

Sovraffollamento carcerario e misure alternative alla detenzione: il ruolo dell'esecuzione penale esterna

Le misure alternative alla detenzione ovvero la pena scontata sul territorio invece che in carcere costituiscono quella che viene denominata l'esecuzione penale esterna. Questa diversa modalità di esecuzione penale prevede delle limitazioni alla libertà personale che non sono determinate dalle mura di un Istituto penitenziario, ma da prescrizioni di varia natura (orarie, di luogo, risarcitorie etc.) dettate dalla Magistratura di Sorveglianza anche su proposta degli Uffici dell'Esecuzione Penale Esterna; qualora le prescrizioni non vengano rispettate, la pena viene scontata in carcere.

Gli Uffici dell'Esecuzione Penale Esterna, organi periferici dell'Amministrazione Penitenziaria, oltre a svolgere attività di controllo e vigilanza, hanno il compito di favorire il reinserimento sociale delle persone condannate; coniugano, pertanto, le richieste di sicurezza sociale con quelle di umanizzazione della pena, le esigenze di difesa sociale con quelle di trattamento socio-educativo e di prevenzione della recidiva.

Operando in questo campo ci siamo resi conto che gli aspetti restrittivi delle misure alternative sono per lo più sconosciuti dalla società civile, come "invisibile" risulta anche l'intera realtà dell'esecuzione penale esterna cioè di forme di espiazione di una condanna in alternativa alla detenzione in carcere.

Dipenderà dal fatto che è una piccola realtà e quindi (in)giustamente trascurabile?

Lasciamo parlare i numeri. Se prendiamo a riferimento il decennio pre-indulto dell'agosto 2006, vediamo che dal 1997 la popolazione detenuta in carcere è passata da circa 50 mila persone fino ai 63 mila detenuti al momento dell'indulto. Nello stesso periodo la popolazione dei condannati in misura alternativa è cresciuta da 35 mila fino a 50 mila persone, quindi una realtà assolutamente non trascurabile per un periodo di oltre dieci anni. Dopo l'indulto questo valore è sceso a circa 11 mila unità, ed è tuttora mantenuto, a seguito delle scelte politiche fatte in questi anni, intorno a tale valore mentre la popolazione carceraria, negli ultimi tre anni, è andata progressivamente aumentando e ora ha di nuovo, dopo l'indulto del 2006, raggiunto numeri altissimi, tali da destare grande preoccupazione e serio allarme sociale e istituzionale.

In tema di sicurezza, di fronte a questi dati, si impone una constatazione di non poco conto sia per la classe politica che per gli operatori del mondo dell'informazione e per l'opinione pubblica: la recidiva della nostra popolazione carceraria è stimata essere intorno al 70% mentre quella della popolazione in misura alternativa è circa la metà, e in alcune aree particolari, è al di sotto del 20%.

Se ne può dedurre che è la stessa condizione della esecuzione penale fuori dal carcere a porre "di per sé" le basi per un recupero sociale molto più efficace per questa tipologia di condannati. Deduzione che rende non sempre comprensibili alcune scelte esclusivamente a favore della esecuzione penale eseguita in forma detentiva, fatte dalla politica in nome della sicurezza.

Perciò la strada da fare va nella direzione – politica e amministrativa - di investire sul sistema dell'esecuzione penale esterna. Ciò significa: **1)** incrementare i rapporti di collaborazione con tutte le risorse del territorio, che possono dare un contributo concreto e specifico, costruito intorno alla persona in misura alternativa, al fine di promuovere azioni mirate a creare condizioni più favorevoli all'integrazione sociale (**più rete=più sicurezza**); **2)** potenziamento del settore (esecuzione penale esterna e territorio) in grado di garantire prevenzione della recidiva e sicurezza oltre che reinserimento sociale; **3)** una politica penale e penitenziaria che preveda un maggior sviluppo delle sanzioni sul territorio, ivi compresa la sospensione del processo e la messa alla prova dell'imputato (il *probation* giudiziario accanto a quello penitenziario, come è negli altri paesi europei).

Infatti, se continuiamo a interrogarci su cosa si può fare di più e meglio, rimanendo aperti e

attenti a tutti i segnali positivi provenienti da qualsiasi parte, rileviamo che in diversi ambiti territoriali ci sono molte esperienze che la storia recente ha raffinato e, in un certo senso, validato come accoglienti, educative, esperte in umanità, fattivamente operanti in molti campi del bisogno sociale. Di esse i condannati possono avere bisogno, ad esse bisogna guardare, convinti che, se “nomina sunt consequentia rerum”, è di applicazione di “pene in comunità” che bisognerà cominciare a parlare, in sintonia con l'Europa e come lascia intendere anche il legislatore con il rinnovellato art.72 dell'Ordinamento Penitenziario .

