



FINE PENA: LA STRADA

**MISURE ALTERNATIVE
E PERSONE SENZA DIMORA**



Pubblicazione finale del progetto "Fine pena: la strada" realizzato da Avvocato di strada e cofinanziato dai fondi 8x1000 della Chiesa Evangelica Valdese.





Associazione Avvocato di strada ODV
Via Malcontenti 3 | 40121 Bologna | Tel e Fax 051 227143
Web: www.avvocatodistrada.it | Email: info@avvocatodistrada.it

FINE PENA: LA STRADA

**MISURE ALTERNATIVE
E PERSONE SENZA DIMORA**

Questa pubblicazione è il principale risultato del progetto
realizzato dall'Associazione Avvocato di strada ODV
con il contributo di:
Unione delle Chiese Metodiste e Valdesi - Fondi 8x1000

INDICE

1. FINE PENA: LA STRADA. BREVE DESCRIZIONE DEL PROGETTO.....-	2
2. ENTI PARTNER.....	4
2.1. Associazione Avvocato di strada ODV.....	4
2.2. Associazione l'altro diritto Bologna.....	7
2.3. Associazione Granello di senape Padova.....	7
2.4. Associazione Sesta Opera San Fedele – Milano.....	9
3. COME È STRUTTURATA LA PUBBLICAZIONE.....	12
4. UNO SGUARDO SUL CONTESTO	13
4.1. Chi sono le persone senza dimora.....	13
4.2. Rapporto strada – carcere.....	15
4.3. I nuovi reati di povertà.....	17
4.4. La “criminalizzazione” della povertà.....	18
4.5 La particolare tenuità del fatto (131 bis c.p.).....	20
5. IL CARCERE COME EXTREMA RATIO.....	26
5.1. Funzione rieducativa della pena.....	28
5.2 Giustizia retributiva e giustizia riparativa.....	30
5.3. Le misure cautelari applicate alle persone senza dimora.....	35
5.4. Misure cautelari reali.....	35
5.5. Misure cautelari personali.....	36
5.6. Le misure alternative al carcere.....	44
5.7. L'impossibilità di accesso per le persone senza dimora.....	50
5.8. Detenzione e permessi di soggiorno (focus).....	52
6. COME RISPONDONO I TERRITORI.....	55
6.1. Milano.....	55
6.2. Padova.....	58
6.3. Bologna.....	61
6.4. Il problema dei bandi di finanziamento.....	65
7. CONCLUSIONI.....	68
RINGRAZIAMENTI.....	70
SITOGRAFIA.....	71
BIBLIOGRAFIA.....	72

1

FINE PENA: LA STRADA BREVE DESCRIZIONE DEL PROGETTO

Il progetto “Fine pena: la strada” intende intervenire sulla problematica dell'accesso ai diritti per le persone che vivono in condizione di forte disagio economico e sociale. In particolare, questa ricerca si propone di analizzare il rapporto intercorrente tra strada e carcere da un punto di vista giuridico e sociale.

La presente pubblicazione è stata realizzata grazie al sostegno concesso dalla Chiesa Evangelica Valdese, fondi 8x1000.

I partner del progetto - Avvocato di strada Odv, L'Altro Diritto Bologna, Associazione Sesta Opera San Fedele Onlus Milano e Granello di Senape Padova

- operano da molti anni con le gravi marginalità adulte, offrendo i propri servizi di assistenza giuridica, legale e sociale. Grazie a questo approccio multidisciplinare, è stato possibile affrontare il delicato tema dell'accesso alle misure alternative per le persone senza dimora, in un'ottica di più ampio respiro che non fosse limitata al solo aspetto strettamente giuridico normativo.

In particolare, i partner si sono interrogati su quali possano essere le misure volte a garantire l'uguale accesso ai diritti da parte delle persone senza dimora che si apprestano ad entrare in carcere e delle persone che dal carcere potrebbero uscire, ma sono ostacolate da impedimenti economici (ad esempio, la mancanza di una casa) e dalla totale assenza di relazioni familiari/amicali sul territorio.

Di fatto, l'assenza di un'abitazione è di ostacolo sia nella fase pre-processuale per la scelta e l'applicazione delle misure cautelari, sia nella fase esecutiva della sanzione per trascorrere il periodo della pena al di fuori delle mura carcerarie.

Le misure cautelari sono provvedimenti di natura provvisoria dotati di immediata esecutività: esse vengono applicate per evitare che il trascorrere del tempo necessario alle indagini preliminari e alla corretta instaurazione del procedimento di primo grado possa pregiudicare l'accertamento del reato, un aggravamento delle conseguenze dello stesso, l'agevolazione nella commissione di ulteriori reati oppure l'esecuzione di un'eventuale sentenza di condanna.

Per i cittadini extracomunitari privi di titolo legittimo di soggiorno e destinatari di una misura di espulsione amministrativa rimasta ineseguita, ad esempio, il pericolo di fuga è presunto per cui, sussistendone gli altri presupposti, viene sempre applicata la più afflittiva misura intramuraria se non hanno disponibilità di un'abitazione. A tal fine, viene considerata allo stesso modo l'espulsione a titolo di misura di sicurezza (per lo straniero condannato per taluni delitti indicati dalla legge) o quella disposta come misura sostitutiva o alternativa alla detenzione nei confronti dello straniero clandestino/irregolare che debba scontare una pena detentiva di breve durata.

Le misure alternative, invece, nascono per dare attuazione alla funzione rieducativa della pena, prevista dall'art. 27 della Costituzione. Esse incidono sulla fase esecutiva della stessa. Le misure alternative sono state previste, quindi, per facilitare la risocializzazione della persona condannata, evitandole di scontare tutta, o parte, della pena in carcere.

Questa breve premessa consente di sottolineare già come, ai fini dell'applicabilità delle suddette misure, è necessario uno strettissimo legame tra la persona condannata e la realtà extra- carceraria.

La relazione tra carcere e strada emerge anche per quanto riguarda i cosiddetti reati di povertà. È stato evidenziato, infatti, come non solo a livello italiano, ma anche internazionale, si stia diffondendo la criminalizzazione di condotte tipiche di persone che vivono in strada (come ad esempio dormire in un luogo pubblico o chiedere l'elemosina), attraverso l'uso di leggi e pratiche atte a limitare le loro attività e i loro movimenti. L'effetto finale è un trattamento altamente discriminatorio e ingiustificatamente punitivo verso le persone senza dimora.

La convinzione alla base di questo progetto è che la mera condizione socio-economica dell'individuo non possa essere di ostacolo all'esercizio di diritti e al pieno reinserimento dello stesso all'interno della società.

2

ENTI PARTNER

2.1. ASSOCIAZIONE AVVOCATO DI STRADA ODV

Avvocato di strada, organizzazione di volontariato operante dal 2001, offre assistenza legale gratuita alle persone senza dimora in oltre 50 città italiane. Da sempre l'obiettivo principale e fine ultimo dell'Associazione è quello di continuare a ribadire la centralità del diritto alla residenza come diritto fondamentale e accesso alla rete di servizi che garantiscono e supportano il pieno sviluppo della persona umana.

L'assistenza legale, stragiudiziale e giudiziale, è da sempre il cuore dell'attività di Avvocato di strada. Garantire una tutela alle persone senza dimora rimane, infatti, il nostro principale obiettivo. I volontari hanno competenze diversificate e possono fornire assistenza in tutti i campi del diritto.

In tutti questi anni di attività ci siamo sempre più resi conto di quanto il Diritto sia l'unico strumento efficace per rimuovere gli ostacoli che impediscono il ritorno ad una vita comune per tutte le persone che vivono in strada. Il bilancio sociale annuale dell'Associazione (disponibile al link: <https://bit.ly/3l9ZWeX>) rappresenta un vero e proprio osservatorio sulle condizioni di vita di chi vive per strada e sul fenomeno della povertà estrema nel nostro Paese.

Una prima considerazione riguardo agli utenti che quotidianamente si rivolgono ai nostri sportelli è quella del cambiamento dei motivi che portano una persona a vivere per strada. Sono estremamente rari i casi di chi decide di abbandonare tutto e di vivere per strada. Dopo la crisi economica, infatti, sono sempre di più le persone che finiscono per strada per motivi economici e non per scelta.

Impossibilità di far fronte ai debiti, perdita del lavoro, matrimoni falliti e mancanza di reti familiari o amicali sul territorio sono solo alcune delle storie che più frequentemente sentiamo ai nostri sportelli.

Ogni anno le persone che si rivolgono all'Associazione aumentano. Qualche dato può aiutare a capire meglio. Nel 2019 ne sono state seguite 3988 in tutta Italia: di queste - in linea con gli anni precedenti - il 29% sono donne. Per quanto riguarda la nazionalità, invece, il 59% è rappresentato da cittadini extracomunitari. Il 34% è rappresentato da cittadini italiani. Il nostro Paese, dunque, rimane nei fatti la Nazione più rappresentata. Nel 2019, sono state seguite 347 pratiche di diritto penale, 1851 di diritto civile, 562 di diritto amministrativo e 1228 di immigrazione



Nel novero delle categorie di cause seguite dall'Associazione, consultabili sul bilancio sociale, quelle che più rilevano ai fini della presente ricerca sono le pratiche relative a: residenza (861), procedimenti in qualità di persona offesa (71), reati contro la persona (59), reati contro il patrimonio (47), richieste di pene alternative alla detenzione (32) e reati legati agli stupefacenti (29).

La residenza è non solo un diritto fondamentale riconosciuto da norme internazionali e nella nostra stessa Costituzione (art.16), ma è anche requisito essenziale per l'accesso a numerosi servizi ed opportunità che agevolano l'integrazione sul territorio.

Lungi dall'essere solo uno strumento di conteggio e controllo della popolazione, l'iscrizione anagrafica costituisce una vera e propria porta di ingresso a una serie di diritti sociali e di servizi fondamentali, quali ad esempio l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, l'accesso al welfare locale, il diritto alla pensione, il diritto al patrocino a spese dello Stato o ancora il diritto di voto. Inoltre, senza residenza non esiste Comune competente al rilascio di un documento di identità. Ottenere nuovamente la residenza è il primo passo per ricostruire un'identità perduta, per allontanarsi da una condizione di marginalità e per cercare di comporre nuovamente la propria vita.

Per quanto concerne l'analisi della realtà che Avvocato di strada riscontra nella sua quotidiana attività di consulenza legale in riferimento al diritto penale, è possibile desumere dai dati in possesso dell'Associazione un'interessante ma preoccupante tendenza: nonostante le pratiche relative a questa branca del diritto siano le meno numerose e in continua decrescita, la maggior parte dei procedimenti penali da noi seguiti vede coinvolti i nostri assistiti in qualità di persona offesa (solo nel 2019 sono stati 71 i casi che abbiamo seguito).

Questa tendenza, che appare essere costantemente confermata dalle notizie riportate dai quotidiani, è espressione di una più accesa insofferenza verso il povero non solo da parte della società civile, ma anche da parte di molte amministrazioni locali. Si assiste, in sostanza, ad un cambiamento stravolgente per la nostra società attuale. I dati e le riforme normative sembrano voler combattere il povero e non la povertà, andando a colpire la persona e non le cause che l'hanno portata a vivere in mezzo alla strada.

I reati che vedono coinvolti i nostri assistiti in qualità di autori di reato sono generalmente di lieve entità e impattano tanto quelli contro la persona (ad es. minacce, lesioni, rissa ecc..) quanto quelli contro il patrimonio (piccoli furti, spesso in relazione a generi alimentari di modico valore) o quelli legati alle sostanze stupefacenti (piccolo spaccio).

Nello stesso anno la nostra Associazione ha aperto 32 pratiche, su tutto il territorio nazionale, di questioni inerenti alle richieste di pene alternative alla detenzione. Spesso gli utenti si sono rivolti ai nostri sportelli nella fase successiva al processo e con

l'ordine di esecuzione della pena notificato. Pertanto, la nostra assistenza è consistita nella ricerca di disponibilità presso enti pubblici o privati per la richiesta di detenzione domiciliare o per l'affidamento in prova ai servizi sociali. Delle problematiche riscontrate in questi casi verrà dato conto diffusamente nella presente ricerca.

2.2 ASSOCIAZIONE L'ALTRO DIRITTO BOLOGNA

Il Centro di Documentazione L'Altro Diritto, fondato nel 1996 presso il Dipartimento di Teoria e storia del diritto dell'Università di Firenze, svolge attività di riflessione teorica e di ricerca sociologica sui temi dell'emarginazione sociale, della devianza, delle istituzioni penali e del carcere. Lo scopo dell'associazione di volontariato è soprattutto quello di informare le persone detenute dei loro diritti ed eventualmente di aiutarle in tutte le circostanze in cui non è indispensabile la mediazione di un avvocato. L'operato de L'Altro Diritto si è esteso negli anni a tutte quelle attività che possono favorire l'effettivo godimento di benefici sociali da parte di tutte le detenute e i detenuti (contatti con Cooperative sociali, Comunità e Ser.T, Area Trattamento, pratiche di richieste e rinnovo documenti di soggiorno etc.).

Il Centro di informazione giuridica opera ad oggi nelle Case Circondariali di Firenze Sollicciano, Firenze Mario Gozzini, Prato (La Dogaia), Pistoia, Pisa, Livorno, Lucca, Bologna, Belluno, Palermo (Pagliarelli) e Ferrara. L'Associazione di volontariato L'Altro Diritto Bologna dal 1° dicembre 2012 svolge presso la Casa Circondariale Rocco D'Amato di Bologna attività di consulenza extra-giudiziale, in favore delle persone ristrette, in collaborazione con l'Ufficio del Garante, nell'ambito di due Convenzioni sottoscritte con il Comune di Bologna. Nel corso del 2020, gli operatori dell'Associazione "L'Altro Diritto Bologna" hanno svolto e svolgeranno l'attività di consulenza legale extragiudiziale anche presso la Casa Circondariale di Ferrara in forza di un protocollo sottoscritto tra l'Associazione, la C.C. di Ferrara e il Centro interuniversitario di ricerca su carcere, marginalità, devianza e governo delle migrazioni di Firenze.

Da alcuni anni gli operatori dell'Associazione svolgono all'interno dell'Istituto Penale Minorenni "Pietro Siciliani" di Bologna attività di approfondimento di tematiche economiche e giuridiche a supporto ed in accordo con gli insegnanti, seguendo, nella scelta degli argomenti, non solo le proposte dei ragazzi ristretti, ma anche i loro più immediati bisogni sociali. L'obiettivo è quello di fornire gli strumenti per una maggiore consapevolezza.

2.3 ASSOCIAZIONE GRANELLO DI SENAPE PADOVA

L'Associazione si costituisce quale soggetto autonomo nel 2004, rifacendosi all'esperienza ormai decennale dell'Associazione-madre, "Il grano di Senape", che ha sede a Venezia. Ha tra i suoi principali obiettivi: la sensibilizzazione dell'opinione

pubblica sulle tematiche della pena e del carcere; la promozione di progetti finalizzati all'inserimento dei condannati nel mondo del lavoro, potenziando le misure alternative alla detenzione; l'organizzazione dentro e fuori del carcere di attività culturali, ricreative e lavorative; la realizzazione di programmi, anche sperimentali, mirati a sviluppare la solidarietà a favore dei detenuti, il loro reinserimento sociale e il sostegno alle loro famiglie; la prevenzione della devianza e l'educazione alla legalità tra i giovani.

L'Associazione "Granello di Senape Padova" promuove varie attività, sia all'interno della Casa di Reclusione di Padova, sia sul territorio e in particolare:

- dal 1997 sviluppa attività di informazione e formazione sul carcere, le pene e la giustizia, in particolare attraverso la rivista "Ristretti Orizzonti", che gestisce il sito internet www.ristretti.org, lo spazio settimanale "Lettere dal carcere" sul quotidiano Il Mattino di Padova e organizza numerosi convegni, cui partecipano solitamente centinaia di persone, oltre a seminari di formazione per giornalisti e avvocati;
- dal 1998 gestisce il "Centro di Documentazione Due Palazzi", attivo nella Casa di Reclusione di Padova, che offre servizi d'informazione e con il quale cooperano oltre sessanta persone, tra detenuti e volontari esterni;
- dal 2002 ha sviluppato il progetto di prevenzione ed educazione alla legalità "Il carcere entra a scuola. Le scuole entrano in carcere", che ogni anno permette a più di 7.00 studenti di incontrare le persone detenute, appartenenti alla redazione di Ristretti Orizzonti sul tema della devianza, del carcere e delle pene;
- dal 2004 ospita uno dei 55 sportelli di "Avvocato di strada ODV", che oggi fornisce un servizio di tutela legale a circa 400 persone senza dimora e/o in situazioni di gravi condizioni socio-economiche, con particolare attenzione agli ex detenuti e internati;
- dal 2008 gestisce il servizio Sportello di Orientamento Giuridico e Segretariato Sociale attivo dal 2007 nella Casa di Reclusione di Padova e dal 2015 nella vicina Casa Circondariale;
- dal 2017 gestisce Mai dire Mail, un servizio di ricevimento e invio e-mail rivolto alle 600 persone detenute nella Casa di Reclusione di Padova;
- dal 2018 gestisce il Centro per la Mediazione Sociale e Penale. Il maggior numero di utenti che si rivolge al centro è inviato dalla Polizia Locale. Si tratta solitamente di situazioni di conflitti sociali, problemi con il vicinato o con il territorio in cui si vive. Per la parte riguardante la mediazione penale il Centro collabora con l'UEPE (Ufficio Esecuzione Penale Esterna);

Il Centro di mediazione svolge attività formativa all'interno degli istituti scolastici, formando sia studenti che docenti alla gestione dei conflitti. La finalità di questo progetto è dare strumenti alternativi nella gestione del conflitto. Inoltre, il Centro di mediazione organizza nelle scuole incontri di sensibilizzazione sul tema della Giustizia Riparativa.

2.4 ASSOCIAZIONE SESTA OPERA SAN FEDELE – MILANO

L'associazione Sesta Opera nasce nel 1923 dall'idea di un gruppo di liberi professionisti della Congregazione Mariana dei Professionisti (oggi Comunità di Vita Cristiana "Mater Ecclesiae"), che hanno scelto di dedicare alcune ore alla settimana ai reclusi del carcere di San Vittore, ottemperando così al precetto evangelico di visitare i carcerati.

Per frequentare il carcere il gruppo si è iscritto all'Associazione Beccaria. Inizialmente, l'opera dei volontari si è articolato in: a) colloqui con i reclusi sia maggiorenni che minorenni; b) scuola per gli analfabeti; c) scuola per i minorenni.

Nel 1930 i volontari sono stati promotori della riorganizzazione all'interno del carcere e sono riusciti a portare alla separazione fra detenuti adulti e minori; inoltre, hanno intrapreso la via dell'affiancamento post-carcerario con un laboratorio e un centro di accoglienza.

Il gruppo lavorava attraverso diverse associazioni e il 30 novembre 1963 venne formalmente costituita la Associazione "Sesta Opera San Fedele". La Sesta Opera San Fedele è un'associazione apolitica, senza fini di lucro, con lo scopo di: a) visitare e assistere i detenuti; assistere le loro famiglie; assisterli al momento della liberazione; b) stabilire il collegamento e il coordinamento con Enti e Associazioni, pubbliche o private, aventi per scopo l'assistenza carceraria e post carceraria; c) collaborare con gli organi statali, centrali e periferici, ma anche con i cappellani e con l'ispettorato dei cappellani; d) studiare i problemi riguardanti l'assistenza carceraria e post, allo scopo di contribuire alla formulazione di nuove disposizioni legislative in materia carceraria; e) svolgere attività divulgativa tendente ad attenuare nella opinione pubblica i pregiudizi nei riguardi degli ex detenuti, sensibilizzando la cittadinanza ai loro problemi.

Nel 1968 l'Azione Cattolica Italiana si è fatta promotrice - soprattutto su impulso della Sesta Opera - del coordinamento degli enti e dei singoli volontari impegnati nell'assistenza carceraria, costituendo un Segretariato Enti Assistenza Carceraria (S.E.A.C.).

Forte dell'adesione di 120 Enti, il S.E.A.C. ha potuto far pressione sul Legislatore perché riconoscesse nel volontariato carcerario la forma migliore di operatività per la rieducazione del detenuto. Nella legge n. 354/1975 sono stati formulati e inseriti gli artt. 17, 45, 46, 78, mediante i quali gli assistenti volontari sono stati formalmente istituiti per legge.

Da un progetto nato dalla volontà di alcuni detenuti terroristi e brigatisti affiancati dai volontari di Sesta Opera si sono sviluppati diversi laboratori e Sesta Opera ha fondato la cooperativa "Tirem Innanz" per la lavorazione di pelletteria; i collaboratori erano detenuti beneficiari dell'art. 21, ex detenuti e loro familiari. Nel 1992, la Sesta Opera ha

ceduto la cooperativa, ormai autonoma, ai collaboratori, diventati soci-cooperatori.

Nel 1996 Sesta Opera è diventata editore del giornale di San Vittore, Magazine 2, quadrimestrale pubblicato fino al 2001. I collaboratori erano detenuti beneficiari dell'art. 21, ex detenuti e loro familiari.

Dal 1998 la Sesta Opera gestisce un appartamento che offre ospitalità ai familiari dei detenuti in visita ai loro congiunti e non in grado di sostenere le spese di soggiorno in città. L'appartamento è destinato anche ai detenuti in "permesso premio". Dal 2000 la Sesta Opera ha attivato, presso la sede di Piazza San Fedele 4, Milano, un centro di ascolto e assistenza a famiglie di detenuti o ad ex detenuti. Nel 2001 è entrato in funzione un nuovo appartamento destinato ad ex detenuti nella prima fase di reinserimento "dopo e fuori" l'esperienza carceraria.

Nel 2002 Sesta Opera, mettendo a disposizione le proprie strutture di accoglienza, è entrata nel progetto "Un tetto per tutti: alternative al cielo a scacchi". Si tratta di una rete di organizzazioni attive nel territorio milanese e lombardo - progetto sostenuto da Regione Lombardia, Comune di Milano e Cariplo -, volta ad offrire un servizio di accoglienza abitativa temporanea e di accompagnamento socio-educativo alle persone detenute per la fruizione dei permessi premio o per l'accesso alle misure alternative alla detenzione, alle persone che escono dal carcere senza avere un luogo presso cui dimorare e ai loro familiari in occasione dei permessi o dei colloqui con i congiunti reclusi. La rete si è mantenuta, anche se con partner diversi e diverse modalità, nei progetti RESET e nel 2011 ARIA, che hanno sostenuto l'imprescindibile bisogno di *housing* sociale che il mondo carcerario, per certi versi, impone.

Dal 2003 al 2007 è stata pubblicata la rivista "Dignitas", allegata a "Servir Centro Astalli": è uno spazio autonomo e aperto di riflessione e ricerca sui temi della giustizia e della penalità, rivolto a quanti operano in questo ambito e ad esso rivolgono impegno, presenza, attenzione civile, per una cultura di tutela della dignità dei detenuti.

