

Probation per migliorare il sistema penitenziario: quando il miraggio offusca la realtà

di Federico Olivo

poliziapenitenziaria.it, 7 giugno 2017

L'affollamento delle carceri continua ad aumentare. Ad aprile 2017 ci sono 4.272 persone in più rispetto a dicembre 2015 con una crescita del +8,18% mentre i posti disponibili nelle carceri hanno avuto un incremento di 452 di spazi detentivi, +0,91%. Nello stesso periodo ci sono 3.561 in più di persone sottoposte a misure di sicurezza non detentive: da 32.113 a 35.674 (+11,09%).

Sono dati allarmanti, frutto della mancanza di politiche strutturali penitenziarie che Governo e Parlamento non hanno adottato per decenni, ma in particolar modo dal 2006, anno dell'ultimo indulto quando a settembre, un paio di mesi dopo l'entrata in vigore della Legge, nelle carceri si arrivò a contenere solo 38.326 persone.

Dal 2006 in poi, le carceri iniziarono ad affollarsi senza tregua arrivando a toccare il record di 69.155 presenze nel novembre 2010.

Oggi come allora non si ebbe la reale percezione di cosa stava accadendo. Quando la popolazione penitenziaria tornò a salire, non si diede peso ai tassi di crescita, non si fecero previsioni, non si affrontò il problema.

C'è voluta la sentenza Torreggiani del gennaio 2013 (65.905 presenze) per risvegliare la politica. Da quel momento fu un affanno di Leggi e Decreti per far uscire le persone dal carcere e per evitare che vi entrassero. Le presenze in carcere in effetti diminuirono (52.164 a dicembre 2015), ma crebbero le persone sottoposte a misure non detentive (misure alternative, lavoro di pubblica utilità, misure di sicurezza, sanzioni sostitutive e messa alla prova). Da dicembre 2015 però, da quando cioè sono scaduti i termini di applicabilità della liberazione anticipata "speciale", le presenze in carcere sono iniziate di nuovo a salire così come le persone sottoposte a misure di sicurezza non detentive.

Quali sono oggi le possibili soluzioni per affrontare il problema?

Di costruire nuove carceri non se ne parla. Ci vorrebbero troppi soldi e troppo tempo. Eppure, è comunque un aspetto che andrebbe seriamente affrontato per molti motivi, seppure gli effetti di una nuova stagione di edilizia penitenziaria si farebbero sentire soltanto troppo tardi. Di nuovi provvedimenti di indulto e/o amnistia nemmeno a parlarne. I politici sanno benissimo che l'opinione pubblica non è pronta ad accettare altri "sconti" evidenti, a persone che hanno infranto la Legge.

Allora l'ultima carta che è rimasta è la "probation" termine che descrive, secondo la definizione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, l'esecuzione in area penale esterna di sanzioni e misure definite dalla legge ed imposte ad un autore di reato. Le Raccomandazioni europee più importanti per comprendere la probation sono la CM/Rec(2010)1 e la CM/Rec(92)16 che lascio ad altri per un'approfondita analisi giuridica.

E' evidente però come la politica, l'amministrazione della giustizia e le associazioni che si occupano di questi temi, stiano puntando tutto su una visione in cui il carcere, inteso come spazio fisico in cui rinchiodere le persone per un determinato periodo di tempo, deve essere considerato un'eccezione, preferendo ad esso l'adozione di misure alternative in esecuzione penale esterna.

Il Ministero della Giustizia ha già mosso i propri passi in questa direzione e con la recente riforma dell'intero dicastero (14 luglio 2015) ha spostato la Direzione generale per l'esecuzione penale esterna dalle competenze del DAP al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (DGMC). L'esecuzione penale esterna fu istituita con il D.P.R. n. 55 del 6 marzo 2001, ed inserita come Direzione Generale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria. Tra i suoi Direttori ci sono stati personaggi di "spicco" del DAP: Riccardo Turrini Vita (ora direttore generale della formazione), Luigia Mariotti Culla (in pensione) e ultimo, Emilio Di Somma (in pensione pure lui).

Ora si chiama “Direzione generale per l’Esecuzione penale esterna e di messa alla prova” e si occupa di:

- monitorare le attività degli uffici di esecuzione penale esterna
- tenere rapporti con gli enti locali e le organizzazioni di volontariato per l’attività trattamentale e per la stipula di convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova
- attuare ed eseguire i provvedimenti della magistratura di sorveglianza, ordinaria ed onoraria
- organizzare i servizi per l’esecuzione delle pene non detentive e delle misure alternative alla detenzione o sanzioni di comunità
- organizzare e coordinare le attività degli Uffici dell’esecuzione penale esterna negli istituti penitenziari.

