



LE MISURE ALTERNATIVE OGGI: I DATI E UN APPROFONDIMENTO DEGLI STESSI

Alessandro Margara

E' utile seguire l'evoluzione o la involuzione, meglio entrambe, delle misure alternative alla detenzione. Si deve tenere presente che, quale che ne sia la valutazione, questo strumento dell'Ordinamento penitenziario – la misura alternativa, appunto – è sicuramente più efficace, al fine del recupero delle persone, della esecuzione della pena in carcere, come ben dimostrano le ricerche effettuate in proposito: la recidiva che, nella esecuzione in misura alternativa, dopo sette anni dalla conclusione delle misure (dall'inizio 1999 alla fine 2005), si colloca intorno al 19%, raggiunge invece il 68,4%, sempre dopo sette anni dalla conclusione della pena, quando la stessa è eseguita in carcere. Questi sono i dati risultanti all'Osservatorio delle misure alternative della Direzione generale della esecuzione penale esterna del Dipartimento della amministrazione penitenziaria (DAP). Quindi una esecuzione della pena più efficace rispetto alla indiscutibile finalizzazione costituzionale (v. le sentenze costituzionali n. 204/74, 343/1987, 282/89, e le molte altre che si sono mosse sulla stessa linea), ma anche pragmaticamente più utile. E si può aggiungere un ulteriore aspetto delle misure alternative: le stesse interpellano quello che complessivamente può essere chiamato territorio o ambiente sociale: sistema degli enti locali, dei servizi sociosanitari, della cooperazione sociale, del volontariato. Certo, gli umori che oggi percorrono la società possono influire negativamente sulla accettazione e sulle risorse e sui sostegni alle misure alternative, ma ciò su cui bisognerebbe intenderci è che l'efficacia delle risposte del territorio può influire virtuosamente sugli stessi umori sociali critici nei confronti delle misure alternative e di coloro che vi sono ammessi.

Provo a guardare dentro questo discorso. Negli affidamenti in prova al servizio sociale, l'effetto positivo sulla recidiva riguarda essenzialmente gli affidamenti in prova che non concernono tossicodipendenti.

Bisognerebbe al riguardo fare una precisazione: gli affidamenti in casi particolari sono limitati; possono essere concessi non più di due volte: non più di una volta, se si tratta di condanne per particolari reati. Non così gli affidamenti ordinari, che non hanno questo limite, anche se hanno quello della pena, che non deve superare i 3 anni. Capita così che l'affidamento ordinario può essere concesso a un tossicodipendente con pena fino a tre anni, che ha già fruito di due affidamenti in casi particolari: in questi casi una delle prescrizioni prevede l'impegno in un programma terapeutico.

Gli affidamenti per i tossicodipendenti – anche quelli ordinari sopra ricordati – hanno esiti molto meno brillanti, pur restando sempre lontani dai risultati sulla recidiva della esecuzione in carcere, ed è agevole osservare che i programmi terapeutici che si accompagnano alla misura alternativa sono sovente molto deboli e stanno perdendo ulteriore forza per effetto della riduzione delle risorse economiche fornite ai Ser.T, sempre più accentuata negli anni recenti. Invertire questo indirizzo, concentrare nuovamente attenzione e risorse sui Ser.T e sugli enti ausiliari (servizi e comunità che collaborano col servizio pubblico), affinare i programmi anche in presenza dei mutamenti del fenomeno delle dipendenze, completare e potenziare, se occorre, gli organici degli operatori perché i programmi enunciati siano seguiti, sostenuti e controllati come è necessario; tutto questo



dovrebbe rappresentare una risposta più esauriente e rassicurante alle preoccupazioni dell'ambiente sociale rispetto alla diffusione del ricorso agli stupefacenti da parte di tanti. E, per altro verso, una efficace politica di potenziamento dei servizi pubblici e privati sulle dipendenze dovrebbe consentire di evitare la presenza di tanti tossicodipendenti in carcere (con percentuali superiori ad un quarto, e prossime a un terzo, della intera popolazione detenuta), che contribuisce al sovraffollamento di tutti gli istituti penitenziari, da sempre causa del peggioramento della situazione del sistema-carcere e fonte di preoccupazione per gli enti pubblici responsabili delle comunità territoriali. Va tenuto presente che, se è vero che la politica governativa sulle dipendenze produce la crescita delle condanne e delle pene nei confronti dei tossicodipendenti, è anche vero che il sistema legislativo, anche quello più recente e più penalizzante, offre larghe possibilità di alternative alla detenzione che dovrebbero consentire un sensibile abbattimento delle presenze di tossicodipendenti in carcere: solo se, ovviamente, si riservassero più attenzioni e risorse a questo settore, come si è già accennato.

La maggiore attenzione non può che derivare dalla migliore conoscenza. Ed è questo percorso che si cerca di sviluppare nelle pagine che seguono, facendo riferimento ad alcuni aspetti essenziali della situazione. Purtroppo constatando come i responsabili della politica penitenziaria, che hanno curato l'acquisizione di queste conoscenze (la ricerca di Fabrizio Leonardi, già citata, è nata presso la Direzione generale della esecuzione penale esterna del DAP), procedano tranquillamente senza curarsi delle stesse, anche se, per vero, per il 2010, hanno fornito finalmente, nei dati sulle misure alternative, sia il dato di presa in carico (casi pendenti a fine 2009 + casi sopravvenuti nel 2010, calcolo che ignora il numero di casi chiusi nel 2010, fornendo un dato sopravvalutato) che quello corretto sulle misure in corso effettivo alla fine del 2010.

