

## ***Alcune considerazioni e proposte sulle misure alternative alla detenzione negli ultimi anni in Italia***

*di Antonio Salvati*

Sommario: *1. L'introduzione delle misure alternative fino agli anni '90 - 2. I mutamenti realizzatisi dal 1990 in poi - 3. Alcune prospettive future nell'esecuzione penale esterna*

### **1. L'introduzione delle misure alternative fino agli anni '90.**

E' superfluo sottolineare che negli ultimi anni uno tra i temi più presenti all'attenzione dell'opinione pubblica è quello relativo alle politiche della giustizia e dell'esecuzione della pena. Da più parti si avverte la richiesta di rendere il sistema di esecuzione penale più efficiente ed efficace, in quanto – a torto o a ragione - diffusa è la sensazione che le sanzioni penali siano variamente e tanto sensibilmente modificate da renderne non effettiva l'espiazione. In tanti sollecitano la richiesta di sanzioni sempre più severe, come pure del ricorso/ritorno alla sola pena detentiva, quasi che sia l'unica via per garantire la sicurezza delle nostre società.

E' altrettanto ovvio rilevare quanto le politiche della pena sviluppate negli ultimi anni ci abbiano consegnato una situazione del sistema penitenziario arrivata ai limiti del collasso: da un lato il sistema della detenzione ormai sull'orlo dell'esplosione a causa del sovraffollamento delle carceri<sup>1</sup>, dall'altro quello dell'esecuzione penale esterna da tempo privo di chiare prospettive e di risorse e sempre più vicino alla paralisi operativa. Non si può non evidenziare che negli ultimi anni in tutti i Paesi dell'Europa occidentale si è assistito ad un aumento del numero di detenuti<sup>2</sup>. Se

---

<sup>1</sup> Secondo dati forniti dal Ministero della Giustizia in agosto 2009 su 206 istituti penitenziari si è giunti a quasi 64mila detenuti. Capienza regolamentare: 43.262 posti. Ma è una cifra fittizia, come ammette in un'audizione alla camera il ministro della Giustizia Angelino Alfano il 14 ottobre 2008: "*La capienza regolamentare di 43mila posti è solo virtuale - diceva Alfano - nella realtà, per ragioni strutturali o per mancanza di personale, possiamo contare solo su 37.742 posti*". E ancora: numero delle celle: 28.828. Celle a norma: 4.763. Non ci sono mai stati un tale sovraffollamento e un degrado simile nelle galere italiane dal 1946. I detenuti dietro le sbarre perché sono condannati sono 30.186. Il resto è in misura cautelare. Gli stranieri sono oltre 23mila (ovvero circa il 36%). Tra loro meno di 10mila sono stati condannati in via definitiva. Sono numeri che senza interventi cresceranno inesorabilmente. Il tasso medio di ingresso è di circa 1.000 detenuti al mese. E ogni anno circa 170mila persone subiscono detenzioni brevi, inferiori ai tre giorni. Numeri che raccontano il fallimento delle scelte penali di tutti gli ultimi governi.

<sup>2</sup> In particolare, secondo quanto rilevato dall'OCSE, Spagna e Regno Unito sono i Paesi che hanno visto aumentare in modo maggiore il numero di detenuti nei propri istituti penitenziari. Dal 1992 al 2004, infatti, in entrambi i Paesi la popolazione carceraria è aumentata del 53%, passando da 90 detenuti ogni 100.000 abitanti all'inizio degli anni '90 ai 138 detenuti nel 2004. Una crescita considerevole della popolazione carceraria si è verificata anche in Germania, dove dai 71 detenuti ogni 100.000 abitanti rilevati nel 1992 si è passati ai 96 detenuti nel 2004, con un aumento complessivo del 35% nel periodo considerato. In Italia, nello stesso arco temporale, l'incremento è stato di circa il 20%. Il tasso di detenuti, pari a 97 persone in carcere ogni 100.000 abitanti nel 2004, risulta inferiore di circa 40 unità rispetto alla popolazione carceraria di Spagna e Regno Unito e leggermente superiore rispetto a quello registrato in Germania e

unanimemente si è convinti dell'effettiva necessità di rendere più efficiente ed efficace il sistema penitenziario, sono pochi coloro persuasi che uno dei settori in cui occorre investire con urgenza è quello dell'esecuzione penale esterna. Sempre più – in particolar modo nei principali mezzi d'informazione - le pene non detentive sono rappresentate come figlie illegittime del sistema sanzionatorio, pur essendo da trenta anni parte integrante di tale sistema, troppo spesso concentrato a rivolgere l'attenzione esclusiva al mondo "carcerario"<sup>3</sup>. Molti operatori del settore ritengono che alla prospettiva del "reinserimento" dei detenuti, in Italia, le autorità politiche non hanno mai veramente creduto. Lo dimostra il fatto che le risorse per queste attività sono da sempre incomparabilmente inferiori rispetto a quelle riferite alla funzione custodiale del carcere<sup>4</sup>.

Numerose analisi segnalano che, all'interno del settore penitenziario ed a partire dalla riforma del 1975, l'ambito che ha conosciuto la crescita e le trasformazioni più profonde è quello delle misure alternative alla detenzione e delle pene espiate nella comunità. La legge 354/75, riformando un Ordinamento Penitenziario obsoleto (scritto in epoca fascista e rimasto in vigore oltre 40 anni), sancisce l'importanza e la centralità dell'azione di recupero e reinserimento della persona "deviante", riprese e meglio specificate nella versione aggiornata del Regolamento di Esecuzione (DPR n. 230 del 30.6.2000). La pena, fino ad allora improntata ad un modello penale prettamente "retributivo", diviene finalizzata alla rieducazione e alla risocializzazione dei condannati: partendo dalla valutazione del reato e dall'erogazione della relativa sanzione, passa necessariamente da un "trattamento carcerario"<sup>5</sup> efficace nel modificare positivamente il comportamento del recluso<sup>6</sup>.

