

PROPOSTA

Appunti per una esecuzione penale “efficace”, nel produrre un effettivo e concreto percorso individuale di inclusione sociale.

*lidia de leonardis (direttore)– tommaso minervini (capo area giuridico pedagogica) –Casa circondariale Bari e sezione
reclusione di Altamura-*

Ogni qualvolta nell’opinione pubblica e nel generale governo del Paese o di una parte di esso aumenta la percezione del bisogno di sicurezza individuale e collettiva, a seguito di un qualche episodio criminale di qualsivoglia natura, da più parti viene invocata, tra le altre, l’inasprimento e la “certezza della pena”.

E’ da rifuggire l’assurda ed inutile contrapposizione tra esecuzione penale e sicurezza sociale. Anzi sono aspetti da coniugare strettamente insieme.

E’ il momento di tradurre la proposizione “certezza della pena” con una realistica, opportuna e costituzionale “certezza della funzione della pena”.

Non potrà radicarsi la cultura nuova dell’esecuzione penale senza la certezza che il percorso di inclusione sociale sia efficace.

Altrimenti le attuali evoluzioni dell’esecuzione penale, come si stanno delineando, verrebbero, nel tempo prossimo, fortemente intaccate dal bisogno di sicurezza. E così, ad un ciclo riformatore di esecuzione penale aperto -sia per cultura dell’attuale governo ed apparato nazionale e locale, sia anche sulla spinta europea- assisteremmo ad un ciclo restauratore del carcere per tutti.

Non solo.

C’è da corrispondere anche ad un altro aspetto della questione: quello economico. L’efficacia della spesa pubblica.

La recentissima domanda del Ministro della Giustizia è emblematica, di come mai: “... *in Italia si investono quasi tre miliardi di euro sulle carceri, ma il tasso di recidiva è tra i più alti d’Europa ...*”.

Le novelle legislative in materia –per molteplici ragioni giustamente e correttamente- vanno tutte nella direzione di detenere nel carcere solo la parte più dura della criminalità, quella, per estrema sintesi, che imprimerebbe, fuori dal carcere –e dentro- forte influenza criminale nel territorio, ovvero detenuti con dinamiche non contenibili. Ovviamente da valutare caso per caso secondo i principi costituzionali.

Da una lato le diverse novelle in materia di procedura penale, di messa alla prova, di introduzione delle sanzioni amministrative, sequestro e confisca dei beni, di applicazione della custodia cautelare, di interventi sugli illeciti di scarsa rilevanza penale, la disciplina degli arresti domiciliari, l’introduzione del braccialetto elettronico, ecc.

Dall'altro, anche sulla spinta europea, le novelle in materia di ampliamento delle condizioni e fattispecie delle misure alternative, giustizia ripartiva - L.P.U.-; il nuovo istituto della messa alla prova, unitamente alle deleghe date al Governo dalla legge n. 67/2014. Lo stesso riordino del Ministero della Giustizia - DPCM n. 84 del 15-6-2015; il confronto in atto sui tavoli degli stati generali sulla esecuzione penale - D.M. 8/5/2015 e D.M.19/5/2015, Ministro Giustizia.

Tutte aree di intervento legislativo, ordinamentale, organizzativo e culturale che stanno delineando le nuove funzioni e caratteristiche della Giustizia penale, del carcere e le nuove caratteristiche e funzioni del "Territorio" che sempre più concorrerà, in questo nuovo scenario, alla gestione delle dinamiche, degli effetti e finalità delle dinamiche dell'esecuzione penale, in relazione ai soggetti che si riverseranno, per effetto di tali novelle, nelle comunità locali.

La prevalenza delle custodie cautelari presso i domicili, soprattutto il nuovo istituto della messa alla prova, le prevalenti esecuzioni penali dei condannati in misure alternative, sia proveniente dal carcere che direttamente dalla libertà.

Il carcere, come detto, rimarrà finalizzato alla criminalità organizzata e di spessore, da separare dal contesto sociale ovvero per quegli individui che pur marginali alle organizzazioni criminali si rilevano col tempo incapaci di inclusione sociale, stante la irriducibilità (recidivi per i vari motivi) dei comportamenti illeciti.

In questo scenario è fondamentale riempire di contenuti e rendere efficace, la certezza della funzione della pena, come viene a dispiegarsi col nuovo scenario. Ciò vale anche, per diversi aspetti, per l'Istituto della messa alla prova.

