

L'evoluzione del sistema dell'esecuzione penale esterna: nuovi approcci di gestione – nuove prospettive di studio

The evolution of the community service system: new management approaches – new research perspectives

Eustachio Vincenzo Petralla, Domenico Lobascio, Susanna Ficco Regina

Parole chiave: affidamento in prova al servizio sociale, misure e sanzioni alternative, condanna penale, legge n. 354/1975

Riassunto

L'opinione pubblica identifica in modo assolutamente prevalente l'esecuzione di una condanna penale con la detenzione. In realtà lo scenario è molto diverso da oltre trent'anni, fin dall'introduzione nell'ordinamento delle misure e sanzioni di comunità nel 1975. Questo segmento ha conosciuto un incremento e delle trasformazioni così profonde da formare un'area delle sanzioni non detentive, con un proprio territorio da esplorare e governare indipendentemente dalla detenzione.

Mutamenti tanto radicali (tanto nella dimensione dei numeri quanto nelle caratteristiche della popolazione dei condannati) coinvolgono almeno quattro aspetti dell'esecuzione penale esterna: l'organizzazione, la metodologia, la produzione normativa e l'elemento culturale.

Nella prospettiva organizzativa, il nostro ragionamento indica la necessità di attribuire la competenza sulla gestione delle sanzioni di comunità ad una sola agenzia (Ufficio di Esecuzione Penale Esterna); accanto a questo aspetto, si postula anche la multiprofessionalità, come nella maggior parte dei Paesi europei.

Dal punto di vista metodologico, l'approccio adottato implica il dispiegare di nuove modalità di presa in carico, idonee a sviluppare e sperimentare linee guida che conducano a definire un *continuum*, che bilanci strategie trattamentali e condizioni e limiti stabiliti dall'autorità giudiziaria. Ciò comporta graduare i trattamenti personalizzati da un *maximum* di intensità di gestione (stabilita per i soggetti che presentino una valutazione di alto rischio di recidiva) ad un *minimum*, caratterizzato da un basso livello di restrizioni, più vicino alla vita libera.

Dal lato politico, si richiede la modifica dell'ordinamento penale, non solo la riforma della pena detentiva, come ha fatto la legge n. 354/1975. Noi sosteniamo che ciò accade a causa della paura, diffusa nella pubblica opinione e condivisa da una parte significativa del sistema politico, che le misure alternative alla detenzione riducano il controllo sociale della devianza e, di conseguenza, la sicurezza della comunità. Ciò a dispetto di tutti i dati relativi alla revoca delle misure e della recidiva, che descrivono la realtà in modo opposto al comune sentire.

Ultimo ma non ultimo, il punto di vista del cambiamento culturale, al fine di orientare e rafforzare tutti i punti che premono. Esiste un ruolo determinante che compete al mondo accademico, accanto ai mass media, per avviare un accurato approfondimento scientifico della materia, ad esempio riguardo alle trasformazioni dei gruppi bersaglio, sulle relazioni fra politiche della sicurezza e dell'inclusione sociale, in tema di percorsi di formazione universitaria più specifici per gli operatori del settore, ecc.)

Key Words: probation, community measures and sanctions, sentence, law no. 354/1975

Abstract

Public opinion identifies to serve a sentence with imprisonment. In fact, the scene has been very various for over thirty years, since the introduction of community service in 1975. Such a measure underwent so strong increase and so deep transformations as to form a "non-custodial sanctions area", a territory to be explored and managed independently from detention. Such radical changes (both in the amount and in the characteristics of prison population) involve at least four aspects of the execution of community service: organizational, methodological, legislative and cultural.

In the organizational perspective our approach shows the need to confer jurisdiction in the management of community sanctions to a single agency (Office for the Execution of Sentences in the Community Probation Office) and suggests the creation of multi-professional teams as in most European countries.

From the methodological point of view this approach implies the application of new modalities of "take-charge" able to de-

velop and test the guidelines for the definition of a *continuum* balancing the treatment strategies and the conditions and limitations established by the court. This leads to the adoption of personalized treatments ranging from a *maximum* of intensive management (for people considered at high risk of second offence) to a *minimum* characterized by a low restriction level closer to free life.

On the political side, the amendment of the whole criminal law – not only the reform of prison sentence as established by the law no. 375/1975 – is here suggested. In our view such an amendment has not yet been implemented because of the fear, common in public opinion and shared by a significant part of the political system, that the alternative measures may reduce the social control of deviance and, as a result, community safety. This in spite of all data relating to the revocation of sanctions and to second offence, which describe reality as opposed to common feeling.

Last but not least, we considered the point of view of cultural change, in order to orient and enforce the previous points. The academic world, as well as the media, can play a leading role in starting a thorough scientific examination of the subject, e.g. with respect to the transformations of the target groups, the relationship between political security and social inclusion, the definition of more specific education for those working in the field, etc.

Per corrispondenza: Eustachio Vincenzo Petralla / e-mail • eustachiovincenzo.petralla@giustizia.it

EUSTACHIO VINCENZO PETRALLA, *Dirigente penitenziario, criminologo clinico, docente del Master in Criminologia Università di Bari, direttore Ufficio Esecuzione Penale Esterna del Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria di Puglia.*

DOMENICO LOBASCIO, *Funzionario della professionalità di servizio sociale, responsabile Coordinamento Operativo, Ufficio EPE Prap Bari, perfezionato in criminologia penitenziaria.*

SUSANNA FICCO REGINA, *Funzionario della professionalità di servizio sociale, responsabile del settore Promozione Rapporti con il Territorio - Ufficio di Esecuzione Penale Esterna presso il Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria di Puglia.*

L'evoluzione del sistema dell'esecuzione penale esterna: nuovi approcci di gestione – nuove prospettive di studio

1. Una lettura in chiave evolutiva del fenomeno delle misure alternative alla detenzione* (di Eustachio Vincenzo Petralla)

Certamente uno tra i temi più presenti all'attenzione dell'opinione pubblica, uno dei più sentiti e delicati, in quanto tocca corde molto sensibili direttamente legate alla vita quotidiana dei cittadini, è quello relativo alle politiche della giustizia e dell'esecuzione della pena.

È diffusa nel comune sentire l'opinione che identifica l'espiazione della sanzione penale con il carcere: nell'immaginario collettivo il carcere, con la sua "fisicità", presente nella società ma distinta da essa, rappresenta ancora il luogo "esclusivo" della pena, che non ammette forme diverse di espiazione.

Nella realtà il quadro si presenta molto diverso, poiché già da oltre un trentennio l'ordinamento penitenziario ha introdotto le misure alternative alla detenzione, nel tempo arricchitesi con forme differenziate e più articolate di sanzioni non detentive, tanto che si è formata ed ha assunto caratteristiche originali un'area delle pene non detentive, con confini ben definiti ed un territorio da esplorare e governare per la gran parte autonomo rispetto al territorio della detenzione.

Proprio tali innovazioni, però, poiché non accompagnate da una coerente azione di *governance*, hanno contribuito a diffondere la sensazione che le sanzioni penali vengano variamente e tanto sensibilmente modificate da renderne non effettiva l'espiazione; di conseguenza, cresce la richiesta di sanzioni sempre più severe, come pure del ricorso/ritorno alla sola pena detentiva, quasi che questa sia l'unica via idonea a garantire la sicurezza delle comunità, mentre le pene non detentive vengono ridotte al rango di figlie illegittime del sistema sanzionatorio.

Al contrario, all'interno del settore penitenziario ed a partire dalla riforma del 1975, il segmento che ha conosciuto la crescita e le trasformazioni più profonde è quello delle misure alternative alla detenzione¹ e delle pene espiate nella comunità².

Tale evoluzione ha assunto caratteristiche che si sono proiettate aldilà degli stessi scenari all'epoca realisticamente

ipotizzabili; la riforma, infatti, pur innovando sensibilmente l'impianto normativo che fino ad allora governava il sistema penitenziario, delineava un sistema nel quale la pena detentiva conservava una centralità ed una preminenza indiscusse, mentre alle forme alternative veniva assegnata una funzione marginale, quale prudente strumento di riparazione dei guasti causati da prolungati o inutili periodi di incarcerazione su alcune ben delimitate tipologie criminali: condannati appartenenti prevalentemente, se non esclusivamente, alle fasce dell'emarginazione sociale e della deprivazione culturale, che avessero commesso trasgressioni penali di lieve entità e di modesto allarme sociale, con livelli di "capacità criminale" e pericolosità pressoché inesistenti, destinatari di "prognosi" di reinserimento sociale generalmente favorevole, purché accompagnata da interventi di sostegno da parte delle agenzie sociali territoriali a supporto delle azioni di inclusione lavorativa e di aiuto pedagogico. Per tutti, il passaggio obbligatorio dal carcere come sola modalità per maturare le condizioni per accedere alla misura alternativa.

Tali precise limitazioni dell'applicabilità delle misure alternative discendono dalla circostanza che, come si evince dal lungo iter parlamentare che ha condotto all'approvazione della legge n. 354/1975³, il legislatore non aveva come obiettivo una modifica del sistema sanzionatorio, ma piuttosto la riforma del regime detentivo ed il suo adeguamento⁴ al principio della finalità rieducativa della pena introdotto dalla Costituzione, con tutti i limiti che ciò ha comportato⁵.

reati quali la guida in stato di ebbrezza o sotto effetto di sostanze stupefacenti (art. 186 c. 9 bis c.d.s. e 187 c. 8 bis c.d.s.), se tale condotta, punibile in quanto tale, non ha causato incidenti stradali.

3 Breda, 1999a; Di Gennaro et al, 1991. Nelle more dell'emanazione della riforma penitenziaria, la vita carceraria è stata oggetto di disposizioni di carattere regolamentare, alternativamente di tenore rigoroso o innovativo in relazione alla situazione sociale e politica del momento (Sabattini, 1999a), fenomeno che, come osserva Neppi Modona, 1995, per la verità non ha cessato di manifestarsi anche in momenti successivi alla riforma operata dalla legge del 1975, proprio in relazione a quei punti (dai contatti con la società libera alle misure alternative alla detenzione) che più di ogni altro hanno segnato la discontinuità con l'ordinamento previgente.

4 "In linea generale, la previsione di misure alternative nasce dalla constatazione degli effetti non solo deludenti sul piano dell'efficacia rieducativa, ma addirittura in generale controproducenti, della pena detentiva e soprattutto delle pene di breve durata" (Minerva, 1990, p. 5); Bruti Liberati (1979, p. 145), dal canto suo, ritiene che caratteristiche delle pene detentive brevi siano: "impossibilità di porre in essere un trattamento rieducativo per la brevità della permanenza in carcere; rottura dei rapporti con la vita sociale e pregiudizio, talora irreparabile, per l'attività lavorativa, in seguito alla improvvisa ed indilazionabile, anche se breve, detenzione; effetto stigmatizzante di questa; inflazione della popolazione detenuta e conseguente ingovernabilità del carcere". Il ricorso indifferenziato alla pena detentiva, nel precostituzionale sistema sanzionatorio vigente, condiziona l'applicazione stessa dei principi trattamentali affermati dalla legge n. 354/1975 (Coppetta,

* Il testo presenta, aggiornati ed ampliati, alcuni temi già riportati nel contributo dell'autore in AA.VV., *L'efficacia delle misure alternative in Terra di Bari*, Comune di Bari, 2009.

1 Ossia, malgrado esistano in proposito differenti scuole di pensiero, affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare e semilibertà. Per le questioni relative alla definizione ed alla classificazione delle misure alternative alla detenzione, si rinvia alla bibliografia.

2 Quale, ad esempio, la sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità di cui all'art. 54 D.Lgs. n. 274/2000, di recente applicabile anche a

L'introduzione delle misure alternative alla detenzione, pur se (o forse proprio perché "solo") "fiore all'occhiello"⁶ della riforma penitenziaria, fu quindi intesa in posizione sostanzialmente ancillare rispetto alla pena detentiva⁷.

Di fatto, come è stato da più parti sottolineato, la legge del 1975 non è stata la *riforma della pena*, bensì la *riforma della pena "carceraria"* cui, a completamento, avrebbe dovuto far seguito l'introduzione, nel sistema sanzionatorio, delle pene e sanzioni non detentive, oggi definite "di comunità"⁸, perché espiate in ambiente non detentivo.

Probabilmente, proprio la sottovalutazione di questo limite di prospettiva dell'ordinamento penitenziario disegnato nel 1975, contribuisce ancora a bloccare il dibattito su una dimensione che pone sempre il "carcere" al centro della questione, sia che lo si voglia affermare, sia che lo si voglia negare.

La delimitazione in origine così severa dei confini per l'accesso alle misure alternative ebbe come effetto di frenare la crescita quantitativa della concessione delle misure alternative per tutto il decennio successivo, circoscrivendo il fe-

nomeno entro dimensioni tanto ridotte da renderlo irrilevante rispetto alla parallela area penale detentiva. Ed infatti, fino alla fine degli anni ottanta il numero delle misure eseguite per anno si è mantenuto ben al di sotto delle 10.000 unità su scala nazionale.

Ulteriore effetto di compressione delle potenzialità espansive delle misure alternative alla detenzione è stato il caratterizzarle, fin dalla nascita, come "benefici penitenziari", ossia vantaggi che il *detenuto* poteva aspirare a raggiungere se (e fin tanto che) avesse tenuto in carcere un comportamento tale da esserne riconosciuto meritevole.

Uno sguardo alle statistiche relative all'andamento annuale delle misure alternative concesse dal 1976 al 2006⁹, illustrate nei grafici seguenti, mostra nei quindici anni successivi alla riforma uno sviluppo in linea con lo scenario sopra delineato, con riguardo alle misure alternative concesse¹⁰.

2000, p. 874), perché la sproporzione tra numero di detenuti e operatori del trattamento non permette l'adeguato sviluppo di progetti individualizzati di reinserimento sociale alle dimissioni.

