

UN NUOVO SISTEMA PENITENZIARIO: L'EVOLUZIONE CHE MI ATTENDO

Sebastiano Zinna
Dirigente Esecuzione Penale Esterna - DAP

Le riflessioni che qui espongo, a titolo esclusivamente personale, sono state sollecitate dal contributo apparso su *Ristretti Orizzonti* a firma di un autorevole esponente della dirigenza generale del DAP. Lavoro da trenta anni nel sistema penitenziario ed ho attraversato, nella mia esperienza professionale, l'organizzazione penitenziaria sia con il lavoro in carcere che nell'area penale esterna. Negli ultimi dieci anni sono impegnato a tempo pieno nell'ambito della formazione.

Noi oggi rischiamo di non comprendere il nostro presente penitenziario se non ricordiamo il nostro recente passato, almeno a far data dalla riforma del 1975. Non possiamo avventurarci in visioni sganciate dalla nostra storia perché il presente è frutto del nostro passato e comunque, nel bene e nel male, prepara e condiziona il nostro futuro. Questo significa che "le dissonanze" o "le crisi perenni del Sistema penitenziario italiano" non nascono dal nulla o da mera casualità, ma possono essere ricondotte a precise responsabilità politiche, amministrative, gestionali e manageriali. Se si volesse fare chiarezza occorrerebbe scrivere un libro bianco sul sistema Penitenziario per trarne tutte le indicazioni utili a ridefinire un nuovo modello, sulla base anche di iniziative in grado di coinvolgere tutti gli interlocutori interessati, primi fra tutti gli operatori penitenziari. Sarebbe favorita e rafforzata in questo senso una cultura della consultazione e del dialogo di cui si avverte l'estrema necessità.

Questo significa che l'evocazione di un nuovo modello organizzativo deve tener conto della storia della organizzazione che si vuole rinnovare e dell'attuale contesto nel quale il modello dovrebbe essere riprodotto. Allo stesso tempo, posto che si disponga di un nuovo modello, occorre avviare un processo di condivisione che sia il più ampio possibile per assicurarsi ampi margini di successo.

Ogni qualvolta mi capita di rileggere gli articoli dell'Ordinamento penitenziario (OP) constato come tanti concetti e tante idee che spesso "vendiamo" come novità, siano stati codificati già nel 1975 ma attendano ancora oggi di essere pienamente attuati. Certo andrebbero rivisitati taluni concetti frutto di un preciso contesto socio-culturale, ma molti principi sono di sicura attualità ed attendono di essere pienamente realizzati nel modello organizzativo. Ricordo tra tutti due esempi di queste due dimensioni dell'OP:

Da rivisitare l'assunto della "*osservazione scientifica della personalità*".

Da attuare l'idea che "*gli istituti penitenziari e gli uffici di esecuzione penale esterna, dislocati in ciascun ambito regionale, costituiscono un complesso operativo unitario, i cui programmi sono organizzati e svolti con riferimento alle risorse della comunità locale*".

Sul tematica della centralità della persona, poi, l'OP ha effettivamente rappresentato un salto di qualità notevole, ponendo il sistema penitenziario italiano in linea con i più importanti e fondamentali documenti internazionali in materia di diritti umani. Fortunatamente, da quando nell'Amministrazione penitenziaria si attua una formazione attiva e dinamicamente attenta ai fabbisogni dell'organizzazione e degli operatori, la centralità della persona, intesa sia come operatore penitenziario che come detenuto e/o condannato, risulta un concetto ben presente e valorizzato senza esitazioni.

Ma occorre fare attenzione a questo tema e alle possibili specificazioni in termini di bisogni e diritti della persona in genere e della persona detenuta in particolare. Fondamento della centralità della persona è la dignità, parola questa che nell'OP troviamo più volte ripetuta e richiamata, in quanto rappresenta il cuore e l'indicatore di successo dell'intero sistema penitenziario. *“Essa è, infatti, la parola che focalizza l'essenza stessa della persona umana, riassumendone, tutte le componenti sotto la più alta indicazione possibile”* (G. Conso, 1998).

