

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TRIESTE
FACOLTA' DI SCIENZE DELLA FORMAZIONE
CORSO DI LAUREA IN SERVIZIO SOCIALE

L'EVOLUZIONE DELLA DETENZIONE DOMICILIARE
dalla
“LEGGE GOZZINI ALLA LEGGE SIMEONI-SARACENI”
(il fenomeno delle revoche, un tentativo d'interpretazione)

Relatore: Prof. Giorgio Spangher

Correlatore: dott.sa Marandola

Tesi di Laurea di:
Anna Muschitiello

Anno Accademico 1998-1999

INDICE

INTRODUZIONE

1. **Inquadramento legge 165/98 nel complesso dell'Ordinamento Penitenziario**

1.1 L'evoluzione della normativa

1.2 La legge 165/98, genesi e valutazioni

2. **La Detenzione Domiciliare**

2.1 Genesi e significato della misura

2.2 Le modifiche apportate alla detenzione domiciliare dalla legge 165/98

3. **Analisi dei dati statistici, riferiti alle misure alternative in generale e alla detenzione domiciliare in particolare**

3.1 Evoluzione misure alternative dal 1977

4. **La detenzione domiciliare e il fenomeno delle revoche**

4.1 Confronto tra il livello nazionale e CSSA di Milano

4.2 Un tentativo d'interpretazione del fenomeno delle revoche: la ricerca presso il Cssa di Milano

5. **IL ruolo del Servizio sociale nella Detenzione Domiciliare**

5.1 L'intervento del servizio sociale nelle misure alternative, evoluzione storica

5.2 L'intervento del servizio sociale nella detenzione domiciliare

6. **Approccio di rete e metodologia del Case-Management nella Detenzione domiciliare**

6.1 Il Cssa: approccio di rete e lavoro di Comunità

6.2 Ipotesi progetti per detenzione domiciliare, seguendo la metodologia del *case-management*

6.3 Ipotesi di progetto rivolto a detenuti domiciliari ai sensi dell'art. 47ter comma 1bis

Conclusioni

BIBLIOGRAFIA

SINTESI

INTRODUZIONE

Questo lavoro intende fare una prima valutazione dell'applicazione della legge 165/98 (legge Simeoni-Saraceni) a circa due anni dalla sua promulgazione, tempo ritenuto sufficiente per valutarne la portata e per ritenere la norma rispondente o meno alle aspettative che ne hanno accompagnato l'approvazione. Da una prima riflessione si può rilevare che il tanto "temuto" o "auspicato" (dipende dai punti di vista) svuotamento delle carceri non si è verificato.

La legge " Simeoni – Saraceni " è stata accompagnata, soprattutto nella fase finale dell'approvazione in Parlamento, da una vivace campagna di stampa che non è eccessivo definire "terroristica", con finalità sicuramente strumentali e demagogiche estranee alla legge in questione, che nella sua applicazione ha poi mostrato tutta la sua modestia. Il capitolo I descrive i contenuti della legge Simeoni-Saraceni e le diverse posizioni che hanno avuto i suoi commentatori

Nella realtà, almeno nei primi due anni di applicazione, la cosiddetta legge "svuota carceri", contrariamente alle aspettative, ha prodotto un'inversione di tendenza, rispetto alla crescita della concessione degli affidamenti al S.S., cui non si assisteva da anni, mentre ha evidenziato un'impennata della detenzione domiciliare, misura più sanzionatoria anche se sostitutiva della pena detentiva. Il capitolo II analizza nel particolare questa misura alternativa.

Il presente lavoro si propone, in particolare, di analizzare il fenomeno delle detenzioni domiciliari presso il CSSA di Milano, la motivazione che spinge la Magistratura di Milano a privilegiare questa misura alternativa al carcere, sostanzialmente sganciata dalla procedura osservazione-trattamento e fondata su requisiti obiettivi, più che discrezionali. L'incremento nella concessione della detenzione domiciliare è stato dal 1987 (anno della sua introduzione) al 1998 oltre 11 volte il valore iniziale, è, infatti, passato da 332 a 3828, in termini assoluti; solo nell'anno 1999 (I anno di applicazione della L.165/98) si è passati da 3828 a 6368. A fronte di questo notevole incremento nella concessione si registra, dall'analisi dei dati messi a disposizione dall'Uff. Centrale detenuti e trattamento del D.A.P., un tasso di revoche più alto delle altre misure alternative. Il capitolo III riporta in sintesi i dati a livello nazionale relativi a tutte le misure alternative, oltre che alla detenzione domiciliare.

In considerazione della particolare sensibilità dell'opinione pubblica ai problemi derivanti dalle Misure Alternative., vissute, quando falliscono, come minaccia alla sicurezza del cittadino, tanto da far reclamare un maggior controllo sulle stesse, ho voluto indagare in particolar modo sulle motivazioni del più alto numero di revoche nella detenzione domiciliare, preferita nell'ultimo anno dalla Magistratura di Sorveglianza, in particolare di Milano, proprio perché misura più controllata dell'affidamento.

Le ipotesi possono essere diverse. La detenzione domiciliare:

- Viene di norma concessa sulla base della sussistenza di requisiti di tipo oggettivo, quali: lo stato di salute, il sesso, l'età, ecc. senza valutazione preliminare di tipo socio-familiare e ambientale.
- è sottoposta di diritto ad un controllo più serrato da parte delle forze dell'ordine.
- E' concessa a tipologie di autori di reato con caratteristiche particolari, quali vincoli o limiti fisici che, come tali, richiederebbero interventi di tipo trattamentale e sostegno più che di controllo (e cioè: tossicodipendenti, malati terminali di AIDS, anziani con gravi problemi di salute, donne con figli minori ecc. ecc.)

Per confermare o eventualmente confutare tali ipotesi ho scelto come unità di analisi i soggetti ammessi alla detenzione domiciliare e revocati nell'anno 1999 presso il CSSA di Milano, ho inoltre consultato un campione di fascicoli (gruppo di controllo) di soggetti che non hanno subito la revoca della detenzione domiciliare, ma hanno concluso positivamente la misura nel corso del 1999. La descrizione dei dati nonché la loro analisi è contenuta nel capitolo IV.

Attraverso l'analisi dei fascicoli e delle relative ordinanze di concessione e revoca mi propongo di verificare:

- Se l'andamento delle revoche a Milano conferma il dato nazionale
- Quale sia la tipologia dei soggetti ammessi, attraverso la rilevazione dei dati sociografici
- Quali le motivazioni utilizzate dalla Magistratura nelle ordinanze di concessione e di revoca della misura

La ricerca è finalizzata all'elaborazione di un progetto di intervento e di sostegno specifico per i soggetti sottoposti a detenzione domiciliare, seguendo un approccio di rete con i servizi presenti sul territorio di residenza, con la presenza degli operatori del CSSA come operatori perno del progetto, secondo la metodologia del "Case Management". I capitoli V e VI sono

dedicati all'intervento di Servizio Sociale e alle metodologie da esso usate che potrebbero risultare più efficaci.

Questo perché ritengo che non sia sufficiente evitare che una persona vada in carcere o esca dal carcere per reinserirla nel contesto sociale, anche se ciò è il presupposto, ma è necessario supportarla e metterla nelle condizioni di non dover violare "necessariamente" le prescrizioni o commettere nuovi reati.

CAPITOLO I

INQUADRAMENTO L.165/98 NEL COMPLESSO DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO

1.1 L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA

La riforma dell'Ordinamento penitenziario – L.26 luglio 1975 n.354, ha visto la luce in un periodo di profonda trasformazione della società italiana, caratterizzato da diverse riforme innovative in molti campi della società e soprattutto del mondo assistenziale (malati di mente, tossicodipendenti, portatori di handicap, minori istituzionalizzati, riforma sanitaria ecc.) e più generalmente nel modo stesso di concepire i rapporti fra cittadino e autorità dello Stato. Per questo ha avuto una carica ideale molto forte, con un valore "trainante" e anticipatorio nei riguardi della realtà non solo penitenziaria ma sociale nel suo complesso. Le condizioni che caratterizzavano il sistema penitenziario negli anni in cui la riforma era stata in gestazione riguardavano soprattutto l'arretratezza delle strutture e dei programmi esistenti nei confronti della popolazione detenuta gestita con obiettivi di mera custodia.

Durante l'iter legislativo si verificarono episodi di protesta sfociati in alcuni casi in vera e propria rivolta (grande rilevanza ebbero quelle di "San Vittore" a Milano), manifestazioni tese soprattutto a rivendicare condizioni di vita più umane per i soggetti detenuti. In effetti, con l'approvazione della riforma nel corso degli anni sono cessati negli II PP gli episodi di violenza estrema, e da quella data in poi, anche se non sono mancate tensioni, è stato possibile un governo del carcere attraverso l'uso ponderato della normativa, mantenendo sostanzialmente sotto controllo la situazione complessiva dell'ordine interno. Dopo il 1975 sono intervenuti nella società italiana fenomeni che

hanno inciso profondamente sull'istituzione penitenziaria e sui criteri che la regolavano, irrigidendo l'istituzione e costringendola a modificare l'ottica d'intervento. Si stava insegnando agli operatori una diversa apertura nei confronti dei detenuti, nei primi anni di applicazione della riforma quando iniziò il fenomeno terroristico, che con la sua carica antiistituzionale costrinse l'A.P. a cambiare atteggiamento e ad inasprire il trattamento penitenziario, dando prevalenza e priorità al controllo e alla disciplina. Ci vollero parecchi anni prima che la situazione si rasserenasse e la riforma potesse riprendere il proprio cammino. Altri fenomeni hanno inciso notevolmente sull'ordinamento penitenziario, che in questa sede mi limiterò ad elencare: - 1) la recrudescenza negli anni '80 della criminalità organizzata, (che ha posto al sistema penitenziario problemi di governo inimmaginabili ai tempi della riforma, costringendo l'istituzione ad approntare sistemi di controllo adeguati a soggetti che presentavano indici di pericolosità superiori alla media. -2) massiccia entrata in carcere di soggetti con problemi di tossicodipendenza e ammalati di AIDS dai primi anni '90 -3) entrata in carcere di un numero sempre più consistente di detenuti stranieri per lo più extracomunitari. E' un problema sotto gli occhi di tutti l'entrata in Italia di soggetti intenzionati a commettere reati nel nostro paese e collegati alla criminalità organizzata italiana e straniera, fenomeno che sta già modificando la fisionomia della popolazione detenuta, creando nuovi e più complessi problemi di gestione. L'inadeguatezza dell'ordinamento penitenziario ad affrontare tutte queste emergenze non dipende certo dalla diversificazione della popolazione penitenziaria perché in nessun passaggio della legge si dà per scontato che tutti i soggetti siano socialmente recuperabili; ciò che il sistema penitenziario, in accordo con il precetto costituzionale, è chiamato ad assicurare è il rispetto del principio di umanità e l'offerta a tutti di opportunità di impegno in attività costruttive.¹

L'Ordinamento Penitenziario, varato nel 1975, aveva un carattere programmatico e presupponeva una serie di interventi successivi finalizzati a tradurre le enunciazioni di principio in pratica operativa. Poiché la distanza tra i valori contenuti nella Riforma e la realtà, sia del mondo penitenziario sia sociale più generale era notevole, era scontato che ci sarebbe voluto molto tempo oltre ad uno sforzo organizzativo e culturale molto ampio per consentire alla Riforma di decollare. Come abbiamo visto, invece, subito dopo la sua entrata in vigore, anche per il sopraggiungere di quei fenomeni che allarmavano la società, ai quali sopra si è accennato, si cominciò a modificarla per ridurne la portata e i 25 anni che ci separano dalla sua promulgazione sono stati caratterizzati da un

¹ R.Breda in "Il Servizio Sociale nel Sistema penitenziario" ed.G.Giappichelli -Torino pagg.57-60

movimento oscillatorio continuo, che ha visto la disciplina penitenziaria più volte rivisitata, in alcuni casi per ampliarla altre per restringerla.

Secondo il parere di alcuni, il destino singolare dell'ordinamento penitenziario, oltre che nelle vicende sociali. Cui sopra si è accennato, è scritto soprattutto nella sua singolare genesi: pensata allo scopo di adeguare le regole della esecuzione penale al principio costituzionale della pena rieducativa (art. 27 comma 3) e di ribaltare l'indirizzo di politica legislativa espressa dal codice Rocco del 1930 orientando l'esecuzione penale verso il reinserimento sociale, venne alla luce senza che contestualmente si provvedesse alla correlata modifica del codice penale. La conseguenza fu una vistosa frattura ideologica tra esecuzione della pena e la disciplina del sistema punitivo, rimasta ancorata ad una visione di stampo precostituzionale e quindi retributiva della pena e di prevenzione generale; in tale ottica "... la pena non ha uno scopo, è giusta in sé poiché reazione al male commesso, se il reato è una frattura tra reo e vittima, reo e collettività, la pena non è altro che la riproposizione di tale frattura".²

Gli effetti di tale sfasatura si avvertono principalmente a livello pratico: il sistema sanzionatorio, rimasto quello previsto dal C.P del 1930, nel privilegiare la pena detentiva ha favorito il sovraffollamento carcerario, la principale disfunzione del sistema penitenziario italiano e l'utilizzo indiscriminato della detenzione, a prescindere dal reale disvalore sociale dell'illecito, ha caricato le misure alternative previste dalla legge 354/75 della funzione impropria di riparare, in sede esecutiva, ad un eccessivo ed inutile rigore punitivo.³

A tutt'oggi la contraddizione tra sistema penale e ordinamento penitenziario non ha trovato a livello politico e legislativo una soluzione; esistono per ora solo progetti di riforma del sistema penale e sanzionatorio, l'ultimo conosciuto è il lavoro della c.d "commissione Grosso", che nella relazione recentemente resa pubblica prevede la rottura del binomio pena/carcere, il contenimento delle pene edittali, limitate ai reati di maggior rilievo, l'ampliamento del complesso di pene sostitutive e alternative al carcere, l'introduzione di sanzioni, applicate direttamente dal giudice di cognizione.

Tornando al fenomeno del sovraffollamento, ritengo che esso è sì causato dalla ragione sopra esposta, cioè la sfasatura tra sistema sanzionatorio e ordinamento penitenziario, ma sicuramente trova una sua spiegazione anche in fenomeni sociali estranei al sistema penale in senso stretto.

² L.Eusebi in "Politiche Sociali" n.1-2/98 bimestrale di Fondazione Zancan e Caritas pag.5

³ A.Presutti Prefazione in "Esecuzione penale e alternative penitenziarie" ed. Cedam

Dal 1991 il numero dei detenuti aumenta al di là di ogni previsione e ciò nonostante lo straordinario sviluppo in quegli anni delle misure alternative. Questo fenomeno, inoltre, non riguarda solo l'Italia, ma tutti i paesi industrializzati europei ed extraeuropei, introducendo in tutti i sistemi penitenziari problemi di gestione. Si ritiene pertanto che le cause siano di più ampia portata e siano legati a vicende di natura economica, politica, sociale e culturale.⁴

Esistono per altro problemi specificatamente propri del sistema italiano e cioè: l'obbligatorietà dell'azione penale, che impedisce di effettuare forme di *diversione* per alleggerire il carico dei destinati al carcere e la lunghezza dei tempi della giustizia.

Uno dei limiti del sistema attuale delle M.A. è a parere della Commissione Consultiva istituita presso l'Ufficio IV Div: IV....” la legittimazione delle stesse prioritariamente per esigenze di decarcerizzazione, in altre parole di umanizzazione della pena, più che per la loro intrinseca validità, di fatto non riconosciuta neanche dall'Amministrazione Penitenziaria, almeno sotto il profilo delle opzioni politiche e degli obiettivi di programma. Tale affermazione sembra confermata anche dal recente decreto con il quale il Ministro della Giustizia fissa gli obiettivi, i programmi e le priorità per l'anno 2000. L'esecuzione penale esterna non è citata tra gli obiettivi del Dipartimento, mentre è opportunamente previsto il potenziamento dell'attività di tale area per i servizi della Giustizia Minorile.⁵

In assenza di una politica penale organica, nel corso degli anni, si è proceduto a modificare i singoli articoli dell'ordinamento penitenziario con provvedimenti legislativi parziali e a volte contraddittori, cui si è aggiunta una produzione giurisprudenziale quanto mai feconda, la quale ispirandosi spesso a logiche diverse, ha contribuito ad instaurare prassi non sempre omogenee consequenziali e congruenti. L'azione legislativa in materia, nel corso degli anni, non ha subito l'influenza dei diversi indirizzi politici e ideologici: infatti, indipendentemente dal “colore” del governo di turno, l'azione in materia penitenziaria, è stata caratterizzata soprattutto dalle circostanze esterne e dagli “umori” dell'opinione pubblica e l'azione politica, di qualunque segno, ha seguito una logica di breve e brevissimo termine senza preoccuparsi di avere o rispettare una convincente visione d'insieme. La giurisprudenza si è spesso esplicitata attraverso l'azione della Corte di Cassazione che ha, soprattutto all'inizio, assicurato

⁴ R.Breda in “Il S.S. nel sistema penitenziario “ op.cit. pag.95

⁵ Relazione conclusiva della Comm. Consult. Istituita presso DAP con o.d.s. n. 781 del 16/07/99 su: “Il sistema dell'esecuzione penale esterna al carcere . Ipotesi di ristrutturazione” pagg.4-5. Tale commissione è composta dal responsabile Divisione IV Ufficio Detenuti e Trattamento del DAP e da sei Direttori di Servizio sociale. Ha concluso i suoi lavori nel gennaio 2000.

un'applicazione misurata della normativa; l'intervento della Corte Costituzionale si è invece indirizzato verso un sostegno della riforma e un suo progressivo ampliamento; così ha attuato una sorta di *blindatura* dell'ordinamento, che difficilmente il legislatore potrà ignorare se, sotto la pressione dell'opinione pubblica del momento, sarà tentato di tornare a scelte normative regressive.⁶

Tali cambiamenti, che hanno superato l'intento legislativo iniziale, hanno reso la materia tanto complessa e articolata da far richiedere da più parti un testo unico delle M.A., che raccolga tutte le norme in materia.

Tra i provvedimenti legislativi più importanti emerge la cosiddetta "Legge Gozzini" che nel 1986 ha rappresentato un significativo passo avanti sulla scia delle scelte politico-legislative già operate dal legislatore del '75, completando e integrando l'impianto normativo delineato. La legge 663/86 riafferma, infatti, una politica di contenimento della pena detentiva attraverso l'introduzione di vari istituti che prevedono spazi di libertà variamente articolati in rapporto alla posizione dei soggetti e alla loro condotta, accentuando in tal modo quell'aspetto premiale delle misure alternative, che sarà per contro da più parti criticato.

Successivamente, a seguito dell'emergenza creata dalla criminalità organizzata, sono stati emanati i seguenti provvedimenti restrittivi quali: il D.L. n.151 del 13/5/91 che introduce attraverso l'art. 4bis OP l'esclusione dei condannati per i delitti di cui all'art.416 bis e 630 c.p. e il concetto di collaborazione come criterio di concessione delle M.A. La fisionomia originaria dell'O.P. è ulteriormente modificata da manovre di contrasto della criminalità organizzata quali: L.203/91 e L.356/92. Le restrizioni introdotte da questi provvedimenti legislativi non contrastano però nella sostanza con l'idea guida della flessibilità della pena e rafforzano il concetto di diversificazione del trattamento in ragione dei livelli di pericolosità dei condannati.

Invece, dal 1993 ad oggi ci sono stati provvedimenti legislativi di segno diverso e tra loro non sufficientemente coordinati.

La legge 165/98, dal punto di vista della coerenza con l'indirizzo politico-legislativo del legislatore del '75 e dell'86, appare come un intervento di discontinuità rispetto alla concezione trattamentale della pena da quelle leggi proposte, perché sembra voler privilegiare interventi di mera decarcerizzazione e non interventi rieducativi; amplia la possibilità di applicare le misure alternative, fin quasi al limite dell'automatismo, utilizzandole in pratica come strumento "svuota carceri", ma appare del tutto coerente

⁶ R. Breda in op. citata pag.103

con gl'interventi precedenti, quando si propone di governare l'emergenza carceraria e di attutire la crescente tensione negli istituti di pena.⁷

L'intento della c.d. legge Simeoni- Saraceni è soprattutto quello di razionalizzare i meccanismi applicativi delle m.a. nel segno di un riequilibrio del sistema, proponendosi di incidere marginalmente sull'O.P. In realtà contribuisce in modo determinante a snaturare il sistema delle alternative, con il meccanismo della sospensione dell'esecuzione, fatta direttamente dal P.M., senza valutazione nel merito dell'affidabilità o meno del condannato che, come dice Breda non è necessariamente positivo..."favorire l'applicazione quasi automatica delle MM.AA. senza alcun riguardo per la sicurezza dei cittadini come una sorta di scarcerazione anticipata che prescinde dalla accertata esistenza delle condizioni soggettive previste per la concessione ad un recluso di un qualunque beneficio con effetto liberatorio. La misura alternativa può invece risultare tanto più "giusta", quanto più è applicata con una visione equilibrata della complessità degl'interessi su cui essa incide..."⁸

1.2 LA LEGGE 165/98, GENESI E VALUTAZIONI

La situazione di sovraffollamento carcerario, che ha caratterizzato gli anni '90, con conseguenze immaginabili sulle condizioni di vita negli istituti penitenziari, rese ancora più evidenti all'opinione pubblica dal soggiorno in carcere di personaggi "eccellenti" per il fenomeno "tangentopoli", ha portato all'approvazione della legge 165/98. Legge richiesta insistentemente da quel mondo attento o coinvolto nelle problematiche penitenziarie quale quello delle associazioni di volontariato, degli operatori, e degli stessi detenuti, perché altri provvedimenti relativi al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro delle carceri italiane non apparivano all'orizzonte.⁹

La legge Simeoni, poi diventata Simeoni-Saraceni, pur non rappresentando nulla di realmente innovativo, giacché si riproponeva esclusivamente l'obiettivo di rendere più razionale il sistema di accesso e i meccanismi applicativi delle misure alternative nel segno di un riequilibrio del sistema della pena costituzionale, è stata accompagnata da una scia di polemiche e additata come ulteriore attacco alla certezza della pena.

