

“Svuotacarceri”, puntare sulla depenalizzazione, le misure alternative e le comunità accreditate

L'emergenza sovraffollamento

La situazione delle carceri italiane versa in condizioni di emergenza da molto tempo e sembra continuare a peggiorare, come dimostra il XX rapporto dell'associazione Antigone presentato qualche giorno fa, e il primo fattore di allarme – certificato dagli ultimi dati pubblicati dal Ministero della Giustizia riferiti al 30 giugno scorso – è il cronico sovraffollamento, che si attesta intorno al 120% (con picchi in alcuni istituti di oltre il 200%). Dei 61.480 detenuti presenti (al 30 giugno) su una capienza ufficiale di 51.234, quasi 10.000 sono in attesa del primo grado di giudizio, mentre circa 6.000 sono i condannati in primo grado, ma in attesa di una condanna definitiva nei successivi gradi di giudizio, tecnicamente supposti innocenti o con probabili riduzioni di pena. Più del 50% dei detenuti con almeno una condanna definitiva ha una pena residua inferiore ai 3 anni (e quindi potrebbe in teoria avere accesso a una delle misure alternative alla detenzione previste per legge), e circa 8.000 hanno una pena inferiore a 1 anno. Di questi quasi il 40% sono stranieri, che spesso risultano avere maggiori difficoltà per l'accesso alle misure alternative alla detenzione per mancanza di un domicilio adeguato (a fronte di una percentuale di stranieri detenuti condannati a pena definitiva del 31%). Negli Istituti penali per adulti ci sono 3.827 detenuti giovani con un'età tra i 18 e i 24 anni e il 34,1% dei detenuti al 31/12/2023 aveva una condanna per un reato legato alla normativa sugli stupefacenti (309/90 e smi); circa 17.500 erano i detenuti “tossicodipendenti”. Un quadro aggravato da condizioni di vita particolarmente pesanti, spesso in strutture molto vecchie o con scarsissima qualità edilizia, con celle piccole bollenti d'estate e gelide d'inverno. Lentezza dei processi, ritardi e esasperante burocrazia, mancanza di spazi attrezzati per le attività trattamentali e scarsità di personale dedicato peggiorano la situazione di un sistema che sembra effettivamente ormai fuori dal tempo. La sequenza dei suicidi, che non risparmia chi negli istituti penitenziari ci lavora (3 suicidi nel 2024 fra i membri della polizia penitenziaria), è drammatica: 58 detenuti da inizio anno, 69 nel 2023 e 84 nel 2022. Le inchieste sui gravissimi abusi ai danni di detenuti adulti e minori da parte di agenti di custodia sono numerose e certificano ancora di più come un sistema che concentra in maniera esclusiva sulla detenzione i propri interventi punitivi non è sostenibile, e produce solo violenza e recidiva. A maggior ragione quando versa in condizioni di continua emergenza, scaricando sulle attività di custodia e controllo la responsabilità di un processo rieducativo (come dettato dalla Costituzione) impossibile senza risorse economiche e di personale adeguate, e soprattutto con scarsissime relazioni con l'esterno, lungaggini inutili per l'accesso al lavoro esterno e ai percorsi reinserimento sociale, rigidità negli strumenti dedicati ai percorsi alternativi alla detenzione, alla giustizia riparativa, e ai percorsi terapeutici in affidamento per le persone con dipendenza.

Il CNCA

Che le condizioni di vita dentro agli Istituti siano particolarmente brutte se non pessime, lo possono testimoniare tutti coloro che frequentano gli Istituti come anche i numerosi operatori e operatrici