Gli interventi che qui si propone potrebbero valere anche per coloro che agli arresti domiciliari li richiedono e siano ammessi dall'A.G precedente.

Sulla validità ed efficacia che, in termini di diminuzione delle recidive, abbia una buona esecuzione penale svolta all'esterno del carcere, capace di guidare un percorso assistito ed individuale di inclusione sociale, si sorvola in questi appunti, stante la lunga serie storica positiva dei dati statici in materia, oltre che nella consapevolezza esperienziale degli operatori del settore.

Orbene gli stessi interventi deflattivi del sovraffollamento e "svuota" carceri se non riempiti di contenuti indirizzati e adattati direttamente alla singola persona da recuperare ad un minimo di funzione sociale, rischiano di connotare una breve fase, senza aggredire le problematiche sottese con azioni di sistema e di contenuti.

La stessa creazione del nuovo Dipartimento di Comunità, se da un lato differenzia la organizzazione della funzione penale in dentro e fuori dal carcere -funzione spesso con dinamiche e storie interdipendenti tra loro - dall'altro, in questo momento storico, aiuta fortemente la discussione, la percezione, la focalizzazione necessaria su questa nuova cultura di legalità e di efficacia dell'esecuzione penale, soprattutto, per quel che qui ci riguarda, quella esterna.

Allora è prioritario chiedersi: come riempire di contenuti l'esecuzione penale all'esterno e lo stesso nuovo istituto di messa alla prova?

E' essenziale come si sta facendo con le novelle sopra indicate delineare la "architettura" del nuovo corso. Ma non sufficiente. E' necessario "arredare", riempire gli spazi legislativi, giuridici ed organizzativi che il nuovo scenario apre.

Invero tale necessità è presente da tempo, ma il nuovo scenario ne accelera e potenzia l'esigenza e la valenza.

Ecco che sin da primi mesi del 2014, fu approntata una proposta sperimentale formalizzata alla Regione Puglia nel luglio ed approvata con delibera della Giunta Regionale n.1887 del 23 settembre 2014 <BURP n. 140 del 7/10/2014 ALLEGATO A>.

Nel contesto sopra descritto tale proposta, aggiornabile ed adattabile, si ritiene possa apportare un contributo alla discussione del nuovo scenario operativo.

Inoltre.

Tale proposta delinea interventi di merito nel corso dell'esecuzione penale all'esterno del carcere, ipotizzabile, per alcuni versi, per l'istituto della messa alla prova.

Si reputa altresì sostenibile sul piano finanziario in quanto corrisponde al criterio dell'invarianza della spesa sempre riportata nei vari provvedimenti.

La proposta prende in considerazione la constatazione ormai divenuta consapevolezza generale, nel campo di chi si occupa di spesa pubblica, che nel sessennio 2007-2013 sono stati rendicontati rilevanti masse finanziarie per l'inclusione sociale disperse nei vari capitoli e gestioni delle Regioni- peraltro registrando anche residui verosimilmente da resituire- delle ex Province e nei piani sociali di zona dei Comuni, nelle più diverse attività: dalla ricorrente, onnicomprensiva e facile attività di formazione professionale generalizzata nelle carceri, alle più svariate attività delle varie azioni di intervento degli Enti territoriali, ancor più oggi chiamati direttamente, di fatto, alla gestione personalizzata dei percorsi di inclusione sociale, nello scenario innanzi sinteticamente delineato.

Ancor più.

Le stesse fonti ministeriali <Giustizia> fanno sapere che *"almeno il 20% dei finanziamenti FSE del sessennio 2014-2020 è destinato a favore dell'inclusione sociale delle persone in difficoltà e di chi appartiene a gruppi svantaggiati che riceveranno maggiore sostegno affinché possano usufruire delle stesse opportunità, riservate agli altri, di integrarsi nella società."*

La Regione Puglia, per citare l'esempio della Regione in cui operiamo, indica, per il sessennio 2014-2020, un importo complessivo di oltre un miliardo di euro (€1.020.421.014,00 di cui 680.421.014 del FERS e 340 milioni del FSE) per il solo "asse" IX dedicato alla: *"promozione dell'inclusione sociale, lotta alla povertà e ogni forma di discriminazione"* con le sue varie "azioni" di intervento.

