

Stati Generali dell'Esecuzione Penale

Tavolo 12 - Misure e sanzioni di comunità

Coordinatore **Gherardo Colombo**, già magistrato di cassazione

Il Tavolo si occupa delle sanzioni e misure alternative al carcere, intendendo la locuzione “in comunità” come indicativa del complessivo e diverso rapporto da stabilire con il territorio. Nell’attuale fase di maggiore riferimento alle forme alternative alla detenzione, la riflessione si inserirà nella parallela attuazione del nuovo Dipartimento che stabilizzi il sistema di Probation del nostro Paese.

Abstract della relazione

Le sanzioni di comunità (cfr. ord.penit., l.199/2010, l.67/2014, ddl 2678) hanno determinato un quadro complesso e in più occasioni è stata sollecitata un’azione di sistematizzazione al fine di conferire organicità al sistema, tenendo conto anche degli impegni assunti in Europa.

Le sanzioni penali di comunità tutelano la collettività se vengono assicurati mezzi appropriati: è necessario comunicare gli effetti prodotti (v. proposta riguardante l’obiettivo 1). Esse devono essere sostenute:

1. dotando gli Uffici esecuzione penale esterna di adeguate risorse, riorganizzandoli sul territorio; con la valorizzazione del contributo del volontariato, riformando la Cassa delle ammende, le forme di sostegno al lavoro, rendendo effettive le previsioni della legge 328 del 2000 e avvalendosi del fondo sociale europeo.
2. promuovendo un’effettiva sinergia tra enti del territorio, del terzo settore, associazioni di volontariato, delle imprese, supportata da modifiche normative adeguate e predisposizione degli strumenti idonei; la competenza va individuata nella Conferenza Stato Regioni. Laddove previsto le misure possono svolgersi presso strutture comunitarie e/o di accoglienza.
3. Implementando il ricorso a strutture di *housing*, accoglienza e comunitarie (in caso di assenza di un domicilio proprio, per stranieri ecc.), consolidando percorsi trattamentali e terapeutici con impegni precisi da parte delle Regioni, dei Comuni e delle ASL (cfr. L. 328/2000, d.p.r. 309/90, l. 199/2010). Si rende, altresì, necessario un riconoscimento istituzionale ed un riconoscimento delle strutture comunitarie e di accoglienza, un loro albo regionale e procedure d’accreditamento.

Vengono poi proposti tre interventi legislativi di riforma del sistema delle misure alternative alla detenzione (rinominate misure penali di comunità) secondo una prospettiva che vada oltre il carcere come unico modello di risposta sanzionatoria:

1. modifica del capo VI della legge 354/1975 (revisione dei contenuti e dei criteri di accesso delle singole misure alternative) ed introduzione di un capo VI-bis dedicato alla competenza e ai profili processuali comuni a tutte le misure;
2. modifiche alla legge 689/1981 con l’introduzione del lavoro di pubblica utilità come sanzione penale di comunità e abrogazione delle norme relative alla semidetenzione;
3. introduzione di un procedimento per la concessione delle misure penali di comunità con la sentenza di condanna in primo grado e revisione della disciplina di accesso dalla libertà ex art. 656 c.p.p. con la previsione di una presunzione legale di idoneità delle misure penali di comunità per l’esecuzione di condanne contenute nei quattro anni di reclusione.

Alla luce delle raccomandazioni europee in materia di *Probation* e di Sorveglianza elettronica (SE) e considerati i principi costituzionali, il Tavolo propone alcune linee guida per l’introduzione della SE nel più ampio programma di progressiva riduzione dell’uso della detenzione carceraria.

Obiettivi

1. Incrementare, nell'opinione pubblica, la consapevolezza che il sistema delle pene non detentive tutela la sicurezza delle comunità, facendo diminuire il rischio di recidiva. Opportunità di documentare tale importante risultato con dati statistici
2. Valutare la possibilità di un sistema di sanzioni di comunità correlate alle esigenze del territorio, che sia espressione di un'effettiva e tempestiva presa in carico congiunta dei servizi ed enti territoriali con il coinvolgimento di organismi privati, imprese e volontariato
3. Ipotizzare i contenuti normativi idonei ad attuare il criterio direttivo della legge delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario che prevede la "revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative, sia con riferimento ai presupposti soggettivi, sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse" (art. 26, lett. b)
4. Prevedere la realizzazione di infrastrutture e assetti organizzativi adeguatamente dimensionati ed integrati di professionalità che rafforzino la concreta azione di controllo e sostegno nella gestione delle sanzioni in comunità
5. Valutare l'opportunità di percorsi rieducativi, specifici e mirati, da proporre alla persona sottoposta a sanzione di comunità (educazione alla legalità, propedeutica al lavoro, valore delle diversità)
6. Esprimere opinioni sull'uso dei dispositivi elettronici di controllo, valutando se siano da ritenersi presidi di intrinseca utilità, o se invece risultino utili solo se accompagnati da altre azioni orientate al reinserimento; valutare se il braccialetto debba essere applicato a tutte le persone cui viene irrogata una certa sanzione di comunità, oppure se questo si debba prevedere solo per pochi e motivati casi; valutare infine l'uso di dispositivi elettronici (braccialetti e altri dispositivi in uso in paesi europei), in relazione al rispetto dei diritti della persona.