Che la legge Simeoni non si proponesse obiettivi più ambiziosi si deduce dalla stessa relazione introduttiva che il relatore fece alla Camera dei deputati il 9/5/96 nell'illustrare

⁷ R.Breda in op. citata pag.107 e Relazione Comm.Cons. op. citata pag.10

⁸ R. Breda in "Riflessioni critiche sull'uso improprio delle Misure alternative" Diritto Penale e Processo n.11/97 mensile di Giurisprudenza, Legislazione e Dottrina pag. 1407

⁹ F. Gentiloni in "Fuoriluogo" inserto del Manifesto giugno 98

la proposta di legge "... il fenomeno del sovraffollamento degli istituti di pena richiede un intervento legislativo finalizzato ad agevolare un diminuzione del numero dei detenuti ed a limitare il ricorso ai provvedimenti limitativi della libertà personale... in particolare sarebbe opportuno evitare che i condannati con pena definitiva, quando debbono espiare pene brevi o residui di pena brevi anche per reati gravi, contribuiscano ad infoltire le già consistenti schiere di detenuti...¹⁰

Certamente la legge presenta numerose anomalie e limiti che raffigurano molto bene la fretta con cui si è voluti arrivare all'approvazione per tacitare i numerosi critici e per cercare di dare risposte al mondo penitenziario in fermento. Che la stessa sia riuscita a raggiungere lo scopo è tutto da dimostrare, infatti il "temuto" svuotamento delle carceri non si è avuto, forse si è evitato a molti di entrarvi, ma questi dati sono tutti da rilevare, dopo un'attenta riflessione che può derivare solo dalla sperimentazione e dall'implementazione della legge.

L'obiettivo di questo modesto lavoro è proprio quello di analizzare gli effetti della "Simeoni" nell'anno immediatamente dopo le sua approvazione, in una realtà specifica e limitata, anche se significativa, come quella del territorio di competenza del CSSA di Milano.

Riporterò qui di seguito alcune valutazioni sulla legge date da personaggi illustri, per lo più addetti ai lavori, che pur analizzandola criticamente, non ripercorrono tesi preconcepite e prive di aggancio al fenomeno delle misure alternative, che erano una realtà consolidata già prima dell'approvazione della Simeoni- Saraceni.

Mario Vaudano (presidente del tribunale di sorveglianza di Torino)

la definisce "un'occasione mancata" e "frutto di un lavoro legislativo approssimativo e frettoloso, confuso e contraddittorio, senza un progetto penalistico e penitenziario globale È mancato soprattutto un piano riformatore parallelo, sia in tema di ordinamento giudiziario sia in tema di diritto penale sostanziale." "Le conseguenze pratiche potranno essere:- il definitivo collasso delle strutture già pericolanti della Magistratura di Sorveglianza,

-"una remissione di pena" mascherata (nemmeno troppo), l'ampliamento a dismisura della detenzione domiciliare, anche per casi non giustificati o giustificabili, ridurrebbe la pena praticamente ad un soggiorno in casa, privo di senso sociale ed espiatorio (al massimo irritante e provocatorio per i più sprovveduti che saranno portati a violare le prescrizioni e a ritornare in carcere più degli altri "attrezzati" sia da un punto di vista

¹⁰ Atti parlamentari in "Esecuzione penale e alternative penitenziarie" A.Presutti(a cura di) ed. Cedam A.Milani 1999.

economico che culturale, tecnologico e relazionale) con la conseguenza che nessun'altra espiazione alternativa sarà consentita (comma 1bis art.4) – la sospensione dell'esecuzione è la parte più equa della legge anche se dà la sensazione di impunità per chi sfugge e si rende irreperibile, il non aver previsto forme di sospensione della prescrizione della pena per chi si rende volontariamente irreperibile o latitante rischia di creare ancora situazioni di privilegio per chi può permettersi costose latitanze o soggiorni all'estero.

Per chi al momento dell'entrata in vigore della legge aveva più di due anni di condanna ed era detenuto, la legge Simeoni ha tradito le loro speranze alimentate in modo non realistico.”¹¹

Francesco Maisto (sostituto procuratore della Repubblica di Milano)

“La riforma rappresenta una più matura consapevolezza della necessità di approntare M.A. più adeguate ai condannati meno abbienti, alla tutela della condizioni di salute, al *favor minoris*. Nel solco tracciato dalla “legge Gozzini” la “L.165/98 si muove lungo tre direzioni: - introduce ipotesi in cui è possibile fruire delle M.A. senza transitare dal carcere - estende i presupposti per la concessione delle misure, ne amplia la sfera di applicazione - prevede nuove misure.(Neppi Modona)

La prospettiva è sempre quella della decarcerizzazione in senso normativo e non penologico, aumenta “la divaricazione a forbice” (Cohen) tra esecuzione penale ed esecuzione penitenziaria, produttiva della c.d. “area penale esterna”.Si tratta comunque di un segnale positivo del Parlamento, tradotto con una tecnica normativa che non mancherà di creare qualche problema interpretativo.¹²

Piero Luigi Vigna (Magistrato, Procuratore Nazionale Antimafia)

“La legge Simeoni è stata impropriamente qualificata come legge svuota carceri. Con molta improprietà i suoi effetti sono stati paragonati a quelli, ben diversi di un'amnistia o di un indulto, senza considerare che in questo caso, non si tratta di un provvedimento generalizzato, ma deve essere applicato dal Magistrato caso per caso e previa verifica di precisi presupposti: prognosi favorevole che il soggetto non sia socialmente pericoloso, né capace di fuggire. Sembra poi che le MM.AA. siano state inventate dalla legge Simeoni, mentre esse sono in vigore da oltre 20 anni.Quello che di nuovo la legge ha introdotto sta nella procedura di accesso a tali misure.... La legge non si applica ai condannati per gravi delitti.....né è da temere un atteggiamento lassista dei tribunali di

¹¹ M. Vaudano “ I commenti in “Guida al diritto” del Sole 24 Ore del 13/06/98

¹² F. Maisto I commenti in “Guida al diritto” del Sole 24 Ore del 13/06/98

Sorveglianza che nel 1997 hanno concesso in 20.000 casi le MM.AA., respingendone però, ben due terzi delle domande presentate....¹³

Luciano Guerzoni (Senatore DS-L'ULIVO) L'allarme è eccessivo: nessuno in libertà, le pene continuano in altro modo. Non è vero che usciranno dal carcere tutti i condannati fino a tre anni. Deciderà sempre un giudice. E' senz'altro escluso quando c'è pericolo di fuga o di altri reati. I Magistrati non sono burocrati, ma debbono assumersi le loro responsabilità....¹⁴

La Commissione consultiva istituita presso il DAP così valuta la L.165/98:” non sembra coerente con l’indirizzo politico-legislativo del legislatore del ’75 e dell’86 . La 165/98 è un provvedimento progettato per incidere solo marginalmente sull’O.P., attraverso una razionalizzazione dei canali di accesso alle M.A. previste per il condannato non detenuto, ed anche in itinere legis il dibattito è stato condizionato dal problema dell’emergenza carceraria e pertanto dall’accelerazione dei tempi al fine di non esasperare la crescente tensione negli Istituti Penitenziari. Ne è prova l’art. 1/bis dell’art.47ter, da più parti definito l’espressione di una “opzione non rieducativa e meramente decarcerizzante”

(cfr. Del Nevo, in Doc. Giust., 98) nonché la previsione della possibilità che la detenzione domiciliare sia concessa in via provvisoria dal M.di S.

Ed invero, i dati che si registrano successivamente all’entrata in vigore della legge rivelano una diminuzione delle M.A. “premierali” ed un notevole aumento delle deten. domic., soprattutto applicate in via provvisoria dal M.di S., talvolta giunte a scadenza pena senza che sia sopraggiunta una pronuncia nel merito da parte del T.di S.

La legge 165/98 può forse in parte spiegarsi come una sorta di adeguamento normativo ad una realtà intramuraria che di fatto si è rivelata incapace di attuare le attività trattamentali previste dalla legge e ad un’operatività dei servizi proposti “all’area penale esterna” altrettanto lacunosa ed inefficace, quali che ne siano state le motivazioni (sovraccarico di lavoro, scarsità di risorse, mancanza di progettualità, inadeguatezza delle risorse economiche, etc) ma non può non rilevarsi che, per altro verso, essa mira a soddisfare le sempre più pressanti esigenze di deflazione carceraria e di contenimento della spesa pubblica relativa alla esecuzione penale.

La suddetta legge sembra aprire quindi la strada alla degenerazione delle M.A. e alla degiurisdizionalizzazione del procedimento destinato alla concessione delle stesse. Oggi sembra che gli orientamenti politici tornino ad ispirarsi ad una filosofia repressiva anche

¹³ P.L.Vigna, “Legge Simeoni, più giustizia fuori dal carcere” in Il Tirreno del 25/06/98

¹⁴ L. Guerzoni, Senatore DS “ Comunicato Stampa” Modena 18/06/98

se l'espiazione della pena si proietta all'esterno del carcere tanto che la "flessibilità" della pena è letta come "incertezza" della pena...¹⁵

Paolo Pittaro (associato di diritto penale Univ. Di Trieste)

...”Il dato che emerge con forza dalla legge Simeoni-Saraceni è l'ulteriore accentuarsi di quel fenomeno, che si identifica come "disgregazione" del sistema sanzionatorio, come "flessibilità" della pena o come caduta della "effettività" della stessa, si incentra sullo iato fra la pena prevista dalla norma incriminatrice, inflitta dal giudice di cognizione e quella effettivamente scontata... Si deve rilevare la frattura, sempre più acuta fra pena legale e pena reale, grazie soprattutto ai meccanismi dell'esecuzione penale... L'exasperato accento posto sull'art.27 della Costituzione ha portato al "mito"(ormai tramontato) della rieducazione, affogato nel gorgo perenne della funzione della pena per lasciare spazio, tra gli inevitabili contrasti ideologici, alla prevenzione generale, con gli esasperati estremi dei neo-retribuzionisti o degli stessi abolizionisti...Non essendo riusciti ad effettuare una sostanziosa depenalizzazione si è assistito ad una vera e propria "fuga" dalla pena detentiva dando vita a misure sostitutive, alternative, in un intreccio di premialità e irrigidimenti di esclusioni nella generale prospettiva di un "alleggerimento" del sistema sanzionatorio....

Invero l'approvazione della l.165/98 non può che aggravare ulteriormente tale sistema, peraltro già compromesso...Il sistema automatico della sospensione della pena e l'impulso ad usufruire dei meccanismi alternativi si inserisce nel cennato fenomeno di fuga dalla pena detentiva o dalla carcerazione.....la frattura tra pena comminata, pena irrogata e quella scontata aumenta considerevolmente e si istituzionalizza vieppiù. Il giudice della cognizione assomiglia sempre più al giudice del fatto e della responsabilità mentre quello dell'esecuzione a quello della punizione in concreto”....

Qualunque sia l'opinione sulla legge 165/98 e sull'O.P. nel suo complesso una cosa è indiscutibile:”...la riforma del sistema penale deve essere affrontata nel suo complesso in maniera coordinata e coeva fra i settori del diritto penale sostanziale, del diritto processuale penale e del diritto dell'esecuzione penale. Il che non è stato in Italia.¹⁶

Il presente lavoro, alla luce di quanto sopra evidenziato, si propone di analizzare nel concreto il fenomeno della M.A. emergente: **la detenzione domiciliare** e le cause principali che portano alla revoca della stessa da parte dei T. di S., che l'ha precedentemente concessa.

¹⁵ relazione commissione consultiva op.cit. pagg.10-11

¹⁶ P. Pittaro in "Esecuzione penale e alternative penitenziarie" op.cit. pag.256

CAPITOLO II

LA DETENZIONE DOMICILIARE

2.1 GENESI E SIGNIFICATO DELLA MISURA

L'introduzione della detenzione domiciliare nell'ordinamento penitenziario italiano risale al 1986, alla c.d. Legge Gozzini (663/86) ed è sicuramente uno degli apporti più significativi della stessa.

E' evidente che all'epoca il legislatore s'ispirò al sistema degli arresti domiciliari, introdotti nel c.p.p. per gl'imputati, dalla legge n.398 del 28/07/84 e così si diede una risposta alla necessità di colmare lo squilibrio derivante dalla situazione di chi, avendo trascorso la custodia cautelare a casa o in un luogo di cura o di assistenza, si trovava a dover ritornare in carcere in coincidenza del passato in giudicato della sentenza e quindi ad essere inserito nell'ambiente carcerario con una modificazione "in peius" delle condizioni detentive., interrompendo le cure o l'istruzione professionale in corso o l'attività lavorativa.¹

L'art. 47 ter, modificato una prima volta con la legge 12 agosto 1993 n.296, colloca la det. dom. accanto alle m.a. tradizionali ma con caratteristiche proprie:

- Non cessa di avere una natura detentiva reale, nonostante che ad lei è correlata;
- prevede la possibilità che il soggetto si assenti dall'abitazione per provvedere alle esigenze di vita personali o per svolgere attività lavorativa;
- non prevede alcun "trattamento rieducativo", neanche relativamente alle competenze di S.S., (art. 47 ter comma 4, O.P.) cui si fa riferimento solo per non meglio specificati "interventi", (che in pratica potrebbero esaurirsi in un'attività di semplice raccordo con i servizi territoriali, per problemi di natura assistenziale);
- i controlli possono essere effettuati dalla polizia giudiziaria di propria iniziativa oltre che su richiesta del M. di S.

La detenzione domiciliare nell'impianto originario è riservata alle seguenti categorie di soggetti:

- donna incinta con prole d'età inferiore a tre anni con lei convivente;

¹ M. Canepa e S. Merlo in "Manuale di Diritto Penitenziario" ed. Giuffrè pag.242

- persona in condizioni di salute particolarmente gravi, tali da richiedere contatti costanti con i presidi sanitari territoriali;
- persona d'età superiore a 65 anni, se inabile, anche parzialmente;
- persona d'età inferiore ad anni 21, per comprovate esigenze di salute, di studio, di lavoro e di famiglia.

Le categorie di soggetti indicate nel primo comma, sono tutte quelle, che per cause molto diverse tra di loro, hanno bisogno di particolare sostegno e lasciano presumere un minore rischio comportamentale.

In coerenza con tale ratio sono esclusi gli appartenenti alla criminalità organizzata o coloro che abbiano fatto una scelta criminale chiara, questa deve essere anche attuale.

La det. dom. è una forma d'esecuzione della pena detentiva a regime attenuato, svolta in luogo diverso dal carcere; non è però ben definito il contenuto, che rimane intrinseco sul piano rieducativo. La ratio della norma, pur non escludendo tassativamente finalità rieducative, è essenzialmente umanitaria-assistenziale, quindi estranea alla specifica logica del trattamento. Ciò appare paradossale soprattutto nel caso di concessione della misura agli infraventunenni ai quali, proprio per esigenze special-preventive, è concessa la detenzione domiciliare e nei cui confronti sarebbero da ritenersi indispensabili seri interventi di servizio sociale, orientati nel senso del recupero.²

Il luogo della detenzione, oltre alla propria abitazione può essere un'altra privata dimora o ente pubblico di cura e assistenza.

Per quanto riguarda l'ipotesi di revoca, questa è collegata al comportamento del condannato, se contrario alla legge o alle prescrizioni, non anche alle disposizioni nei confronti del S.S.

La disciplina della revoca prevede che questa, come per l'affidamento non sia automatica, ma subordinata ad una valutazione del T. di S., tranne nei casi d'allontanamento dal luogo di detenzione (considerata vera e propria evasione ai sensi dell'art. 385 c.p.). Quest'ultima ipotesi di revoca è preceduta dalla sospensione della misura all'atto della denuncia per evasione

La Corte Costituzionale, con una sentenza del 13/06/97, ha dichiarato incostituzionale l'ultimo comma dell'art. 47-ter legge 354/75, nella parte in cui si fa derivare automaticamente la sospensione della det. dom. dalla presentazione di una denuncia per il reato previsto dal comma otto dello stesso articolo. In questo modo si obbliga il T. di S.

² Diritto.net – tesi dott.sa Merisi Cap. II

ad entrare sempre nel merito delle circostanze, che hanno provocato l'allontanamento prima di procedere alla revoca.³

Altri due interventi della Corte Costituzionale hanno contribuito ad allargarne la concedibilità: - padre con prole di età inferiore ai 10 anni che debba prendersi cura della prole in caso di morte o di assenza della madre per gravi motivi di salute – condannato militare in condizioni di salute gravi, tali da richiedere un costante contatto con i servizi sanitari territoriali.

2.2 LE MODIFICHE APPORTATE ALLA DETENZIONE DOMICILIARE DALLA LEGGE 165/98

La detenzione domiciliare è sicuramente la misura alternativa su cui il legislatore con la legge 165/98 ha maggiormente inciso, recependo le due sentenze della Corte Costituzionale che si era già espressa in tale materia.

La L.165/98 ha innalzato a 4 anni il quantum di pena, anche se residuo, entro il quale la det. dom. può essere concessa, ha innalzato a dieci anni il limite d'età della prole convivente con la madre condannata, che da diritto all'applicazione della misura, ha introdotto come ulteriore ipotesi quella del padre esercente la potestà di prole d'età inferiore a 10 anni con lui convivente, quando la madre è deceduta o è impossibilitata a dare assistenza alla prole.

La novità, che però più desta interesse, è il comma 1-bis, quello relativo alle pene detentive, per le quali, anche se residue e non superiori a due anni è possibile concedere la detenzione domiciliare a prescindere dai requisiti del comma 1. E' introdotta per la prima volta nel nostro ordinamento una det. dom. generica (comma 1-bis), sganciata da qualsivoglia presupposto soggettivo di meritevolezza e limitata esclusivamente da un punto di vista oggettivo, quando non ricorrono i presupposti per concedere l'affidamento. Sono esclusi solo i condannati per reati contemplati nell'art. 4-bis. Unico limite è la necessità di un giudizio da parte del magistrato circa l'idoneità della misura a prevenire il pericolo che il soggetto commetta nuovi reati.⁴

Il nuovo istituto alternativo si presenta privo di connotazioni trattamentali, sia dal punto di vista dei contenuti sia da quelli dei presupposti e prescinde anche dagli intenti assistenziali propri della precedente normativa.

³ Rassegna Penitenziaria e Criminologica n.3-4 giurisprudenza pagg.248-255

⁴ G. Veltri "Sotto i quattro anni la pena si può scontare a casa" in Guida al Diritto del Sole 24 Ore del 13/06/98

Proprio in relazione a tale fattispecie la “lacuna” relativa al trattamento del soggetto appare più evidente, sia perché questa tipologia di utenza necessiterebbe d’interventi trattamentali di tipo maggiormente coinvolgenti, sia per la disposizione, che consente a questi soggetti la concessione della liberazione anticipata, non prevista per l’affidamento al S.S., senza che agli stessi sia richiesta alcuna forma di partecipazione all’opera di rieducazione.⁵

In particolare questa possibilità ha fatto pensare a molti commentatori che l’obiettivo principale della legge 165/98 fosse quello di deflazionare il carcere per limitarne il sovraffollamento, consentendo la fruizione della det. dom. a tipologie di condannati fino ad ora mai prese in considerazione. Una sorta “d’indulto individuale”, in altre parole quasi una rinuncia dello Stato al diritto/dovere del trattamento finalizzato al recupero sociale, per chi non potesse uscire dal circuito penitenziario mediante una misura alternativa quale l’affidamento, che richiede un impegno soggettivo del condannato ad intraprendere e mantenere un percorso trattamentale.⁶

Entrambe le proposte di legge, dalla cui unificazione e successive elaborazioni, nasce la 165/98, dichiarano apertamente la medesima ratio-legis: si vuole ridurre il sovraffollamento per mezzo di una corretta applicazione delle misure alternative alla detenzione, già contemplate nell’ordinamento penitenziario, non si ha l’intenzione di modificare sostanzialmente gl’istituti penitenziari esistenti, bensì intervenire semplicemente sugli aspetti procedurali del problema per eliminare le connotazioni di diseguaglianza esistenti nell’ordinamento vigente.

In realtà se si guarda alla versione definitiva della legge per tacere, in questa sede, degl’interventi operati anche sulle altre misure, e soffermarsi sulla sola detenzione domiciliare, non si può fare a meno di notare come la disciplina e la natura stessa della misura in esame siano state completamente rivisitate, soprattutto le ipotesi di fruibilità, con i rispettivi requisiti oggettivi e soggettivi.

Il nuovo comma 1-ter, risolve legislativamente l’annosa questione del rapporto tra gl’istituti sostanziali del rinvio obbligatorio o facoltativo dell’esecuzione (artt.146 e 147 c.p.) e la detenzione domiciliare, prevedendo la possibilità per il giudice di disporre d’ufficio, senza limitazioni di pena, l’applicazione della misura detentiva in luogo del differimento.