sociali delle organizzazioni associate al CNCA. Particolarmente colpite sono le sezioni dove sono reclusi coloro che hanno reati meno gravi con pene brevi, spesso disposte nelle strutture più vecchie, la cui manutenzione avrebbe bisogno di una maggiore frequenza e dove i servizi per la riabilitazione e il reinserimento sociale sono travolti dalla numerosità dei casi, dalla scarsità del tempo e delle risorse a disposizione. Anche tutte le realtà che si occupano di promuovere percorsi alternativi alla detenzione per lavoro o cura si trovano alle prese con lentezza e rigidità delle procedure spesso incomprensibili. Il CNCA è una rete di 240 organizzazioni del terzo settore italiane che si occupano di tutti gli aspetti dell'intervento sociale, incrociando spessissimo persone che hanno avuto rapporti con il sistema giudiziario. Della rete fanno parte oltre 150 comunità terapeutiche residenziali e semi residenziali che propongono percorsi per persone con problemi di dipendenza da sostanze o dal gioco d'azzardo. Nell'ultima rilevazione le comunità terapeutiche residenziali ospitavano quasi 400 persone in misura alternativa alla detenzione (affidamento), mentre erano circa 250 le detenute e i detenuti in accoglienza domiciliare alternativa alla detenzione con diverse misure. La maggior parte si occupa anche di percorsi di inserimento sociale e lavorativo per detenuti, mentre oltre la metà accoglie percorsi di messa alla prova per adulti, e quasi tutte hanno esperienza di processi di giustizia riparativa. La metà è attiva anche in servizi all'interno degli Istituti a favore dei detenuti.

Il decreto legge 4 luglio 2024, n. 92. Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della Giustizia

Nell'ultimo biennio si era assistito a un tentativo di rilancio delle pene sostitutive alla detenzione per reati o residui di pena non superiori ai 4 anni. L'ultimo DL segue la linea di questa operazione, ma affidare tali pene sostitutive alla valutazione discrezionale del Giudice della cognizione rischia di attenuare la portata innovativa della misura e nel contempo non svolge la funzione di meccanismo di abbattimento del sovraffollamento. Il decreto, presentato come uno strumento per alleviare il carico degli Istituti, non sembra assolvere a questo compito, inserendo alcune modifiche che potrebbero avere anche effetti negativi sul funzionamento del sistema, dato il carico di lavoro della magistratura di sorveglianza e alcune interpretazioni non chiare nella gestione delle istanze in atto fra pene alternative e liberazione anticipata (art 5). All'art 8 *Disposizioni in materia di strutture residenziali per l'accoglienza e il reinserimento sociale dei detenuti*, è prevista l'istituzione presso il Ministero della Giustizia di un *elenco delle strutture residenziali idonee all'accoglienza e al reinserimento sociale*. Tale elenco sarebbe finalizzato a *semplificare la procedura di accesso alle misure penali di comunità e agevolare un più efficace reinserimento delle persone detenute adulte*. Queste *strutture residenziali* dovrebbero garantire servizi di assistenza, di riqualificazione professionale e reinserimento socio-lavorativo dei soggetti residenti, *compresi quelli con problematiche derivanti da dipendenza o disagio psichico, che non richiedono il trattamento in apposite strutture residenziali riabilitative*. Ci domandiamo a quali tipologie di strutture si stia facendo riferimento; per le persone con problematiche di dipendenza o di salute mentale sono previsti, infatti, servizi specifici nella rete del Sistema sanitario nazionale pubblico, e quando questi servizi sono offerti da "comunità" a gestione privata sono previsti processi di accreditamento delle stesse che prevedono requisiti strutturali e di personale dettati da normative regionali. Che relazione c'è fra le "strutture" citate nel DL e l'attuale rete delle comunità accreditate? Se l'intento è quello di definire un sistema di "strutture" fuori dall'accREDITAMENTO che ospitino tutte le persone, a prescindere dagli specifici bisogni, questo sarebbe uno scardinamento del sistema integrato pubblico-privato che garantisce interventi socio sanitari specialistici, a favore di situazioni probabilmente con un più alto numero di utenti, fuori dal sistema e a gestione completamente privata, di cui non sono chiare le finalità né le modalità di intervento e

custodia. Si tratterà della terrificante riproposizione di spazi come i Centri di permanenza per i rimpatri applicata a tutti i detenuti? Si vogliono creare delle piccole carceri private?

Nel Decreto si prevedono assunzioni per il personale di polizia penitenziaria, ma mancano del tutto incrementi per le fondamentali figure educative e di mediazione culturale.

In relazione alla disponibilità di alloggi per persone in stato di detenzione per accedere alle pene alternative sono disponibili già numerose soluzioni nelle comunità e nei servizi di housing sociale da Trento a Palermo, una rete che si è attivata (con più o meno successo sempre a causa delle lungaggini burocratiche delle istituzioni preposte) ad esempio durante il periodo di Covid. Per far funzionare questa soluzione non sarebbero necessari nuovi interventi normativi (se non per facilitare eventualmente i termini di accesso alle pene alternative), ma solo una semplificazione delle procedure che possa velocizzare i tempi di accesso e la messa a disposizione delle risorse economiche necessarie in maniera stabile.