Il primo aspetto è quello di cogliere l'evoluzione del sistema delle misure alternative nel quadro della crescita inarrestabile della penalità, crescita che è entrata ormai in una spirale irreversibile, scandita, negli ultimi tempi, dal quotidiano annuncio di ricorso alla pena detentiva per una casistica sempre più ampia e dalla concorrente riduzione degli spazi delle misure alternative al carcere.

Questo aspetto sarà analizzato con particolare riferimento alla situazione formatasi prima del condono del 31/7/2006. Tale situazione si manifestava nella sua chiarezza operativa di sistematica crescita delle persone sottoposte ad esecuzione penale. Questa dinamica, ben lungi dall'essersi fermata, è ancora in pieno fiore. Nel marzo 2009 il carcere superava nuovamente le 60.000 presenze, quelle cioè dell'epoca del condono. Il che significa che, nel giro di due anni e sei mesi, dall'agosto 2006 al febbraio 2009, i detenuti sono aumentati di 23.000 unità, da 37.000 a oltre 60.000, mentre la crescita dei detenuti negli ultimi 10 anni, dal 1996 al 2005, era stata di 11.000 unità. E' pacifico che su questi numeri i riarresti degli indultati sono una goccia in un mare. Non si dimentichi che l'aumento di 23.000 unità, come quello fino a 1.000 unità al mese, è un saldo fra nuovi arresti e liberazioni, gli uni e gli altri nell'ordine di decine di migliaia l'anno: oltre 90.000 ogni anno, circa 230.000 nei due anni e sei mesi del periodo di crescita dei detenuti considerato. Si possono aggiornare questi dati: a fine 2010, i detenuti hanno superato i 69.000: dai 37.000 post-condono, siamo, a distanza di 4 anni e qualche mese dall'agosto 2006, a 32.000 detenuti in più, 8.000 l'anno di crescita. Un leggero contenimento delle presenze (poco più di mille in meno) viene notato negli ultimissimi mesi.



Seguirà l'analisi dei risultati delle misure alternative ed anche della distinzione fra le stesse, sempre calcolate sui dati maturati prima dell'indulto, decisamente più significativi per le serie storiche dei dati raccolti e per le ricerche che hanno consentito.

Sarà utile poi vedere ciò che è successo dopo il condono e lo stato degli indirizzi e della situazione attuale.

Infine, si possono prospettare i possibili interventi su tale situazione. Da un lato, le misure alternative sono oggi molto meno di quanto non siano state nel passato, ma, dall'altro, non vengono meno i problemi che pongono per un miglioramento della loro esecuzione. Sarà utile, credo, agire su due aspetti: uno è quello della ricerca, l'altro, quello del possibile apprestamento di progetti di mobilitazione e finalizzazione di risorse.



Gli interventi formativi e culturali degli enti territoriali nelle carceri toscane

Nel corso del 2008-2010 l'*Osservatorio regionale sulle strutture penitenziarie* curato dalla Fondazione Giovanni Michelucci, in accordo con la Regione Toscana, Assessorato al Welfare, si è concentrato sugli interventi culturali e formativi degli enti locali nelle carceri toscane. L'approfondimento si è soffermato in particolare sulle linee di intervento degli enti locali a favore di questo complesso di iniziative. La ricostruzione degli interventi promossi dai diversi enti locali è apparsa subito piuttosto articolata sia in ordine alle fonti di finanziamento disponibili ed utilizzate, sia rispetto alle capacità di coordinamento tra enti o tra assessorati dello stesso ente, sia per tipologia di interventi, spesso molto diversificati l'uno dall'altro.

La ricomposizione delle informazioni mostra una certa eterogeneità, pur non mancando di fornire elementi sulle strategie seguite dagli enti locali nel sostenere gli interventi a favore del carcere e delle persone in esecuzione penale. Il lavoro di approfondimento, che proseguirà anche in seguito, oltre a completare l'analisi della spesa sostenuta dai comuni e dalle province che non hanno ancora reso disponibili dati ed informazioni, si concentrerà sulla progressiva definizione di un modello di raccolta ed elaborazione dei dati che tenda ad uniformare maggiormente le informazioni, in modo da poter procedere anche a comparazioni ed ulteriori elaborazioni.

Le informazioni raccolte sono state sintetizzate in schede riepilogative, cercando, per quanto possibile, di uniformare il dato sulle attività sostenute dai diversi enti. Da questo primo lavoro emerge come le strategie seguite siano molto differenziate l'una dall'altra sia negli approcci all'area del carcere e dell'esecuzione penale, sia nell'entità dei finanziamenti. Generalmente emerge, comunque, una certa capacità di coordinare la spesa tra enti, Amministrazione penitenziaria (istituti penitenziari ed Uffici per l'esecuzione penale esterna) e terzo settore (nella maggior parte dei casi gestore delle diverse iniziative). Rispetto alle iniziative sostenute si denota, inoltre, una certa costanza dei progetti e degli interventi finanziati: le programmazioni vengono spesso rinnovate di anno in anno, mantenendo generalmente le stesse impostazioni e gli stessi attori. Nel corso del 2010 è emerso un generalizzato decremento della spesa diretta al carcere ed alle persone in esecuzione penale ed un complessivo ritardo nello stanziamento delle risorse.

In linea di massima è possibile confermare una scarsa capacità da parte degli enti e dei soggetti gestori/attuatori di monitorare gli interventi realizzati, lavoro che, laddove venisse condotto sistematicamente e con metodologie condivise, consentirebbe una valutazione degli esiti più attendibile e direttamente spendibile nella (ri)programmazione delle strategie e degli interventi rivolti al carcere ed alle persone in esecuzione penale.