Sono compiti (quasi tutti) che la Direzione svolgeva già quando era nel DAP. Perché spostarla da un Dipartimento all’altro?

La spiegazione è stata: “Si è tenuta presente l’esigenza di attuare una valorizzazione delle esperienze tecnico-professionali già maturate in taluni settori dell’amministrazione, come quello dell’esecuzione penale esterna”, in questo modo si è preferito incardinare l’esecuzione penale esterna in un Dipartimento, quello che si occupava solo di minorenni, giudicato più abituato e pronto ad accettare una concezione meno “carcerocentrica” (come viene spesso definita) rispetto al DAP, ritenuto un Dipartimento abituato ad affrontare le questioni con una mentalità ritenuta più “chiusa”.

Dunque, uno spostamento di competenze dal DAP al DGMC che in un’ottica di razionalizzazione delle risorse, sarebbe stato più logico farlo confluire esso stesso nel DAP. Invece, il piccolo DGMC ha assorbito una larga fetta del più grande DAP: pesce piccolo mangia pesce grande. Un mero spostamento di competenze che ad oggi, appare più un tentativo (riuscito) di mantenere in vita un Dipartimento più che un’operazione di razionalizzazione. Basti pensare ai problemi di gestione del personale di Polizia Penitenziaria, diviso tra due Dipartimenti nella gestione, unito nella formazione, diviso nel calcolo degli organici ...etc.

Inoltre, le persone che si occupavano di mandare avanti le pratiche presso gli Uffici per l’esecuzione penale esterna (UEPE), quelle erano e quelle sono rimaste. Inizialmente hanno accettato di buon grado lo spostamento amministrativo, pensando in tal modo di liberarsi una volta per tutte della presenza del Corpo di Polizia Penitenziaria nelle proprie pratiche di lavoro. Ipotesi naufragata per altri motivi derivanti da pesi e contrappesi che nel frattempo si sono messi in moto che hanno addirittura fatto aumentare la presenza di Poliziotti penitenziari presso gli UEPE, sia pure di qualche decina di unità complessive, ma con la differenza che tra le poche unità in più, sono arrivati anche i Commissari di Polizia Penitenziaria.

La questione però ora è un’altra: a fronte dell’aumento delle presenze in carcere e di un contestuale aumento delle persone sottoposte a misure in esecuzione penale esterna, quanto può reggere ancora il sistema penitenziario prima del collasso? A giudicare dai segnali derivanti da più parti, poco.

L’ultimo in termini di tempi è stata la lettera aperta che il 22 maggio scorso i Sindacati dell’Ufficio Inter-distrettuale di Esecuzione Penale Esterna di Milano (UIEPE) hanno inviato al Ministro della Giustizia Andrea Orlando e a Gemma Tuccillo, nuovo Capo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. I rappresentanti dei lavoratori denunciano che negli ultimi anni, a fronte di una carenza di organico del 30%, le pratiche da gestire sono raddoppiate. Dietro ogni pratica c’è una persona che, o è uscita dal carcere oppure non vi ha fatto ingresso per poco, quindi ha bisogno di tutte quelle assistenze formative, lavorative, di assistenza sociale, che rientrano proprio nelle competenze degli UEPE.

Di quali numeri stiamo parlando?

“Presso l’UIEPE di Milano svolgono la propria attività di funzionari della professionalità di servizio sociale 22 assistenti sociali a tempo pieno, 12 assistenti sociali a tempo parziale (dal 50% all’80%) e 10 esperti di servizio sociale ex art. 80 a convenzione (scadenza 30.12.2017) con orario di lavoro a tempo parziale (dal 40 % all’80%). Il suddetto personale attualmente ha in carico

