



Workshop AgeSoL giovedì 17 novembre 2005

in collaborazione con Regione Lombardia - Presidenza - UO Programma e Progetti Speciali- UOO Interventi in materia penale adulti e minori

PER UNA ECOLOGIA DELLA PENA: DIRITTI, INCLUSIONE SOCIALE, TERRITORIO
"riflessioni, ipotesi progettuali, sperimentazioni e strumenti a partire dalla Legge Regionale 8/2005"

Introduzione della Presidenza di AgeSoL

1. Premessa

In una bellissima vecchia rivista, "il Ponte", rivista di politica e letteratura, questa era la sua definizione all'inizio del dopoguerra, specificamente il n° 3 del 1949 un numero speciale dal titolo "Carcere: esperienze e documenti", recentemente ristampato, conteneva contributi di antifascisti che erano stati incarcerati durante il regime, citiamo solo alcune persone: Ernesto Russo, Altiero Spinelli, Vittorio Foa, Massimo Milla, Lucio Lombardo Radice, Giancarlo Pajetta. Persone che avevano pagato con il carcere la loro opposizione al fascismo e il loro impegno per la democrazia e successivamente per la nostra Costituzione.

Perché partiamo citando questo?

Chi avesse voglia di leggerla si renderebbe conto di alcune coincidenze paradossali con la realtà odierna. Non vogliamo certo sostenere che il carcere oggi sia lo stesso di quello di 50 anni fa, però colpiscono alcuni aspetti: i problemi di allora, raccontati attraverso la voce e l'esperienza di chi in carcere c'era stato, in gran parte sembrano simili a quelli attuali.

Ad esempio Ernesto Rossi, che scrive a Calamandrei nel 1949:

"Salvo rare eccezioni gli edifici carcerari sono stati costruiti nel secolo scorso ed anche prima, quando si avevano idee completamente diverse sul carattere affittivo della pena e sulle esigenze igieniche per mantenere sano l'organismo umano.

Le celle costruite per una sola persona, nelle carceri giudiziarie sono solitamente occupate da 3 o 4 persone; le colonie agricole e le lavorazioni, nelle case di pena, occupano una piccolissima parte dei carcerati; nonostante il lavoro sia pagato in modo ridicolo, quasi tutti i detenuti vorrebbero lavorare".

I detenuti scrivono domandine, inoltrano suppliche, si segnano continuamente ad udienza per chiedere lavoro, molti direttori non ammettono neppure più i detenuti che desidererebbero lavorare, perché non hanno alcun modo di accontentarli.

Quasi tutte le biblioteche dei carceri sono formate con libri che altrimenti sarebbero gettati via, tale problema esiste, e chi va in carcere per lavoro o per scelta di volontariato lo sa bene. Manca ogni serio controllo sull'operato delle guardie, sugli addetti sanitari, sui direttori stessi delle carceri, i quali possono commettere qualsiasi sopruso e qualsiasi infamia, sicuri dell'impunità."

Il "Ponte" si conclude con il discorso di Calamandrei alla camera dei Deputati in cui reclama la costituzione di una Commissione Parlamentare d'inchiesta sulle carceri, che fu nominata. Questa fece un lavoro pregevole, produsse una relazione che conteneva alcune proposte. Questi tipi di proposte sono state poi ripetute in legislature successive, si sono avute più organizzazioni parlamentari o di studio sui problemi del carcere però tutto questo non è bastato a rendere il nostro sistema penitenziario adeguato alle esigenze di un paese moderno e soprattutto la filosofia dell'esecuzione della pena, che è scritta nella Costituzione ma anche nelle leggi ordinarie, nella legge penitenziaria e, da ultimo, nel Regolamento del 2000¹.

¹ DPR 230/2000 «Regolamento del nuovo ordinamento penitenziario»

2. La tutela dei diritti e la questione carcere

Il sistema di tutela dei diritti delle persone recluse in carcere, in stazioni di polizia o dei carabinieri, nei centri d'assistenza temporanea per stranieri, ospedali psichiatrici giudiziari, istituti penali per minori è visibilmente insufficiente. La Magistratura di Sorveglianza si è oramai lentamente trasformata in giurisdizione della fase esecutiva della pena con compiti di definizione della durata in concreto della carcerazione. Contestualmente ha ridotto nel tempo le sue funzioni di controllo della legalità interna. I reclami dei detenuti sono giudicati senza vere istruttorie o indagini; le violazioni dei loro diritti hanno un'alta probabilità di restare impunte.

Credo sia doveroso chiederci il perché, e partire da qui per dipanare i nostri ragionamenti, senza demonizzare nessuno ma al contempo chiedere a tutti *di fare la loro parte, che spetta per legge o vocazione*.

Qualche spunto è già emerso in diverse occasioni nostre di dibattito e d'incontro, e quindi per certi aspetti farò solo alcuni accenni.

Il carcere è un tema che evidentemente non appassiona, nei confronti del quale la società libera opera una vera e propria rimozione, non essendo disposta a fare i conti fino in fondo con alcuni luoghi comuni che si porta appresso e che riguardano la funzione della giustizia penale, il sistema delle pene e in particolare della pena detentiva, ma più in generale della sicurezza. Ma il carcere è anche un argomento rispetto al quale il ceto politico mostra un'attenzione saltuaria, in occasione d'emergenze, oppure sulla spinta di determinate sollecitazioni esterne.

Citiamo alcuni esempi d'interventi che si potrebbero esplorare, per evitare un avvistamento su noi stessi o per non incorrere a snocciolare solo un lungo elenco di problemi (che molti di noi già ben conoscono).