---

Francia, Paese che ha visto crescere la popolazione carceraria in modo meno intenso (+8% nel periodo che va dal 1992 al 2004). La conseguenza dell'aumento della popolazione carceraria è – ovviamente - il sovraffollamento degli istituti penitenziari, circostanza che non garantisce condizioni di vita ottimali per i detenuti e spesso crea problemi alle condizioni di sicurezza delle carceri. Tuttavia, in Francia, Italia e Spagna il numero di detenuti presente nelle carceri è risultato superiore alla capienza prevista negli istituti, mentre in Germania e Regno Unito si è praticamente raggiunto il limite di saturazione. E' importante sottolineare che, a fronte di uno dei minori tassi di detenuti per abitante, l'Italia, con un tasso di occupazione delle carceri del 144%, è il Paese in cui le carceri sono più affollate. Segue la Spagna, con un tasso di affollamento del 143%, mentre la Francia, ad Aprile 2009, registrava un tasso di affollamento leggermente migliore, pari al 120%. Germania e Regno Unito, invece, sebbene nel 2007 non risultassero in una condizione di sovraffollamento, con un tasso che per entrambi i Paesi era pari a circa il 97%, apparivano molto vicini al limite di saturazione.

<sup>3</sup> Osservava significativamente A.Sofri che c'è una parola che ormai definisce le carceri ufficialmente, anche nei bollettini ministeriali, anche nei telegiornali e nei principali quotidiani. Discarica. Discariche umane, discariche sociali. Aggiunge Sofri: "Mi vergogno, a sentirla. Tanti anni fa forse fui il primo a usarla. Pretendeva di avere una forza. Poteva fare ancora impressione accostare il mucchio umano a quello dell'altra spazzatura. Adesso è anestetizzata, la parola". Cfr. A.Sofri, *Giustizia: dal mare alle prigioni, ecco le "discariche per uomini"*, La Repubblica, 24 agosto 2009.

<sup>4</sup> Su questo vedi il recente volume di C. G. De Vito, *Camosci e girachiavi. Storia del carcere in Italia*, ed. Laterza, Bari, 2009.

<sup>5</sup> Nel DPR n. 230, al Titolo I "Trattamento Penitenziario", Capo I, Principi direttivi, l'art. 1., *Interventi di trattamento* recita: 1. Il trattamento degli imputati sottoposti a misure privative della libertà consiste nell'offerta di interventi diretti a sostenere i loro interessi umani, culturali e professionali; 2. Il trattamento rieducativo dei condannati e degli internati è diretto, inoltre, a promuovere un processo di modificazione delle condizioni e degli atteggiamenti personali, nonché delle relazioni familiari e sociali che sono di ostacolo a una costruttiva partecipazione sociale; 3. Le disposizioni del

Com'è noto, la riforma, pur modificando notevolmente l'impianto normativo che fino ad allora governava il sistema penitenziario, delineava un sistema nel quale la pena detentiva conservava una centralità ed una preminenza indiscusse. Alle forme alternative assegnava una funzione marginale e per precise categorie criminali:

- condannati appartenenti prevalentemente, se non esclusivamente, alle fasce dell'emarginazione sociale, della deprivazione culturale, del comportamento "socialmente irregolare" che si trasforma in trasgressione penale di lieve entità e di modesto allarme sociale;
- soggetti con basso livello di pericolosità criminale e con prospettive di reinserimento sociale generalmente favorevole;
- soggetti condannati anche per delitti gravi, ma solo dopo un lungo periodo di espiazione della pena<sup>7</sup>.

Il ricorso alle misure alternative fino alla fine degli anni '80 si mantenne piuttosto basso, sia pur in crescita molto lenta, attestandosi ben al di sotto della soglia delle 10.000 misure concesse per anno<sup>8</sup>. Con la riforma del '75, gli obiettivi assegnati agli uffici incaricati di gestire le misure alternative erano caratterizzati dalla concezione di assegnare al sistema penitenziario, definito ancora come territorio esclusivo della detenzione, un servizio che assumesse principalmente il ruolo di elemento di connessione tra il carcere e la comunità esterna, interagendo con quest'ultima più in quanto articolazione operativa, seppur esterna, dell'istituto che come agenzia autonoma impegnata a sviluppare iniziative specifiche. In altri termini, si trattava soltanto di mettere in piedi un'organizzazione che fosse in grado di governare le poche misure alternative previste e di fornire

---

presente regolamento che fanno riferimento all'imputato si estendono, in quanto compatibili, alla persona sottoposta alle indagini.

<sup>6</sup> Nel DPR n. 230, al Capo III, Ingresso in istituto e modalità del trattamento, l'art. 27, *Osservazione della personalità*, recita: 1. L'osservazione scientifica della personalità è diretta all'accertamento dei bisogni di ciascun soggetto, connessi alle eventuali carenze fisico-psichiche, affettive, educative e sociali, che sono state di pregiudizio all'instaurazione di una normale vita di relazione. Ai fini dell'osservazione si provvede all'acquisizione di dati giudiziari e penitenziari, clinici, psicologici e sociali e alla loro valutazione con riferimento al modo in cui il soggetto ha vissuto le sue esperienze e alla sua attuale disponibilità ad usufruire degli interventi del trattamento. Sulla base dei dati giudiziari acquisiti, viene espletata, con il condannato o l'internato, una riflessione sulle condotte antigiuridiche poste in essere, sulle motivazioni e sulle conseguenze negative delle stesse per l'interessato medesimo e sulle possibili azioni di riparazione delle conseguenze del reato, incluso il risarcimento dovuto alla persona offesa.

<sup>7</sup> Per tutti era previsto il passaggio obbligatorio dal carcere come sola modalità per maturare i requisiti per accedere alla misura alternativa.

<sup>8</sup> Misure peraltro caratterizzate in modo pressoché esclusivo come "benefici penitenziari" in quanto oltre il 50% delle misure alternative era rappresentato dalla semilibertà (ancora nel 1989 la semilibertà copriva quasi il 60% delle circa 8000 misure concesse); la concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale (misura molto più orientata a far permanere il condannato nel proprio contesto) era sottoposta a limitazioni tanto numerose (non prima di tre mesi dall'inizio dell'espiazione della pena, recidiva, etc.).

un servizio che apportasse all'attività di trattamento dei detenuti il contributo dell'assistente sociale, figura professionale della quale l'istituto di pena era sprovvisto.