⁵ Diritto.net – tesi dott.sa Merisi op. cit.

⁶ Diritto.net – op.cit.

Viene, così, a configurarsi un terzo tipo di detenzione domiciliare, dettato anch'esso da finalità umanitarie, ma dalle connotazioni molto diverse rispetto alla detenzione domiciliare tradizionale.⁷

Esiste inoltre un'altra ipotesi, nello schema pensato dal legislatore, che è applicato quando il soggetto si trovi già agli arresti domiciliari: il P.M. sospende l'ordine di carcerazione e, sua sponte, trasmette gli atti al T. di S. perché provveda de plano all'eventuale applicazione della detenzione domiciliare.

Tale procedura snella e rapida pone però diversi interrogativi circa la posizione giuridica del soggetto, il suo diritto a presentare istanze per altre M.A. ecc.

Infine è prevista la possibilità per il M. di S. di sospendere l'esecuzione qualora il soggetto si trovi già detenuto e di inviarlo ad una det. dom. provvisoria nell'attesa della decisione del T. di S.

Da questa complessiva e sintetica descrizione emerge un impianto articolato in differenti paradigmi di detenzione domiciliare, ciascuno caratterizzato da distinte situazioni soggettive di riferimento, diversi limiti di pena, particolari condizioni ostative, differenziati momenti in cui proporre l'istanza, specifici organi giudiziari competenti a riceverla e a decidere: insomma, un impianto particolarmente complesso

In sintesi:

L'attuale normativa sviluppa ben quattro tipologie di detenzione domiciliare:

- 1) La detenzione domiciliare, di cui al comma 10 dell'art. 656 c.p.p., che crea una linea di continuità automatica tra arresti domiciliari e detenzione domiciliare..
- 2) La detenzione domiciliare di cui all'art. 47 ter, comma 1 o.p., limite temporale della pena dei possibili beneficiari, quattro anni, anche se residuo di maggior pena. Possono fruirne: madre o padre, in assenza o morte della madre, di prole convivente di età inferiore a 10 anni; persona in condizioni di salute particolarmente gravi, che richiedono contatti costanti con i presidi sanitari territoriali; persona di età superiore ad anni 60, se inabile anche parzialmente; persona minore di anni 21 per comprovate esigenze di salute, di studio, di lavoro e di famiglia.
- 3) La detenzione domiciliare di cui all'art. 47 ter, comma 1bis o.p., questa forma può essere applicata alla presenza delle seguenti condizioni:
 - Che la pena inflitta non sia superiore a due anni, anche se residuo di maggior pena;

⁷ M.P. Giuffrida in "I centri di Servizio Sociale dell'Amministrazione Penitenziaria, operatori e competenze nel contesto dell'esecuzione della pena" ed. Laurus Robuffo Roma pagg. 233-239

- Se non ricorrono i presupposti dell'affidamento al di fuori dei casi previsti dal comma 1;
- Che tale misura sia idonea ad evitare il pericolo che il condannato compia altri reati;
- Che i soggetti non siano condannati per i reati di cui all'art.4bis

Se revocata per andamento negativo, la det. dom. non può essere sostituita da altra misura (comma 9bis art. 47).

4) La detenzione domiciliare di cui all'art. 47 ter comma 1 ter o.p. il T.di

Si può disporre tale tipo di detenzione domiciliare:

- Quando vi siano le condizioni previste dall'art. 146 e 147 del c.p., in ordine al rinvio obbligatorio o facoltativo dell'esecuzione della pena,
- Anche se la durata della pena è superiore ai quattro anni previsti dal comma 1, senza alcun limite di pena.⁹

CAPITOLO III

ANALISI DEI DATI STATISTICI, RIFERITI ALLE MISURE ALTERNATIVE IN GENERALE E ALLA DETENZIONE DOMICILIARE IN PARTICOLARE.

3.1 EVOLUZIONE MISURE ALTERNATIVE DAL 1977

Dall'analisi effettuata nel "Rapporto sull'evoluzione della misure alternative alla detenzione a partire dal 1977" (Allegato A) elaborato dalla Commissione Consultiva istituita presso il Dipartimento Amministrazione Penitenziaria (DAP) Ufficio IV Divisione IV, sono emersi dati molto interessanti sull'andamento delle misure alternative in generale e sulla misura della detenzione domiciliare in particolare. (Dati che hanno, in parte, ispirato il presente lavoro).

Appare opportuno riportare nel dettaglio parte dell'analisi presente nel suddetto rapporto, che "...si propone di delineare il profilo di evoluzione della originaria concezione di

⁹ M.P. Giuffrida op.cit.

misura alternativa disegnata dal legislatore del '75 rispetto a quella che è la concezione odierna...¹

I dati presi in considerazione sono:

a) Le misure alternative concesse dal '77 al '98

La fonte dei dati è l'ufficio IV Divisione IV e analoghi uffici che hanno raccolto i dati con sistematicità dal 1976, direttamente dai CSSA, attraverso la raccolta dei carichi di lavoro.

b) Presenza media popolazione detenuta dal '77 al '98

Fonte CED del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria in pubblicazioni varie. La presenza media dei detenuti negli II.PP. è calcolata sulla media annuale delle rilevazioni di presenza al I giorno di ogni mese. Dati disponibili anche nelle pubblicazioni ISTAT.

LE MISURE ALTERNATIVE

Le MM.AA. prese in considerazione sono:

- affidamento in prova
- semilibertà
- detenzione domiciliare
- libertà vigilata
- libertà controllata (sanzione sostitutiva)

Nel complesso le MM.AA. risultano essere **23.391**, nel '98.

Il primo anno considerato nella serie storica è il **1977** visto che nel 1976 l'applicazione della l. 354/75 risulta ancora "simbolica" e poco significativa per l'entità delle MM.AA., effettivamente concesse.

Nel **1977** le MM.AA. risultano essere **5384**.

Posto il 1977 uguale a **100**, nel 1998 l'indice è **434**.

Le MM.AA. risultano più che quadruplicate sotto il profilo numerico e **notevolmente aumentate quanto a tipologie**.

Nel '77 le MM.AA. sono: **l'affidamento in prova, la semilibertà e la libertà vigilata**; nel '98 accanto ad esse troviamo anche **la detenzione domiciliare e la libertà controllata**. Inoltre *l'affidamento* risulta ulteriormente *differenziato* in *aff. dalla detenzione e dalla libertà, affidamento in casi particolari (per tossico-alcooldipendenti) affidamento per militari, per collaboratori di giustizia (non rilevati in modo differenziato nelle statistiche)*. La stessa detenzione domiciliare così come la semilibertà prevedono la duplice differenziazione relativa all'accesso dalla libertà o dalla detenzione.

¹ relazione commissione consultiva op.cit. Allegato A

In ultimo va osservato che il valore **23.391** nuove MM.AA. pervenute ai CSSA² nel corso del '98, deve essere sommato ai casi già in carico all'inizio dell'anno, per cui la stima del **carico medio** è di circa **35.000/40.000** soggetti in misura alternativa.

Per quanto riguarda il trend nel periodo '77-'98 s'individua una prima serie storica fino al 1982 con decremento significativo nel 1982 rispetto al '77; una seconda serie dall'82 all'86, caratterizzato da un costante incremento che porta al deciso raddoppio delle MM.AA.; un periodo di significativo decremento dall'86 al 91, a cui fanno seguito sei anni di costante crescita con un tasso d'incremento doppio rispetto ai 14 anni precedenti. Va tenuto conto però che alcuni decrementi sono dovuti a fattori esterni alle misure alternative quali: l'applicazione di provvedimenti di indulto o amnistia ('81-'90)

Il trend di crescita sembra interrompersi nel 1998 anno che segna una leggera flessione rispetto al 1997.

L'andamento delle MM.AA. si differenzia inoltre tra quelle concesse dalla libertà e quelle dalla detenzione oltre che tra le singole misure alternative.

Per l'oggetto di questa tesi, l'attenzione, in particolare, è ad esaminare l'andamento della **detenzione domiciliare**

Come già descritto nel primo capitolo la misura viene istituita nell'87 e fino al '91 ha un andamento caratterizzato da forti oscillazioni, ma è sostanzialmente in crescita; dal '92 l'incremento è costante fino al picco storico del '98 (valore indicizzato 1.153, più di 11 volte il valore iniziale).

La detenzione domiciliare insieme al 47 bis (aff. per tossicodipendenti) non registra una forte differenza tra misura concessa dalla detenzione e quella concessa dalla libertà, come succede per le altre misure alternative.

I componenti della commissione ipotizzano come spiegazione del diverso andamento di queste due misure dalla detenzione, il fatto che entrambe sono sganciate dalla procedura dell'osservazione-trattamento, in quanto fondate su requisiti obiettivi, limitanti la discrezionalità della Magistratura di Sorveglianza.

Tale affermazione vale però per la detenzione domiciliare fino alla promulgazione della legge 165/98.

L'ulteriore incremento di tale misura evidenzia, sempre a parere dei componenti la commissione, la "resistenza" della Magistratura di Sorveglianza a concedere benefici quasi del tutto privi di significative restrizioni a soggetti considerati come inaffidabili; la disponibilità di una misura alternativa più restrittiva sposta gli orientamenti della

² Centro Servizio Sociale per Adulti, uffici periferici dell'Amm. Penit. istituiti ai sensi dell'art.72 L.354/75 " Nelle sedi degli uffici di sorveglianza sono istituiti centri di servizio sociale per adulti"

Magistratura verso questa nuova misura, come comprovato dal decremento degli affidamenti, decremento che per l'affidamento dalla libertà costituisce il primo cedimento al costante andamento della crescita.

L'ANDAMENTO DELLA POPOLAZIONE DETENUTA

La presenza media di detenuti negli istituti penitenziari era **35.000** nel **1977**; nel **1997** risulta una presenza media **48.850** con un incremento complessivo di circa il 50%.

Anche per la popolazione detenuta l'andamento è oscillante; dal '77 all'80 si registra un decremento modesto, nell'81 e '82 siamo sugli stessi valori di partenza, mentre dall'83 all'85 si registra un consistente incremento, la cui punta massima è del 35%; successivamente seguono sei anni di decremento fino al '91 (-4% rispetto al '77); nel '92 si registra un incremento del 38% rispetto all'anno precedente; la crescita della popolazione detenuta continua fino a toccare il massimo storico nel '94 con un incremento del 61% rispetto al '77, presenze in valore assoluto **52.461**.

Negli anni che seguono si assiste ad un nuovo moderato decremento che riporta la popolazione detenuta poco sotto il tetto delle 50.000 presenze.

E' opinione diffusa che, una delle forti spinte all'incremento delle MM.AA. sia da individuare nel così detto effetto "svuota carcere". Se le cose stessero così avremmo dati tali da veder corrispondere all'incremento delle MM.AA. il decremento della popolazione detenuta, ma ciò non accade, l'incremento della popolazione detenuta è indipendente e sganciato dal decremento delle MM.AA.. **Dal '91 in poi crescono simultaneamente sia i detenuti che le MM.AA.**

Infine appare clamoroso il caso della L.165/98 che, avrebbe dovuto fare esplodere le MM.AA. e che invece ha comportato il ridimensionamento degli affidamenti, neppure compensato dal forte incremento delle detenzioni domiciliari.

La commissione, di cui sopra, trae alcune conclusioni dall'analisi dei dati, analisi più complessa di quella riportata in questa sede, e cioè:

- L'area dell'esecuzione penale esterna è una realtà rilevante e numericamente concorrenziale rispetto all'area penale interna. Tutto fa ritenere che la crescita dell'area esterna sia destinata a proseguire nei prossimi anni.
- L'incremento dell'area esterna non ha comportato il ridimensionamento dell'area interna, che sembra avere un andamento indipendente anche in relazione alla

duplice funzione di esecuzione della pena e di custodia cautelare ai fini processuali.

- Fra le MM.AA. l'affidamento in prova al S.S. è quella prevalente e quella che registra il massimo incremento.
- La legge 165/98, contrariamente alle aspettative ha comportato la diminuzione degli affidamenti e una forte impennata delle detenzioni domiciliari, misura più sanzionatoria e chiaramente sostitutiva della pena detentiva.
- Appare evidente la necessità di mettere ordine in un sistema che si è stratificato nel tempo, riclassificando le misure penali in relazione alla funzione prevalente che devono svolgere e alle caratteristiche del soggetto a cui vengono applicate.

Le conclusioni a cui è giunta la Commissione relativamente alla legge 165/98, poiché l'analisi statistica si ferma al '98, non può considerarsi a mio parere esaustiva, in quanto gli effetti della suddetta legge debbono ancora trovare una piena esplicazione, a causa della "paralisi" a cui sono stati sottoposti i Tribunali di Sorveglianza nell'anno di entrata in vigore della legge: il 1998 e nel successivo 1999.

"Paralisi" ampiamente prevista da molti commentatori, la cui valutazione è riportata anche all'interno di questo lavoro; solo con l'avvio dell'anno 2000 comincia ad avere visibilità la mole delle istanze di MM.AA. giacenti presso i Tribunali di Sorveglianza e ancora in fase di istruttoria.

La portata della suddetta legge si potrà misurare solo negli anni futuri e in future ricerche.

Per meglio comprendere quanto sopra riportato, sono riprodotte nelle pagine seguenti due delle numerose tavole riassuntive prodotte della commissione citata. La tav. 1 riporta i profili dell'andamento delle misure alternative dal 1977 al 1998;

la tav. 2 la serie indicizzata: affidamenti- misure-condannati-denunciati-detenuiti.

PROFILI ANDAMENTO MISURE ALTERNATIVE

	AFFIDAMENTO IN PROVA										DETEZIONI DOMICILIAR			Semilibertà		LIBERTÀ VIGILATA		LIBERTÀ CONTROLLATA	
	Art.47 dal carcere		Art. 47 dalla libertà		Art.47 bis carcere		Art.47 bis libertà		VALORI ASSOLUTI	VALORI INDICIZZATI	VALORI ASSOLUTI	INDICE	VALORI ASSOLUTI	INDICE	VALORI ASSOLUTI	INDICE	VALORI ASSOLUTI	INDICE	
	Valori assoluti	INDICE	Valori assoluti	INDICE	Valori assoluti	INDICE	Valori assoluti	INDICE											
1976	278		0																
1977	1.738	100	0																
1978	1.462	84	0																
1979	703	40	0																
1980	1.068	61	0																
1981	1.276	73	0																
1982	630	36	0																
1983	1.172	67	0																
1984	1.349	78	0																
1985	1.961	113	0																
1986	3.574	206	0																
1987	1.281	74	100	381	64	100	181	100	332	100	100	332	100	332	100	332	100	332	
1988	1.728	135	176	671	109	170	344	190	508	153	153	508	153	508	153	508	153	508	
1989	2.090	120	210	802	126	197	446	246	715	215	215	715	215	715	215	715	215	715	
1990	1.458	84	349	1.329	171	267	515	285	457	138	138	457	138	457	138	457	138	457	
1991	773	44	328	1.250	172	269	781	431	287	86	86	287	86	287	86	287	86	287	
1992	1.125	65	560	2.134	310	484	1.392	769	378	114	114	378	114	378	114	378	114	378	
1993	1.738	100	847	3.227	575	898	2.129	1.176	701	211	211	701	211	701	211	701	211	701	
1994	2.428	140	1.095	4.173	656	1.025	3.006	1.661	805	242	242	805	242	805	242	805	242	805	
1995	2.835	163	1.378	5.251	790	1.234	3.330	1.840	879	265	265	879	265	879	265	879	265	879	
1996	3.156	182	1.944	7.408	706	1.103	3.780	2.088	1.091	329	329	1.091	329	1.091	329	1.091	329	1.091	
1997	4.554	262	2.122	8.083	901	1.408	3.778	2.087	1.352	407	407	1.352	407	1.352	407	1.352	407	1.352	
1998	2.883	166	2.098	7.993	561	877	2.956	1.633	3.828	1.153	1.153	3.828	1.153	3.828	1.153	3.828	1.153	3.828	
1999																			

Tav.1 profili andamento misure alternative dal 1976 a 1998 dall'allegato A Relazione conclusiva commissione consultiva presso UFF. IV Div.IV DAP

SERIE INDICIZZATA-AFFIDAMENTI-MISURE-CONDANNATI-DENUNCIATI-DETENUTI

	INDICE TOTALE AFFIDAMENTI	INDICE TOTALE MISURE	INDICE CONDANNATI	INDICE DENUNCIATI	INDICE POPOLAZIONE DETENUTA
1976					
1977	100	100	100	100	100
1978	84	104	94	118	92
1979	40	73	101	121	82
1980	61	99	122	125	93
1981	73	139	120	129	100
1982	36	82	110	123	100
1983	67	103	113	132	121
1984	78	145	100	139	135
1985	113	188	102	149	134
1986	206	215	103	153	130
1987	110	137	89	204	104
1988	164	173	94	207	108
1989	199	198	90	225	108
1990	200	146	107	274	97
1991	171	116	144	290	96
1992	285	168	161	261	136
1993	442	236	176	247	156
1994	592	307	188	238	161
1995	711	350	186	248	155
1996	880	433	223	265	149
1997	1.049	463		267	150
1998	904	434			152
1999					

Tav.2 cfr. Allegato A op.cit.

Ad integrazione dei dati, elaborati dalla Commissione consultiva attraverso lo strumento della serie storica, prima di passare al CSSA di Milano, è opportuno, per il livello nazionale, evidenziare i dati elaborati dall'ufficio IV Divisione IV per il 1999., in valori assoluti e relativi, divisi per tipologie di misure.

Per meglio visualizzare i dati è riportata una tabella e due grafici riassuntivi ²

² rilevamento sulle misure alternative e le attività dei CSSA a cura del Ministero della Giustizia, Ufficio centrale detenuti e trattamento, Divisione IV- Misure Alternative

MISURE ALTERNATIVE, MISURE DI SICUREZZA E SANZIONI SOSTITUTIVE
TAVOLA 1° - DATI COMPLESSIVI
1999

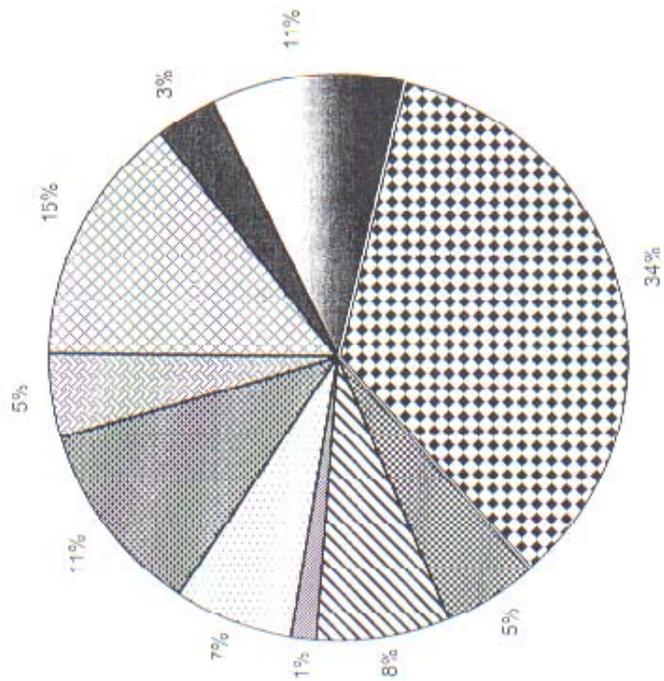
CODICE	TIPOLOGIA INCARICO	CASI PERVENUTI	CASI SEGUITI*
AFFIDAMENTO IN PROVA			
94TL	AFFIDATI TOSSICODIPENDENTI DALLA LIBERTA'	1.964	5.204
94TD	AFFIDATI TOSSICODIPENDENTI DALLA DETENZIONE	526	1.154
47DE	AFFIDATI DALLA DETENZIONE	1.262	3.899
47LI	AFFIDATI DALLA LIBERTA'	6.595	12.359
47ML	AFFIDATI MILITARI	1.283	1.869
Tot.		11.630	24.485
SEMILIBERTA'			
48DE	SEMILIBERTA' DALLA DETENZIONE	1.097	2.742
48LI	SEMILIBERTA' DALLA LIBERTA'	207	415
Tot.		1.304	3.157
DETTENZIONE DOMICILIARE			
47TD	DETTENZIONE DOMICILIARE DAL CARCERE	1.481	2.461
47TL	DETTENZIONE DOMICILIARE LIBERTA'	2.728	3.933
47TP	DETTENZIONE DOMICILIARE PROVVISORIA	1.114	1.681
Tot.		5.323	8.075
LIBERTA' VIGILATE			
55SE	LIBERTA' VIGILATA IN SENTENZA	260	595
55C.N	LIBERTA' VIGILATA DA CONDIZIONALE	38	225
55LV	LIBERTA' VIGILATA PER CONVER. MISURE SICUREZZA DET.	174	455
55IN	LIBERTA' VIGILATA PER LIC. ESPER.INTERNATI	232	461
Tot.		704	1.736
SANZIONI SOSTITUTIVE			
00SD	SEMIDETTENZIONE	23	40
00LC	LIBERTA' CONTROLLATA	783	1.240
Tot.		806	1.288

* SEGUITI = casi pervenuti nel periodo di rilevazione + casi in carico al 1 gennaio 1999

Tav.3 dati messi a disposizione dall'Uff.IV Div. IV Dipartimento Amministrazione
Penitenziaria