Rimane ovvio che le finalizzazioni incrociate di altri “assi” con i due Fondi su indicati potrebbero contribuire alla più generale politica di abbattimento dei fattori di rischio e di emarginazione, **in una nuova logica per obiettivi del bilancio pubblico e degli stessi fondi europei, da monitorare nei risultati tra Stato e Regione in una visione istituzionale unitaria, rispetto ai fini Costituzionali.**

Lo stesso Ministero della Giustizia ha un apposito Ufficio - ovvero potrebbe finalizzarlo - per le modalità di accesso ai FSE.

Lo stesso citato DPCM n. 84/2015, nelle norme transitorie, art. 16, c.12 istituisce una “... *struttura temporanea, di livello dirigenziale generale, per il coordinamento delle attività nell’ambito della politica regionale, nazionale e comunitaria, che ha la responsabilità del coordinamento, gestione e controllo dei programmi e degli interventi volti, nell’ambito della politica di coesione, al perseguimento degli obiettivi*”, **che potrebbe agire da start up per orientare, coordinare e finalizzare le linee finanziarie Europee, Stato e Regioni in tali azioni di intervento.**

Certo, anche sul piano legislativo sarà necessario creare supporti normativi ed ordinamentali che spingano le Regioni verso programmi di presa in carico individualizzata di inclusione sociale, adeguando gli articolati dell’ordinamento penitenziario, legge 354/75 e regolamento dpr 230/2000 < cfr proposta di emendamenti - ALLEGATO B GLI ARTICOLI DI LEGGE E REGOLAMENTO CHE SI RITIENE DEBBANO ESSERE MODIFICATI AL FINE DI ORIENTARE L’INTERO SISTEMA VERSO TALI FORME DI ESECUZIONE E QUINDI SPINGERE LE REGIONI A FINALIZZARE I LORO INTERVENTI IN VIRTUOSA SINERGIA CON LE MAGISTRATURE INTERESSATE ED IL DIPARTIMENTO)

Come altresì armonizzare in tal senso i decreti legislativi di attuazione dell’ istituto della “messa alla prova” con norme di orientamento ed opportunità “inclusive” cui la Magistratura e lo stesso Ministero ed suoi Dipartimenti interessati nell’operatività, sia a livello centrale che nelle articolazioni periferiche, potranno riferirsi. Oltre la convenzione quadro di cui all’art. 8 della n. 67/2014, stante peraltro il dispositivo dell’invarianza finanziaria di cui all’art. 16 della stessa legge.

Insomma completare e consolidare la nuova “architettura” riempiendo i nuovi spazi della complessiva area penale con opportunità che portino i soggetti in esecuzione di tali misure, **dall’attuale prevalente formale adesione a norme di comportamento generale o attività lavorative opportunistiche, ad una effettiva e tempestiva presa in carico dei servizi territoriali per percorsi individuali in cui attuare programmi, attività, servizi, opportunità concrete di recupero sociale, lasciandone il controllo e verifica dei risultati alle strutture ed operatori del Dipartimento ed alla Magistratura competente.**

Come strutturare sul territorio tali interventi? A chi affidarli?

Al terzo settore, alle Onlus, al volontariato organizzato. A chi da anni opera nel territorio nel complesso e vasto mondo del disagio sociale. A chi con questo nuovo scenario dell’esecuzione penale e della messa alla prova saprà dedicarsi e specializzarsi in questo nuovo compito di “tutor del processo individualizzato di inclusione sociale”.

Sarà necessaria, a regime, una norma quadro nazionale che istituisca Registri nazionali e regionali per tali organismi che intendano occuparsi di tali attività.

Nella proposta sperimentale approvata dalla Regione Puglia <allegato A>, è ipotizzato un bando, **sperimentale**, a farsi, attualmente, con gli organismi già iscritti all'Albo Regionale. <cfr allegato C>.

La sperimentazione approvata in Puglia è altresì - oltre che per saggiare risultati e modalità di collaborazione tra Dipartimento/Regione/Territorio- per verificare il fabbisogno finanziario medio per ogni intervento.

Nella proposta sperimentale viene ipotizzato un *voucher*, che la Regione erogherebbe all'Organismo - Onlus, cooperativa, associazione, ecc..allegato c- per ogni soggetto preso in carico. La quantificazione è ipotizzabile in relazione al riparto del *budget* a disposizione per i soggetti da seguire per determinare, a sperimentazione conclusa, i costi base di riferimento per gli accrediti che si intende standardizzare. (cfr schema avviso pubblico a farsi, allegato D).

