

197° Anniversario di Fondazione
del Corpo di Polizia Penitenziaria
ROMA, 15 maggio 2014

Intervento

Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Pres. Giovanni Tamburino

Signor Ministro

Signor Sottosegretario

Dirigenti dell'Amministrazione e Ufficiali del Corpo degli Agenti di Custodia

Funzionari, Ispettori, Sovrintendenti e Agenti di Polizia Penitenziaria

Collegli Magistrati

Autorità e illustri ospiti

Saluto il Gonfalone dell'Associazione Nazionale Polizia Penitenziaria e rivolgo un reverente pensiero ed omaggio a tutti i Caduti del Corpo.

Questa è la terza Festa del Corpo che celebriamo insieme a Voi dal 2012. In questo periodo si sono succeduti tre Governi e altrettanti Ministri della Giustizia. Mi sembra doveroso ricordare che nel corso della prima Festa non potei fare altro che delineare un programma, mentre lo scorso anno il discorso incluse un rendiconto.

Anche oggi tratterò alcune linee di bilancio senza trascurare uno sguardo al futuro.

Ogni bilancio va fatto confrontando i risultati con gli obiettivi che ci si è dati. Se torno al 2012, vedo che avevo indicato il termine di 3/4 anni per il superamento di quella che già allora – prima della sentenza Torreggiani – era stata identificata come “la madre di tutte le emergenze”: la “sovrappopolazione” o “inflazione” carceraria.

Tale previsione non si è rivelata esatta: peccava di eccesso di prudenza, ma di ciò non mi rammarico.

Vi è stata una accelerazione nella inversione di tendenza segnalata nel 2012. Dal 2010 la popolazione carceraria va diminuendo, dopo un periodo di 4 anni (dal 2006) di paurosa crescita, misurabile in circa 7.000 detenuti l'anno.

Dal 2010 si assiste a una riduzione per cause già analizzate.

Nel 2012 avevo segnalato il segno meno dinanzi al numero dei detenuti, ma l'anno successivo avvertivo con preoccupazione il ministro Cancellieri che *“la tendenza alla decrescita, pur non smentita nell'ultimo periodo, è rallentata al punto che possiamo parlare di stabilizzazione piuttosto che decrescita”*. Aggiungevo che soltanto in alcuni mesi del 2013 si era scesi sotto la soglia delle 66 mila presenze.

Questo è il fotogramma di 11 mesi fa.

Oggi ne consegniamo un altro al Ministro della Giustizia.

Il trend discendente è ripreso: alla data odierna i detenuti sono 59.500 con una diminuzione di quasi 7 mila in 12 mesi. Se il confronto si fa con il picco del 2010, il calo è di poco inferiore alle 10 mila unità, con un decremento di oltre il 15% rispetto alla popolazione carceraria.

Guardando al domani mi sembra che possa farsi fondatamente la previsione nel breve periodo di una ulteriore diminuzione sino ad attestarsi tra le 50 e le 55 mila unità. Ciò affermo considerando gli effetti delle norme già in vigore, della recente legge sulla messa alla prova, della sentenza della Corte costituzionale 32/2014 e delle modifiche che verranno apportate al Testo Unico Stupefacenti, della normativa in corso di adozione sulla custodia cautelare, delle rilevanti iniziative adottate dal Ministro Orlando in materia di detenuti stranieri per la attuazione della Convenzione di Strasburgo del 21 marzo 1983 e della Decisione Quadro 909/2008, della chiusura degli OPG che, questa volta, è da credere, non subirà altri rinvii anche grazie al grande lavoro di supporto svolto dal Dipartimento in questi anni, nonché, come dirò tra breve, considerando l'andamento delle misure alternative al carcere.

* * *

Ci siamo chiesti più volte se l'Amministrazione abbia dedicato troppe energie al tema sovraffollamento.

Al riguardo sento un'esigenza di chiarezza.

L'Amministrazione ha fatto molte e importanti cose non destinate soltanto al sovraffollamento.

In un seminario svolto nel 2012 con i più stretti collaboratori, abbiamo messo a punto una articolata programmazione tesa alla **differenziazione dei detenuti**, alla **regionalizzazione della loro distribuzione territoriale**, alla cauta **apertura delle celle**, alla **promozione del lavoro**, della **istruzione** e di **altre attività trattamentali**, al **coinvolgimento della società esterna** e ai **rapporti con la Magistratura** di Sorveglianza, alla quale abbiamo offerto sin una collaborazione informativa grandemente apprezzata. Tale complessa strategia ha trovato nella Commissione presieduta dal Prof. Mauro Palma autorevole condivisione ed importanti stimoli ed arricchimenti.