Insomma, contro il sovraffollamento dei penitenziari bisogna avere il coraggio di (ri)affermare a gran voce che le alternative al carcere esistono ma vanno costruite e sostenute.

Ora c'è all'attenzione del Governo e del Parlamento il disegno di legge Alfano che cerca di costruire una via d'uscita dal carcere nell'ultimo anno di pena.

Se l'impedimento della recidiva vale per l'accesso alla sospensione dell'esecuzione della pena dalla libertà, rispetto alla concessione di alcune misure alternative nei casi previsti da tale disegno di legge la recidiva non conta.

Sempre in quel disegno di legge, il procedimento di sorveglianza attraverso il quale si arriva alla concessione di una misura alternativa è più rapido, in quanto prevede la “camera di consiglio senza presenza delle parti” e per l'istruttoria di tale procedimento è sufficiente una semplice relazione sul comportamento del detenuto.

Se la spiegazione di questo orientamento legislativo è la necessità, l'urgenza di sfollare le carceri, perché, con l'occasione, non studiare anche il modo (giuridico) di impedire che si riempiano presto di nuovo?

La denuncia delle carenze di risorse umane e di mezzi per far funzionare i Servizi può risultare un lamento scontato (e inutile) in tempi come quello di oggi, ma ci preme far comprendere che - invece - la facciamo perché siamo motivati a impegnarci nella realizzazione della messa alla prova dei condannati adulti, anche concessa in fase di cognizione. Ma l'esperienza degli U.S.S.M., che da diversi anni sperimentano questa modalità di intervento, attesta che la sua realizzazione richiede il coinvolgimento non episodico ma “strutturale” della collettività intesa come comunità locale dove il condannato vive o andrebbe a vivere (famiglia, servizi sociali territoriali, amministrazioni locali, associazioni, cooperative sociali, comunità terapeutiche e centri diurni).

Ne discende la necessità che l'esecuzione penale esterna al carcere sia curata da servizi ben inseriti nel territorio, in grado di investire anche risorse nella gestione diretta del progetto che viene approvato dall'Autorità Giudiziaria, servizi capaci all'occorrenza di promuovere sul territorio l'accettazione del condannato in prova, perché se nei confronti di un minore è facile incontrare una buona disposizione a “metterlo alla prova”, altrettanta disponibilità spesso non si trova per l'adulto, specie in questo momento storico incline alla “tolleranza zero”.

A questo punto del discorso, merita una riflessione specifica l'introduzione del lavoro di pubblica utilità sotto forma di “*conditio sine qua non*” in ogni caso.

Si deve tenere conto che già nell'ambito dell'esecuzione dell'affidamento in prova al servizio sociale e pur con limitate risorse a disposizione molti Uffici E.P.E. hanno svolto una intensa attività di promozione sul territorio, presso enti locali e associazioni di volontariato, al fine di rendere possibile lo svolgimento dell'attività di riparazione a favore della collettività dell'affidato.

Va osservato anche che già nell'ambito della conversione delle pene pecuniarie esiste la possibilità di scegliere il lavoro sostitutivo ma che tale opzione viene raramente applicata in assenza di apposite convenzioni siglate dai Tribunali di Sorveglianza con gli Enti Locali.

Peraltro, lo svolgimento di un'attività di pubblica utilità dovrebbe configurarsi, più che

come un obbligo accessorio della messa alla prova, come il risultato di un processo di presa di coscienza da parte dell'autore del reato rispetto dei danni causati dal suo agire, primariamente nei confronti della vittima del reato e poi nei confronti della collettività.

Una riorganizzazione delle misure alternative alla detenzione - in altre parole - richiede un pieno e continuativo impegno della politica, dei Tribunali e della Pubblica Amministrazione nel promuovere presso l'opinione pubblica l'idea che il carcere non è l'unica esperienza penale possibile né tantomeno utile.

Non dimentichiamoci che un detenuto costa alla collettività ma costa anche alla famiglia da cui proviene e che tale affermazione è ancora più vera per i detenuti che provengono da altri Paesi,

L'accesso a concrete opportunità di lavoro per i detenuti e una formazione finalizzata all'occupazione costituiscono fattori indispensabili perché le carceri italiane non si trasformino in un'enorme parcheggio per futuri (e pericolosi) diseredati. Il fatto di favorire l'accesso al lavoro e lo svolgimento di lavori di pubblica utilità insieme possono costituire una valida ragione sociale e un'occasione di rilancio delle misure alternative alla detenzione.

Il ruolo del volontariato.