Il richiamo forte alla dignità consente di affrontare con il giusto approccio le problematiche che ricadono su di un sistema penitenziario al quale la società affida una missione che spesso si potrebbe considerare impossibile: custodire e rieducare, punire e reinserire nel contesto sociale.

Ma perché si parla di un nuovo sistema penitenziario o meglio di un nuovo modello organizzativo del sistema penitenziario? Fino al 1975, e con qualche strascico in anni successivi, le modifiche al sistema penitenziario facevano seguito all'emergere di crisi e a rivolte carcerarie, che richiamavano con prepotenza l'attenzione sui problemi dei reclusi. Dalla riforma in poi, ed in misura sempre più incisiva, il sistema ha offerto notevoli strumenti normativi, che hanno tradotto concretamente orizzonti di speranza per i condannati, attraverso l'accesso ai benefici penitenziari.

L'organizzazione dell'amministrazione, tuttavia, è giunta in ritardo sull'attuazione della riforma penitenziaria ed esattamente di almeno 15 anni! Infatti è del 1990 la riforma del Corpo degli agenti di custodia che diventano Corpo di Polizia Penitenziaria, con la contestuale istituzione del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Perché l'organizzazione non ha accompagnato tempestivamente l'evoluzione del sistema penitenziario? Ritengo che le cause siano molteplici e complesse. Accenno per sommi capi ad alcune di esse.

Il carcere è un sistema che non può regolamentare i flussi della propria utenza.

Essi dipendono dall'esterno, e su di loro il potere di influenza del sistema è nullo. Mentre infatti la nostra società accetta che un malato anziano e con un gravissimo problema di salute possa non trovare posto in ben undici ospedali e che possa essere ricoverato finalmente a 379 chilometri da casa sua (*la Repubblica* del 20 agosto 2008, pag. 18), difficilmente, e mai se n'è sentita notizia, si accetterebbe il fatto che un arrestato non venga tradotto in carcere per mancanza di posto. Il posto in carcere ci deve essere sempre!

Le ondate di criminalità, il terrorismo, il fenomeno della tossicodipendenza, le politiche di contrasto della criminalità mafiosa ed organizzata, le ondate migratorie, sono tutti fenomeni che nascono e si sviluppano fuori dal sistema penitenziario, il quale non può che subirne le conseguenze in termini di affollamento, sovraffollamento e scarsa agibilità.

Questa forzata subalternità del sistema rispetto ai problemi provenienti dalle politiche penali si traduce in uno stile organizzativo lento, burocratizzato, resistente al cambiamento e quasi rassegnato. Manca cioè, nel contesto sistemico, una visione improntata alla proattività, alla iniziativa, alla imprenditorialità, con capacità anticipatorie rispetto ai fenomeni, ai problemi che ne conseguono ed alle possibili soluzioni da prefigurare.

Le chiavi delle porte, in entrata ed in uscita, non sono in mano ai padroni di casa (l'Amministrazione penitenziaria) ma rispettivamente alla classe politica ed alla magistratura. Un esempio per tutti: la concessione dell'indulto del 2006. Un disastro annunciato non per la sua concessione (

probabilmente necessaria anche se forse eccessivamente ampia) ma per le modalità improvvise e male organizzate di gestione. Un “liberi tutti” che ha trovato impreparati i diretti beneficiari che hanno interrotto i numerosi progetti di preparazione alla dimissione e la società stessa che li doveva accogliere. Si può ricordare, a questo proposito, il fallimento della cordata di solidale accoglienza che si stava creando quando sembrava imminente la concessione del beneficio clemenziale a seguito delle parole, applauditissime da tutta la classe politica, pronunciate in Parlamento da Sua Santità Giovanni Paolo II. Ne venne fuori un “indultino” di scarsissima incidenza e significato.