Tutto ciò, peraltro, non può indurci a trascurare un dato fondamentale.

Una cosa sono le sentenze della Corte ed altra gli atti del Consiglio d'Europa e dei suoi organi, atti dotati di differenziato valore giuridico, ma - di regola - con valore di "*soft law*", ossia di raccomandazioni orientative, non vincolanti.

Le sentenze CEDU, per converso, applicano norme della Convenzione del 1950 cogenti per gli Stati e devono essere eseguite secondo una procedura che prevede momenti di verifica e sanzioni in caso di inadempimento.

Le prescrizioni sono ovviamente quelle contenute nella sentenza. E nessuna sentenza ha affermato che in Italia sussista qualunque problema di violazione strutturale dell'art. 3 fatta eccezione per il profilo sovraffollamento.

In definitiva: le importanti indicazioni europee in tema di pena e carcere costituiscono orientamenti di grande significato per la politica interna dei Paesi e per le Amministrazioni penitenziarie.

Ma nel momento della attuazione lasciano margini di discrezionalità, dovendo gli Stati tener conto dei tempi, delle risorse, dei modi, delle tradizioni, dei sistemi giuridici. Al contrario, nessuna discrezionalità sussiste quando si debba applicare la norma dell'art. 3.

Due sono quindi i livelli. Ed occorre tenerli concettualmente distinti.

E così, quando si afferma che la sentenza Torreggiani avrebbe condannato l'Italia non per la sola questione dello spazio, ma anche per

i profili di tutela della salute e della carenza di trattamenti rieducativi, si sbaglia sotto molteplici profili.

Anzitutto, la sentenza Torreggiani riconosce fondati i ricorsi esclusivamente per violazione del profilo spaziale;

in secondo luogo, tale sentenza è l'unica ad avere condannato l'Italia per una violazione "strutturale" (o sistemica) dell'art. 3;

terzo: non esiste nessuna sentenza della Corte che condanni l'Italia per violazione strutturale quanto ai profili della tutela della salute o della carenze di areazione o luce delle celle;

in quarto luogo, in materia di salute, tutti sanno quanto il Ministero (e i Ministri personalmente) si interessino di tale aspetto della vita dei detenuti, anche se dal 2008 la competenza non è più loro bensì delle Regioni;

infine: non esiste nessuna sentenza della Corte che condanni l'Italia (e nemmeno altri Stati) per violazione dell'art. 3 sotto il profilo della omissione e/o della carenza dei trattamenti rieducativi. Non esiste e nemmeno può esistere una sentenza del genere, perché la "finalità rieducativa" della pena è contemplata dall'art. 27 della nostra Costituzione, ma è estranea alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, dove alla pena non viene assegnata nessuna finalità.

La necessità di risolvere il problema sovraffollamento e, di risolverlo nel tempo fissato dalla Corte, rappresentava un dovere assoluto, un impegno indefettibile.

A questo impegno nessuno – politici non meno dei giudici, amministratori non meno di enti locali – poteva sottrarsi perché dinanzi alla Corte non è tenuto a rispondere il tal partito o il giudice o la tal Regione, ma lo Stato unitariamente considerato. Direi ognuno di noi, in quanto parte di questo Stato.

Occorreva rimuovere la condizione di strutturale contrasto che la Corte ha identificato e censurato.

Ogni altro profilo, seppure importante, rimaneva subordinato.

L'Amministrazione, senza trascurare né ritardare una serie di interventi di modifica delle complessive condizioni di vita dei detenuti, ha posto come primo obiettivo la eliminazione delle condizioni di illegittimità della esecuzione dovute alla violazione dello spazio vitale.

Tale obiettivo, minimo, ma essenziale, è stato raggiunto.

Da un paio di mesi il DAP ha avviato la "**fase due**", consistente nella riduzione della casistica di detenuti che, pur avendo a disposizione almeno 3 mq, si trovano confinati in una superficie compresa tra 3 e 4 mq.

Questa è una condizione che, benché non comporti violazione dell'art. 3 CEDU, è troppo vicina al margine di intollerabilità per non destare forte preoccupazione.

E' una condizione riguardante circa 18 mila detenuti che dispongono da 3 a 4 mq. per persona.

Considerando il numero di posti che è possibile recuperare, oltre ai posti nuovi già consegnati e che a breve lo saranno (complessivamente 4.000), e considerando la tendenza alla riduzione della popolazione carceraria, è realistico prevedere che nell'arco di un periodo che stimo, forse ancora una volta con un certo eccesso di prudenza, in 12, massimo 24 mesi, ogni detenuto usufruirà di uno spazio tra 4 e 5 mq.