## 2. I mutamenti realizzati dal 1990 in poi

Uno sguardo alle statistiche relative all'andamento annuale delle misure alternative concesse dal 1976 fino ai nostri giorni, evidenziano quanto, a partire dagli anni novanta, il quadro delle misure alternative alla detenzione è profondamente cambiato ed ha assunto connotazioni tanto diverse sia sul piano quantitativo (vedi la tabella 1) che su quello qualitativo da rendere progressivamente inadeguato il modello organizzativo degli uffici incaricati di provvedere alle misure alternative (CSSA, ora UEPE)<sup>9</sup>.

*Tab. 1. Serie storica delle presenze in carcere e delle persone in misura alternativa alla detenzione (1976 - primo semestre 2008)*

	Persone presenti in carcere al 31 dicembre	Misure alternative alla detenzione (casi seguiti)
1976	29.973	599
1977	32.337	4.647
1978	26.424	4.738
1979	28.552	2.774
1980	31.765	4.219
1981	29.506	6.020
1982	35.043	2.840
1983	40.225	4.512
1984	42.795	5.705
1985	41.536	7.613
1986	33.609	8.923
1987	31.773	5.325
1988	31.382	6.835
1989	30.680	7.988
1990	26.150	6.252
1991	35.485	4.489
1992	47.588	6.901
1993	50.212	10.116
1994	51.231	13.198
1995	46.098	15.292
1996	47.709	18.393
1997	48.495	35.200
1998	47.811	36.397

<sup>9</sup> Uffici che pur dovendo quotidianamente misurarsi con una cronica mancanza di risorse, erano ancora in condizione di corrispondere agli interventi richiesti con soddisfacenti livelli di operatività.

1999	51.814	35.987
2000	53.165	37.846
2001	55.275	41.496
2002	55.670	45.224
2003	54.237	48.195
2004	56.068	50.219
2005	59.523	49.943
2006	39.005	42.290
2007	48.693	10.389
2008 (primo semestre)	55.057	9.486

*Fonte: dati Dap e Istat*

Sotto il profilo qualitativo del fenomeno, occorre notare che repentinamente hanno fatto ingresso nel circuito tipologie nuove di condannati (tossicodipendenti e gli alcooldipendenti., autori di reati finanziari, colletti bianchi, soggetti affetti da HIV e AIDS, donne condannate con figli in tenera età, appartenenti alla criminalità organizzata, extracomunitari, nomadi e i sex offenders), con tratti distintivi del tutto peculiari rispetto alle “categorie criminologiche” fino ad allora utilizzate per definire i soggetti in misura alternativa. Le nuove “categorie” di detenuti presentano bisogni, problematiche, “indice di pericolosità”, richieste, “propensione alla recidiva”, livello di condivisione dei valori delle culture criminali, assolutamente specifici; ciascuna richiede, al Servizio incaricato di eseguirne la pena, una modalità di presa in carico che riconosca tale specificità e, partendo da essa, sia, pertanto, capace di differenziare le risposte operative in relazione alle caratteristiche “reali” dei soggetti. L’ingresso in carcere di nuove tipologie di condannati ha indotto gli operatori degli uffici incaricati di provvedere alle misure alternative a modificare i canoni d’approccio fino ad ora adottati nella relazione professionale e a inoltrarsi in una ricerca scientifica e professionale per definirne di nuovi. Contestualmente vi sono stati interventi del legislatore (in particolar modo a partire dalle seguenti leggi: la 297/85, la 663/86<sup>10</sup>, la 165/1998<sup>11</sup> e la 193/00<sup>12</sup>) e le diverse pronunce della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale<sup>13</sup>, tutte a

<sup>10</sup> Legge n. 663/86, cd. “Gozzini”: ha ampliato i benefici e le misure alternative previste dalla Riforma Penitenziaria del 1975. Nel 1991 – 92 sono intervenuti dei provvedimenti di contrasto alla criminalità organizzata che poi, di fatto, hanno causato una restrizione delle possibilità d’accesso ai benefici per la maggior parte dei condannati.

<sup>11</sup> Legge n. 165/1998, cd “Simeone – Saraceni”: consente ai condannati che si trovano a “piede libero” (e hanno una pena inferiore ai tre anni) di poter essere ammessi all’affidamento in prova ai servizi sociali senza dover entrare in carcere. (Se sono in possesso di determinati requisiti: una casa, un lavoro, etc.). Il limite di pena per poter essere ammessi, per i condannati tossicodipendenti, anche in questo caso, è di quattro anni.

<sup>12</sup> La c.d. legge Smuraglia si occupa del lavoro dei detenuti. Il lavoro, non più tratteggiato come fattore di sofferenza ulteriore ai fini dell’espiazione della pena, ma strumento finalizzato alla rieducazione e al reinserimento sociale del condannato, secondo la logica ispiratrice contenuta nell’art. 27 della Costituzione. La “Smuraglia” predispone un piano di sgravi sulle aliquote contributive in riferimento alle retribuzioni corrisposte dalle cooperative sociali ai detenuti e

forte impatto innovativo sul sistema in quanto orientate ad ampliare gli spazi di fruibilità delle misure alternative alla detenzione<sup>14</sup>. In parole povere, a partire dagli anni novanta, avviene non solo un aumento consistente del fenomeno “esecuzione penale esterna”, ma anche una trasformazione delle caratteristiche qualitative del fenomeno, divenuto ormai qualcosa di completamente diverso da quello che era all’inizio degli anni ottanta, quando cominciò ad essere pienamente applicato l’ordinamento penitenziario.