Nel 2004 su iniziativa di U.E.P.E., Caritas e Sesta Opera è stato avviato il corso rivolto ai volontari per l'assistenza ai Detenuti Domiciliari. Nel 2005 sono iniziate le prime assistenze, attività attualmente ancora in corso, con il sostegno del Comune di Milano.

Nel giugno 2006 è stato avviato SPIN, Sportello Informativo, progetto sostenuto dalla Regione Lombardia e Cariplo che nasce su iniziativa dell'allora CSSA ora U.E.P.E., per fornire una corretta informazione. Lo sportello rappresenta il primo passo per mettere le persone che devono affrontare un'esecuzione penale, nella condizione di cercare attivamente una soluzione ai loro problemi, rendendoli edotti circa le risorse esistenti sul territorio in cui vivono e delle possibilità di accedere alle opportunità previste dalla legge, in particolare in materia di misure alternative alla detenzione. Lo sportello, in cui diversi enti ed associazioni hanno cooperato con i propri operatori, si è progressivamente ampliato, diventando una rete di sportelli nella regione Lombardia.

Nel 2010 è stato avviato nel carcere di San Vittore il progetto Bisaccia, con sostegno del Comune di Milano; si tratta di un aiuto offerto ai detenuti bisognosi in uscita dal carcere per fine pena. Tale progetto è stato rinnovato anche nel 2011.

Nel 2014 viene firmato il Protocollo operativo tra Tribunale di Sorveglianza di Milano e Associazione di Volontariato penitenziario Sesta Opera S. Fedele di Milano, per rafforzare la collaborazione tra Sesta Opera e Ministero della Giustizia. Il protocollo viene seguito da una modifica dell'art. 68 della Legge 26 luglio 1975, n. 354 che recita: "Possono altresì avvalersi, con compiti meramente ausiliari nell' esercizio delle loro funzioni, di assistenti volontari individuati sulla base dei criteri indicati nell'art. 78, la cui attività non può essere retribuita". Nello stesso anno, Sesta Opera prende parte attiva al X Congresso Mondiale di Mediazione di Genova e organizza un Workshop sulla Mediazione Penitenziaria con Javier Vidargas, Professore a Contratto e Formatore dell'Istituto Mediazione Messico.

Attualmente Sesta Opera è presente a Milano negli istituti di San Vittore, Opera, Bollate e nel reparto di medicina penitenziaria dell'Ospedale San Paolo, a Cremona e a Rieti con vari progetti interni agli istituti e di affiancamento nella vita in misura alternativa.

3

COME È STRUTTURATA LA PUBBLICAZIONE

Alla luce delle considerazioni enunciate nell'introduzione, in relazione alle misure alternative alla detenzione, questa pubblicazione intende esaminare sia gli aspetti tecnico-giuridici che quelli di natura sociologica e di politica criminale.

In particolare, nella prima parte, viene fornito al lettore uno sguardo su quella che è la realtà nella quale ci si muove: la conformazione della popolazione oggetto di indagine, le definizioni e terminologie ad essa proprie, i legami tra la popolazione carceraria e il carcere, la percezione della società.

La parte centrale della pubblicazione è invece incentrata sul concetto della pena - sulla sua necessità e sulle finalità - e sull'istituzione del carcere. Vengono quindi successivamente trattate le misure cautelari e le misure alternative alla detenzione in carcere perché, in relazione alle persone senza dimora, le prime consistono quasi unicamente nella detenzione carceraria mentre le seconde - che dovrebbero essere la rappresentazione della funzione rieducativa della pena - finiscono per essere costantemente inapplicate o inefficaci.

Nell'ultima parte, infine, si trova l'analisi delle città che sono state interessate dal progetto – segnatamente Bologna, Milano e Padova – e saranno messe in luce tanto le positività che le criticità.

4

UNO SGUARDO SUL CONTESTO

4.1 CHI SONO LE PERSONE SENZA DIMORA

Quando si parla di persone senza dimora - in inglese *homeless* - ci si riferisce a quelle persone che non hanno un alloggio. Nonostante comunemente vengano confusi, il concetto di persone senza dimora è diverso da quello di persone senza fissa dimora. Queste ultime non vivono stabilmente in un unico luogo, pur potendo avere una dimora non abituale. Nella lingua inglese, invece, esistono diversi termini con i quali si individuano differenti condizioni, ad esempio: *rough sleep* – cioè coloro che vivono solo qualche notte all'aperto; *roofless* – cioè chi dorme in un dormitorio pubblico solo per la notte; *houseless* – cioè chi vive in strutture per periodi di tempo più lunghi.

In Italia, questa differenziazione è venuta meno da un punto di vista anagrafico; pertanto vengono parificate le loro posizioni nelle richieste dei requisiti da soddisfare per l'iscrizione all'anagrafe.

Nel corso della ricerca condotta da FEANTSA (Federazione Europea delle organizzazioni che lavorano con persone senza dimora) e dall'ISTAT nel 2014 per censire le persone senza dimora in Italia, ci si è avvalsi della Classificazione Europea sulla grave esclusione abitativa e la condizione di persona senza dimora, denominata ETHOS.

FEANTSA ha sviluppato una classificazione delle persone senza dimora, attraverso una griglia di indicatori che fanno riferimento alla grave esclusione abitativa.

ETHOS parte dalla comprensione di alcuni concetti: esistono tre aree che vanno a costituire l'abitare, in assenza delle quali è possibile identificare un problema abitativo importante fino ad arrivare alla esclusione abitativa totale vissuta dalle persone senza dimora. Per definire una condizione di piena abitabilità è necessario che siano soddisfatte alcune caratteristiche: avere uno spazio abitativo (o appartamento) adeguato, sul quale una persona e la sua famiglia possano esercitare un diritto di esclusività (area fisica); avere la possibilità di mantenere in quello spazio relazioni soddisfacenti e riservate (area sociale); avere un titolo legale riconosciuto che ne permetta il pieno godimento (area giuridica).

L'assenza di queste condizioni permette di individuare quattro categorie di grave esclusione abitativa:

- persone senza tetto;
- persone prive di una casa;
- persone che vivono in condizioni di insicurezza abitativa;
- persone che vivono in condizioni abitative inadeguate.

Tutte e quattro le categorie indicano comunque l'assenza di una (vera) abitazione.

A conferma dei dati sulla popolazione *homeless*, presentati precedentemente secondo i dati del bilancio sociale di Avvocato di strada, il profilo medio delle persone senza dimora è rappresentato per la maggior parte da uomini (85,7%), 4 su 10 sono italiani, 4 su 10 sono cronici ovvero vivono in strada da più di 4 anni, più della metà sono immigrati da altri paesi (Marocco, Tunisia, Albania, Romania), hanno un'età media di circa 44 anni e vivono prevalentemente nelle regioni del Nord Italia (56%).

Le donne, spesso dimenticate quando si parla di *homelessness*, rappresentano il 14% delle persone senza dimora (6.239), ma seguono dei percorsi di vita particolari; per le donne la rottura delle relazioni familiari è la causa principale di *homelessness* (Leggi l'approfondimento sulle Donne Senza Dimora).

Le cause e i fattori di vulnerabilità si assomigliano (perdita del lavoro, della salute, crisi familiari). Proprio la perdita dell'alloggio rappresenta uno dei fattori di rischio maggiori che, a partire dalla difficoltà di pagare l'affitto fino ad arrivare allo sfratto vero e proprio o alla difficoltà di mantenere le spese per l'abitazione, conduce verso la condizione di *homelessness*.

Secondo il rapporto ISTAT del 2014, le persone senza dimora in Italia erano 50.724; la situazione relativa agli alloggi e al mercato abitativo appare tutt'altro che adeguata ad affrontare il fenomeno.

Da una parte è presente un sistema di case popolari fermo, con migliaia di persone in lista di attesa (Federcasa stima oltre 600 mila domande in lista di attesa), poche case accessibili (solo il 4% del patrimonio abitativo italiano è destinato al *social housing*, mentre in Francia è il 18% o in Olanda sale al 30%).

Dall'altra parte, abbiamo 7 milioni di case vuote (Censimento Istat 2011), il 70% delle persone residenti è proprietario di casa e solo l'11% della popolazione gode di una abitazione a costi di affitto ridotti.

4.2 RAPPORTO STRADA - CARCERE

Il progetto vuole porre l'attenzione sul problema della relazione che intercorre tra il carcere e la strada. Si tratta di un rapporto che si articola su diversi piani, dotati di identità propria ma comunque uniti da un forte legame. Il risultato è che le persone senza dimora subiscono discriminazioni nell'accesso ai loro diritti sulla base della loro condizione sociale ed economica.

Diversi studiosi che hanno affrontato il tema della *homelessness* hanno evidenziato da un lato la relazione che può intercorrere tra vita di strada e carcerazioni; dall'altro lato hanno analizzato come questa relazione venga interpretata dalla società.

Secondo le prime analisi statistiche-numeriche sulla popolazione carceraria americana, era emersa un'insofferenza del sistema verso le persone senza dimora, spesso incarcerate per reati minori o per infrazioni legate alla loro esistenza, con condanne penali in gran parte inferiori a un anno.

La mancanza di una casa assume, infatti, un peso determinante nel campo delle misure cautelari che vengono predisposte nella cosiddetta "fase preliminare del processo". Queste misure, sostanziandosi in provvedimenti di natura provvisoria e dotati di immediata esecutività, sono dirette ad evitare che il trascorrere del tempo possa provocare pericoli in merito all'accertamento del reato (inquinamento probatorio), all'esecuzione della sentenza definitiva (ad es. fuga), alle conseguenze del reato ovvero alla commissione di altri reati. Appare quindi evidente come una persona senza dimora sia oggettivamente esposta a ricadere in queste condizioni dalla necessità di sopravvivenza, dovendo trovare autonomamente e in condizioni spesso proibitive forme di sostentamento (ad esempio per mangiare o per trovare ospitalità).

Il problema per le persone senza dimora si pone nel momento in cui il giudice deve scegliere se applicare la misura della custodia cautelare in carcere o degli arresti domiciliari: presupposto ineliminabile per l'esecuzione di quest'ultimi è, come dice il termine stesso, la disponibilità di un'abitazione o di un luogo ad essa assimilabile.

Il risultato è che, per una determinata categoria di persone (le persone in stato di indigenza), la scelta della custodia cautelare in carcere diviene obbligata poiché vi è un'impraticabilità o una seria difficoltà nell'applicazione delle misure cautelari che direttamente o indirettamente richiedono la disponibilità, in capo al soggetto, di un alloggio idoneo.

Questa pratica è stata anche confermata dalla Corte di Cassazione che, nel 2012 e nel 2015, ha affermato come sia onere dell'interessato privo di un'abitazione, ai fini della sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari, fornire le indicazioni necessarie sulla concreta disponibilità di un luogo di esecuzione idoneo. Nel caso in cui queste condizioni manchino, il Tribunale del

riesame può legittimamente rigettare la richiesta di applicazione della misura cautelare meno afflittiva, pur in presenza degli altri presupposti richiesti.

Studi successivi hanno sviluppato l'argomento, sollevando perplessità sull'effettiva capacità del carcere di reinserire e rieducare il soggetto detenuto *homeless* anche al momento dell'uscita dall'istituto penitenziario. La mancanza di un alloggio, in questa fase estremamente delicata, comporta che il soggetto, di fatto abbandonato, percepisca maggiormente l'essere emarginato dalla società.

Ecco quindi che diviene fondamentale una "preparazione" alla vita esterna nell'ultimo periodo di detenzione e un sostegno, anche economico, volto alla ricerca di un alloggio. Uscendo dal carcere senza alcuna meta a causa di un'inadeguata preparazione alla vita sociale, l'ex detenuto si potrebbe ritrovare con deboli mezzi economici, relazioni sociali mozzate e lo stigma che renderebbe assai ardua la ricerca del lavoro e della casa.

La disponibilità di un alloggio assume un'importanza fondamentale non solo nella fase preliminare e successiva alla scarcerazione, ma diventa anche un'importante opportunità per scontare la propria pena al di fuori delle mura carcerarie.

È opportuno, quindi, analizzare il tema delle misure alternative.

Questo istituto, come già esposto, è nato per consentire la realizzazione della funzione rieducativa della pena, prevista dall'art. 27 della Costituzione. Le misure alternative nascono per facilitare la risocializzazione della persona condannata evitandole di scontare tutta la pena, o parte di essa, in carcere.

Ai fini dell'applicazione di una misura alternativa (tra le quali figurano l'affidamento in prova al servizio sociale, la semilibertà e la detenzione domiciliare) è assolutamente necessario che la persona condannata reperisca autonomamente un lavoro e/o un'abitazione. Inoltre, è necessario che sul territorio siano presenti delle strutture disposte a ricevere il soggetto e ad ospitarlo, nel caso di detenzione domiciliare, per tutto il tempo richiesto. Il risultato è che la persona senza dimora, di per sé già emarginata prima ancora di entrare in contatto con il carcere, e di conseguenza altamente bisognosa di risocializzazione, sarà penalizzata ulteriormente per via della sua condizione sociale. Egli presumibilmente non è in grado di reperire i collegamenti con il mondo esterno richiesti per il beneficio di una misura alternativa.

Da ultimo, si può evidenziare una relazione tra carcere e strada per quanto riguarda i cosiddetti "reati di povertà". È degno di nota come a livello nazionale e internazionale si stia diffondendo la criminalizzazione di condotte tipiche di persone che vivono in strada (come ad esempio dormire in un luogo pubblico o chiedere l'elemosina), attraverso l'uso di leggi e provvedimenti amministrativi emanati con il solo scopo di limitare le loro attività e i loro movimenti. L'effetto finale è un trattamento discriminatorio

e ingiustificatamente punitivo delle persone senza dimora.

In conclusione, si ritiene necessaria una riflessione su un sistema penale che dovrebbe essere orientato all'integrazione socio-economica del condannato e che invece, di fatto, differenzia tra categorie di soggetti, quelli di serie "a", e quelli di serie "b", come le persone senza dimora. La tematica è di grandissima attualità soprattutto in un paese come l'Italia, nel quale le carceri sono tutto tranne che strumenti di risocializzazione per una serie di fattori, tra cui le grandi carenze di personale penitenziario addetto alla rieducazione del detenuto e gli altissimi tassi di sovraffollamento delle strutture.

4.3 I NUOVI "REATI DI POVERTÀ"

L'introduzione e la successiva reintroduzione di alcune sanzioni in riferimento a certi illeciti perpetrati nel contesto cittadino hanno contribuito a coniare l'espressione "reati di povertà". Con questo termine ci riferiamo ad un tecnicismo coerente, si passerebbe a quello che viene definito "diritto penale d'autore". L'espressione in calce riporta come sia possibile transitare dalla criminalizzazione del comportamento in sé, che quindi prescinde dall'autore e dalle caratteristiche del reo stesso, ad una sfera di reati che hanno come principale soggetto una categoria particolare di individui.

Repressione e punizione sono i principali mezzi attraverso cui si tende a spostare l'attenzione dal comportamento alle caratteristiche dell'autore del reato, focalizzandosi sulla personalità e sull'appartenenza sociale di colui che ha commesso l'illecito.

L'allontanamento e la capacità di eliminare dalla vista coloro che arrecano disturbo ai cittadini "per bene" sono diventati il metodo principale con cui il disagio sociale viene affrontato. Ordine e pulizia sono stati i termini principali che hanno contribuito a rendere la marginalità ancora più marginale, limitando spostamenti e visibilità di quelle difficoltà (economiche e/o sociali) che sono state raccontate come causa del degrado cittadino, piuttosto che come conseguenza di modalità di approccio ai problemi economici e sociali.

Coloro che non sono stati in grado di adattarsi alle grandi leggi della globalizzazione sembrano essere emarginati poiché "colpevoli" di non reggere i ritmi e le regole del mondo occidentale.

Criminalizzare la povertà, quindi, sembra essere la modalità con cui si intendono etichettare i comportamenti incivili come "socialmente pericolosi". Vi sarebbe un ribaltamento semantico in cui le vittime sembrerebbero viste come la causa principale del degrado. Alla base di questa concezione vi è l'utilizzo sempre maggiore della retorica del "decoro", che spinge ad una lettura orientata in senso securitario di particolari comportamenti, portati avanti da categorie peculiari di cittadini

4.4. LA “CRIMINALIZZAZIONE” DELLA POVERTÀ

Esempi di “criminalizzazione della povertà” sono costituiti da una serie di reati che si configurano all’interno della legislazione italiana e che sembrano essere indirizzati a particolari categorie di persone con difficoltà economiche e sociali. Queste persone non sono più considerate come oggetto di misure di prevenzione e di contrasto alla povertà, ma autori di reati che più di altri suscitano agli occhi dei cittadini una sensazione di maggior degrado, come ad esempio quello che viene comunemente definito “accattonaggio molesto”, o ancora l’occupazione abusiva delle case abbandonate.

Quest’ultima condotta viene considerata legittima in stato di necessità, che si concretizza nel caso in cui vi sia un pericolo immediato per chi occupa l’immobile. Non vengono considerate “stato di necessità” invece le difficoltà economiche attuali e/o permanenti in cui può trovarsi il soggetto.

Sulla questione dell’abusivismo si erano adottate misure preventive all’interno del “Piano Casa” del 2014, per cui veniva negata la possibilità di fissare la residenza e di allacciare le utenze nei luoghi abusivamente occupati, rendendo illegale quello che spesso è riscontrabile come uno stato di necessità e limitando, se non negando, un diritto soggettivo quale la residenza anagrafica.

Il reato di accattonaggio è stato dichiarato parzialmente incostituzionale della Corte Costituzionale con la sentenza n. 519 del 1995, in riferimento al canone della ragionevolezza. È irragionevole criminalizzare la richiesta di aiuto per “proteggere” il bene giuridico della tranquillità pubblica. Ad oggi, con il DL 113/2018 si è vista l’introduzione, tra le altre, della fattispecie di reato di cui all’art. 669-*bis* c.p., che sanziona l’esercizio molesto dell’accattonaggio. Tale reato punisce con l’arresto da 3 a 6 mesi e con l’ammenda da 3.000 a 6.000 euro “chiunque esercita l’accattonaggio con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti per destare l’altrui pietà”.

Con il “Decreto Minniti”, approvato il 18 aprile 2017 e convertito in legge n. 48, sono stati attribuiti maggiori poteri ai sindaci, nella loro qualità di rappresentanti della comunità locale. È in questo contesto sociale che viene a consolidarsi e a farsi sempre più forte il concetto di “sicurezza”, spesso legato alla dimensione “urbana”.

Vi sono stati molteplici esempi di sindaci che hanno fatto uso di questo tipo di sanzione e che hanno provveduto ad emanare ordinanze utilizzando come pretesto il decoro urbano e la necessità di ordine e pulizia nelle proprie città. I sindaci hanno emanato provvedimenti che ammonivano chiunque fosse reo di accattonaggio molesto e che quindi cercasse di ottenere denaro con modalità invadenti o comunque disturbanti per i cittadini, utilizzando sanzioni amministrative come potenziale deterrente.

L’illecito così descritto criminalizza i comportamenti tenuti solo da particolari

categorie di soggetti, che hanno maggiori necessità economiche o si trovano in condizione di estrema povertà. Le nuove regolamentazioni, così come le ordinanze dei sindaci e i principali provvedimenti adottati, si inseriscono all'interno di una più ampia narrazione della società attuale, che utilizza come termini peculiari quelli di "decoro" e "sicurezza urbana".

Con il termine "decoro" si fa riferimento a "ciò che si addice", e "ciò che conviene"; spesso l'uso dell'aggettivo "decoroso" viene attribuito a persone e luoghi che sono da ricondurre a una classificazione medio-bassa della società. È infatti la casa di periferia ad essere decorosa (per la zona in cui si trova), o ancora un comportamento in una certa situazione sociale ad essere etichettabile come tale. Decoroso è tutto ciò che è in ordine, pulito e che sta nei limiti. Questo concetto si interseca in modo estremamente importante con quello della "sicurezza", con particolare riferimento alla sua accezione "urbana".

Una delle problematiche principali delle politiche che sono state attuate in materia di sicurezza urbana, fa riferimento alla distinzione tra "sicurezza reale" e "sicurezza percepita". La prima si rifà a dati statistici ed è legata ad un reale aumento o diminuzione del tasso di criminalità effettivo, mentre la seconda è associata ad una sensazione di paura e incertezza che trova le sue radici principalmente in una condizione economica precaria e nella globalizzazione su scala mondiale.

Nel sopra citato Decreto Minniti si fornisce una definizione legislativa di "sicurezza urbana", qualificandola come "bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità ed esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile". La sicurezza inizia quindi ad essere definita come un bene pubblico e la sua ricerca passa attraverso la prevenzione di tutti quei comportamenti che potrebbero danneggiare la tranquillità e il quieto vivere dei residenti.

Il decreto Minniti affronta il tema della sicurezza da una prospettiva più ristretta, incentrando le politiche preventive e repressive sulla gestione dell'ordine pubblico nelle città, con strumenti più ampi che coinvolgono la prevenzione punitiva, andando ad aumentare il controllo parapenale (misure di prevenzione e sanzioni amministrative punitive).

Un esempio della questione securitaria può essere l'introduzione del DASPO urbano, una misura amministrativa, che fa riferimento alla possibilità di allontanare dei cittadini da determinate zone della città in base al fatto che questi limitino la libera fruizione delle infrastrutture in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti. L'allontanamento può essere disposto per 48 ore e, in casi di reiterazione, lo si

può confermare per un periodo che va da 6 mesi a 2 anni, se il fatto è commesso da un condannato per reati contro la persona o il patrimonio. Le persone colpite da queste misure sono: ambulanti, mendicanti e prostitute; si tratta, ad ogni modo, di persone svantaggiate.

In ultima analisi, è opportuno dar conto di come il Ministero dell'Interno abbia promulgato una direttiva ai Prefetti di tutta Italia, sulla scia del Decreto Legge del 4 ottobre 2018, n. 113, per cui questi hanno la possibilità di vietare lo stazionamento a tutti coloro che sono dediti ad attività illegali, disponendone l'allontanamento da alcune aree della città.

Il provvedimento in calce si riconduce ai comportamenti posti in essere da cittadini che hanno violato la normativa sul commercio o che risultino denunciati per i reati di percosse, lesioni personali, rissa, danneggiamento o spaccio di sostanze stupefacenti. Questa misura ha durata trimestrale e prevede l'allontanamento dei trasgressori da alcune aree, definite come "zone rosse".

Riveste un'importanza simbolica il fatto che una recente sentenza del TAR Toscana ha annullato il provvedimento del 9 aprile 2019 a firma del Prefetto della Provincia di Firenze, così come di qualunque altro provvedimento conseguente. Nel caso di specie si trattava di persone denunciate e il TAR Toscana rimarca quanto il fatto di essere stati denunciati non possa essere motivo di non garanzia dei diritti costituzionali. Altro elemento contestato dal TAR è la libera circolazione del cittadino, che sarebbe interdetta per tre mesi, a fronte di una denuncia per cui non si è ancora stati condannati. Una denuncia, dunque, limiterebbe fortemente la libertà personale e di circolazione del cittadino, diritti costituzionalmente garantiti.