Una attenta e seria riflessione sulle condizioni di vita e le problematiche umane dei soggetti in esecuzione penale conferma l'urgenza e la necessità di un intervento non segmentato, ma che sia sempre più "strutturale" e di ampio respiro.

La molteplicità e complessità dei bisogni, di cui la persona in esecuzione penale è portatrice, rendono necessario in molti casi che quella persona sia orientata e supportata per essere capace di esprimersi adeguatamente. Inoltre i servizi presenti sul territorio costituiscono un panorama ampio, articolato, caratterizzato da regole di accesso e prassi specifiche che li differenziano al loro interno. Non per tutti è facile o agevole fruirne; accade anche che ogni servizio, a seconda della sua finalità, si occupi di "un pezzetto" di quella persona multiproblematica, la quale deve perciò rivolgersi a più servizi nel tentativo di risolvere i suoi problemi...

L'obiettivo di avviare significative collaborazioni tra istituzioni e territorio è un obiettivo possibile e irrinunciabile. Occorre andare nella direzione che realizzi una rete di interventi che coinvolgono i soggetti istituzionali e privati nel recupero delle persone ancora in esecuzione penale o da poco uscite da essa.

È in questa prospettiva di rete e di sinergie che la collaborazione tra le competenze proprie dell'U.EPE nell'ambito dell'esecuzione penale esterna e l'attività dell'assistente volontario può realmente incidere sul futuro del condannato che accede alle misure alternative alla detenzione.

Dunque, fare "rete", sì ma come? Quando? Intorno a cosa?

Ecco qui emergere dal concreto, dall'esperienza *work in progress* fatta in questi anni, il "vestito metodologico" da mettere sul corpo nudo dei bisogni emergenti di cui le persone ristrette nelle libertà personale sono via via voce o espressione. Nei libri di sociologia lo chiamano "*la teoria degli egonetwork*".

"L'egonetwork fa emergere una "rete relazionale" che si attiva intorno al soggetto ed esclusivamente in riferimento a lui: da questo punto di vista, la teoria dell'egonetwork supporta ampiamente quelle prospettive teoriche che interpretano la società come rete, e in primis la teoria relazionale della società" (Donati, 1991; Di Nicola,1998).

Particolare importanza assumono in questo contesto gli SNODI, i punti critici da individuare e affrontare (operatori sociali pubblici e volontari insieme) allorché le relazioni non si

stabiliscono direttamente tra la risorsa e i suoi interlocutori ma diventa necessaria la comune interazione dei due interlocutori con la risorsa stessa per renderla accessibile, fruibile, idonea ed efficace. In altri termini : *“Non interessa che un’amministrazione provinciale o comunale intrattenga, in generale, rapporti con una ASL: quel che appare importante è piuttosto il rapporto che si crea fra questi due enti in riferimento alla comune sinergia con la risorsa rispetto a un determinato progetto di recupero o di assistenza”* (L.Frudà,2006).

La nostra storia è un esempio vivo di questa dinamica che i libri teorizzano. La strada da fare è ancora molta e va nella direzione tracciata all'inizio :includere altre realtà del territorio che possono dare un contributo concreto e specifico costruito e attuato intorno alla persona in misura alternativa . Nel corso del nostro servizio continuiamo a interrogarci su cosa si può fare di più e meglio, rimanendo sempre aperti e attenti a tutti i segnali positivi provenienti da qualsiasi parte. Infatti sul territorio sono presenti e operative molte esperienze rappresentative di molti modi di lavorare in sinergia, esperienze che la storia recente ha validato come efficaci, accoglienti, educative, esperte in umanità nei vari campi del sociale. Di esse, ribadiamo, i condannati possono avere bisogno, a esse bisogna guardare, convinti che é di applicazione di “pene in comunità” che bisogna cominciare a parlare (e fare).

Volontariato e territorio.

Volendo dare ancora un contributo all’argomento, ci si può soffermare su due articoli dell’Ordinamento Penitenziario, l’art.118 e l’art.78, fondamentali per la cooperazione tra Amministrazione penitenziaria, Enti Locali e Volontariato.