A tal punto è utile, con l’ausilio di alcuni dati di fonte ministeriale, evidenziare i seguenti punti:

- la forte crescita delle misure alternative alla detenzione ridimensiona l’importanza di quella detentiva in senso stretto, la semilibertà<sup>15</sup>, infatti, (la cui esecuzione comporta il permanere del condannato nell’istituto di pena), si riduce da 5652 nel 1985 a 1785 nel 2005; in termini percentuali la semilibertà scende dal 75% circa al 6.2% sul totale delle misure concesse.
- L’affidamento in prova<sup>16</sup>, misura che più di tutte comporta la rottura dello “status detentionis”, aumenta dai 1961 concessi nel 1985 ai 16788 concessi nel 2005; in termini

---

prevede agevolazioni contributive alle imprese pubbliche o private che “*organizzino attività produttive o di servizi, all’interno degli istituti penitenziari, impiegando persone detenute o internate*” (art. 2). Al lavoro viene da molti riconosciuta una “capacità di promozione” del soggetto, per così dire, oggettiva o de-ideologizzata che ne fa il cardine insopprimibile di qualsiasi tecnica di reinserimento sociale. Gli ultimi dati sui detenuti-lavoratori diffusi dal Ministero della Giustizia sono aggiornati al 30 giugno 2008: su 58.393 detenuti presenti nelle carceri, lavora il 22,5% (12.380) e di questi circa il 21% (11.633) alle dipendenze dell’Amministrazione Penitenziaria, mentre soltanto l’1,5% (747) alle dipendenze di ditte esterne. I detenuti ammessi a lavorare all’esterno sono 1.033, di cui 383 in art. 21 e 650 in semilibertà

<sup>13</sup> Le sentenze della Corte Costituzionale, dai decenni successivi al 1948 e fino ad oggi, hanno preso davvero sul serio l’art. 27 della nostra Costituzione tanto da usarlo come base per un sistema concettuale ed organizzativo di servizio alla finalità di reinserimento sociale. Infatti nella sentenza 343/87, si legge che la pena detentiva si è rivelata “*inadeguata a svolgere il ruolo di unico e rigido strumento di prevenzione generale e speciale*”. “*Di qui la tendenza - scrive la Corte nella sentenza sopra citata - a creare misure che, attraverso la imposizione di misure limitative - ma non privative - della libertà personale e l’apprestamento di forme di assistenza, siano idonee a funzionare ad un tempo come strumenti di controllo sociale e di promozione della risocializzazione.*”

<sup>14</sup> Nel complesso la legislazione ordinaria ha seguito questa linea, salvo quella più recente, che va in senso decisamente contrario. In particolare la legge “ex Cirielli” (l. 251/2005), che penalizza alcune tipologie di recidivi, impedendo loro l’accesso alle misure alternative direttamente dalla libertà, ma incide anche durante l’esecuzione della pena negando al detenuto, recidivo reiterato, l’accesso a quasi tutte le misure alternative alla detenzione.

<sup>15</sup> Art. 50, Ammissione alla semilibertà: 1. Possono essere espiate in regime di semilibertà la pena dell’arresto e la pena della reclusione non superiore a sei mesi, se il condannato non è affidato in prova al servizio sociale. 4. L’ammissione al regime di semilibertà è disposta in relazione ai progressi compiuti nel corso del trattamento, quando vi sono le condizioni per un graduale reinserimento del soggetto nella società. Art. 50-bis: Concessione della semilibertà ai recidivi: 1. La semilibertà può essere concessa ai detenuti, ai quali sia stata applicata la recidiva prevista dall’articolo 99, quarto comma, del codice penale, soltanto dopo l’espiazione dei due terzi della pena ovvero, se si tratta di un condannato per taluno dei delitti indicati nel comma 1 dell’articolo 4-bis della presente legge, di almeno tre quarti di essa”.

<sup>16</sup> Art. 47: Affidamento in prova al servizio sociale: 1. Se la pena detentiva inflitta non supera tre anni, il condannato può essere affidato al servizio sociale fuori dell’istituto per un periodo uguale a quello della pena da scontare; 2. Il provvedimento è adottato sulla base dei risultati della osservazione della personalità, condotta collegialmente per almeno un mese in istituto, nei casi in cui si può ritenere che il provvedimento stesso, anche attraverso le prescrizioni di cui al comma 5, contribuisca alla rieducazione del reo e assicuri la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati.

percentuali l'affidamento in prova aumenta dal 25% del 1985 al 58.5% del 2005 sul totale delle misure concesse.

- Tra le misure che comportano il permanere di una condizione detentiva ma l'uscita dal circuito carcerario, assume rilevanza la detenzione domiciliare<sup>17</sup> che sembra sostituire progressivamente la semilibertà; tale misura non presente fino al 1992 cresce a 8695 del 2005 e rappresenta il 30% delle misure concesse nel 2005.
- Acquisiscono progressivamente un peso crescente tra le misure, fino a divenirne il segmento preponderante, le misure alternative alla detenzione concesse a condannati in stato di libertà (i cosiddetti "liberi sospesi"), che sin dall'inizio dell'esecuzione evitano il carcere; tale tipo di misura, assente fino al 1987, passa in percentuale dal 5.% del 1988 al 74% del 2005, mentre quelle concesse a condannati detenuti scendono dal 95% al 26% del totale.

### **3. Alcune prospettive future nell'esecuzione penale esterna**

Lo sviluppo del fenomeno dell'esecuzione penale esterna, tanto sotto il profilo quantitativo e qualitativo, quanto sotto il profilo normativo e sociologico, ha di fatto determinato la nascita di una vera e propria area delle pene non detentive, che già oggi avvicina questa realtà alle caratteristiche presenti negli altri paesi europei. Di conseguenza, si pone con forza l'esigenza di lanciare una nuova sfida culturale, prima ancora che organizzativa, prendendo atto da un lato della complessità dei fenomeni che caratterizzano tale area e delle problematiche in essa presenti.

Attraverso l'analisi dei principi di politica penale, è possibile individuare un comune filo conduttore dato dalla condivisione, almeno in linea di principio, della funzione della pena la cui valenza non è solo sanzionatoria. Sia nei sistemi di common law che in quelli più vicini alla nostra tradizione, cioè di civil law, le finalità della pena assolvono a diversi compiti, da quello retributivo, intimidatorio, di difesa sociale a quello risocializzante che mira alla rieducazione del reo.