Altri temi ed argomenti verranno in seguito ben analizzati dagli altri relatori che seguiranno.

Cominciamo a considerare alcuni **aspetti del sovraffollamento**: i numeri parlano chiaro, siamo ormai alla cifra tonda di 60.000 detenuti sul territorio nazionale, (quasi 9.000 su quello lombardo, circa 4.500 su quello milanese), sono numeri che dimostrano che le carceri si sono riempite di soggetti marginali, ben definiti dal Presidente Alessandro Margara come "detenzione sociale".

Grazie a loro nel nostro sistema carcerario le celle ospitano quasi dappertutto circa il doppio dei detenuti secondo la capienza, ed ogni giorno nelle nostre carceri - in particolare nelle grandi città - entrano più persone di quelle che escono.

E non è con la costruzione di nuove carceri che si risolve il problema, **ma con le alternative al carcere, cioè su un sistema di sanzioni diverse** da quelle detentive e sul funzionamento e riqualificazione del **sistema delle misure alternative al carcere**. Questo, va detto e sottolineato, non costituisce un'anomalia rispetto alle corrispondenze nel resto del mondo.

Oggi **le misure alternative** riguardano circa 39.000 soggetti e possiamo mostrare numeri sulle recidive straordinariamente tranquillizzanti.

Infatti siamo molto lontani dal tasso di recidiva che si registra nei confronti di chi entra in carcere, perché la percentuale di revoca delle misure alternative per mancato rispetto delle prescrizioni **è sotto il 5%**.

Citiamo ancora a proposito Alessandro Margara: "Una recente ricerca dimostra che chi ha scontato la pena fuori dal carcere, in misura alternativa, nei cinque anni successivi ha recidive nel reato in percentuali molto modeste. E la ricerca è stata fatta su persone che avevano già recidive alle spalle. Le misure alternative servono. È un periodo utile per ancorarsi alle strutture sociali, a capire che esistono servizi per orientarsi al lavoro, o che attraverso organismi di solidarietà si può trovare qualcosa da fare, che ci sono insomma altre strade rispetto al reato²".

La questione **dell'edilizia penitenziaria** non può essere risolta con l'aumento dei posti disponibili; l'edilizia penitenziaria è un tema grande e complesso che richiede scelte: ovvero quali tipi di carceri, per quali detenuti, per far fare loro che cosa?

Per parlare di nuove carceri dobbiamo avere chiara l'idea di che tipo di carceri dobbiamo costruire, quale modello di giornata del detenuto abbiamo in mente, quale modello di

² Da un'intervista ad Alessandro Margara in *Altracittà*

sorveglianza dobbiamo realizzare, con quanto personale e con quanta tecnologia per risparmiare risorse e "materiale umano".

E già che si parla di edifici AgeSoL da sempre è contraria alla costruzione di nuove carceri e nello specifico al più volte paventato spostamento di San Vittore dalla sua sede centrale in allocazione periferica. San Vittore per noi va salvaguardato non solo per il suo valore architettonico (uno dei rari esempi di *Panottico*) ma soprattutto va salvaguardato per il patrimonio sociale che intrinsecamente si è costruito nel corso degli anni, che se trasferito si andrà irrimediabilmente a perdere. Inoltre è giusto che le carceri, da considerarsi "quartieri" della città a tutti gli effetti, rimangano dove sono anche in centro a monito per tutti del problema carcerario e di quanti ci vivono e ci lavorano.

Sempre sulla questione "edilizia e trattamento", l'altro aspetto è quello del **regolamento penitenziario**: l'attuazione del Regolamento - a 5 anni dalla sua emanazione e che proprio entro questa scadenza doveva essere pienamente attuato - è un passaggio che non bisogna lasciar perdere, è una necessità che deve essere presa in carico dall'Amministrazione, la quale deve mantenere un impegno costante in proposito.

Intanto, per cominciare: attuare un testo normativo con obblighi precisi e creare all'interno degli istituti un clima diverso, che significa una serie d'opportunità per tutti, per chi è detenuto e per chi vi lavora, una possibilità reale di modificare una serie di rapporti che dovrebbero garantire a tutti sicurezza.

Il tema della sicurezza urbana, anche questo, estremamente complesso, che richiederebbe un lungo ragionamento ma oggi non al centro della nostra riflessione.

Bisogna poi affrontare, il nodo di una **nuova legislazione sulle droghe**, (non certo con la recente proposta del Ministro Giovanardi³), una regolamentazione che ponga al centro dell'intervento penale nei confronti del soggetto tossicodipendente che abbia commesso reati *interventi riabilitativi da svolgersi essenzialmente all'esterno del carcere*, con la più ampia collaborazione delle strutture territoriali, una sinergia fattuale possibile e costruttiva anche tra pubblico e privato. Interventi pensati e mirati sul soggetto e non certo tipizzati.

Una legge che preveda anche, come è stato anche recentemente espresso dagli operatori del settore, di dare stabilità e risorse adeguate ai servizi pubblici per le dipendenze, superando lo 0,8 del bilancio dedicato e di trasformare gli interventi di riduzione del danno da progetti precari in servizi stabili. Da considerare anche l'esigenza di depenalizzare il consumo e riformulare il sistema sanzionatorio, di riconoscere la proprietà terapeutica della marijuana e di introdurre il pill testing, ossia l'analisi immediata delle sostanze, e ogni forma utile di allerta rapida.