Il CNCA ha sintetizzato in due documenti la propria posizione sul tema [“carcere”](#) e la visione che indirizza i propri interventi nelle [comunità terapeutiche](#) per persone con dipendenze, coerenti con i principi di un approccio laico e pluralista che parte dalle pratiche per costruire teorie e di nuovo diffondere pratiche. Lontano da impostazioni che non rispondano alle linee guida ministeriali e alle normative regionali di accreditamento, e che assumono a volte aspetti dal sapore salvifico.

Si riportano sinteticamente alcuni temi espressi in questi documenti.

Meno ingressi

La prima soluzione per risolvere il problema della costante emergenza carceraria sarebbe quella di diminuire gli ingressi. Occorre problematizzare il fatto che le tensioni sociali trovino sempre più di frequente la risposta del carcere, quando in realtà sono la spia di un disagio profondo della nostra struttura sociale. Come dire: il “sociale” non trova risposte sul suo terreno e pertanto diventa “penale”, col risultato di appesantire e degradare ulteriormente l’uno e l’altro ambito.

Si dovrebbe in primis operare una completa revisione legislativa finalizzata a diminuire i reati penali, per convertire le pene in misure che non invadano il campo penale e restino lontane da percorsi di detenzione (a partire da una rivisitazione delle normativa sulle sostanze stupefacenti fino ad i recenti interventi sui rave party, o le norme contro i cosiddetti "eco vandali" o numerosi reati minori), quando invece rimane una costante della politica l’uso propagandistico di veri o presunti allarmi sociali ai quali si decide di rispondere con l’introduzione o l’aggravio di figure di reato, senza alcuna considerazione per le conseguenze che questi interventi hanno sulla vita di migliaia di persone e sulla tenuta del sistema giudiziario e carcerario. La sproporzione delle pene rispetto ai fatti (per alcuni reati già più volte segnalata dalla Corte Costituzionale), la continua promozione di norme che aggravano le pene per reati già puniti, oltre a essere inefficaci hanno spesso un effetto diseducativo che allontana i cittadini dalla fiducia nel sistema giudiziario.

Siamo fortemente convinti che molti reati nascano dalla mancanza di interventi sociali, educativi o culturali e che lavorare per la soluzione dei conflitti con azioni preventive anche di giustizia sociale possano limitare fortemente la commissione dei reati. Inoltre, promuoviamo percorsi di giustizia riparativa di comunità, che possano essere alternativi alla detenzione, nella consapevolezza che compito dello Stato è anche quello di promuovere la pacificazione sociale richiedendo a tutti, come recita l’art. 2 della Costituzione, l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà («politica, economica e sociale») e pacificare i conflitti rientra certamente tra i doveri inderogabili di solidarietà.

È necessario anche valorizzare le soluzioni alternative alla detenzione già dalla condizione di libertà (percorsi di messa alla prova, lavori di pubblica utilità), semplificando e velocizzando l'accesso a queste misure. Con un'attenzione particolare per le persone più fragili come le persone dipendenti da sostanze, con problemi psichiatrici e vulnerabili anche in relazione alla propria condizione sociale e giuridica, persone che potrebbero accedere a percorsi di cura e intervento sociale personalizzato, così che la scelta del carcere diventi l' "extrema ratio".

Occorre facilitare e finanziare l'affidamento speciale per persone con dipendenza con invio diretto dal giudice, sulla base di un programma condiviso fra servizi pubblici, comunità e condannati o in attesa di giudizio. Sono da superare anche le resistenze culturali della magistratura che impediscono gli affidamenti ai servizi pubblici per le dipendenze territoriali, che collaborano con gli organismi del terzo settore per la costruzione di progetti sociali e sanitari complessi.

E sarebbe opportuno utilizzare le diverse soluzioni applicate con successo in altre nazioni come ad esempio il numero chiuso e le liste di attesa per l'ingresso in Istituto.

Alleggerire il carico

La situazione è grave e seria e richiede decisioni coraggiose. Il CNCA concorda con l'esigenza di fare appello alle possibilità dettate dall'art 79 della Costituzione e mette a disposizione l'esperienza delle proprie organizzazioni per costruire progetti e percorsi che possano accompagnare l'applicazione di un indulto proprio condizionato (anche sulla scorta delle precedenti esperienze).