Ma c'è una motivazione interna al conservatorismo del sistema penitenziario ed è quella che chiamerei “delle occasioni mancate”. Ne elenco alcune:

- la mancata attuazione del decentramento amministrativo che doveva seguire la istituzione dei Provveditorati regionali a motivo del permanere di un apparato dipartimentale centrale restio a cedere le leve di comando in suo possesso.
- Colpevoli ritardi nel formare una vera classe dirigente nell'amministrazione penitenziaria. Una classe di funzionari tenuta a bada con periodici ed occasionali “piatti di lenticchie”, senza trasparenti e definite prospettive di miglioramento nella carriera.
- Una gestione dei processi di riqualificazione del personale tutta votata ad assecondare magre attese di miglioramento economico, senza che si ipotizzasse una opportunità di rinnovamento dei quadri tramite, ancora una volta, chiare, definite e trasparenti modalità di ascesa e di mobilità interna.
- Un *top management* attento alla situazione personale ed assai diviso, che non riesce a far sentire il peso della propria esperienza e competenza professionale di fronte ad esponenti dirigenziali di provenienza esterna all'Amministrazione, nei cui confronti sembrano prevalere atteggiamenti di deferente ossequio se non di subalternità.
- Un sostanziale scollamento con la società civile, dal quale deriva una paralisi organizzativo-gestionale a fronte della gravità dei problemi sociali riversatisi in questi ultimi tempi sul sistema penitenziario quali ad esempio la tossicodipendenza, e l'accresciuta presenza straniera. Tipica a questo proposito la situazione denunciata dalla Corte dei Conti a proposito dell'utilizzo delle risorse della Cassa delle Ammende.

Quali possibili sviluppi ?

Occorre constatare, purtroppo, come in questi ultimi tempi importanti innovazioni vengano proposte o dettate senza un ampio confronto interno sull'adozione di importanti atti , la cui predisposizione è invece caratterizzata da molto “riserbo” tra gli addetti al lavoro, salvo poi produrre diverse edizioni mutanti che tuttavia non pervengono a determinazioni conclusive in ragione del costante emergere di anomalie, inesattezze o dimenticanze che alimentano un costume molto diffuso nell'Amministrazione penitenziaria: il contenzioso, che tanto peso ha ed ha avuto nel rallentare fortemente i processi evolutivi del sistema organizzativo del Dipartimento.

Occorre innanzi tutto risolvere in tempi brevi le questioni relative allo status giuridico ed economico dell'attuale dirigenza e del personale nel suo complesso in modo che, acquisita la tranquillità sul fronte del riconoscimento dei diritti e delle responsabilità, ci si possa dedicare ad un rinnovamento organizzativo profondo ed articolato, supportato da idonei interventi formativi che attendono da troppo tempo di essere realizzati a motivo dell'incerta collocazione organizzativa della dirigenza penitenziaria.

A questo proposito è da osservare che il mancato adeguamento del sistema organizzativo penitenziario al dettato normativo dell'OP non può sbrigativamente essere attribuito ad un assente

o inadeguata formazione del personale. Esso va attribuito innanzi tutto ad un vuoto decisionale e manageriale, forse anche politico, che ha portato l'apparato a sonnecchiare o a decidere quando si è trovato con le spalle al muro. In questo contesto molto spesso la formazione ha rappresentato l'unica voce nel silenzio complessivo ed ha svolto un ruolo di supplenza nell'organizzazione che avvertiva il bisogno di parole nuove e più in sintonia con le necessità formative degli operatori.

In secondo luogo si rende non più rinviabile un **rilancio della politica penitenziaria** che passi attraverso i seguenti snodi strategici:

- ✚ Effettività della esecuzione delle pene
- ✚ Concreto contributo alla riduzione della criminalità attraverso la predisposizione di efficaci progetti di riabilitazione e inclusione sociale dei condannati
- ✚ Effettivo concorso alla sicurezza della società
- ✚ Promozione di percorsi di giustizia riparativa attraverso anche iniziative di utilità sociale.