TAVOLA I° - DATI COMPLESSIVI

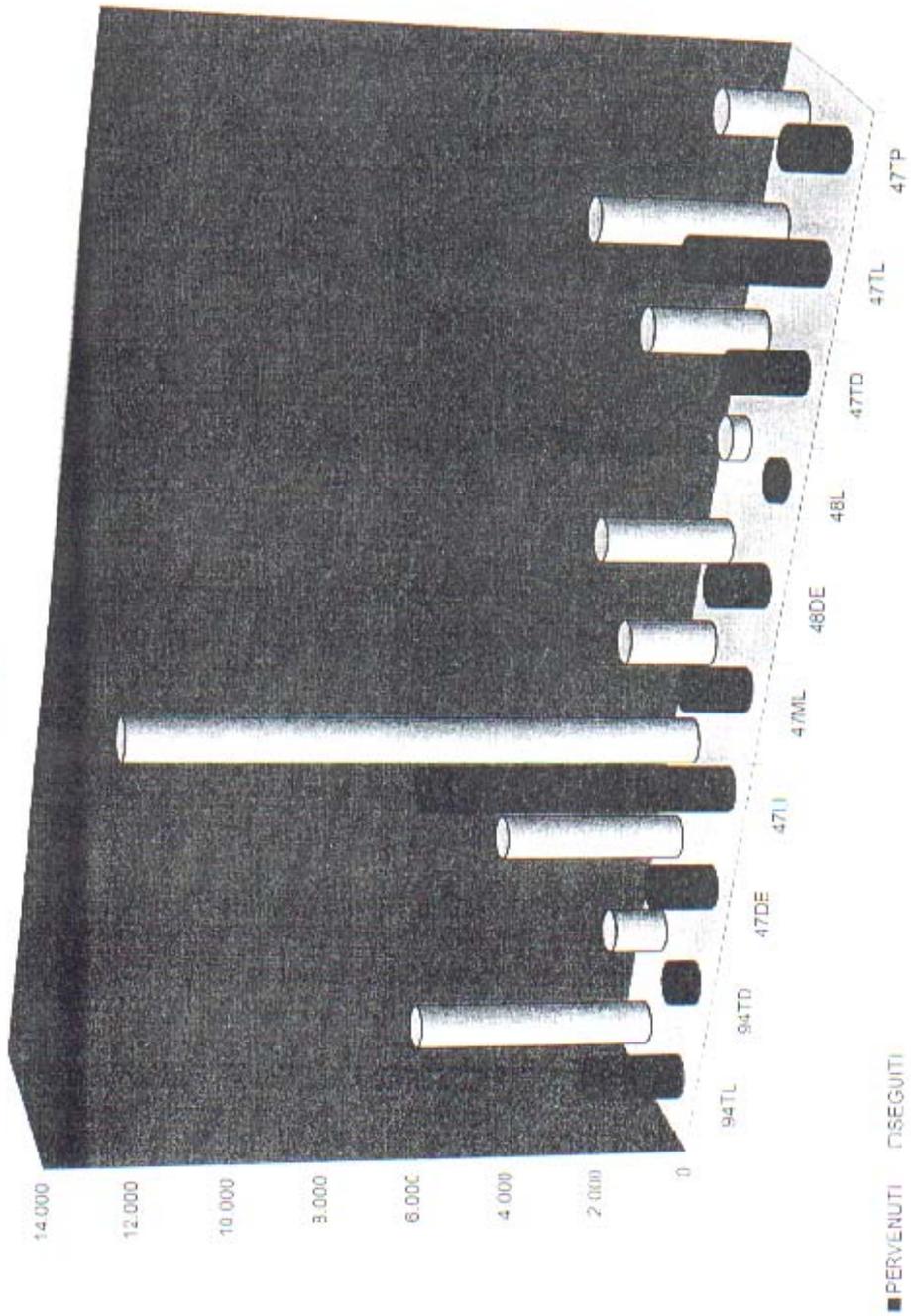
1999



Tav.4 rappresentazione grafica percentuali misure alternative anno 1999

TAVOLA I - DATI COMPLESSIVI

1999



Tav.5 rappresentazione grafica dati complessivi per l' anno 1999 , fonte cit.

CAPITOLO IV

LA DETENZIONE DOMICILIARE, IL FENOMENO DELLE REVOCHE.

4.1 CONFRONTO TRA LIVELLO NAZIONALE E CSSA DI MILANO

Dal capitolo precedente emerge che, l'incremento della detenzione domiciliare dal 1987 (anno della sua introduzione) al 1998 è stato di 11 volte il valore iniziale; infatti, è passata da 332 a 3828 casi nel 1998, in termini assoluti, e a 6368 al 31/12/99.

A quest'aumento esponenziale corrisponde anche un incremento delle revoche. In base ai dati più recenti disponibili, relativamente alle revoche, sui casi archiviati nel 1999, pubblicate dall'Ufficio IV Divisione IV del Dipartimento, si registra una percentuale superiore alle altre misure alternative, fatta eccezione la semilibertà, alla quale accedono persone con caratteristiche criminologiche diverse, in altre parole autori di reati più gravi e conseguenti condanne edittali più elevate.

La tabella di pag.33 descrive e quantifica nel dettaglio i valori assoluti e relativi delle revoche, misura per misura.

Nel leggere i dati più approfonditamente si nota che la percentuale di revoche varia seconda la tipologia d'incarico, cui corrisponde una diversa tipologia di condannato.

Su scala nazionale la percentuale di revoche relativa alla totalità delle MM.AA. è pari al 6,42%, ma varia per singola tipologia da un minimo di 0,11% (affidati militari) ad un massimo di 16,63% (semiliberi dalla libertà); con un'anticipazione su quanto si analizzerà più approfonditamente in seguito (4.2), ciò può voler dire che se i soggetti ammessi alle misure alternative hanno caratteristiche personologiche diverse, anche il loro comportamento varia e quindi i soggetti necessitano da parte dei servizi preposti al loro trattamento (CSSA) di programmi di reinserimento diversificati.

I dati cambiano ulteriormente se si esamina la motivazione della revoca: per andamento negativo la percentuale scende nella totalità a 4,41%, per commissione di nuovi reati allo 0,24%, per irreperibilità allo 0,10%.

All'interno della stessa misura abbiamo affidati dalla libertà non tossicodipendenti (47LI) con una percentuale di revoca pari a 2,61% e affidati dalla libertà tossicodipendenti (94TL) al 7,59%, per non parlare delle revoche dei tossicodipendenti dalla detenzione (94TD) pari al 14,56%, affidati dalla detenzione non tossicodipendenti (47DE) 4,33%. Gli stessi detenuti domiciliari si differenziano tra coloro che arrivano dalla libertà, 8,26% e coloro che arrivano dalla detenzione 10,61% oppure per i detenuti domiciliari "provvisori" il 10,83%.

Per quanto riguarda i dati del CSSA di Milano, nel 1999 si registrano revoche per andamento negativo pari al 3,75% per gli affidati dalla libertà non tossicodipendenti (47LI), il 3,68% degli affidati dalla detenzione (47DE), il 9,57% per gli affidati dalla libertà tossicodipendenti (94TL) e il 14,7% degli affidati tossicodipendenti dalla detenzione (94TD).

Per quanto riguarda i detenuti domiciliari, vi sono soggetti provenienti dalla detenzione con un tasso di revoche pari al 12,5%, provenienti dalla libertà con il 7,42% e i detenuti domiciliari "provvisori" con l'1,25%.

I dati del CSSA di Milano sono sostanzialmente più alti di quelli nazionali, tranne che per i 47TP (detenzioni domiciliari provvisorie) che a Milano corrispondono ad una percentuale dell'1,25%. Molto elevato, a Milano, è il numero di revoche nei confronti degli affidati tossicodipendenti dalla detenzione; tra i detenuti domiciliari e gli affidati resta più alto il tasso di revoche dei primi solo rispetto alla tipologia degli affidati non tossicodipendenti.

TAB.1 REVOCHE AFFIDAMENTI E DETENZIONI DOMICILIARI

Tipologia d'incarico	47TD	47TL	47TP	94TD	94TL	47DE	47LI
	%	%	%	%	%	%	%
LIVELLO NAZION.	7,03	5,31	5,12	12,55	6,55	3,46	2,01
CSSA MI	12,5	7,42	1,25	14,7	9,57	3,68	3,75

Revoche per tipologie d'incarico
1999

Misure alternative alla detenzione	Totale casi seguiti	Motivi di chiusura incarico										Totale	
		D1		C2		D3		D4		D5			
		Casi revoche	% revoche	Casi revoche	% revoche	Casi revoche	% revoche	Casi revoche	% revoche	Casi revoche	% revoche		
Affidamento in prova al servizio sociale	94TL Affidati Tossicodip il della libertà	341	6,55%	35	0,67%	13	0,25%	6	0,12%	0	0,00%	390	7,59%
	94TD Affidati Tossicodip il della detenzione	146	12,65%	13	1,13%	6	0,52%	2	0,17%	1	0,05%	168	14,56%
	47DE Affidati della detenzione	135	3,46%	18	3,48%	14	3,38%	1	0,03%	1	0,03%	169	4,33%
	47L Affidati della libertà	249	2,01%	48	0,39%	16	3,13%	9	0,07%	1	0,01%	323	2,61%
	47ML Affidati militari	2	0,11%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	2	0,14%
Totale	24.435	873	3,57%	114	0,47%	49	0,20%	18	0,07%	3	0,01%	1.057	4,32%
Semilibera	48DE Semilibera dalla detenzione	204	7,44%	182	6,64%	7	0,26%	4	0,15%	2	0,07%	398	4,55%
	48LI Semilibera dalla libertà	31	7,47%	36	8,07%	2	0,48%	0	0,00%	0	0,00%	66	6,63%
	Totale	3.157	7,44%	218	6,91%	9	0,28%	4	0,13%	2	0,06%	468	4,82%
Detenzione domiciliare	47TD Detenzione domiciliare dal carcere	2.461	7,03%	80	3,25%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	261	0,61%
	47TL Detenzione domiciliare dalla libertà	3.933	0,31%	95	3,42%	10	0,25%	9	0,23%	2	0,05%	324	8,25%
	47TP Detenzione domiciliare provvisoria	1.601	6,12%	80	4,76%	9	0,54%	6	0,36%	1	0,06%	162	0,83%
Totale	8.075	5,90%	255	3,16%	27	0,33%	15	0,19%	3	0,04%	768	9,51%	
Totale Misure alternative	35.717	1.576	4,41%	587	1,64%	85	0,24%	37	0,10%	8	0,02%	2.293	6,42%

Tav. 6 Revoche misure alternative 1999 a livello nazionale

4.2 UN TENTATIVO D'INTERPRETAZIONE DEL FENOMENO DELLE REVOCHE: LA RICERCA PRESSO IL CSSA DI MILANO

La ricerca si è articolata in quattro fasi:

I fase: scelta del problema

II fase: disegno della ricerca

- a) ipotesi;*
- b) unità d'analisi*
- c) strumento della ricerca*

III fase: raccolta dati

IV fase: analisi e interpretazione.

I FASE: SCELTA DEL PROBLEMA

Questa tesi indaga il fenomeno delle revoche della detenzione domiciliare, poiché numericamente più alte delle revoche dell'affidamento e perché tipologia di misura maggiormente concessa dai Tribunali di sorveglianza negli ultimi anni, soprattutto dopo l'entrata in vigore della legge 165/98. L'andamento negativo della misura, quindi il suo "fallimento", va ad aumentare la percezione di pericolo sociale che il cittadino attribuisce alle MM.AA. e d'attacco alla propria sicurezza, pertanto si è voluto verificare la reale consistenza del problema presso il CSSA di Milano, città dove il problema della sicurezza del cittadino è particolarmente sentito, soprattutto a causa di una microcriminalità diffusa.

II FASE: DISEGNO DELLA RICERCA

- a) IPOTESI*

Va verificata in primo luogo la corrispondenza dei dati del CSSA di Milano con i dati nazionali; se la tendenza è confermata, si ipotizzano cause diverse:

Ipotesi 1 - la det. dom. è, di norma, concessa sulla sussistenza di requisiti di tipo oggettivo, quali lo stato di salute, il sesso e l'età, senza una valutazione preliminare di tipo socio-familiare e ambientale

Ipotesi due: la det. dom., sottoposta di diritto ma non, di fatto, ad un controllo più serrato da parte delle forze dell'ordine.

Ipotesi 3: la det. dom. è concessa a tipologie d'autori di reato con caratteristiche particolari o limiti fisici, che come tali richiederebbero interventi di tipo trattamentale e sostegno oltre che di controllo perché la misura vada a buon fine, in altre parole: anziani, donne con bambini, tossicodipendenti, malati di AIDS o altre malattie gravi ecc.

a) UNITA' D'ANALISI

La ricerca ha preso in esame i procedimenti di revoca avvenuti nel 1999 a carico dei soggetti seguiti dal CSSA di Milano.

L'anno è quello immediatamente dopo l'entrata in vigore della legge 165/98.

I soggetti seguiti in detenzione domiciliare presso il CSSA di Milano nell'anno considerato sono stati 554, i fascicoli archiviati sono stati 335, dei quali 50 (l'11%) per andamento negativo della misura.

I fascicoli esaminati sono stati 46 relativi alle misure revocate, (4 fascicoli non sono stati reperiti) unitamente a 46 fascicoli di misura conclusa positivamente, (ciò per avere un quadro più completo della reale situazione).

Il campione dei revocati coincide con l'universo (con lo scarto dei 4 fascicoli non reperiti), mentre è stato scelto un gruppo di controllo formato da soggetti che hanno concluso positivamente la misura in esecuzione.

Per l'assegnazione dei soggetti al gruppo di controllo è stata usata la tecnica del campionamento sistematico: avendo a disposizione l'elenco completo dei fascicoli archiviati nel 1999, è stato scelto un fascicolo ogni 6 della lista.

b) STRUMENTO DELLA RICERCA

Quello utilizzato è lo strumento dell'analisi della documentazione attraverso due schemi articolati, differenti per tipologia del campione, che raccolgono variabili che si riferiscono alla situazione socio-ambientale e anagrafica (sesso, età, stato civile,) giuridico-penale (durata della pena, durata del beneficio, tipologia di det. dom., motivazione della concessione e della revoca)

trattamentale (uscita dall'abitazione per motivi personali e sanitari, attività lavorativa, programma terapeutico, disposizioni circa frequenza del CSSA e/o di altri servizi socio-sanitari).

Nell'appendice A è esposto lo schema utilizzato per i fascicoli dei soggetti che hanno subito una revoca nel corso del 1999, nell'appendice B lo schema relativo ai fascicoli dei soggetti che hanno concluso positivamente la misura.

Sono state inserite negli stessi schemi le frequenze e le percentuali; per le variabili V12 e V13 non è stato possibile inserire i totali e le percentuali perché sono state considerate valide più risposte per uno stesso caso, considerata l'articolazione delle motivazioni delle Ordinanze dei Tribunali di Sorveglianza non compendiabili in una sola risposta.

III FASE RACCOLTA DATI

La raccolta dei dati, è avvenuta attraverso la lettura dei fascicoli selezionati e mirata a rilevare e inserire le variabili del questionario in una griglia, analitica dei dati. (Appendice C e D)

IV FASE ANALISI E INTERPRETAZIONE DEI DATI

Sono stati utilizzati due diversi schemi: uno relativo alle MM.AA. revocate e uno relativo alle MM.AA. conclusesi positivamente; nel secondo schema è stato modificato la variabile V11 (ha preso contatti con il CSSA) e modificata la variabile V13 (conclusione det. dom).

Ci sono alcuni dati n.r. (non rilevato) dovuti all'incompletezza dei fascicoli; la detenzione domiciliare presso i CSSA di Milano, a causa dell'alto carico di lavoro pro-capite degli Assistenti Sociali, non è seguita, se non su esplicita richiesta del detenuto domiciliare (per questo è stata inserita la variabile V11- si è rivolto o no al CSSA). Alcuni fascicoli sono più ricchi di notizie perché il soggetto è stato sottoposto alla detenzione domiciliare successivamente ad altre misure alternative o ad altre detenzioni per reato di titolo diverso; il fascicolo esistente presso il CSSA è infatti un fascicolo "storico", che racchiude vale a dire la storia penale del soggetto sin dalle origini e lo segue per tutto il tempo delle misure penali, alternative e no. Di seguito sono riportati i risultati

dell'analisi dei dati, suddivisi per le tre aree di variabili precedentemente individuate: socio-ambientale anagrafica, giuridico-penale, trattamentale, i risultati sono supportati da tabelle, grafici.

SITUAZIONE SOCIO-FAMILIARE E ANAGRAFICA

La variabile sesso nella presente ricerca assume una valenza marginale, giacchè sia dal campione dei soggetti revocati che da quello di coloro che hanno concluso positivamente la misura, non sono emersi casi di donne, pur essendo esse presenti in numero di 22 donne tra i 335 casi archiviati nel 1999, pari al 6,5% dei soggetti detenuti domiciliari.

L'esiguità del numero delle donne può derivare sia da una percentuale comunque minima di queste tra i condannati che dall'uso da parte della Magistratura di Sorveglianza di misure alternative diverse, quali: affidamento o sospensione obbligatoria della pena in caso di gravidanza o puerperio. Ciò accade nonostante la detenzione domiciliare preveda, sin dalle sue origini, un trattamento specifico per le donne, inserite tra le categorie particolari, ai sensi del comma 1 art.47 ter.

V2, CLASSI DI ETA':

TAB.2

	CASI REVOCATI		CASI NON REVOCATI	
ANNI	<i>frequenza</i>	<i>%</i>	<i>Frequenza</i>	<i>%</i>
<i>Da 71 a 60</i>	10	21,7	4	8,7
<i>Da 59 a 49</i>	4	8,7	7	15,2
<i>Da 48 a 38</i>	12	26,1	22	47,8
<i>Da 37 a 27</i>	18	39,2	13	39,1
<i>Sotto i 27</i>	2	4,3	0	0
<i>Totale</i>	46	100	46	100

Leggendo la tabella della variabile 2 emerge con evidenza che non è assolutamente rappresentata la fascia dei giovani adulti fino ai 21 anni, una delle categorie previste dal comma 1 dell'art.47 ter, insieme alle donne e agli anziani con più di 60 anni. Molto probabilmente per i giovani adulti si scelgono altre misure alternative, a loro più adatte e più favorevoli.

Le fasce più rappresentate sono in entrambi i casi quelle comprese tra i 27 anni e i 48 anni, praticamente le fasce di adulti.

Rappresentata, ma in quantità minore è la categoria degli anziani, probabilmente perché questi sono condannati in percentuale minore già in sede processuale.

In ogni caso i soggetti con più di 60 anni, se condannati, generalmente fruiscono della detenzione domiciliare, quando non hanno i requisiti per l'affidamento; difficilmente finiscono in carcere.

V4 STATO CIVILE

Questa variabile presenta un elevato numero di “non rilevato”, a causa dell’incompletezza dei fascicoli; i detenuti domiciliari, come si è avuto modo già di spiegare, sono poco seguiti presso il CSSA di Milano.

TAB.3

<i>Stato Civile</i>	<i>Casi revocati</i>		<i>Casi non revocati</i>	
	<i>Frequenza</i>	<i>%</i>	<i>frequenza</i>	<i>%</i>
<i>1-celibe/nub.</i>	13	28,3	9	19,6
<i>2-coniugato/a</i>	12	26,1	14	30,5
<i>3-separato/a</i>	1	2,1	0	0
<i>4-divorziato/a</i>	2	4,3	0	0
<i>5-convivente</i>	9	19,6	8	17,3
<i>6-vedovo/a</i>	0	0	0	0
<i>7-non rilevato</i>	9	19,6	15	32,6
TOTALE	46	100	46	100

Questa variabile non sembra comunicare informazioni significative in merito alla revoca o meno del beneficio, perché i numeri dei soggetti risultanti avere un coniuge o un convivente si equivale sia tra i soggetti revocati (45,7%) che i non revocati (47,8); probabilmente l’alto numero di “non rilevato” incide significativamente sul dato. Per analizzare meglio questo fenomeno occorrerebbero altre informazioni non contenute nei fascicoli a disposizione.

SITUAZIONE GIURIDICO- PENALE

V3 TIPOLOGIA DI DETENZIONE DOMICILIARE

Questa variabile ci mostra quale tipologia di detenzione domiciliare prevalga e come si distribuisca tra queste il fenomeno della revoca; in valori assoluti prevale la detenzione domiciliare dal carcere (47TD - 272); i soggetti che vi accedono si trovavano in carcere al momento della concessione, così come i detenuti domiciliari provvisori (47TP - 80). Il fenomeno delle revoche è più alto tra i 47TD rispetto alle altre due tipologie della misura, nel campione dei non revocati prevale comunque la detenzione domiciliare dalla detenzione.

