

IL DL 146/2013

Cosa cambia sul territorio

Dott. PAOLO RICCI

14 MARZO 2014

Il 19 febbraio 2014 è stato approvato in via definitiva, il Decreto legge 146/2013 denominato, impropriamente, “svuota carceri”.

La versione finale del decreto, già debole di per sé, è stata ulteriormente depotenziata nell’iter parlamentare nel quale si è ridotto l’ambito di applicazione della liberazione anticipata rischiando di vanificare il vero effetto di tutta la procedura che è quello di rispondere a un’ esigenza reale del Paese prima che trovi applicazione (maggio 2014) la sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo che ha condannato l’Italia per il sovraffollamento delle carceri e il trattamento dei detenuti.

Ecco, in estrema sintesi, le principali novità del decreto.

I braccialetti elettronici saranno la regola e non più l’eccezione, per il “piccolo spaccio” viene meno il rischio che la valutazione di aggravanti, come la recidiva, porti a pene sproporzionate. Cade il divieto di disporre per più di due volte dell’affidamento terapeutico al servizio sociale dei condannati dipendenti da sostanze tossiche e da alcool. Ai minorenni tossicodipendenti accusati di piccolo spaccio sono applicabili le misure cautelari con invio in comunità. Viene portato fino a 4 anni il limite di pena che consente l’affidamento in prova ai servizi sociali. La detenzione domiciliare si può scontare presso il domicilio per condanne inferiori ai 18 mesi.

Sul fronte dei detenuti stranieri è ampliato il campo dell’espulsione come misura alternativa alla carcerazione. In questa disposizione rientra sia lo straniero che debba scontare una pena inferiore ai 2 anni sia chi sia stato condannato per un delitto previsto dal Testo Unico sull’immigrazione. Viene velocizzata, già dall’ingresso in carcere, la procedura d’identificazione per rendere effettiva l’esecuzione dell’espulsione.

E’ istituito, presso il Ministero di Grazia e Giustizia, il Garante nazionale dei diritti dei detenuti con il compito di vigilare sul rispetto dei diritti umani nelle carceri e nei CIE. Sono introdotte maggiori garanzie giurisdizionali nel reclamo davanti al giudice contro sanzioni disciplinari o inosservanze che pregiudichino i diritti dei detenuti.

Sale, infine, da 45 a 75 giorni lo sconto per la liberazione anticipata speciale e per far decorrere i termini per poter richiedere i benefici delle misure alternative alla detenzione previste dalla legge.

Nulla cambia, per quanto riguarda gli strumenti dati agli operatori del territorio, in particolare ai Comuni, per favorire il reinserimento sociale degli ex detenuti e dei detenuti in costanza dei benefici delle misure alternative alla carcerazione.

Il decreto, infatti, si occupa di agevolare, per determinati reati e a determinate condizioni, l’uscita anticipata dal carcere e semplifica, in qualche maniera, il ricorso ai benefici delle misure alternative alla detenzione ma non cambia il sistema dei meccanismi di accoglienza e di re-inserimento dei detenuti nei territori di appartenenza o di scelta. E soprattutto non fornisce alcun strumento nuovo sia esso normativo, sia esso organizzativo né tantomeno finanziario anche a carattere “speciale” o “temporaneo” per aiutare e sostenere gli operatori sociali del territorio, in particolare i Comuni.

Il decreto, cioè, produce un effetto positivo sulle carceri e “prova” a rispondere alle osservazioni della Corte di giustizia europea in materia di carcerazione ma non si preoccupa dell’effetto e delle conseguenze sul territorio di quanto esso stesso stabilisce.

Le prime stime parlano di un numero limitato di detenuti, alla prova dei fatti, che trarranno benefici da questa nuova disposizione. Alcuni osservatori hanno fatto notare come gli effetti della disposizione normativa saranno così limitati da rischiare di non produrre neanche il minimo effetto sperato, quello cioè di impedire l’erogazione delle sanzioni previste dalla sentenza della Corte di Strasburgo nel territorio.

Ancora una volta siamo di fronte ad un modo di fare, tutto italiano, in cui si produce legislazione sulla base di un'emergenza, spesso derivante da un pronunciamento e da un'azione che nasce fuori dall'Italia, senza avere una visione complessiva degli effetti e delle ricadute generali che si producono andando ad occuparsene, magari in tempi successivi e sempre in emergenza.

Il decreto "svuota carceri" dello scorso 19 febbraio rientra perfettamente in questa linea.

In conseguenza dell'indulto del 2006 (Governo Prodi) lasciarono il carcere circa 26.000 detenuti, poi nei successivi quattro anni la popolazione carceraria crebbe di circa 7.000 unita' all'anno fino a raggiungere il picco di 69.000 nel 2009, ben 30mila in piu'dei presenti dopo l'applicazione dell'indulto. In pratica dopo aver svuotato velocemente le carceri, l'indulto fini' con riempirle di nuovo ed ancora piu'di prima. E se la domanda sorge spontanea: "perche'?", altrettanto ovvia e' la risposta: "probabilmente perche gli ex detenuti, trovatisi alle prese con *"la vita di fuori"*, non trovarono le giuste condizioni di reinserimento."