PROPOSTE OBIETTIVO 1

PROPOSTA 1

SENSIBILIZZARE L'OPINIONE PUBBLICA

- 1.1 Utilizzare per la diffusione dei contenuti di cui alla relazione di accompagnamento i seguenti strumenti:
- la sensibilizzazione dell'opinione pubblica in generale attraverso l'uso da parte del governo degli spazi di cui all'art. 1 comma d, art. 2 e art. 3 legge 150/2000;
 - il potenziamento del livello di comunicazione previsto dal Decreto legislativo 33/1013 (mediante l'aggiornamento/integrazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità);
 - l'inserimento della previsione esplicita di formazione e diffusione del tema nel contratto di servizio radiotelevisivo (art. 45 T.U. 177/2005)
 - la promozione dei contenuti di ricerche e convegni sulle sanzioni penali di comunità e sulla detenzione

PROPOSTA 2

SENSIBILIZZARE TARGET SPECIFICI

- 1.2 Sensibilizzazione di target specifici di popolazione attraverso:
- la formazione di insegnanti anche tramite il volontariato
 - la previsione di momenti di riflessione con gli studenti
 - l'interazione (anche a livello formativo) con le amministrazioni locali

- il dibattito con operatori del diritto Sia nell'uno che nell'altro caso i contenuti della comunicazione vanno presi dalla parte che precede, quella appunto dedicata ai contenuti, cui possono essere aggiunti:
- risultati di ricerche su carcere e sanzioni penali di comunità
- pratiche esemplari di sanzioni di comunità
- testimonianze degli operatori, di coloro che hanno subito il carcere, di coloro cui sono state applicate misure di comunità
- testimonianze della comunità nella quale è stato commesso il reato.

USARE FORMAT ADEGUATI

1.3 Il format deve essere adeguato allo strumento utilizzato. Dallo spot (incentrato su un singolo ben identificato aspetto) nel caso della legge 150/2000, all'articolazione del tema nel suo complesso nel caso della formazione, modellando dimensioni e contenuto degli interventi nell'ambito di questi estremi per tutte le altre situazioni. L'implementazione degli studi scientifici sulla recidiva va fatta sia per quel che riguarda i condannati che abbiano scontato la pena in carcere (non soltanto con riferimento a chi sia rientrato in carcere dopo esservi già passato, ma anche a coloro che, essendo stati detenuti, abbiano commesso altri reati che non abbiano comportato la detenzione), ma anche per quel che riguarda coloro cui sia stata applicata una misura di comunità, con specificità delle varie misure. (...)

RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO (pag. 14 -18)

1.GESTIONE DELLE PENE E OPINIONE PUBBLICA 1.1 SICUREZZA o RASSICURAZIONE?

- Il carcere non dà sicurezza, ma rassicura, agisce nel campo delle sensazioni e non della realtà, neutralizza solo temporaneamente o è luogo in cui si riafferma la cultura della devianza o è scuola di delinquenza o produce alto tasso di recidiva, o più precisamente di rientro in carcere a di chi già ci era passato (intorno al 70%)
- non può funzionare come deterrente per taluni comportamenti incoercibili, verso chi delinque per: o motivi passionali o dipendenza da sostanze stupefacenti o alcol o altro o necessità o cultura, sia essa di matrice laica o religiosa
- quando non può influire sulla condotta (perché è sostanzialmente indifferente delinquere o no), comunque non è deterrente se o nella stragrande maggioranza dei casi non vengono scoperti i trasgressori; o in Italia soltanto un quarto circa delle notizie di reato è a carico di noti e soltanto un terzo circa dei noti viene condannato (più o meno l'8% delle notizie pervenute)
- considerato che il carcere è sofferenza, infliggendo male a chi lo ha inflitto il male viene moltiplicato e non eliso perché: o suscita dolore e rancore nell'incarcerato, o provoca dolore e rancore nelle persone a lui legate da rapporti affettivi o non ripara la vittima, soddisfacendo esclusivamente il desiderio (negativo) di vendetta o conferma ed esaspera l'antagonismo degli ambienti devianti
- la sofferenza imposta educa semmai all'obbedienza o la paura della sofferenza può, eventualmente, rendere obbedienti e non liberi, o non educa alla responsabilità e alla cittadinanza, ma alla soggezione e alla sudditanza 15