La tragedia della tossicodipendenza non consente l'accecamento delle ideologie: è inaccettabile l'identificazione di un solo modello di risposta, ovvero di un solo modello di comunità e d'inserimento, sono necessarie risposte diversificate secondo i soggetti e le loro dipendenze, tenendo ben in considerazione i nuovi fenomeni ossia *le "nuove droghe e i nuovi consumatori"*.

Ricordiamo da ultimo che nella prassi dell'esecuzione della pena spesso si verifica un'altra odiosa discriminazione: molti Ser.T. principalmente per mancanza di risorse, tendono a non predisporre per i migranti irregolari alcun programma di trattamento presso Comunità Terapeutiche, rendendo così impossibile l'affidamento speciale ai migranti tossicodipendenti che siano detenuti. Normalmente il migrante irregolare ha diritto esclusivamente alle «cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio»⁴. Non è chiaro se il trattamento di disintossicazione in Comunità rientri tra quelli spettanti al migrante irregolare, ma è sicuro che rientri tra quelli a cui hanno diritto i migranti irregolari detenuti.

³ È stato presentato lo scorso 27 ottobre, presso l'ufficio di presidenza della XII Commissione, lo "stralcio" al ddl Fini sulle droghe (ddl n.2953), da due anni all'esame delle Commissioni riunite Giustizia e Sanità del Senato. Il nuovo ddl, strutturato in 20 articoli (erano 106 quelli del precedente disegno di legge), ha già fatto parlare di sé ed ha scatenato, in questi giorni, più di una polemica. Era stato il Ministro per il Rapporto con il Parlamento, Carlo Giovanardi, a parlare del nuovo ddl. Questi i contenuti salienti dello stralcio del ddl Fini: accorpamento delle tabelle uniche per gli stupefacenti, con un innalzamento delle pene minime da 4 a 6 anni; un'equipe multidisciplinare che può sostituire il servizio pubblico nella certificazione e nella definizione del programma terapeutico; obbligo per gli operatori di segnalare qualsiasi trasgressione al programma terapeutico.

⁴ art. 35, terzo comma del Testo Unico 1998

Sui migranti: il Trattato dell'Unione Europea dichiara che: "*l'Europa deve essere un'area di libertà, sicurezza e giustizia*": se ciò è abbastanza vero per i cittadini europei, non si può affatto dire per i migranti che risiedono o cercano di farlo. Con le politiche e le pratiche messe in atto negli ultimi anni da molti governi europei, il concetto della "protezione di rifugiati e migranti" sembra piuttosto essersi trasformato in una protezione "*da*" rifugiati e migranti.

La materia dell'asilo e dell'immigrazione è prevalentemente competenza dei ministeri dell'Interno e della Giustizia, cosa che dimostra la chiara intenzione di privilegiare la sicurezza interna anche a scapito dei diritti fondamentali delle persone. Alle frequenti tragedie che si verificano nel Mediterraneo e ai confini esterni dell'UE, che con una media annua di oltre 500 morti accertati negli ultimi 12 anni appaiono più un "bollettino di guerra" che una serie di fatali incidenti, governi e istituzioni europei rispondono inasprendo i controlli e intensificando detenzioni ed espulsioni.

Eppure il fatto che: oltre 500.000 persone ogni anno tentino l'ingresso nell'UE senza disporre di permesso (e quindi in balia di organizzazioni criminali); l'invecchiamento della popolazione europea e la conseguente necessità di accogliere nuovi cittadini economicamente e socialmente attivi, dovrebbero portare senza esitazioni a politiche di apertura, regolarizzazione, integrazione. Invece, l'attenzione è concentrata quasi esclusivamente sulla lotta all'immigrazione illegale, nonostante l'evidenza che senza la creazione di canali d'ingresso legali l'immigrazione (necessaria ed inevitabile) non può che essere clandestina. Questo spesso vale anche per molte persone che avrebbero diritto alla protezione internazionale perché in fuga da guerre o persecuzioni. Oltre a ciò, per limitare i flussi d'ingresso si chiede anche la collaborazione dei governi di Paesi terzi i cui livelli democratici e di tutela dei diritti sono perlomeno discutibili⁵.

Di fronte al problema **dei diritti dei migranti** occorre tenere sempre ben presente che una cosa è la legge e altra cosa è il "diritto". La legge è il risultato dell'elaborazione legislativa del Parlamento e una volta approvata diventa parte di un ampio corpo normativo, appunto il "diritto". Nessuna legge si presenta come uno strumento giuridico autonomo. Nei settori caratterizzati da una relativa stabilità della giurisprudenza *leggi e diritto tendono a coincidere*. Per quanto riguarda invece settori altamente instabili come **il diritto dei migranti**, si può dire che esso venga "*creato*" *letteralmente giorno per giorno*. E' bene ricordare che l'opera di "creazione" del diritto dei migranti non è "neutrale": è il prodotto dell'intervento di attori caratterizzati da specifici interessi e da specifiche ideologie.

Da quando è entrata in vigore la prima normativa organica in materia d'immigrazione, un ruolo fondamentale per la creazione del diritto dei migranti è stato svolto dal Ministero dell'Interno e da quello del Lavoro che, con le loro circolari, hanno influenzato in modo determinante le decisioni degli operatori⁶.

Ad esempio la possibilità che un migrante irregolare sconti la pena nella forma della misura alternativa appare ovvia al Ministero della Giustizia fin dal 1993, e lo stesso Ministero si è preoccupato di rendere effettiva questa possibilità prevedendo per i migranti irregolari le modalità di accesso al lavoro. Una tale eventualità è apparsa egualmente ovvia alla Direzione Regionale del Ministero del lavoro, che con la nota 11 gennaio 2001⁷, ribadiva la piena applicabilità della procedura di avviamento al lavoro prevista dalla circolare n. 27/93 del Ministero della Giustizia .