---

<sup>17</sup> Art. 47-ter: Detenzione domiciliare: 1. La pena della reclusione per qualunque reato, ad eccezione di quelli previsti dal libro II titolo XII, capo III, sezione I, e dagli articoli 609-bis, 609-quater e 609-octies del codice penale, dall'art. 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e dall'art. 4-bis della presente legge, può essere espiata nella propria abitazione o in altro luogo pubblico di cura, assistenza ed accoglienza, quando trattasi di persona che, al momento dell'inizio dell'esecuzione della pena, o dopo l'inizio della stessa, abbia compiuto i settanta anni di età purché non sia stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza né sia stato mai condannato con l'aggravante di cui all'art. 99 del codice penale.

Tale obiettivo si realizza attraverso il ricorso ad una ampia gamma di misure penali, diverse dalla pura e semplice detenzione e basate su principi ispirati alla depenalizzazione, alla giurisdizionalizzazione ed all'individualizzazione della sanzione penale.

La filosofia che ispira i sistemi penali europei, richiamata dalle stesse Regole predisposte dall'ONU, è quella di superare l'idea che il carcere sia la pena base su cui incentrare il sistema delle sanzioni prevedendo altre misure e trattamenti alternativi.

Pur nella diversità dei modelli giuridici di riferimento dei paesi occidentali e l'altalenarsi delle politiche penali europee, sembra ampiamente condivisa la necessità di adottare un sistema sanzionatorio che preveda forme di pluralismo giuridico all'interno di un modello generale di inclusione sociale. Almeno in linea teorica è forte la consapevolezza che non è possibile contenere il rischio di marginalità sociale solo attraverso politiche del controllo e della sicurezza, ma che anzi è opportuno ridurre l'area di intervento del sistema penale e della pena carceraria dalla fase di previsione legislativa a quella dell'accertamento giudiziario, a quella esecutiva, sembra raggiunta in molti paesi europei.

Anche in Italia il classico principio retributivo, che sancisce la proporzionalità della pena alla gravità del reato, perlomeno in linea teorica, è stato definitivamente superato dalla introduzione delle misure alternative alla detenzione. Con la riforma del '75 e le successive modifiche, la modalità di esecuzione della pena non avviene solo sulla base della gravità del reato, ma anche delle condizioni del suo ipotetico reinserimento, o se detenuto valutando la sua condotta in carcere, opportunamente monitorato da operatori ed esperti del settore.

Tuttavia, è opportuno rilevare che tale evoluzione concettuale non trova ancora pieno riconoscimento e legittimazione democratica nonostante una raggiunta eguaglianza numerica delle pene non detentive rispetto a quelle detentive. Il problema nasce dal timore che l'applicazione delle misure alternative possa ridurre il controllo sociale della devianza e quindi della sicurezza dei cittadini, che il carcere possa garantire maggiore efficacia rispetto agli interventi sanzionatori della comunità<sup>18</sup>. Questo oltre alla radicata tradizione che assegna, nel nostro paese, esclusivamente al giudice della cognizione il potere di determinare la pena e le sue modalità di esecuzione, sarebbe uno dei motivi per cui le misure alternative sono inserite nell'ordinamento penitenziario e non nel

---

<sup>18</sup> Uno dei criteri di valutazione dell'efficacia "trattamentale" delle misure alternative alla detenzione è senza dubbio rappresentato dai casi di revoca delle stesse (nel qual caso il condannato viene solitamente rinchiuso in carcere, dove sconta la pena residua). Secondo i dati forniti dal DAP nel periodo 2001-2008 le revoche hanno interessato soltanto il 6,67% di tutte le misure alternative concesse, quindi nel 93% circa dei casi esse hanno avuto un esito positivo. In particolare è da sottolineare che la revoca determinata dalla commissione di nuovi reati ha riguardato solamente lo 0,26% dei condannati, mentre quella determinata dalla irreperibilità (cioè da una evasione) lo 0,11% dei casi. Il motivo che più di frequente ha comportato la revoca è stato l'andamento negativo, vale a dire la tenuta di una condotta che viola i vincoli prescritti per la concessione della misura alternativa al carcere.

codice penale, magari insieme ad un ventaglio di sanzioni applicabili, come una rigorosa logica sistemica giustificherebbe.

E', in tal senso, auspicabile una riforma che preveda la pronuncia della pena direttamente da parte del giudice di cognizione con un eventuale intervento che possa essere anche costruttivo quale lo svolgimento di un lavoro di pubblica utilità<sup>19</sup>. L'effettività ed efficacia di un tale strumento assume agli occhi dell'opinione pubblica un ben preciso valore se al di là delle prescrizioni imposte sia possibile mettere in moto un concreto servizio di controllo e verifica, in grado di seguire l'intero percorso penale. E' ovvio che il giudice della cognizione debba essere informato, all'inizio del processo, sulle concrete opportunità esistenti per una effettiva presa in carico da parte degli uffici preposti allo scopo. Com'è noto solo l'esistenza di una sentenza definitiva che condanna alla detenzione permette al condannato di chiedere ad un giudice specializzato, la magistratura di Sorveglianza, l'applicazione di una misura alternativa, anche in virtù relazione dell'articolo 27 della Costituzione che, infatti, esige indiscutibilmente un giudicato, per poter applicare una sanzione penale. Diversamente in Inghilterra, la pubblica accusa può differire l'esercizio dell'azione penale nei casi meno gravi, concedendo all'imputato un determinato periodo di tempo durante il quale assumere un certo comportamento. Se al termine di questo periodo la persona ritenuta colpevole in un processo mantiene il prescritto comportamento, il giudice può rinunciare ad esercitare l'azione penale ed archiviare il caso.

Una nuova eventuale e auspicabile articolazione delle pene, che imporrebbe necessariamente una riforma del sistema vigente nel nostro Paese, potrebbe mantenere la pena detentiva, quale risposta sanzionatoria per i reati di rilievo, congiuntamente ad una serie complessa di pene principali, ma diverse dalla detenzione in carcere.