5 V. Coppola, 2006.

6 Con riferimento all'affidamento in prova al servizio sociale, ma in senso critico, Bricola (1976, p. 373 ss.).

7 Nell'ottica della subordinazione del sistema dell'esecuzione penale esterna al sistema detentivo si pongono gli autori che ritengono che il legislatore abbia individuato una "progressione premiale", al cui culmine si situerebbero le misure alternative (v. per tutti Coppetta, 2000: 881) e che motiva l'inserimento nel medesimo capo di istituti quali la liberazione anticipata o la remissione del debito, che nulla hanno a che fare con l'alternativa al carcere (Di Gennaro, Bonomo & Breda, 1991, p. 248). Questa notazione è ancora viva nel linguaggio degli addetti ai lavori, tanto che si adopera anche oggi il termine "benefici" (come del resto fa lo stesso ordinamento penitenziario - artt. 4bis, 47ter, 47quater, 47quinquies, 47sexies, 51, 53bis, 54, 57, 58quater, 70) riferendosi alle misure alternative alla detenzione, quasi che non esistesse la possibilità di accedervi direttamente, senza transitare dal carcere, e che i liberi ammessi a misura alternativa non abbiano numericamente oltrepassato i detenuti già nel 1994 e non rappresentino ogni anno oltre il 60% del totale delle misure concesse (v. Grafico 1).

A questo proposito, vi è stato chi (cfr. Neppi Modona, 1995, p. 55 e Coppetta, 2000, p. 881 s.) ha ritenuto che il progressivo ampliamento delle possibilità di accesso alle misure alternative alla detenzione sia ascrivibile proprio all'impossibilità da parte del regime detentivo di garantire la finalità special-preventiva della pena, per via del sovrappollamento e della carenza di risorse umane e strumentali; ciò avrebbe indotto il legislatore ad estendere le possibilità di accesso, determinando però, due "effetti collaterali indesiderati": il primo è rappresentato dalla crisi dei "principi di certezza, prevedibilità, uniformità

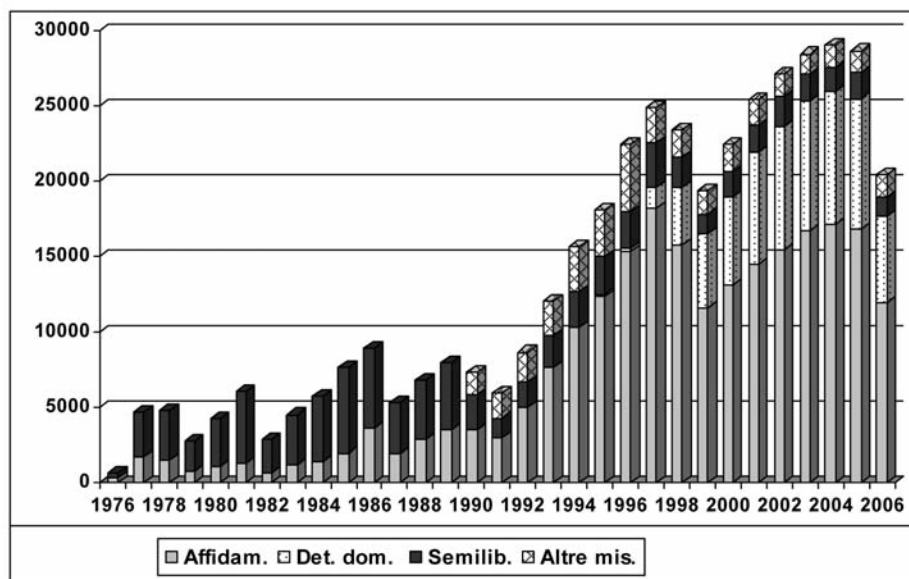
ed uguaglianza della pena detentiva, posto che gli eventuali interventi in sede di esecuzione rendono incerta ed imprevedibile la pena che verrà effettivamente scontata" (Neppi Modona, 1995, p. 57; *contra* Margara, 1996: 53 s.); il secondo è l'innescarsi di un circolo vizioso relativamente alla valenza risocializzante della pena detentiva, ridotta così al livello minimale di "prevenire gli effetti desocializzanti o, peggio, criminogeni della pena detentiva" (Coppetta, 2000, p. 882, che riporta a questo proposito altri autorevoli commenti).

8 Il termine riprende l'anglosassone *community sanctions*, ormai adottato in ambito europeo; a tal proposito, la Raccomandazione (92) 16 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa così definisce le sanzioni e misure alternative alla detenzione: "sanzioni e misure che mantengono il condannato nella comunità ed implicano una certa restrizione della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni e/o obblighi e che sono eseguite dagli organi previsti dalle norme in vigore. Tale nozione designa le sanzioni decise da un tribunale o da un giudice e le misure adottate prima della decisione che impone la sanzione o al posto di tale decisione, nonché quelle consistenti in una modalità di esecuzione di una pena detentiva al di fuori di uno stabilimento penitenziario."

9 Si è scelto qui di terminare la serie al 2006 per consentire una più intuitiva confrontabilità dei dati a monte della legge n. 241/2006 (recante "Concessione di indulto"), poiché la sua applicazione, determinando la remissione in libertà dei condannati con pene pari o inferiori a tre anni, ha drasticamente abbattuto il numero delle misure alternative. Tuttavia, un aggiornamento della situazione è descritto dai grafici 4 e 5.

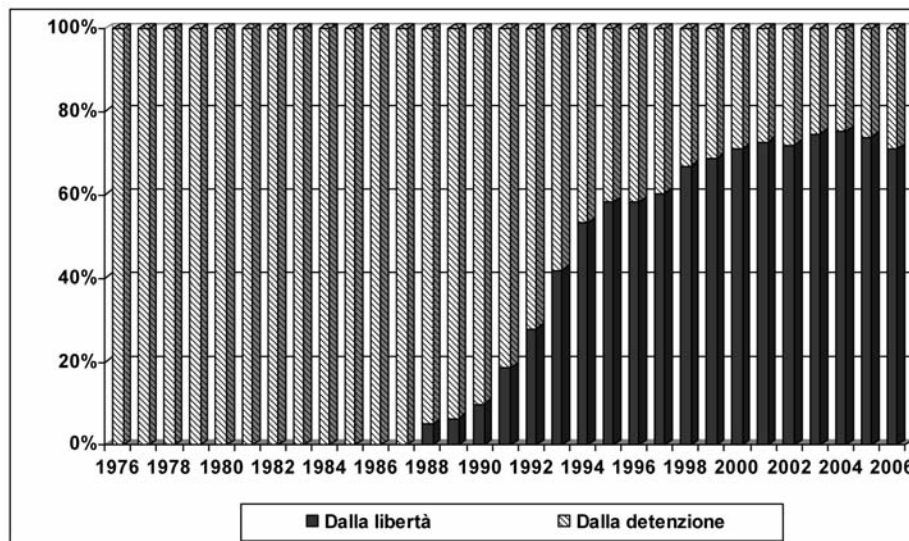
10 Per misure concesse si intendono tutte le misure che hanno avuto inizio nell'anno. La cifra delle misure complessivamente in corso è decisamente maggiore, poiché devono essere sommate anche tutte le misure la cui esecuzione è cominciata negli anni precedenti.

Grafico 1 - Totale misure concesse per anno (1976-2006)



Fonte: Direzione Generale Esecuzione Penale Esterna.

Grafico 2 - Suddivisione misure concesse dalla detenzione e dalla libertà (1976-2006)



Fonte: DGEPE

Fino a quando i numeri delle misure alternative si sono mantenuti intorno a poche migliaia annue e le caratteristiche dei rei sono rimaste riconducibili solo ad alcune ben limitate tipologie criminologiche, il sistema così delineato ha conservato una posizione di sostanziale equilibrio.

Ma a partire dagli anni novanta¹¹ le caratteristiche del

fenomeno in esame hanno assunto connotazioni sostanzialmente diverse, sia sul piano quantitativo che su quello qualitativo.

Infatti, sotto il profilo qualitativo, occorre notare che repentinamente hanno fatto ingresso nel circuito dell'esecuzione penale esterna tipologie nuove di condannati, con

11 Conviene qui soltanto ricordare il susseguirsi degli interventi del legislatore (a partire dalle leggi n. 297/85 e n. 663/86) e le diverse pronunce della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale,

tutte a forte impatto innovativo sul sistema in quanto orientate ad ampliare gli spazi di fruibilità delle misure alternative alla detenzione.

tratti distintivi del tutto peculiari rispetto alle "categorie criminologiche" fino ad allora utilizzate per definire i soggetti in misura alternativa¹². A titolo esemplificativo, si possono elencare: i tossicodipendenti e gli alcool dipendenti, gli autori di reati finanziari e gli altri "colletti bianchi", i militari, i collaboratori di giustizia, i soggetti affetti da HIV e AIDS, le donne condannate con figli in tenera età, gli appartenenti alla criminalità organizzata, gli extracomunitari, i nomadi, i *sex offenders*, gli automobilisti in stato di ebbrezza, gli autori di reati, di abuso edilizio e contro il territorio.

Appare evidente che ognuna delle "categorie" indicate si presenta come portatrice di bisogni, problematiche, "indice di pericolosità", richieste, propensione alla recidiva, livello di condivisione dei valori delle culture criminali, assolutamente specifici; ciascuna richiede, al servizio incaricato di eseguirne la pena, una modalità di presa in carico che riconosca tale specificità e, partendo da essa, sia, pertanto, capace di differenziare le risposte operative in relazione alle caratteristiche "reali" dei soggetti e non, viceversa, massificarli dentro uno "stereotipo di affidato", al quale corrisponde l'unica modalità di approccio che il servizio riesce a mettere in campo; soprattutto lì dove i soggetti presentino caratteristiche di personalità maggiormente orientate a condotte antisociali, ad assenza di capacità di comprensione dei vincoli prescrittivi, spesso accompagnati da marcati comportamenti oppositivi.

La trasformazione così radicale delle caratteristiche tipologiche, cioè, rende inutilizzabili nella maggior parte dei casi i canoni di approccio fino ad ora adottati nella relazione professionale, e chiede di inoltrarsi in una ricerca scientifica per definirne di nuovi, a partire dalla ricchezza delle esperienze già cresciute negli ultimi anni.

L'evoluzione del settore dell'esecuzione penale esterna

a partire dagli anni novanta, pertanto, non si limita ad un semplice, seppur molto rilevante, incremento numerico delle misure, ma si accompagna ad una trasformazione delle caratteristiche qualitative del fenomeno, divenendo ormai qualcosa di completamente diverso dal sistema disegnato dall'ordinamento penitenziario nel 1975.

"Le diversissime tipologie di condannati che la peculiare evoluzione del nostro sistema di misure alternative ha condotto a frequentare i nostri Centri di servizio sociale costituiscono la sfida e lo stimolo al mutamento organizzativo, alla ricerca scientifica, all'elevazione professionale"¹³.

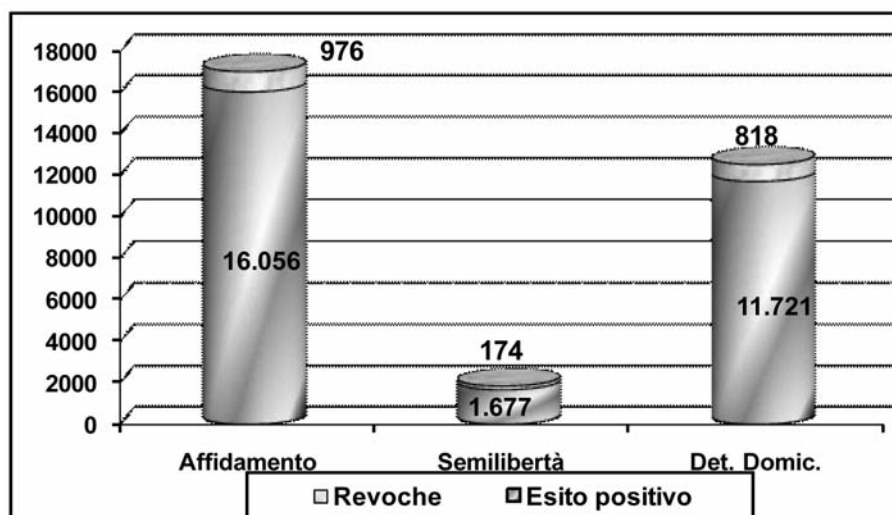
Sul piano metodologico ed organizzativo, questa osservazione ha aperto ed apre il campo a spunti di studio e riflessione del tutto nuovi.

2. Lo sviluppo del paradigma dell'osservazione scientifica della personalità e delle strategie del trattamento nel sistema dell'area penale esterna

(di Domenico Lobascio)

Con il crescere del numero delle misure alternative alla detenzione, in particolare dell'affidamento in prova al servizio sociale (misura che più di tutte segna la differenza rispetto alla detenzione) assume rilevanza il tema dei risultati conseguiti con l'applicazione delle misure alternative; l'attenzione si orienta, quindi, sulla valutazione degli esiti delle misure, in particolare attraverso due indicatori: il numero e le cause di revoca (vedi grafico 3 e tabella 1) e le percentuali di recidiva da parte dei soggetti che vi sono ammessi.

Grafico 3 - Revoche anno 2010 distinte per misura - misure eseguite



Fonte Ministero Giustizia

12 Per un approfondimento sul tema si rinvia a Gandini, Grippo, Nasca, Nastasio, Petralla, Rosa, Zinna, 2001; Relazione della Commissione PEA 2003 "Il miglioramento della qualità dell'indagine sociale nei CSSA", pp. 35-48.

13 Turrini Vita, 2006.

Tabella 1 - Motivi di revoca anno 2010 – misure eseguite

Misure alternative	Andamento negativo	Nuova pos. giuridica	Comm. altri reati	Irreperibilità	Altri motivi	Totale
Affidamento 17.032	721 4,23%	98 0,58%	83 0,49%	35 0,21%	39 0,23%	976 5,73%
Semilibertà 1.851	116 6,27%	28 1,51%	10 0,54%	7 0,38%	13 0,70%	174 9,40%
Det. domicili. 12.539	429 3,42%	170 1,36%	57 0,45%	75 0,60%	87 0,69%	818 6,52%
Totale 31.422	1.266 4,03%	296 0,94%	150 0,48%	117 0,37%	139 0,44%	1.968 6,26%

Fonte Ministero Giustizia

* La revoca, in questo caso, è seguita al superamento dei limiti di pena cui è soggetta l'ammissione alle misure alternative, per effetto del passaggio in giudicato di una diversa sentenza e del relativo provvedimento di cumulo emesso dalla Procura competente.