Il rischio e' che questa situazione si ripeta. Infatti, i detenuti che potrebbero beneficiare dei benefici del decreto 146 sono stimati in 4-5 mila. A questi ne vanno aggiunti altri 10mila, circa, che lasceranno il carcere in seguito all'abolizione (prevista per il prossimo giugno) da parte della Corte Costituzionale di due articoli della legge Fini-Giovanardi sulle droghe leggere. Con questi numeri, se non vengono adottate misure per il "dopo" il rischio vero e' che non trovando una propria collocazione nel *"mondo"* queste persone, una volta uscite dagli istituti di pena, in mancanza di alternative, si rivolgano nuovamente agli ambienti della criminalita', quindi, facendo ritorno in carcere come e piu'di prima.

E' chiaro, quindi, che la portata reale sul territorio del DL 146/2013 consiste, essenzialmente, in un'accelerazione dei processi di liberazione carceraria ed in un acceleramento dei tempi di richiesta alle misure alternative alla detenzione per un piu'ampio numero di soggetti rispetto a quelli attuali.

In sostanza avranno la possibilita' di ricollocarsi nel territorio piu' soggetti in un tempo piu' breve di quello previsto dalla situazione *ex ante*.

Ma gli strumenti in mano ai Comuni e agli operatori sociali sul territorio sono gli stessi di prima. In generale, una persona che esce dal carcere puo' presentarsi ai servizi sociali come ogni altro cittadino: questo vuol dire che non c'e' una corsia privilegiata ma bisogna vedere al momento cosa si puo' fare e dare.

Ogni percorso deve essere creato *ad hoc* con il necessario coinvolgimento armonico di vari attori istituzionali e non solo, nel rispetto delle procedure burocratiche e delle regole che ogni servizio sociale si e' dato.

Una nota importante per i cittadini stranieri: seppur privi del permesso di soggiorno ma in possesso di un'ordinanza di affidamento o di custodia cautelare che li obbliga a rimanere nel territorio nazionale, non possono essere espulsi e vanno, quindi, assistiti come tutti gli altri.

Inoltre si cerca di capire, insieme a lui/lei, se ci sia la presenza di amici o parenti che possono supportarlo nel suo reinserimento.

A seconda delle necessita' gli puo' venire offerta l'accoglienza presso la Caritas, se non ha una casa, e gli viene garantito comunque un servizio essenziale che e' il cibo, attraverso l'erogazione di buoni spesa oppure contattando le associazioni di volontariato, come la San Vincenzo dei Paoli che, di solito, collaborano in queste situazioni.

In Valdarno la Conferenza socio-sanitaria dei Sindaci ha previsto il pagamento del biglietto ferroviario per ritornare nella propria citta' di residenza.

Se ha una casa, i servizi sociali possono aiutarlo nel pagamento delle bollette e/o farlo accedere ai bandi per agevolazione tariffarie e per il contributo affitto.

In sostanza, l'ex detenuto/a viene preso/a in carico dai servizi sociali e l'assistente sociale fa una valutazione professionale del caso che porta in Commissione assistenza redigendo un progetto personalizzato nella stessa maniera e nelle stesse forme di un qualsiasi altro cittadino seguito dai servizi.

Un aspetto particolare e' quello del lavoro che è un fondamentale mezzo di risocializzazione, oltre che una fonte di sostegno lecito e rappresenta un forte punto di partenza per un detenuto od ex-detenuto.

La principale difficoltà che un ex detenuto incontra nel reinserimento sociale si chiama : pregiudizio. Il pregiudizio, a ragione o a torto, condiziona fortemente la vita dei detenuti una volta usciti dal carcere ed i servizi sociali devono contribuire a far superare questo ostacolo. Il pregiudizio e' spesso figlio dell'ignoranza e della paura e può essere superato solo facendo un salto culturale: altrimenti l'ex detenuto oltre ad aver dovuto scontare una pena in carcere ne dovrà scontare un'altra fuori e questo non e' giusto.

I servizi sociali hanno il compito di sostenere ed aiutare il soggetto a mantenere la propria dignità di persona e l'elemento fondamentale attraverso il quale questa dignità viene riconosciuta e' il lavoro ed e' sul lavoro che si debbono concentrare i maggiori sforzi delle istituzioni.

Per tutelare il diritto al lavoro dei detenuti è necessario il concorso di tante figure professionali. Infatti il detenuto da solo, se non dotato di grandi risorse (sociali, familiari, economiche) è molto difficile che riesca a concludere il tragitto di reinserimento.

Quindi vanno date in primo luogo risposte integrate e coordinate tra tutti gli operatori del privato e del pubblico, sia del Ministero della Giustizia sia degli Enti Locali, e questa è una delle sfide che, quando riesce, è dovuta più alla volontà e ai buoni rapporti tra operatori che non ad un quadro normativo chiaro di riferimento.

In effetti già con le misure alternative si può favorire l'inserimento lavorativo e, grazie all'Ufficio esecuzione penale esterno (UEPE) del Tribunale, che nel Valdarno funziona molto bene, si fanno dei progetti in tal senso che in molti casi sono propedeutici a un rapporto lavorativo più strutturato che si andrà a creare una volta uscito/a dal carcere.