TAB.4

TIPOLOGIA	REVOCATI	%	N REVOCATI	%
	<i>Frequenza</i>		<i>frequenza</i>	
1. 47TD	33	71,8	22	47,9
2. 47TL	12	26,1	16	34,8
3. 47TP	1	2,1	8	17,3

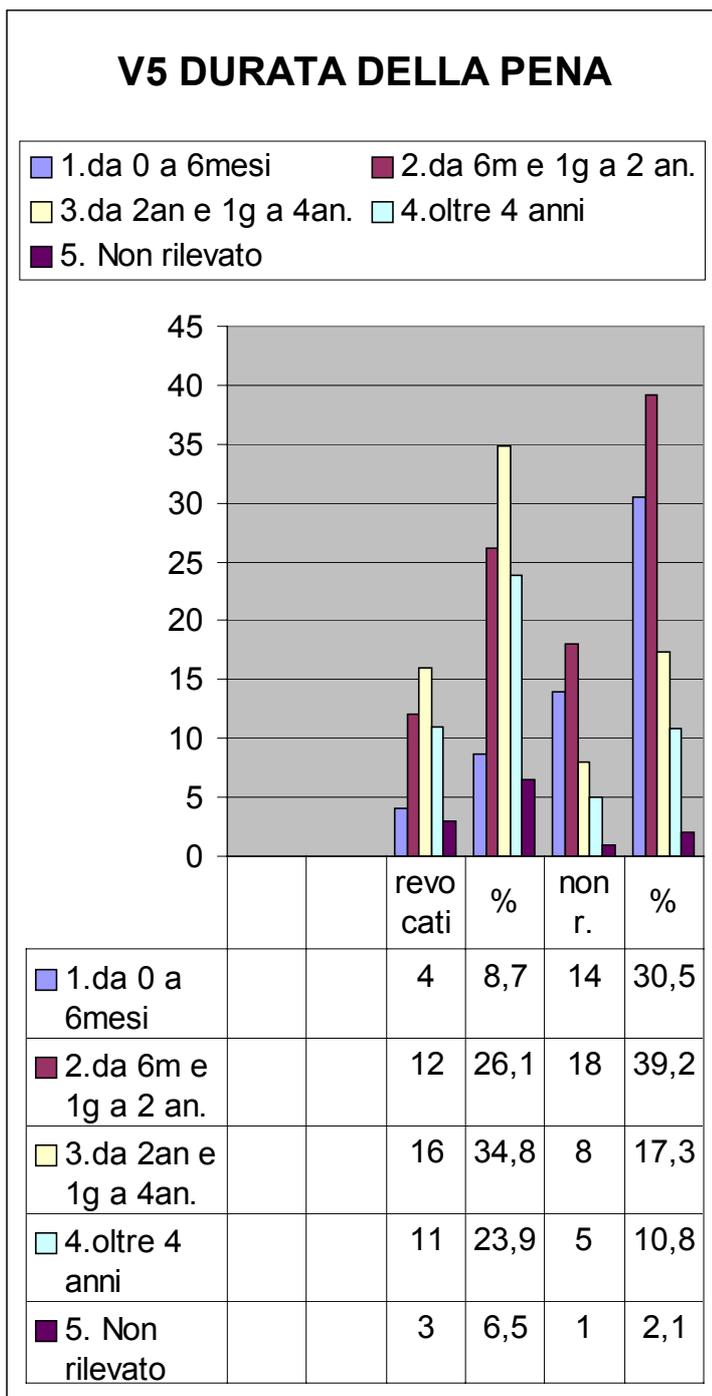
Il grafico N. 1, che segue, descrive la variabile V5, in pratica la durata della pena di coloro che sono sottoposti a detenzione domiciliare sia rispetto al campione dei revocati che a coloro che non hanno avuto la revoca.

Appare evidente, che la fascia più numerosa è quella delle pene medie piccole per coloro che non hanno avuto la revoca (da 6 mesi a 2 anni), mentre per i revocati la durata delle pene è distribuita più equamente tra le pene medie alte.

Il fatto che ci siano più revoche, tra coloro che sono stati condannati a pene più alte, può essere letto come indice della maggiore difficoltà di quest'ultimi a concludere la misura alternativa.

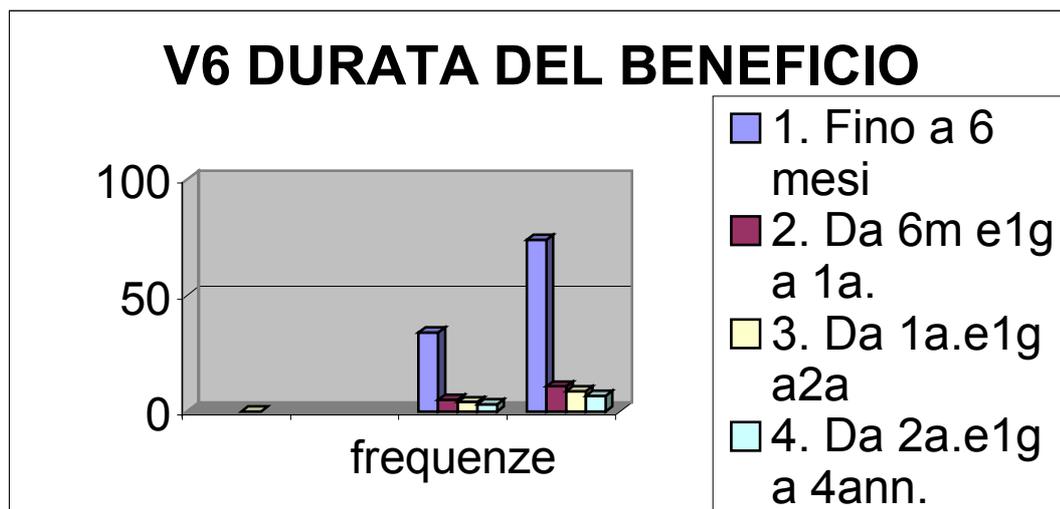
Ancora più interessante è il grafico N.2 che descrive la variabile V6, "durata del beneficio", poiché indica il tempo che i soggetti riescono a stare in detenzione domiciliare prima della revoca. La variabile V6, per coloro che non hanno subito la revoca, non è evidenziata perché, la durata del beneficio coincide con la pena residua da scontare, perciò non ha particolari significati.

GRAFICO N.1



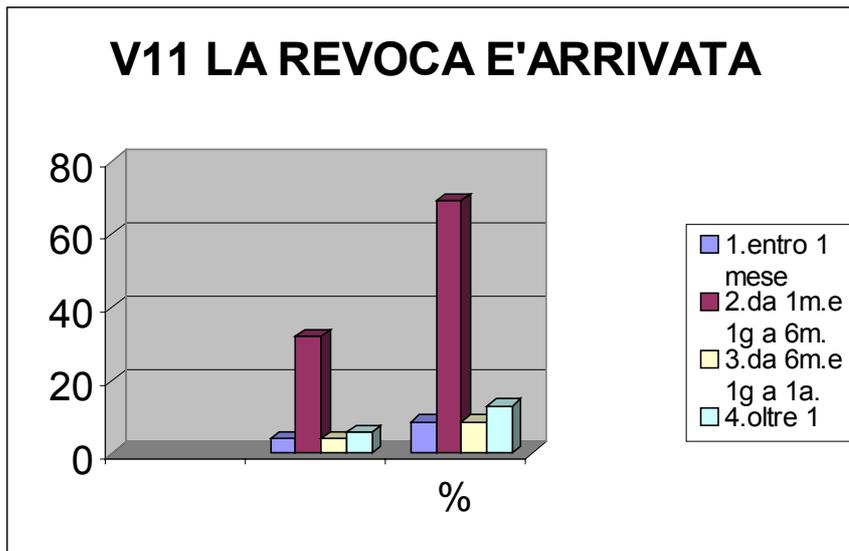
G

GRAFICO N.2



Appare evidente che la durata del beneficio, nei soggetti revocati nella maggior parte dei casi, non supera i sei mesi; il grafico successivo N.3 attraverso la descrizione della variabile V11 spiega meglio come la revoca intervenga entro i primi 6 mesi della misura. Sembra che chi riesca a superare il traguardo dei 6 mesi riesca anche a concludere la misura positivamente.

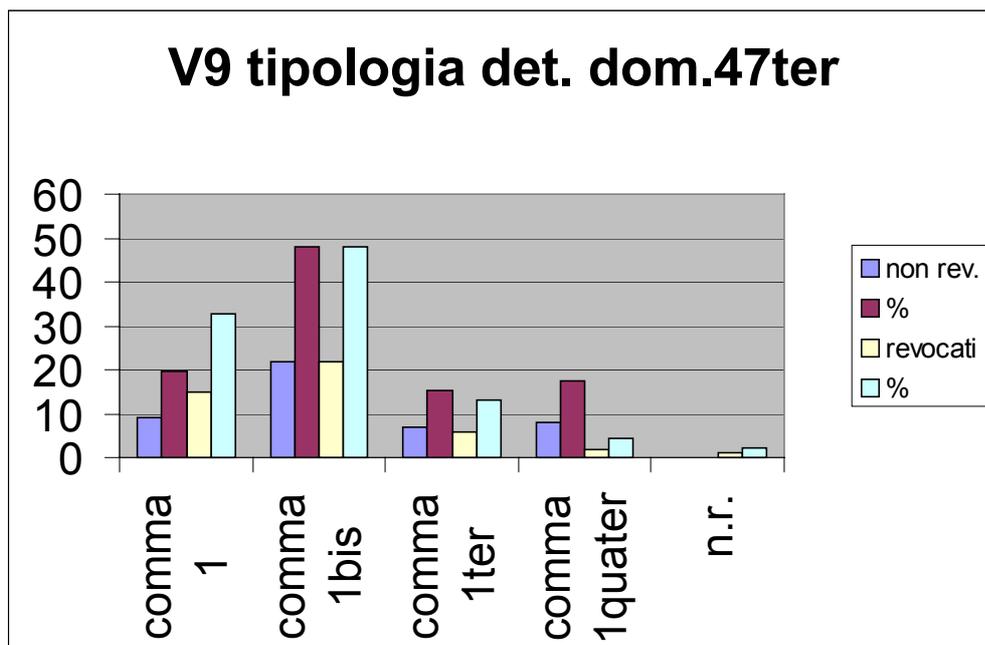
GRAFICO N.3



La variabile V9 è interessante per verificare se la detenzione domiciliare è stata usata nell'ultimo anno, come in passato, per consentire a categorie particolari di scontare la pena in un luogo diverso dal carcere oppure, come si presume, principalmente per deflazionare la struttura penitenziaria.

Il grafico che segue dà un'immagine chiara del fenomeno.

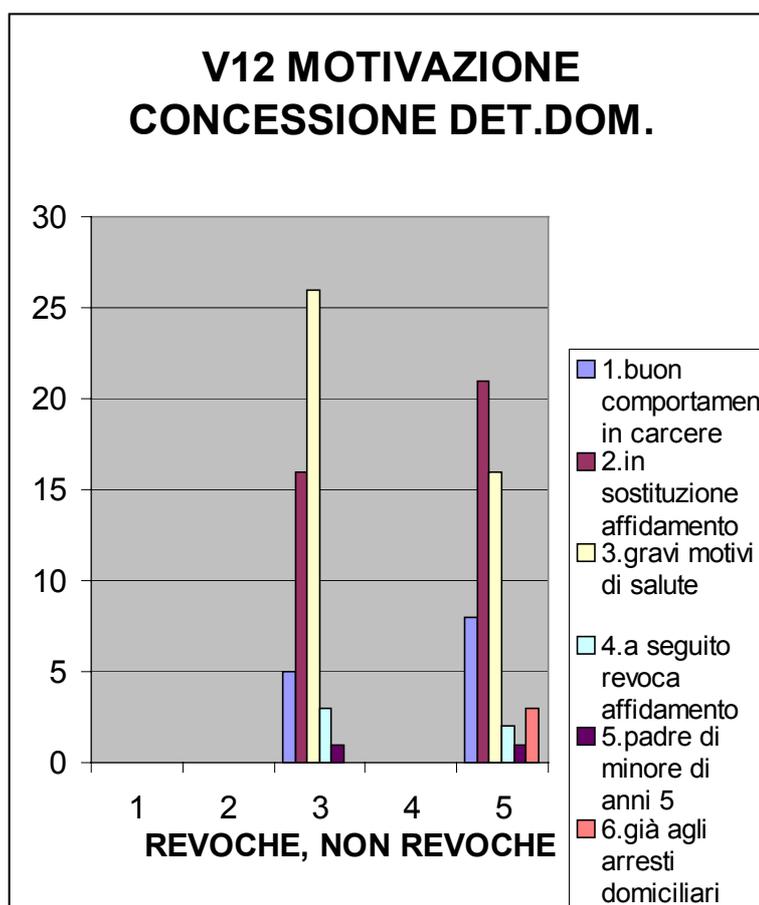
GRAFICO N.4



Appare chiaro che sia tra i soggetti revocati che quelli non revocati il maggior numero ha fruito della detenzione domiciliare ai sensi del comma 1bis, fuori quindi dalle categorie particolari.

La successiva analisi sulle motivazioni di concessione della misura chiariranno le scelte predominanti da parte della magistratura di sorveglianza nel caso di specie, quella di Milano.

GRAFICO N.5



Il grafico n.5 mostra che, tra i revocati, predomina, tra le motivazioni alla concessione della misura, quella relativa ai motivi di salute, motivi che hanno la loro rilevanza anche tra i soggetti che non hanno subito la revoca, anche se tra questi prevalgono coloro cui è stata concessa la detenzione domiciliare in sostituzione dell'affidamento, perché ritenuta misura più contenitiva.

Sono state considerate più motivazioni per la stessa ordinanza, pertanto si può notare come il buon comportamento in carcere diventi, in alcuni casi, motivo di concessione, altre volte è associato ad altri motivi.

Interessanti sono i casi di detenzione domiciliare concessa a seguito di revoca d'affidamento: così è evitato il rientro in carcere prevalentemente per motivi di salute; spesso in questi casi è revocata successivamente anche la detenzione domiciliare, perché questi soggetti che, già non sono riusciti a rispettare una misura più ampia come l'affidamento, difficilmente "reggono" una misura più restrittiva e priva di supporto dei servizi.

Interessante e incoraggiante per il futuro è rilevare che la Magistratura ha fatto ricorso alla detenzione domiciliare per padri di minori di anni 5, in sostituzione della madre, anche se solo in due casi; 1 ha successivamente subito la revoca, l'altro no.

Dai dati fino ad ora riportati, sembra confermata la tendenza della Magistratura di Milano a concedere la detenzione domiciliare a soggetti non pericolosi ma meno meritevoli dell'affidamento al S.S., ritenendo che una misura più contenitiva dia più garanzie.

Considerazioni interessanti possono emergere dall'incrocio di due variabili, vale a dire la V9, nei punti 2 e 4, (concessione di det.dom. ai sensi del comma 1bis e quater), con la variabile V12, relativamente alle motivazioni di concessione della misura per quei soggetti che non avrebbero chiari motivi di incompatibilità con il carcere come i soggetti previsti dai punti 1 e 3.

TAB.5

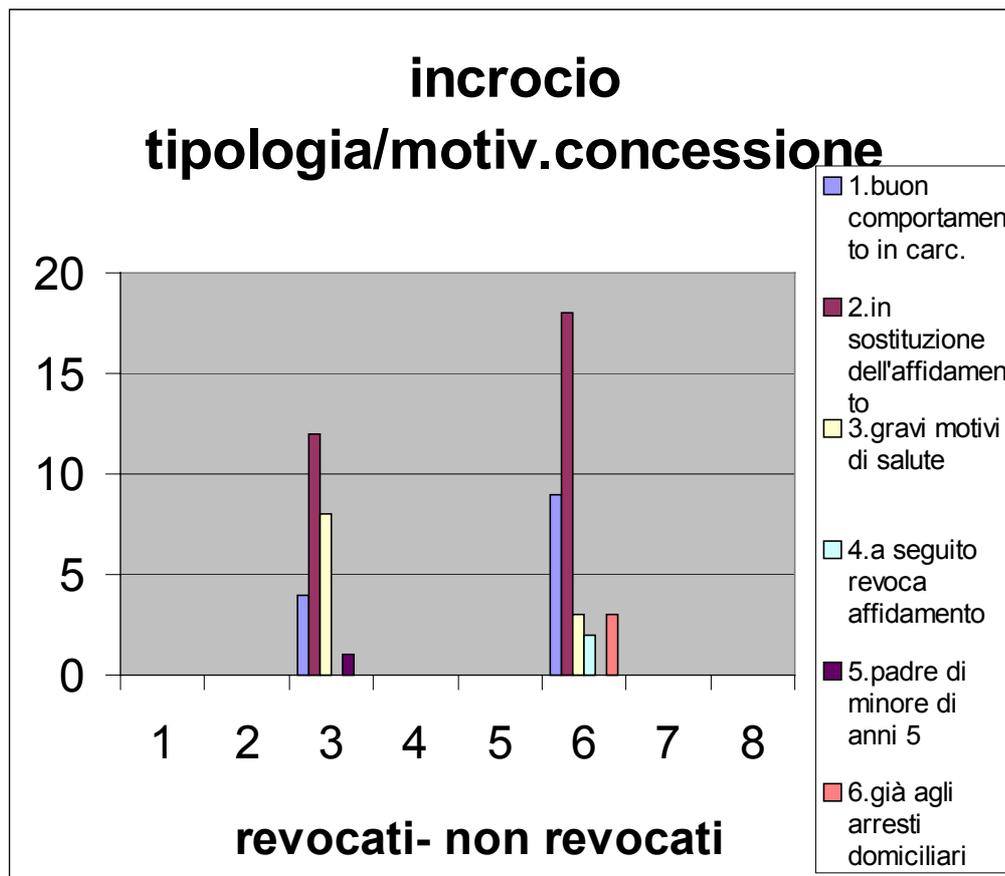
	Comma 1bis/quater REVOCATI	Comma 1bis/quater NON REVOCATI
1.buon comportamento in carcere	4	9
2.in sostituzione affidam. Misura più contenitiva	12	18
3.gravi motivi di salute	8	3
4.a seguito revoca affidam	0	2
5. padre di minore di anni 5, in sostituz.madre	1	0
6.già agli arresti domicil.	0	3

Le motivazioni predominanti, in questi casi, sono, sia per i soggetti revocati sia per i non revocati, la natura più contenitiva della misura, nonostante in molti casi sia positivamente considerata anche il buon comportamento in carcere.

I motivi di salute emergono anche in questi casi, ma in misura minore.

E' rilevante notare che tra i revocati emergono anche più casi motivati con gravi problemi di salute. Da ciò si potrebbe dedurre che una misura come la detenzione domiciliare non garantisce ai soggetti più in difficoltà, per di più malati, un sostegno adeguato al bisogno.

GRAFICO N.6



La valutazione dei dati relativi alle motivazioni delle revoche fornisce ulteriori informazioni circa l'utilizzo di questa misura.

Si è già visto che la percentuale delle revoche di detenzioni domiciliari nel CSSA di Milano per l'anno 1999, è complessivamente pari al 9,02%, con una percentuale maggiore: 12,5% per i det.dom.dalla detenzione e 7,42% per quelli dalla libertà; tale percentuale è superata nelle altre misure, in modo rilevante dall'affidamento in casi particolari ex art. 47bis dalla detenzione (14,7%), in modo meno rilevante dal 47bis dalla libertà (9,57%).

Ciò conferma l'opinione che i soggetti più problematici sono i tossico/alcool dipendenti, categoria presente in modo massiccio anche tra i detenuti domiciliari, a causa dei problemi di salute derivanti dall'AIDS conclamata. Anche se la ricerca non quantifica i casi in base alle diagnosi e alle tipologie di malattia, l'analisi dei fascicoli ha evidenziato una presenza prevalente di ammalati di AIDS o patologie correlate rispetto a tipologie di altro genere (malattie cardiache, diabete ecc. ecc.).

V13 MOTIVAZIONI REVOCA (casi revocati)

TAB.6

1.ripetute violazioni prescrizioni	19
2.non reperito in casa nei controlli di routine	17
3.trovato fuori casa +nuovi reati	8
4. irreperibilità	3
5.frequentazione di pregiudicati in casa	4

6.violenza nei confronti del coniuge	2
7.non ha seguito il programma SERT	1
8.detenzione stupefacenti +uso	2
9.n.r	1

Dall'analisi dei fascicoli emerge che alla revoca della misura si arriva spesso dopo ripetute violazioni e dopo che una prima udienza ha respinto una prima proposta di revoca; alla seconda proposta in genere si revoca. Ciò dimostra che spesso le violazioni sono lievi tanto da non far ritenere al Tribunale di S. opportuna la revoca. Quando gli episodi invece si ripetono, anche se non ritenuti gravi, diventa quasi scontata la revoca per l'incapacità del soggetto di "reggere la misura" e di "capirne il significato", infatti, in ben 19 casi su 46 la motivazione della revoca riferimento alle ripetute violazioni. In 17 casi è stato sufficiente l'abbandono dell'abitazione, senza autorizzazione

Per gli altri casi, i punti 3/4/5, quelli più gravi, si denota una tendenza a delinquere la cui natura non è stato possibile in questa sede approfondire, ma che necessiterebbe di uno studio ad hoc per coglierne le cause.

Il punto 6 è abbastanza emblematico di quello che può voler dire l'utilizzo indiscriminato della detenzione domiciliare; in questa ricerca sono emersi 2 casi di revoca per violenze nei confronti del coniuge (nello specifico la moglie), probabilmente perché sfociati in una formale denuncia; nella realtà questo fenomeno è molto più vasto e generalmente non emergente, perché si consuma tra le mura domestiche. Apparentemente il soggetto rispetta le prescrizioni e all'analisi di un semplice controllo di polizia ha un buon comportamento: in realtà ci sono problemi relazionali familiari e sociali molto gravi, che rimangono nascosti, irrisolti e spesso vedono coinvolti anche minori.

In un solo caso si arriva alla revoca per non aver seguito il programma del SERT, ma è un caso particolare, dove la motivazione della concessione della misura è subordinata proprio al rispetto del programma terapeutico, che se abbandonato fa decadere il motivo di concessione.