Sono obiettivi già formulati dai lavori della Commissione Grosso che hanno trovato unanime accordo circa l'intento di ridurre, se non eliminare, il divario esistente tra le previsioni astrattamente punitive di un sistema fondato principalmente sull'applicazione giudiziale, che peraltro privilegia la pena detentiva ed il ricorso ad un complesso di sanzioni effettivamente applicate. Viene proposto un quadro normativo organico che *“attui una semplificazione ed una razionalizzazione della legislazione attuale e delinei un sistema di sanzioni penali caratterizzato da requisiti di certezza e prevedibilità dei risultati, circoscrivendo per quanto possibile gli scarti fra quanto avviene al*

---

<sup>19</sup> In tal modo si potrebbe recuperare quel periodo di “vuoto” ed attesa della sospensione della pena e dare esecuzione tempestiva ed effettiva all'intervento penale, così da prevedere che attraverso l'imposizione di regole, prescrizioni al soggetto e la verifica del loro adempimento si possa giungere eventualmente alla pronuncia di revoca o estinzione della pena. La Legge n°145 del 11 giugno 2004, è un primo intervento normativo secondo questo indirizzo che attribuisce al giudice di sospendere la pena e di applicare obblighi relativi, ad esempio, ad attività restitutorie del tipo di community service.

*momento dell'irrogazione della pena e ciò che si verifica al momento della sua esecuzione"* (estratto relazione Commissione Grosso)<sup>20</sup>.

In parole povere, una riforma più orientata verso un sistema complessivamente più mite e che ricorre maggiormente a pene diverse dal carcere, realizzando un efficace equilibrio tra esigenze di prevenzione generale senza necessariamente indebolire il sistema punitivo. Tutto ciò, ovviamente, richiede che gli uffici preposti di gestire l'area della "non detenzione" siano messi in condizione di assicurare livelli di efficienza più elevati. Solo così, si potrà evitare di considerare la detenzione l'unica sanzione in grado di offrire tutela e sicurezza alla collettività. Occorre, quindi, come previsto dall'art. 72 dell'Ordinamento penitenziario, così come modificato dalla legge 154/05, potenziare organici e risorse. Congiuntamente, andrebbero introdotte ulteriori pene e sanzioni alternative alla detenzione da espiare nella comunità imperniate non solo su limiti e divieti, ma a contenuto prevalentemente positivo, che impegnino il condannato a "fare" qualcosa per la comunità, oltre che per sé.

In merito all'azione dei servizi dell'area penale esterna finalizzata ad assicurare l'esecuzione delle pene non detentive, è assai utile andare a vedere quanto accade nel Regno Unito al National Probation Service che, insieme al Prison Service, costituisce il National Offender Management Service (NOMS). Tra i suoi obiettivi vi sono non solo la protezione della collettività e la riduzione della recidiva, ma anche l'appropriatezza della sanzione penale da scontare in esecuzione penale al fine di assicurare che i trasgressori abbiano consapevolezza degli effetti dei reati sulle vittime e sulla comunità e possano intraprendere un serio cammino di reinserimento sociale. In altri termini, è forte la consapevolezza che per ridurre i crimini e conservare la fiducia della comunità<sup>21</sup>, occorre mettere in pista un approccio che non solo assicuri che i trasgressori delle norma penale (*offenders*)

---

<sup>20</sup> Nella Relazione al "progetto preliminare di riforma del codice penale – parte generale" elaborato dalla Commissione Grosso si legge, tra l'altro, della assoluta urgenza di una profonda revisione del sistema punitivo vigente, ritenuto deficitario sotto ogni aspetto: ineffettivo e (là dove applicato) vessatorio e dell'obiettivo fondamentale della riforma del sistema sanzionatorio, che "è quello di potenziare la capacità di risposta alle esigenze di prevenzione generale (capacità dissuasiva) e speciale (risocializzazione), nel rispetto dei principi di proporzione e di uguaglianza, e delle garanzie dei diritti della persona che costituiscono il fondamento inviolabile dell'ordinamento giuridico". Cfr. *Documenti Giustizia*, 2000, n. 3, col. 525. Vedi anche A. Deriu - L. Morgante, *Le misure alternative e il trattamento rieducativo nelle nuove proposte di riforma dell'ordinamento penitenziario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologia*, 1, 2008, pp. 119 - 146.

<sup>21</sup> Non sempre appare ovvio che debba appartenere a tutti la consapevolezza che i fenomeni di cui stiamo parlando, essendo legati strettamente ai bisogni di giustizia e di sicurezza dei cittadini, evolvono comunque e richiedono l'avvio di azioni tali da pervenire ad una soluzione di ciò che è problema per la società. Non solo, ma le stesse comunità alle quali si chiede di sviluppare al proprio interno politiche sociali e del lavoro che accrescano gli spazi di inclusione per tali soggetti, chiedono che l'esecuzione della pena nella comunità non si trasformi in un semplice trasferimento dei condannati dall'area della detenzione a quella dell'impunità, a tutto danno della sicurezza dei cittadini. È vero, infatti, che le conseguenze negative sulla sicurezza sono più apparenti che reali ma, come insegna la sociologia, se gli uomini considerano un fenomeno come reale, anche se non lo è, esso diventa reale nelle conseguenze; e quindi i cittadini si comporteranno e percepiranno la realtà "come se" si abbassasse il livello di sicurezza.