Se veramente il legislatore avesse inteso eliminare un così ampio e consolidato intreccio di prassi amministrative lo avrebbe fatto in modo esplicito e chiaro. D'altra parte, per dieci anni la suprema Corte non ha mai avuto nulla da obiettare sul fatto che i migranti irregolari eseguissero la pena nella forma della misura alternativa e nulla è stato modificato sotto il profilo del diritto del migrante irregolare a permanere sul territorio dello Stato (sono cambiate soltanto le regole che disciplinano il suo allontanamento). Del resto la preoccupazione dei

⁵ 18 ottobre 2005, Immigrazione in Europa *Repressione e poco coraggio nelle politiche migratorie dell'Ue* Inserto n. 37 della rivista EURONOTE (di CGIL CISL UIL e Gruppo Abele)

⁶ da un saggio di Emilio Santoro apparso in n° 4/2004 di *Diritto, immigrazione, cittadinanza*.

⁷ lettera circolare del Ministero di Grazia e Giustizia prot. 547671/10 del 12.04.1999 : «il permesso di soggiorno, per i detenuti e per gli internati extracomunitari avviati al lavoro extramurario in misura alternativa o ammessi al lavoro all'esterno, non è necessario, attesa appunto la condizione di detenzione»

diversi Ministeri (Interni, Giustizia, Lavoro) di garantire l'accesso alle misure alternative anche ai migranti irregolari è costituzionalmente doverosa⁸.

Purtroppo nonostante le autorevoli fonti normative sopraccitate, nella prassi quotidiana prevale lo spirito "punitivo" per cui il migrante che ha delinquito ben raramente viene considerato soggetto portatore di diritti, al quale viene erogata come unica pena la reclusione. In realtà, la prospettiva pressoché certa dell'espulsione configura l'esecuzione della pena come prodromica dell'allontanamento del condannato, in via sostanzialmente definitiva, da quel tessuto sociale nel quale l'esecuzione della pena e in particolare le misure alternative alla detenzione dovrebbero tendere a reinserirlo. La situazione attuale crea un'intollerabile disparità di trattamento tra migranti e cittadini italiani, ma soprattutto snatura il carcere.

Chiunque abbia a cuore le sorti della pena detentiva italiana, oltre che quelle dei migranti, non può che opporsi con forza ad una tale tendenza. Solo se il carcere avviasse un processo di regolarizzazione il principio costituzionale troverebbe reale applicazione anche per i migranti e si eviterebbe la pericolosa mutazione genetica del carcere da luogo di detenzione caratterizzato comunque *da una certa vita sociale* a mero *luogo di detenzione* di essere umani privi di prospettive, con tutte le conseguenze (dalle evasioni ai suicidi) che esso comporta.

E' nostra profonda convinzione che la legge Bossi-Fini vada abrogata e che deve essere riscritta *in toto* una nuova pagina delle politiche per l'immigrazione. Non si tratta di apportare modifiche o aggiustamenti perché questa legge trasuda uno spirito ideologico e punitivo, senza offrire opportunità di lavoro e d'integrazione ai cittadini immigrati. Questa soluzione renderebbe effettivo anche per i migranti il terzo comma dell'art. 27 della Costituzione.

L'immigrazione dalle aree povere del mondo è un fenomeno che va ben al di là dei patetici sbarramenti di un qualche governo nazionale, perciò sarebbe utile e saggio gestire e ben indirizzare questo evento di dimensioni epocali.

La politica dei *flussi programmati* non può funzionare, perché è impensabile un incontro fra domanda ed offerta di lavoro a distanza. Al posto di ricorrere a tali misure, bisogna istituire *un permesso di soggiorno per la ricerca di lavoro*, per dare una risposta reale alla domanda di manodopera delle imprese italiane attraverso la via legale, spezzando il circuito perverso proibizionismo-clandestinità-lavoro nero⁹.

E che questo venga concesso, in via sperimentale e controllata, anche a quegli stranieri condannati che hanno dimostrato durante l'espiazione della pena un reale impegno verso la legalità e di inserimento sociale nel nostro paese.

Clandestinità è ormai sinonimo di lavoro irregolare o di delinquente; è ovvio infatti che se ai cittadini immigrati sarà offerta l'opportunità di una presenza regolare sul territorio, sarà anche una misura per combattere il lavoro nero e gestire meglio la sicurezza del territorio. Non si tratta, quindi, solo di esercitare un'azione di contrasto, ma di assumere un'ottica propositiva d'accoglienza nei confronti di chi arriva nel nostro paese.

3. Ci sono alternative al carcere? Prospettive e percorsi in Europa

"Le prigionie europee (ed italiane) sono stracolme. I fermi più frequenti e duraturi.

La rieducazione e la dignità umana si perdono per strada".¹⁰

La finalità dei primi penitenziari inglesi e olandesi si basava non più sulla vendetta ma sull'idea che il prigioniero dovesse progredire grazie al lavoro. Cesare Beccaria ebbe a riflettere già nel 1764 sul senso delle pene. Per Beccaria, non bisognava guardare alla vendetta o all'intimidazione, ma piuttosto al risultato d'impedire al prigioniero di recar nuovamente danno ai suoi concittadini.