Nella normativa regionale i detenuti con misura alternativa e gli ex detenuti sono considerati "*persone svantaggiate*" e possono usufruire di borse lavoro e tirocini in aziende e cooperative, prendendo accordi con il centro impiego. Tutto ciò comporta sostanziali sgravi fiscali per le aziende.

Questo dell'inclusione nella dizione "persona svantaggiata" e' uno strumento importante che viene usato spesso anche dagli operatori del Valdarno e sostiene i progetti di inclusione sociale di molti dei circa 120 individui che sono sottoposti alle varie misure alternative. I bandi regionali sui tirocini formativi extra curriculari in favore dei soggetti svantaggiati rappresentano una risorsa importante sia in termini amministrativi sia in termini finanziari e consistono nella possibilità di costruire un ritorno nel mondo del lavoro per apprendere un nuovo mestiere, per 6 mesi, con un ristoro economico che consente di riprendere quella dignità di cui parlavo sopra.

In questo diventa fondamentale l'azione dei servizi sociali comunali e, eventualmente, anche dei servizi specialisti della ASL che devono redigere il progetto e verificarne l'attuazione.

La cultura al lavoro è la leva fondamentale per la riabilitazione di persone detenute, e va sostenuta con iniziative a diversi livelli: fornendo informazioni, coinvolgendo l'interessato nella riprogettazione di sé in un'ottica della legalità, inserendo via via nel processo tutti gli operatori

che possono accompagnare la persona nelle varie tappe che possono essere poche o molte, secondo i bisogni del soggetto: un alloggio, un sostegno alla persona e/o alla famiglia, i luoghi della socializzazione e dell'incontro.

Intorno al detenuto e all'obiettivo lavoro gravitano limiti, urgenze, necessità e tante figure istituzionali o di riferimento sociale. Gli strumenti e le norme sono al momento carenti sotto certi aspetti, perché sono frammentari e spesso mancanti di decreti attuativi oppure di adeguato sostegno economico.

Per incentivare questi percorsi si potrebbe lavorare per:

- la sensibilizzazione delle imprese, gli Enti Locali che possono fare da esempio assumendo detenuti o ex detenuti, anche in piccoli numeri nelle aziende a partecipazione pubblica;
- allargare le reti di sostegno esistenti tra pubblico e privato, cercando di siglare protocolli di collaborazione, a partire dalle buone prassi già avviate ma non pienamente conosciute;
- sostegno all'azione del terzo settore quale elemento di insostituibile di coesione sociale sul territorio
- ampliare l'utilizzo delle leggi esistenti, in primis la Legge Gozzini, che ha percentuali di successo pari al 99% ma concessa con troppa parsimonia;
- sveltire l'iter burocratico delle procedure e creare nuove agevolazioni a favore delle imprese che assumono.

Il nostro territorio non è a rischio emergenziale ma è pur sempre in difficoltà per le note e generali problematiche connesse alla grave crisi economica che sta attraversando il mondo occidentale.

Come abbiamo visto non sono molti gli strumenti che il quadro legislativo generale mette nelle mani degli operatori sociali dei Comuni; nonostante questo, tuttavia, il Valdarno si potrebbe caratterizzare attraverso alcune azioni sinergiche tra Comuni che qui di seguito mi limito in a proporre:

- 1) costruire una "casa famiglia" per ospitare gli ex detenuti e favorire il ricorso alla semilibertà dei detenuti privi della rete familiare nella quale non limitarsi alla ospitalità ma costruendo occasioni di sensibilizzazione e di attenzione alle problematiche della loro inclusione sociale.
- 2) investire sulla creazione di professionalità specifiche degli operatori pubblici. La Conferenza zonale dei Sindaci potrebbe creare, cioè, anche in collaborazione con l'UEPE, occasioni di formazione e di specializzazione di un gruppo di Assistenti e operatori sociali del Valdarno dedicate alle problematiche connesse al reinserimento degli ex detenuti nel territorio al fine di fare progetti e ricercare forme innovative di gestione come, ad esempio, per favorire i rimpatri dei cittadini stranieri che beneficerebbero di quanto stabilito dal DL 146/2013.
- 3) modificare i regolamenti comunali di accesso ai servizi e alle prestazioni sociali categorizzando la qualifica di "ex detenuto" in maniera prioritaria rispetto ad altre categorie dello svantaggio.
- 4) incentivare la formazione di cooperative sociali di ex detenuti per favorire la loro inclusione nel mondo del lavoro e valorizzare le professionalità esistenti attraverso l'assegnazione a loro di particolari servizi pubblici locali.
- 5) organizzare momenti ed occasioni di confronto tra operatori istituzionali, privati, del terzo settore e cittadini per favorire, nel territorio valdarnese, la cultura dell'accoglienza e dell'inclusione sociale degli ex detenuti anche attraverso il coinvolgimento delle scuole.

Montevarchi 14/3/2014

Paolo Ricci
Responsabile servizi sociali
Comune San Giovanni Valdarno