siano puniti per i loro crimini, ma che sviluppi altresì un'iniziativa appropriata per ridurre la recidiva. Vale la pena di sottolineare che il National Probation Service inglese dispone di uno staff di 19.000 operatori che mediamente si occupano ogni anno di circa 175.000 soggetti. Soggetti portatori di diverse competenze e saperi. Infatti, se vogliamo avvicinarci agli standard europei bisognerà per il prossimo futuro inevitabilmente decretare un incremento delle risorse e degli operatori destinati all'area penale esterna. La scelta strategica della multiprofessionalità è un passaggio ormai non più rinviabile, se davvero si vuole che l'Amministrazione Penitenziaria, nel futuro prossimo, gestisca l'intero settore senza esporsi a gravi defaillance di immagine. E, del resto, negli analoghi servizi del Regno Unito, Irlanda, Norvegia, Portogallo e Spagna sono presenti pedagogisti, sociologi, assistenti sociali, educatori, psicologi, laureati in legge o avvocati ed insegnanti, mentre in Belgio, Francia, Germania e Lussemburgo troviamo assistenti sociali, psicologi ed educatori. Come si vede anche paesi arrivati più tardi di noi alle pene alternative, come la Spagna ed il Portogallo, hanno scelto la multiprofessionalità. Inoltre, una chiara e esplicita tabella sul rapporto operatori dei servizi di probation/operatori delle prigioni<sup>22</sup>, ci dice quanto è necessario nel nostro paese investire risorse sull'esecuzione penale esterna, per avvicinarne le performance agli standard europei e per – insisto – dare veramente forza ad una seria battaglia culturale per ribaltare la convinzione diffusa nell'immaginario collettivo dei cittadini che una pena fuori dal carcere significhi trasferire il reo dall'area della punizione a quella dell'impunità. La multiprofessionalità non deve essere intesa come una deconsiderazione del lavoro prezioso degli assistenti sociali, la cui professione è, talvolta, ingiustamente accusata di essere poco attrezzata culturalmente per occuparsi di fenomeni di tale complessità come quello dell'universo carcerario. In realtà, come ben sanno tutti coloro che hanno in qualche modo a che fare con il carcere, gli assistenti sociali da molti anni portano da soli il peso della gestione dell'esecuzione penale esterna, in condizioni spesso difficilissime, rischiose, con ritmi e carichi di lavoro a volte molto pesanti; ciò nonostante hanno non solo assicurato la tenuta del sistema, ma anche contribuito alla crescita culturale, alla dimensione progettuale e di ricerca, alla presenza nella comunità<sup>23</sup>. In altri termini, non si tratta di

---

<sup>22</sup> 1. Francia 1 a 6;

2. Inghilterra 1 a 2,3;

3. Portogallo 1 a 3,2;

4. Italia 1 a 30.

<sup>23</sup> Alcuni amici assistenti sociali che operano a Roma lamentano che da tempo è in atto un lento ma progressivo spostamento dell'azione degli UEPE dall'operatività nel territorio sui problemi reali, all'attività negli uffici sugli adempimenti amministrativi; in tal modo accade che il colloquio in ufficio sostituisce l'intervento ambientale e domiciliare; la telefonata al datore di lavoro sostituisce la verifica lavorativa in loco; la tenuta formale del fascicolo del condannato diviene l'unica preoccupazione; il numero delle comunicazioni formali con le altre agenzie aumenta e

mettere ai margini la professione di servizio sociale, togliendole gli spazi così faticosamente conquistati, ma di affiancarle altre professionalità che apportino contributi operativi nuovi e valorizzino l'offerta di servizi proposta dagli UEPE. Del resto, l'esperienza consolidata di tanti operatori del settore attesta che nessuna professione può dare, da sola, risposte compiute alle diverse modalità di esecuzione della pena non detentiva; anzi, qualsiasi professione, qualora lasciata sola a gestire un fenomeno di tale complessità, è condannata ad un "compito impossibile"<sup>24</sup>.

Ai fini del ragionamento fin qui svolto, un'attenzione particolare merita il tema del collegamento con il territorio o del radicamento in esso nel cui ambito si sviluppa l'azione operativa dell'UEPE; l'attività degli uffici, la loro riconoscibilità, le possibilità stesse di successo o di insuccesso delle iniziative intraprese, sono direttamente influenzate dalle modalità di approccio a tale questione. Diverse analisi mettono in evidenza che quanto più qualificata è la presenza degli UEPE nelle comunità tanto più elevata sarà la qualità dei risultati conseguiti<sup>25</sup>. La questione del rapporto con il territorio, comune a molte agenzie impegnate su ambiti diversissimi di intervento (la scuola, i servizi sociali e sanitari, etc), acquista per gli UEPE una caratterizzazione del tutto peculiare; infatti, diversamente dalle carceri, gli UEPE operano essenzialmente nel territorio; nel territorio si eseguono le misure alternative, nel territorio vivono le famiglie dei condannati, nel territorio bisogna ricercare le risorse necessarie per dare sostanza ai programmi di recupero e reinserimento, nel territorio, infine, si scaricano le conseguenze di ogni misura alternativa interrotta o conclusa con "esito negativo". In altri termini, la grande sfida è che l'assistente sociale (o gli operatori della futura equipe multiprofessionale) dell'UEPE sia, effettivamente, presente nel territorio sapendo concertare ed integrare con una pluralità di soggetti cui con responsabilità diverse (scuola, mondo del lavoro, forze dell'ordine, etc.) toccherà il compito non solo di essere di supporto all'assistente sociale ma di favorire la realizzazione di percorsi inclusivi e di difesa sociale. Occorrerà, a questo proposito, promuovere diverse alleanze, in un contesto istituzionale nel quale – occorre ricordarlo – la titolarità della esecuzione penale è ancora statale nonostante altri settori (ad esempio quello della salute) siano già devolute alle regioni. Innanzi tutto un'alleanza con i settori produttivi per

---

sostituisce progressivamente l'interlocuzione diretta e l'integrazione. Occorre non sottovalutare l'incidenza che su tale processo ha avuto l'enorme volume di lavoro riversatosi negli ultimi anni sugli UEPE, costretti, per tale ragione, a fronteggiare una condizione di emergenza con il rischio di un affievolimento di quella matrice culturale originaria di radicamento nella comunità. Da qui la necessità di rilanciare tale vocazione originaria come elemento culturale distintivo e valore aggiunto apportato dagli UEPE all'interno dell'Amministrazione penitenziaria.

<sup>24</sup> Un "refrain" tante volte ascoltato negli ultimi anni in carcere dove pochi sembrano credere ancora alla rieducazione o – come si suol dire in ambito penitenziario – al trattamento dei detenuti per favorire il loro reinserimento nella società.

<sup>25</sup> Su questo vedi Frudà L. (a cura di), *Alternative al carcere. Percorsi, attori e reti sociali nell'esecuzione penale esterna: un approfondimento dalla ricerca applicata*, Franco Angeli, Milano, 2006; Santoro E. e Tucci R., *L'incidenza dell'affidamento sulla recidiva: prime indicazioni e problemi per una ricerca sistematica*, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, n. 1, 2006, pp. 79-158..

individuare il modo di lavorare possibile dei servizi penitenziari con essi in tema di opportunità di impiego e formazione dei condannati. In secondo luogo occorre promuovere una alleanza civica con le autorità locali, affinché organizzino il supporto ai condannati tramite l'accesso ai servizi locali o la loro predisposizione. In terzo luogo si dovrà rafforzare l'alleanza con il volontariato laico e di espressione religiosa, in quanto mentalmente e operativamente più vicino alle persone bisognose e fuori da schemi e da impacci burocratici che spesso contraddistinguono le risposte istituzionali.