Se oggi persista ancora una reale finalità dietro l'infliczione di una pena, resta un po' in dubbio. Perché dagli orientamenti dei sistemi penali dei vari paesi europei, non emerge chiaramente se s'intenda punire il fatto o il colpevole. Da un lato la rieducazione dei detenuti è un interesse superiore, spesso perfino riportato come principio costituzionale. Dall'altro, le pene detentive diventano sempre più lunghe e più dure.

Rieducare oggi

L'idea base legata alla rieducazione è *la preparazione al ritorno alla vita libera* in un quadro di responsabilizzazione sociale. L'obiettivo non è solo il rispetto della dignità umana del detenuto:

⁸ l'art. 27, impone allo Stato il *dovere* di configurare la pena in modo che "tenda alla rieducazione del condannato" e non definisce la possibilità di scontare una pena con queste caratteristiche come un diritto del solo cittadino o del solo migrante "regolare".

⁹ Tratto da "Immigrazione, i dieci punti di Arci e Cgil per costruire una politica di integrazione", luglio 2005

¹⁰ Testi liberamente tratti da un articolo sulle *condizioni delle carceri in Europa* del quotidiano francese *Le Monde*

vi è anche il compito per lo stato di proteggere i suoi cittadini *extra ed intra muros* e, nello stesso tempo, quello di far progredire il "delinquente".

In Europa però il crescente sovraffollamento delle prigioni rende i programmi di rieducazione quasi impossibili, perché il personale a disposizione è sempre insufficiente, di conseguenza aumenta la disperazione dei detenuti a causa di un contesto spesso irrazionale.

Una rieducazione è anche possibile attraverso il confronto del reo con il fatto commesso e con la pena inflittagli.

Il progetto francese di mettere automaticamente sotto chiave i recidivi, non migliorerà la situazione e parimenti si può dire di quello italiano, la c.d. proposta di legge ex Cirielli¹¹.

Uguualmente dicesi per l'iniziativa austriaca, di incarcerare i detenuti rumeni in apposite prigioni rumene, nell'illusione di risparmiare sulle spese e di tener testa al sovraffollamento cronico. Altrettanto poco aiuta la detenzione per periodi di tempo così lunghi. Delle ricerche hanno mostrato che ciò introduce una prospettiva devastante nel detenuto, che non riesce più a capire il senso della sua punizione, dopo un certo numero di anni dietro le sbarre.

Le alternative, le strategie europee

Una possibilità potrebbe venire dall'introduzione di un "numero chiuso": la reclusione individuale dev'esser garantita, ma non dev'esser permesso un sovraffollamento maggiore del 103%. Se non vi è alcun posto libero, il condannato deve restare su una lista d'attesa e vivere in regime di semilibertà, ma questo sistema è stato abolito nel 2002 in Olanda.

Le reali controproposte sono ad esempio i lavori di pubblica utilità o l'introduzione degli arresti domiciliari.

I lavori di pubblica utilità, si tratta di una buona alternativa per un gran numero di reati, perché può aiutare il delinquente a interiorizzare il delitto compiuto e la pena inflitta, contemporaneamente può creare un ponte tra i rei e la società. Il problema è che diventa sempre più difficile trovare partner (associazioni od organizzazioni) disponibili alla messa in atto di questi giudizi, a trovare fondi e strumenti per sostenere queste misure, senza intaccare il delicato equilibrio della normativa giuslavorista.

Gli arresti domiciliari dietro sorveglianza elettronica, eliminati in Canada solo due anni fa per le ingenti spese e per motivazioni di carattere etico, trovano tuttavia sempre più sostenitori in Europa. Se in Germania la proposta viaggia ancora come progetto pilota in alcuni Länder, in Francia essa dovrebbe invece trovare un'estensione generale dopo una fase sperimentale di due anni. Da una parte, quest'alternativa sembra avere effetti positivi, poiché le persone colpite da questo provvedimento possono restare nel loro ambiente ed in questo modo è possibile evitare l'impiego di guardie a vista. Certo, però si tratta anche di un allargamento del controllo sociale dello stato, che riguarda anche i parenti e gli amici del reo. Inoltre le ditte private spingono per l'uso di queste tecniche per finalità di lucro. E che questo concordi col senso della punizione è tutto da dimostrare.

Come si evince da questa breve panoramica nessun paese sembra abbia soluzioni sensate o perlomeno non dettate dalle emergenze mediatiche.

Possiamo solo concludere affermando, forse una ovvietà, che la punizione ha senso se è sensata. Una politica carceraria inasprita, anche se tranquillizza gli animi dei cittadini e dei politici su scala nazionale ed internazionale, avrà, se vista in prospettiva, un effetto boomerang che ricadrà con tutte le sue nefaste conseguenze tanto nella lotta al terrorismo, tanto sul piano della lotta al crimine e della sicurezza interna.

4. Un nuovo livello d'azione: quello locale.

La riforma dell'art. 117 della Costituzione (nell'ambito della c.d. *devolution*) e la recente proposta di legge finanziaria 2006 rischiano di incidere drammaticamente sullo stato delle politiche sociali nel nostro paese. La previsione di competenze esclusive delle regioni su temi quali la sanità, la scuola, la polizia locale s'accompagna ad una riduzione delle risorse a disposizione degli enti locali.

¹¹ proposta di Legge in discussione in Parlamento in questi giorni: che ha sollevato anche parecchi dubbi di incostituzionalità: inasprisce le pene per i recidivi e riduce i tempi di prescrizione di molti reati, è stata approvata dal Senato alla fine di luglio 2005, ma da allora non si sono placate le polemiche sugli effetti che potrebbe avere sui processi in corso.