Come si vede, quindi, contrariamente al sentire comune, che teme che l'incremento delle sanzioni eseguite fuori dal carcere si traduca in un danno alla sicurezza dei cittadini, si rileva una percentuale bassa di revoche delle misure alternative con conseguente ripristino della custodia in carcere.

Dal canto loro, gli studi sulla recidiva, certo non ancora

numerosi ma comunque significativi, confermano questa conclusione, poiché concordano nel segnalare per i soggetti che scontano la pena in misura alternativa un tasso di recidiva fortemente più basso di quello delle pene detentive (vedi tabella 2).

Tabella 2 - Tasso di recidiva detenzione vs. misure alternative

RECENTI RICERCHE SULLA RECIDIVA		
Santoro – Firenze 2006	Leonardi - Italia 2007	Sarzotti – Petralla - Bari 2009
22.3%	19%	13.95%
Tasso recidiva misure alternative	20%	
Tasso recidiva detenuti	68%	

Fonte DGEPE

L'importanza crescente attribuita all'obiettivo di ridurre la recidiva ha posto al centro del dibattito negli ultimi dieci anni, sia pur timidamente, il livello di adeguatezza espresso nelle attuali impostazioni teorico-pratiche degli interventi e delle azioni svolte sulla personalità dei condannati che eseguono una misura alternativa alla detenzione.

Il primo aspetto su cui si è concentrato l'impegno per un esame degli attuali strumenti utilizzati per la descrizione dei fondamenti personali del condannato, si è declinato nel seguente interrogativo: "Su quali basi scientifiche si può impostare una nuova visione paradigmatica della valutazione delle strutture e degli elementi che rappresentano fattori di rischio per la reiterazione della condotta antiggiuridica?"

In questo senso, le influenze della comunità professionale degli operatori penitenziari (assistenti sociali, educatori, psicologi) sui principi presi a riferimento nei processi di conoscenza e di lettura eziologica delle condotte delinquenti hanno continuato a sostenere un approccio ormai

obsoleto, per lo più basato su trame narrative e sulla rilevazione di carenze bio-psico-sociali.

Parafrasando Kuhn¹⁴, possiamo quindi affermare che si avverte l'esigenza di un salto paradigmatico nelle concezioni metodologiche applicate nell'esecuzione penale esterna.

Pertanto, nonostante le resistenze presenti tra gli operatori penitenziari per conservare immutato il loro agire professionale e il loro patrimonio identitario, si va attestando una linea d'indirizzo scientifico volta a ridefinire il *corpus* teorico di riferimento, sul quale costruire nuovi e più effi-

14 Com'è noto, l'autore sostiene che la scienza non progredisce gradualmente verso la verità, sia pure per approssimazioni progressive, ma procede con rivolgimenti periodici che egli chiama "slittamenti di paradigma"; il criterio con cui un paradigma prevale sugli altri consiste nella forza persuasiva delle sue argomentazioni e nel grado di consenso all'interno della comunità scientifica". Cfr. *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, Einaudi, 1979.

caci strumenti di conoscenza e analisi della realtà individuale e ambientale dei condannati.

Tale linea d'indirizzo interessa prevalentemente le seguenti direttrici tematiche:

1. costruire indicatori di valutazione del rischio di recidiva delle condotte trasgressive della norma penale;
2. definire le linee di indirizzo per la strutturazione di progetti individualizzati sui condannati che richiedono di eseguire la loro pena nella comunità di appartenenza;
3. individuare nuove strategie d'intervento per l'elaborazione del programma di trattamento del condannato che esegue una misura di comunità.

L'esigenza di elaborare nuovi paradigmi scientifici si è sviluppata non solo per la progressiva erosione delle resistenze culturali degli operatori penitenziari, o per lo sviluppo dei metodi prodotto dalla ricerca applicata alla criminologia; ma anche per il consolidarsi di una tendenza, da parte della magistratura di sorveglianza, a richiedere "investigation report" più accurati e attendibili, validati da dati e accertamenti obiettivi, che permettano di impostare valutazioni il più possibile prossime all'esatta rappresentazione del grado di pericolosità del reo.

In tal senso, è opportuno che ogni singolo aspetto della realtà individuale e socio-ambientale del condannato sia esplorato in modo da poter costruire percorsi di trattamento realistici e più facilmente correlabili a esiti certi, documentabili e misurabili.

Questa necessità, oramai sempre più presente nei procedimenti di sorveglianza, non è finalizzata esclusivamente ad assicurare una più efficace selezione dei soggetti da immettere nel circuito delle misure alternative alla detenzione, ma, ancor più ambiziosamente, ad articolare il percorso di esecuzione della pena alternativa in relazione alla specifica tipologia di reo.

L'applicazione operativa di tale orientamento, nell'ambito delle misure e sanzioni non detentive, conduce a definire il sistema in un *continuum* non più indistinto, ma compreso tra due estremità di confine al cui interno declinare le strategie trattamentali. Il *continuum* dovrebbe, cioè, differenziarsi secondo un'offerta trattamentale che sia calibrata sulle caratteristiche dei soggetti e possa graduarsi da un'ipotesi che preveda un massimo di trattamento intensivo, rivolto a soggetti portatori di livelli di rischio significativo di recidiva, ad un minimo di prescrittività, con la conservazione di più ampi spazi di vita libera, sia pur condizionata da obblighi e interventi educativi, nella quale l'afflittività della pena s'interseca in un gradiente d'intensità dettato da un integrato sistema di azioni risocializzanti.

Un approccio promettente per raggiungere tale obiettivo è la realizzazione di uno strumento di misurazione delle variabili che incidono sul rischio di recidiva, sulla predizione della condotta antiggiuridica, o comunque sulla struttura della personalità del condannato, alla quale si può correlare, in una prospettiva dinamica, la previsione di uno stile di vita.

La griglia di rilevazione, una volta testata e sperimentata, intende offrire un protocollo di *assessment*, composto di indicatori sia quantitativi sia qualitativi¹⁵ che si correlano po-

sitivamente al rischio di recidiva del condannato (psicologici, sociali, ambientali, antropologici, relazionali, comportamentali).

Una volta definito il valore da attribuire alla singole fasce di "predizione di rischio" (bassa, media, alta), questo strumento potrà meglio corredare le valutazioni che gli operatori penitenziari forniscono ai propri committenti istituzionali; e questi ultimi, potranno disporre di un'utile diagnosi sul grado di rischio di recidiva rispetto al quale individualizzare le strategie trattamentali della misura eventualmente concessa.

A questo proposito, pare appena il caso di sottolineare che, sotto il profilo epistemologico, la misurazione del rischio di recidiva è un'operazione che si basa su criteri probabilistici, e che, nonostante l'accuratezza della scelta degli indicatori, lascia insondabile la sfera del libero arbitrio¹⁶. In questo senso, per evitare semplificazioni causa-effettuali di tipo deterministico¹⁷, non va trascurato l'aspetto teleologico della predizione della recidiva, cioè di una valutazione orientata ad individuare strategie di trattamento commisurate al livello di rischio (basso, medio, alto), piuttosto che a raggiungere l'assoluta certezza della reiterazione, o meno, della condotta antiggiuridica.

La predizione della condotta del condannato, quindi, è propedeutica alla elaborazione di un progetto individualizzato che consideri, oltre agli aspetti individuali ed ambientali della criminogenesi, anche concreti e realizzabili

valutazione da suddividere in *range* predefiniti: basso livello, medio livello, altro livello. Tuttavia, è interessante quanto propongono sulla questione Cristina Cioffi e Marco Strano: "i metodi qualitativi risultano particolarmente utili nella 'genesì di categorie necessarie alla comprensione dei fenomeni umani e nell'indagine sull'interpretazione e sul significato che gli individui attribuiscono agli sperimentati'. A differenza dei metodi quantitativi, in cui il ricercatore registra e utilizza un piccolo insieme di variabili identificate in precedenza, l'approccio qualitativo tenta di raggiungere una comprensione dell'individuo ricca e profonda" (Strano, 2003, p. 274). In questo senso, appare interessante l'approccio ermeneutico che questo propongono: "tale approccio si basa sul presupposto che una specifica attività può essere compresa solo se si comprende il contesto nel quale si è sviluppata, piuttosto che concepirla come un'astrazione o un insieme di relazioni causali. In ermeneutica i dati sono forniti in precedenza al ricercatore, mentre in uno studio fenomenologico standard, il ricercatore contribuisce a creare il raccolto trascritto che di solito è stato ottenuto intervistando i partecipanti-soggetti" (ibidem, p. 275);

16 Al riguardo, il valutatore cauto non dovrebbe mai escludere dal suo campo di osservazione gli aspetti che attengono alla sfera dell'intenzionalità, delle motivazioni esistenziali e della visione etica della vita, in quanto essi rappresentano la necessaria ricerca dell'imponderabile, e la possibilità di ritenere sempre "falsificabile" o in parte solo plausibile, ogni verità emergente.

17 Com'è noto, finora la predizione della condotta delinquenziale si è basata sulle carenze individuali e ambientali dei soggetti sottoposti a valutazione, in uno schema di derivazione positivista. Le carenze psichiche, di tipo temperamentale o dei tratti di base della personalità (mancanza di empatia, anaffettività, impulsività, aggressività, scarsa tolleranza alla frustrazione), o socio-ambientali (carenti processi di socializzazione primari e secondari, marginalità, disoccupazione, appartenenza a contesti sottoculturali) sono notoriamente correlate al rischio di recidiva.

Sotto questo aspetto, una delle possibili trappole per gli operatori è quella di correlare gli stessi elementi sui quali si esplica il piano trattamentale al rischio di recidiva. E pertanto, ad esempio, la bassa deprivazione psico-sociale che alcune tipologie di condannati (gli autori della sfera dei delitti d'impeto o di reati amministrativo-finanziari, tanto per citarne alcuni) presentano all'osservatore implicherebbe aspetti trattamentali minimali.

15 La misurazione quantitativa attraverso indicatori di tipo matematico rende scientificamente attendibile la definizione di uno standard di

obiettivi di cambiamento delle condotte, che devono confluire nei programmi di trattamento di coloro che sono sottoposti a una misura di comunità.

Accanto a tali profili epistemologici e metodologici, vi è almeno un altro ambito nel quale è necessario intervenire per realizzare l'obiettivo di delineare programmi trattamentali potenzialmente in grado di produrre risultati: l'organizzazione dei servizi incaricati di "supervisionare" la condotta dei condannati in esecuzione penale esterna.

Sotto questo aspetto, a nostro avviso, il processo di ridefinizione dell'impianto organizzativo degli UEPE previsto dall'art. 72 dell'ordinamento penitenziario, così come novellato dalla legge n. 154/05, non può che essere la tappa di un percorso che in futuro dovrà avere ulteriori sviluppi nella direzione di un indispensabile e consistente potenziamento della dimensione organizzativa, a cominciare dagli organici del personale e dalle altre risorse.

In prospettiva, del resto, non si può prescindere dall'attribuzione della gestione esclusiva delle misure alternative ad un'unica agenzia, avviando il superamento dell'attuale frammentarietà nell'attribuzione delle competenze, determinata dalla produzione normativa dell'ultimo quindicennio, non sempre coordinata all'interno di un disegno organico e coerente.

Allo stesso tempo, la nuova *vision* delineata ha la funzione di offrire i valori ed i principi di riferimento ai quali ispirarsi nella costruzione del nuovo sistema di gestione dell'e.p.e.

In particolare emerge come non più rinviabile l'esigenza di ridefinire gli obiettivi assegnati agli UEPE poiché anche l'accompagnamento nel processo di reinserimento, tradizionalmente assicurato da tali servizi e che pure ne caratterizza in positivo la vocazione, se non affiancato agli altri obiettivi che rendono effettiva e completano l'esecuzione penale, appare ormai insufficiente¹⁸.

In definitiva, si ritiene che, in relazione alle funzioni tradizionalmente attribuite alla pena, i servizi dell'area penale esterna debbano assicurare l'esecuzione delle pene non detentive sotto i seguenti aspetti:

- a. L'aiuto al reinserimento ed il sostegno al recupero – per assicurare la funzione rieducativa.
- b. Il controllo della condotta, attraverso indicatori apposi-

tamente individuati – per rendere effettiva la funzione retributiva.

- c. La restituzione e riparazione del danno – per agire la funzione riparativa.

In considerazione delle riflessioni sviluppate finora, si ritiene che nel definire la struttura degli UEPE si debba guardare ad essi come a dei "sistemi aperti", vitali ed autoregolati; a delle "comunità professionali" potenzialmente in grado di dispiegare creatività operativa e progettuale e, quindi, capaci di misurarsi con le difficoltà e le incertezze generate dal doversi occupare di fenomeni umani mai uguali a se stessi, ma che il più delle volte si modificano nel momento stesso in cui si pensa di averne decifrato i codici evolutivi.

L'efficace realizzazione di tali obiettivi, del tutto coerenti con la piena realizzazione della *mission* che l'ordinamento assegna all'esecuzione penale esterna, può essere conseguita esclusivamente attraverso la ricalibratura dell'impianto organizzativo degli UEPE, sviluppandolo verso un modello – professionale, culturale, scientifico – basato sull'intervento di competenze professionali diverse, che possano fornire risposte più complete e molteplici alla complessità insita nella gestione della pena in regime non detentivo.

La scelta strategica della multiprofessionalità è un passaggio ormai non più rinviabile, se davvero si vuole che l'Amministrazione Penitenziaria, nel futuro prossimo, gestisca l'intero settore senza esporsi a gravi *defaillance* di immagine.

Gli assistenti sociali, ed i servizi dell'epe, come è a tutti noto, da molti anni portano da soli il peso della gestione dell'esecuzione penale esterna, in condizioni spesso difficilissime, rischiose, con ritmi e carichi di lavoro a volte molto pesanti; ciò nonostante, hanno non solo assicurato la tenuta del sistema, ma anche contribuito alla crescita culturale, alla dimensione progettuale e di ricerca, alla presenza nella comunità.