Il rilancio della politica penitenziaria significa che il Dipartimento nel suo complesso può e deve svolgere un ruolo significativo e di primo piano nel fronteggiare la questione penitenziaria promuovendo :

- Un lavoro in partenariato per la riduzione della recidiva
- L'elaborazione di un aggiornato modello di trattamento penitenziario
- Una efficace sicurezza della società attraverso la concreta offerta di opportunità di reinserimento che prenda in considerazione i problemi delle persone condannate, sottoposte a misure private e /o limitative della libertà, che maggiormente incidono o possono ostacolare un reale processo di inclusione sociale:
 - a) Alloggiamento idoneo
 - b) Istruzione, formazione professionale e sbocco di impiego
 - c) Salute
 - d) Tossicodipendenze e alcolismo
 - e) Gestione delle proprie finanze e rapporto con il denaro
 - f) Figli e relazioni familiari
 - g) Atteggiamenti e attitudini inadeguate e comportamenti inidonei da modificare

Lavorare in partenariato significa necessariamente attivare diversi tavoli di concertazione a livello nazionale, regionale e locale per far fronte alla questione penitenziaria, che è problema della società tutta e non dell'Amministrazione penitenziaria. A questa ultima, semmai, spetta il compito di primo animatore e promotore di sinergie e coordinamenti interistituzionali che la molteplicità dei problemi da fronteggiare richiede.

Occorrerà, a questo proposito, promuovere **diverse alleanze**, in un contesto istituzionale nel quale – occorre ricordarlo – la titolarità della esecuzione penale è ancora statale nonostante altri settori (ad esempio quello della salute) siano già devolute alle regioni. Innanzi tutto una alleanza **con i settori produttivi** per individuare il modo di lavorare possibile dei servizi penitenziari con essi in tema di opportunità di impiego e formazione dei condannati. In secondo luogo occorre promuovere una **alleanza civica** con le autorità locali, affinché organizzino il supporto ai condannati tramite l'accesso ai servizi locali o la loro predisposizione. In terzo luogo si dovrà rafforzare l'alleanza con il **volontariato laico e di espressione religiosa**, in quanto mentalmente e operativamente più vicino alle persone bisognose e fuori da schemi e da impacci burocratici che spesso contraddistinguono le risposte istituzionali.

In questo sistema di alleanze al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria dovrebbe essere conferito un potere di richiesta a tutti gli interlocutori interessati, al quale dovrebbe

corrispondere un dovere di risposta dagli stessi, in modo da individuare effettivamente le soluzioni appropriate.

Aggiornare il modello trattamentale comporta la necessità di investire con lungimiranza in sicurezza. In particolare c'è un livello di responsabilità centrale che detiene le risorse e che deve attivarsi nel creare stabili flussi verso le strutture sul territorio in particolare attivando e orientando le relazioni con le Regioni e gli Enti locali. In questo ambito occorre sviluppare nuovi approcci al principio cardine dell'OP : individualizzazione del trattamento. Secondo il mio punto di vista è da sviluppare un modello, condiviso sul tutto il territorio nazionale, improntato alla *Valutazione del rischio e dei bisogni dei condannati*, ponendo particolare attenzione alla misurazione dei risultati e raccogliendo concrete testimonianze su ciò che funziona per la riduzione della recidiva, sulla base di seri studi e ricerche.

Infine, solo attraverso la riqualificazione del messaggio penitenziario, nei termini di attiva ed efficiente proposizione di opportunità di inclusione sociale, è possibile accreditare una amministrazione che per la sua parte concorre a dare **sicurezza ai cittadini** coordinando i contributi di diversi soggetti sociali ed istituzionali.