I contenuti.

Come "riempire" gli spazi, il percorso di inclusione sociale che deve essere individuale e per tutti?

Le azioni dovranno raggiungere:

- a)un obiettivo generale, quale quello di non lasciare alla mera osservanza formale di norme di condotta individui con connotati di disadattamento sociale e nel contempo rompere le dinamiche di influenze negative inevitabili nella convivenza nel circuito penitenziario, per determinati soggetti come individuati nelle norme.
- b)Un obiettivo specifico, calibrato sul singolo individuo, che sarà preso in carico dall'Organismo del terzo settore operante sul territorio, a tal fine finalizzando i programmi finanziati dal FSE e dal FERS.

Tale presa in carico, potrà essere sia presso il domicilio indicato dal soggetto da trattare, se ritenuto idoneo, dal magistrato su istruttoria dei servizi dipartimentali (ex UEPE), ovvero presso una **"dimora sociale"** come si dirà più tardi.

Il soggetto da trattare sarà sottoposto ad un programma individualizzato di trattamento adeguato alle sue esigenze, condiviso con gli organi tecnici territoriali del Dipartimento ed approvati dalle Magistrature competenti.

In tale programma potrà essere attuata una o più attività, tra quelle ritenute necessarie per il soggetto e da lui sottoscritte per consapevole accettazione.

Al pari di quanto oggi avviene per tutte le misure alternative, sia nelle comunità terapeutiche o per malattie mentali, sia per detenuti in affidamento o detenzione domiciliari presso le proprie dimore - o come nell'esperienza delle comunità per minori - **vigerà sempre il controllo e l'azione istituzionale dei Servizi del Dipartimento e dalla Magistratura interessata.**

La novità è che le misure alternative ovvero per altri versi la messa alla prova **potrà essere “riempita” di interventi dagli operatori dell’ Organismo territoriale** <allegato c> che, attraverso uno o più operatori, in relazione alle singole necessità trattamentali individuate o che emergeranno in corso di svolgimento, saranno ritenuti necessari – e concordati con Servizi e Magistratura- **per una inclusione sociale certa, diremmo più efficace.**

Con ovvie ipotesi di rientro nel circuito penitenziario nel caso di sopraggiunti gravi rischi per la sicurezza sociale o dello stesso individuo, che dovessero insorgere durante l’esecuzione stessa.

Il soggetto dovrà seguire, orientato da un “tutor di comunità”, quale l’Organismo del territorio – e come detto supervisionata e coordinata dai Servizi del Dipartimento e dalla Magistratura, - una o più attività, come per esempio:

- 1) effettuazione di lavori di pubblica utilità nelle forme del volontariato, quale sperimentazione concreta di un corretto principio di giustizia riparativa (nella logica della novella (comma 4/ter) dell’art. 21 L.354/75;
- 2) ove vi siano i presupposti avviare il soggetto alla riflessione per una concreta “mediazione penale”;
- 3) orientamento e sostegno alle famiglie dei soggetti condannati, attraverso il mantenimento delle relazioni familiari e il sostegno alla genitorialità;
- 4) sostegno psicologico, presso la propria dimora o **dimora sociale**, per vari obiettivi: sviluppo dell’ autocritica, revisione del vissuto, auto valutazione, auto organizzazione ed auto promozione;
- 5) interventi educativi per la gestione della propria organizzazione di vita nella propria dimora, o dimora sociale, nei rapporti con gli altri e con l’esterno; sviluppo delle regole e confronti sulla cultura della legalità e della responsabilità;
- 6) interventi di sostegno ed orientamento sociale per varie necessità assistenziali, previdenziali, sanitarie presso ASL, Comuni, agenzie per l’impiego, CAF ed altre agenzie del territorio;
- 7) orientamento e sostegno all’ inserimento lavorativo ovvero di stage o formazione ovvero apprendistato presso aziende;
- 8) il sostegno all’auto imprenditorialità, come previsto, tra l’altro, nelle azioni dei piani regionale (titolo II, d.lgvo n.185/2000 e D.M. 295/2001);
- 9) l’ accrescimento culturale attraverso la frequenza di corsi scolastici ed incontri culturali presso i centri di educazione per gli adulti (CPIA) del territorio;
- 10) prevedere, per le persone straniere ed in particolare extra comunitarie, l’offerta attività di mediazione linguistica ed interculturale.