L’art.118 O.P. è quello che regola i rapporti tra Uffici dell’esecuzione penale esterna e il territorio. Il concetto di territorio, lo preciso per avere certezza di usare un termine a cui attribuiamo lo stesso significato, riassume in sé molti altri concetti quali ambiente, comunità, contesto; la sociologia l’ha inteso come un sistema spaziale e sociale di dimensioni relativamente ridotte, che consente alla maggior parte dei suoi membri di avere una conoscenza e una esperienza personale, diretta, delle attività che vi si svolgono, che vi si sviluppano e producono una rete di convivenze, talvolta una forma peculiare di solidarietà e di identità tale da generare legami e senso di appartenenza. In questo contesto di significato, nell’ambito dell’esecuzione penale l’operatore sociale con le sue capacità e possibilità di movimento sul territorio, con la sua conoscenza delle risorse e delle prassi o procedure necessarie per avvalersene, può diventare operatore di connessione, l’anello di congiunzione con il *fuori* che è inibito al condannato detenuto in carcere o al domicilio; quando si rilevano situazioni particolarmente gravi o dolorose perché lo stato di detenzione, in forza di legge, recide il contatto del condannato con il mondo esterno, l’operatore sociale rappresenta la speranza – quando non anche l’unica possibilità- di un contatto con un futuro ancora possibile. Dunque, facciamoci una domanda: prendersi cura, Community Care.... teorizzare una comunità capace di farsi carico dei soggetti deboli può essere oggi un modello operativo? *“Tutto ciò può essere realizzato attraverso il coinvolgimento, l’orientamento e quanto altro può efficacemente promuovere reti di supporto e di sostegno superando la separazione tra formale e informale”* (dal testo *“ Persone senza dimora” della Caritas Ambrosiana, ed. Carocci Faber 2009*). *Nel concreto, come? Faccio l’esempio del progetto di un servizio integrato per detenuti domiciliari e/o condannati in misura alternativa, realizzatosi grazie alla collaborazione continuativa tra l’Ufficio di Esecuzione Penale Esterna (U.EPE) di Milano e Lodi, l’Associazione Sesta Opera San Fedele e la Caritas Ambrosiana, giunto ormai al suo terzo anno di vita.*

Riflettendo sull’esperienza realizzata in questi anni è possibile evidenziare i bisogni principali che caratterizzano le condizioni di vita di queste persone (bisogni economici, bisogni sanitari, bisogni terapeutici, bisogni legali, bisogni abitativi) e le azioni/risposta che si sono

progressivamente concretizzate nell'ambito di tale progetto, che è un esempio di attuazione del **principio di sussidiarietà** realizzato facendo leva sulle opportunità offerte dall'art.118.

In altre parole, sinergicamente secondo modalità concordate i volontari collaborano con gli assistenti sociali dell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna nella costruzione e realizzazione di percorsi e progetti personalizzati, dando concretezza e prossimità all'attività di sostegno e di accompagnamento della persona condannata in regime di detenzione domiciliare o affidata in prova ai servizi sociali nonché ai suoi familiari conviventi.

L'obiettivo di avviare significative collaborazioni tra istituzioni e territorio è un obiettivo possibile e irrinunciabile. Occorre andare nella direzione tendente a realizzare una rete di interventi che coinvolgono i soggetti istituzionali e privati nel recupero delle persone ancora in esecuzione penale o da poco uscite da essa.

E' in questa prospettiva di rete e di sinergie che la collaborazione tra le competenze proprie di una amministrazione pubblica - qui rappresentata dall' U.EPE - nell'ambito dell'esecuzione penale esterna, l'attività delle associazioni presenti sul territorio e l'attività dei volontari può realmente incidere sul futuro del condannato che accede alle misure alternative alla detenzione.

Dunque fare "rete" e , come già si è avuto modo di dire in precedenza, "**PIU' RETE = PIU' SICUREZZA**".

Sarebbe auspicabile, con il favore di norme e accordi validati anche a livello nazionale e regionale, visto che si parla di **federalismo**, che questo modo di lavorare insieme si sganciasse dall'eccezionalità per avvicinarsi il più possibile a una normalità condivisa.

Infine, l'art.78 O.P., quello che tratta del ruolo del volontariato. Se l'esperienza del volontariato in carcere è una esperienza che ha una storia e che si è ormai consolidata, il volontariato nel contesto dell'esecuzione penale esterna è una opportunità legislativa ancora "giovane" e poco utilizzata in ambito nazionale. Milano è un territorio all'avanguardia in questo e di ciò possiamo, anzi direi dobbiamo esserne orgogliosi. Ma quale volontariato? Questa attività di collaborazione volontaria comporta competenze che richiedono tempo e capacità personali, oltre che motivazione, per essere acquisite. E credo di poter dire che vi è una sempre maggiore progressiva responsabilità/responsabilizzazione e professionalità che dal mondo del volontariato stanno emergendo. Ma ciò fa emergere anche un limite della legislazione al riguardo, per esempio laddove non prevede espressamente che **l'art.17 possa essere esteso anche dai volontari che operano nell'ambito dell'esecuzione penale esterna**, quando lavorare per progetti è ormai una modalità ordinaria e imprescindibile in carcere come sul territorio.

Milano, 2 Giugno 2010

Dr.ssa Antonietta Pedrinazzi