1.2 IL CARCERE: L'ECCEZIONE

Proprio per questo la Costituzione considera il carcere effettiva eccezione e ultima ratio. Infatti:

- stabilisce rigorosi limiti al potere di limitare la libertà personale (art. 13)
- stabilisce che la pena non possa essere contraria al senso di umanità (con il quale l'inflizione del male non è in sintonia, art. 27)
- stabilisce che la pena deve tendere alla rieducazione del condannato (art. 27)
- stabilisce che la rieducazione ha come fine l'uso consapevole della libertà (acquisizione di responsabilità: art. 1, democrazia e sovranità popolare; art. 2, richiesta di adempimento dei doveri di solidarietà; art. 4, dovere di svolgere attività o funzioni che promuovano il progresso)
- fa riferimento alle pene (art. 27), e non al carcere, che compare indirettamente solo a proposito della «carcerazione preventiva» per fissarne i limiti (art. 13)
- vieta qualsiasi forma di violenza fisica e psichica nei confronti di chiunque si trovi in condizioni di libertà personale ristretta (art. 13).

Il carcere costa ai contribuenti quasi tre miliardi di euro all'anno (la previsione di spesa per il 2013 era di oltre 2 miliardi e settecento milioni). Il costo medio giornaliero per detenuto si aggira intorno ai 120/140 euro (senza considerare le spese sanitarie, a carico delle regioni a statuto ordinario). Sempre secondo la previsione redatta dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria per il 2013 l'83,4% di spesa riguarda il personale, l'8,3% manutenzione e funzionamento delle carceri, il 7% (meno di 200 milioni) direttamente i detenuti (8,20 euro a testa al giorno). Si consideri che per la gestione di circa 50.000 soggetti in misura alternativa, le risorse destinate agli UEPE per il 2015 ammontano a soli 429.912 euro (con un'integrazione speciale per il solo anno 2015 di 500.000 euro per sostenere anche mediante l'apporto di esperti il maggior carico di lavoro degli Uepe). La costruzione di nuove carceri, oltre alle spese di edificazione comporterebbe un aumento dei costi per il personale, la manutenzione e il funzionamento anche a numero di detenuti pari (cosa che dovrebbe verificarsi per ottemperare alle decisioni CEDU). Né può sottacersi che proprio la sentenza Torreggiani, richiamando la Racc. R(99) - 22 precisa che " L'ampliamento del parco penitenziario dovrebbe essere...misura eccezionale in quanto, in generale non è adatta ad offrire una soluzione duratura al problema del sovraffollamento". Peraltro nei Paesi in cui il tasso di carcerazione è particolarmente elevato, la relativa spesa è diventata insostenibile.

1.3 LE MISURE PENALI DI COMUNITÀ: LA REGOLA

Nella prospettiva della Costituzione (e della normativa europea) le misure penali di comunità devono essere la regola, e il carcere l'eccezione. Il carcere, quindi, va utilizzato, in una forma che rispetti il contenuto degli articoli 1, 2, 4, 13 e 27, Cost., nonché della normativa europea, solo ed esclusivamente nei confronti di persone pericolose, la cui pericolosità non possa essere elisa dalle misure di comunità.

Infatti:

- non è giustificato limitare totalmente la libertà personale quando si potrebbe garantire la sicurezza dei cittadini attraverso altre misure (in proposito sarebbe molto efficace spostare l'attenzione della pubblica opinione sul piano della garanzia dei diritti individuali propri: «cosa penseresti se dovesse succedere a te?»)
 - la sicurezza si garantisce attraverso il reinserimento del trasgressore nella comunità con la relativa sicurezza che si asterrà dal commettere in futuro ulteriori (rilevanti) trasgressioni
 - per ottenere il risultato è necessario utilizzare uno strumento idoneo allo scopo.

Quindi, per fare qualche esempio,

- per quel che riguarda le persone che trasgrediscono per necessità vanno rimosse le cause che rendono necessaria la trasgressione (è necessario per esempio che nessuno si trovi nella condizione di dover rubare per sfamarsi). In questi casi occorrerebbe pensare ad una implementazione degli interventi sociali e ad eventuali percorsi per il risarcimento del danno di natura civilistica.
- per chi trasgredisce per dipendenza la risposta deve essere la cura della dipendenza, in un ambiente adatto alla cura, che abbia caratteristiche custodiali limitate a coloro che siano veramente pericolosi (e senza che ciò si trasformi in una specie di privatizzazione del carcere) e che non confliggano con la buona riuscita della cura
- per chi trasgredisce per motivi passionali che sia accertato essere occasionali e non ripetibili la risposta logica dovrebbe consistere nel risarcimento del danno e in forme di riparazione (competenza del tavolo 13). Ove i motivi persistano al percorso riparativo andrebbe affiancata una misura di tutela sociale.

