongono le rispettive amministrazioni penitenziarie, ai servizi di probation è assegnata nel Regno Unito una quota del 28.8%, in Francia dell'11.5%, in Italia solo del 3,5%.

Grafico 6

Personale 2009



LEGGENDO QUESTA TABELLA SI COMPRENDE PERCHE' IL SISTEMA PENITENZIARIO ITALIANO NON PUO' CHE ESSERE DEFINITO CARCERARIO.

7. Le attuali capacità operative degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna possono, al massimo, consentire di provvedere, peraltro con grandi difficoltà, ad interventi a prevalente valenza socio – riabilitativa.

Scarsa, o nessuna, possibilità sussiste di garantire effettiva operatività su ambiti di intervento connessi alle altre funzioni della pena, altrettanto importanti della prima, quali il controllo della condotta e la riparazione del danno, che concorrono a riempire di effettività tali sanzioni.

Pertanto, affinché tale sistema possa contribuire a costruire la sicurezza delle realtà territoriali, occorre da un lato *un'assunzione forte di responsabilità* da parte delle comunità locali ove il condannato trascorre tutta o parte della sua giornata; dall'altro lato che gli Uffici incaricati di gestire tale pena possano dispiegare azioni che ne assicurino l'esecuzione sotto tutti gli aspetti:

- Il controllo della condotta – per rendere effettiva la funzione retributiva.
- L'aiuto al reinserimento ed il sostegno al recupero – per assicurare la funzione rieducativa.
- La restituzione e riparazione del danno – per agire la funzione riparativa.

In conclusione, è necessario avviare un processo di profonda riorganizzazione che porti ad una “ricostruzione” ed al potenziamento di tali uffici in modo tale che costituiscano un sistema organizzato in grado di gestire le pene non detentive.

L'impegno per costruire realmente il sistema delle pene “altre dal carcere”, attribuendo ad esso quella dignità che non ha ancora ricevuto, dovrà orientarsi sui seguenti aspetti:

- o **della dottrina giuridica** (riforma dell'ordinamento penitenziario che completi il processo di attuazione dell'art. 27 della Costituzione, attraverso la previsione e la regolamentazione di un corpus autonomo di norme per l'esecuzione penale esterna; riforma del codice penale, con l'individuazione di una graduazione di pene diverse dalla detenzione, da irrogare già in sentenza);
- o **dello sviluppo metodologico e della ricerca scientifica** (ricerca sulle trasformazioni dei gruppi – bersaglio; aggiornamento del teorema terapeutico – rieducativo e sviluppo di un approccio più attento alla riduzione della recidiva ed alla riparazione del danno sociale; misurazione e valutazione dei risultati conseguiti dai Servizi penitenziari; studio e sperimentazione di nuove metodologie; definizione di una formazione universitaria più specifica per gli operatori del settore);
- o **della dimensione organizzativa** (collocazione adeguata alle strutture operative dell'esecuzione penale esterna che devono avere, anche nella dimensione funzionale, pari dignità con le strutture carcerarie ed essere poste in condizioni di assicurare l'esecuzione della pena sotto tutti gli aspetti; adozione di modelli operativi agiti da una pluralità di professioni, che gestiscano funzioni diverse nell'ambito del processo operativo di esecuzione della pena non detentiva; potenziamento delle risorse umane ed economiche).

Io ritengo che, senza le azioni indicate, il sistema sanzionatorio del nostro paese resterà simile ad un colosso che poggia su una sola gamba: per quanto si possa rinforzarla, non riuscirà mai a reggere il peso di tutto il corpo e sarà sempre in una condizione di equilibrio precario, sul punto di crollare ad ogni sollecitazione critica.

Lo sviluppo delle sanzioni di comunità, quindi, non solo è da considerare un passaggio auspicabile per mantenere il sistema italiano ancorato alla modernità giuridica dell'Unione europea, ma è necessario per l'equilibrio stesso del sistema penale che, per non continuare a tenere un'andatura claudicante, ha bisogno di due gambe, ambedue robuste, sulle quali sorreggersi.

Da diversi anni, infatti, in tutti i documenti di programmazione delle politiche di settore, dal livello comunitario a quello regionale, sicurezza sociale e inclusione sociale sono presentati come i termini di un'endiadi interdipendente.

La nostra esperienza di questi anni, la riflessione che abbiamo condotto ci consente di affermare che le politiche della sicurezza producono risultati durevoli solo se, nel territorio, alle azioni di contrasto della criminalità si affianca la collaborazione tra amministrazione della giustizia, regioni, enti locali e terzo settore per rendere effettivo il **momento di incontro tra re-clusione ed in-clusione**.

Senza Servizi penitenziari in grado di assicurare la gestione piena delle sanzioni e misure alternative nessun passo avanti potrà essere compiuto.

E' tempo che anche per il sistema penitenziario il nostro paese entri in Europa.

Eustachio Vincenzo Petralla – dirigente penitenziario
direttore Ufficio II Direzione Generale Esecuzione Penale Esterna