4.5. LA PARTICOLARE TENUITÀ DEL FATTO (131 BIS C.P.)

La necessità di applicare una pena ad un comportamento ritenuto contrario all'ordinamento della comunità (la cd. antiggiuridicità del fatto) esiste fin dalle origini della civiltà umana e con il suo sviluppo ha assunto, in modi diversi a seconda della cultura della comunità, posizioni più o meno repressive. L'obiettivo da sempre manifesto della sanzione penale è la riparazione del danno che il comportamento antiggiuridico ha cagionato.

In tale ottica si è giustificata la pena capitale per la punizione dei delitti più efferati, fino al pensatore illuminista Cesare Beccaria che, a far data dalla sua opera "Dei delitti e delle pene", ha dato origine ad un ripensamento della funzione del sistema di repressione penale. In particolare, attraverso l'enfasi posta sulla necessità per uno stato di dotarsi di pene certe, Beccaria ha esposto la sua teoria secondo la quale la pena dovrebbe avere una funzione rieducativa di tipo "politico", cioè come deterrente.

Tale pensiero si è oggi tradotto nella realizzazione del codice penale nel quale sono raccolte le norme generali del diritto penale e alcune fattispecie tipiche (altre fattispecie sono contenute in normative speciali o di settore).

La Costituzione repubblicana del 1948 ha reso vivo un ulteriore e innovativo principio al quale l'ordinamento penale deve tendere: la funzione rieducativa della pena (art. 27 Cost.).

Ecco allora che nel moderno Stato di diritto la sanzione penale deve essere individuata all'interno del codice, ponderata all'interno dei limiti edittali della pena ed eventualmente applicata dal giudice decidente sempre con l'obiettivo della rieducazione del reo.

La partecipazione ad un processo penale, in particolare come imputato, genera sempre una certa dose di timore e costituisce già di per sé elemento sufficiente a infondere un senso di risipiscenza nel cuore di chi vi prende parte. L'attesa di un giudizio sulla propria condotta e il fatto che la sanzione incida sulla propria libertà personale sono spesso un valido deterrente alla commissione di delitti.

Anche per questo motivo, il legislatore ha ritenuto opportuno introdurre, con il D.L.vo del 16 marzo 2015 n. 28, l'art. 131-bis c.p., rubricato "Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto". Con tale articolo, qualora il reato commesso presenti profili di particolare tenuità, si introduce una nuova causa di non punibilità. Nell'ordinamento penale italiano, le cause di non punibilità neutralizzano o rendono non applicabile la sanzione prevista in astratto per la fattispecie criminosa alla quale si riferiscono. Queste cause possono influire sia sull'elemento oggettivo del reato (condotta, antigiuridicità di tale azione od omissione, evento e nesso di causalità) che su quello soggettivo (dolo o colpa).

L'art. 131-bis c.p., norma speciale e che quindi prende in considerazione alcuni elementi specifici, sancisce che:

1. Nei reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena, la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale.

2. L'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità, ai sensi del primo comma, quando l'autore ha agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà, anche in danno di animali, o ha adoperato sevizie o, ancora, ha profittato delle condizioni di minorata difesa della vittima, anche in riferimento all'età della stessa ovvero quando la condotta ha cagionato o da essa sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona.

3. Il comportamento è abituale nel caso in cui l'autore sia stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza ovvero abbia commesso più reati della stessa indole, anche se ciascun fatto, isolatamente considerato, sia di particolare tenuità, nonché nel caso in cui si tratti di reati che abbiano ad oggetto condotte plurime, abituali e reiterate.

4. Ai fini della determinazione della pena detentiva prevista nel primo comma non si tiene conto delle circostanze, ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale. In quest'ultimo caso ai fini dell'applicazione del primo comma non si tiene conto del giudizio di bilanciamento delle circostanze di cui all'art. 69.

5. La disposizione del primo comma si applica anche quando la legge prevede la particolare tenuità del danno o del pericolo come circostanza attenuante".

Dalla lettura del testo della norma, si evince che il legislatore si è preoccupato di selezionare i presupposti di operatività della particolare tenuità del fatto utilizzando primariamente un metodo "matematico" (cioè quello della cornice edittale di riferimento), e poi fornendo precisazioni sul concetto di esiguità dell'offesa, nonché specificando il concetto di abitualità.

Quello che qui accade, e che verrà successivamente esemplificato con un caso patrocinato da una volontaria di Avvocato di strada, è che pur in presenza di un reato completo da un punto di vista strutturale – cioè nella sua componente oggettiva e soggettiva – l'ordinamento non riconosce la necessità di applicare una sanzione.

Utilizzando come parametro l'art. 133, c. 1 c.p., la declaratoria di non punibilità può essere pronunciata dal giudice quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, l'offesa sia di particolare tenuità e il comportamento risulti non abituale.

Nella valutazione che deve compiere il giudice per la determinazione della esiguità dell'offesa non è prevista l'analisi del comportamento tenuto dal reo in udienza e del suo eventuale ravvedimento, al contrario di quanto avviene nel processo di fronte al giudice di pace.

L'art. 34, comma 2, del D. L.vo n. 274 del 2000 che disciplina la competenza del giudice di pace penale, pone al centro del procedimento la persona offesa tanto che "nel corso delle indagini preliminari, il giudice dichiara con decreto di archiviazione non doversi procedere per la particolare tenuità del fatto, solo se non risulta un interesse della persona offesa alla prosecuzione del procedimento" e al comma 3 "se è stata esercitata l'azione penale, la particolare tenuità del fatto può essere dichiarata con sentenza solo se l'imputato e la persona offesa non si oppongono".

Sempre all'interno dello stesso articolo, altra importante differenza la si può ritrovare dove fa riferimento all'interesse tutelato, all'esiguità del danno o del pericolo che è derivato dal comportamento assunto, all'occasionalità ed al grado della colpevolezza della condotta, nonché al pregiudizio che l'ulteriore corso del procedimento può recare alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute della persona sottoposta ad indagini o dell'imputato.

Poiché in questi casi il giudice è chiamato a compiere una valutazione sull'applicabilità della causa di non punibilità a determinati elementi di fatto, sono state sollevate numerose questioni interpretative.

Nel 2015 la Corte di Cassazione ha espresso che, nel valutare se ricorrono le condizioni per applicare la causa di non punibilità di cui all'art. 131-bis c.p., il giudice non deve limitarsi alla verifica della sola astratta applicabilità dell'istituto (guardando solo, ad es., ai limiti edittali), ma deve tenere in considerazione anche il profilo della non abitualità del reato (come, ad es., la recidiva).

Le decisioni della Cassazione suscitano qualche perplessità, poiché la valutazione sulla particolare tenuità del fatto andrebbe ancorata al piano obiettivo della fattispecie criminosa, cioè alla condotta e al danno o al pericolo, mentre il comma 2 dell'art. 131-bis c.p. richiama una serie di circostanze strettamente connesse al giudizio di colpevolezza.

Per ultimo, da un punto di vista di studio della procedura, la declaratoria di non punibilità per particolare tenuità del fatto può portare all'adozione di una pluralità di provvedimenti a seconda della fase del procedimento: provvedimento di archiviazione ex art. 411 c.p.p.; sentenza di non luogo a procedere ex art. 420 c.p.p.; proscioglimento predibattimentale ex art. 469 c.p.p.; sentenza di assoluzione ex art. 530 c.p.p.

Alla declaratoria di non punibilità per particolare tenuità del fatto, infatti, può procedersi sia nel corso delle indagini preliminari, sia dopo l'esercizio dell'azione penale.

Nel primo caso, provvede con ordinanza o decreto di archiviazione il giudice per le indagini preliminari, su richiesta del pubblico ministero ai sensi dell'art. 411, commi 1 e 1-bis, c.p.p., mentre nel secondo caso, provvede con sentenza il giudice di merito.

Qualora la causa di non punibilità venga eccepita dopo l'esercizio dell'azione penale, il giudice potrà altresì emettere la sentenza prima del dibattimento qualora ricorrano i presupposti di cui all'art. 469 c.p.p., oppure all'esito dell'istruttoria dibattimentale ai sensi dell'art. 651-bis c.p.p. secondo il quale seppur l'imputato non meriti una sanzione in sede penale per l'irrisorietà del danno arrecato, rimane comunque dimostrata la fondatezza delle pretese della persona offesa, così che tutto quello che è stato acquisito come prova potrà essere utilizzato nei procedimenti per ottenere la riparazione ed il risarcimento del danno.

Nel caso in cui, invece, la pronuncia di non punibilità sia formulata in sede predibattimentale, ai sensi del comma 1-bis dell'art. 469 c.p.p., mancando un esame compiuto della vicenda, la sentenza di assoluzione non ha la stessa efficacia extra-penale.

Avvocato di strada, in quanto associazione costituita da avvocati che esercitano nelle diverse branche del diritto, ha assistito numerose volte anche persone senza dimora coinvolte in procedimenti penali.

Come si può vedere facilmente dalle rilevazioni dell'Associazione compiute alla fine di ogni anno, il totale delle pratiche di diritto penale è in costante aumento, ma i trend delle sottocategorie evidenziano fenomeni ben diversi da quelli che ci si potrebbe aspettare.

I dati evidenziano come sempre più spesso le persone senza dimora siano vittime di reati e sempre meno autori degli stessi. In quest'ultimo caso poi, la tipologia dei reati è quasi sempre la stessa: piccoli furti commessi per sopravvivere alle giornate di strada.

Raccontiamo brevemente quello che è accaduto ad un nostro utente rivoltosi allo sportello di Bologna e della decisione del Giudice che lo ha prosciolto dopo aver riconosciuto la particolare tenuità del fatto.

Nella motivazione del provvedimento si legge che “[...] il fatto de quo, ampiamente comprovato, è stato pertanto correttamente qualificato come tentato furto. [...] la condotta accertata non è indicativa di particolare pericolosità sociale dell'imputato e di una completa insensibilità o ripulsa degli stessi ai valori tutelati dall'ordinamento penale; il danno è da ritenersi tenue stante il valore modesto delle merci oggetto di tentato furto e, soprattutto, la spontanea e immediata restituzione delle stesse alla società proprietaria, merci integre e di cui è stata possibile la re immissione in commercio; l'offesa può quindi ritenersi di particolare tenuità; la condotta non è da ritenersi abituale, data l'assenza di precedenti a carico dell'imputato; rileva poi la documentazione prodotta comprovante lo stato di disagio sociale e i problemi di salute del soggetto. Non sussiste alcuna delle cause ostative di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 131 bis c.p. Si impone, pertanto ed in conclusione, il proscioglimento dell'imputato [...]”.

Fermato e identificato dal personale del supermercato e dalla polizia, si era rivolto all'Associazione per chiedere aiuto. Ricevuto dalla nostra volontaria Avv. Eleonora Irrera, legale di turno allo sportello, ci aveva spiegato che le sue condizioni economiche non gli permettevano alcun sostentamento e che aveva compiuto quel gesto per la disperazione e la fame. Una volta approfondita la sua conoscenza, avevamo scoperto che la sua situazione era ancora peggiore di quella da lui stesso presentata. Da tempo non aveva un lavoro, era ospite di un dormitorio cittadino, versava in precarie condizioni di salute e in totale stato di indigenza economica.

“Ci hanno insegnato la meraviglia verso la gente che ruba il pane ora sappiamo che è un delitto il non rubare quando si ha fame”. Il principio cantato da De Andrè nella canzone “La mia ora di Libertà” era stato fatto proprio dai Giudici della Cassazione, nella recente sentenza numero 18248 del 2016 della Quinta sezione penale, e ora è stato in qualche modo ripreso anche dai Giudici del Tribunale di Bologna.

Riteniamo che questa sentenza sia un segnale importante e un esempio di applicazione equa e razionale del diritto. Non è certo l'applicazione conforme della legge, in presenza dello stesso reato, a rendere equa una sentenza, mentre è importante considerare le differenze e le sfumature che per natura esistono in ogni singolo caso.

5 IL CARCERE COME EXTREMA RATIO

Nonostante i plurimi sforzi compiuti in passato per superare il concetto di ‘pena’ intesa come ‘supplizio’, la moderna giustizia penale continua a fondarsi sul meccanismo della punizione. In controtendenza rispetto alla struttura del nostro ordinamento processuale penale, il crescente clima di giustizia, sempre più intesa in senso giustizialista, ed il continuo abuso dello strumento cautelare detentivo, continuano a caratterizzare il nostro ordinamento derogando manifestamente alle affermazioni di principio contenute nel codice di procedura penale ed alle disposizioni contenute all’interno della nostra Costituzione.

Con riferimento alla misura della custodia cautelare in carcere, ad esempio, l’art. 275 c.p.p. stabilisce che la stessa “può essere disposta soltanto quando ogni altra misura non risulti inadeguata”, individuando così nel ricorso alla carcerazione dell’imputato una vera e propria extrema ratio. In quest’ottica appare evidente come il ricorso alla norma penale debba essere dettato dalla necessità e che dunque, prima di ritenerlo necessario, debbano essere tentate vie di tutela diverse da quella che si risolve in una privazione della libertà individuale. Ma tale impostazione viene veramente rispettata?

I dati sul sovraffollamento carcerario, così come il tasso di recidiva nel nostro Paese, evidenziano innanzitutto una necessità estrema di riformare l’assetto penale contemporaneo, in direzione di un adeguamento coerente e costante con ciò che chiede la Costituzione e con la struttura del processo penale. Il nostro diritto penale, inoltre, sembra approssiarsi sempre più ad una modalità “escludente”, che tende a separare e segregare i cittadini “per male” dalla società “per bene”. I principi costituzionali contrariamente, mirano ad indirizzare la pena verso una visione inclusiva, evidenziando come il sistema carcerario debba sottostare a regole e trattamenti umani, oltre che promuovere la vicinanza e l’incontro con la società con la quale si è entrati in collisione. L’idea diffusa e la prassi applicata portano quindi a pensare il carcere non tanto come un’alternativa lontana (extrema ratio) e, semmai, uno strumento volto alla rieducazione, quanto piuttosto come un luogo rassicurante proprio in virtù della sua lontananza dai centri cittadini e dalla vita delle persone “perbene”.

Il carcere, infatti, per come formulato attualmente, sembra realizzare quelle

richieste di allontanamento ed esilio radicate nelle società medievali e autoritarie che hanno contribuito a isolare il reo e la pena dalla società civile. Come aveva evidenziato Foucault, si è passati da un'esibizione della pena ad una sorveglianza politica, eliminando, o comunque spostando, parte della società che poteva nuocere all'economia così come al consenso.

Il nostro sistema penitenziario tende a far scontare la pena carceraria anche per reati minori, contribuendo quindi all'idea che il carcere possa e debba essere la soluzione unica e definitiva. Quando si fa riferimento all'espressione "reati minori", si annoverano tra questi anche tutta una serie di illeciti che sono riferibili a condizioni economiche e sociali svantaggiate, che vengono estrapolate dal contesto ed analizzate, oltre che giudicate come criminali, associando spesso il crimine commesso alla persona e alla categoria sociale cui appartiene piuttosto che al comportamento in sé.

Per comprendere attraverso i dati in che modo i reati minori concorrano ad una carcerazione estrema e come la percezione della popolazione carceraria possa essere alterata, riportiamo come al 30 giugno 2019 il numero di detenuti presenti nelle carceri italiane che hanno commesso crimini legati alla droga siano oltre 20.000. È importante notare poi come l'"Osservatorio Antigone" abbia riferito che il numero di stranieri detenuti è drasticamente diminuito dal 2003, ed in particolare si parla di una diminuzione di oltre 2.000 unità.

Il nostro sistema carcerario conta numeri estremamente elevati di detenuti nelle carceri. Nonostante il tasso di recidiva per chi sconta la pena in carcere si aggiri intorno al 68% (dati Dipartimento Amministrazione Penitenziaria 2016), la narrazione quotidiana fa riferimento alla detenzione come unico sistema possibile, nonostante il nostro Ordinamento preveda modalità alternative per scontare la propria pena. Sostanzialmente, sembra che l'unico modo che lo Stato ha per garantire sicurezza, sia quello di infliggere pene esemplari e soprattutto "dure", in un'ottica punitiva e non preventiva, così come tutte le misure applicate per far valere i principi costituzionali di salvaguardia dei diritti e dell'integrità umana sono legate ad un'ottica emergenziale.

Per arginare la situazione, e per dare parvenza di rispetto dei principi costituzionali, si sono cercate, soprattutto negli anni successivi alla condanna da parte della CEDU a causa del problema del sovraffollamento carcerario (vedi sentenza Torregiani), soluzioni che potessero far beneficiare ai detenuti di modalità alternative al carcere, e soprattutto provassero a far valere la possibilità che la detenzione fosse davvero l'*extrema ratio* tanto ricercata.

Si è ricorso però a metodi in linea con l'approccio "emergenziale", per cui gli unici rimedi apportati in seguito alla Sentenza Torregiani si sono evoluti accanto all'idea di misure "svuota carceri" o, al massimo, alla costruzione di nuove carceri (c.d. "piano carceri").

Nota: con l'espressione "svuota carceri" si fa riferimento a tutte quelle misure generalmente associate ad una liberazione anticipata o alla mancata applicazione delle misure detentive. Tale categoria di provvedimenti viene percepita come poco rassicurante ma, lette con maggior attenzione, sembrano voler applicare i principi costituzionali spesso bistrattati di rieducazione e reinserimento sociale. Dal 2010 vengono applicate in relazione alla legge che ha introdotto nel nostro ordinamento la detenzione domiciliare come misura alternativa di esecuzione della pena.

In questo senso, seppur perpetrando un'ottica emergenziale, si è cercato di arginare il problema del sovraffollamento, imputabile all'utilizzo estremo che si fa della pena detentiva, attraverso la promozione di misure che potevano permettere uno sconto della pena esterno al carcere. Di contro, l'opinione pubblica ha iniziato a percepire queste misure come "palliative" e soprattutto "insicure", complice un'idea di giustizia poco legata ai principi costituzionali e maggiormente a quelli punitivi e vendicativi, attraverso i quali il carcere non è più visto come modalità "extrema" di risoluzione di un comportamento antiggiuridico ma piuttosto come la norma.

Se è vero quindi che la detenzione in carcere deve rappresentare l'eccezione – come ci ricorda anche la Corte Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo – occorre puntare a rimodellare in primis la disciplina delle misure cautelari, le procedure per la loro applicazione ed i controlli sui provvedimenti adottati. Il principio secondo cui la misura più incidente negativamente sulla sfera giuridica del soggetto deve trovare luogo solo ed esclusivamente con carattere di eccezionalità, sembra non essere stata ancora pienamente raggiunta. Infatti, la misura cautelare della custodia in carcere continua ad essere applicata in modo distorto ed improprio, fungendo sempre più da strumento condizionato e influenzato dall'opinione sociale il cui unico interesse è il perseguimento del colpevole, presunto che sia.

5.1. Funzione rieducativa della pena

Quando si parla di "funzione rieducativa" non possiamo prescindere dal parlare della pena detentiva intesa nella sua forma afflittiva. Numerosi sono i dibattiti sulla funzione del carcere e sulle sue modalità di espiazione della pena, con particolare riferimento alle condizioni fisiche, psicologiche e sociali nonché economiche, derivanti dall'allontanamento temporaneo o permanente da porzioni di vita comune.

È la Costituzione che in Italia evidenzia e mira a garantire la rieducazione del condannato, attraverso il contenuto dell'art. 27 co.3. Secondo tale articolo, infatti, "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato".

Il concetto a cui si fa riferimento con il termine "rieducazione" è quello di relazione: quando il detenuto viene allontanato e limitato nelle sue relazioni sociali,

egli deve essere messo nelle condizioni per cui possa riuscire a ricostruire una serie di legami che, in ottica preventiva, lo aiutino a limitare o eliminare la possibilità che venga nuovamente commesso un reato. Il lavoro sul singolo e sulla sua motivazione nel compimento di scelte diverse, nonché orientate a situazioni e azioni nel campo della legalità, è quindi di centrale importanza.

È in questo contesto che possiamo accennare non solo alla necessità di una proporzionalità della pena, così come ad un sistema sanzionatorio differenziato, ma, complessivamente, all'esistenza di quelle che sono definite come "misure alternative". In generale, vi è una discrepanza tra gli intenti della Costituzione e le modalità effettive con cui quegli intenti vengono ad essere ricercati e, in alcuni casi, attuati.

In ottica rieducativa, è importante accennare alla possibilità di ricorrere alle misure alternative alla detenzione e la loro promozione è da riferirsi alla possibilità per il reo di scontare parte della pena al di fuori della struttura carceraria in modo da ridurre la distanza con il mondo esterno e con quella società in cui dovrebbe essere reinserito. Le misure alternative alla detenzione sono regolate dagli artt. 47-52 della legge 354/1975 sull'ordinamento penitenziario, e si applicano esclusivamente ai detenuti condannati in via definitiva (cioè con sentenza non più impugnabile).

In questo senso, il nostro ordinamento penitenziario prevede importanti opportunità alternative alla pena detentiva, che sembrano comunque essere affiancate alla reclusione, che rimane quindi lo strumento principale di espiazione della pena. Da evidenziare come siano comunque necessari alcuni requisiti particolari per l'ammissione alle pene alternative.

Tra tutte le misure alternative conosciute dal nostro ordinamento giuridico ne segnaliamo brevemente tre, riservandoci un più meditato approfondimento nelle pagine a seguire. Si tratta della semilibertà, dell'affidamento in prova al servizio sociale e della detenzione domiciliare.

Se con la prima si intende permettere al detenuto di passare porzioni di giornata al di fuori dell'istituto carcerario al fine di promuovere un reinserimento più veloce e migliore attraverso strumenti quali il lavoro o l'istruzione, la seconda si sostanzia in un percorso guidato dai servizi sociali, incaricati di monitorare il rispetto delle regole imposte dal giudice di Sorveglianza, oltre che promuovere un percorso di reinserimento e risocializzazione della persona all'interno della comunità e della società. La terza misura è invece relativa alla possibilità di scontare la pena in un luogo specifico diverso dall'istituto penitenziario, con particolari limitazioni alla libertà personale. Come accennato, sono comunque presenti alcune limitazioni nella fruizione di queste alternative, che saranno analizzate nel prosieguo della trattazione.