Insomma una nuova finalizzazione dei fondi europei del FSE nel sessennio 2014-2020, per una effettiva presa in carico del soggetto da avviare a misure alternative sia dal

carcere che dalla libertà ovvero nella stessa “messa alla prova” per gli aspetti compatibili da prevedere nei decreti legislativi di attuazione.

In prospettiva potrà prevedersi tali interventi di sostegno e orientamento per i tantissimi soggetti agli arresti domiciliari che intendano sottoporsi e con autorizzazione dell’AG.

Far partecipare sin da subito al processo di recupero sociale quel “Territorio” in cui è stata generata la devianza – esclusa quella organizzata, abituale ed oppositiva- e nel quale il soggetto ritornerà dopo la pena.

Infine, ma solo per necessità di sintesi, la proposta prevede un altro aspetto.

Quello delle dimore sociali.

Vi sono detenuti e soggetti che non hanno dimore adatte ad un percorso di inclusione sociale.

Al 30/9/2015 un complessivo di 31.766 sono in varie misure penali fuori dal carcere- da aggiungere altri che debbono accingersi ad una esecuzione penale in esternato - o altra misura- quali quelle previste dalla stessa novella L.n.67/2014 – appena all’inizio, al 30/9/2015, si registrano (fonte Ministero Giustizia) 4.943 messe alla prova; oltre alla “messa alla prova”, la 67/2014 stabilizza il concetto di “reclusione domiciliare”; Oltre ai dati dei soggetti agli arresti domiciliari in Italia.

Si pensi ai tanti senza fissa dimora che gravitano nella grandi Città; agli stranieri; ma anche a coloro che pur avendo formalmente una dimora essa risulti palesemente inidonea. Vuoi perché i fattori devianti spesso sono all’interno delle famiglie ad alto tasso di criminalità; vuoi perché il fattore di devianza di quel soggetto abbia avuto origine e permane nella stessa dimora in cui si dovrà svolgere il percorso di recupero ovvero di neutralizzazione dei fattori devianti. <qui la casistica è varia>.

Si propose alla Regione Puglia e si ripropone in questa sede – anche con opportuni emendamenti in tal senso all’ordinamento penitenziario, ovi ritenuti necessari - al fine di orientare in tal senso l’attività regionale e degli organismi tecnici- **di realizzare dimore sociali, in strutture private, del volontariato, della Chiesa ed anche in strutture pubbliche non utilizzate ovvero in strutture confiscate che, affidate al terzo settore qualificato - che si andrà a consolidare nei requisiti necessari in appositi albi- potrà svolgere quella presa in carico complessiva ma individualizzata per un percorso concreto di recupero ed inclusione sociale.**

Dimore sociali:

- a) **sia organizzate in comunità assistite per gli interventi innanzi indicati, con sperimentazione anche di auto regolamentazione; (attuatori soggetti di cui allegato C);**
- b) **sia in dimore sociali tipo “housing sociale”, come proposto da altri, consistenti in singoli appartamenti; (sempre seguiti dai soggetti innanzi indicati e per le azioni e finalità sin qui detti).**

Con questi due interventi si ritiene si possa, **in concreto, riempire gli spazi dell'esecuzione penale aperti dal nuovo scenario e provare a rispondere, con azioni concrete ed efficaci, alla domanda del Ministro, di come mai l'Italia, con i tanti investimenti e sforzi legislativi, abbia un'alta recidiva.**

La sperimentazione proposta in Puglia ovvero le esperienze di altre Regioni potrebbero determinare un **accordo quadro operativo per determinare in via sistemica l'operatività descritta tra Magistrature, Dipartimento, Regioni e terzo settore sia:**

- a) nei programmi individualizzati per l'estero del carcere presso le dimore individuali;**
- b) che per la realizzazione di dimore sociali -nella forma comunitaria che individuale della "housing" - ove attuare i programmi di inclusione.**

Un accordo quadro tra Ministero della Giustizia, del Tesoro per l'utilizzo dei fondi europei e delle Regioni, per finalizzare gli interventi e le risorse all'obiettivo unitario di una migliore sicurezza sociale - attraverso un effettività della funzione della pena e delle altre misure penali, una migliore finalizzazione dei finanziamenti esistenti per tale obiettivo- in analogia alla logica di regolamentazione quadro e concertativa, voluta dal Legislatore per esempio nello stesso art. 8 della legge delega 67/14, in relazione agli schemi di convenzione per i lavori di pubblica utilità.