Alcuni giorni fa la Corte di Cassazione, in un carteggio col Ministero della Giustizia, ha rilevato che dei processi pendenti presso di sé, per effetto della "ex Cirielli" andrebbero in prescrizione fra il 42,02% e il 49,09%, con il record dell'81,4%-88,8% per il reato di corruzione. I dati provenienti da diversi tribunali italiani confermano che la legge passerebbe un colpo di spugna su alte percentuali di processi in corso di primo e secondo grado. In particolare, secondo una ricerca effettuata dall'Associazione Nazionale Magistrati, nel distretto giudiziario di Milano, si azzerebbe il 78% dei processi attualmente in corso con l'imputazione di corruzione.

Il rischio è che la riduzione delle risorse, soprattutto di quelle destinate ai sistemi locali di welfare, provochi un ulteriore inasprimento delle questioni che ruotano intorno al tema della sicurezza. Appare importante riflettere sui contenuti della *devolution* stessa e quindi di **un federalismo sostenibile** sul piano dei diritti. Nella ricerca del sistema che meglio permetta l'affermazione e la tutela dei diritti, si può ragionare su due livelli:

- **definizione dei diritti**, ovvero in cosa si sostanziano i diritti fondamentali (es. cosa significa concretamente il diritto alla salute, all'istruzione, etc.). La definizione dei diritti va mantenuta su un piano decisionale il più alto possibile, per soddisfare il principio d'uguaglianza e l'universalità delle prestazioni. Questo significa che a livello statale o sopranazionale resti la competenza sugli indirizzi a cui le politiche regionali e locali devono rigorosamente attenersi.
- **definizione e attuazione delle politiche**, ovvero come tradurre concretamente e realizzare gli orientamenti stabiliti a livello nazionale o sopranazionale. Le competenze possono essere assegnate a livello regionale e locale, perché solo questo livello può garantire una buona integrazione delle politiche sul territorio. Inoltre sono livelli che permettono una maggiore prossimità tra cittadini e rappresentanza e risponde meglio ai legittimi bisogni di sviluppo degli ambiti di partecipazione.

La sostenibilità sociale di una riforma radicale del sistema penale nel senso del diritto penale minimo passa attraverso la capacità di **costruire sul territorio efficaci politiche di partecipazione e d'inclusione sociale**, che riducano la diffusa insicurezza sociale e la conseguente domanda di controllo penale che nel decennio passato ha alimentato e legittimato le ideologie e le politiche di *tolleranza zero*. L'esperienza degli anni 90 ha dimostrato che concentrare eccessivamente il dibattito politico sui temi della sicurezza, anche se fatto con le migliori intenzioni, non solo non riesce a sciogliere il nodo del rapporto tra diversi modelli in tema di prevenzione ma a volte rischia di indurre ad un aumento della percezione di insicurezza e quindi la richiesta di maggiori interventi repressivi. E' pertanto necessario spostare l'attenzione sulle problematiche originarie - quali la criminalità, la devianza giovanile, la tossicodipendenza, l'immigrazione - abbandonando il concetto di sicurezza che in questi anni ha dimostrato di essere un contenitore riempito con tematiche politicamente di volta in volta più convenienti.

Stante l'unicità delle norme penali, di procedura penale e relative all'esecuzione penale intra ed extra-muraria, nell'ottica di rendere quanto più effettiva possibile la promessa costituzionale della finalità "rieducativa" della pena ci si deve chiedere quali spazi possano avere **le Regioni e gli enti locali nell'esecuzione penale**.

Lo spostamento di gran parte delle competenze "trattamentali" (formazione professionale, orientamento e politiche attive del lavoro, programmazione dell'offerta formativa, politiche sociali, sanità, ecc.) alle Regioni e agli Enti Locali rende gli enti territoriali soggetti corresponsabili dell'efficacia del sistema d'esecuzione penale nel perseguire gli obiettivi che gli sono costituzionalmente prefissati. Questa corresponsabilità meriterebbe di essere definita normativamente, anche al fine di rompere la ancora eccessiva impermeabilità dell'Amministrazione Penitenziaria nella gestione dell'esecuzione penale. La formalizzazione della corresponsabilizzazione delle Regioni e degli enti locali nel sistema dell'esecuzione penale consentirebbe inoltre di integrare al meglio gli interventi interni al sistema penale con quelli che gli enti locali già attuano sul territorio¹².

5. Competenze e ruolo delle Regioni e degli Enti locali.

Guardiamo adesso gli strumenti e le possibilità che abbiamo sul nostro territorio per attuare interventi di tutela dei diritti dei detenuti o dei condannati e progetti di reinserimento sociale degli stessi.

Richiamando la Legge Costituzionale n. 3/2001 che definisce le competenze delle Regioni e che individua i settori d'intervento congiunto dove collaborare con lo Stato, sia le Regioni che i Comuni possono esercitare un ruolo significativo su una materia che riguarda le più complesse politiche di welfare. Quindi sul piano legislativo regionale e su quello operativo di Comuni e Province, pur con qualche difficoltà, il tema del carcere è entrato nell'agenda degli amministratori locali (anche se l'interesse e le azioni sono ancora per quanto riguarda gli enti locali con l'effetto "macchia di leopardo").