In generale, quello che qui interessa è notare come l'applicazione delle misure alternative possa essere considerata un deterrente verso la possibilità di commettere

nuovamente un crimine, portando il tasso di recidiva a livelli nettamente inferiori a quelli riportati nel caso di condanne scontate interamente in carcere. Elemento interessante rispetto al livello di applicazione delle misure alternative sono i dati relativi al tasso di recidiva per coloro che scontano la pena definitiva all'interno o all'esterno della struttura penitenziaria. Se infatti la percentuale si attesta al 67% circa per coloro che sono reclusi all'interno del carcere, questa tende ad abbassarsi drasticamente per chi invece sconta almeno in parte la sua condanna all'esterno delle mura detentive, attestandosi ad un 30% come rilevato dalla rilevazione della Associazione Antigone nel 2015.

In definitiva è necessario sottolineare come il divario tra i propositi ed i principi democratici e la prassi reale sia particolarmente accentuato, ricordando come sia necessario tenere conto di dati effettivi e di ricerche empiriche condotte sul campo che possano dirigere e direzionare le modalità di applicazione dei principi cardine della Carta Costituzionale.

5.2. GIUSTIZIA RETRIBUTIVA E GIUSTIZIA RIPARATIVA

Il concetto di pena

Quando si parla di "pena" si fa riferimento alla sanzione che l'ordinamento prevede in relazione alla violazione di una sua norma. La gravità della sanzione, predeterminata dalla legge e non frutto del libero arbitrio dell'autorità giudicante, viene quantificata dal legislatore in relazione a scelte di politica criminale e a quelli che ritiene essere i connotati di condotte particolarmente difformi dai valori della società.

A mero titolo esemplificativo, la sanzione prevista per il reato di omicidio (art. 575 c.p.) è ben più elevata rispetto a quella prevista per il furto (art. 624 c.p.) perché il legislatore ritiene che il disvalore generato dalla soppressione di una vita umana sia più elevato rispetto alla sottrazione di un bene mobile.

Accanto alla quantificazione della pena gli studiosi del diritto si sono anche interrogati su quale sia la funzione tipica della pena, arrivando a formulare differenti teorie.

Fu già Rousseau che nel contratto sociale esplicitava come "l'individuo accetta che la sua libertà sia sacrificata al potere politico dello Stato e delle sue Leggi e ne ha in cambio la sicurezza e la tranquillità che lo Stato stesso, vigilando sui trasgressori e punendoli, gli assicura". Ed è la Legge ad assicurare quella tranquillità necessaria e contrapposta alle barbarie quotidiane dell'epoca di Beccaria, laddove "le leggi sono le condizioni, colle quali uomini indipendenti ed isolati si unirono in società, stanchi di vivere in un continuo stato di guerra e di godere di una libertà resa inutile dall'incertezza di conservarla. Essi ne sacrificarono una parte per goderne il restante con sicurezza e tranquillità".

Successivamente, ci si è interrogati sul fatto che la pena possa avere una funzione meramente retributiva (o assoluta) e cioè se la quantificazione della pena sia equa in relazione alla violazione commessa. Secondo questa teoria, che prende le mosse dalla *lex talionis*, ciò che conta è la corrispondenza in termini di intensità fra il torto subito e la punizione che ne deriva. Ciò vuol dire che l'attenzione dell'ordinamento è rivolta unicamente al fatto e non all'individuo.

Diametralmente opposta è la teoria della funzione rieducativa della pena, secondo la quale invece la pena deve essere lo strumento attraverso il quale l'ordinamento intende operare sull'individuo per il suo pieno reinserimento nella società.

In linea con quest'ultima teoria ritroviamo la funzione di prevenzione generale della pena, secondo la quale sarebbe la minaccia della pena come conseguenza di un fatto che costituirebbe il deterrente per emulazioni o ulteriori danni alla società, e la funzione di prevenzione speciale che, da una parte punta alla rieducazione agendo sullo stile comportamentale del soggetto e ripristinando i dogmi etico-morali in vista di un suo reintegro nella società; dall'altra persegue l'intimidazione-neutralizzazione della persona ritenuta pericolosa mediante la reclusione in carcere.

In sintesi, le diverse visioni possono essere collocate in due scuole di pensiero che hanno contribuito a forgiare la visione attuale. Si parla infatti di "Scuola Classica" e "Scuola Positiva" con riferimento alle due principali teorie che hanno contribuito a dare forma al concetto attuale di pena, con accenni rispettivamente all'idea di proporzionalità e punizione e ai concetti di funzione rieducativa e risocializzazione.

È la Costituzione a sancire definitivamente la concezione attuale della pena, evidenziando e direzionando i principi chiave che devono guidare la legiferazione e l'applicazione stessa delle leggi, tenendo ben presente che "nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso" e che "Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato." (Art. 27 C. 3 Cost.)

Clima giustizialista

Quando si affronta il tema della pena e dell'ingresso in carcere, non è raro incontrare pensieri molto discordanti e soprattutto trovarsi davanti ad un enorme divario tra i principi democratici teorici e la prassi, nonché tra l'idea di Giustizia e la sua percezione popolare. In particolare, alla richiesta sempre più accentuata di sicurezza e l'idea che i "pericolosi criminali" debbano essere allontanati dalla società civile, si tende a rispondere con un'idea di incarcerazione coatta e di giustizia vendicativa, dove l'espressione "il fine giustifica i mezzi" diventa veritiera nella misura in cui il Diritto Penale viene piegato a strumento per un fine politico o morale. Se il termine "svuota carceri" ha assunto una connotazione negativa, questo è anche dovuto al clima di insicurezza condivisa che ha

paura di un riversamento incontrollato dei “cattivi” nella società dei “buoni”, nonostante questo non sia l’intento della Legge né la sua effettiva applicazione.

Il tema della certezza della pena, caro a Beccaria, sembra essere stato svuotato del suo significato iniziale di velocità di processo e rischio del pericolo dell’impunità del colpevole, per lasciare spazio ad un assetto di condanna imprescindibile ed inevitabile nella sua forma della privazione della libertà personale. La certezza della pena passa quindi da una probabilità necessariamente alta di scoprire e punire il colpevole all’esigenza di pene immodificabili in itinere.

Se dovessimo provare a datare e collocare nel tempo il momento in cui il clima giustizialista ha preso il sopravvento, sostituendosi alla presunzione di innocenza, questo potrebbe essere riferito all’anno 1992 e allo scoppio del caso “Tangentopoli”, che ha portato l’opinione pubblica ad utilizzare strategie per associare sempre più frequentemente e velocemente gli indagati al registro di “colpevoli”.

È necessario quindi ricordare che lo Stato di Diritto entro cui viviamo deve essere preservato, essendo esso l’essenza stessa della democrazia e della libertà dei cittadini.

Giustizia riparativa e giustizia retributiva

La giustizia retributiva è il principale metodo con cui si tende a far valere la possibilità di rimediare ad un comportamento antiggiuridico, prevedendo una sanzione come strumento per “riparare i danni” e quindi come giusta punizione per un reato. Il focus centrale di questo assetto di giustizia è la condotta del reo, che viene ad essere giudicata come negativa o positiva escludendo da tale giudizio tutte le dinamiche relazionali ed umane. L’idea finale è quindi quella di ricreare una sorta di equilibrio tra le parti della società che sono state fratturate dalla commissione di un reato attraverso l’espiazione di una pena proporzionale all’illecito commesso.

In contrapposizione, o meglio, in giustapposizione, troviamo quella che viene definita come “giustizia riparativa” (o ricostitutiva). In particolare, la Direttiva 29/2012/UE evidenzia come questa sia un “qualsiasi procedimento che permette alla vittima e all’autore del reato di partecipare attivamente, se vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l’aiuto di un terzo imparziale”.

Essa, quindi, pone al centro non solo la persona in quanto vittima o reo, ma piuttosto la relazione interrotta tra parti di una stessa società civile e mira a ricomporre le fratture attraverso un’assunzione di responsabilità e un confronto tra gli attori sociali e la comunità stessa.

Quando si parla di giustizia riparativa, è bene ricordare come questa debba essere intesa come un paradigma autonomo e a sé stante spendibile in ogni grado del

procedimento. Se quindi la visione retributiva pone al centro il reato e la certezza di una pena, l'approccio riparativo mette in evidenza la relazione e la rottura di aspettative sociali simbolicamente condivise.

Le questioni sociali che intervengono sono quindi riferibili non tanto a quale possa essere l'entità del danno commesso e la punizione più esemplare, ma piuttosto chi stia soffrendo e in che modo si possa riparare a questa sofferenza, ricordando comunque che il fenomeno resta estremamente complesso, e la commissione di un reato non può essere suddivisa in modo binario tra buono e cattivo, ma piuttosto deve essere abbracciata in tutta le sue implicazioni e contraddizioni. Attraverso i programmi di giustizia riparativa non si rimedia dunque al danno, ma si progettano (preferibilmente in spazi nuovamente aperti alla relazione diretta fra le parti) azioni consapevoli e responsabili verso l'altro.

In particolare, la Raccomandazione R (2010)¹ del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulle Regole del Consiglio d'Europa in materia di *probation*, cerca di riportare quali siano i principali aspetti funzionali ed operativi che dovrebbero essere compresi in un paradigma attuativo di *restorative justice* (giustizia riparativa). I postulati a cui si fa riferimento possono quindi essere riassunti in quattro punti.

Inizialmente, è importante evidenziare come sia necessario che il reato commesso venga corrisposto da una possibilità di riparare, per quanto possibile, lo strappo e quindi il danno creato alla vittima. È quindi necessario cercare di responsabilizzare gli autori di reati, cercando di far comprendere al meglio il significato degli atti da loro commessi, mettendo in luce le conseguenze delle condotte in relazione alla vittima e alla comunità di riferimento. In terzo luogo, le vittime devono avere la possibilità di esprimere i loro bisogni, ponendo l'attenzione sulle questioni più salienti per loro e alle riflessioni necessarie alla riparazione. In ultima analisi, è necessario che la comunità faccia parte del processo e contribuisca in modo sostanziale.

In questo senso, possiamo dire che il contributo della società sia basilare e necessario per due motivi principali. In primis, il reo deve e dovrà essere reinserito nella società ed è quindi importante che questa sia in grado di accogliere colui che ha commesso un reato e contribuisca a fargli comprendere la gravità delle azioni portando avanti allo stesso tempo un'apertura nei suoi confronti in modo da concepirne il reinserimento. In secondo luogo, è necessario che vi sia una terza parte che definisca le categorie di "vittima" e "reo" attraverso una condivisione simbolica di significati. Il ruolo della comunità inoltre, è importante al fine di un cambiamento della concezione di sicurezza, al fine di dimostrare che questa sia possibile anche in assenza di punizioni e coercizioni repressive.

Riforma dell'ordinamento penitenziario

La riforma dell'ordinamento penitenziario intendeva tenere fede ai principi costituzionali di tutela dei diritti umani e di funzione rieducativa della pena e mirare

ad un'implementazione dell'utilizzo di misure alternative alla detenzione anche per contrastare il sovraffollamento carcerario, oltre che privilegiare l'approccio della giustizia riparativa. Nel dettaglio, si prevedeva di attuare "percorsi di esecuzione della pena individualizzati e il ricorso alle misure alternative alla detenzione, attraverso formazione e lavoro".

Oltre all'obiettivo del far fronte al sovraffollamento, con tutte le conseguenze del caso, la legge 23 giugno 2017, n. 103 intendeva andare a intervenire anche sulla possibilità di diminuire i tassi di recidiva, privilegiando l'aspetto di reinserimento sociale e la rieducazione dei detenuti. Il testo della proposta di riforma dell'ordinamento penitenziario, elaborato da una commissione ad hoc, è stato in parte recepito nella proposta di legge recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario". Le riforme proposte erano molteplici, e la legge si componeva di un unico articolo composto da 95 commi, di cui il comma 85 delegava il Governo ad adottare decreti legislativi per la riforma del processo penale e la riforma dell'ordinamento penitenziario, secondo i principi e criteri direttivi previsti, rispettivamente, dai commi 84 e 85 della stessa legge.

Il tema della giustizia riparativa è quindi stato introdotto e specificatamente esplicitato e formulato in quello che è stato denominato come "Tavolo 13 degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale" che ha avuto il compito di introdurre l'art. 15-bis in tema di giustizia riparativa, che recava la possibilità che "in qualsiasi fase dell'esecuzione penale, i condannati e gli internati per tutti i tipi di reato, compresi quelli elencati all'art. 4 bis, possono accedere ai programmi di giustizia riparativa attraverso le strutture pubbliche o private presenti sul territorio. Ai programmi di giustizia riparativa i condannati e gli internati, previa adeguata informazione, accedono su base volontaria. Le dichiarazioni rese e le discussioni effettuate nell'ambito di un programma di giustizia riparativa sono confidenziali e possono essere divulgate esclusivamente con l'accordo delle parti. Ai fini della concessione dei benefici penitenziari non si tiene conto della mancata effettuazione o dell'esito negativo dei programmi di giustizia riparativa".

Un'ulteriore novità è stata l'introduzione esplicita di contatti con l'ambiente esterno da parte dei detenuti, oltre che la creazione di trattamenti *ad personam* e un incoraggiamento all'utilizzo del paradigma della giustizia riparativa insieme ai programmi educativi, di formazione e di lavoro già previsti nella fase esecutiva della pena.

Tutte queste nuove disposizioni sono, però, state limitate e poi abbandonate in quanto la riforma dell'ordinamento penitenziario non è, ad oggi, stata ancora portata a termine. In questo senso, la consultazione tra i 200 esperti che hanno contribuito a stendere la proposta ha visto la sua possibilità di essere attuata andare in fumo, in quanto non è stato possibile completare il lavoro iniziato nel 2017 che avrebbe portato ad un superamento delle misure emergenziali attuate negli anni '90.

5.3 LE MISURE CAUTELARI APPLICATE ALLE PERSONE SENZA DIMORA

Le misure cautelari sono provvedimenti provvisori e immediatamente esecutivi, disposti dall'autorità giudiziaria ogniqualvolta venga ravvisato il pericolo che durante le indagini preliminari o nel corso del processo possano verificarsi eventi capaci di compromettere la funzione giurisdizionale.

L'art. 27 c. 2 Cost. stabilendo che "l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva" ricorda che tali misure, alcune delle quali possono limitare la libertà personale dell'individuo, non costituiscono un'anticipazione del provvedimento definitivo del giudizio e che pertanto l'individuo non è ancora considerato colpevole.

Per questo motivo esistono dei meccanismi di garanzia per assicurarsi che le misure cautelari non si sostituiscano alla pena che verrà eventualmente applicata con sentenza, come ad esempio la previsione di termini di durata massima.

Visto il loro carattere di eccezionalità e di temporaneità, ciascuna misura è prevista e dettagliata all'interno del Codice di Procedura Penale, all'interno del libro IV, il quale le classifica in due tipologie, a seconda del bene giuridico sulle quali esse vanno a incidere.

5.4 Misure cautelari reali

Tali misure sono funzionali ad imprimere un vincolo di indisponibilità sulle cose mobili e immobili del soggetto al quale vengono applicate, o comunque a lui riconducibili, impedendogli di disporre liberamente.

Lo scopo di queste misure è di garantire il pagamento di importi ricollegabili al reato, prevenire l'aggravamento delle sue conseguenze o la commissione di nuovi illeciti. Ai fini della loro applicazione sono sufficienti la sussistenza del "*fumus bonis iuris*" e del "*periculum in mora*". In particolare, la misura dovrà basarsi sulla ragionevole sussistenza delle ipotesi accusatorie formulate in vista del provvedimento finale (*fumus boni iuris*) e deve presupporre l'esistenza del pericolo, concreto ed attuale, che il ritardo della pronuncia definitiva comprometta gli scopi della pronuncia definitiva (*periculum in mora*);

Il codice di procedura penale prevede due tipi di misure cautelari reali:

1) il sequestro conservativo (artt. 316 e ss. c.p.p.), disposto dal Giudice con ordinanza nei seguenti casi:

- su richiesta del pubblico ministero, quando vi è una "fondata ragione di ritenere che manchino o si disperdano le garanzie per il pagamento della pena pecuniaria, delle spese di procedimento e di ogni altra somma dovuta all'erario dello Stato". La misura cautelare reale si esegue sui "beni mobili o immobili dell'imputato o delle somme o cose

a lui dovute, nei limiti in cui la legge ne consente il pignoramento”.

La legge n. 4/2018 ha introdotto nell’art. 316 c.p.p. il comma 1 bis che attribuisce al pubblico ministero il potere di chiedere il sequestro conservativo dei beni di cui al comma 1, a garanzia del risarcimento dei danni civili subiti dai figli delle vittime “quando procede per il delitto di omicidio commesso contro il coniuge, anche legalmente separato o divorziato, contro l’altra parte dell’unione civile, anche se l’unione civile è cessata, o contro la persona che è o è stata legata da relazione affettiva e stabile convivenza, il pubblico ministero rileva la presenza di figli della vittima minorenni o maggiorenni economicamente non autosufficienti”;

- su richiesta della parte civile: “se vi è fondata ragione di ritenere che manchino o si disperdano le garanzie delle obbligazioni civili derivanti dal reato” il sequestro ha ad oggetto “i beni dell’imputato o del responsabile civile”. Offrendo una cauzione è possibile evitare il sequestro o ottenerne la revoca (art. 319 c.p.p.). Dopo l’emanazione della sentenza di condanna irrevocabile il sequestro viene convertito in pignoramento (art. 320 c.p.p.). I crediti indicati nei commi 1 e 2 art. 316 c.p.p., per effetto del sequestro “si considerano privilegiati, rispetto a ogni altro credito non privilegiato di data anteriore e ai crediti sorti posteriormente, salvi, in ogni caso, i privilegi stabiliti a garanzia del pagamento dei tributi.”

2) il sequestro preventivo (artt. 321 e ss. c.p.p.)

- disposto con decreto motivato del giudice su richiesta del pubblico ministero: “quando vi è pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati. Prima dell’esercizio dell’azione penale provvede il giudice per le indagini preliminari. Il giudice può altresì disporre il sequestro delle cose di cui è consentita la confisca.”

oppure

- con decreto motivato del pubblico ministero o della Polizia Giudiziaria che va convalidato dal Giudice entro 48 ore quando “nel corso delle indagini preliminari non è possibile, per la situazione di urgenza, attendere il provvedimento del giudice. Il sequestro perde efficacia se non sono osservati i termini previsti dal comma 3-bis (48 ore) ovvero se il giudice non emette l’ordinanza di convalida entro dieci giorni dalla ricezione della richiesta. Copia dell’ordinanza è immediatamente notificata alla persona alla quale le cose sono state sequestrate”.

5.5. Misure cautelari personali

Le misure cautelari personali incidono sulla libertà personale dell’indagato o sulla libertà di svolgere la propria attività lavorativa o professionale. Le prime hanno natura coercitiva, le seconde interdittiva.

Considerata la portata e l'importanza dei beni giuridici sui quali esse incidono, la disciplina delle misure cautelari personali è governata dal rigoroso rispetto dei principi contenuti negli articoli 13 e 27 della Costituzione.

In base al primo articolo citato, le misure restrittive della libertà personale possono essere disposte, soltanto ove la legge ne abbia espressamente previsto i casi ed i modi, secondo una riserva di legge assoluta. Per l'applicazione in concreto delle misure è inoltre necessario un atto motivato dell'autorità giudiziaria (riserva di giurisdizione).

Il Capo I del titolo I contiene le disposizioni generali che sanciscono i principi comuni e le condizioni che ne regolano l'applicazione:

- il principio di legalità e tassatività, sancito dall'art. 272 c.p.p. che testualmente recita: "Le libertà della persona possono essere limitate con misure cautelari soltanto a norma delle disposizioni del presente titolo." Questo significa che le misure cautelari sono solo quelle tassativamente previste dal titolo I, libro IV c.p.p. e che possono essere applicate dall'autorità giudiziaria solo nei casi previsti dalla legge, per le finalità stabilite dal legislatore. In questo modo il codice di procedura attua pienamente i principi di legge e di giurisdizione che l'art. 13 della Costituzione prevede nel caso in cui risulti necessario porre dei limiti alla libertà della persona;

- la sussistenza del *fumus commissi delicti*, ossia la presenza di gravi indizi di colpevolezza, come previsto dall'art. 273 c.p.p. secondo il quale "nessuno può essere sottoposto a misure cautelari se a suo carico non sussistono gravi indizi di colpevolezza.";

- l'assenza di cause di giustificazione, di non punibilità, o la presenza di una causa di estinzione del reato o della pena da irrogare. Il comma 2 dell'art. 273 c.p.p. prevede infatti che: "nessuna misura può essere applicata se risulta che il fatto è stato compiuto in presenza di una causa di giustificazione o di non punibilità o se sussiste una causa di estinzione del reato ovvero una causa di estinzione della pena che si ritiene possa essere irrogata";

- la presenza di precise esigenze cautelari che, come previsto dall'art. 274 c.p.p. sono:

1. pericolo di inquinamento delle prove o come meglio precisato dal punto a) "situazioni di concreto ed attuale pericolo per l'acquisizione o la genuinità della prova";

2. fuga o pericolo di fuga dell'imputato "sempre che il giudice ritenga che possa essere irrogata una pena superiore a due anni di reclusione";

3. tutela della collettività quando "sussiste il concreto pericolo che questi commetta gravi delitti con uso di armi o di altri mezzi di violenza personale o diretti contro l'ordine costituzionale ovvero delitti di criminalità organizzata o della stessa specie di quello per cui si procede". Il successivo art. 275 c.p.p. individua i criteri ai quali il giudice deve attenersi nell'applicazione e nella scelta delle misure cautelari: - adeguatezza: come previsto dal comma 1 dell'art. 275 c.p.p. "nel disporre le misure, il giudice tiene conto della

specifica idoneità di ciascuna in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto”; - proporzionalità: ai sensi del comma 2 dell’art. 275 c.p.p. “ogni misura deve essere proporzionata all’entità del fatto e alla sanzione che sia stata o si ritiene possa essere irrogata”; - gradualità: il comma 3 dell’art. 275 c.p.p. chiaramente stabilisce che “la custodia cautelare in carcere può essere disposta soltanto quando le altre misure coercitive o interdittive, anche se applicate cumulativamente, risultino inadeguate”.

Sempre in materia di applicazione di misure cautelari personali, gli artt. 277 c.p.p. e 278 c.p.p. sanciscono due ulteriori principi. In particolare, l’art. 277 c.p.p. individua un principio di salvaguardia dei diritti, statuendo che “le modalità di esecuzione delle misure devono salvaguardare i diritti della persona ad esse sottoposta, il cui esercizio non sia incompatibile con le esigenze cautelari del caso concreto”. L’art. 278 c.p.p. individua il principio determinazione della pena: come stabilisce l’art. 278 c.p.p. “agli effetti dell’applicazione delle misure, si ha riguardo alla pena stabilita dalla legge per ciascun reato consumato o tentato. Non si tiene conto della continuazione, della recidiva e delle circostanze del reato”.