5.500 casi di cui circa 3.500 misure alternative (1.700 affidamenti in prova al servizio sociale), misure di sicurezza, sanzioni sostitutive (lavori di pubblica utilità); 1.500 messe alla prova ed istanze pendenti di messa alla prova. Inoltre hanno in carico circa 500 attività di consulenza e trattamento svolte su richiesta dei Tribunali di sorveglianza e gli Istituti penitenziari. Nel 2016 sono stati eseguiti circa 12.000 procedimenti ed attualmente ogni funzionario di servizio sociale segue una media di 60 affidati in prova. In Lombardia gli Uepe di Milano, Pavia, Brescia, Como, Mantova e le sedi distaccate di Varese e Bergamo gestiscono circa 13.500 casi con 94 assistenti sociali (part-time e a tempo pieno). La situazione, rispetto ai carichi di lavoro, per l'UIEPE di Milano sembra che debba subire una ulteriore e del tutto insostenibile aggravio sia per il previsto invio da parte del Tribunale di sorveglianza di Milano di migliaia di richieste di indagini arretrate che per l'ampliamento delle competenze territoriali, così come comunicato in questi giorni dalla Direzione generale di esecuzione esterna e di messa alla prova. Attualmente i funzionari di servizio sociale che svolgono la loro attività a tempo pieno presso l'Uepe di Milano, gestiscono una media di 160 casi a testa, superando di gran lunga quei limiti di rapporto tra utente ed assistente sociale necessari a consentire una qualificata ed efficace presa in carico.”

Può darsi che il caso di Milano sia una situazione estrema, mentre in tutte le altre parti d'Italia le percentuali siano del tutto diverse, ma un caso del genere fa nascere spontanee alcune domande: stiamo andando nella direzione giusta? E' questa la combinazione più efficace per dare piena attuazione all'art. 27 della Costituzione? Per quanto tempo è possibile sostenere una simile sproporzione tra personale impiegato e persone da seguire? Che ruolo avrebbe la Polizia Penitenziaria qualora venisse davvero utilizzata nei controlli sull'esecuzione penale esterna? Con quali mezzi e quali organici verrebbe impiegata?

Domande che per avere una risposta seria, devono prima confrontarsi con i numeri e con le proporzioni attualmente in campo, considerando anche i trend di crescita della popolazione detenuta e quella in esecuzione penale esterna. Altrimenti si continua a fare solo chiacchiere da tribuna elettorale. Non è ammissibile continuare a propagandare slogan senza senso, senza contatto con la realtà. Per esempio, continuare ad affermare che la recidiva è molto maggiore nelle persone rinchiusi in carcere rispetto a quelle in misura alternativa, senza però aver effettuato uno studio serio ed approfondito che dimostri con i dati una simile affermazione, non è un comportamento serio. Non dico che non sia vero, ma per essere un'affermazione significativa e soprattutto utile, deve poggiare su dati reali, non sulle "sensazioni". Altrimenti è un'operazione mediatica che nulla a che fare con l'applicazione dell'art. 27 C.

Per ora i numeri e le proiezioni indicano ben altro. Com'è possibile rendere efficiente un servizio di esecuzione penale esterna con questi numeri alla mano? La risposta dovrebbe partire dai due Dipartimenti ed arrivare al Ministro, ma è proprio di queste ore la notizia che ormai sta per iniziare una nuova campagna elettorale...

RACCOMANDAZIONI DEL COMITATO DEI MINISTRI AGLI STATI MEMBRI SULLE REGOLE DEL CONSIGLIO D'EUROPA IN MATERIA PENITENZIARIA

Le seguenti Regole costituiscono un gruppo di raccomandazioni che vanno lette come un insieme. Raccomandazione n. R(2010)1 sulla Probation. Raccomandazione n. R(92)16 sulle Regole Europee sulle sanzioni e misure applicate in area penale esterna. Inoltre, le presenti regole sono complementari alle collegate disposizioni della Raccomandazione n. R(97)12 sul personale incaricato dell'applicazione di sanzioni e misure, della Raccomandazione n. R(99)19 sulla mediazione in ambito penale, della Raccomandazione n. R(99)22 sul sovraffollamento penitenziario e sull'inflazione della popolazione carceraria, della Raccomandazione n. R(2000)22 sul miglioramento dell'implementazione delle regole europee sulle sanzioni e misure applicate nella comunità, della Raccomandazione n. R(2003) sulla liberazione condizionale (o sulla parola), della Raccomandazione n. R(2003)23 sulla gestione, da parte delle amministrazioni penitenziarie, di detenuti condannati all'ergastolo o ad altre pene lunghe, della Raccomandazione n. R(2006)2 sulle

Regole Penitenziarie Europee, della Raccomandazione n° R(2006)8 sull'assistenza alle vittime di reati, della Raccomandazione n. R(2006)13 sull'uso della custodia cautelare in carcere, le condizioni in cui essa ha luogo ed i provvedimenti per la tutela dagli abusi.