Si tratta di un risultato che condurrà l'Italia pienamente all'interno dei parametri europei sotto il profilo dello spazio assicurato a ogni detenuto.

* * *

Non intendo enfatizzare questo risultato, ma non mi sembra nemmeno da minimizzare.

Si è realizzato un risultato che non è frutto di un provvedimento estemporaneo, un provvedimento di quelli che operano una dislocazione temporale dei problemi, non la loro soluzione.

Questa volta i problemi sono stati affrontati con una serie di provvedimenti che, integrandosi, stanno producendo una gestione più razionale di quell'estremo strumento sanzionatorio che è - e deve essere considerato - il carcere. Una gestione che, senza creare conflitti con il senso di giustizia né con l'esigenza di sicurezza sociale, sembra avere assunto consapevolezza dei costi del carcere e della possibilità di ricorrere a sanzioni che, pur diverse, non necessariamente sono meno efficaci.

Sono convinto che si è camminato nella direzione giusta. La direzione indicata nel messaggio del Capo dello Stato, che non possiamo non condividere in tutte le sue parti. Il sovraffollamento esiste ancora perché, se è vero che lo si è dimezzato e se è vero che siamo riusciti ad eliminare quel "sovraffollamento severo" che infrange il limite della compatibilità con la umanità della detenzione, non è meno vero che le

presenze dovrebbero ulteriormente ridursi di almeno altre 10.000 unità per rientrare nella fisiologia.

Vi è un altro fattore, lo ho appena accennato, della riduzione delle presenze in carcere: l'incremento delle misure alternative, in particolare l'affidamento al servizio sociale, che ha visto in pochi mesi (dal dicembre scorso) oltre 1.700 applicazioni in più.

Questa, lo abbiamo ripetuto, è la via maestra: il potenziamento delle alternative al carcere, potenziamento che richiede, per essere socialmente accettato, che rimanga chiara la natura sanzionatoria della alternativa stessa.

Ci si è preoccupati di annebbiare tale significato, laddove esso rimane essenziale. Un caso recente sta determinando discussioni sulle quali non intervengo perché il Dipartimento esegue ogni provvedimento nell'assoluto rispetto della giurisdizione che lo ha adottato.

Ma sia consentito il richiamo a uno scritto che esulta totalmente dalle cronache attuali, collocandosi a decenni di distanza, scritto nel quale mi interrogavo sul rischio di una qualche aporia interna alla misura.

Talune considerazioni di quel remoto scritto mi sembrano conservare un nucleo di validità: la misura alternativa non può essere annacquata fino al punto di far scomparire la radice della esigenza di giustizia, secondo cui a un illecito deve seguire una sanzione.

Per rafforzare il ricorso alle misure alternative e alle sanzioni sostitutive occorre radicarle fortemente all'interno della funzione di giustizia. Mi sembra allora appropriato immaginare che nella loro esecuzione sia chiamata ad operare la Polizia penitenziaria, che deve diventare "*Polizia della esecuzione della pena*" – quale che sia la forma assunta da tale esecuzione.

Da questa rinnovata e rafforzata prospettiva – e colgo l'occasione per riproporre l'urgenza di nominare il Direttore dell'articolazione, dopo

che il dr. Di Somma ha concluso decenni di vita professionale dedicata al DAP – uscirà quel potenziamento delle alternative che rimane un'aspettativa tuttora delusa nel nostro Paese, dove, se è vero che il rapporto popolazione/detenuti non è superiore alla media europea, assai carente rispetto alla media è il ricorso alle “misure di comunità”.

Anche in questa prospettiva vedo l'avvenire di una Polizia penitenziaria più avanzata, che non si limita al controllo estrinseco e statico, ma pone al centro funzioni di *intelligence* rivolte al rapporto personale.

Abbiamo avviato un percorso di trasformazione che, senza trascurare le eccellenze del nostro Paese - nel campo delle iniziative culturali, artistiche, lavorative, della presenza del volontariato, della trasparenza ed apertura del carcere alla società -, sappia condurre il sistema al livello dei migliori esempi europei, potenziando le misure alternative, prevenendo il riprodursi del sovraffollamento e non intervenendo soltanto dopo l'emergenza, promuovendo il rispetto dei diritti, la responsabilizzazione e la volontà di recupero del detenuto, rendendo il lavoro degli operatori meno stressante e più gratificante. In questo vedo quella “sicurezza”, attuata principalmente grazie alla Polizia penitenziaria, che è frutto e al tempo stesso matrice di recupero sociale.