Le misure cautelari personali coercitive sono disciplinate dagli artt. 280-286 bis del Codice di procedura penale. Esse incidono sulla libertà della persona secondo uno schema progressivo crescente delineato dal Codice. Esse sono:

Divieto di espatrio (art. 281 c.p.p.) Quando il giudice dispone il divieto di espatrio, prescrive all’imputato di non uscire dal territorio nazionale senza l’autorizzazione del giudice precedente. Per garantire che la misura venga rispettata, dà inoltre le disposizioni necessarie per impedire l’utilizzo del passaporto e degli altri documenti d’identità validi per l’espatrio. Questa misura è prevista ogni volta che viene applicata una misura cautelare.

Obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria (art. 282 c.p.p.) Quando il giudice dispone questa misura, prescrive all’imputato di presentarsi presso un ufficio di polizia giudiziaria, fissando i giorni e le ore di presentazione, tenendo conto del luogo di abitazione e di quello in cui svolge la propria attività lavorativa.

Allontanamento dalla casa familiare (art. 282 – bis c.p.p.) Con il provvedimento con cui il giudice dispone l’allontanamento dalla casa familiare, prescrive all’imputato di lasciarla immediatamente o di non farvi rientro e di non accedervi senza l’autorizzazione del giudice precedente, che può prescrivere anche determinate modalità di visita. Se poi sussistono esigenze di tutela dell’incolumità della persona offesa o dei suoi prossimi congiunti, il giudice può anche prescrivere all’imputato di non avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla stessa (luogo di lavoro, domicilio della famiglia di origine o dei prossimi congiunti) a meno che la frequentazione non è necessaria per ragioni di lavoro, stabilendo in questo caso anche modalità ed eventuali limiti. Su richiesta del pubblico ministero il giudice può anche disporre l’obbligo di corrispondere

un assegno in favore delle persone conviventi che, in conseguenza della misura cautelare, restano prive di mezzi adeguati, determinandone misura, termini e modalità di versamento, tenendo conto delle circostanze e dei redditi dell'obbligato. Se necessario può anche stabilire un ordine di pagamento con efficacia di titolo esecutivo, che prevede che sia il datore di lavoro a versare direttamente l'assegno al beneficiario, portandolo in detrazione dalla retribuzione dell'obbligato. Il divieto di avvicinarsi ai luoghi di lavoro e di domicilio della persona offesa e la misura dell'assegno possono essere adottati dal giudice anche dopo che è stata disposta la misura dell'allontanamento, a meno che questo non sia stato revocato o abbia perso efficacia. L'assegno disposto in favore del coniuge o dei figli perde efficacia anche se sopravviene l'ordinanza presidenziale di cui all'art. 708 c.p.c. in sede di separazione o altro provvedimento con cui si regolano i rapporti economico-patrimoniali tra i coniugi o relativi al mantenimento dei figli. La misura dell'assegno può essere modificata se cambiano le condizioni dell'obbligato o del beneficiario, mentre se la convivenza riprende, il provvedimento viene revocato.

Se si procede per i delitti previsti dall'art. 570 c.p. (violazione degli obblighi di assistenza familiare), art. 571 c.p. (abuso dei mezzi di correzione o disciplina), art. 582 c.p. (lesioni personali) nelle ipotesi aggravate o procedibili d'ufficio, art. 600 c.p. (riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù), art. 600-bis c.p. (prostituzione minorile), art. 600-ter c.p. (pornografia minorile), art. 600-quater (detenzione di materiale pornografico), art. 600-septies 1 c.p. (circostanza attenuante), art. 600-septies 2 c.p. (pene accessorie), art. 601 c.p. (tratta di minori), art. 602 c.p. (acquisto e alienazione di schiavi), art. 609-bis c.p. (violenza sessuale), art. 609-ter c.p. (circostanze aggravanti), art. 609-quater c.p. (atti sessuali con minorenne), art. 609-quinquies c.p. (corruzione di minorenne) e art. 609-octies (violenza sessuale di gruppo) e art. 612, comma 2 c.p. (minaccia in danno dei prossimi congiunti o del convivente). La misura dell'allontanamento può essere disposta anche fuori dei limiti di pena previsti dall'art. 280 c.p.p. (ergastolo e reclusione superiore nel massimo a tre anni), anche con le modalità di controllo previste all'art. 275-bis c.p.p., che contempla il braccialetto elettronico o altri mezzi tecnici.

Divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 282 ter c.p.p.) Con il provvedimento che dispone il divieto di avvicinamento, il giudice prescrive all'imputato di non avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa o di mantenere una certa distanza da essi o dalla persona offesa. Se esistono ulteriori esigenze di tutela, il giudice può prescrivere all'imputato di non avvicinarsi neppure ai luoghi abitualmente frequentati dai prossimi congiunti della persona offesa, o da soggetti con essa conviventi o ad essa legati da una relazione affettiva o di mantenere una certa distanza da questi luoghi o persone. Il divieto può ricomprendere anche quello di comunicare con tutti questi soggetti. Se, poi, la frequentazione dei luoghi indicati è necessaria per motivi di lavoro o esigenze abitative, il giudice ne prescrive le modalità, imponendo anche eventuali limiti.

Divieto e obbligo di dimora (art. 283 c.p.p.) Con il provvedimento che dispone il divieto di dimora, il giudice prescrive all'imputato di non dimorare in un determinato

luogo e di non accedervi senza l'autorizzazione del giudice precedente, mentre con quello che dispone l'obbligo di dimora, prescrive all'imputato di non allontanarsi, senza l'autorizzazione del giudice:

- dal territorio del comune di dimora abituale; oppure
- dal territorio di un comune vicino ovvero di una frazione di quest'ultimo, quando è necessario assicurare un controllo efficace o quando il comune di dimora abituale non è la sede dell'ufficio di polizia.

Se poi, a causa della personalità del soggetto o per le condizioni ambientali, la permanenza in questi luoghi non assicura adeguatamente le esigenze cautelari di cui all'art. 274 c.p.p., l'obbligo di dimora può essere disposto nel territorio di un altro comune o frazione di esso, preferibilmente compreso nella provincia o comunque nella regione del comune di abituale dimora.

Nel provvedimento che dispone l'obbligo di dimora, il giudice indica anche l'autorità di polizia cui l'imputato è tenuto a presentarsi senza ritardo e indicare il luogo in cui l'imputato ha dichiarato di fissare la propria abitazione. Il giudice può anche disporre che l'imputato dichiari all'autorità di polizia gli orari e i luoghi in cui sarà quotidianamente reperibile per i controlli, con l'obbligo di comunicare preventivamente alla stessa eventuali variazioni di luogo e orario. Con un altro provvedimento il giudice può anche prescrivere all'imputato di non allontanarsi dall'abitazione in alcune ore del giorno, senza pregiudicare le sue esigenze lavorative. Il Giudice, quando stabilisce i limiti territoriali, tiene conto delle esigenze di alloggio, lavoro e assistenza dell'imputato. Se costui è un tossicodipendente o un alcol dipendente che sta seguendo un programma terapeutico di recupero in una struttura autorizzata, il giudice fissa i dovuti controlli necessari a garantire il proseguimento del programma di recupero. Di tutti provvedimenti relativi al divieto e obbligo di dimora il giudice ne dà comunicazione all'autorità di polizia competente, che vigila affinché vengano osservati, facendo rapporto al pubblico ministero di ogni violazione.

Arresti domiciliari (art. 284 c.p.p.) Il provvedimento che dispone gli arresti domiciliari, considerato al pari della custodia cautelare in carcere, impone all'imputato di non allontanarsi dalla sua abitazione, da altro luogo di privata dimora, da un luogo pubblico di cura o di assistenza o da una casa-famiglia protetta. Il giudice, nel disporre questa misura cautelare stabilisce il luogo degli arresti domiciliari per assicurare le prioritarie esigenze di tutela della persona offesa. Quando è necessario, il giudice può imporre all'imputato anche limiti o divieti di poter comunicare con persone diverse da quelle che abitano con lui o che lo assistono. Se l'imputato non può provvedere alle sue esigenze di vita o è indigente, il giudice può autorizzarlo ad assentarsi dal luogo di arresto solo per il tempo strettamente necessario a provvedere alle sue esigenze o per lavorare. Il pubblico ministero o la polizia giudiziaria, anche di propria iniziativa, possono controllare in ogni momento che l'imputato rispetti le prescrizioni imposte dal giudice. La misura degli arresti domiciliari non può essere concessa a chi è stato condannato per evasione nei cinque anni precedenti al fatto per cui si procede, a meno che il giudice, dopo aver assunto le relative notizie nelle forme più celeri ritenga, in base a elementi specifici, che il fatto sia di lieve entità e che le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con questa misura.

Custodia cautelare in carcere (art. 285 c.p.p.) Nel rispetto del principio della gradualità o della extrema ratio, ai sensi dell'art. 275 comma 3 c.p.p.: "La custodia cautelare in carcere può essere disposta soltanto quando le altre misure coercitive o interdittive, anche se applicate cumulativamente, risultino inadeguate". Questo perché, trattandosi della misura più severa, deve rappresentare l'ultima misura che il giudice deve applicare. Con il provvedimento che la dispone il giudice ordina agli agenti e ufficiali di polizia di condurre immediatamente l'imputato in un istituto di custodia, dove deve rimanere a disposizione dell'autorità giudiziaria. Prima di questo momento però la persona soggetta alla misura cautelare non può subire limitazioni della libertà, se non per il tempo e nei modi strettamente necessari al suo trasferimento. Ai fini della determinazione della pena, la custodia cautelare in carcere subita deve essere conteggiata, come previsto dall'art. 657 c.p.p., anche se eseguita all'estero a causa di una domanda di estradizione o in caso di rinnovamento del giudizio (art. 11 c.p.)

Custodia cautelare in istituto a custodia attenuata per detenute madri (art. 285 bis c.p.p.) Come previsto dal comma 4 dell'art. 275 c.p.p.: "quando imputati siano donna incinta o madre di prole di età non superiore a sei anni con lei convivente, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, non può essere disposta né mantenuta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza. Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando imputato sia persona che ha superato l'età di settanta anni." In questi casi, il giudice può disporre che la misura venga applicata presso un istituto di custodia attenuata per detenute madri, se le esigenze cautelari di eccezionale rilevanza lo permettono.

Custodia cautelare in luogo di cura (art. 286 c.p.p.) Nel caso in cui la persona da sottoporre a custodia cautelare è inferma di mente o si trova in uno stato di infermità che diminuisce grandemente o azzerava la capacità di intendere o di volere, il giudice, in sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere, può optare per il ricovero provvisorio in una struttura idonea del servizio psichiatrico ospedaliero, adottando i provvedimenti necessari a impedirne la fuga. Questa misura non permane se l'imputato non risulta più infermo di mente e ad essa si applica quanto disposto dai commi 2 e 3 dell'art. 285 c.p.p. In materia di applicazione della custodia cautelare in carcere è intervenuto recentemente il Legislatore con la L. n.47 del 2015. La riforma del 2015 mirava a garantire una evidente restrizione della custodia cautelare in carcere, delimitando l'ambito di applicazione, circoscrivendo i presupposti per l'applicazione della misura e modificando il procedimento per la sua impugnazione.

In merito alla valutazione delle esigenze cautelari e dell'idoneità della misura, la legge (artt. 1 e 2) ha delimitato la discrezionalità del giudice. A tal fine, infatti è stato introdotto il requisito dell'attualità - e non solo della concretezza - del pericolo di fuga e del pericolo di reiterazione del reato; viene inoltre escluso che attualità e concretezza del pericolo possano essere desunti esclusivamente dalla gravità del reato per cui si

procede. L'art. 3 ha ribadito il carattere residuale del ricorso al carcere: tale misura può essere disposta soltanto quando le altre misure coercitive o interdittive, anche se applicate cumulativamente, risultino inadeguate.

Quanto all'applicazione della custodia in carcere per alcuni reati di particolare gravità (art. 4), la presunzione di idoneità della custodia in carcere continua a operare solamente con riguardo alla sussistenza di gravi indizi di colpevolezza per i delitti di associazione sovversiva (art. 270 c.p.), associazione terroristica, anche internazionale (art. 270-bis c.p.) e associazione mafiosa (art. 416-bis c.p.).

Per altri reati gravi – tassativamente individuati – tra cui i reati di omicidio, induzione alla prostituzione minorile, pornografia minorile, turismo sessuale, violenza sessuale – è possibile applicare la custodia in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari o, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con altre misure.

Il provvedimento ha eliminato (articoli 5 e 6) l'automatismo del ricorso alla custodia in carcere quando l'indagato abbia già violato gli arresti domiciliari o sia in passato già evaso: anche in questi casi, infatti, il giudice può comunque decidere di applicare gli arresti domiciliari se ritiene che la trasgressione fosse di lieve entità e che tale misura soddisfa comunque le esigenze cautelari.

Inoltre, nell'ipotesi di aggravamento delle esigenze cautelari, il giudice, su richiesta del pubblico ministero, può anche applicare congiuntamente altra misura coercitiva o interdittive (art. 9).

La riforma ha poi rafforzato gli obblighi di motivazione a carico del giudice che dispone la misura cautelare. Infatti, il giudice, nell'ordinanza con la quale applica la misura, deve:

se dispone la custodia in carcere, spiegare i motivi dell'eventuale inidoneità ad assicurare le esigenze di cautela degli arresti domiciliari con uso dei cd. braccialetti elettronici (art. 4); fornire una autonoma valutazione sia delle specifiche esigenze cautelari e degli indizi alla base della misura restrittiva sia delle concrete e specifiche ragioni per le quali le indicate esigenze di cautela non possono essere soddisfatte con altre misure (art. 8). Si intende così evitare motivazioni delle esigenze cautelari "appiattite" su quelle del pubblico ministero richiedente. La mancanza di "autonoma valutazione" è considerata motivo di annullamento dell'ordinanza cautelare in sede di riesame.

Quest'ultimo intervento normativo, rendendo ancora più puntuali e precisi i presupposti per il ricorso alla misura cautelare più restrittiva prevista dal nostro ordinamento, quella di cui all'art. 285 c.p.p., mira a proteggere in modo ancora più efficace uno dei beni giuridici più importanti tutelati dalla nostra Costituzione: la libertà personale. Ciò da un lato, limitando il potere discrezionale del giudice, dall'altro, rafforzando l'obbligo di motivazione del provvedimento, a pena di annullabilità dello stesso.

Parlando di carcere il tema dell'applicazione delle misure cautelari personali (coercitive) appare più che mai importante e delicato, considerato che per il nostro ordinamento la custodia cautelare in carcere viene espressamente qualificata come extrema ratio, logico corollario del principio del favor libertatis (art. 13 Cost.), applicabile solo laddove le altre misure cautelari meno afflittive non appaiono adeguate. Tuttavia, ciò che viene lapidariamente sancito nel nostro ordinamento, non sempre riesce a tradursi concretamente nella realtà dei fatti.

L'accesso a misure cautelari diverse dalla custodia cautelare in carcere, infatti, richiede la sussistenza di particolari requisiti, necessari a far fronte alle esigenze cautelari che i singoli casi concreti pongono in essere. Pertanto, se per alcuni detenuti la custodia cautelare appare effettivamente giustificata dalla sussistenza di un pericolo attuale e concreto di una delle circostanze puntualmente descritte dall'art. 274 c.p.p., per altri, il semplice fatto di non avere un luogo idoneo per l'esecuzione della misura così come previsto dall'art.275 c.p.p., comma 2-bis determina una detenzione anche per pene modeste.

Viene dunque a crearsi una situazione paradossale che vede trattamenti diversi per situazioni analoghe e trattamenti uguali per situazioni diverse, con inevitabili ripercussioni sulla salute psico-fisica dei detenuti.

A pagare le spese di questa disparità di trattamento sono ovviamente i soggetti senza dimora, di cui una buona parte rappresentata da detenuti stranieri, che si vedono negata una delle più importanti garanzie previste dall'ordinamento, con conseguenze anche sulle condizioni di affollamento delle carceri italiane (documentata in molte occasioni).

In particolare, le persone senza dimora non possono godere della misura degli arresti domiciliari ex art. 284 c.p.p. a meno che non facciano riferimento ad associazioni del territorio che mettano a disposizione appartamenti. Queste associazioni, che per fortuna esistono, riscontrano non poche difficoltà pratiche delle quali parleremo al termine di questa pubblicazione.

Tra le misure che più colpiscono questa particolare fascia di popolazione, rientrano l'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria ex art. 282 c.p.p. e il divieto e obbligo di dimora ex art. 283 c.p.p.

Su queste misure vale la pena fare alcune osservazioni.

Per quanto riguarda la prima, nell'esperienza delle Associazioni coinvolte nel progetto, è una misura che viene spesso adottata. Dal punto di vista della persona senza dimora, portatrice di un interesse a permanere in un dato territorio soprattutto se popolato di servizi per la sua persona, questa può essere una valida alternativa alla detenzione custodiale in carcere. Accade altresì spesso, però, che la stessa persona sia necessitata a spostarsi in un altro Comune – o addirittura Regione – quando sia alla ricerca di lavoro

anche di natura stagionale. Ecco quindi che questo elemento potrebbe comportare la violazione della misura e l'inasprimento della stessa con la custodia in carcere.

Per quanto riguarda la seconda misura, si aggiunge a quanto sopra esposto una valutazione opposta: ad una persona senza dimora, che abbia in un determinato comune il centro dei propri interessi e affetti, il divieto di soggiornare in detto Comune può comportare uno stravolgimento completo della propria vita. Si ritroverebbe, infatti, a ripercorrere dall'inizio le difficoltà già superate di inserirsi in un contesto sociale differente, anche per quanto riguarda l'instaurazione di nuovi legami con persone e associazioni del nuovo territorio.

Questa misura, invero tra le più utilizzate e la più violata, manifesta la sua difficile applicazione nei confronti di soggetti deboli e parzialmente radicati sul territorio. Ecco quindi che la custodia cautelare in carcere, ex art. 285 c.p.p., diventa lo strumento più utilizzato dal sistema penale nei confronti delle persone senza dimora sia nel caso di violazione di una delle precedenti misure sia perché è ancora presente nel pensiero comune che una persona senza dimora sia naturalmente incline ad allontanarsi da un luogo configurando, con il linguaggio proprio del codice di procedura, un "pericolo di fuga attuale e concreto".

5.6. LE MISURE ALTERNATIVE AL CARCERE

Le misure alternative alla detenzione in carcere permettono di espiare la pena *extra moenia* secondo modalità differenti dalla reclusione all'interno dell'istituto penitenziario. Sono anche dette misure di comunità dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il quale con la raccomandazione (92)16 le definisce sanzioni e misure che mantengono il condannato nella comunità ed implicano una certa restrizione della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni e/o obblighi e che sono eseguite dagli organi previsti dalle norme in vigore.

La ratio di questi istituti risponde alla finalità rieducativa come previsto dall'art. 27 della Costituzione e ad una logica special-preventiva ossia orientata all'accompagnamento della persona in un percorso volto alla risocializzazione, affinché la stessa non ricada in comportamenti antiggiuridici.

Esse incidono sulla modalità di espiazione della pena e non sull'entità della stessa. La pena è severamente prescritta dalla legge in accordo con il principio di legalità sancito all'art. 25 della Costituzione. La possibilità di accedere alle misure alternative attiene alla fase esecutiva della giustizia penale: a seguito di una condanna definitiva, il condannato può farne espressa richiesta, a meno che il reato per il quale è stato condannato non rientri fra i casi previsti dall'art. 4 bis dell'ordinamento penitenziario.

Le misure alternative sono state introdotte come aiuto per il reinserimento

nella società negli ultimi mesi della detenzione, in seguito sono state aperte anche per condannati con tossicodipendenza e infine per casi di difficoltà fisiche quali maternità, malattia e età avanzata.

La realizzazione di questa particolare modalità di esecuzione della pena trova fondamento in disposizioni normative di diritto interno e diritto sovranazionale. Tali presupposti normativi, tipici e tassativi, ne precludono l'accesso alle persone senza dimora che non hanno soluzioni abitative stabili e idonee. Il deficit può però essere colmato in via di fatto dalla partecipazione della società civile che rappresenta un momento fondamentale del percorso di rieducazione del condannato. Il legame con la società e l'impiego di strumenti pedagogici appropriati possono contribuire alla crescita motivazionale, alla responsabilizzazione e alla consapevolezza della conseguenza delle proprie azioni. È quindi un'opportunità che lo Stato offre ai condannati a pene brevi o medio-brevi di scontare la pena in regime diverso da quello detentivo.

È il tribunale di sorveglianza l'organo specializzato e deputato a controllare lo svolgimento della sanzione penale e quindi a esprimersi sulla concessione delle stesse; è composto da due magistrati togati e due esperti in psicologia o criminologia. L'ingresso in un istituto penitenziario non è infatti automatico: quando la sentenza di condanna diviene definitiva, l'autorità giudiziaria competente alla sua esecuzione emana il c.d. "ordine di carcerazione" che, nel caso in cui la pena da scontare sia inferiore ad un certo tempo (e in assenza di condizioni ostative) viene sospeso per trenta giorni, durante i quali il condannato può chiedere l'applicazione di una misura alternativa alla detenzione. L'opzione è percorribile senza l'assistenza di un avvocato. Il tribunale è chiamato a formulare un giudizio prognostico sulla persona e sul percorso rieducativo, non più sul fatto reato.

Il giudice, nell'ambito della discrezionalità accordatagli dagli artt. 132 e ss. c.p., effettua le opportune valutazioni al fine di rendere la pena adeguata, nella natura e nella misura, anche al recupero sociale del reo. La concessione della misura si fonda su un giudizio prognostico positivo, nonché sulla valutazione delle condizioni personali del condannato

La possibilità è offerta a coloro che si trovano a dover scontare una pena totale o residua inferiore a 3 anni. Nel primo caso, potranno richiedere l'esecuzione della pena esterna a seguito della notifica del decreto di condanna; nel secondo caso, una volta maturati il requisito temporale, la persona potrà richiedere il passaggio alla modalità alternativa alla reclusione intramuraria dall'istituto.

È possibile quindi che una persona con condanna a 10 anni e da 7 anni in istituto penitenziario richieda di svolgere i restanti tre anni in una delle modalità esterne riconosciute dall'ordinamento. Emerge chiaramente la volontà di creare un ponte verso l'esterno con questi strumenti al fine di garantire un inserimento sociale a tutti coloro che hanno affrontato il percorso rieducativo.

L'Ufficio esecuzione penale esterna (U.E.P.E.) è l'organo preposto al supporto dello svolgimento della misura alternativa sotto la guida della Magistratura di sorveglianza. Le misure alternative sono previste dalla legge n. 354/1975 come aggiornata dalla legge n.3 del 9 gennaio 2019, la legge quadro sull'Ordinamento penitenziario, d'ora in poi o.p.

Esse sono:

Affidamento in prova al Servizio Sociale (ex art. 47 ordinamento penitenziario come modificato dall'art. 2 legge n. 165 del 27 maggio 1998 e dal relativo Regolamento di Esecuzione).