Al termine di queste considerazioni sono facilmente immaginabili alcune obiezioni. Innanzitutto, qual è il livello di consapevolezza che i quadri dirigenti delle strutture di governo dell'esecuzione penale esterna hanno delle questioni fin qui poste. Non è difficile trovare dirigenti che in linea di principio trovino condivisibile quanto sopra delineato: d'accordo, ma con quali soldi?<sup>26</sup> Si potrebbe a lungo argomentare sul discorso economico; è qui sufficiente sottolineare che in tempi assai rapidi sono stati individuati fondi per l'edilizia carceraria: il piano straordinario 2009 carceri prevede la creazione di oltre 17.000 posti letto in più nel quadriennio 2009-2012, con un costo totale stimato di 1.511 milioni di euro<sup>27</sup>. Tuttavia, da quanto fin qui esposto è chiaro che la questione non va posta esclusivamente in termini di natura economica, ma culturale. Si tratta di lanciare una forte battaglia culturale per cominciare, quanto meno, a pensare all'esecuzione penale esterna come ad un'area della pena con una sua autonoma connotazione, diversa e non in semplice opposizione al carcere. Un'area della pena che nel corso degli ultimi anni ha dato i suoi frutti. Varie analisi dimostrano come la recidiva dei soggetti beneficiari di una misura alternativa sia bassa: se si analizza tale livello della recidiva con i dati che emergono dalle rilevazioni in ambito carcerario, i quali mostrano tassi di recidiva di circa il 68%, il paragone appare impietoso<sup>28</sup>. La tendenza maggiore a delinquere è stata riscontrata in chi ha attraversato un'esperienza carceraria mediante i dati sui reingressi in carcere per la commissione di un nuovo reato. Sette condannati su dieci tra quelli scarcerati hanno fatto rientro in carcere una o più volte contro i due recidivi su dieci che hanno espiato la pena in misura alternativa alla detenzione. Quindi, è possibile sostenere che un ampliamento dell'utilizzo di forme di esecuzione penale alternative al carcere produrrebbe benefici, sia in relazione alla limitazione dei comportamenti recidivanti dei soggetti provenienti da un percorso penale, sia più in

---

<sup>26</sup> Oggettivamente la mancanza di risorse economiche, unita ad una diminuzione di investimenti nelle politiche sociali, sta tracciando la strada per una sorta di "grande internamento"; inoltre le poche risorse vengono investite nel miraggio della *sicurezza totale* e non sociale.

<sup>27</sup> Su questo vedi ANCE (Associazione nazionale costruttori edili) (a cura della Direzione Affari Economici e Centro Studi), *Secondo Rapporto sulle infrastrutture in Italia*, vol. 1, Giugno 2009 – 2 edizione.

<sup>28</sup> Cfr. F. Leonardi, *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 2, Ministero della Giustizia, Roma, 2007, Nuova Serie - Anno XI - Maggio-Agosto 2007. Alcuni studiosi hanno recentemente dimostrato che chi rimane più a lungo in galera è anche chi la teme meno, registrando "*la morte della rieducazione, il compito assegnato al sistema penitenziario dalla Costituzione: oggi le prigioni servono solo a isolare i criminali*". Cfr. G. Di Feo, *La sicurezza zero*, L'Espresso, 12 settembre 2008.

generale in relazione alla produzione di sicurezza reale, oltre a garantire un più elevato grado di civiltà al sistema detentivo attualmente così gravemente compromesso dalla piaga del sovraffollamento. Infine, in sintonia con quanto finora detto, sarebbero auspicabili semplici provvedimenti realizzabili in tempi assai brevi e dai costi assai modesti per ridurre il sovraffollamento carcerario: la possibilità di allargare l'impiego della detenzione domiciliare, mandando a dormire a casa i detenuti semiliberi (sottoponendoli ai controlli dell'affidamento, e anche di più) e quelli con residui pena sotto i due anni; la sperimentazione di misure come la "messa alla prova" – similmente a quanto accade per la giustizia minorile - per pene sotto i quattro anni, magari con una serie di prescrizioni che rendano questa messa alla prova davvero un esempio di riparazione del danno.

Per realizzare quanto sopra è evidente che occorre una classe politica veramente lungimirante e coraggiosa, capace di adottare provvedimenti che vadano contro la tendenza comune di credere che la soluzione a ogni problema sia prevedere sempre più galera per chi viola la legge per soddisfare con l'effetto annuncio un'opinione pubblica distratta e per una stampa svogliata. Politici e amministratori che sappiano far propria l'esigenza più volte sollevata da Giovanni Paolo II dell'attualità di una *riprogettazione* dei sistemi penali (i giuristi sono chiamati «*a riflettere sul senso della pena e ad aprire nuove frontiere per la collettività*»), assegnando portata fondamentale al fine del recupero di chi abbia trasgredito la legge («*Siamo ancora lontani dal momento in cui la nostra coscienza potrà essere certa di aver fatto tutto il possibile ... per offrire a chi delinque la via di un riscatto e di un nuovo inserimento positivo nella società*»)<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Cfr. *Messaggio del sommo Pontefice Giovanni Paolo II per il Giubileo nelle carceri. 9 luglio 2000*, Libreria Editrice Vaticana 2000, p. 8. Nel messaggio emerge altresì una critica molto netta della centralità tradizionalmente assegnata alla detenzione («*I dati che sono sotto gli occhi di tutti ci dicono che questa forma punitiva in genere riesce solo in parte a far fronte al fenomeno della delinquenza. Anzi, in vari casi i problemi che crea sono maggiori di quelli che tenta di risolvere. Ciò impone un ripensamento in vista di una qualche revisione*»), critica con la quale viene, dunque, accolta la prospettiva di un ricorso al carcere in termini di rigorosa sussidiarietà (o *extrema ratio*) e promossa l'introduzione di pene alternative.