In realtà, come si è cercato di evidenziare nell'analisi sviluppata, il problema vero sta nel fatto che, considerate le molteplici forme con cui oggi si presenta, nessuna professione può fornire, da sola, risposte compiute alle diverse modalità di esecuzione della pena non detentiva; anzi, qualsiasi professione, qualora lasciata sola a gestire un fenomeno di tale complessità, è condannata ad un "compito impossibile" che ne "brucia" le potenzialità operative.

Anche sul terreno del modello organizzativo il raffronto con la situazione europea conferma la necessità di adottare il modello multiprofessionale; infatti, non solo la maggior parte dei paesi europei prevede la presenza di professionalità diverse nei servizi di *probation*¹⁹ ma, in confronto all'Italia, ha un rapporto operatori dell'area detentiva – operatori dell'area penale esterna molto meno sbilanciato a danno di questi ultimi.

Pare sufficiente a rendere evidente tale differenza un rapido confronto sul numero di operatori presenti nei due

18 Vale la pena di richiamare, solo per proporli alla riflessione comune, gli obiettivi attribuiti nel Regno Unito al National Probation Service che, insieme al Prison Service, costituisce il National Offender Management Service (NOMS): protezione della collettività, riduzione della recidiva, appropriatezza della sanzione penale da scontare in esecuzione penale, assicurare che i trasgressori abbiano consapevolezza degli effetti dei reati sulle vittime e sulla comunità, reinserimento sociale dei condannati.

Nelle raccomandazioni indirizzate ai servizi correzionali si afferma che "un nuovo approccio è necessario per assicurare che i trasgressori delle norme penali (*offenders*) siano puniti per i loro crimini, la comunità sia protetta e un'iniziativa appropriata sia sviluppata per ridurre la recidiva. Ciò assicurerà che il sistema si focalizzi sull'obiettivo finale di ridurre i crimini e conservare la fiducia della comunità" (Carter, 2003).

Pare appena il caso di ricordare, in tema di organizzazione dei servizi, che il National Probation Service inglese dispone di uno staff di 22.000 operatori che mediamente si occupano ogni anno di circa 240.000 soggetti, mentre in Italia 1.600 assistenti sociali gestiscono l'esecuzione di circa 20.000 misure.

19 Negli analoghi servizi del Regno Unito, Irlanda, Norvegia, Portogallo e Spagna sono presenti pedagogisti, sociologi, assistenti sociali, educatori, psicologi, laureati in legge o avvocati ed insegnanti, mentre in Belgio, Francia, Germania e Lussemburgo troviamo assistenti sociali, psicologi ed educatori. Anche Paesi arrivati più tardi di noi alle pene alternative, come la Spagna ed il Portogallo, hanno scelto la multiprofessionalità.

settori (detentivo e non detentivo) in alcuni Paesi europei. Possiamo, infatti, osservare che il rapporto tra operatori dei servizi di *probation* e operatori delle prigioni è il seguente:

Francia	Inghilterra	Portogallo	Italia
1 a 8	1 a 2,7	1 a 3,2	1 a 30

Occorre, quindi, riorientare le funzioni dell'organismo che si occupa dell'esecuzione penale, in un'ottica che guardi all'unicità del processo (riabilitazione e verifica dei suoi esiti), e non all'unicità dell'operatore, con uno "slittamento paradigmatico" verso una più incisiva azione sulla condotta del condannato, anche con l'ausilio di professionalità più consone²⁰, o con la partecipazione attiva del contesto nel quale vengono eseguite le pene.

Per il nostro Paese, quindi, avvicinarsi agli standard europei dovrà comportare, per il prossimo futuro, un incremento delle risorse e degli operatori destinati all'area penale esterna.

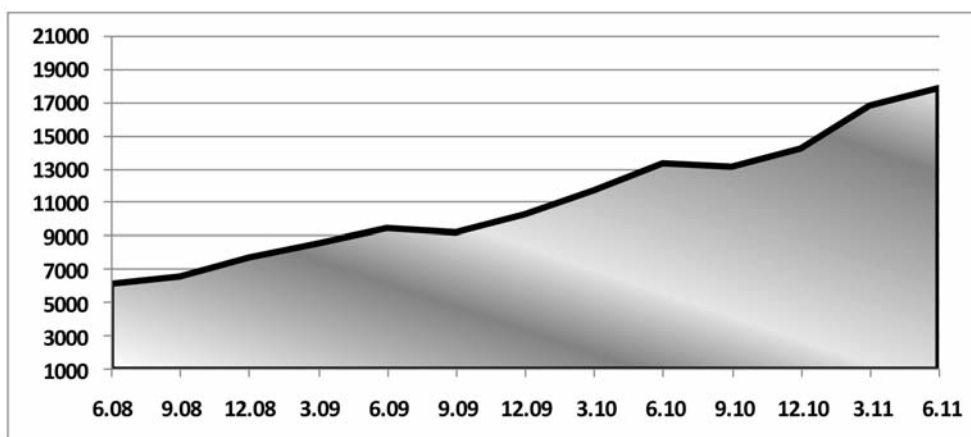
Solo quando il sistema incaricato di gestire l'area della "non detenzione" sarà messo in condizione di assicurare livelli di efficienza più elevati, si potrà più efficacemente evitare che la detenzione sia considerata l'unica sanzione in grado di offrire tutela e sicurezza alla collettività ed il carcere sia destinato anche alla "irrituale" funzione di contenitore delle nuove forme di marginalità sociale.

3. La crescita delle misure alternative alla detenzione in Italia a confronto con le prospettive europee

(di Eustachio Vincenzo Petralla)

Come si è visto, il processo di crescita dell'area penale esterna si è sviluppato con continuità fino al 2006 e, dopo la contrazione numerica determinata dall'indulto, ha ripreso il *trend* di sensibile aumento, come si può rilevare dal grafico 4, che evidenzia un incremento percentuale, tra giugno 2008 e giugno 2011, del 190%.

Grafico 4 - Misure in corso alla fine del trimestre - giugno 2008/giugno 2011



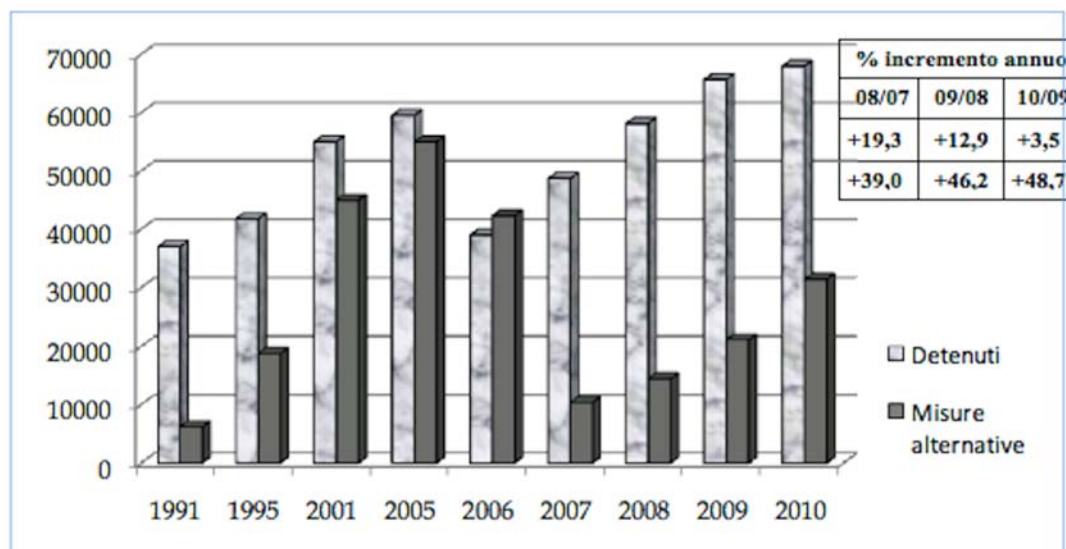
Fonte: DGEPE

Tale osservazione in ordine all'incremento quantitativo rimarca la constatazione che le caratteristiche assunte dal fenomeno ne abbiano ormai sancito l'*autonomia* rispetto all'area della detenzione, come illustrato anche dai grafici seguenti, riferiti rispettivamente il n. 5 all'anda-

mento parallelo dell'incremento nel numero dei detenuti e dei soggetti ammessi alle misure alternative alla detenzione, e il n. 6 alla percentuale di soggetti che accedono a tali misure direttamente dalla condizione di liberi e non di detenuti.

20 Questi argomenti sono già stati più ampiamente sostenuti in precedenti occasioni; in particolare, fin dal 2003 si auspicava il superamento della "centralità ed unicità" delle figure dell'assistente sociale, e multi-funzionale con l'attribuzione dei compiti del controllo e dell'aiuto ad operatori anche diversamente qualificati, e quindi suddivisi per funzioni e non solo per competenze (v. Petralla *et alii*: 2003, p. 74).

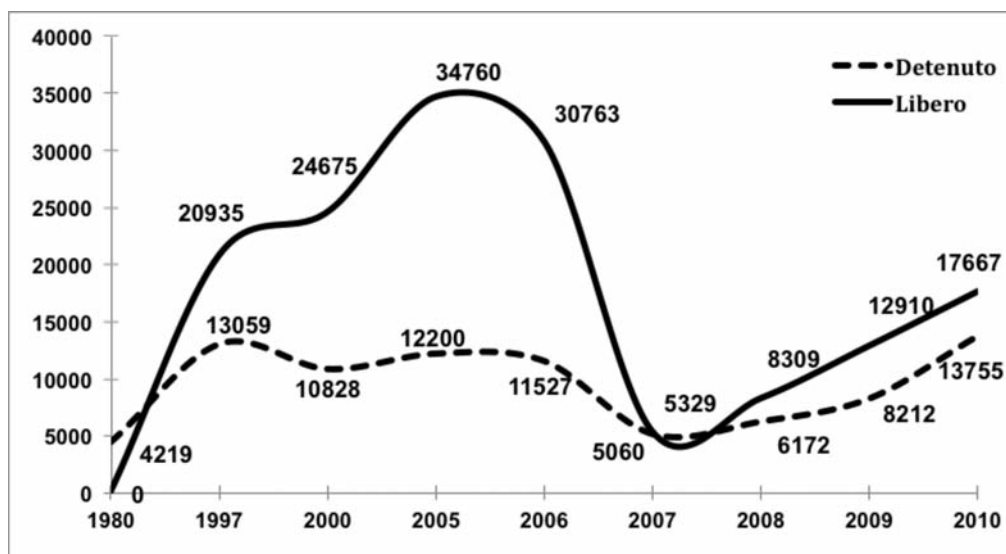
Grafico 5 - Numero detenuti e misure alternative eseguite 1991-2010



Fonte: DGEPE

Attualmente, più del 62% dei soggetti ammessi alle misure alternative non transitano affatto dal carcere, come illustrato nel grafico seguente.

Grafico 6 - Condizione del reo all'inizio della misura alternativa 1980-2010



Fonte: DGEPE

Si è fin qui chiarito che lo sviluppo del fenomeno dell'esecuzione penale esterna, tanto sotto il profilo quantitativo quanto sotto quello qualitativo, ha sancito la nascita di una vera e propria *area delle pene non detentive*, che già oggi avvicina questa realtà alle caratteristiche presenti negli altri paesi europei e che, di conseguenza, pone con forza l'esigenza di lanciare una sfida culturale, prima ancora che organizzativa.

Nelle società occidentali contemporanee è possibile rinvenire, attraverso l'analisi dei principi di politica penale, un

comune filo conduttore dato dalla condivisione, almeno in linea di principio, della funzione della pena, la cui valenza non è solo sanzionatoria.

Sia nei sistemi di *common law* che in quelli più vicini alla nostra tradizione, cioè di *civil law*, le finalità della pena assolvono a diversi compiti, da quello retributivo, intimidatorio, di difesa sociale, a quello risocializzante, che mira alla rieducazione del reo.

Tale obiettivo si realizza attraverso il ricorso ad una ampia gamma di misure penali, diverse dalla pura e semplice

detenzione e basate su principi ispirati alla depenalizzazione, alla giurisdizionalizzazione ed all'individualizzazione della sanzione penale.

La filosofia che ispira i sistemi penali europei è quella di *superare* l'idea che il carcere sia la pena base, su cui incentrare il sistema delle sanzioni, prevedendo altre misure e trattamenti alternativi. Le regole europee del *probation*, approvate con la Raccomandazione (10) 1, rafforzano l'orientamento favorevole alle *community sanctions* e prevedono, nei principi generali, che i "servizi di probation devono tendere a ridurre la recidiva nei condannati stabilendo positive relazioni con gli stessi al fine di controllarli, orientarli ed assisterli per favorire la riuscita del loro reinserimento sociale e contribuire alla sicurezza della collettività".

La consapevolezza che non è possibile contenere il rischio di marginalità sociale solo attraverso politiche del controllo e della sicurezza, ma che anzi è opportuno ridurre l'area di intervento esclusivo della pena carceraria dalla fase di previsione legislativa a quella dell'accertamento giudiziario, a quella esecutiva, sembra raggiunta in molti paesi europei.