“Se la pena detentiva inflitta non supera tre anni, il condannato può essere affidato al servizio sociale fuori dall'istituto per un periodo uguale a quello della pena da scontare” (comma 1).

Il decreto “svuota carceri” ha elevato la soglia a 4 anni a condizione che il condannato abbia serbato nell'anno precedente un comportamento tale da poter consentire un giudizio positivo.

Se la pena, anche residua, non supera i 4 anni il condannato può essere affidato in prova al servizio sociale fuori dell'istituto penitenziario per un periodo equivalente a quello della pena da scontare. La Cassazione ha riconosciuto la possibilità di richiedere l'affidamento non solo per la pena totale, ma anche per la pena residua, cioè la pena ancora da scontare detratta quella espiata. Il condannato potrà essere affidato al servizio sociale ossia all'UEPE e espiare la pena secondo un comportamento controllato e regolato.

“Il provvedimento è adottato sulla base dei risultati dell'osservazione della personalità condotta collegialmente per almeno un mese in istituto nei casi in cui si può ritenere che il provvedimento stesso contribuisca alla rieducazione del reo e assicuri la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati” (art. 11 co.2)

“L'affidamento in prova può essere disposto senza procedere all'osservazione in istituto quando il condannato, dopo la commissione del reato, ha serbato un comportamento tale da consentire il giudizio di cui al co.2”

Qualora la pena totale sia inferiore alla soglia per accedere all'affidamento, non sarà un'équipe in carcere a svolgere la valutazione, ma il tribunale di sorveglianza considerando il periodo posto fatto nel contesto familiare, lavorativo e sociale e altre informazioni di polizia, al certificato penale o ad altri documenti forniti dal condannato, ad esempio buste paga con le quali lo stesso può dimostrare la disponibilità di un'attività lavorativa.

È possibile ammettere alla misura alternativa prima del termine della valutazione

coloro che si trovano in una situazione eccezionale; in questo senso il pregiudizio causato dalla condizione detentiva deve essere grave, non potendosi considerare il normale pregiudizio che subisce una persona che entra in carcere, quale ad esempio la perdita del lavoro o la lesione del rapporto genitoriale. Eccezionale è stato riconosciuto dalla magistratura di sorveglianza il pregiudizio derivante dalla perdita di un'opportunità lavorativa per una persona ultracinquantenne non recidiva o un giovane ragazzo prossimo alla conclusione degli studi, incensurato e inserito in un positivo contesto sociale e familiare (Maria Grazia Verga in "I condannati Invisibili").

Al momento della applicazione della misura, l'affidato firma un contratto con l'UEPE contenente le condizioni a cui deve attenersi: costituiscono il piano di vita che il soggetto deve seguire.

Tra le varie prescrizioni è imprescindibile il mantenimento dei contatti con l'assistente sociale dell'UEPE e la reperibilità dell'affidato, intesa come contatto diretto tra questo e il servizio sociale (Cass., sez. I, 7 febbraio 2003). Al condannato viene, dunque, affidato un assistente sociale di riferimento con il quale dovrà sostenere periodici colloqui, e che farà da tramite tra l'affidato e la magistratura di sorveglianza, alla quale dovrà trasmettere documentazioni e relazioni. Viene, inoltre, fissato un range orario che costituisce la libertà di movimento concessagli per lavorare o svolgere altra attività.

Il lavoro non è richiesto a pena di inammissibilità: il beneficiario della misura può usufruire della stessa anche in assenza di un lavoro stabile, purché si impegni in attività utili.

Può essere un elemento positivo la disponibilità a riparare il danno, sia direttamente alla persona offesa, sia nei confronti della società (giustizia riparativa). La persona in questa ipotesi dovrebbe, attraverso attività di volontariato, ripagare la società per il danno che ha causato. Questa attività non è obbligatoria; l'imposizione rischierebbe di inficiarne l'utilità. Una corrente di pensiero ritiene più efficace portare l'affidato alla consapevolezza del danno arrecato e far nascere in questi la necessità di riparare, attraverso attività solidali dalle quale la comunità ricava beneficio.

L'esito positivo del periodo di prova estingue il reato. Se l'affidato si trova in disagiate condizioni economiche, il tribunale di sorveglianza può dichiarare estinta la pena pecuniaria.

Affidamento in prova nei confronti dei tossico e alcol-dipendenti o affidamento terapeutico

L'art. 94 D.P.R. 9 ottobre 1990 n.309, Testo Unico in materia di stupefacenti (modificato dalla legge n.46/2006) prevede che la persona alcolodipendente o tossicodipendente, che abbia in corso un programma di recupero o che ad esso intenda sottoporsi, può chiedere in ogni momento di essere affidato al servizio sociale

per proseguire o intraprendere l'attività terapeutica concordando il programma con un'azienda sanitaria locale o una struttura privata autorizzata. Per accedere a questa speciale misura alternativa è necessario che la pena totale o residua sia non superiore a 6 anni. Il tribunale di sorveglianza controlla che il programma terapeutico sia idoneo ad evitare la detenzione, oltre che utile alla progressiva disintossicazione e riabilitazione in società.

Detenzione domiciliare (ex art. 47 ter, l. 354/1975)

Si caratterizza per una restrizione della libertà maggiore rispetto all'affidamento: il condannato non può abbandonare la propria abitazione o altro luogo di cura, assistenza ed accoglienza designato dal giudice senza autorizzazione e non prevede, di norma, lo svolgimento di un'attività lavorativa.

Il requisito per ottenere questa misura, oltre ai limiti di pena temporale che vedremo a breve, è la disponibilità di un domicilio.

È prevista una detenzione domiciliare, anziché in istituto; se il soggetto non rispetta questi orari e la polizia non lo trova in casa, sarà dichiarato evaso e verrà data comunicazione al magistrato di sorveglianza il quale valuterà la gravità dell'evasione.

Sono esclusi da questa misura premiale i soggetti condannati per un reato di cui all'art. 4 bis o.p. e 14 bis o.p. o coloro che sono stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza ex artt. 102, 105 e 108 c.p.

Sono ammessi, invece, i recidivi, anche se reiterati ai sensi dell'art. 99 c.p. La concessione di questa speciale modalità è sottoposta all'analisi accurata di dettagliati criteri legislativi relativi al pericolo di fuga, alla reiterazione e alla tutela delle persone offese.

Esistono diversi tipi di detenzione domiciliare:

1) Art. 47 ter, co. 1: la pena può essere espiata nella propria abitazione o in altro luogo pubblico di cura, assistenza ed accoglienza se la persona che deve espiare la pena ha compiuto 70 anni e non è stata dichiarata delinquente abituale, professionale o per tendenza o non sia mai stata condannata con l'aggravante ex art. 99 c.p.

2) Art. 47 ter, co. 2: la pena della reclusione non superiore a quattro anni, anche se costituente parte residua di maggior pena, nonché la pena dell'arresto, possono essere espiate nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza quando trattasi di donna incinta, o madri di prole di età inferiore ad anni dieci con lei convivente.

Quando la pena totale o residua è inferiore a 4 anni viene concessa a:

- donna incinta o madre di prole minore di 10 anni con lei convivente.

A Milano viene applicata alle donne nomadi con prole inferiore ai 10 anni. E' concessa presso il campo nomade se attrezzato, come quello gestito dalla Casa della Carità a Milano in cui gli abitanti sono censiti. Le forze dell'ordine possono quindi controllare gli elenchi e verificare la presenza in casa nelle fasce orarie in cui non gli è concesso uscire.

- padre esercente la potestà genitoriale di prole inferiore di anni 10, quando la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole;
- persona in condizioni di salute particolarmente gravi ospitata in strutture gestite dal comune o dalla provincia;
- persona di anni superiori a 60, se inabile anche parzialmente;
- persona minore di 21 anni per esigenze di salute, studio, lavoro e famiglia;
- persone ospiti di appartamenti inseriti nel progetto "housing sociale", esempio progetto Habitat. Progetto formulato dal provveditorato, dall'UEPE e dalla provincia.

In questo progetto sono solitamente accolte le persone che hanno trovato lavoro in Lombardia, ma hanno una casa, mentre altri appartamenti sono messi a disposizione dal volontariato.

Esclusi da questa misura sono le persone prive di una abitazione che non riescono ad accedere progetti quali l'housing sociale. In particolare, gli stranieri senza permesso di soggiorno, i quali non possono essere ospitati dal comune.

3) Art. 47 ter, co. 3

Pena non superiore a due anni, indipendente dalle sopraelencate condizioni se non ricorrono le condizioni per l'affidamento in prova al servizio sociale e che tale misura sia idonea ad evitare la commissione di altri reati. Non si applica ai reati ex art. 4- bis l. o.p.

Semi libertà (ex art. 48 ordinamento penitenziario)

Il condannato è ammesso a trascorrere parte della giornata fuori dall'istituto al fine di svolgere attività utili al reinserimento sociale quali lavoro o istruzione. Non si tratta di una vera e propria misura alternativa, ma di una parziale esecuzione della pena all'esterno delle mura con un preciso programma.

Soggetti che possono essere ammessi al regime di semilibertà:

- condannati all'arresto o alla reclusione non superiore a sei mesi. Deve aver avuto esito negativo la richiesta di affidamento in prova al servizio sociale;
- condannati all'arresto o alla reclusione superiore a sei mesi che abbiano già espiato almeno metà della pena o due terzi per i delitti di cui all'art. 4 bis;
- nel caso di condanna all'ergastolo è possibile ammettere il condannato alla

semilibertà dopo l'espiazione di almeno venti anni di pena.

L'applicazione di questo speciale regime è basata sui progressi compiuti nel periodo di detenzione e su un giudizio prognostico di positivo reinserimento sociale. Il tribunale di sorveglianza ammette il condannato a pena inferiore a tre anni, con esito negativo all'affidamento in prova direttamente alla semilibertà prima dell'inizio dell'esecuzione in prova

Può essere considerata come una misura alternativa impropria, in quanto, rimanendo il soggetto in stato di detenzione, il suo reinserimento nella società è parziale.

È regolamentata dall'art. 48 dell'ordinamento penitenziario (l.354/1975): al condannato e all'internato è riconosciuta la possibilità di trascorrere parte del giorno fuori dall'Istituto di pena per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale, in base ad un programma di trattamento, la cui responsabilità è affidata al direttore dell'istituto di pena.

5.7. L'impossibilità di accesso per le persone senza dimora

L'efficacia di queste misure è indubbia in considerazione dei dati sopra citati. Emerge, però, un tema di grande rilievo sociale e di garanzia giuridica dell'uguaglianza e della non discriminazione: pensiamo ad una persona condannata a 1 anno e 5 mesi, che a seguito delle vicissitudini legate alla precarietà del lavoro, dei rapporti familiari e relazioni che caratterizzano la nostra società, ha perso la casa, magari dopo un mutuo pagato per 10 anni su 20 e che ora vive in strada e quando è fortunato riesce a passare qualche notte in dormitorio e garantirsi una doccia calda. Si lava, ma i segni del freddo, degli stenti e della sofferenza restano sul volto e si notano ai pochi colloqui (sovraffollati) che riesce ad ottenere.

Ecco, questa persona vedrà rigettarsi la domanda di misura alternativa: alla voce "residente" o "domiciliato in" avrà difficoltà. Sicuramente non potrà scrivere presso la terza panchina a destra del parco X. Qualora sia un minimo fortunato e abbia una residenza da dichiarare, sarà sicuramente difficile compilare la voce attività lavorativa svolta, attività di volontariato svolta, percorso di rieducazione svolto. Soprattutto se da solo di fronte a quel modulo.

Per il nostro senza dimora si apriranno, quindi, le porte dell'istituto penitenziario, ma soprattutto si apriranno tutte le porte dei rischi che il carcere oggi comporta in Italia, in primis il vortice ascendente della criminalità e la condanna/diffidenza sociale.

Questo scenario si manifesterà perché non ha una casa. Egli è senza casa probabilmente perché non riesce a mantenere un lavoro, perché per strada non tutti i giorni ci si può lavare. Capita così che si prenda una polmonite cronica. E se si vuole sopravvivere, bisogna che passi le mattinate in coda al servizio di distribuzione gratuito

dei farmaci. E anche se riuscisse a procurarsi i farmaci, comunque sarebbe una persona cagionevole di salute e nel feroce mondo del lavoro non c'è spazio per chi ha tutte le caratteristiche per essere considerato l'ultimo degli ultimi.

In controtendenza con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa e le relative Regole minime per il trattamento dei condannati, in cui si afferma che l'espiazione della pena deve essere improntata ai criteri di umanità, salvaguardando la dignità e i diritti spettanti ad ogni persona, che la rieducazione del detenuto e il suo reinserimento sociale rappresentano lo scopo principale dell'espiazione della pena e che ogni Stato deve impegnarsi nella prevenzione della criminalità.

Le misure alternative richiedono la disponibilità in capo al condannato di un domicilio, un lavoro oppure una rete familiare o sociale. Pur non essendo per ciascuna misura requisiti espliciti, la stessa Corte di Cassazione ha riconosciuto un valore positivo a questi elementi nel bilanciamento degli interessi e degli elementi in gioco nel giudizio. L'integrazione in una rete sociale o familiare, il possesso di un'abitazione e di un lavoro incidono positivamente sul giudizio prognostico che il giudice deve porre in essere.

Motivazioni di ordine economico portano a respingere domande di pene alternative, nonostante l'art.1 dell'ordinamento penitenziario reciti: *“il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona. Esso è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a sesso, identità di genere, orientamento sessuale, razza, nazionalità, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose, e si conforma a modelli che favoriscono l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione”*.

Le condizioni necessarie, che giocano quindi un ruolo decisivo nella concessione della misura, non sono di facile reperimento per le persone condannate che hanno scontato parte della pena all'interno dell'istituto; per la persona senza dimora il soddisfacimento di queste condizioni risulta ancora più difficoltoso: inverosimilmente una persona potrà trovare un alloggio e un lavoro a seguito di una condanna, se non li possedeva in precedenza.

Si rendono necessarie strutture ospitanti, quali dormitori, comunità alloggio, centri residenziali, case-famiglia, che accolgano le persone in misura alternativa. Sui territori la presenza di associazioni ed enti comunali preposti alla gestione di simili strutture si registra in numero assai ridotto rispetto alle reali esigenze. Gli appartamenti disponibili nella città di Milano risultano al momento 26 e ospitano poco più di 30 persone.

Il bisogno risulta molto più ampio: negli ultimi anni il numero delle persone in misura alternativa è stato in costante crescita; nel 2019 ha eguagliato il numero delle persone reclusi in istituto, ossia ha raggiunto quota 6500.

Delle 6500 persone in istituto, si stima che almeno il 60% è in possesso dei requisiti di pena per uscire dall'istituto e finire la pena in affidamento o presso un domicilio.

5.8. DETENZIONE E PERMESSI DI SOGGIORNO (FOCUS)

Il permesso di soggiorno per motivi di giustizia

Secondo quanto disposto dall'art. 11 comma 1 lett. c-bis del Regolamento di attuazione al T.U. Immigrazione (DPR 394/1999), il permesso di soggiorno per motivi di giustizia viene rilasciato su richiesta dell'Autorità giudiziaria, nei casi in cui la presenza dello straniero sul territorio nazionale sia indispensabile in relazione a procedimenti penali in corso per uno dei reati di cui all'art. 380 c.p.p., nonché per taluno dei delitti di cui all'art. 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75. Si tratta di un permesso della durata di tre mesi, prorogabile per lo stesso periodo, finalizzato al compimento degli atti che richiedono la presenza dell'interessato sul territorio. Beneficiari di tale diritto sono, dunque, tanto l'indagato o imputato in un procedimento penale, quanto la persona offesa o il testimone per uno dei delitti di cui sopra. Si tratta di un permesso rilasciato a garanzia del diritto di difesa dello straniero e propedeutico a perseguire finalità processuali.

Secondo quanto statuito dal T.A.R. del Veneto nella sentenza n. 980 del marzo 2009, questo permesso rappresenta "... un rafforzamento delle garanzie connesse all'esercizio di tale diritto (ndr diritto di difesa), come è dimostrato anche dal fatto che il rilascio di tale titolo di soggiorno non è una conseguenza automatica della pendenza di un procedimento penale neanche per l'imputato, ma solo una possibilità eventuale accordata quando la presenza dello straniero debba ritenersi necessaria per l'esercizio del diritto di difesa ovvero per le finalità processuali."

Proprio per queste sue peculiarità, il permesso di soggiorno per motivi di giustizia viene a connotarsi come eccezionale, concedibile solo in presenza di circostanze che rendono indispensabile la presenza dello straniero sul territorio dello Stato e rinnovabile per un periodo limitato. Logica conseguenza è che la ragione posta a fondamento dell'eventuale diniego di rinnovo del permesso di soggiorno coincida con la conclusione del procedimento penale, alla pendenza del quale il detto titolo era connesso. La norma, dunque, circoscrive tale diritto alla partecipazione al giudizio.

Bisogna però interrogarsi sul significato di giudizio e su quali fasi dello stesso siano ricomprese in tale delimitazione. Secondo l'orientamento della Corte Costituzionale (sentenza n. 335 /2002) il reingresso nel territorio italiano sembra ammissibile anche nella fase della partecipazione all'udienza preliminare, in virtù della fisionomia che questa è venuta ad assumere. L'udienza preliminare ha conosciuto diverse trasformazioni, fino ad ottenere una completezza ed una pregnanza tali che le decisioni assunte nell'ambito della stessa debbano considerarsi alla stregua di un vero e proprio giudizio.

Un altro aspetto controverso riguarda la convertibilità del permesso di soggiorno per motivi di giustizia. Tale possibilità non è espressamente contemplata nel D.P.R. 394 del 1999, che non lo nomina nell'elenco dei titoli convertibili. Se si passassero in rassegna le pronunce giurisprudenziali sul tema, si potrebbe tracciare un orientamento concorde nell'escludere detta convertibilità. Secondo la pronuncia del Consiglio di Stato n. 4738 del 12 ottobre 2017 infatti, questa conclusione si pone quale logica conseguenza della natura eccezionale normalmente attribuita ai permessi di soggiorno convertibili: mancando nel nostro ordinamento un principio generale da cui si possa ricavare un principio di convertibilità di questi titoli e potendo quindi operare solo nei casi tassativamente previsti, è solitamente adottata la soluzione della non convertibilità del permesso di cui l'art. 11 comma 1, lett. C-bis del T.U.

Sulla stessa linea si collocano anche le pronunce dei tribunali amministrativi regionali. Con la sentenza n. 3009 del 2012, il T.A.R. Lombardia ha rigettato l'istanza della ricorrente volta ad ottenere un permesso di soggiorno per motivi di giustizia per la non fondatezza delle doglianze: la circostanza che la donna fosse madre di due figli non permetteva comunque l'accesso a tale titolo e peraltro, non consentiva nemmeno la sua conversione in altro tipo di permesso. Tuttavia, risultava chiaramente praticabile la richiesta di soggiorno attinente ad altri motivi, quali quelli di natura familiare.

Il T.A.R. Liguria, con sentenza n. 3 del 2014, ha ulteriormente ribadito tale incompatibilità, estendendola anche ai permessi di soggiorno per motivi di lavoro (nel caso di specie si trattava di "attesa occupazione"). La giurisprudenza amministrativa ha osservato che nessun rilievo può essere dato al fatto che alla parte fosse stato rilasciato in precedenza un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, essendo questo destinato ad avere una natura subordinata e condizionata a quella del permesso di soggiorno per motivi di giustizia (T.A.R. Puglia, sentenza n. 2350 del 2013).

Sull'argomento si è espressa anche la circolare del Ministero degli Interni n.300 del 2000 N.300.C2000/706/P/12.229.39/1^DIV (Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale per la Polizia Stradale, Ferroviaria, di Frontiera e Postale, Servizio immigrazione e Polizia di Frontiera). La tesi del Ministero sposa la non convertibilità di dette autorizzazioni e sostiene che esse, ad ogni modo, risultano condizionate alla decisione di merito dell'Autorità giudiziaria.

Riguardo, poi, alla condizione dei cittadini stranieri detenuti ammessi alle misure alternative previste dalla legge, quali la possibilità di svolgere attività lavorativa all'esterno del carcere, si attesta che la normativa vigente non prevede il rilascio di un permesso di soggiorno ad hoc per detti soggetti. In queste circostanze si deve quindi escludere la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno per motivi di giustizia, o ad altro titolo.

Di diverso avviso è invece la pronuncia del T.A.R. Emilia-Romagna n. 311 del 2003, che ha aperto alla possibilità di conversione del permesso di soggiorno per motivi

di giustizia in un permesso per lavoro subordinato. La decisione del T.A.R. dell'Emilia-Romagna potrebbe consentire ai migranti irregolari di chiedere un permesso di soggiorno per motivi di lavoro a fine detenzione. La condizione è che, una volta scontata la pena, essi siano in possesso dei requisiti per ottenere il permesso, e quindi in primo luogo che abbiano positivamente concluso un affidamento, neutralizzando così un eventuale reato ostativo. Tuttavia, si tratta di una soluzione che non ha per il momento trovato un seguito giurisprudenziale, ma che se venisse accolta, renderebbe effettivo il terzo comma dell'art. 27 della Costituzione, perseguendo il fine di promuovere il reinserimento sociale anche dei detenuti migranti.

La prospettiva dell'espulsione, infatti, snatura l'esecuzione della pena, riducendola essenzialmente a un atto prodromico all'allontanamento del condannato. Oltretutto, si realizza una disparità di trattamento tra migranti e cittadini italiani.

In definitiva, in un'ottica costituzionalmente orientata, si auspica che il precedente del T.A.R. Emilia-Romagna diventi l'orientamento dominante in materia. Ciò eviterebbe che il destino del migrante irregolare, laddove la convertibilità del precedente titolo in altro di diversa natura sia negata, sia necessariamente l'allontanamento dal territorio italiano.

6 COME RISPONDONO I TERRITORI

6.1 MILANO

Nella città di Milano sono attivi i progetti N.E.T., realizzati grazie al partenariato di 9 associazioni, composti dal progetto integrato N.E.T. Housing – UEPE. Percorsi integrati di inclusione socio abitativa e N.E.T. Housing – UEPE. L'ambito di competenza riguarda il territorio di Milano e Lodi.

N.E.T. Housing – UEPE. Percorsi integrati di inclusione socio abitativa è pensato per offrire un'accoglienza residenziale per le persone sottoposte ad una misura alternativa ed è coordinato dall'Ufficio di esecuzione Penale esterna di Milano/Lodi ed è completato da tre azioni specifiche degli Istituti Penali Milanese e, a livello provinciale, dalle operazioni dell'UEPE Milano/Lodi.

L'accoglienza residenziale è il primo obiettivo di N.E.T. in quanto funzionale all'inclusione socio-lavorativa delle persone in esecuzione penale esterna e, di conseguenza, all'avvio promettente di un percorso reintegrativo.

I posti letto a disposizione sono 27, comprensivi di 3 posti dedicati per il c.d. "PRONTO INTERVENTO".