In altri due casi si procede alla revoca per la ripresa dell'uso di sostanze stupefacenti, senza fare riferimento ad eventuali P.T. non avviati o non seguiti.

V13 MOTIVO DI CHIUSURA (casi non revocati)

TAB.7

	frequenza	%
1.rientro in carcere	2	4,3
2.in corso	6	13,1
3.passaggio ad altra mis.	6	13,1
4.conclusione per fine p.	29	63,1
5.trasferimento ad altro CSSA	3	6,4

Questi dati non hanno bisogno di commento perché parlano da soli; c'è da rilevare che anche tra i non revocati ci sono due casi di persone che rientrano in carcere: in uno perché un nuovo ordine di esecuzione innalza la pena facendo superare i

limiti consentiti dalla legge per fruire della detenzione domiciliare, nell'altro per la mancata disponibilità dei familiari ad accogliere il soggetto. Quest'ultimo caso indica quali gravi problemi sociali possono sottendere ad una misura di tipo penale; pur esistendo i requisiti delle gravi condizioni di salute, dell'età, del buon comportamento, il carcere diventa l'unico ricovero possibile per questa persona.

SITUAZIONE TRATTAMENTALE

Le variabili trattamentali sono V7 (attività lavorativa) V8 (uscita dall'abitazione per motivi di cura o personali) V10 (programma terapeutico) V14 (disposizioni del T.S. di rivolgersi ai servizi sociali CSSA e/o altri) sono considerate tutte insieme perché indicative del significato rieducativo che si dà alla misura, pur non essendo chiaramente esplicitata nella legge una sua funzione trattamentale.

TAB.8

V7 attività lavorativa	REVOCATI frequenza	%	NON REVOC. Frequenza	%
1. si	6	13,1	11	23,9
2 no	40	86,9	35	76,1

TAB.9

V8 uscita casa per cura e altr.	REVOCATI frequenza	%	NON REVOC. frequenza	%
1. si	34	73,9	25	54,3
2. no	12	26,3	21	45,7

TAB.10

V10 program. terapeutico	REVOCATI	%	NON REVOC.	%
1. si	6	13,1	6	13,1
2. no	40	86,9	40	86,9

TAB.11

V14 disp. Del Trib.di Sorv.	REVOCATI frequenza	NON REVOC. Frequenza
1.cssa	29	36
2. altri servizi	4	3
3. nessuno	16	9

La tabella 11 non contiene le percentuali, perché sono state considerate più risposte per una stessa domanda.

La tabella 8, relativa all'attività lavorativa, mostra una sostanziale parità tra coloro che hanno avuto la revoca e gli altri; tra questi ultimi risultano un numero maggiore di casi autorizzati a lavorare, ma comunque, in entrambi i casi, si tratta

di una minoranza. La possibilità di svolgere l'attività lavorativa, peraltro, non sembra avere particolare incidenza sulla revoca.

La tabella 9 indica una certa propensione della Magistratura ad autorizzare i detenuti domiciliari ad uscire da casa per motivi di salute o personali: nei casi dei non revocati gli autorizzati e non quasi si equivalgono, mentre tra coloro che hanno subito la revoca c'è una percentuale maggiore di persone autorizzate ad uscire. Probabilmente questo deriva dalla presenza di un maggior numero di soggetti con gravi problemi di salute.

La tabella 10 mostra che in entrambe le varianti considerate l'indicazione di seguire il programma terapeutico riguarda una minoranza, così come la tabella 11 mostra che in pochi casi il Tribunale di Sorveglianza dà disposizioni dettagliate, generalmente la Magistratura si limita a citare la disposizione di legge che prevede la segnalazione ai CSSA per il necessario sostegno. Addirittura **In 16 casi tra i revocati e 9 tra i non revocati non c'è alcuna disposizione.**

Infine sono stati segnati, solo per i non revocati, i casi in cui i soggetti si sono rivolti esplicitamente al CSSA chiedendo sostegno, il **19,5%** contro l'**80,5%** che non ha fatto alcuna richiesta.

CONCLUSIONI

La detenzione domiciliare, come si è visto nei precedenti capitoli, è nata con la L.663/86 con l'obiettivo di evitare la carcerazione a soggetti particolari: giovani adulti, anziani, donne madri di minori, ammalati gravi, per i quali la situazione detentiva sarebbe risultata particolarmente gravosa.

Con la L.165/98 si è avuta una sostanziale trasformazione della misura, consistente nell'ampliamento dell'accesso a soggetti non previsti tra le categorie di cui sopra; la Magistratura di Sorveglianza ne ha fatto nel primo anno di applicazione della legge, un uso quasi prevalente, rispetto alle altre misure.

La tendenza, verificatasi su tutto il territorio nazionale, è stata confermata anche nella ricerca presso il CSSA di Milano: la Magistratura di Milano ha usato prevalentemente la detenzione domiciliare, in sostituzione dell'affidamento, quando il soggetto non offriva particolari garanzie di affidabilità, nella convinzione che una misura più restrittiva e più controllata avrebbe dato maggiori risultati. (gr.n.5).

L'ipotesi iniziale della ricerca è stata quindi confermata rispetto alla tendenza all'utilizzo sempre più consistente della detenzione domiciliare, sia a livello nazionale sia locale. Presso il CSSA di Milano si è passati, in termini assoluti da **371 det. dom. nel 1998** (anno di entrata in vigore della l.165/98) a **554 nel 1999**, un incremento pari al **33% circa**.

I tassi di revoca delle misure alternative presso il CSSA di Milano sono più elevati di quelli nazionali; il tasso della detenzione domiciliare è superato sia a livello locale sia nazionale dagli affidamenti per tossicodipendenti dalla detenzione.

Le detenzioni domiciliari provenienti dal carcere hanno un tasso di revoca superiori a quelle provenienti dalla libertà. Unica eccezione per Milano è rappresentata dalle detenzioni domiciliari provvisorie (47TP), che a livello nazionale hanno un tasso di revoca pari al **5,12%** mentre a livello locale lo stesso tasso raggiunge appena l'**1,25%**. (tab. 1)

Questo dato costante indica che dal carcere escono sicuramente soggetti più problematici e con un curriculum criminale più lungo e più complesso.

In ogni caso coloro che fruiscono dell'affidamento ex art. 47, sia dalla detenzione sia dalla libertà, hanno un tasso di revoca minore sia a livello nazionale sia locale. Se ne può dedurre che la differenza sulla riuscita o meno della misura è prevalentemente la problematica tossicomantica.

Questo tipo di soggetti, necessita di cure particolari, indipendentemente da misure più restrittive o meno.

Nella detenzione domiciliare l'assenza di programmi trattamentali o terapeutici, (previsti solo in pochi casi, vedi tab. n.8-10-11) certamente non offre al soggetto il supporto necessario perché si eviti la ricaduta nell'uso di sostanze stupefacenti o la violazione delle prescrizioni o cosa assai più grave la commissione di nuovi reati.

Dalla ricerca emerge con chiarezza che i fruitori della det. dom. nel 1999 a Milano, non appartengono, in prevalenza, alle categorie previste dall'art.47 ter comma 1 o 3 ma soprattutto alle categorie di soggetti previsti dal comma 1bis dello stesso articolo; tale situazione è simile sia nel campione dei revocati sia dei non revocati (v. gr.n.4).

La fascia di età, maggiormente rappresentata (tra coloro che hanno fruito della misura) è quella compresa tra i 27 anni e i 48 anni, completamente assenti i giovani adulti tra i 18 e i 21 anni, pochissime le donne, più consistente la fascia degli anziani, sopra i 60 anni. (v. tab.n.2).

Interessanti appaiono i dati relativi alla durata della pena in relazione e del beneficio, la prima è concentrata su pene medio basse (da 6 mesi a 2 anni) per i non revocati, su pene medio alte (da due anni a 4 anni) sui revocati (v. gr.n.1); il secondo è concentrato su una durata massima di 6 mesi.

La revoca interviene soprattutto nei primi sei mesi, dopo questo tempo, in genere la misura è portata a termine.

Tra le motivazioni di concessione della detenzione domiciliare prevalgono quelle di salute per i revocati, la sostituzione della misura dell'affidamento, per i non revocati. Questo lascia presupporre che i soggetti, che arrivano alla revoca, sono non solo più problematici, ma che la Magistratura (per concedere la misura) si è basata più su valutazioni di tipo oggettivo, che su valutazioni soggettive circa la personalità del soggetto. (v. gr.n5).

Un elemento importante è emerso dalla relazione tra i motivi di concessione della m.a. e i soggetti ammessi in base al comma 1bis e 1quater. La Magistratura nel decidere tiene conto di motivi di merito circa la non opportunità di concedere l'affidamento, perché considerata misura troppo ampia, sia per i soggetti revocati sia per i non revocati. Per i primi (revocati) i motivi di salute sono comunque consistenti (v. gr.n.6, tab.n5).

Tra i motivi di revoca predominano le violazioni delle prescrizioni, in particolare l'uscita dall'abitazione senza autorizzazione del Magistrato, in alcuni casi l'uscita è accompagnata dalla commissione di nuovi reati o dall'abuso di sostanze.

Il rispetto formale delle prescrizioni e il rimanere all'interno dell'abitazione non impedisce, comunque, ad alcuni soggetti di ricevere a casa pregiudicati, di picchiare la moglie o altro.

Per concludere, la fotografia del detenuto domiciliare “tipo” è la seguente: maschio, adulto, sposato o convivente o celibe, spesso con problemi di salute, senza lavoro, autorizzato ad uscire per poche ore al giorno al fine di curarsi o per esigenze personali, non seguito da alcun servizio sociale, controllato dalle forze dell'ordine.

Da tale fotografia emergono alcune considerazioni:

- probabilmente c'è un uso distorto della detenzione domiciliare, potenziato notevolmente dalla legge “Simeoni-Saraceni” ai fini della decarcerizzazione;
- la differenziazione nella concessione delle diverse misure alternative non è determinata da un valutazione sulla qualità del trattamento, attraverso di esse svolto, ma esclusivamente, in termini quantitativi; per la maggiore o minore libertà, cui esse danno luogo;
- l'azione di decarcerizzazione è in parte vanificata dal fatto che il 78,2% dei soggetti revocati rientra in carcere nei primi 6 mesi dopo la concessione della misura.

CAPITOLO V

IL RUOLO DEL SERVIZIO SOCIALE NELLA DETENZIONE DOMICILIARE

5.1 L'INTERVENTO DEL SERVIZIO SOCIALE NELLE MISURE ALTERNATIVE, EVOLUZIONE STORICA

Il Servizio Sociale è stato introdotto nel settore adulti dell'Amministrazione Penitenziaria nel 1976 dopo l'entrata in vigore della legge di Riforma Penitenziaria del 1975. Il Legislatore, nel fare questa scelta, tenne conto dell'esperienza fatta, sin dal 1940, nel settore minorile oltre che di alcune sperimentazioni, già avviate all'epoca della riforma, all'interno di alcuni istituti penitenziari e delle competenze d'intervento riconosciute ai consigli di Patronato istituiti ben nel 1891.

Il legislatore del '75 decise di istituire i CSSA, autonomi rispetto agli istituti penitenziari, per sottolinearne il carattere alternativo, sia da un punto di vista culturale che operativo, anche se in stretto collegamento con essi. Tali servizi furono pensati strettamente ancorati al territorio di competenza, con l'obiettivo di operare in collaborazione con i servizi sociali locali, in una logica prevalente di servizio sociale professionale, mirante a promuovere e a valorizzare le componenti di responsabilizzazione e autodeterminazione del soggetto sottoposto a misure penali.¹

¹ R. Breda in op.cit. pagg.71-73

Contemporaneamente il legislatore fece la scelta dell'unitarietà dell'intervento del Servizio Sociale dentro e fuori dal carcere, diversamente da quanto avveniva in altri paesi europei. I CSSA furono istituiti con l'obiettivo di gestire le misure alternative come naturale conseguenza del trattamento intramurario e con la finalità ultima del reinserimento del condannato.

Con il passare degli anni e con l'evoluzione della normativa in materia penitenziaria, il Servizio Sociale ha visto il proprio ambito operativo ampliarsi a dismisura e pur rimanendo sostanzialmente ancorato al mandato istituzionale delle origini, ha visto modificarsi nel tempo e la tipologia dei soggetti da trattare e le misure alternative utilizzate.

La legge 663/86, nel riaffermare una politica di massimo contenimento della pena detentiva ha introdotto nuove forme di misure alternative, che prevedono spazi di libertà, variamente articolati, in rapporto alla particolare posizione dei diversi soggetti e alla condotta posta in essere dagli stessi. Tale legge ha ampliato, ora sul piano dei presupposti, ora sul piano dei "benefici" le opportunità di reinserimento sociale dei condannati.²

Tra le misure introdotte dalla suddetta legge si colloca la detenzione domiciliare, mutuata dagli arresti domiciliari della fase processuale.

Successivamente sono state emanate diverse leggi che hanno modificato l'accesso alle misure alternative, rendendolo "più difficoltoso" o "più ampio", ma sostanzialmente le tipologie sono rimaste le stesse dell'86.

E' proprio grazie alla "legge Gozzini" e alle sue successive interpretazioni da parte di Corte Costituzionale e Corte di Cassazione e che si è potuto verificare lo sviluppo della cosiddetta "area penale esterna", che ha visto spostare il campo d'intervento del Servizio Sociale, prevalentemente, all'esterno degli istituti penitenziari e ha visto le misure alternative acquisire una dimensione e una rilevanza anche autonoma rispetto al trattamento penitenziario.

Ha contribuito a ciò, soprattutto, la possibilità, introdotta dalla legge 663/86 dell'accesso direttamente dalla libertà.

In questa situazione si è accentuata la necessità, del resto già presente sin dalle origini, di ancorare al territorio di residenza del soggetto, sottoposto a provvedimento penale, l'operatività dell'assistente sociale e di dare prevalenza e centralità alla conoscenza del soggetto nel proprio ambiente di vita e alle dinamiche relazionali familiari e ambientali.

² relazione commissione consultiva op.cit. pag 7-9

Ciò ha rafforzato l'esigenza dell'assistente sociale di vivere in modo dinamico nella "zona" dove opera per tessere "la rete" dei rapporti con i referenti presenti sul territorio.

Il modello organizzativo ipotizzato sin dall'inizio per i CSSA rispecchiava questa esigenza, considerando l'assistente sociale, operativamente inserito in una determinata zona territoriale, come il punto di riferimento del penitenziario in quella zona.³

Con gli anni, l'attività dei CSSA, come già più volte detto, si è ampliata a dismisura, mentre le risorse sono rimaste sostanzialmente invariate; pertanto, a seconda delle situazioni territoriali, i singoli CSSA si sono dati modelli organizzativi diversificati. A causa degli elevati carichi di lavoro in alcune situazioni particolari, quali il CSSA di Milano, l'ufficio preso in esame nel presente lavoro, si è stati costretti a ridurre gl'interventi di collegamento con il territorio per privilegiare un lavoro di emergenza, subordinato alle udienze fissate presso i Tribunali di Sorveglianza per la concessione delle misure alternative, e scegliere di seguire prevalentemente gli affidati al S.S., soggetti sottoposti alla diretta responsabilità del servizio, rispetto a semiliberi o detenuti domiciliari, rispettivamente i primi sotto la responsabilità degli istituti penitenziari e i secondi delle forze dell'ordine.

L'approvazione della legge 165/98, pensata per razionalizzare il sistema di accesso alle misure alternative e soprattutto per decongestionare il carcere, pur prevedendo un aumento dell'organico degli Assistenti sociali (non ancora operativo a due anni dell'entrata in vigore della stessa), rischia di snaturare ancora di più il sistema delle alternative aprendo la strada alla "degenerazione delle stesse e alla degiurisdizionalizzazione del procedimento, con l'introduzione di automatismi sempre più sganciati da valutazioni di merito e di trattamento."⁴

Poiché si ritiene pericolosa e controproducente tale tendenza, si è riflettuto sul problema delle revocche delle detenzioni domiciliari, concesse ai sensi della legge 165/98, per verificare la possibilità di introdurre nuove modalità d'intervento per il Servizio Sociale della Giustizia.

Nel paragrafo successivo si analizzerà il tipo d'intervento del servizio sociale, ipotizzabile per i detenuti domiciliari all'atto dell'istituzione della misura e quale è invece possibile ipotizzare per il futuro, alla luce dell'esperienza di questi anni e soprattutto dell'ultimo anno.

³ A.Sabattini in Il servizio sociale nel sistema penitenziario op. cit. pagg.126-127

⁴ relazione Comm. Cons. op. citata pag.11

5.2 L'INTERVENTO DEL SERVIZIO SOCIALE NELLA DETENZIONE DOMICILIARE

Come anticipato nei precedenti capitoli, la detenzione domiciliare è una misura alternativa anomala.

Pur essendo collocata all'interno del capo VI insieme alle altre misure alternative, essa non può essere paragonata all'affidamento o alla semilibertà, né sotto il profilo formale, trattandosi di detenzione a tutti gli effetti, anche se in luogo diverso dal carcere, né sotto il profilo sostanziale, essendo svincolata da un qualsiasi contenuto trattamentale e rieducativo. La sua concessione alle origini era legata a condizioni oggettive e di necessità e sottoposta al controllo esclusivo delle forze di polizia.⁵

La rinuncia del legislatore ad intervenire in questa misura sul piano trattamentale e rieducativo non appare del tutto comprensibile, considerato che di esecuzione penale si tratta, anche se eseguita in “modo” diverso, ferme restando della pena le finalità e i contenuti essenziali.

Resta comunque l'indicazione del comma 4 dell'art. 47ter che prevede la possibilità da parte del Tribunale di Sorveglianza di dettare “disposizioni” circa gli interventi del servizio sociale. “Disposizioni” che non debbono confondersi con le “prescrizioni”, e il cui mancato rispetto, non può essere automaticamente condizione di revoca, come avviene invece per l'affidamento.

Il comma 5 dello stesso articolo specifica che per i detenuti domiciliari non grava sull'amministrazione penitenziaria alcun onere per il suo mantenimento e per la sua assistenza. Di quest'ultima evidentemente, anche se non specificato, dovranno all'occorrenza farsene carico i servizi locali, nel quadro degli interventi assistenziali previsti per la generalità dei cittadini.⁶

In mancanza di indicazioni chiarificatrici, tranne quanto previsto dall'art. 91ter del Regolamento di Esecuzione, nella prassi si sono verificati vari modi di intendere l'intervento del S.S., che è stato attivato dai CSSA.

L'esperienza indica che la diversità di intervento dipende dai rapporti tra T. di S. e CSSA, dalla consuetudine e dalle modalità che i primi hanno di avvalersi dei secondi.

⁵ M.P. Giuffrida op.cit. pag.233

⁶ O.P. e Misure Alternative alla detenzione a cura di Di Gennaro, Bonanno, Breda ed. Giuffrè pagg. 274-278

Là dove i rapporti di collaborazione sono validi e il CSSA dispone di risorse operative sufficienti, il mandato ad occuparsi dei sottoposti a detenzione domiciliare si estende fino a comprendere interventi diretti, non solo a segnalare o rilevare situazioni di esigenze personali e assistenziali, ma a creare relazioni significative.⁷

L'art. 91 ter del regolamento di esecuzione recita: " il CSSA, sulla base delle disposizioni impartite dal tribunale di Sorveglianza, stabilisce validi collegamenti con i servizi sociali territoriali al fine di fornire al condannato l'aiuto a superare le difficoltà connesse con l'esecuzione della detenzione domiciliare."

La portata di questa affermazione non è da sottovalutare in relazione a due tipi di argomentazioni. La prima riguarda il compito di aiuto e mediazione, cui è chiamato il S.S., la seconda è inerente al fatto che il soggetto e la sua famiglia sono soli in questa esperienza detentiva domiciliare, anche in virtù delle prescrizioni imposte dalla magistratura.

L'area pertanto dei bisogni del singolo individuo o dell'intero nucleo familiare (che di fatto subisce la detenzione insieme al congiunto) non può trovare né spazio, né tempo, né luogo di espressione, se non con il S.S., che rappresenta una presenza umana e professionale di rilievo.

Come si è potuto constatare anche dalla rilevazione presentata in questo lavoro, paradossalmente la detenzione domiciliare viene concessa, soprattutto dopo l'entrata in vigore della "Legge Simeoni" a quei soggetti, che pur avendo una bassa soglia di pericolosità, non offrono sufficienti garanzie di reinserimento, (ad es. un lavoro stabile), pertanto la difficoltà sotto l'aspetto sociale viene accentuata ancora di più da una misura che ha molto poco di risocializzante.

Risulta, in base alla esperienza maturata, che le richieste di aiuto, di sostegno, di chiarificazione, di mediazione ai vari livelli, da parte dei detenuti e delle loro famiglie sono state in questi anni numerose.

La risposta del S.S., a queste richieste spontanee e pressanti. è stata, lì dove le risorse lo consentivano, quella di operatori, che aldilà del mandato giuridico istituzionale, hanno assunto la responsabilità di essere spesso gli unici interlocutori di questa categoria di utenti, che, forzando un po' la mano, si potrebbero chiamare "utenti volontari".⁸

Nei CSSA dove invece le risorse professionali scarseggiavano, i detenuti domiciliari sono rimasti spesso abbandonati a se stessi e le pressanti richieste di aiuto e sostegno sono

⁷ R. Breda in Il S.S. nel sistema penitenziario op. cit. pagg.205-206

⁸ M.P. Giuffrida op. cit. pagg.239-241

rimaste inascoltate o nel migliore dei casi incanalate verso risorse territoriali pubbliche e private.