In Italia, tuttavia, tale evoluzione concettuale non trova ancora pieno riconoscimento nonostante una raggiunta eguaglianza numerica delle pene non detentive rispetto a

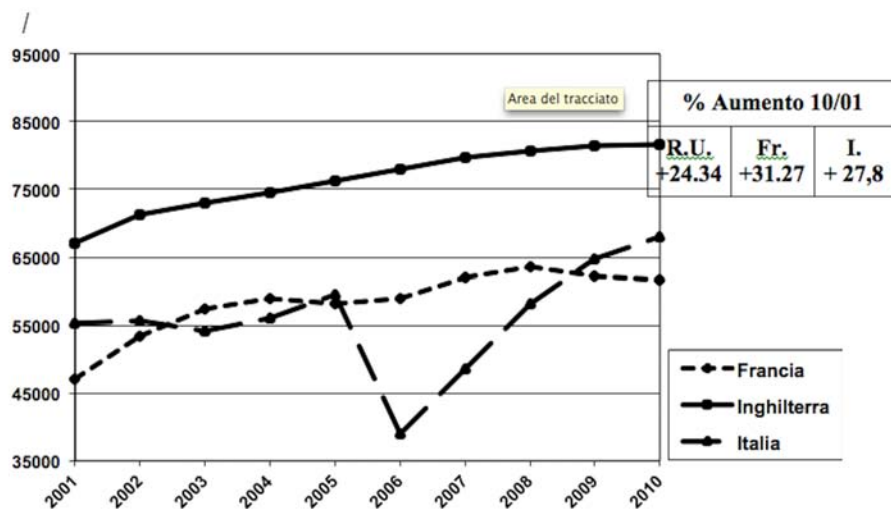
quelle detentive; sotto questo profilo, non è azzardato affermare che la legge n. 354/1975 non è stata sufficiente per attuare pienamente l'art.27 della Costituzione, passaggio che richiede la *rimessa della pena*, non solo intesa come detentiva.

Infatti, se si valuta la situazione italiana in confronto ad altri paesi europei (Francia, Regno Unito, Olanda, Paesi scandinavi, Belgio, Portogallo, Svizzera) si osserva che, a fronte dell'andamento incrementale del numero dei detenuti sostanzialmente sovrapponibile, in Italia l'area delle sanzioni non detentive è ancora troppo poco sviluppata, poiché il sistema offre poche e poco praticabili opzioni diverse dalla pena detentiva; non solo, ma l'Ufficio locale di esecuzione penale esterna, organizzazione "dedicata" a tale esecuzione, appare ancora strutturata per gestire il fenomeno come si presentava prima della crescita verificatasi a partire dagli anni novanta.

A titolo esemplificativo, i due grafici seguenti propongono un'analisi comparata con la situazione di Francia e Inghilterra.

Dal grafico 7, relativo al numero dei detenuti presenti a fine anno nel periodo 2001 – 2010, si può osservare che, a fronte di una comune tendenza all'incremento, in Italia il tasso di crescita nel decennio non si discosta dalla tendenza degli altri due paesi (27.8 % rispetto al 24.3 di Regno Unito e al 31.2 della Francia).

Grafico 7 - Detenuti presenti al 31.12; anni 2001-2010



Fonte: elaborazione dati siti nazionali giustizia

Il grafico 8 raffronta, per gli stessi paesi, il quadro complessivo dei soggetti in esecuzione penale al 31 dicembre 2010, distinti tra numero di detenuti presenti e numero di misure e sanzioni non detentive in corso.

La lettura del grafico conferma e rafforza la previsione, per l'Italia, di una tendenza all'ampliamento dell'area del controllo penale.

Ed infatti, da un lato il tasso italiano di incarcerazione (N. detenuti/100.000 abitanti), ancora lontano dalla media europea (119 rispetto a 139/100.000) e dalla media dell'Inghilterra (149/100.000), ci segnala che, con ogni probabilità, il processo di crescita sarà difficilmente arrestabile nel

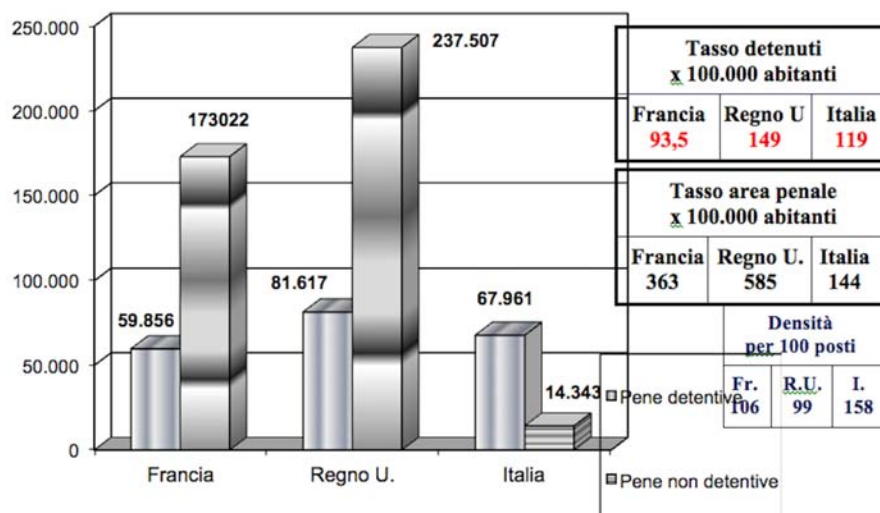
breve – medio periodo, in quanto fenomeno di livello europeo; dall'altro lato, il tasso complessivo di tutti i soggetti sottoposti a sanzione penale, 144 per 100.000 in Italia, 363 in Francia e 585 in Inghilterra, (dato ancora più significativo sul piano predittivo per il nostro Paese), evidenzia con efficacia quali sono le vere differenze.

Tradotto in numeri assoluti, significa che mentre in Italia entrano nel circuito della pena circa 115.000 soggetti in un anno, nello stesso periodo sono 250.000 in Francia, oltre 300.000 in Inghilterra. Per dirla in altro modo, o con altri numeri, questo significa che ogni anno in Italia sono sottoposte ad uno dei diversi tipi di sanzione penale oltre

130.000 persone in meno che in Francia e oltre 180.000 in meno che in Inghilterra; la differenza sta tutta nel fatto che in questi due Paesi le sanzioni in più non sono di tipo carcerario ed assorbono parte delle trasgressioni tipiche della marginalità sociale e parte delle microtrasgressioni che in

Italia o finiscono in carcere o restano perlopiù impunte (piccoli abusi edilizi, danneggiamenti di beni pubblici, risse, trasgressioni al codice della strada, microcriminalità ambientale, violenze in manifestazioni sportive, bullismo, microcriminalità economica e dei pubblici funzionari, etc.).

Grafico 8 - Persone in esecuzione penale, tasso detenzione e misure alternative



Fonte: elaborazione dati siti nazionali giustizia

Dalla lettura delle progressioni statistiche sul flusso delle presenze in carcere e nell'esecuzione penale esterna, appare evidente, pertanto, l'insostenibilità della tesi secondo la quale le pene alternative e quelle detentive seguono una curva inversamente proporzionale, per cui l'aumento delle prime, determinando inevitabilmente una riduzione delle seconde, lascerebbe in libertà più "soggetti che delinquono".

In realtà, poiché sui due sistemi incidono variabili in gran parte indipendenti, tra l'area penale esterna e l'area penale detentiva c'è un interscambio di soggetti – i detenuti scarcerati perché ammessi ad una misura alternativa e i soggetti incarcerati perché incorsi in una revoca – ma si tratta di un segmento che rappresenta una parte minoritaria, seppur significativa, di poco superiore al 30% dei rispettivi bacini di utenza.

L'area del controllo penale "carcerario" si sviluppa, anche in Italia, "indipendentemente" da quella delle pene alternative, ma non può espandersi oltre un determinato limite, a meno che non si vogliano cambiare le caratteristiche di fondo della nostra società e del nostro sistema penale.

Ne consegue che l'incremento del numero di soggetti sottoposti a sanzione penale non può realizzarsi esclusivamente in ambito carcerario, ma deve necessariamente allargarsi all'area delle pene alternative al carcere.

È evidente, allora, che la semplice proposta di ricorso alle misure alternative come strumento di deflazione carceraria, in mancanza di sanzioni diverse ed efficaci da utilizzare per punire le condotte antigiuridiche meno gravi, diventa un palliativo che si trasforma ben presto in un boomerang: non solo risulta inefficace, ma scarica sul sistema

delle misure alternative inefficienze che non sono sue, confinandole ancora di più, agli occhi dell'opinione pubblica, nel ruolo di strumenti di vanificazione della "giusta punizione" detentiva.

Secondo il nostro parere, il problema nasce dal timore, diffuso nell'opinione pubblica e condiviso anche da una significativa parte del sistema politico, che l'applicazione delle misure alternative possa ridurre il controllo sociale della devianza "penale" e quindi della sicurezza dei cittadini, quasi che il carcere possa garantire maggiore efficacia rispetto agli tipi di intervento sanzionatorio. Tutto ciò malgrado le evidenze empiriche, illustrate dai dati fin qui riportati, descrivono la realtà in modo esattamente opposto al sentire popolare.

Sotto questo profilo, pertanto, il tema che assume rilevanza è il ruolo del decisore politico sull'argomento.

4. Linee di politica dell'esecuzione penale esterna alla luce del modello del policy cycle (di Susanna Ficco Regina)

In funzione delle considerazioni che precedono, quindi, occorre guardare al tema in una prospettiva politica *latu sensu*, che cioè inquadri assieme, in un'ottica bifocale, tanto la *ratio* istituzionale dell'introduzione nell'ordinamento giuridico e della scelta della tipologia delle misure alternative alla detenzione, quanto i mezzi concreti che concorrono alla sua realizzazione, ossia programmazione e organizzazione del sistema dell'esecuzione penale esterna.

Per seguire questi passaggi è utile far riferimento alla

*policy science*²¹, la scienza che si occupa dello studio sistematico delle azioni di governo coniugando *policy study* e *policy analysis*²², attraverso un metodo di analisi delle politiche pubbliche basato sul loro processo di costruzione²³ secondo lo schema del *problem solving*. Seguiremo questo approccio per ripercorrere le fasi del percorso compiuto nel nostro Paese riguardo allo sviluppo di una politica delle pene non detentive e per individuare possibili scenari di sviluppo del sistema dell'esecuzione penale esterna²⁴.

La prima fase del processo (*invention/initiation*) consiste nella percezione di un problema e delle sue possibili soluzioni, anche se ancora in maniera non del tutto definita, quali oggetti di intervento pubblico. In questo stadio, il governo²⁵ rivolge la propria attenzione al tema e lo fissa in agenda. Nel caso delle politiche della pena, il problema percepito potrebbe consistere sia nella necessità di concretizzare il principio costituzionale della finalità rieducativa della pena, sia nella constatazione dell'esiguo margine di successo nel garantire la sicurezza della comunità data dalle pene scontate in regime detentivo, stante l'attuale alta percentuale di recidiva dei dimessi dal carcere, sia ancora nel sovraffollamento ingovernabile degli istituti penitenziari, e via dicendo; le soluzioni percorribili possono spaziare dalla rinuncia a praticare la rieducazione per le pene scontate in regime detentivo²⁶ all'abbandono della ipotesi repressiva di

alcune condotte mediante la sanzione penale²⁷, passando per la scelta delle sanzioni da applicare e del margine di discrezionalità affidato al giudice tanto di cognizione quanto di esecuzione²⁸.

La seconda fase (*estimation*) è costituita dalla stima dei rischi e del rapporto costi/benefici derivanti dall'adozione di una delle soluzioni possibili al problema; in questo momento vengono quindi formulate le diverse strategie di intervento, scartate le ipotesi non praticabili e definito l'ordine di preferenza delle rimanenti. Riguardo al sistema della giustizia penale, le politiche formulate in Italia più che obbedire a canoni razionali di selezione²⁹ (quali quelli presupposti dal modello teorico) sembrano piuttosto semplicemente giustapposte, in molti casi ascrivibili a criteri di ideazione grandemente legati a questioni contingenti³⁰, quali la lotta al terrorismo o alla criminalità mafiosa piuttosto che al traffico di stupefacenti o all'immigrazione clandestina, e così via³¹.

La terza fase (*selection*) consiste nell'adozione di una o di nessuna o di una combinazione delle soluzioni individuate; ancora accostando il modello teorico a quanto avviene alla politica dell'esecuzione penale in Italia, si ritrova che il legislatore, non avendo individuato nella fase precedente una chiara formulazione della politica che intende perseguire, ha "coerentemente" adottato un modello decisionale che in letteratura è noto come "bidone della spazzatura"³²; e quindi, ad esempio, ha sia depenalizzato alcuni reati e introdotto nell'ordinamento penitenziario talune forme di esecuzione della pena in regime non detentivo che impedito l'accesso ad esse ed inasprito le sanzioni per i recidivi con la legge n. 251/2005³³ (cd. legge ex Cirielli).

La quarta fase (*implementation*) comprende il processo di realizzazione della scelta compiuta, dando attuazione alla politica preferita. Nel caso di specie, posta la scelta di intro-

21 Howlett e Ramesh, 1995 - tr. it. 2003.

22 I due orientamenti nello studio delle politiche pubbliche sono fondati essenzialmente sulle diversa provenienza degli analisti che se ne occupano e sui differenti scopi che essi si propongono di raggiungere: le ricerche di *policy study* (o studi "della" *policy*) sono solitamente condotte in ambito accademico e prendono in considerazione una vasta gamma di fattori, allo scopo di comprendere quali azioni un governo è in grado di compiere (o di non compiere); la *policy analysis* (o studio "per la" *policy*), generalmente condotta da funzionari pubblici o da agenzie specializzate, si concentra sul versante pratico delle politiche, indagandone i risultati e gli strumenti che ad essi conducono, allo scopo di verificare quali azioni di governo siano preferibili). V. Howlett e Ramesh (1995 - tr. it. 2003, p. 13).

23 Howlett e Ramesh (1995 - tr. it. 2003, p. 14 ss.). Gli autori riportano alcuni esempi di *policy cycle*, fra i quali il modello qui utilizzato, proposto da Gary Brewer nel 1974. Modelli analoghi sono utilizzati anche da altri autori, v. in particolare Mèny e Thoenig (1989 - trad. it. 1996²), per i quali il processo è, accanto agli attori ed alle attività, un elemento costitutivo della politica pubblica quale sistema di azione (*Id.*, 123).

24 Consapevoli della distinzione tra fare una politica e fare leggi, pur se in Italia le due attività per lo più coincidono (Regonini, 2001). Del resto, appare appena il caso di rammentare che, nel settore di specie, l'attività del legislatore è *conditio sine qua non*, stante l'espresso divieto di imporre limitazioni alla libertà personale se non in forza di legge, sancito dall'art. 13 Cost.