A fianco dell'accoglienza, si sviluppa una progettazione educativa della durata di sei mesi. Raggiunta la prima tappa, il percorso conosce un bivio: è possibile intraprendere una seconda progettazione semestrale qualora vi siano i presupposti, oppure può proseguire con l'indipendenza. Il tempo massimo di accompagnamento è di 1 anno.

Il percorso di accoglienza è affiancato da una progettazione educativa della durata di sei mesi, al termine della quale il percorso conosce un bivio: qualora vi siano i presupposti, è possibile che venga intrapresa una seconda progettazione semestrale, per un periodo totale di accompagnamento comunque non superiore ad 1 anno, ovvero si proseguirà accompagnando la persona verso l'indipendenza abitativa.

La natura di ponte verso l'esterno e verso l'indipendenza è completata dall'azione di ricerca alloggio e accantonamento economico: le persone destinatarie del

progetto vengono accompagnate alle pratiche nel settore dell'edilizia pubblica e privata (bando Aler, cooperative edificatrici, mercato privato).

Vi è, poi, l'opportunità, quando possibile e in accordo con la persona in misura alternativa, di attuare un piano di accantonamento volto ad affrontare le spese per il nuovo alloggio.

Il progetto NET Milano Bollate è indirizzato in maniera mirata ai detenuti, ai detenuti ammessi al lavoro esterno (ex art. 21 O.P.) e ai fine pena della Casa di Reclusione di Bollate. Lo stesso si inserisce nella più ampia azione di sistema, coordinata e composta da tre specifici interventi degli Istituti Penali Milanesi e dall'azione propria del progetto N.E.T housing-U.E.P.E. Milano a valenza provinciale.

L'attuale programma si sviluppa dal Progetto ARIA (Regione Lombardia e Fondazione CARIPLO), dalle progettazioni relative alla l.r. 8/05 TRIO Asl Milano 1 e da quanto realizzato con il progetto BOLLATE1620 (DGR 1620): le precedenti esperienze hanno consentito di integrare le figure specializzate e le collaborazioni di N.E.T. consentendo risultati soddisfacenti.

Questo secondo progetto è focalizzato sull'inclusione socio-lavorativa delle persone detenute della Casa di Reclusione di Bollate e si innesta in maniera coerente con il Progetto di Istituto in atto, portando avanti azioni educative, di politica attiva del lavoro, di sensibilizzazione, di housing che pongono specifica attenzione a giovani adulti, autori di reati sessuali, dimittendi, detenuti stranieri, detenuti dimittendi con fragilità psichica e donne.

Il fine ultimo del progetto integrato N.E.T. Work U.E.P.E. è il reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti in misura alternativa alla detenzione a carico all'UEPE Milano. Gli strumenti messi a disposizione sono utili a rafforzare le competenze sociali, personali e professionali necessarie per favorire l'inclusione socio-lavorativa della persona, con particolare attenzione alle fragilità legate alle dipendenze e/o a problematiche migratorie. Una presa in carico multi-professionale, con un sostegno dedicato al recupero delle relazioni, in particolare alla famiglia, stimola la persona al processo di autonomia personale e di reinserimento nel mercato del lavoro.

Tali interventi integrati con i servizi territoriali favoriscono l'inserimento occupazionale e sociale, contrastando l'emarginazione e la recidiva ed educando in tal modo i detenuti in misura alternativa alla responsabilità e alla gestione della quotidianità.

Infine, sono state attuate azioni di sensibilizzazione rivolte al territorio e alla comunità civile tramite la rete degli SPIN (sportelli informativi), questi ultimi prevalentemente rivolti all'accoglienza e alla gestione della rete familiare dei soggetti sottoposti a misure alternative, alle azioni di orientamento legale e all'accompagnamento presso i servizi presenti sul territorio.

I progetti integrati N.E.T. hanno contribuito alla buona riuscita dei percorsi rieducativi, offrendo un servizio completo e complementare ai servizi di U.E.P.E. e territoriali. Questi hanno consentito l'ottimizzazione della comunicazione con gli assistenti sociali, in particolare, con il Sert, rendendo il servizio pienamente integrato e non solo complementare.

Dagli incontri quotidiani delle associazioni partner con i detenuti negli istituti risulta che il numero di persone che svolgono la pena intramuraria che potrebbe accedere ad una pena alternativa se fosse in possesso di un domicilio, di una residenza o di un posto in strutture dedicate all'accoglienza di detenuti in misura extramuraria è pari ad oltre il 50% degli stessi detenuti.

È chiaro quanto sia necessario ripensare il sistema di accoglienza e di ospitalità delle persone in svolgimento della pena esterna. Il numero di 27 posti letto risulta inadeguato a fronte dei numeri di detenuti intramurari (3000).

Inoltre, le persone senza dimora difficilmente vengono segnalate per queste progettazioni. Ricostruire una rete sociale e familiare per persone che da anni vivono in strada risulta maggiormente difficoltoso sotto molteplici aspetti. La persona senza dimora attua un percorso di desocializzazione e destrutturazione della propria quotidianità; questo richiede l'elaborazione di un percorso ancora più personalizzato al fine della riabilitazione sociale e lavorativa e, di conseguenza, un tempo di affiancamento in housing superiore rispetto a quello offerto dal progetto N.E.T.

Una prospettiva in tal senso potrebbe essere rappresentata dall'accreditamento di enti operanti nel settore nonché partner del progetto, presso Regione Lombardia. La Regione da diversi anni ha dichiarato di voler passare a nuove modalità di finanziamento passando da quelle rigide e preconfezionate dei bandi ad un accreditamento maggiormente flessibile e personalizzabile. Ad oggi, però, non è ancora entrata in vigore tale riforma.

Un'altra difficoltà incontrata dalle persone senza dimora nell'accesso al progetto è rappresentata dalla necessità di possedere la residenza già al momento della segnalazione da parte dell'U.E.P.E. e della presa in carico. Il tipo di rendicontazione, modello europeo, non consente, infatti, di attivare il progetto e contestualmente richiedere l'iscrizione anagrafica in quanto il possesso della residenza è un requisito che deve esistere al momento della presa in carico.

Il progetto costituisce una base di studio e di esperienza utilissima per lo sviluppo delle misure alternative e in particolare per la realizzazione di percorsi socio-abitativi- lavorativi destinati a persone prive di un'abitazione e provenienti da contesti particolarmente emarginati o degradati dal punto di vista educativo e sociale. Tuttavia, sotto un profilo quantitativo, il progetto offre ancora un servizio del tutto insufficiente.

Un'opportunità di scontare la pena in misura alternativa è offerta dalla Casa dell'accoglienza Enzo Jannacci che vanta una capienza di 300 posti. Si tratta di una struttura di accoglienza di "nuova generazione": non un semplice dormitorio ma una casa dove la persona oltre a ricevere un tetto per la notte, è accolto e accompagnato durante la sua permanenza da équipes di educatori, assistenti sociali e psicologi in rete con i servizi comunali, di cui la Casa fa parte.

Grazie all'ospitalità anche diurna, offerta dalla Casa dell'accoglienza Enzo Jannacci, l'UEPE ha riconosciuto l'idoneità della struttura a seguire le persone in affidamento in prova (non è possibile, invece, eseguirvi la detenzione domiciliare). Le persone usufruiscono dei servizi comunali di assistenza sociale, sanitaria e avviamento lavorativo sotto la supervisione dell'UEPE e, in più, trattandosi di servizi messi a disposizione di tutti gli ospiti della Casa, il percorso in questa modalità non richiede nemmeno lo stanziamento di ulteriori fondi.

Un assistito di Avvocato di strada ha intrapreso il percorso in misura alternativa proprio presso la Casa a febbraio 2020: senza questa possibilità non avrebbe avuto altra chance se non scontare la pena in un istituto penitenziario. Ecco perché, soluzioni come quella offerta dalla Casa Enzo Jannacci, rappresentano un'importante opportunità per le persone senza dimora, altrimenti private dell'esecuzione extramuraria della pena.

La stessa, appare, però, scollegata dai servizi, dagli enti e dalle associazioni del terzo settore preposti per l'accompagnamento all'esecuzione della pena. Sarebbe quindi opportuno, al fine di ottimizzare le risorse economiche, le competenze e le opportunità di riscatto, ampliare la visione dell'esecuzione penale oltre i bandi di finanziamento, andando a censire spazi e figure professionali sul territorio e riformando il sistema di finanziamento. La riabilitazione, così come il reato e la persona, non costituisce, infatti, un pacchetto standard, bensì necessita valutazioni, progettazioni, riprogettazioni in itinere e flessibilità, che aiutino la persona a recuperare la percezione di sé nella società e che contribuiscano ad una sua responsabilizzazione, soprattutto attraverso la valorizzazione del lavoro.

6.2 PADOVA

Dall'analisi svolta nel territorio padovano risulta ancora più marcato come l'accesso al sistema di esecuzione penale esterna non sia uguale per tutti. Le categorie sociali più deboli e disagiate, quali i senza dimora o semplicemente coloro che non godono di relazioni amicali sul territorio, difficilmente beneficiano di misure alternative al carcere, o a causa della mancanza di una soluzione abitativa, o a causa dell'assenza di solidi legami familiari. Ad aggravare la situazione si aggiunge l'emarginazione dal mercato del lavoro e l'assenza di validi punti di riferimento esterni all'istituto carcerario stesso, che derivano appunto proprio dalla restrizione in carcere.

Sebbene venga spesso innescato il coordinamento tra la Casa Circondariale, l'Ufficio Provinciale di Esecuzione Penale Esterna ed i Servizi sociali, una prima fondamentale difficoltà nell'accesso a forme di esecuzione extra carceraria della pena, nonché nell'inizio di un percorso di risocializzazione, deriva spesso dalla situazione anagrafica del detenuto ristretto da molti anni. L'ufficio anagrafe del Comune di Padova ad oggi, in seguito ad interpello rivolto al Ministero dell'Interno, difficilmente riconosce l'acquisizione della residenza in carcere, con forti conseguenze circa la presa in carico del detenuto da parte degli assistenti sociali. L'insufficienza di strutture residenziali per persona senza dimora e, nello specifico, l'assenza di un domicilio presso cui scontare la misura, non mancano di aggravare la situazione appena descritta.

Quale che sia la soluzione migliore a tali criticità, se l'ipotizzabile istituzione di luoghi di dimora sociale o la necessità di un maggior coinvolgimento delle istituzioni e della società tutta, ciò che ad oggi risulta evidente è l'inadeguatezza delle soluzioni poste in essere, nonché la necessità di riaprire un dialogo e sviluppare una forte sinergia tra le diverse realtà presenti nel territorio.

In seguito alla recente emergenza sanitaria, un primo passo in questo senso si può riscontrare relativamente alla convenzione/accordo per la realizzazione, da parte di soggetti del terzo settore, del Progetto di inclusione sociale per persone senza fissa dimora in misura alternativa, stipulato tra l'Ufficio Interdistrettuale per l'Esecuzione Penale Esterna per il Veneto e gli organismi territoriali senza scopo di lucro. Tale progetto ha fra gli obiettivi l'incremento, per il triennio 2020-2022, della possibilità di accesso alle misure e sanzioni di comunità attraverso l'individuazione, previo il coordinamento con l'Amministrazione Penitenziaria, di programmi trattamentali per l'esecuzione delle misure alternative effettivamente fruibili, tenendo conto della condizione sociale, familiare ed economica degli interessati. In particolare, l'intervento focalizza la sua attenzione sull'ultima fase del percorso detentivo, consentendo la prosecuzione della pena sul territorio mediante l'elaborazione di un programma che favorisca il graduale reinserimento del detenuto all'interno del tessuto sociale. Il progetto, pertanto, tende a favorire l'inclusione sociale mediante un percorso individualizzato di accompagnamento nella prima fase post-detentiva nel corso della misura alternativa di soggetti privi di idoneo domicilio.

Partner di questo progetto è l'Associazione **SINE MODO – FRATERNITÀ DI BETLEMME - ONLUS**. L'associazione svolge, in via primaria, un'attività di l'accoglienza di persone in disagio sociale e in stato di vulnerabilità. La casa di Olmo di Tribano è una struttura che dispone di 11 posti per persone che hanno un livello di autonomia tale da poter gestire un'abitazione e provvedere alla propria cura personale in convivenza con altri ospiti sotto la supervisione, non costante, di responsabili. La casa è situata in un contesto rurale, con 4 ettari di terreno, pertinenze ed annessi rustici. L'ospitalità è rivolta solamente a uomini non affetti da dipendenza, dato che non si tratta di una comunità terapeutica ma di una fraternità che offre un cammino di accompagnamento alle persone che, attraverso semplici attività legate all'essenziale e alla natura, si pongono l'obiettivo

di recuperare l'autonomia individuale volta al reinserimento all'interno della società. Il percorso ha durata di un anno circa fino ad un massimo di 2.

Sine Modo - Fraternità di Betlemme - Onlus
Via Olmo, 37 - 35020 Tribano (Pd)
E-mail: segreteria@sinemodo.it
C.F. 91014180284

Altra importante realtà presente nel territorio padovano, sebbene non rientri nel progetto sopra citato, è il programma "OASI", promosso dai Padri Mercedari di Padova, che ad oggi dispone della struttura più grande in Veneto che si occupa di misure alternative al carcere. Dispone di 23 posti con ospitalità h24, oltre ad accogliere alcuni detenuti in permesso ex art. 21 ed è composta da stanze singole.

Gli ospiti sono impiegati nel mantenimento della casa e della cooperativa interna. Il progetto, infatti, è autofinanziato tramite il loro lavoro. L'accesso alla struttura avviene tramite colloquio. I servizi forniti, oltre all'alloggio, consistono nella consulenza legale ed in un sostegno psicologico, in corsi informatici o in attività nelle [M1] biblioteche. Il percorso ha una durata che varia da 6 mesi ad un anno e richiede un contributo economico anche da parte di coloro che sono accolti. Le difficoltà maggiori che affrontano riguardano le spese relative alle utenze di luce e gas, proprio perché si auto-sostengono.

O.A.S.I. Padri Mercedari
Via Righi Augusto 0 - 35136 Padova (PD)
Tel: 049 8714877

Vi sono poi altre strutture che operano in ambito penitenziario e che prevedono percorsi simili:

CASA DI ACCOGLIENZA "PICCOLI PASSI". La casa dispone di 4 posti ed accoglie principalmente detenuti ai quali è stato riconosciuto un permesso premio dal magistrato. Tale accoglienza prevede: un'ospitalità breve, e riguarda chi viene autorizzato dal Magistrato di Sorveglianza a lasciare il carcere per uno o più giorni con permesso premio. In base a quanto ha stabilito il Magistrato nel permesso, l'ospite può: ricevere visite o corrispondere telefonicamente con familiari ed amici, intrattenersi coi volontari per attività ricreative e per avviare relazioni coi servizi territoriali, svolgere piccole mansioni in ordine al funzionamento della Casa (preparazione di cibi, piccole manutenzioni, lavori nel giardino e nell'orto), farsi accompagnare da un volontario all'esterno per particolari necessità (pratiche burocratiche sospese, colloqui di lavoro, problemi socio-sanitari, ecc.). Si tratta di un'ospitalità temporanea, e riguarda quanti, uscendo dal carcere, non hanno punti di riferimento e necessitano di una prima accoglienza e di un sostegno per poter intraprendere un percorso di reinserimento sociale. L'aiuto dei volontari ha come

obiettivo il reperimento di un posto di lavoro e la ricerca di una sistemazione abitativa idonea. Per dare risposte adeguate alle necessità riscontrate i volontari stabiliscono contatti con le varie realtà socio-assistenziali e coi servizi per l'impiego, collaborando con quanti credono nella possibilità per ogni individuo di una revisione di vita e del recupero sociale. La struttura è totalmente autofinanziata attraverso i fondi del 5x1000 o donazione esterne.

Casa di Accoglienza "Piccoli Passi"
Via Po, 261/263 – 35136 Padova
Tel. 049 8842373
Ex Detenuti o Detenuti in permesso premio

NOI ASSOCIAZIONE FAMIGLIE PADOVANE CONTRO L'EMARGINAZIONE ONLUS L'associazione svolge un'attività di prevenzione per combattere ogni tipo di dipendenza. Si adopera anche per il reinserimento sociale di persone svantaggiate, della tutela dei minori e di percorsi educativi e terapeutici residenziali. Possibilità di accesso diretto, prevalentemente tramite invio da parte del Sert.

Noi Associazione Famiglie Padovane Contro l'emarginazione Onlus
Via Cremonino, 38 – 35124 - PADOVA
Tel: 049684696
Fax: 1782755729
E-mail: info@noiassociazione.org
E-mail: noi_associazione@libero.it
PEC: noi@pec.noiassociazione.org

ASSOCIAZIONE PAPA GIOVANNI XXIII
Si occupano di marginalità e carcere, dispongono di qualche appartamento per ospitare persone in misura alternativa.
Associazione Papa Giovanni XXIII
Via Verdi 46 35010 San Pietro in Gù (VI) c/o Zaccaria Erminio
segz.padova@apg23.org
pventura@apg23.org

6.3. BOLOGNA

Nella città di Bologna esistono diverse associazioni di privati, laiche o confessionali, che svolgono attività all'interno del carcere a diverso titolo. Alcune di queste hanno anche la possibilità di ospitare nelle loro strutture persone che svolgano grazie al loro aiuto una misura alternativa al carcere (ad esempio domiciliari) o possano ospitarli una volta scontata la pena.

Nella delicata fase che precede la scarcerazione all'interno della Casa

Circondariale Dozza di Bologna si tiene un importante progetto, denominato “Progetto dimittendi”, che rientra all’interno degli interventi della città di Bologna rivolti alle persone detenute.

Questo progetto si rivolge non solamente alle persone senza dimora, ma a tutte quelle prossime alla liberazione e con un residuo di pena non superiore ad un anno, cioè quelli che vengono chiamati dimittendi.

L’uscita dal carcere, momento inevitabile della detenzione (ad esclusione del solo caso riguardante l’ergastolo ostativo, ovvero l’ergastolo senza condizionale, equivalente alla reclusione a vita) e il reinserimento sociale sono la direzione a cui dovrebbe tendere l’intero trattamento rieducativo (art. 1 o.p.).

Per l’attuale assetto del sistema penitenziario, il detenuto in dimissione dal carcere da coinvolgere in attività specifiche, svolte all’interno di appositi e distinti spazi detentivi, non è chiunque si trovi in prossimità di uscire dal carcere, ma solo colui che ha mostrato una adesione responsabile al programma di trattamento, escluse a priori alcune situazioni:

[...] coloro i quali sono stati condannati per i reati di cui all’art. 4 bis dell’Ordinamento Penitenziario; coloro i quali sono sottoposti al regime di sorveglianza particolare; coloro che hanno subito procedimenti disciplinari (una preclusione che rischia di vanificare gli effetti della circolare in quanto, per un motivo o per l’altro, sono molti i detenuti che subiscono sanzioni disciplinari), che hanno patologie psichiatriche o che necessitano di cure mediche particolari in quanto in cattive condizioni di salute. (Direzione Casa circondariale di Bologna 2016, p. 60).

La Regione Emilia-Romagna si è interessata al tema detenuti in dimissioni, provando a finanziare progetti specifici e a supportare l’autorganizzazione delle realtà cittadine che si collocano all’interno del seguente contesto normativo:

(1) la legge regionale n. 3 del 19 febbraio 2008 “Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della regione Emilia-Romagna”;

(2) il Protocollo d’Intesa tra il Ministero Giustizia e Regione Emilia-Romagna siglato il 5 marzo del 1998;

(3) il Protocollo operativo integrativo del Protocollo d’intesa tra il Ministero della Giustizia e la Regione Emilia-Romagna per l’attuazione di misure volte all’umanizzazione della pena e al reinserimento sociale delle persone detenute, approvato con DGR 44/2014 e siglato in data 22/01/2014.

Il Comune di Bologna, in particolare, ha investito su un’azione di sistema chiamata “Progetto dimittendi” attivo dal novembre 2014. La funzione principale del “Progetto dimittendi”, in un assetto sperimentale, è quella di costruire relazioni tra l’interno della struttura detentiva e l’esterno, inclusi i servizi sociali del comune di residenza, qualora esista una regolare residenza, o il Servizio sociale bassa soglia del Comune di Bologna, nei casi in cui la persona fosse senza residenza o irregolare.

Il Servizio Sociale di Bassa Soglia, in particolare, è rivolto a persone maggiorenni che si trovano in condizioni estreme di emarginazione e prive di punti di riferimento e di risorse, temporaneamente presenti sul territorio, e non residenti anagraficamente a Bologna. Al Servizio accedono anche i cittadini che hanno la residenza fittizia in via Tuccella e quelli residenti nei Centri di accoglienza gestiti da Asp Città di Bologna. In particolare, il Servizio si occupa di persone che conducono “vita di strada”: persone senza dimora, che hanno una condizione di estrema povertà e/o prive di reti affettive e familiari.

Il “Progetto Dimittendi” presenta alcune caratteristiche simili all’UEPE (Ufficio di esecuzione penale esterna) ma i compiti affidati a questi due servizi sono differenti. L’UEPE si occupa prevalentemente di interventi relativi all’esecuzione penale di sanzioni non detentive (es. messa alla prova e lavori di pubblica utilità) o di misure alternative alla detenzione (affidamento in prova ai servizi sociali, detenzione domiciliare, semilibertà). Il “Progetto Dimittendi” si occupa di tutti coloro che sono detenuti, in un grave stato di marginalità e povertà, anche se non necessariamente senza dimora, in prossimità alla data di scarcerazione e, non avendo avuto accesso a misure alternative in quanto mancanti dei requisiti minimi (es. un alloggio), risultano totalmente privi di un sostegno all’uscita dal carcere. Come caratteristica comune, l’UEPE e il “Progetto Dimittendi” sono formati anche da assistenti sociali che curano i progetti sulle persone che, ai sensi dell’art. 46 (“Assistenza Post-penitenziaria”) e 72 (“Uffici locali di esecuzione penale esterna”) dell’Ordinamento Penitenziario, curano la fase di dimissione e di reinserimento sociale del detenuto:

I detenuti e gli internati ricevono un particolare aiuto nel periodo di tempo che immediatamente precede la loro dimissione e per un congruo periodo a questa successivo. Il definitivo reinserimento nella società è agevolato da interventi di servizio sociale svolti anche in collaborazione con gli enti indicati nell’articolo precedente. I dimessi affetti da gravi infermità fisiche o da infermità o anomalie psichiche sono segnalati, per la necessaria assistenza, anche agli organi preposti alla tutela della sanità pubblica. (art. 46 o.p.).