La rete CNCA mette inoltre a disposizione la propria capacità di gestione di housing sociali ai quali possono accedere i detenuti che ne abbiano diritto, con l'attivazione di progetti complessi condivisi con le risorse del territorio.

E guarda con interesse alla proposta di legge Camera n. 1064 per l'istituzione delle Case Territoriali di Reinserimento Sociale, quale perno per la realizzazione di programmi e progetti di reinserimento sociale, lavorativo e formativo, oltre che per eventuali percorsi di giustizia riparativa.

Misure esterne per persone con dipendenze

Il CNCA è la rete più ampia e numerosa di servizi del privato sociale per persone che usano sostanze e con dipendenze da uso non controllato di sostanza e gioco d'azzardo. La rete è attiva da più di 40 anni nell'accoglienza di persone in misura alternativa alla detenzione. Spesso le lungaggini burocratiche e le effettive difficoltà di funzionamento degli organi della giustizia incidono negativamente anche sul lavoro delle comunità e sulle relazioni con le persone che possono affrontare i percorsi in comunità. Andrebbero semplificate e velocizzate le procedure (i tempi di attesa per una camera di consiglio possono arrivare a 12 mesi!) e non impedito l'ingresso anche per coloro che sono in attesa di giudizio. Adeguate risorse dovrebbero essere considerate anche per i percorsi di inserimento socio lavorativo che si affiancano ai percorsi di "cura" in comunità, fra cui i servizi di housing sociale. Va sciolto definitivamente il nodo delle persone migranti senza permesso di soggiorno e con reati ostativi per la richiesta dello stesso: bisogna cambiare la norma per permettere che l'investimento nel percorso di pena e di cura possa rendere le persone libere di costruire nuovi progetti di vita in Italia. Oggi in alcune zone del paese le comunità si trovano con capacità di intervento inutilizzate per le difficoltà degli invii da parte del sistema sanitario, che limita fortemente le rette regionali per mancanza di fondi.

Nella lunga e plurale esperienza di intervento riteniamo che ci siano alcuni punti fermi che sono relativi ai percorsi residenziali per detenuti con dipendenze in affidamento in comunità accreditate a norma di legge:

- libertà di scelta e volontarietà della cura, nel rispetto dei principi costituzionali. La scelta del percorso in comunità deve essere sempre votata alla volontarietà e libertà di scelta. È sempre necessaria la certificazione di dipendenza da parte dei SerD;
- il percorso in comunità per le persone in misura alternativa alla detenzione non è diverso da quelle libere;
- non tutte le proposte terapeutiche sono adeguate a qualsiasi persona. Il percorso di presa in carico ha successo quando c'è corrispondenza fra le caratteristiche della comunità e le esigenze della persona. Per questo sono da evitare semplici automatismi, ma è necessaria la costruzione di un progetto flessibile che coinvolge molti attori, in primis i servizi territoriali per le dipendenze (SerD), i gestori delle comunità, i servizi di salute mentale quando necessario, e ovviamente la persona coinvolta. Per questo è da prevedere la possibilità, per i detenuti con dipendenza, di un percorso di pre-accoglienza e di valutazione/osservazione condivisa con le comunità, prima dell'accesso alle misure;
- i tempi di residenzialità dovrebbero in generale essere inferiori a un massimo di 36 mesi. Per questo possono essere seguiti da periodi di affidamento territoriale in collaborazione con i Servizi pubblici locali;
- il percorso può terminare prima del fine pena. Per questo è importante considerare sempre le azioni finalizzate alla stabilizzazione di un domicilio e l'avvio di percorsi di inserimento socio lavorativo, in accordo con la magistratura di sorveglianza. Su questo aspetto uno dei nodi è rappresentato dai casi di detenuti senza una residenza fissa, per i quali anche nel caso di percorso in comunità andrebbe data la possibilità di una residenza temporanea fittizia, il che permetterebbe l'accesso ai servizi sociali e sanitari (medico di base, tirocini, possibilità di lavorare, ecc.);
- le comunità non sono delle strutture detentive e il lavoro dei professionisti e delle professioniste delle comunità non può essere confuso con quello dei professionisti della custodia penitenziaria;
- eventuali percorsi di giustizia riparativa e di rielaborazione del reato devono essere svolti in maniera volontaria e autonoma rispetto al percorso legato alle dipendenze, preferibilmente con personale esterno alla comunità;
- la relazione con i servizi sanitari e le reti istituzionali civiche e del privato sociale del territorio è fondamentale per la riuscita dei percorsi;
- ogni comunità ha diritto di definire la percentuale di posti da dedicare alle persone provenienti dalla detenzione da inserire nei propri percorsi per le dipendenze.