Tra i fattori che hanno consentito una migliore distribuzione dei detenuti voglio ricordare l'apporto dell'informatica. Il DAP ha messo in funzione un sistema, che abbiamo chiamato **ASD** (“**Applicativo Spazi/Detenuto**”) per realizzare il monitoraggio della collocazione dei detenuti in ogni cella di ogni istituto, cosicché oggi è possibile procedere, tramite avvicinamenti progressivi, alla migliore utilizzazione degli spazi.

Voglio ringraziare la squadra informatica, composta soprattutto dalla Polizia penitenziaria, che ha lavorato con eccezionale impegno e

grande capacità per la messa a punto di **ASD** e ringraziare altresì l'Ufficio Informatico-Statistico che ha collaborato anch'esso con l'apporto della Polizia penitenziaria.

Questo potente strumento consente di disporre di una radiografia analitica ed affidabile dell'universo penitenziario.

Il sistema beninteso deve essere alimentato con la immissione dei dati per tenerlo aggiornato. Ma esso è già in grado di soppiantare ogni altro applicativo in modo da rendere univoca la conoscenza delle condizioni di detenzione.

Talune critiche rivolte all'Amministrazione sono dipese dalla mancanza di un linguaggio univoco talché è sembrato - del tutto erroneamente - che si volessero fornire dati confusi. E' evidente l'importanza di disporre di una definizione condivisa e vincolante per tutti per evitare strumentalizzazioni e illazioni.

Lasciate, avviandomi alla conclusione del discorso, che esprima un ringraziamento ai miei collaboratori, a cominciare dai Vice Capi del Dipartimento e dai Direttori Generali: senza lo spirito di squadra che si è cementato in questo periodo non sarebbe stato possibile realizzare quello che abbiamo fatto.

Con loro voglio ringraziare tutto il Personale del centro e del territorio per la assidua dedizione in mesi particolarmente impegnativi.

Questa gratitudine è tanto più profonda perché in essa inserisco quella che per me è una ragione di particolare orgoglio: aver retto in questo periodo durissimo a risorse invariate, realizzando persino consistenti economie. E soprattutto stroncando qualunque sospetto di spreco che in passato aleggiava come un brutto fantasma sul DAP.

In questa giornata di Festa del Corpo un grazie del tutto particolare, forte e commosso, va alla Polizia penitenziaria, in tutte le sue articolazioni e specializzazioni. Ringrazio le Rappresentanze sindacali che, pur nella comprensibile dialettica di posizioni, hanno più

volte saputo assumere atteggiamenti di grande senso di responsabilità: e ciò anche in occasione di eventi tragici, che ricordo uno per uno, per averli vissuti vicino a loro.

La Polizia penitenziaria in un periodo di grande esposizione a critiche non sempre serene ha saputo dare prova di forza d'animo, di capacità professionale e dedizione al dovere, acquisendo molti meritati elogi che mi sono provenuti più volte dal Presidente della Repubblica, da altre Forze di Polizia, dai magistrati, da comuni cittadini, da tutti coloro che hanno avuto modo di apprezzare serietà, efficienza e disciplina di un Corpo altamente specializzato.

Rispetto ai risultati raggiunti, e a quelli cui lavoriamo giorno dopo giorno, il contributo della Polizia penitenziaria è stato degno della gratitudine del Paese.

La Polizia penitenziaria è stata in prima linea, consentendo l'apertura di nuovi padiglioni, l'utilizzo di sezioni di carceri già esistenti, ma non utilizzate, tempi maggiori di apertura delle celle nelle sezioni, maggiore agibilità nella fruizione dei colloqui, la diffusione del lavoro e delle cento attività sparse nel territorio, nei singoli istituti, che non posso nemmeno riuscire ad elencare, per quanto sono numerose.

Voglio ricordare, tra le molte eccellenze, il lavoro svolto dal GOM che in pochi giorni, nello scorso aprile, ha spostato circa 200 detenuti sottoposti al regime dell'art. 41-*bis* con straordinaria razionalizzazione della spesa e una sorta di miracolo, stanti le abitudini del Paese, di aver tenuto tutto sotto silenzio sino al completamento nella assoluta sicurezza della complessa operazione. Grazie al GOM e al suo Direttore !

Mai come questi mesi il DAP è stato sotto osservazione dai mass-media; mai come in quest'ultimo anno il mondo del carcere, in passato

dimenticato, trascurato, perfino disprezzato, è stato sulle prime pagine, nelle trasmissioni televisive, nei dibattiti, nelle discussioni politiche.