Al momento gli agenti di polizia penitenziaria non hanno ancora preso parte a questo progetto anche se la loro partecipazione è vivamente sentita e richiesta dal servizio. Al Progetto vengono segnalate determinate persone con le quali vengono fissati uno o più colloqui per parlare e conoscere le loro necessità. Parallelamente, viene raccolto il maggior numero di informazioni sulla loro storia detentiva, in ricordo a tutti gli attori coinvolti nel percorso trattamentale e nella tutela sanitaria. L’obiettivo è di individuare una risposta il più possibile completa ai bisogni che si presenteranno al momento dell’uscita dal carcere. Non è infatti escluso che i percorsi educativi, quando presenti, quelli sanitari, quelli formativi e lavorativi, così come quelli creati dal volontariato, siano in realtà non in dialogo fra loro.

it/) è un'organizzazione di volontariato nata nel 1993 con l'obiettivo di migliorare la vita dei detenuti e favorirne il recupero ed il reinserimento sociale. In particolare, mira ad offrire assistenza morale, materiale e psicologica ai detenuti, ex detenuti ed alle loro famiglie. L'Associazione dispone anche di alcuni appartamenti dati in comodato d'uso gratuito dal Comune di Bologna all'interno dei quali ospitano ed hanno ospitato detenuti in misura alternativa o persone appena uscite dal carcere.

I volontari entrano personalmente all'interno della struttura e conoscono i detenuti di persona e, attraverso questa conoscenza sviluppata anche su più incontri, propongono ad alcuni di loro i progetti di accoglienza in appartamento. La più grande difficoltà che l'Associazione incontra è relativa alla disponibilità degli appartamenti: poiché la maggior parte di questi sono concessi dal Comune, la loro attribuzione deve passare attraverso un bando di assegnazione. Il bando per l'assegnazione degli immobili presuppone che l'Amministrazione comunale abbia intenzione di non ricevere alcun canone di locazione per un determinato numero di appartamenti.

È possibile, quindi, che il Comune, in un periodo di ristrettezza di risorse economiche, preferisca destinare tali immobili ad altri usi come la vendita o come edilizia residenziale pubblica. La scadenza del contratto di comodato di un alloggio, stante l'incertezza di un suo possibile rinnovo, pregiudica inevitabilmente la possibilità di prendere parte al progetto di accoglienza. Pertanto, in questo caso l'alternativa potrebbe essere di accogliere un detenuto con un residuo di pena estremamente esiguo, con il rischio di pregiudicare la correttezza dello sviluppo di un progetto volto al reinserimento sociale dell'individuo.

Un'altra associazione che tra le altre attività si occupa di accoglienza è il Villaggio del Fanciullo, cooperativa sociale che attraverso il Progetto Voce del verbo accogliere, in collaborazione con l'amministrazione penitenziaria del Carcere Dozza di Bologna, ha destinato all'accoglienza residenziale temporanea di detenuti giunti a fine pena un appartamento.

Questo alloggio, nonostante sia unico per più persone, riesce comunque a garantire la coesistenza di spazi individuali e spazi comuni di modo che la persona possa sviluppare un proprio livello di autonomia che, durante il periodo di detenzione, ha visto quasi annullarsi.

La possibilità offerta al dimittendo o alla persona appena uscita dal carcere di ritagliarsi un nuovo spazio dove accudire e far crescere la propria intimità e personalità rappresenta l'opportunità di riottenere quanto perso durante la detenzione.

D'altro canto, però i progetti hanno una fine e sebbene il lavoro individuale svolto sull'autonomia potrebbe aver dato ottimi frutti, nel caso delle persone senza dimora dovrebbe porsi l'attenzione su di un elemento non da poco. La persona senza dimora uscita da questo progetto, non avendo un luogo presso cui alloggiare, si

troverebbe costretta ad essere ospitata in un dormitorio pubblico e quindi a rivivere la stessa condizione di promiscuità di spazi vissuta durante la detenzione, seppure in forma decisamente più lieve.

Anche la Cooperativa Sociale del Villaggio del Fanciullo, per individuare le persone che potrebbero essere inserite all'interno del loro progetto, si avvalgono della loro esperienza diretta, in particolare attraverso il cappellano del carcere.

Alle disponibilità di questi servizi, si aggiungono quelli del settore pubblico per i quali si accede tramite l'incontro con gli assistenti sociali del progetto dimittendi in carcere.

Emerge quindi una coesistenza di due operatori, il pubblico e privato, che affrontano lo stesso tema ma con due approcci differenti. Il pubblico, che avrebbe la necessità di affidarsi ai privati per l'individuazione di posti per alloggi, potrebbe mettere a disposizione le proprie conoscenze di progettazione individuale e l'ampia disponibilità dei servizi sul territorio in maniera sinergica tra di loro. Il privato che, pur con le difficoltà di disponibilità di spazi sopra accennate, individua i soggetti da inserire nei loro progetti con modalità loro proprie e non in sinergia con i servizi sociali.

Le considerazioni fin qui svolte riguardano l'accesso alle misure alternative alla detenzione con riferimento all'intera popolazione carceraria. Avendo invece un occhio di riguardo alla fragile categoria delle persone senza dimora, queste difficoltà vengono ampliate anche per la mancanza di progetti specifici e la difficoltà di elaborare progetti a lungo periodo, cioè oltre il termine residuo di pena.

Con le persone senza fissa dimora "dimittende", in assenza di progetti specifici, è sicuramente più difficile progettare percorsi di largo respiro: scontata la pena, diventa di primaria importanza la necessità di individuare un alloggio che difficilmente potrà essere lo stesso del periodo della misura alternativa.

I percorsi di reintegrazione delle persone senza fissa dimora non di rado richiedono un periodo di progettualità ben più lungo dei due anni previsti per le misure alternative. Le cause che hanno portato all'insorgenza della grave emarginazione dell'individuo, infatti, sono spesso riconducibili a più fattori eterogenei e che necessitano ciascuno di adeguato supporto.

6.4 IL PROBLEMA DEI BANDI DI FINANZIAMENTO

L'attuale governo sta realizzando un piano di assunzioni e rinforzo delle strutture carcerarie: le previsioni (dichiarazioni) parlano di 1300 assunzioni nella polizia penitenziaria e 70 milioni di investimenti nelle strutture carcerarie. L'investimento è in controtendenza con i dati registrati, ossia un numero (a Milano almeno) di persone in

misura alternativa che eguaglia il numero delle persone in carcere, parte delle quali potrebbero accedere alla misura alternativa se ci fossero investimenti in strutture quali Case di Accoglienza (dormitori) e Housing sociale. Inoltre, la necessità avvertita sul fronte intra ed extra murario è quella di avere un aumento degli assistenti sociali ed educatori che seguano con costanza le persone che stanno svolgendo il percorso rieducativo. Attualmente l'UEPE di Milano sta vivendo un periodo di grave sovraffollamento: gli assistenti sociali, che non vedono un rimpiazzo dei pensionati da oltre 10 anni, sono spesso impegnati a compilare le relazioni per i magistrati e non riescono a dedicare il tempo necessario agli affidati.

L'introduzione della messa alla prova ha ulteriormente aggravato il carico in capo a questi uffici che hanno chiesto il supporto delle associazioni del privato sociale operanti nell'area carcere: presso l'UEPE di Milano è attivo uno sportello di orientamento rivolto alle persone destinatarie di tale misura grazie a progetti partecipati da enti locali e associazioni.

Inoltre, i progetti attivati si rivelano inadeguati: le borse lavoro con cui molti detenuti accedono alla misura alternativa hanno una durata da 1 a 3 mesi a fronte di una pena che può raggiungere i tre anni. Al termine della borsa lavoro queste persone si ritrovano sole alla ricerca di un impiego; considerando che, oltre alle difficoltà comuni nella ricerca di un'occupazione la loro posizione è aggravata dallo stigma di condannati. Inoltre, chi è in regime di misura alternativa patisce l'ulteriore svantaggio dell'assenza di sgravi fiscali per le aziende in caso di loro assunzione, sgravi invece previsti a favore dei datori di lavoro qualora ingaggino dei detenuti.

Il 3 aprile 2020 il Ministero della Giustizia ha pubblicato un "Progetto di inclusione sociale per persone senza dimora in misura alternativa" al quale sono seguiti, in date diverse, avvisi pubblici per la manifestazione di interesse per ciascun Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna.

Il progetto, nato da un'esigenza contingente data dal sovraffollamento delle carceri e il rischio elevato di contaminazione per il COVID-19 all'interno degli istituti di pena, ha l'obiettivo di:

- favorire processi di inclusione sociale per ridurre il sovraffollamento detentivo e la recidiva.
- favorire processi di apprendimento e sperimentazione, per i condannati ammessi alla misura, nella fase conclusiva dell'esecuzione penale, di nuovi e diversi stili di vita, nel rispetto delle leggi vigenti e delle regole della convivenza civile, propedeutici alla cittadinanza attiva nella comunità sociale e nei contesti familiari, tramite l'acquisizione di consapevolezza e responsabilità dei reati commessi e delle relative conseguenze.

I destinatari sono tutti i detenuti privi di risorse economiche ed affettive (riferimenti familiari, alloggiativi, lavorativi, ecc.), in condizioni psico-fisiche di autosufficienza e che abbiano i requisiti per essere ammessi ad una misura alternativa.

In particolare, i destinatari, a cui potranno essere aggiunti altri dimittendi secondo le esigenze prospettate dagli istituti di pena o dalla magistratura di sorveglianza, purché il fine pena non superi i 18 mesi, sono:

- detenuti con fine pena non superiore ai 18 mesi e che possono accedere alla detenzione domiciliare ai sensi del DL 18 marzo 2020 n. 18 (art.123).

- detenuti per i quali, ai sensi dell'art. 47 c. 4 dell'ordinamento penitenziario, il rischio di contagio per COVID 19 possa considerarsi, a causa delle condizioni pregresse di salute, un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione ai fini della concessione da parte del magistrato di sorveglianza dell'affidamento provvisorio.

- detenuti in possesso dei requisiti per la detenzione speciale ex art. 47 quinquies o.p.

- detenuti che possono fruire della detenzione domiciliare ex art. 47 ter o.p.

I bandi così come formulati presentano la peculiarità di essere specificamente destinati alle persone senza dimora. D'altro canto, però, presentano due problematiche che ci pare opportuno segnalare. Le ragioni che hanno spinto il Ministero alla pubblicazione di questo progetto trovano il loro fondamento nella profonda crisi sanitaria che ha interessato l'intero paese nella prima parte del 2020. Proprio il carattere emergenziale di questo progetto, ed i termini estremamente rapidi di pubblicazione e presentazione delle domande di partecipazione non colgono la reale necessità di individuare alternative sistemiche.

Innanzitutto, il sovraffollamento carcerario, l'elevato numero di persone detenute che vive in situazioni di indigenza abitativa e sociale e le modalità di accesso alle misure alternative alla detenzione sono crisi strutturali del sistema penitenziario.

In secondo luogo, le misure di sostegno, anche economico, presentate attraverso il bando sono limitate al periodo di fine pena residuo che non può superare i 18 mesi.

Abbiamo già evidenziato all'interno di questa ricerca come la progettazione individualizzata e adattata alle esigenze delle persone indigenti sia difficilmente risolvibile in un arco temporale così ristretto come i 18 mesi. Sottolineando questo aspetto, anche qualora una persona senza dimora venisse accolta in questo progetto, scontata la condanna, sarebbe costretta a trovare un'altra soluzione abitativa o a rimanere in accoglienza presso lo stesso ente privato che lo ha ospitato durante il fine pena.

La speranza per questo tipo di progettazione pubblica è che la loro pubblicazione avvenga in maniera più continua e non sia più connotata sempre da aspetti emergenziali.

7 CONCLUSIONI

Riprendendo le premesse iniziali, il lettore si sarà accorto facilmente come il tema dell'accesso alle misure alternative alla detenzione per le persone senza dimora è estremamente articolato non solo per gli ostacoli oggettivi rappresentati dai requisiti normativi, ma anche per la necessità intrinseca di elaborare progetti individualizzati volti a garantire il pieno reinserimento dell'individuo all'interno della società.

Attraverso l'attenta disamina ed esposizione di vari aspetti inerenti al tema, si è evidenziato come sia necessario da un lato un ripensamento dell'intero sistema sanzionatorio e, dall'altro, come gli interventi assistenziali da parte delle istituzioni pubbliche (sia per quanto riguarda il finanziamento di progetti specifici che per il potenziamento di strutture già esistenti come l'UEPE) debbano essere pianificati con maggior costanza e periodicità. Nell'attesa che ciò accada, è necessario che i soggetti coinvolti a vario titolo nell'accesso alle misure alternative alla detenzione facciano sentire con ancora più forza le esigenze e le criticità, e che l'intera società civile si mobiliti per garantire la piena realizzazione dei diritti costituzionali consapevole che "difendere i diritti degli ultimi, significa difendere i diritti di tutti!".

Riguardo alla sensibilizzazione, proprio durante la realizzazione di questo progetto, ci si è resi conto di quanto manchi una cultura letteraria e sociale, sia a livello nazionale che a livello comunitario, con la quale confrontarsi e condividere esperienze e progettualità. Durante gli incontri e gli eventi di formazione, infatti, sia le associazioni coinvolte che i relatori hanno sempre manifestato un forte atteggiamento di scoramento verso un sistema che pare essersi dimenticato degli ultimi.

Nonostante tutto questo, nelle città oggetto di indagine della presente pubblicazione, ci si è resi conto come esistano reti sociali composte da associazioni, privati e istituzioni pubbliche in grado di fare fronte a numerose difficoltà. Fintanto che non ci sarà il tanto sperato cambio di rotta, la creazione di reti di sostegno e la compartecipazione di diversi attori nella progettazione sarà una delle poche strade percorribili. Ecco quindi che la realizzazione di un "Tavolo carcere" cittadino, attorno al quale far sedere le associazioni di volontariato interessate e le istituzioni pubbliche coinvolte, può ben rappresentare un primo e significativo passo verso il consolidamento di rapporti di conoscenza e collaborazione che altrimenti sarebbero fumosi e non altrettanto significativi. Per quelle realtà dove sia già presente il Tavolo carcere, un utile suggerimento potrebbe essere quello di creare e progettare percorsi di rieducazione e reinserimento che non si limitino all'accoglienza dell'individuo per il periodo strettamente necessario alla conclusione della pena. Una progettazione di più lungo respiro come questa appena delineata richiede uno sforzo anche economico maggiore, ma permette alla persona interessata di rafforzare le basi gettate durante il periodo precedente e, nel

caso di persona senza dimora, di evitare che vengano annullati i progressi maturati con il ritorno alla vita di strada e alle sue mille difficoltà. La partecipazione a bandi pubblici o la concessione di immobili in comodato d'uso gratuito da parte della Pubblica Amministrazione o di privati rappresentano le modalità di approvvigionamento migliore per le associazioni di volontariato.

La programmazione di lungo respiro è valida, a maggior ragione, nei confronti di cittadini di paesi stranieri che oltre alla difficoltà di reinserimento legate alla detenzione, si aggiungono spesso quelle della lingua e della regolare permanenza sul territorio. Un progetto sociale ben strutturato che non tenga in conto del permesso di soggiorno dell'individuo è destinato a fallire e a portare l'interessato in una nuova condizione di illegalità. A sostegno di quanto detto, riportiamo nuovamente i dati molto incoraggianti relativi al tasso di recidiva delle persone ammesse alle misure alternative alla detenzione: il 30% rispetto al 68-70% dei detenuti che hanno scontato l'intera pena in cella. Per quanto riguarda la nascita e diffusione di una sensibilità anche accademica maggiore, siamo convinti che questa pubblicazione e gli eventi di informazione realizzati possano essere il primo passo verso un serio ripensamento degli istituti di diritto coinvolti e la nascita di un rinnovato desiderio di ricerca volto a verificare, ciascuno sul proprio territorio, cosa viene offerto e come sia possibile potenziare quanto già esistente. Tante piccole cose si possono fare, tante storie personali possono cambiare.

STORIA DI R.

R. perde il lavoro nel 2007, è un operaio metalmeccanico. Con i risparmi e il sussidio di disoccupazione riesce a pagare il mutuo e le bollette per due anni, poi il sussidio finisce e anche i risparmi. Decide allora di trasferirsi a Milano perché "questa città mi dà da mangiare". Diventa invisibile, ha contatti solo con i volontari delle ronde serali. Non ha più la forza per recarsi alla mensa. Ai colloqui ha rinunciato da tempo, i segni sul viso del freddo e degli stenti parlano per lui e non piacciono ai datori di lavoro. Perso nel baratro della solitudine e nel buio che attanaglia la povertà, si lascia coinvolgere in piccoli atti illeciti. Si ritrova in carcere con una condanna a 1 anno e 6 mesi. I suoi compagni di cella, ospiti di lunga data dell'istituto, deridendolo per l'esiguità del fatto e della pena, gli spiegano che per quelle pene così brevi non si sta dentro. R. si informa e gli viene consegnato il modulo per la richiesta di misura alternativa. Inizia a compilarlo fino alla voce "domicilio". Lui una casa non ce l'ha, gli amici li ha persi, i parenti sono lontani e la vergogna prevale sul bisogno di aiuto. Butta il modulo e si rassegna. Oggi, in fila allo sportello di Avvocato di strada per chiedere la remissione del debito, ci racconta del suo lavoro come manutentore delle aree verdi comunali ottenuto durante il periodo di affidamento ai servizi sociali. Aveva cominciato con una borsa lavoro di tre mesi, quanto è bastato per riaccendere in lui la speranza e la voglia di tornare a vivere. Al termine della borsa, aveva dimostrato buona volontà e disponibilità al lavoro e così ora è già al terzo rinnovo del contratto. Nel suo racconto emerge tutta la gratitudine per quei volontari incontrati in carcere che l'hanno aiutato a trovare ospitalità presso l'*housing* sociale, ottenendo così il domicilio necessario per presentare la richiesta di pena alternativa.

RINGRAZIAMENTI

L'Associazione Avvocato di strada Odv vuole esprimere i più sinceri ringraziamenti alle persone, associazioni e realtà che hanno reso possibile questa pubblicazione mettendo a disposizione tempo, energie, competenze e, soprattutto, la storia propria e delle tante persone che hanno vissuto questo dramma da protagonisti.

Ringraziamo in particolare gli altri partner di progetto, l'Associazione l'Altro Diritto Bologna, l'Associazione Sesta Opera Milano, l'Associazione Granello di Senape Padova perché, solo grazie al loro costante confronto, hanno saputo condividere esperienze diverse e differenti punti di vista. Senza questo continuo incontro, non sarebbe stato possibile organizzare i seminari e supportare una persona nell'accesso alle misure alternative.

Poiché le associazioni non sono nulla senza le persone che le compongono, ringraziamo **Nicola Errani, Martina Ferrari, Gianluca Nicoletto, Giuseppina Digiglio, Agnese Caldararo e Giulia Gallizioli** per l'importante lavoro di stesura e revisione di questa pubblicazione. **Gaia Pallone** e **Matilde Olmi** di Altro Diritto Bologna per la supervisione tecnica e i focus.

Le Associazioni di volontariato che hanno partecipato ai tavoli di conoscenza, dibattito e coordinamento nelle città di Bologna, Milano e Padova, troppo numerose per poterle citare tutte. Grazie perché i loro sforzi quotidiani, spesso silenziosi, rendono possibile un'esistenza degna e decorosa alle persone che vivono ai margini delle nostre città e delle nostre strade.

Infine, un doveroso ringraziamento all'Unione delle Chiese metodiste e Valdesi per aver sostenuto il progetto con i fondi dell'8x1000.

Con l'augurio che questo progetto contribuisca a dare risalto ad una problematica spesso trascurata e sottovalutata e che favorisca la diffusione del dibattito sul ripensamento della funzione rieducativa della pena ed il fattivo reinserimento nella società civile delle persone senza dimora reclusi.

SITOGRAFIA

The ETHOS Definition and Classification of Homelessness: An Analysis

<https://www.feantsaresearch.org/download/article-1-33278065727831823087.pdf>

Il carcere come "extrema ratio" nella legge 16 aprile 2015, n. 47- Tesi di Laurea Magistrale di Michele Grifa, Università Commerciale "Luigi Bocconi" - Scuola di Giurisprudenza

<http://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2017/05/Il-carcere-come-extrema-ratio-nella-legge-16-aprile-2015-n.-47.pdf>

Università di Padova | Pubblicazioni: La sentenza Torreggiani: una sentenza pilota contro il sovraffollamento delle carceri italiane

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/pubblicazioni/La-sentenza-Torreggiani-una-sentenza-pilota-contro-il-sovrappollamento-delle-carceri-italiane/1056>

Il Giustizialismo- Un male italiano- di Duccio Ristori, falsariga.altervista.org

<http://falsariga.altervista.org/il-giustizialismo-un-male-italiano/>

Numeri e sovraffollamento - Un anno in carcere - XIV rapporto sulle condizioni di detenzione- Antigone - Michele Miravalle e Alessio Scandurra

<http://www.antigone.it/quattordicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/numeri-e-sovrappollamento/>

"Contro sovraffollamento e recidiva, potenziare le misure alternative"- Redattore sociale

<http://www.antigone.it/quattordicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/numeri-e-sovrappollamento/>

REGOLE DEL CONSIGLIO D'EUROPA IN MATERIA DI PROBATION

<http://www.rassegnapenitenziaria.it/cop/119.pdf>

LA GIUSTIZIA RIPARATIVA Profili definitivi; tipologia e caratteristiche dei programmi di giustizia riparativa

https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep_tavolo13_allegato3b.pdf

GIUSTIZIA RIPARATIVA

http://www.ristretti.it/areestudio/territorio/alba/gr_giusrip.pdf

DPC | Riforma dell'ordinamento penitenziario: le novità in materia di assistenza sanitaria, vita detentiva e lavoro penitenziario. - Angela Della Bella

<https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/d/6317-riforma-dell-ordinamento-penitenziario-le-novita-in-materia-di-assistenza-sanitaria-vita-detentiva>

DPC |Riforma dell'ordinamento penitenziario: le novità in materia di esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni - Lina Caraceni
<https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/d/6331-riforma-dell-ordinamento-penitenziario-le-novita-in-materia-di-esecuzione-delle-pene-nei-confronti>

Luci ed ombre di una riforma a metà: i decreti legislativi 123 e 124 del 2 ottobre 2018 -di Marcello Bortolato presidente del Tribunale di sorveglianza di Firenze, già componente della Commissione di riforma dell'ordinamento penitenziario
https://www.questionegiustizia.it/articolo/luci-ed-ombre-di-una-riforma-a-meta-i-decreti-legislativi-123-e-124-del-2-ottobre-2018_09-11-2018.php

La funzione rieducativa della pena- Articolo vincitore di Essay Competition (Elsa Teramo 2017)
<https://www.altalex.com/documents/news/2017/09/19/essay-competition-elsa-teramo-2017>

BIBLIOGRAFIA

Alternative al carcere, Luigi Fruda, Franco Angeli

Sorvegliare e Punire, Foucault

**FINE
PENNA:
LA
STRADA**

**MISURE ALTERNATIVE
E PERSONE SENZA DIMORA**