Misure alternative alla detenzione

Le misure alternative si sono sviluppate al fine di dare maggior rilievo all'aspetto rieducativo finalizzato al reinserimento sociale rispetto a quello repressivo della pena. Tali misure contengono in maniera significativa i casi di recidiva (supera il 70% per i detenuti che non accedono al lavoro o all'esecuzione penale esterna, mentre si abbate notevolmente tra coloro che ne ottengono l'accesso). Queste misure risultano quindi assolutamente efficaci e "convenienti" per la collettività, oltre che per il positivo esito dei percorsi di inclusione sociale e lavorativa dei condannati. È quindi necessario rimuovere tutti gli ostacoli che ne scoraggiano la richiesta, che ne impediscono l'effettivo ottenimento o che ne provocano facili rigetti, tra cui l'endemica mancanza di personale dedicato alle aree educative trattamentali degli istituti di pena, che incide pesantemente sulla capacità di osservazione e trattamento. Spesso le persone ristrette arrivano a fine pena senza la redazione della Relazione di

sintesi necessaria per la richiesta al magistrato di sorveglianza delle misure di esecuzione penale esterna.

È evidente che per rendere operativo ed effettivamente esigibile in tutto il territorio, a prescindere dalle risorse personali e sociali del condannato, il diritto a percorsi alternativi alla detenzione sono necessari alcuni elementi strategici:

- definizione di norme chiare che riducano la possibilità di derogare alla concessione della misura al presentarsi del primo ostacolo;
- condivisione degli obiettivi fra le istituzioni e tutti gli operatori coinvolti;
- investimenti di notevoli risorse dedicate;
- coinvolgimento attivo delle Regioni e degli Enti locali affinché i territori siano dotati del personale e dei servizi necessari per consentire la realizzazione di percorsi di cura e di inclusione;
- promozione della metodologia del “Budget di Salute”, che prevede interventi sugli aspetti relativi all’abitare, il lavoro e la rete sociale; con una responsabilità condivisa e la messa a disposizione di alta professionalità e multidisciplinarietà fra servizi diversi (vedi anche la pubblicazione CNCA [“Comunità accoglienti. La co-responsabilità di generare futuro”](#), 2022);
- promuovere al livello nazionale la figura dell’“agente di rete” o “figura ponte”, figura educativa che ha il compito, anche mediante la presa in carico di situazioni specifiche, di promuovere il collegamento tra la rete interna dell’istituto (Area pedagogica, progetti e servizi presenti di carattere lavorativo, psicosociale, affettivo, sanitario) e la realtà esterna (mondo del lavoro, servizi del territorio, realtà del privato sociale) allo scopo di favorire il coinvolgimento del territorio nei percorsi di reinserimento sociale di persone ristrette tossicodipendenti e non. Tale figura sarebbe altresì fondamentale nel momento significativo della scarcerazione, anche a tutela e promozione della salute, specie per le persone con maggiori fragilità;
- prendere esempio da altre esperienze europee nelle quali la figura dell’agente di rete è riconosciuta e collabora con l’equivalente delle Camere di Commercio in modo da favorire l’accesso al lavoro dei detenuti e l’accesso alle risorse finanziarie e le facilitazioni fiscali previste per le aziende (che spesso non ne sono a conoscenza);
- valorizzazione del ruolo delle cooperative sociali sia come principali agenti per l’inserimento lavorativo dei detenuti, ma anche come capaci di accompagnare l’inserimento lavorativo presso aziende pubbliche e private degli stessi (in collaborazione con i centri per la formazione professionale).

Inoltre, siamo fermamente convinti che obiettivi così rilevanti, come la possibilità di avere accesso alle misure alternative alla detenzione ogni volta che ve ne sia il diritto, e fortemente correlati a doveri dello Stato nei confronti dei cittadini fragili, non dovrebbero essere vincolati alla compatibilità economica e di bilancio delle varie istituzioni pubbliche.