Gl'interventi che il SS. ha comunque garantito negli anni, non possono però colmare il vuoto della normativa.

Sul versante del controllo la misura è affidata totalmente alle forze di polizia, le quali si ritrovano, loro malgrado, a svolgere tutti quei compiti che il CSSA svolge per l'affidamento, quali: gestione delle posizioni giuridiche, accoglimento delle istanze da inviare al Magistrato di Sorveglianza, richieste di deroghe delle prescrizioni, pareri in ordine ai permessi di uscita; tutti compiti che esulano dal loro mandato. Poiché le forze di polizia non sono tenute ad informare di questo il S.S., questi soggetti, spesso problematici si ritrovano in condizioni di perfetta solitudine, per quanto concerne la relazione di aiuto.⁹ Ciò che a personale parere è mancato in questi anni è stato proprio il lavoro di raccordo tra i CSSA e le risorse territoriali, pur previsto dalla normativa.

Gli enti locali, pur avendo cittadini in esecuzione penale sul proprio territorio, hanno stentato a riconoscerli come tali, proprio perché in esecuzione penale o perché non rientranti nelle proprie categorie di utenza, prefissate in base a propri criteri assistenziali, quali: minori, tossicodipendenti, malati mentali, handicappati, anziani ecc.

Come si è visto, nel capitolo precedente, il detenuto domiciliare è oggi prevalentemente un uomo adulto, non occupato, in condizioni di salute a volte gravi a volte discrete, con alle spalle un curriculum penale significativo, che come tale non rientra nelle categorie di assistenza prevista dagli enti locali.

Si può quindi concludere che, un consistente processo di decarcerizzazione si sta praticamente realizzando “scaricando” sui singoli detenuti domiciliari, o nei casi più fortunati, sulle loro famiglie il peso del loro mantenimento, della loro cura e della risocializzazione. Tali soggetti sono, inoltre, impossibilitati a fare scelte autonome, perché limitati nei movimenti dalle prescrizioni della Magistratura.

Si può aggiungere, inoltre, che i loro problemi sono “scaricati” anche sulla collettività più generale, che subisce la loro presenza, in alcuni casi scomoda e problematica.

CAPITOLO VI

APPROCCIO DI RETE E METODOLOGIA DEL CASE-MANAGEMENT NELLA DETENZIONE DOMICILIARE

⁹ Diritto.net op. cit. e rel. Comm. Cons. op. cit.

6.1 IL CSSA : APPROCCIO DI RETE e LAVORO DI COMUNITA'

Nel Capitolo precedente, parlando del ruolo del Servizio Sociale penitenziario, si è accennato ad una organizzazione del servizio, centrata necessariamente in un'ottica di inserimento nel tessuto sociale e territoriale di competenza, dove risiedono i soggetti sottoposti a misure penali, sia detentive, in vista di un loro reinserimento a fine pena, che, a maggior ragione, non detentive.

Sin dalle origini i CSSA si sono organizzati in relazione al proprio territorio, assegnando una o più assistenti sociali a porzioni di esso (zona), al fine di permettere quel lavoro di promozione e di mediazione tra le problematiche penali e quelle sociali, attraverso una continuità di rapporti e relazioni.

Con il tempo, a causa dei già accennati problemi interni, i CSSA si sono come "ritirati" nell'ambito ristretto dei propri uffici e delle proprie competenze in un atteggiamento autoreferenziale e burocratico e in un approccio al territorio e ai suoi servizi solo in termini strumentali, interpellandoli solo al fine di acquisire informazioni sul soggetto in esecuzione penale.

Negli ultimi anni invece, per diversi fattori (innovazioni amministrative, affermazione autonomie locali, sviluppo del terzo settore e del volontariato ecc.) sia interni che esterni all'amministrazione penitenziaria si sta ritornando a parlare di territorio come luogo privilegiato delle relazioni tra le persone e i servizi.

Le evoluzioni legislative oltre che le innovazioni organizzative che hanno interessato in questi anni il Ministero della Giustizia, gli enti locali nonché il cosiddetto "terzo settore", hanno rimosso alcuni degli ostacoli che limitavano un'azione comune sui problemi della esecuzione della pena.

I tre principali attori dell'azione di promozione e di trattamento hanno oggi la possibilità, supportata da varie leggi, di modificare le proprie posizioni e di impostare in modo diverso la propria attività. Certamente ciò implica l'uscita dall'autarchia e la necessità di profondi cambiamenti non solo operativi e di metodo, ma anche culturali, in ciascuno dei tre protagonisti.

Anche se gli attori oggi coinvolti nel sistema dell'esecuzione delle pene sono vari, (Magistratura, varie polizie ecc.) tutti importanti e determinanti nella realizzazione dell'obiettivo principale, che è quello costituzionale del reinserimento del condannato, in

questa sede ci si limiterà a considerare solo i protagonisti direttamente implicati nel trattamento dei soggetti in esecuzione di pena e cioè:

- Ministero della Giustizia
- Enti locali
- Terzo settore

Innanzitutto è bene precisare che non si tratta di “dividere” o di “attribuire” a tavolino ruoli e responsabilità a ciascun protagonista in questione: i ruoli e le competenze esistono di per sé e sono tutte abbondantemente normate. Si prova qui a riassumerle per avere chiara la situazione.

- . Il Ministero della Giustizia è titolare dell’esecuzione della pena e del trattamento;
- L’ente locale è titolare delle politiche sociali e della gestione dei servizi sia di prevenzione che di reinserimento
- Il terzo settore, comprendente volontariato e privato sociale riconosciuto per legge, porta il proprio contributo originale e autonomo alla prevenzione, al trattamento e al reinserimento.

La tripolarità è quindi la condizione di partenza per stabilire una dialettica con la persona interessata, per offrirle un servizio che sia veramente tale e per poterla di conseguenza richiamare alle proprie responsabilità e ad essere protagonista del proprio percorso di risocializzazione

Non si può nascondere che i tre attori protagonisti per poter agire in modo integrato devono modificare molto del proprio modo di operare, con sforzi notevoli di aggiornamento da parte degli operatori, di riorganizzazione dei servizi, di coordinamento e programmazione delle attività.¹

Il CSSA è il terminale periferico dell’Amministrazione Penitenziaria ed è inserito materialmente in un tessuto locale specifico (generalmente coincidente con il territorio della provincia), inoltre ha un’ampia ed eterogenea rete di interventi ad esso demandati, che coprono uno spazio che va dalla detenzione in istituto al reinserimento sociale. Tutto questo ne fa un elemento essenziale di connessione culturale e di raccordo operativo (Linkage) tra l’ambito penitenziario e quello sociale.

Un servizio come il CSSA può avere un ruolo determinante nel promuovere, coordinare e gestire i rapporti con i diversi attori, può essere luogo d’incontro e di convergenza tra professionalità diverse, operatori di vari servizi e volontari in un confronto interdisciplinare e nella prospettiva di un lavoro integrato, in funzione sia dell’attivazione

¹ C. Coppola in “Il servizio sociale nel sistema penitenziario” op. cit. pagg.222-225

delle risorse rispetto al singolo soggetto condannato, che alla elaborazione di intese generali e di progetti d'intervento riguardanti il sistema delle pene alternative in generale.²

Il CSSA è di fatto un **soggetto centrale** nella gestione degli interventi relativi all'area trattamentale, soprattutto esterna al carcere.

Per poter proficuamente utilizzare questa sua centralità, il CSSA deve profondamente modificare il suo modo di operare, che attualmente è "per adempimenti" e sviluppare una capacità progettuale sia sui singoli utenti che su tipologie di utenza e problematiche.³

In una logica di progetto appare anche più semplice sciogliere l'eterno contrasto tra aiuto e controllo. Il controllo diventa, infatti, reale controllo sull'efficacia del progetto di reinserimento e diventa facile renderne conto alla collettività prima che alla Magistratura di Sorveglianza.

Poiché l'azione professionale sul singolo caso non può prescindere dal fatto che la persona che si rivolge ad un servizio sociale, o viene mandato d'autorità, come nel caso della misura alternativa, per manifestare un bisogno o fare una richiesta, non è una monade isolata, ma vive e si relaziona con una quantità imprecisata di persone, servizi e istituzioni, in modo più o meno funzionale ai suoi bisogni. L'operatore, quindi, quando interviene, deve necessariamente tenere conto di questa realtà per individuare i campi di azione da indagare e privilegiare: la persona, "le reti" formali e informali, l'ambiente di appartenenza, ecc. e verificare la possibilità di utilizzare risorse già disponibili nelle reti naturali o la necessità di costruire delle reti di supporto.

In considerazione, inoltre, del fatto che il bisogno individuale ha sempre una rilevanza collettiva, l'operatore nell'affrontare i problemi del singolo può mettere le basi, attraverso l'attivazione di risorse e servizi, per rispondere a bisogni simili di altri individui.⁴

Il territorio, infatti, non va vissuto solo come ambito della progettualità che i singoli operatori riescono a costruire intorno alle singole situazioni personali dell'utenza per riempire il segmento di spazio-tempo rappresentato dal periodo dell'esecuzione della pena in misura alternativa, ma piuttosto come realtà umana, sociale, economica, culturale da cui proviene e a cui ritorna la persona che ha commesso un reato.⁵

² M.Pia Giuffrida in Politiche Sociali n.1-2/98 op.cit. pag17

³ Progetto Obiettivo per il rilancio delle alternative al carcere e per il potenziamento del Servizio Sociale della Giustizia (a cura del) Coordinamento Naz. Ass.Soc. Giust. (C A S G) Roma 1995

⁴ F. Ferrario in "Il lavoro di rete nel servizio sociale" ed. NIS pagg.75-78

⁵ C. Ghetti in Politiche Sociali op. cit. pag.27

L'approccio di rete, ormai insostituibile nell'attività di servizio sociale, non esclude l'intervento sul singolo caso più propriamente trattamentale e di sostegno (counseling) che caratterizza il lavoro, tradizionalmente inteso, dell'assistente sociale delle giustizia.

Nel caso dei detenuti domiciliari, la mancata previsione normativa del trattamento, può non rappresentare uno svantaggio per l'intervento del servizio sociale, che in questi casi può operare con maggiore libertà e minori vincoli, trovandosi, nell'assenza di un mandato esplicito di controllo, nella situazione di offrire un servizio su richiesta dell'interessato in ragione dei suoi bisogni.

Non a caso nel capitolo precedente si è parlato di possibile "utenza volontaria".

Questa particolare situazione potrebbe essere uno stimolo per sperimentare una modalità di approccio progettuale, sempre che i CSSA vengano messi nelle condizioni materiali per operare in modo congruo al mandato istituzionale di risocializzazione del condannato. La detenzione domiciliare si presta, per le caratteristiche delle persone che vi accedono, a progettare interventi sia individuali che collettivi.

I detenuti domiciliari, infatti, si dividono in base alle categorie previste dall' art.47 ter comma 1 (anziani, giovani adulti, madri e padri di minori di anni 10, ammalati gravi di patologie varie) oltre a persone adulte con caratteristiche diversificate previste dal comma 1 bis, che potrebbero avere esigenze di inserimento lavorativo, di aiuto nei rapporti di relazione con familiari, nell'abuso di alcool o droghe ecc.

I risultati della ricerca presso il CSSA di Milano, nonché le considerazioni fatte nelle pagine precedenti hanno stimolato l'ipotesi di uno o più progetti indirizzati a questi soggetti, utilizzando la metodologia del case-management, sperimentata in altri paesi europei e non, per attuare politiche di deistituzionalizzazione di soggetti lungodegenti: anziani, malati di mente, handicappati.

Pur essendo la tipologia dei detenuti domiciliari diversa per problematiche e per natura del disagio, nonché per le motivazioni di presa in carico, non è detto che tra coloro che la compongono non ci siano le stesse categorie per cui si è già sperimentata la suddetta metodologia negli altri paesi; anzi in alcuni casi, trattasi proprio delle stesse tipologie: anziani o malati gravi, con l'aggiunta di problemi penali.

Riflettendo, inoltre, sul processo in corso di decarcerizzazione massiccia, è legittimo chiedersi, cosa è se non un processo di "deistituzionalizzazione selvaggia"?

Processo, che si presume essere a totale carico dei cittadini detenuti, dei loro "Carer" formali e informali (familiari, vicini di casa, concittadini ecc.) a fronte di notevoli risparmi sul fronte della spesa pubblica, (considerato che un detenuto in carcere costa circa 400.000 lire al giorno).

Una diversa politica che utilizzi i risparmi ottenuti non per costruire nuovi istituti penitenziari ma per investire in servizi sociali probabilmente migliorerebbe la vita sia dei singoli cittadini detenuti che della collettività in genere, producendo anche un maggior senso di “sicurezza” nella comunità.

6.2 IPOTESI: PROGETTI PER DETENUTI DOMICILIARI SEGUENDO LA METODOLOGIA DEL CASE-MANAGEMENT

Il Case-Management è una metodologia per l'applicazione delle politiche di decentramento e territorializzazione dell'assistenza, che va sotto il nome di Community-care.

Le politiche di Community-care si pongono i seguenti obiettivi.:

- assistere persone che necessitano di assistenza a lungo termine
- far uscire l'assistenza dalle istituzioni residenziali
- ridurre la dipendenza dall'assistenza pubblica
- avvalersi dell'assistenza informale (parentela, vicinato, rete amicale, volontariato ecc.)
- aumentare la partecipazione e la possibilità di scelta
- rispondere ai bisogni degli assistiti con servizi adeguati
- ridurre i costi sia monetari che non.

Esistono due approcci principali al case-management:

approccio “dell'imprenditorialità sociale” di origine americana, poi introdotta in Inghilterra attraverso la sperimentazione sull'assistenza agli anziani;

approccio “dell'intermediazione con i servizi” di origine Canadese e poi utilizzato in Inghilterra.

Entrambi gli approcci puntano alla cooperazione fra i diversi servizi del campo socio-assistenziale e sanitario e incoraggiano gli utenti a formulare direttamente la domanda e ad attivarsi in prima persona (empowerment e advocacy).

Una ulteriore e successiva distinzione all'interno del case-management è tra “attività di intermediazione” e “azione di team multidisciplinare”, quest'ultima forma prevede l'organizzazione in squadre di operatori di diversa professionalità coordinate da un “operatore perno”.

Il Case-management americano si caratterizza come ... “una strategia a livello dell'utente per promuovere il coordinamento delle risorse umane, delle prestazioni, dei sussidi... I

suoi effetti più significativi sono : 1) l'integrazione dei servizi e 2) il conseguimento della continuità dell'assistenza...(Moxley,1989, pag.11).

Viene data molta importanza al "livello dell'utente", anche il lavoro che si svolge tra organizzazioni e servizi è imperniato sui bisogni dell'utente.

In questo modello possono essere coinvolti una molteplicità di servizi e professionalità, che ricoprono i ruoli più diversi:

Operatore di base (A.S.), équipe interdisciplinare socio-sanitaria, centri di servizi multipli, famiglia, volontariato, parrocchia, vicinato, ecc.

Nell'applicazione inglese si sentì il bisogno di introdurre la figura del "case-manager"...
Nei casi in cui è in gioco una quantità significativa di risorse si dovrebbe designare, nell'ambito del personale tecnico delle amministrazioni locali, un case-manager che supervisioni le fasi della valutazione e coordini l'azione complessiva"...(Griffiths nel Rapporto sullo stato dei servizi sociali nel Regno Unito, 1988, par.6.6).

..." i singoli e le loro famiglie dovrebbero avere a loro disposizione l'esperienza di un assistente sociale incaricato formalmente...(Wagner, 1988,pag.28).

E' opportuno approfondire le differenze tra il modello americano e quello inglese:

il primo è maggiormente interessato al coordinamento dei servizi, perché parte da una realtà molto frammentata di servizi per lo più privati;

il secondo si sofferma molto sulla valutazione iniziale e sul contenimento dei costi a carico dell'assistenza pubblica, ottenuto anche attraverso il decentramento dei bilanci e delle responsabilità,⁶ in questo senso, è anche visto come "alternativo" o fase successiva al Welfare State.

Dopo aver brevemente illustrato i principi cardine delle politiche di community-care e la metodologia del case-management si illustrerà ora la possibilità di applicare questo metodo ad una realtà molto particolare, quale è quella della detenzione domiciliare.

Le finalità, sopra elencate, relative alle politiche di Comunità sono riferibili tutte alla situazione in esame, naturalmente con le dovute differenze, poiché non si tratta di interventi assistenziali veri e propri ma di esecuzione penale.

A quelle finalità vanno sicuramente aggiunte quelle di controllo, esercitate dalle forze di polizia per prevenire la commissione di nuovi reati. E' opportuno che il servizio sociale si coordini e collabori anche con le forze di polizia al fine di evitare inutili e controproducenti conflittualità e contrapposizioni.

Va comunque considerato che spesso i soggetti in detenzione domiciliare sono contemporaneamente utenti di servizi socio-assistenziali e la commissione dei reati può

⁶ M. Payne in "Case Management e servizio sociale" ed. Erickson pagg. 15-40, 47-49, 65-66

essere collegata al disagio personale, familiare o ambientale, di cui la comunità deve farsi carico.

Nel caso in cui la devianza del soggetto non è addebitabile ad un disagio psicologico o comportamentale, ma attribuibile ad un suo volontario comportamento liberamente determinato, il detenuto potrebbe trovarsi comunque nelle condizioni previste dall'art.47 ter comma 1 e per motivi di salute avere una situazione di obiettiva incompatibilità con la pena detentiva. Anche in questo caso il soggetto sarebbe un utente del servizio sanitario nazionale e pur non trovandosi in carcere avrebbe diritto alla cura e alla tutela della propria salute, tutela che anche in detenzione deve essere garantita per principio costituzionale.

Tutte queste considerazioni portano a concludere sulla opportunità che si realizzi un coordinamento dei servizi interessati alla cura e all'assistenza della persona detenuta presso il domicilio, al fine di:

- razionalizzare gl'interventi;
- attivare le reti informali e formali perché il soggetto trovi risposte ai suoi bisogni e tutelare i diritti costituzionalmente previsti;
- evitare un rientro in carcere per violazione di prescrizioni, derivanti dai disagi della situazione;
- evitare che il risparmio sui costi di detenzione siano tutti a carico del soggetto e della sua famiglia;
- aiutare a risolvere i problemi di sopravvivenza, spesso causa di violazioni e di commissione di nuovi reati;
- attenuare i problemi di solitudine e di stigmatizzazione nell'ambiente di residenza;
- aiutare e sostenere il soggetto e probabilmente i suoi familiari, spesso costretti a subire, loro malgrado, la detenzione del congiunto e il congiunto stesso, non di rado violento e aggressivo nei loro confronti. Atteggiamenti amplificati dallo stato di detenzione.
- Intervenire con attività di mediazione in situazioni di possibili conflittualità intra ed extra-familiare.

L'assistente sociale del CSSA, che spesso conosce il soggetto già dalla detenzione o viene da lui interpellato al momento della scarcerazione, appare l'operatore più adatto per svolgere le funzioni di coordinamento, di promozione e di attivazione delle reti, in una parola "l'operatore perno" responsabile del progetto per quella persona, avente titolo anche perché formalmente incaricato dal Tribunale di Sorveglianza, attraverso le

disposizioni dettate in ordinanza. Obiettivo del progetto è di promuovere l'utilizzo ottimale delle risorse individuali, reperire e utilizzare efficacemente le risorse di supporto necessarie, promuovere l'interesse dell'assistito e contemporaneamente tutelare le persone che da lui dipendono o con lui convivono (moglie, figli minori, genitori anziani ecc.), promuovere nel contesto sociale di vita del detenuto i concetti di solidarietà e di accoglienza, tutto con la finalità ultima di ridurre la recidiva.

6.3 IPOTESI DI PROGETTO RIVOLTO A DETENUTI DOMICILIARI AI SENSI DELL'ART. 47TER c.1 BIS

Problema:

A seguito dell'approvazione della legge 165/98 la Magistratura di Sorveglianza ha concesso diverse detenzioni domiciliari provvisorie a persone, prevalentemente uomini, compresi tra i 27 e 48 anni, che hanno avuto un buon comportamento in carcere e che pur avendo i requisiti per l'affidamento in prova non presentano sufficienti garanzie di reinserimento, in quanto non sono in grado di dimostrare di avere un lavoro stabile e hanno alle spalle diversi precedenti penali, per reati dello stesso tipo di quello in esecuzione, ad esempio: spaccio di sostanze stupefacenti, accompagnato da uso saltuario di cocaina; rapina; furti, ricettazione ed altro. Alcuni di essi hanno problemi di salute quali: diabete, problemi ipertensivi, cardiaci; altri problemi di salute ancora più gravi quale sieropositività, HIV, accompagnati ad un passato tossicomano.

Scopo generale

Aiutare queste persone a completare la pena possibilmente in affidamento al S.S. ed evitare il pericolo della recidiva

Obiettivi specifici

- Trovare un lavoro, o avviare un'attività formativa professionalizzante,
- Prendere contatti con le strutture sanitarie che si occupano della loro specifica patologia,
- avviare un programma terapeutico volto alla cura delle dipendenze da alcool, cocaina droghe in genere, per chi ha questo problema,
- monitorare le relazioni familiari
- seguire la situazione giuridica

Modalità di contatto

Attraverso l'attività di segretariato fatta presso il CSSA o presso gli uffici comunali a cui il soggetto si rivolge spontaneamente per informazioni o attraverso l'assistente sociale incaricato presso il CSSA.