25 Il modello qui utilizzato è una rappresentazione idealtipica del processo di costruzione delle politiche pubbliche; pertanto di seguito la parola "governo" verrà adoperata senza uno specifico riferimento all'organo cui essa normalmente si riferisce, ma invece come sinonimo di "decisore pubblico". Sugli attori del processo decisionale, v. Dente, che distingue tra attori istituzionali (1990, p. 23 ss.) e "reali" (1990, p. 27 ss.) e ritiene che la pluralità di soggetti coinvolti (attori politici, burocrazia, gruppi di interesse, esperti) e le loro interazioni (1990: 36 ss.) rendano illusorio un processo di pianificazione sinottico.

26 Sulla crisi del "mito" del trattamento v. Daga (1992, 1308-1312). Il ripensamento sulla valenza trattamentale della pena, a vantaggio del ritorno al carattere meramente retributivo, ha preso avvio negli Stati Uniti d'America durante gli anni '70 del secolo scorso. Per una panoramica e riferimenti bibliografici a questo riguardo, v. Dolcini (1981: 55 ss.), Vassalli (1982, p. 437 ss.) e Ciappi e Coluccia (1997, p. 67 ss.).

27 Le proposte in tal senso sono numerosissime e non è possibile dar conto qui del dibattito in proposito. Sul punto, v. Borrè e Palombarini (1998).

28 Neppi Modona (1998, p. 51 ss.).

29 Per un chiaro confronto fra razionalità assoluta e limitata, v. Mèny e Thoenig (1989 - trad. it. 1996², p. 167 ss.).

30 In Italia, in termini di stile decisionale (Mèny e Thoenig, 1989 - trad. it. 1996², p. 183 ss.), a parere di Dente (1990, p. 43) nell'asse capacità anticipatoria vs. reattività prevale nettamente il secondo, poiché dall'analisi compiuta in relazione a varie politiche appare evidente che "la capacità di anticipare i problemi è vistosamente assente". Se questo *policy style* a volte è efficace (es. lotta al terrorismo), più spesso "il carattere strutturale dei problemi impedisce di trarre benefici dalla drammatizzazione".

31 Una siffatta modalità di approccio "a soffietto" (Breda, 1999c, p. 105) alle questioni pare direttamente collegata alle pressioni dell'opinione pubblica, alla ricerca di un centro di gravità permanente in un'epoca quale l'attuale, profondamente permeata da un senso di incertezza, di insicurezza, di inadeguatezza (Prina, 2003 e Mazzucato, 2005).

32 Howlett e Ramesh (1995 - tr. it. 2003, p. 153 s.). Il modello "*garbage can*" o irrazionalismo, proposto negli anni '70 da due studiosi a cavallo delle due sponde dell'Oceano Atlantico (March, americano e Olsen, norvegese) vuole provocatoriamente mettere in evidenza che, lungi dall'essere asettico e controllabile, il processo decisionale è in realtà fondato sulla scarsa chiarezza rispetto agli obiettivi che deve raggiungere ed i mezzi per farlo, nonché sull'imprevedibilità del processo in sé.

33 Recante "Modifiche al codice penale e alla legge 26 giugno 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione", *GU* 7 dicembre 2005, n. 285.

durre nell'ordinamento misure non detentive, questo passaggio del modello corrisponde alla predisposizione dell'assetto organizzativo e programmatico del settore dell'esecuzione penale esterna, sotto il profilo delle strutture fisiche, delle risorse materiali ed umane da destinarvi, dei processi operativi, e così via, ed è funzione del comportamento (che può comprendere anche elementi di resistenza e di innovazione) da parte delle strutture e delle persone concretamente deputate ad implementare le decisioni normative poste in essere dal livello politico³⁴.

Alla quinta fase (*evaluation*) afferisce il processo di valutazione della politica attuata, verificando i mezzi impegnati ed i risultati del processo complessivamente inteso³⁵. Nel caso in esame, posto che spesso in Italia le politiche pubbliche costituiscono solo occasionalmente un oggetto di valutazione scientifica³⁶, non risulta che siano stati compiuti tentativi sistematici in tal senso riguardo all'esecuzione penale esterna³⁷; tuttavia, non mancano coloro che hanno sottolineato, come si è tentato finora di fare, taluni nodi critici tanto del *corpus* normativo che la disciplina, quanto dell'organizzazione deputata alla sua attuazione, quanto ancora dell'approccio e degli strumenti metodologici che la caratterizzano sul piano prasseologico.

Dalle riflessioni che scaturiscono nella quinta fase è possibile rivedere la politica realizzata e, durante la sesta fase

(*termination*), il decisore pubblico può scegliere se mantenerla tale e quale, abbandonarla o apportarvi delle modifiche. In questi ultimi due casi il ciclo riprende dall'inizio, poiché a questo punto si pongono nuovamente le basi di partenza del processo (consapevolezza di un problema e delle possibili soluzioni, scelta di agire o di non agire, e così di seguito).

Si ritiene che sia questo lo stadio in cui si trova in questo momento storico l'esecuzione penale esterna in Italia, e pertanto si crede di poter trarre le fila di tutto il discorso fin qui condotto, individuando delle ipotesi di modifica della politica dell'esecuzione penale qual è stata negli ultimi trent'anni in Italia, nella prospettiva bifocale cui si faceva cenno all'inizio del paragrafo (ossia, tenendo presente insieme tanto la *ratio* istituzionale dell'introduzione nell'ordinamento giuridico e della scelta della tipologia delle misure alternative alla detenzione – politica in senso stretto, quanto i mezzi concreti che concorrono alla sua realizzazione – programmazione e organizzazione).

Da tutte le considerazioni fin qui svolte, emerge che l'area dell'esecuzione penale esterna, pur facendo parte del "sistema giustizia", è ormai del tutto autonoma dal settore penitenziario in senso stretto³⁸ e che, pertanto, è possibile pensare ad un suo ruolo incisivo, non relegato all'ambito delle politiche sociali come vorrebbero i più, ma anche di quelle di politica criminale come contributo alla sicurezza dei territori e quindi al loro sviluppo.

Del resto, non è produttivo non tener conto del fatto che anche gli enti locali si stiano ponendo interrogativi e formulino proposte³⁹ sul loro ruolo in termini di sicurezza, anche sulla scorta del mandato ricevuto dal d. l.vo n. 112/1998⁴⁰. E, infatti, l'attività degli uffici, la loro riconoscibilità, le possibilità stesse di successo o di insuccesso delle iniziative intraprese, sono direttamente influenzate dalle modalità di approccio a tale questione. Quanto più qualificata è la presenza degli UEPE nelle comunità, tanto più elevata sarà la qualità dei risultati conseguiti⁴¹. Ciò perché, crediamo, debba appartenere a tutti la consapevolezza che i fenomeni di cui stiamo parlando, essendo legati strettamente ai bisogni di giustizia e di sicurezza dei cittadini, evolvono comunque e richiedono l'avvio di azioni tali da pervenire ad una soluzione di ciò che è problema per la società.

Occorre, quindi, prendere atto dell'avvio di tale processo e metterlo in agenda, per governare le opportunità che i si-

34 Sul punto, v. Mèny e Thoenig (1989 – trad. it. 1996², p. 189 ss.) e, con particolare riguardo alle politiche penali e penitenziarie, v. Prima (2003, p. 125 s.) e Coppola (2006, p. 12).

35 Anche in Italia la produzione in tema di valutazione è tanto vasta da non poterne certo dar conto in questa sede. Richiamiamo solo alcuni dei contributi di introduzione ai diversi approcci nella valutazione delle politiche pubbliche: Palumbo e La Vecchia (1996), Stame (1998 e 2001), Azzone e Dente (1999) e Palombo (2002).

36 Malgrado esista ormai anche una statuizione in tal senso all'interno tanto della normativa italiana quanto di quella europea, essa viene per lo più disattesa (De Ambrogio 2003, p. 173, Fazzi e Scaglia, 2004, p. 133 s., Stame, 2001, Dente e Vecchi, 1999, p. 1).

37 Segnaliamo, tuttavia, tre esperienze di valutazione dell'efficacia delle misure alternative alla detenzione, oltre alla raccolta statistica che la DGEPE fa semestralmente dei dati relativi alle revoche delle misure alternative, suddivise per motivi (dati disponibili sul citato sito della DGEPE). La prima esperienza è stata condotta dalla DGEPE in collaborazione con l'Università degli Studi "La Sapienza" di Roma nel 2004, per l'attuazione del PEA n. 56/2004, attraverso la ricerca su uno dei più utilizzati indicatori dell'efficacia dell'esecuzione penale esterna, la recidiva; i risultati della ricerca hanno evidenziato che esiste una correlazione diretta tra esito positivo della misura e funzionamento degli Uffici di EPE come sistema aperto. La seconda esperienza è stata condotta al fine di valutare l'efficacia degli interventi svolti nei confronti dei condannati alcooldipendenti ed è descritta in Palumbo e Giuffrida (2004). La terza è stata condotta dal PRAP Toscana insieme all'UEPE ed all'Università degli Studi di Firenze, attraverso un progetto denominato "MISURA"; i risultati della ricerca hanno evidenziato un tasso di recidiva compreso tra il 12% (non tossicodipendenti) ed il 27% (tossicodipendenti) per coloro che hanno portato a termine una misura alternativa alla detenzione, mentre il tasso di recidiva di coloro che sono stati dimessi dall'istituto penitenziario è risultato del 75% (Santoro e Tucci, 2006); anche in provincia di Bari è stata di recente condotta una ricerca in collaborazione con l'Università degli Studi di Torino, che ha rilevato analoghi dati relativi alla recidiva di soggetti in esecuzione penale esterna (Petralla, Sarzotti *et alii*, 2009).

Per ampi riferimenti alle ricerche condotte sul tema in ambito statunitense, ricerche che hanno invece evidenziato una sostanziale inefficacia delle misure nella comunità ivi previste, v. Ciappi e Coluccia (1997, p. 86 ss.).

38 Si crede, infatti, di aver fin qui fornito elementi sufficienti a ritenere ormai definitivamente superata la soglia della massa critica che autori come Coppola (1999, p. 234) reputano necessario che le misure alternative raggiungano in termini di volume, soglia "al di sotto della quale tali misure mantengono una posizione ancora strumentale rispetto alla detenzione (premierità, mantenimento dell'ordine...) e, invece, al di sopra della quale, acquisiscono un valore autonomo qual è loro proprio".

39 V. la proposta di legge presentata dal Forum italiano per la sicurezza urbana e l'intervento di Orazio Ciliberti, vicepresidente dell'Associazione Nazionale Comuni d'Italia (ANCI), al convegno nazionale "La riforma penale e le nuove prospettive: il volontariato, la città, gli Enti locali per le nuove politiche penali", organizzato a Roma dal 30 novembre al 2 dicembre 2006 dal Coordinamento Enti e Associazioni di Volontariato Penitenziario – SEAC.

40 Per un'articolata introduzione all'argomento, v. Pitch (2005) e Bricocoli (2005).

41 Frudà, 2006; Santoro e Tucci, 2006.

stemi della sicurezza, del sociale e dell'economia entrino in relazione ai vari livelli, attraverso forme di integrazione programmatica e organizzativa.

Per la stessa via, altresì, passa l'unica opportunità di evitare le sirene della penologia tecnocratica⁴², per tentare, anche in ambito penale, di coniugare elementi comunitari e societari, secondo la prospettiva relazionale di Donati⁴³.

Alla luce di tutte le considerazioni svolte, si ritiene che nel momento attuale le strade percorribili siano essenzialmente due, non alternative tra loro, l'una posta sul crinale della normativa e dell'organizzazione già esistenti e l'altra sull'orizzonte di modifiche che, per realizzarsi, hanno bisogno dell'intervento del legislatore⁴⁴.

Pertanto, *de iure condito*, si ritiene che le ipotesi sul versante delle pene non detentive, realizzabili già nell'immediato per incidere sulle evidenziate criticità del sistema dell'esecuzione penale esterna, possano essere le seguenti:

1. riflettere sull'utilizzo delle *misure⁴⁵ non detentive già esistenti* nell'ordinamento, sia di quelle che scarsa o nulla applicazione hanno finora trovato (ad esempio, il lavoro di pubblica utilità *ex art. 73 c. 5 bis DPR 309/1990*), sia di quelle che, al contrario, sono ipertroficamente adottate, a prescindere da qualsiasi valutazione in merito alla congruenza fra esse e la vita dei soggetti cui sono applicate (quale, ad esempio, la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza *ex art. 3 legge 27 dicembre 1956, n. 1423*);
2. condividere con la comunità esterna il processo di programmazione della *gestione* delle misure non detentive⁴⁶. Pertanto, attraverso l'attività della Commissione nazionale per i rapporti tra il Ministero della Giustizia, le Regioni, gli enti locali ed il volontariato a livello centrale e mediante apposite conferenze di servizio a livello regionale, sviluppare programmi pluriennali condivisi tra tutte le agenzie che concorrono a realizzare interventi che coinvolgono l'esecuzione penale; a livello provinciale e comunale, all'interno degli Uffici di EPE, gestire un intenso lavoro per progetti⁴⁷, congiunto con enti locali e terzo settore, non solo come già avviene (anche se ancora in modo non sufficiente⁴⁸) per particolari

gruppi di bisogni⁴⁹ della popolazione in misura alternativa, ma anche sul terreno dello sviluppo di programmi di cittadinanza attiva e di lotta non repressiva alla criminalità⁵⁰; tutto ciò non solo sulla scorta dell'ovvio principio che la sinergia consente di sviluppare risultati migliori con un minore impiego di risorse, ma anche nell'ottica di promuovere lo spostamento del baricentro dell'intervento dal singolo individuo da ri-educare alle comunità da sviluppare⁵¹;

3. a corollario della auspicata programmazione integrata, posto che i Servizi Sociali territoriali e gli Uffici di EPE sono sistemi distinti, emerge la necessità di elaborare forme organizzative di integrazione fra di essi⁵², forme che si articolino in accordi tra i soggetti pubblici e privati coinvolti, approvati dai rispettivi organi di indirizzo e controllo (integrazione istituzionale), oppure in accordi tra i relativi responsabili (integrazione gestionale), ovvero tramite protocolli operativi tra gli operatori (integrazione professionale).