L'esperienza che ci viene dagli stati vicini a noi in Europa ci dimostra come in nessuno Stato, tranne la Svizzera che ha sviluppato un approccio cantonale al problema penitenziario, l'esecuzione penale sia parcellizzata. Essa invece è organizzata e sviluppata in un processo unitario, che prende in considerazione dall'inizio alla fine la vicenda penale e penitenziaria. Questo significa che, pur essendovi quasi dappertutto un servizio penitenziario interno (le carceri) ed un servizio esterno nella comunità, la regia centrale a livello nazionale è sempre presente come fonte di indirizzo, distribuzione delle risorse, coordinamento e valorizzazione di ciò che funziona. Ma accanto ad una regia centrale è attivissima e pienamente responsabile dei risultati da conseguire una regia regionale, per assicurare un efficace raccordo con il territorio, che è il luogo dove nasce il problema criminale e nel quale si possono e forse si devono cercare le chiavi risolutive.

La regia unitaria a livello regionale e nazionale garantisce una possibilità di risposta forte e organica al fenomeno criminale che, come è noto, non conosce confini o regionalizzazioni e si caratterizza per una estrema mobilità e capacità mimetica sul territorio nazionale e internazionale.

Il decentramento a cui penso non è di tipo moltiplicativo, come spesso può apparire quel poco che è stato attuato nel nostro sistema penitenziario. I sedici Provveditorati non possono trasformarsi in altrettanti piccoli dipartimenti con una ipertrofia burocratica che, alla lunga, si renderebbe insostenibile. Al contrario ci sono talune funzioni che, rispetto al *core business* che è la gestione dei detenuti e dei condannati in misura alternativa, sono chiaramente di supporto e che, per economie di scala, andrebbero concentrate e non moltiplicate. Esistono in questo ambito interessanti esperienze gestionali in Francia e nel Regno Unito, che meriterebbero un attento studio per trarne utili indicazioni per un modello italiano.

Non si sa quanto la politica sia seriamente interessata ad una gestione della questione penitenziaria che non si risolva in semplici risultati di facciata, sappiamo però che il sistema penitenziario non è dilatabile all'infinito pur nella sua ineludibile necessità. Ma per la sua onerosità economica e sociale non può andare oltre un certo limite e va sviluppato un efficace ventaglio di alternative ad esso. Inoltre, in ragione della estrema mobilità dei soggetti autori di reato tra dentro e fuori del carcere e sul territorio stesso, è necessario mantenere ancora un certo

“centralismo penitenziario”, pur sostenendo seriamente una fattiva ed efficace corresponsabilità degli interlocutori interessati del territorio.

C'è però un soggetto che deve far sentire la sua voce e promuovere nuove visioni sulla questione penitenziaria: il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. E lo può fare attraverso la sua dirigenza unita e i suoi operatori sul campo, secondo gli specifici ruoli di appartenenza. Loro, meglio di ogni altro, per scienza diretta e competenza acquisita sono in grado di far sapere cosa funziona e cosa non funziona. Devono però proporsi come attori e protagonisti sul tema penitenziario rifiutando quella sorta di oscura e anonima delega sociale, quasi che fossero gli unici ai quale spetta il gravoso compito di assicurare la finalità che la nostra Costituzione assegna alla pena : l'inclusione sociale.

Infine, il Dipartimento dovrebbe guardare di più all'Europa sia per un confronto con il contesto europeo nel quale siamo inseriti a pieno titolo che per individuare modalità appropriate per veicolare verso il nostro settore le risorse della Unione Europea oggi disponibili. Perché non pensare ad un unico Programma Operativo Nazionale, una sorta di **PON-Penitenziario**? Il tema dell'inclusione sociale, infatti, in tutte le sue implicazioni è ben finanziato dall'Europa specialmente per quanto concerne il lavoro, la formazione professionale, l'impresa sociale. Esistono in proposito esperienze in altri Stati europei che già si sono mossi in tal senso. Il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria inoltre ha a suo favore le previsioni e le disponibilità della Cassa delle Ammende che per statuto (dpr 30 giugno 2000, n. 230, art. 129) può erogare fondi per progetti che utilizzano le disponibilità finanziarie dei fondi strutturali europei nonché progetti che utilizzano finanziamenti previsti dalla normativa comunitaria.