¹² tratto da Associazione Antigone: *Un contributo per una nuova giustizia penale*, febbraio 2005

La legislazione e le politiche sociali hanno avuto una forte accelerazione negli ultimi anni con provvedimenti specifici. Provvedimenti che s'incrociano con alcuni degli obiettivi della legge quadro di riforma del welfare (328/2000), in cui gli Enti locali sono protagonisti e artefici del sistema sociale, sanitario, della formazione professionale e del lavoro.

Ambiti d'intervento, che si riflettono sulla condizione carceraria, agiti con forme di collaborazione interistituzionale per il superamento del carcere come unica risposta al problema della criminalità e della devianza sociale, coniugando il trattamento penitenziario tradizionale con azioni più di carattere educativo e di reinserimento sociale della persona detenuta.

Nel corso di questi ultimi anni c'è stato il consolidamento di forme di coordinamento su base territoriale tra ASL, Comuni, Province e Terzo Settore con gli uffici e i servizi del Ministero della Giustizia, al fine di realizzare azioni ed interventi sia intra che extra murari.

Gli interventi più noti a favore della popolazione con problematiche di detenzione hanno riguardato progetti di housing sociale, programmi formativi più adatti alle richieste del mercato del lavoro esterno, progetti e strumenti d'orientamento e di mediazione al lavoro (borse lavoro, stage, tirocini ecc, tramite anche il Fondo nazionale Occupazione¹³). Altri interventi sono stati attuati nei confronti del diritto all'infanzia e alla genitorialità dei detenuti.

6. La Legge Regionale 8/2005

Alla «chiusura della VII legislatura il Consiglio Regionale ha approvato, durante l'ultima seduta dell'8 febbraio 2005, la *Legge Regionale n. 8 "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Lombardia"*, che si prefigge di realizzare un piano d'interventi a tutto campo per garantire la dignità delle persone detenute e prevede anche l'ufficio del Difensore civico regionale quale organismo di tutela.

La Regione Lombardia approvando questa Legge si è impegnata a promuovere e a sostenere (tra gli altri) interventi e progetti intra ed extramurari, in linea con gli indirizzi della stessa legge nazionale di riforma del welfare; a promuovere il sistema delle relazioni tra le istituzioni, le persone detenute, le famiglie e l'ambiente esterno sostenendo e finanziando anche l'estensione del servizio di segretariato sociale nei singoli istituti penitenziari come previsto dall'articolo 22, comma 4 della legge 328/2000, attraverso unità operative afferenti funzionalmente ai comuni sedi di istituti penitenziari. Tra le novità che saranno introdotte c'è anche la gestione di un apposito servizio sanitario e l'aumento degli educatori.

Se alcune grandi città come Roma Torino Bologna Firenze, la Provincia di Milano e la Regione Lazio hanno istituito l'Ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, la Regione Lombardia ha demandato questa tutela al Difensore Civico Regionale, in attesa dell'approvazione della legge nazionale sul "Garante"¹⁴. Consideriamo questo indirizzo utile per l'immediato futuro, ma richiamiamo l'attenzione a dare strumenti conoscitivi specifici al difensore civico affinché possa efficacemente operare su un target che richiede competenze particolari come quello delle persone provenienti dal carcere.

Importante per tutti che la Regione Lombardia abbia voluto segnare con un provvedimento legislativo l'impegno che aveva già manifestando siglando un Protocollo d'Intesa nel 1999 e un Accordo Quadro nel 2003 con il Ministero e l'Amministrazione Penitenziaria.

La legge prevede per il 2005 uno stanziamento di un milione di euro, ma molte delle attività regolamentate saranno in capo ai diversi assessorati che si faranno carico di finanziarle - di conseguenza si dovrebbe aumentare il budget complessivo dedicato all'attuazione della legge stessa.

Non è un provvedimento risolutivo d'ogni problema, ma una legge che indica una direzione e una responsabilità. Pur non risolvendo i problemi dell'accesso al lavoro, del sovraffollamento delle carceri e dell'assistenza sanitaria questa legge individua una serie di paletti importanti

¹³ a questo proposito si ricorda l'azione della Provincia di Milano che con il contributo della Regione Lombardia già dal 2001 ha finanziato i progetti d'orientamento ed inserimento al lavoro di soggetti ristretti nella libertà denominati ORFEO ed EURIDICE. Nonchè ha stanziato nel 2004 un importo di € 3.718.421,00 finalizzato ad accompagnare e supportare l'inserimento nel mercato del lavoro di persone che si trovano in condizioni svantaggiate. Nell'ambito di tale intervento, una parte è stata destinata ad accelerare l'inserimento o il reingresso nel mercato del lavoro (..), alle **persone soggette a restrizione fisica ed ex detenuti destinando € 158.000** (da Stralcio del Bando F.N.O 2004 della Provincia di Milano).

¹⁴ Proposte di Legge in discussione in questi giorni

che, in questa legislatura appena iniziata, permetteranno di affrontare al meglio la questione carceri.

La speranza è ora che questo provvedimento sia adeguatamente sostenuto, per evitare di vanificare gli strumenti previsti. Ora è necessario reperire tutte le risorse necessarie per rendere concretamente operativo uno strumento di valore, lungamente atteso, e rivendicato dai detenuti, dagli operatori, dalle associazioni, dal mondo del volontariato e da tutti coloro che si occupano di carcere.

AgeSoL, all'approvazione della legge ha valutato complessivamente positiva la norma regionale. Le questioni che più ci interessavano (educatori, sanità, lavoro,) sono state accolte. Ribadiamo però l'urgenza di reperire risorse aggiuntive vista l'emergenza da affrontare, contiamo sulla possibilità di sollecitare efficacemente gli altri assessorati a fare la loro parte ma, visti gli scarsi finanziamenti a favore degli enti locali nella prossima finanziaria, i detenuti rischiano di essere gli ultimi della lista se non ci sarà un presidio costante su questi temi.