Ipotesi d'intervento

Fornire direttamente informazioni al detenuto domiciliare o ai suoi familiari; verificare le loro conoscenze circa i servizi territoriali che forniscono le prestazioni di cui hanno bisogno; verificare le risorse presenti già all'interno del nucleo, sia economiche che di supporto; le risorse personali per una ricerca autonoma di un'attività lavorativa. In assenza di risorse interne prevedere il sostegno e l'accompagnamento con il supporto di volontari disponibili a fare da tramite tra le strutture e il soggetto detenuto. Consulenza sui diritti e le possibilità di autorizzazioni da parte del Magistrato di sorveglianza; rapporti di collaborazione con le forze dell'ordine per facilitare movimenti autorizzati; sostegno e supporto ai familiari che devono sostenere il peso economico del nucleo oltre che psicologico.

Attività da proporre

Richiedere al Magistrato l'autorizzazione nei confronti del soggetto ad uscire per alcune ore al giorno per consentire la frequenza di un centro di orientamento al lavoro oltre che i servizi sanitari necessari. Prevedere il supporto di un volontario, possibilmente della stessa zona, che si rechi a casa del detenuto quotidianamente per le necessità che potrebbe avere sia di compagnia (per esempio: la moglie si reca al lavoro ed è assente tutto il giorno) sia di piccole commissioni; coinvolgimento dei servizi comunali per un supporto nella cura o accompagnamento di figli minori a scuola o in attività di doposcuola, anche con il supporto delle figure degli obiettori di coscienza impegno del soggetto ad occuparsi della cura della casa e a preparare da mangiare in modo da evitare che il menage familiare gravi tutto sulla coniuge, già oberata dal peso della conduzione della famiglia e rendere il clima familiare più sereno.

Valutazione dell'intervento

Incontri periodici tra volontario e A.S. per riferire sull'andamento della relazione; incontri tra A.S. e detenuto e A.S. e familiari; Incontri tra A.S. e operatori dei servizi di orientamento e sanitari e/o scambio di relazioni.⁷

⁷ L.Leone e M. Prezza in "Costruire progetti nel sociale" ed. F. Angeli pagg.115-120

Questo è solo un piccolo esempio di quello che potrebbe essere realizzato con il supporto delle risorse presenti o eventualmente da attivare, a seconda delle situazioni individuali o di categorie di utenti.

CONCLUSIONI

A livello culturale, **l'introduzione delle misure alternative alla detenzione ha significato un passaggio verso un maggior livello di civiltà, che ha avuto importantissime ricadute positive anche sulla pena detentiva...**In parole semplici, è stato affermato che un condannato continua o torna a vivere nella propria comunità sociale e che questa deve continuare a fare i conti con lui; è stato sancito che da un "deviante" non ci si libera privandolo della libertà.

Tutto questo, nella sua banale ed esaltante quotidianità, sta determinando storie di vita, percorsi umani e impegni professionali inimmaginabili fino ad alcuni anni fa.

Le Misure alternative costituiscono anche un riconoscimento dell'inefficacia della sola risposta restrittiva nella lotta contro le attuali forme di devianza.

La coraggiosa scelta del legislatore del '75 di puntare su un'esecuzione della pena, che dia il massimo d'opportunità di reinserimento sociale dei condannati, corre il serio rischio di essere nei fatti vanificata, poiché alla scelta non sono seguiti gli ulteriori passi rappresentati dalla mobilitazione di risorse che avrebbero dovuto garantire il successo della scelta strategica.

Il successo delle alternative è strettamente legato agli investimenti sociali che possono garantire successo all'operazione: in caso contrario il rischio concreto è quello di accrescere l'allarme sociale.....¹

... Le uscite dalle misure alternative possono essere per revoca o per estinzione della pena...

Un'interpretazione del fenomeno delle revoche non è per niente semplice, perché, **non sempre la revoca può rappresentare un fallimento** e di contro, **non sempre la conclusione della misura alternativa a fine pena, può ritenersi un successo**. La revoca impone un'attenta verifica sui motivi; possono essere incidenti di percorso (il tossicodipendente che si buca) sui quali si potrebbe fare un'accurata riflessione e che vanno utilizzati come momento di crisi positiva. Non sempre la revoca può derivare dalla

¹ Chiara Ghetti in "Politiche Sociali" n.1-2/98 op. cit. pag.25

responsabilità del condannato, ma probabilmente da un progetto superficiale, da circostanze dalle quali è per il reo difficile difendersi, da un mancato sostegno da parte del contesto sociale ecc.

La revoca, quando il soggetto non è abbandonato a se stesso, può non essere vissuta come semplice fallimento, ma come occasione per rileggere il proprio comportamento....

L'uscita dalla misura alternative per fine pena, di norma può definirsi un successo, il vero successo però si ha quando c'è stato un cammino personale del reo nell'uso della libertà e quando è stato possibile la ricomposizione del conflitto fra il reo e la società, perché entrambi hanno lavorato da una parte per accettare le regole, dall'altra parte per fare posto a questa persona e offrirle opportunità per cambiare i suoi comportamenti illeciti.²

Affinché le misure alternative possano funzionare occorre che siano applicate secondo la logica per cui sono nate, in piena coerenza con i modelli operativi che variamente le sostiene.

La produzione legislativa dal 1975 ad oggi non ha seguito un percorso lineare e coerente fino ad arrivare alla legge Simeoni-Saraceni, ultima in ordine di tempo, che rischia di dare la "spallata" definitiva alla credibilità del sistema delle alternative.

Non è né pensabile né utile un ritorno indietro alla concezione che, l'unica pena certa sia quella detentiva, ci si augura che nel prossimo futuro sia possibile un intervento di riforma complessivo sul sistema delle pene e della loro esecuzione al fine di ridurre la recidiva.

BIBLIOGRAFIA

Animazione Sociale mensile per operatori sociali a cura *del Gruppo Abele*

Case Management e servizio sociale (a cura di) M.Payne *ediz. Erickson 1998*

Codice penale e procedura penale (a cura di) P.L. Vigna *ediz.Laurus Roma*

Considerazioni critiche sulla legge Simeoni di Del Nevo Andrea *su documenti Giustizia 8/7/98*

Costruire e valutare progetti nel sociale di L.Leone e M.Prezza *ed.F.Angeli 1999*

² Approfondimenti sulle misure alternative in "Politiche Sociali" pagg.46-48

Disagio giovanile negli itinerari di Community Care (a cura di) C. M. Mozzanica, R. Granata e C. Castelli *ediz. F. Angeli*

Diritto. Net Tesi Dott.sa Merisi La detenzione Domiciliare

Diritto Penale e processo *mensile di giurisprudenza, legislazione e dottrina n.11/97*

Esecuzione penale e alternative penitenziarie (a cura di) A. Presutti *ed. Cedam, Padova 1999*

Guida al diritto del Sole 24 Ore 1998 n.23 *del 13/06/98*

I Centri di Servizio Sociale dell'Amministrazione Penitenziaria, operatori e competenze nel contesto dell'esecuzione della pena. Di M.Pia Giuffrida *ediz. Laurus Robuffo ROMA 1999*

Il lavoro di rete nel servizio Sociale. Gli operatori fra solidarietà e istituzioni di F. Ferrario *ediz. NIS Milano 1996*

Il Servizio Sociale nella giustizia per una politica di decarcerizzazione e di reinserimento sociale.La ricerca di un modello d'intervento (a cura di) C. Coppola in *Sviluppo e Servizi Sociali, 1995, n. 1-2*

I Servizio Sociale nel Sistema Penitenziario di R.Breda, C.Coppola, A. Sabatini *ediz.G.Giappichelli Torino 1999*

L'Assistente Sociale tra aiuto e controllo. Gli interventi con gli affidati al Centro di Servizio Sociale delle Carceri. *Tesi di A. Netti Milano A.A. 1995-96*

Le Misure Alternative alla carcerazione nel quadro di una nuova politica penale e penitenziaria (a cura di) G. di Gennaro, A.Parentela, M.Giordano N. Bartolomei in *Sviluppo e Servizi Sociali 1995, n. 1-2*

Manuale di diritto penitenziario di M.Canepa e S.Merlo *ediz. Giuffrè*

Operatori Penitenziari e legge di riforma di F.S.Fortuna *ediz. F.Angeli Milano*

Ordinamento Penitenziario e Misure Alternative alla detenzione G. Di Gennaro, M. Bonanno, R. Breda *ediz. Giuffrè 1976 e successive edizioni*

Politiche Sociali (a cura della) Fondazione Zancan e CARITAS *centro di analisi sulle politiche sociali per la tutela soggetti deboli n.1-2/98*

Progetto-Obiettivo per il rilancio delle alternative al carcere e per il potenziamento del servizio sociale della Giustizia (a cura del) Coordinamento Assistenti Sociali della Giustizia *c.in p. Roma 1995*

Rassegna Penitenziaria e Criminologica *edito dal Dipart.Amm.Penitenziaria*

Relazione conclusiva Commissione Consultiva istituita presso il DAP genn.2000

Quaderni dell'Ufficio Studi e Ricerche *del Dip. Amm. Penitenziaria*

Statistica per la Ricerca Sociale di Hubert M.Blalock Jr. *ed. Il Mulino*

Teoria e Metodologia del Servizio Sociale la prospettiva di rete di F. Folgheraiter *ediz. Franco Angeli Mi*

Tossicodipendenza e devianza nell'attuale società di A. Belloni e P. Guidicini *ediz. Franco Angeli Mi 1981*

Tra Carcere e Territorio di O. Cellentani e S. Piromalli *ediz. F. Angeli*

Tracce rivista (a cura del) Coordinamento AA.SS. della Giustizia

Tra controllo e aiuto Servizio Sociale e giustizia penale di Sonia Ambroset *ediz. Decembrio Mi 1994*

S I N T E S I

L'evoluzione della detenzione domiciliare dalla

“Legge Gozzini alla Legge Simeoni Saraceni”

(il fenomeno delle revoche un tentativo d'interpretazione)

Tesi di Laurea presso L'Università degli studi di Trieste – settembre 2000

Anna Muschitiello

La detenzione domiciliare, è nata con la L.663/86 con l'obiettivo di evitare la carcerazione a soggetti particolari: giovani adulti, anziani, donne madri di minori, ammalati gravi, per i quali la situazione detentiva sarebbe risultata particolarmente gravosa.

Con la L.165/98 (L.Simeoni-Saraceni) si è avuta una sostanziale trasformazione della misura, con l'ampliamento dell'accesso ad altre categorie di soggetti

La Magistratura di Sorveglianza ne ha fatto nel primo anno di applicazione della legge, un uso quasi prevalente, rispetto alle altre misure.

Tale tendenza verificatasi su tutto il territorio nazionale, è stata confermata anche presso il CSSA di Milano. La ricerca, effettuata sui soggetti ammessi alla det. dom. nel 1999, ha confermato la tendenza all'utilizzo sempre più consistente della det. dom. al posto dell'affidamento, quando il soggetto non offre particolari garanzie di affidabilità, nella convinzione che una misura più restrittiva e più controllata darebbe maggiori risultati.

Presso il CSSA di Milano tra il 1998 e il 1999 si è avuto un incremento pari al **33% circa**.

I tassi di revoca delle misure alternative in generale e della detenzione domiciliare in particolare, presso tale CSSA sono risultati, nell'anno esaminato, più elevati di quelli nazionali.

La fotografia del detenuto domiciliare “tipo” emersa dalla ricerca è la seguente:

maschio, adulto, spesso con problemi di salute, senza lavoro, autorizzato ad uscire per poche ore al giorno al fine di curarsi o per esigenze personali, non seguito da alcun servizio sociale, controllato dalle forze dell'ordine.

La revoca interviene soprattutto nei primi sei mesi, tra i motivi di revoca predominano le violazioni delle prescrizioni, in particolare l'uscita dall'abitazione senza autorizzazione del Magistrato, in alcuni casi l'uscita è accompagnata dalla commissione di nuovi reati o dall'abuso di sostanze.

Da tale fotografia emergono alcune considerazioni:

- probabilmente c'è un uso distorto della detenzione domiciliare, potenziato notevolmente dalla legge “Simeoni-Saraceni” ai fini della decarcerizzazione;
- la differenziazione nella concessione delle diverse misure alternative non è determinata da una valutazione sulla qualità del trattamento, attraverso di esse svolto, ma esclusivamente, in termini quantitativi; per la maggiore o minore libertà, cui esse danno luogo;
- l'assenza di programmi trattamentali o terapeutici, (previsti solo in pochi casi), certamente non offre al soggetto il supporto necessario perché si eviti la ricaduta nell'uso di sostanze stupefacenti o la violazione delle prescrizioni o cosa assai più grave la commissione di nuovi reati.

Le detenzioni domiciliari provenienti dal carcere hanno un tasso di revoca superiori a quelle provenienti dalla libertà. Unica eccezione per Milano è rappresentata dalle detenzioni domiciliari provvisorie (47TP), che a livello nazionale hanno un tasso di revoca pari al **5,12%** mentre a livello locale lo stesso tasso raggiunge appena **l'1,25%**.
(tab. 1)

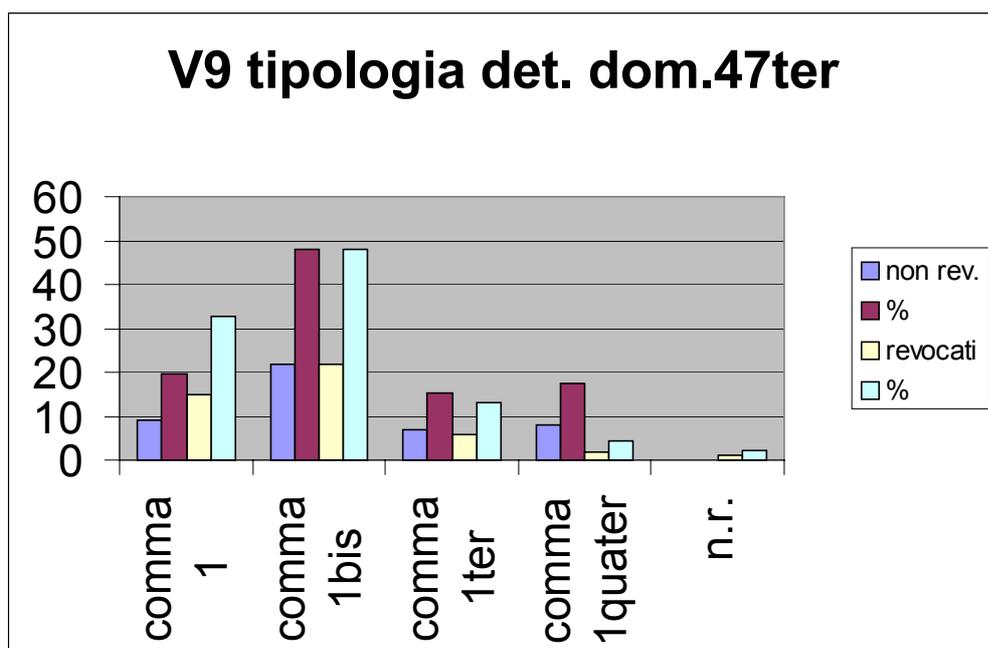
Questo dato costante indica che dal carcere escono sicuramente soggetti più problematici e con un curriculum criminale più lungo e più complesso.

In ogni caso coloro che fruiscono dell'affidamento ex art. 47, sia dalla detenzione sia dalla libertà, hanno un tasso di revoca minore sia a livello nazionale sia locale. Se ne può dedurre che la differenza sulla riuscita o meno della misura è prevalentemente la problematica tossicomantica.

Questo tipo di soggetti, necessita di cure particolari, indipendentemente da misure più restrittive o meno.

commissione di nuovi reati.

Dalla ricerca emerge con chiarezza che i fruitori della det. dom. nel 1999 a Milano, non appartengono, in prevalenza, alle categorie previste dall'art.47 ter comma 1 o 3 (giovani adulti, anziani ultra 65enni, donne con figli minori ammalati gravi) ma soprattutto ai soggetti ammessi ex art 47 ter comma 1 bis; tale situazione è simile sia nel campione dei revocati sia dei non revocati (v.gr.n.4).



La fascia di età, maggiormente rappresentata (tra coloro che hanno fruito della misura) è quella compresa tra i 27 anni e i 48 anni, completamente assenti i giovani adulti tra i 18 e i 21 anni, pochissime le donne, più consistente la fascia degli anziani, sopra i 60 anni. (v.tab.n.2).

	<i>CASI REVOCATI</i>		<i>CASI NON REVOCATI</i>	
<i>ANNI</i>	<i>frequenza</i>	<i>%</i>	<i>Frequenza</i>	<i>%</i>

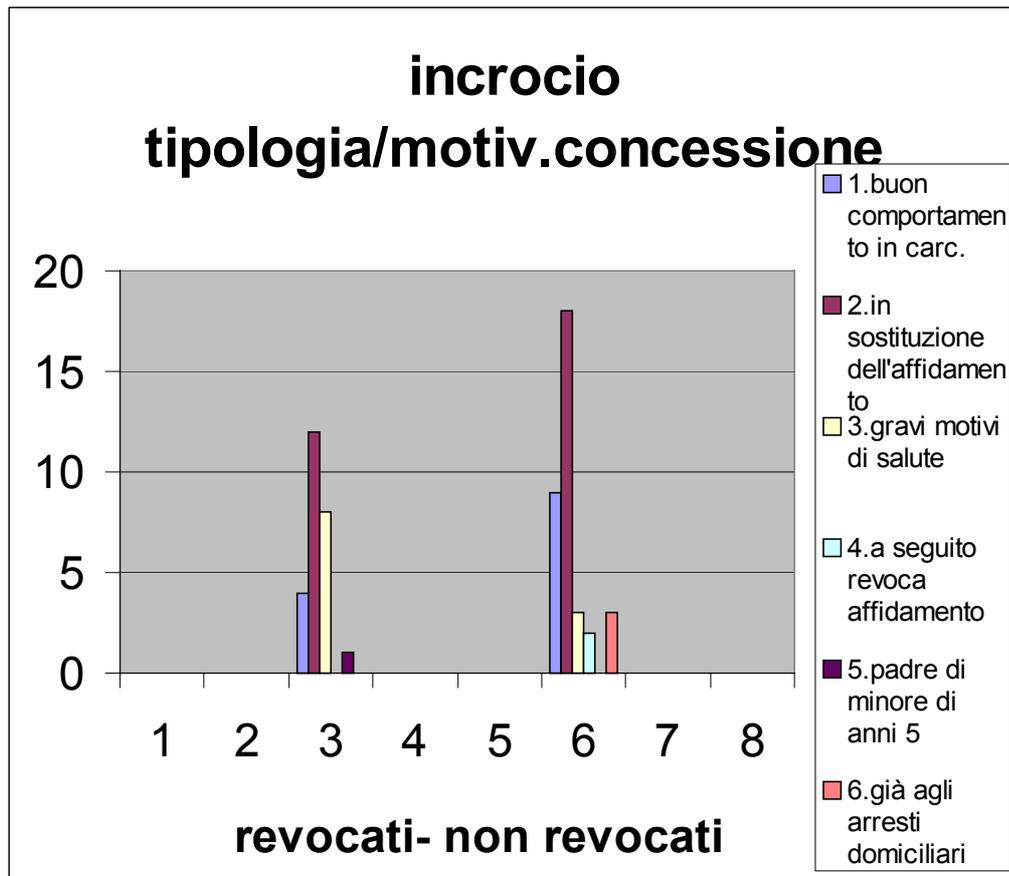
<i>Da 71 a 60</i>	<i>10</i>	<i>21,7</i>	<i>4</i>	<i>8,7</i>
<i>Da 59 a 49</i>	<i>4</i>	<i>8,7</i>	<i>7</i>	<i>15,2</i>
<i>Da 48 a 38</i>	<i>12</i>	<i>26,1</i>	<i>22</i>	<i>47,8</i>
<i>Da 37 a 27</i>	<i>18</i>	<i>39,2</i>	<i>13</i>	<i>39,1</i>
<i>Sotto i 27</i>	<i>2</i>	<i>4,3</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Totale</i>	<i>46</i>	<i>100</i>	<i>46</i>	<i>100</i>

Interessanti appaiono i dati relativi alla durata della pena in relazione e del beneficio, la prima è concentrata su pene medio basse (da 6 mesi a 2 anni) per i non revocati, su pene medio alte (da due anni a 4 anni) sui revocati (v. gr.n.1);

il secondo è concentrato su una durata massima di 6 mesi.

Tra le motivazioni di concessione della detenzione domiciliare prevalgono quelle di salute per i revocati, la sostituzione della misura dell'affidamento, per i non revocati. Questo lascia presupporre che i soggetti, che arrivano alla revoca, sono non solo più problematici, ma che la Magistratura (per concedere la misura) si è basata più su valutazioni di tipo oggettivo, che su valutazioni soggettive circa la personalità del soggetto. (v.gr.n5).

Un elemento importante è emerso dalla relazione tra i motivi di concessione della m.a. e i soggetti ammessi in base al comma 1bis e 1quater. La Magistratura nel decidere tiene conto di motivi di merito circa la non opportunità di concedere l'affidamento, perché considerata misura troppo ampia, sia per i soggetti revocati sia per i non revocati. Per i primi (revocati) i motivi di salute sono comunque consistenti (v.gr.n.6, tab.n5).



- l'azione di decarcerizzazione è in parte vanificata dal fatto che il 78,2% dei soggetti revocati rientra in carcere nei primi 6 mesi dopo la concessione della misura alternativa