Credo che si sia consolidata l'immagine di un Amministrazione che, pur nelle difficoltà del compito affidatole, il compito più estremo dell'intera gamma sociale, e pur nell'interno di una crisi complessiva (che non è soltanto economica, ma anzitutto di valori, di linee guida, di orientamento e di cultura), ha saputo dare risposte conformi al livello di civiltà che è - o forse era, ma comunque deve tornare ad essere - proprio del nostro Paese.

La piazza mediatica, alla ricerca di scandali e difetti, che certamente esistono e che giustamente vanno denunciati, non sempre vuol conoscere gli elementi positivi e talora, nell'ansia di trovare il negativo, cade nella trappola delle denunce infondate.

È stato il caso di un detenuto purtroppo morto nel carcere di Napoli. L'indagine giudiziaria ha dimostrato l'assenza di qualunque lesione frutto di interventi violenti. Eppure quel caso venne utilizzato come gran cassa mediatica in ripetute trasmissioni che non hanno reso un buon servizio ai cittadini e, sfruttando il dolore di una madre, hanno fatto affermazioni a dir poco azzardate.

Signor Ministro, vorremmo che questo non accadesse più.

La Polizia penitenziaria si è trovata coinvolta dalla disinvoltura di chi talvolta non cerca la verità, ma il capro espiatorio.

Anche per questo voglio ringraziarVi, donne e uomini della Polizia penitenziaria, perché all'onore di fare bene il vostro lavoro avete saputo aggiungere il sacrificio di sopportare con atteggiamento sereno, corretto e silenzioso attacchi infondati e talora brutali.

Non intendo minimizzare episodi di cedimento, di negligenza o di vera e propria violazione delle regole. E' evidente che tali episodi, quando verificati, non possono essere tollerati in nessun modo perché sarebbero lesivi dell'onore del Corpo, il Vostro Corpo.

Vi è, tra le altre, una esigenza di messa a punto in materia di sicurezza per prevenire evasioni che hanno determinato sconcerto.

Qui vorrei fare un discorso breve e spero chiaro.

Secondo talune critiche tali episodi sarebbero l'effetto del nuovo modello, più aperto, di detenzione. Altri hanno tirato in ballo la "sorveglianza dinamica".

I casi di evasione che destano allarme riguardano, però, soggetti nei cui confronti valevano le regole dell'alta sicurezza; soggetti già segnalati a tutta la catena di comando, dal vertice agli agenti in sezione; soggetti insomma la cui pericolosità era conclamata.

Che cosa tutto ciò abbia a vedere con la sorveglianza dinamica e con le sezioni aperte, non riesco a capire.

Credo che tali episodi, per quanto rari, siano piuttosto il segnale della necessità di procedere con passo più deciso nella direzione di un diverso modo di utilizzo del personale, che stimoli la professionalità in direzione della conoscenza, dell'analisi degli errori, della comprensione della psicologia del detenuto, del significato criminologico e non solo giuridico del reato, della prevenzione: in una parola un atteggiamento attivo e non di passiva e talora soporifera "guardiania" del "posto di servizio".

Se entreremo di più in questa dimensione, non soltanto accresceremo la sicurezza per la società e per noi stessi, ma avremo un lavoro più gratificante, dove contano l'intelligenza, la cooperazione, l'informazione.

Questi rari episodi, che pure esistono, come è inevitabile all'interno di un corpo di decine di migliaia di persone, non possono far dimenticare i grandi meriti della Polizia penitenziaria.

Se i fatti di violenza sono progressivamente diminuiti;
se il numero dei suicidi si è ridotto ,
se non vi è più una rivolta nelle carceri italiane da molti anni;

se sono pochissimi i detenuti stranieri che vogliono essere trasferiti per espiare la pena nel loro Paese di origine;

se siamo riusciti ad aprire le celle nelle sezioni per decine di migliaia di reclusi;

il merito è primariamente della Polizia penitenziaria !

Voi, uomini e donne della Polizia penitenziaria, definiti non a torto “*eroi silenziosi del nostro tempo*”, avete meritato pienamente l’incontro di stamattina con il Presidente della Repubblica, avete meritato il privilegio di servire come guardia d’onore al Quirinale e meritate questo momento di Festa !

Sappiate e ricordate che sono orgoglioso di guidare un Corpo formato da donne e uomini dotati della vostra capacità professionale, della vostra forza d’animo e della vostra insostituibile umanità.

Viva la Polizia penitenziaria !

Viva l’Italia !

Roma, 15 maggio 2014

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO
Giovanni Tamburino