Si noti che il modello decisionale adottato per tutte le soluzioni fin qui considerate sarebbe basato su aggiustamenti che non sconvolgono il sistema dalle fondamenta, ma procedono lungo un *continuum* incrementale dell'apprendimento, del tipo *lesson-drawing*⁵³.

Infine, alcuni *flash* sulle possibili prospettive di sviluppo *de iure condendo*, che sono state da tempo e da più parti proposte e che si spostano verso un modello decisionale di po-

scarsamente praticato nella realtà operativa di molti Uffici di EPE. I motivi di tale deficit possono essere certo ricondotti allo schiacciamento sul mero lavoro "di sopravvivenza" (adempiimento delle richieste della magistratura e degli istituti penitenziari - Giuffrida, 1999, p. 113), ma a nostro avviso è possibile che altri fattori influenzino negativamente lo sviluppo di una tale modello operativo, prime fra tutte le trappole della collaborazione evidenziate da Coppola (1999, p. 120).

- 49 Bertelli (1998, p. 397 ss.) propone un elenco delle aree di intervento, facendo riferimento anche ai detenuti, e ipotizza differenti livelli di integrazione nei processi di programmazione a livello locale.
- 50 In questa chiave, ad esempio, è importante che anche l'Ufficio di EPE sieda al tavolo del Comitato regionale e provinciale per la sicurezza e l'ordine pubblico istituiti dalla legge 1 aprile 1981, n. 121 (Nasca, 2001, p. 268).
- 51 In ciò tentando di tener conto delle osservazioni mosse al paradigma rieducativo ed alle dinamiche espulsive del sistema dei servizi sociali dalle critiche più acute (in tema, v. Pitch, 1996 e Ciappi e Coluccia, 1997).
- 52 "Per assicurare il collegamento tra amministrazioni solitamente si utilizzano strumenti di natura procedimentale: leggi cornice, atti di indirizzo e di coordinamento, intese, assenti, pareri e così via" (Franchini, 2003, p. 320 s.). Per la distinzione, sotto il profilo terminologico e organizzativo, tra collegamento, coordinamento ed integrazione, v. Maggiani (2001, p. 55 e s.). Con specifico riferimento a Uffici di EPE, servizi territoriali e terzo settore, v. Coppola (1999, 228 ss.) in particolare sulle condizioni a suo avviso necessarie: la consapevolezza critica relativa alle differenze tra sistema penale-penitenziario e sistema dei servizi e delle risorse sociali; equilibrio nel rapporto tra esigenze di sicurezza/custodia e trattamento reinserimento; una piattaforma culturale comune; politiche sociali mirate; capacità d'integrazione da parte dei tre protagonisti; esistenza ad effettiva attività dei tre protagonisti; disponibilità di programmi istituzionali e alternativi adeguati.
- 53 Howlett e Ramesh (1995 - tr. it. 2003, p. 185 ss. e 194 ss.). Posto un apprendimento interno al processo formale di *policy* e che riguarda i mezzi di attuazione delle politiche, la *policy change* derivante procede in sostanziale continuità con le scelte precedentemente operate.

42 Pavarini (1996: 543).

43 Donati (1983).

44 Da tempo sono in corso approfondite riflessioni in tal senso; a questo proposito, con particolare riguardo alle ipotesi di modifica normativa dell'ordinamento penitenziario, si segnala il disegno di legge n. 6164 "Nuovo ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle pene e delle misure private o limitative della libertà personale", elaborato da Alessandro Margara e presentata per iniziativa dei deputati Boato, Finocchiaro, Fanfani, Pisapia ed altri e alla Camera in data 3 novembre 2005, disponibile sul sito del Parlamento.

45 Utilizziamo qui il termine nell'accezione più ampia, poiché si ritiene importante anche ricomprendere nel discorso non solo le sanzioni vere e proprie, ma anche le altre misure a vario titolo limitative della libertà personale, quali ad esempio le misure di prevenzione. Per un'introduzione al tema in chiave di sociologia del diritto, v. Ferrari (1996, p. 261 ss.).

46 L'idea non è certo nuova: basti pensare che se ne trovano cenni in letteratura da oltre trentacinque anni (v. per tutti Neppi Modona, 1976, p. 406 s.).

47 Per le implicazioni organizzative del lavoro per progetti, v. Baldini *et alii* (1995 - ed. 1998, p. 175 ss.) e Leone e Prezza (1999 - ed. 2003, p. 225 ss.), con particolare riguardo ai servizi sociali.

48 Il lavoro per progetti, pur se rappresenta da lungo tempo uno degli strumenti del bagaglio professionale dell'assistente sociale, tuttavia è

licy change paradigmatico⁵⁴, che tuttavia auspicabilmente salvaguardi la razionalità complessiva del sistema⁵⁵:

- *tipizzare sanzioni nella comunità come sanzione penale autonoma*⁵⁶, graduabile dallo stesso giudice della cognizione e non più come alternativa alla detenzione⁵⁷, e orientata non più solo in termini di limiti e divieti, ma anche in senso attivo, ossia volta ad impegnare il condannato a “fare” qualcosa per la comunità, oltre che per sé, quale ad esempio lo svolgimento di un lavoro di pubblica utilità⁵⁸;
- *introdurre il processo bifasico*, “caratterizzato da un primo momento volto all’accertamento della colpevolezza ed all’affermazione della responsabilità e da un secondo diretto alla scelta della più adeguata sanzione anche attraverso l’utilizzazione di organi di consulenza⁵⁹. Questo

secondo momento finirebbe per coincidere nella gran parte con le attuali attribuzioni del tribunale di sorveglianza”⁶⁰, il che potrebbe portare ad un’ulteriore revisione della parte procedurale.

- *ampliare la gamma tipologica delle sanzioni nella comunità*⁶¹, ad esempio introducendo per gli adulti una forma di *probation* giudiziale qual è già l’affidamento in prova al servizio sociale previsto per i minorenni dall’art. 28 del DPR 22 settembre 1988, n. 448, anche sulla scorta di soluzioni praticate in altri Paesi⁶², o anche allargando le forme di azioni restitutorie⁶³.
- *contemplare la possibilità di dilazionare l’inizio dell’esecuzione penale* se il sistema è saturo (come già avviene in altri Paesi) per rendere effettiva la possibilità della programmazione, sia in termini di risorse da destinare al settore che di organizzazione del lavoro⁶⁴. Ciò anche al fine di superare le difficoltà che limitano la modifica del sistema dell’esecuzione penale in ragione dell’art. 27 Cost., che esige il passaggio in giudicato della sentenza di condanna⁶⁵;
- *agire in profondità sul versante organizzativo*⁶⁶, individuando un’agenzia unica per la gestione di tutte le misure nella

54 Howlett e Ramesh (1995 - tr. it. 2003, p. 186 s. e 197 ss.); tale modello consiste nell’assumere alla base della *policy change* un apprendimento detto sociale, che si sviluppa all’esterno del processo di *policy* e coinvolge la comprensione dei problemi e gli obiettivi stessi della politica; pertanto, la *policy change* che ne deriva somiglia al mutamento paradigmatico proposto da Kuhn riguardo al mutamento “rivoluzionario” della visione epistemologica comune in un dato periodo in un certo settore scientifico.

55 Tra gli obiettivi primari di riforma del sistema delle pene vi dovrebbe essere quello di realizzare un quadro normativo organico, che “attui una semplificazione ed una razionalizzazione della legislazione attuale e delinea un sistema di sanzioni penali caratterizzato da requisiti di certezza e prevedibilità dei risultati, circoscrivendo per quanto possibile gli scarti fra quanto avviene al momento dell’irrogazione della pena e ciò che si verifica al momento della sua esecuzione” - Relazione commissione Grosso, *paper*.

56 Non mancano perplessità a questo proposito: “le misure alternative finirebbero con il riguardare - almeno in parte consistente - soggetti ai quali oggi viene applicata la sospensione condizionale semplice. Ciò che paradossalmente trasformerebbe delle misure pensate in funzione alternativa alla detenzione in misure alternative alla libertà” (Coppola, 1999, p. 195). Non si condivide tale posizione, poiché se è vero che, com’è noto, l’ampiezza della forbice tra il minimo e il massimo della pena edittale rende il giudice incline al minimo, mentre la sua restrizione lo orienta verso il massimo, tuttavia non pare che vi siano evidenze concrete che tale preoccupazione si realizzerà.

57 Fermo restando, però, il principio della volontarietà delle sanzioni alternative, così come prevede la regola 35 racc. (92)16 del Consiglio d’Europa. Pur con qualche riserva, si concorda con chi considera necessaria “la loro conversione in pena detentiva in caso di violazione delle prescrizioni e degli obblighi [...] A sua volta la pena detentiva [...] verrebbe ricondotta al suo ruolo di *extrema ratio* nei confronti dei reati più gravi e dei detenuti portatori di un alto tasso di pericolosità sociale” (Neppi Modona, 1995, p. 63), seppur attraverso filtri successivi. Per altri (Franco Maisto, intervento al convegno nazionale SEAC 2006 citato) l’alternativa deve restare tale, ossia svilupparsi secondo un canale non comunicante, in alcun momento, con la condizione di detenzione, neppure in caso di esito negativo della misura, stante la relazione statisticamente rilevata tra revoche e condizioni di vulnerabilità sociale.

58 La legge 11 giugno 2004, n. 145 è un primo intervento normativo secondo questo indirizzo, che attribuisce al giudice di sospendere la pena e di applicare obblighi relativi, ad esempio, ad attività restitutorie del tipo di *community service*. Vanno in questa direzione anche altre recenti modifiche normative, quali quelle introdotte nel codice della strada dalla legge n. 120/2010, in relazione all’applicabilità del lavoro di pubblica utilità al condannato per guida in stato di ebbrezza o sotto l’effetto di sostanze stupefacenti. Si tratta, tuttavia, della consueta tecnica rapsodica adottata dal legislatore, tecnica che, nella sua interpretazione negativa può essere intesa come incapacità a formulare una visione complessiva delle politiche della pena; nella sua interpretazione positiva, può valere a sperimentare per gradi l’applicazione di tali sanzioni già nella fase di cognizione.

59 Sul punto v. Gaito e Ranaldi (2000, p. 565 ss.) e la bibliografia ivi citata. Peraltro, sembra andare in tal senso l’introduzione nell’art. 72

o.p., nel nuovo testo previsto dall’art. 3 della citata legge n. 154/2005, di un rapporto tra Uffici di EPE ed “autorità giudiziaria” (non più solo magistratura di sorveglianza) in sede di applicazione ed esecuzione di programmi di trattamento per i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione: l’Ufficio di EPE potrebbe essere direttamente individuato, senza necessità di ulteriori passaggi, quale organo di consulenza del giudice della cognizione.

60 Canepa e Merlo (2002, p. 237).

61 La Commissione Pisapia l’ultima in ordine di tempo costituita per la riforma del codice penale vi ha dedicato attenzione, con particolare riguardo alle “sanzioni penali” di tipo interdittivo e prescrittivo (Giuliano Pisapia, intervento al citato convegno nazionale SEAC del 2006).

62 Per una rassegna delle misure alternative in ambito internazionale, v. per tutti Balbo (2005). Per riflessioni limitate all’ambito europeo, v. Gandini (2001: 595 ss.), Canepa e Merlo (2002, p. 238 s.). V., inoltre, i materiali raccolti sul sito del Council Of Europe www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/Prisons_and_alternatives e della Conferenza Permanente Europea della Probation (CEP) www.cep-probation.org.

63 Turrini Vita (2005), che svolge il ragionamento con specifico riguardo al procedimento innanzi al giudice di pace (legge 24 novembre 1999, n. 468 e d.l.vo 28 agosto 2000, n. 274, in particolare gli artt. 53 - obbligo di permanenza domiciliare - e 54 - lavoro di pubblica utilità) e alla novella dell’istituto della sospensione condizionale dell’esecuzione della pena di cui all’art. 163 e ss. c.p., operata dalla legge 11 giugno 2004, n. 145.

64 Tale ipotesi non dovrebbe meravigliare, se solo si pensa a quante persone, destinatarie di sentenze definitive di condanna, già oggi attendono anche per anni, del tutto libere per effetto della sospensione dell’esecuzione della pena di cui all’art. 656 c.p.p., che il tribunale di sorveglianza si pronuncerà riguardo alla loro ammissibilità ad una misura alternativa alla detenzione.

65 Diversa è la natura dell’intervento del giudice in altri paesi come in Inghilterra, dove la pubblica accusa può differire l’esercizio dell’azione penale nei casi meno gravi, concedendo all’imputato un lasso di tempo durante il quale assumere un certo comportamento. Se al termine di questo periodo la persona ritenuta colpevole in un processo mantiene il prescritto comportamento, il giudice può rinunciare ad esercitare l’azione penale ed archiviare il caso.

66 Malgrado autorevole dottrina ritenga che “trasformazioni organizzative e procedurali, soprattutto se improntate a criteri di razionalità lineare e sinottica, possono perfino mostrarsi controproducenti [...]”. Ciò che manca in Italia è l’esistenza e la credibilità di “decisori nell’interesse pubblico” (Dente, 1990, p. 22).

comunità, quali che siano anche in futuro⁶⁷, distinguendola dai servizi con competenza sulla detenzione, per uscire dal bilico interno/esterno a seconda del carico di lavoro⁶⁸. Tale agenzia, in funzione del processo bifasico come sopra accennato, dovrebbe avere funzioni di controllo e verifica, in grado di seguire l'intero percorso penale, già durante la fase processuale. Infatti, sarebbe opportuno e necessario, affinché la pena possa essere "calibrata" sul condannato, che il giudice della cognizione sia informato, dal momento dell'avvio del processo, circa le concrete opportunità esistenti per una effettiva presa in carico da parte degli uffici preposti allo scopo.