1.4 RACCOMANDAZIONI

Sempre la Racc. r.(2010) alla regola 17 precisa che “Le autorità competenti ed i servizi di probation informano i media ed il grande pubblico in merito all’azione dei servizi di probation, al fine di far meglio comprendere il loro ruolo ed il loro valore per la società.” Già in precedenza la Racc. r.(92) sulle misure alternative alla Regola 44 prevedeva : “Si devono diffondere informazioni appropriate sulla natura ed il contenuto delle sanzioni e misure alternative alla detenzione, nonché sulle modalità della loro esecuzione, affinché l’opinione pubblica, in particolare i privati, e le organizzazioni e i servizi pubblici e privati che si occupano dell’esecuzione di tali sanzioni e misure, possano comprenderne i fondamenti e considerarle come delle risposte adeguate e credibili ai comportamenti delinquenti” e la Regola 46: “La partecipazione della comunità esterna deve essere utilizzata al fine di permettere a coloro che delinquono di sviluppare dei legami reali con la comunità, di renderli consapevoli dell’interesse che la comunità testimonia loro, nonché al fine di ampliare le loro possibilità di contatto e di sostegno”.

Quindi ancora

- all’opinione pubblica andrebbe prospettata una cornice precisa dell’ambito di applicabilità delle misure penali di comunità, insistendo sulle circostanze che:
 - se la cittadinanza vuole essere più sicura è necessario che chi ha commesso il reato dia ragionevoli garanzie di non commetterne in futuro, il risultato si ottiene attraverso il raggiungimento della consapevolezza che la trasgressione è ingiusta
 - che, a seconda della persona e del reato, la consapevolezza può essere raggiunta:
 - estraniando il trasgressore dalla cultura che dà origine alla trasgressione e/o ricucendo i rapporti tra il trasgressore e la comunità
 - attraverso il potenziamento delle misure penali di comunità :
 - affidamento al servizio sociale
 - sospensione del procedimento con messa alla prova
 - lavoro gratuito e volontario /lavoro di pubblica utilità
 - percorsi terapeutico/educativi da svolgersi in comunità solo se necessario
 - detenzione domiciliare attiva (comprensiva di momenti di frequentazione di luoghi di incontro della cittadinanza, lavoro)

- provvedendo alla eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti di coloro che, per qualsiasi motivo, non fossero in grado di valersi delle misure tanto quanto gli altri (p.es. senza fissa dimora)
- in modo che, piuttosto che essere certa la pena (e cioè sia certa la repressione), siano certi l'impegno per il recupero e il recupero stesso (e cioè sia meno incerta la sicurezza della collettività).

1.5 SENSIBILIZZARE L'OPINIONE PUBBLICA

Cruciale è – come si è in parte detto- fornire all'opinione pubblica elementi di valutazione del risultato; sostenere il sistema dell'esecuzione penale esterna e anche supportarlo con metodi e tecniche di ricerca e in proposito appare opportuno riportare quanto emerge dalla Regola 16 (Racc. Probation) : “Le autorità competenti sostengono l'efficacia delle misure di probation ed incoraggiano la ricerca scientifica, i cui risultati devono orientare le politiche e le prassi in materia di probation” e dalla successiva Regola 77 “ I servizi di probation devono poter ricorrere a metodi diversi, basati su un approccio multidisciplinare e su solide conoscenze, scaturite dalla ricerca scientifica in tale ambito.

La diffusione di elementi di valutazione degli interventi e dei risultati conseguiti dovrebbe orientare (cfr. Regola 104) la politica e la prassi in materia di probation che devono, per quanto possibile, basarsi sui fatti. Le autorità forniscono le risorse necessarie ad una ricerca scientifica e ad una valutazione rigorosa”, perché “La revisione delle leggi, delle politiche e delle prassi esistenti si basa su solide conoscenze e studi scientifici che rispondono ai criteri approvati a livello nazionale” (re. 105).

107. Le autorità competenti sono incoraggiate a pubblicare rapporti regolari sulle evoluzioni osservate nell'ambito della probation.

108. Le dichiarazioni ufficiali che illustrano le politiche e le prassi dei servizi di probation sono messe a disposizione degli altri organismi, degli utenti dei servizi e dell'opinione pubblica, a livello sia nazionale che internazionale, in modo tale da favorire la fiducia e migliorare le norme e la prassi in materia di probation.

Ne consegue che devono essere incrementate ricerche sull'andamento delle misure penali di comunità, sulla recidiva, coinvolgendo gli Enti di ricerca e le Università.

(...).

Fonte: Ministero della Giustizia (www.giustizia.it).

(https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep_tavolo12_relazione.pdf).