Sottolineiamo gli argomenti che ci stanno più a cuore considerando la nostra *mission*:

Istruzione e formazione (art. 7) 1. La Regione, (...) promuove, sostiene e finanzia il diritto d'accesso ai percorsi di istruzione e formazione professionale sia all'interno degli istituti penitenziari che all'esterno, con particolare attenzione ai corsi di lingua italiana rivolti alla popolazione straniera. 3. La Regione, assicura il coinvolgimento dei soggetti istituzionali pubblici, del terzo settore e del volontariato, realizzando una progettazione personalizzata ed incisiva collegata alle esigenze e tendenze del mercato del lavoro. Per gli stranieri, inoltre, in via sperimentale, sono sostenuti corsi utili per un inserimento lavorativo nel paese d'origine, in accordo con le autorità locali.

Questo articolo ci sembra molto importante, soprattutto nella parte dove si favoriscono i **percorsi di formazione anche fuori dal carcere**, oggi raramente utilizzati; **il coinvolgimento del territorio nella progettazione di percorsi personalizzati** e infine una progettazione di **formazione professionale "lungimirante" che osservi le tendenze del mercato del lavoro**.

Attività lavorativa (art. 8) 1. La Regione(...), con il coinvolgimento delle ASL, degli enti locali, del terzo settore e del volontariato, sostiene l'avvio e lo sviluppo d'attività di orientamento, consulenza e motivazione al lavoro dei soggetti di cui (...) prevedendo forme di integrazione con i servizi per l'impiego già presenti sul territorio, così come previsto dalla legge 22 giugno 2000, n. 193 (Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti), dalla legge regionale 1/1999 e dalla legge regionale 4 agosto 2003, n. 13 (Promozione all'accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate). **Sull'attività lavorativa, ribadiamo la necessità di rendere operativa e di finanziare sia la legge 1/99 sia la legge 13/03.**

Per quanto riguarda la facilitazione dell'accesso al lavoro è indispensabile rendere operativo, sul piano fattuale e finanziario, il comma 3. "La Regione promuove forme d'incentivazione quali borse-lavoro, tirocini, abbattimento degli oneri previdenziali, a favore delle imprese che assumono soggetti ammessi al lavoro esterno o a misure alternative"

Da segnalare anche la novità introdotte con il comma 2. "La Regione, in particolare, promuove, sostiene e finanzia progetti specifici, anche sperimentali, al fine di favorire la partecipazione di persone sottoposte a misure privative e limitative della libertà personale nell'ambito dell'imprenditorialità sociale; e 4. La Regione s'impegna, altresì, a sostenere, attraverso la stipula di convenzioni-quadro su base territoriale, (...) il conferimento di una quota parte di commesse di lavoro delle imprese aderenti, nonché a destinare una quota parte delle proprie commesse."

7. Alcune proposte di AgeSoL sul piano progettuale e operativo

Segnaliamo spunti e temi per noi d'importanza, su cui vorremmo porre attenzione e lavorare insieme con gli Enti Locali e le Reti territoriali:

- **sollecitare gli Enti Locali competenti affinché promuovano e finanzino interventi strutturali d'orientamento ed inserimento lavorativo per la popolazione con problemi penali; nonché strumenti di mediazione al lavoro**, utilizzando primo fra tutti il Fondo Nazionale Occupazione, attraverso una quota parte destinata nello specifico ai soggetti ristretti nella libertà, così come ha fatto la Provincia di Milano nel 2004
- uno stretto raccordo delle realtà che operano in carcere e per il carcere con il Tavolo del Terzo Settore al fine di **monitorare insieme e al meglio l'applicazione della legge Regionale; e la partecipazione di questi soggetti alla programmazione dei Piani di Zona e loro attuazione**

- esplorare il tema del **“prestito d’onore”** a favore delle persone con problemi penali per finanziare: attività imprenditoriali, e a dare contributi economici a persone singole e alle famiglie (anche di fatto) di persone che sono (o sono state) sottoposte a procedimenti restrittivi della libertà, al fine di favorire il reinserimento sociale e lavorativo attraverso circuiti di legalità, nello spirito della legge 608/96 e in applicazione estensiva della legge regionale 23/99 (quello del prestito d’onore è un tema che AgeSoL ha lanciato insieme a Corriere Lavoro già nella primavera del 2004)
- sul tema dell’inserimento lavorativo, **come AgeSoL vorremmo comporre un gruppo di studio che proponga emendamenti alla legge Smuraglia**, ovvero estendere il credito d’imposta e le agevolazioni contributive anche alla Imprese Profit che assumono detenuti semiliberi, affidati o che godono di altre misure alternative alla detenzione (così come previsto per le cooperative); che si aumentino i fondi dedicati alla stessa, i quali dovranno essere definiti almeno triennialmente
- AgeSoL inoltre ha in progetto per il 2006 di proporre brevi **step formativi** per funzionari delle associazioni datoriali/della cooperazione, e del sindacato affinché si aggiornino sulle possibilità e gli incentivi per l’inserimento al lavoro di soggetti provenienti dall’area penale; e in primavera 2006 **aprire un punto di consulenza** presso la nuova sede per imprese e cooperative (già operante ma solo consulenza telefonica e on line), nonché produrre **una brochure informativa**.

Milano, 14 novembre 2005