Conclusioni

Nel mutamento culturale necessario per raggiungere tali risultati, un ruolo determinante, accanto a quello dei *mass-media*, compete all'ambito accademico, poiché non esiste, allo stato attuale, un effettivo approfondimento scientifico in materia⁶⁹.

Questo elemento, accanto a quello normativo, a quello organizzativo e a quello metodologico di cui si è detto, costituisce il quarto aspetto indispensabile per costruire un sistema delle pene "altre dal carcere", ed attribuire ad esso quella dignità che finora gli è stata negata. Senza le azioni indicate, il sistema sanzionatorio del nostro Paese resterà simile ad un colosso che poggia su una sola gamba (il regime detentivo): per quanto si possa rinforzarla, non riuscirà mai a reggere il peso di tutto il corpo e sarà sempre in una condizione di equilibrio precario, sul punto di crollare ad ogni sollecitazione critica.

Tale contributo del mondo accademico è determinante in particolare per due aspetti:

- innanzi tutto, può contribuire a sviluppare il quadro delle conoscenze scientifiche sulla specifica area tematica, volgendo l'attenzione della ricerca ai dati ed alle pratiche operative presenti negli Uffici di Esecuzione Penale Esterna, veri "giacimenti" di conoscenze accumulate in quarant'anni di attività;
- in secondo luogo, ma secondo solo in termini di ragionamento, perché è nell'ambito accademico che si for-

mano sia le classi dirigenti che, nel futuro, dovranno prendere le decisioni sulle politiche della pena, sia gli operatori che saranno chiamati ad attuarle.

Noi crediamo che siano mature le condizioni per dotare finalmente il nostro Paese di un sistema di "misure e sanzioni di comunità" di livello europeo, articolato e organizzato, in grado di restituire all'Italia quella posizione di prestigio che ha avuto nella prima fase di applicazione della riforma penitenziaria.

Ma senza l'apporto scientifico del mondo accademico e di tutti gli operatori della giustizia, tale obiettivo non potrà essere raggiunto.

In questo tempo in cui anche il sistema dell'esecuzione penale appare in crisi ed alla ricerca di nuove strade da percorrere, chiediamo di accingerci insieme a questo compito; e, d'altronde, non è proprio in tempi di crisi, che le persone capaci di gettare lo sguardo oltre il confine riescono ad immaginare e preparare il futuro?

Bibliografia

- Azzone G., & Dente B. (1999) (Eds.). *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*. Milano: Etas.
- Baldini M., et al. (1995²). *Lavorare per progetti: project management e processi progettuali*. Milano: Franco Angeli.
- Bertelli B. (1998). I problemi della pianificazione sociale nell'ambito dei sistemi di controllo e riabilitazione delle devianze penalmente sanzionate. In B. Bertelli (Ed.), *La pianificazione sociale. Teoria, metodi e campi di applicazione*. Milano: FrancoAngeli.
- Borrè G., & Palombarini G. (1998) (Eds.). *Il sistema sanzionatorio penale e le alternative di tutela*. Milano: Franco Angeli.
- Breda R. (1999a). La riforma del 1975 e la costituzione dei Centri di Servizio Sociale per Adulti come strutture penitenziarie autonome, con competenze anche riguardanti l'esecuzione delle misure alternative al carcere. In R. Breda, C. Coppola, & A. Sabattini, *Il servizio sociale nel sistema penitenziario* (pp. 57-78). Torino: Giappichelli.
- Breda R. (1999b). Le competenze operative del Centro di Servizio Sociale per Adulti (CSSA). In R. Breda, C. Coppola, A. Sabattini, *Il servizio sociale nel sistema penitenziario* (pp. 175-209). Torino: Giappichelli.
- Breda R. (1999c). Aspetti metodologici propri del servizio sociale operante in ambito penitenziario. In R. Breda, C. Coppola, A. Sabattini, *Il servizio sociale nel sistema penitenziario*, (pp. 249-289). Torino: Giappichelli.
- Breda R., Coppola C., & Sabattini A. (1999). *Il servizio sociale nel sistema penitenziario*. Torino: Giappichelli.
- Bricocoli M. (2005). Insicurezza, città e politiche in affanno. In L. Bifulco (Ed.), *Le politiche sociali: temi e prospettive emergenti* (pp. 173-190). Roma: Carocci.
- Bricola F. (1976). L'affidamento in prova al servizio sociale come 'fiore all'occhiello' della riforma penitenziaria. *La Questione Criminale*, 373.
- Canepa M., & Merlo S. (2002). *Manuale di diritto penitenziario. Le norme, gli organi, le modalità delle sanzioni penali*. Milano: Giuffrè.
- Carter P. (2003). Managing offenders, reducing crime – a new approach. *Correctional Service Review*. R.U.
- Cattaneo M.A. (1982). Pena – I. Filosofia del diritto. *Enc. dir.*, XXXII. Milano: Giuffrè.
- Cellentani O. & Piromalli S. (1996). *Tra carcere e territorio. Il lavoro dell'assistente sociale nella giustizia*. Milano: Franco Angeli.
- Ciappi S. & Coluccia A. (1997). *Giustizia criminale. Retribuzione, riabilitazione e riparazione: modelli e strategie di intervento penale a confronto*. Milano: Franco Angeli.

67 v. Gandini et alii (2001: 180) e Turrini Vita (2005).

68 V. sul punto, le osservazioni di Breda (1999b: 184), che ritiene che le carenze di organico abbiano indotto "inclinazioni operative", quale "la quasi esclusiva concentrazione delle attività del servizio sulle misure alternative"; Per le argomentazioni contrarie alla separazione, riguardo alla continuità ed unitarietà del trattamento durante l'esecuzione penale, v. per tutti Sabattini (1999b, 118); tuttavia, le difficoltà rilevate potrebbero essere agevolmente superate considerando l'ormai ampia autonomia delle misure alternative concesse a condannati liberi, che fanno venir meno l'invocata esigenza di continuità tra trattamento intra ed extramurale.

69 A titolo meramente esemplificativo, gli ambiti di ricerca potrebbero essere relativi a: ricerca sulle trasformazioni dei gruppi – bersaglio; rapporto tra politiche della sicurezza e politiche di inclusione sociale; aggiornamento del teorema terapeutico – rieducativo e sviluppo di un approccio più attento alla riduzione della recidiva ed alla riparazione del danno sociale; misurazione e valutazione dei risultati conseguiti dai Servizi penitenziari; studio e sperimentazione di nuove metodologie di trattamento; definizione di una formazione universitaria più specifica per gli operatori del settore.

- Coppetta M. G. (2000). Ordinamento penitenziario. *Enc. dir.*, agg. IV. Milano: Giuffrè.
- Coppola C. (1999). Il ruolo del Centro di Servizio Sociale nel contesto comunitario. In R. Breda, C. Coppola & A. Sabattini, *Il servizio sociale nel sistema penitenziario*. Torino: Giappichelli.
- Coppola C. (2006). La riforma penitenziaria oggi. *Prospettive sociali e sanitarie*, 15.
- Daga L. (1992). Trattamento penitenziario. *Enc. dir.*, XLIV. Milano: Giuffrè.
- De Ambrogio U. (2003). *Valutare gli interventi e le politiche sociali*. Roma: Carocci.
- Dente B. (1990). *Le politiche pubbliche in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Dente B., & Vecchi G. (1999). La valutazione e il controllo strategico. In Azzone & B. Dente (Eds.), *Valutare per governare: il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*. Milano: Etas.
- Dolcini E. (1981). La 'rieducazione del condannato' tra mito e realtà. In V. Grevi (Ed.), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*. Bologna: Il Mulino.
- Donati P. (1983). *Introduzione alla sociologia relazionale*. Milano: Franco Angeli.
- Ferrari V. (1996). Norme e sanzioni sociali. *Enciclopedia delle scienze sociali*. VI, Ist. Enc. It., Roma.
- Franchini C. (2003). L'organizzazione. In S. Cassese (Ed.), *Trattato di diritto amministrativo* (parte gen., tomo I). Milano: Giuffrè.
- Frudà L. (2006). *Alternative al carcere. Percorsi, attori e reti sociali nell'esecuzione penale esterna: un approfondimento dalla ricerca applicata*. Milano: Franco Angeli.
- Gaito A., & Ranaldi G. (2000). Esecuzione penale. *Enc. dir.*, agg. IV. Milano: Giuffrè.
- Gallino L. (1978). Controllo sociale. *Dizionario di sociologia*, 2ª ed. 1993, Torino: UTET.
- Gandini L., Grippo R., Nasca S., Nastasio A., Petralla E.V., Rosa C., & Zinna S. (2001). *L'isola che non c'è? Idee per la reingegnerizzazione dei processi di servizio, di supporto, di governo e controllo dell'esecuzione penale alternativa alla detenzione*. Roma: Istituto Superiore di Studi Penitenziari.
- Giuffrida M. P. (1999). *I Centri di servizio sociale nell'amministrazione della giustizia*. Roma: Laurus Robuffo.
- Howlett M. & Ramesh M. (1995). *Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press, (trad. it. *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2003).
- Leone L. & Prezza M. (2003). *Costruire e valutare i progetti nel sociale. Manuale operativo per chi lavora su progetti in campo sanitario, sociale, educativo e culturale*. (7ª ed). Milano: FrancoAngeli.
- Maggian R. (2001). *I servizi socio-assistenziali. Verso la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali*. Roma: Carocci.
- Maisto F. (2006). Un progetto di riforma dell'ordinamento penitenziario. *Communitas*, 7, 269-284. Milano: Vita Non Profit.
- Margara A. (1996). Linee di tendenza delle politiche penali e penitenziarie in Italia. In O. Cellentani & S. Piromalli (Eds.), *Tra carcere e territorio* (pp. 51-63). Milano: Franco Angeli.
- Mazzucato C. (2005). *Consenso alle norme e prevenzione dei reati: studi sul sistema sanzionatorio penale*. Firenze: Aracne.
- Mény Y. & Thoenig J. C. (1989). *Politiques publiques*. Paris: PUF (trad. it. *Le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1991, 2ª ed. 1996).
- Minerva, F. (1990). Ordinamento penitenziario. In *Enc. giur.*, XXII. Roma: Ist. Encicl. It.
- Nasca S. (2001). Processi di servizio: ipotesi per una metodologia di intervento. In Gandini et al, *L'isola che non c'è?* (pp. 189-289). Roma: Istituto Superiore di Studi Penitenziari.
- Neppi Modona G. (1976). Appunti per una storia parlamentare della riforma penitenziaria. *La questione criminale*, 2.
- Neppi Modona G. (1995). Ordinamento penitenziario. In *Dig. pen.*, 4ª ed., IX, pp. 41-64.
- Neppi Modona G. (1998). Crisi della certezza della pena e riforma del sistema sanzionatorio. In G. Borrè, G. Palombarini (Eds.), *Il sistema sanzionatorio penale* (pp. 51-71). Milano: Franco Angeli.
- Palumbo M. (Ed.) (2002). *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*. Milano: FrancoAngeli.
- Palumbo M., Giuffrida M.P. (Ed.) (2004). *La pena dell'alcool*. Milano: FrancoAngeli.
- Palumbo M., La Vecchia M. (1996). La valutazione: teoria ed esperienze. *Rassegna Italiana di Valutazione*, ottobre-dicembre 1996 (disponibile nel sito www.valutazioneitaliana.it).
- Pavarini M. (1996). Pena. In *Enciclopedia delle scienze sociali* (pp. 537-544), VI. Roma: Ist. Enc. It.
- Pitch T. (1996). Le politiche penali e penitenziarie tra permissivismo e repressione. In O. Cellentani, S. Piromalli, *Tra carcere e territorio* (pp. 51-63). Milano: Franco Angeli.
- Pitch T. (2005). Politiche di sicurezza e trasformazioni del controllo sociale. In L. Bifulco Lavinia (Ed.), *Le politiche sociali, Temi e prospettive emergenti* (pp. 155-171). Roma: Carocci.
- Petralla E.V., Gustamacchia P., Lobascio D., Cucumazzo P., Colapinto A., Arbore M. (2003). *L'esperienza multi-professionale nel C.S.S.A. di Bari*. Ministero della Giustizia.
- Petralla E.V., Sarzotti C., Ficco R.S., Torrente G., Jocteau G., Ronco D. (2009). *L'efficacia delle misure alternative in Terra di Bari*. Comune di Bari.
- Ponti G. (1990). *Compendio di Criminologia*, 4 edª 1999. Milano: Raffaello Cortina.
- Prina F. (2003). *Devianza e politiche di controllo. Scenari e tendenze nelle società contemporanee*. Roma: Carocci.
- Regonini G. (2001). *Capire le politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino.
- Sabattini A. (1999a). La situazione nel settore degli adulti fino al 1975. Introduzione del servizio sociale nel carcere in ambiti operativi limitati. Il dibattito internazionale sui problemi penitenziari. In R. Breda, C. Coppola, A. Sabattini, *Il servizio sociale nel sistema penitenziario* (pp. 23-55). Torino: Giappichelli.
- Sabattini A. (1999b). L'organizzazione del Centro di Servizio Sociale per Adulti (CSSA). In R. Breda, C. Coppola, A. Sabattini, *Il servizio sociale nel sistema penitenziario* (pp. 23-55). Torino: Giappichelli.
- Stame N. (1998). *L'esperienza della valutazione*. Roma: Seam.
- Stame N. (2001). *La valutazione in Italia, rapporto AVI*. Milano: FrancoAngeli.
- Santoro E., Tucci R. (2006). L'incidenza dell'affidamento sulla recidiva: prime indicazioni e problemi per una ricerca sistematica. *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 1, 79-158.
- Strano M. (2003). *Manuale di criminologia*. Milano: SEE.
- Turrini Vita R. (2004). Relazione al Coe, dattiloscritto.
- Turrini Vita R. (2006). *Civiltà della pena. Riflessioni sull'esecuzione penale esterna in Italia*. Roma: Ministero della Giustizia, Direzione Generale Esecuzione Penale Esterna.
- Vassalli G. (1982). Il dibattito sulla rieducazione (in margine ad alcuni recenti convegni). *Rassegna penitenziaria e Criminologica*, 437 e ss.