

L'ASSISTENZA IN AMBITO PENITENZIARIO

Dr. Carlo Brunetti

Dirigente penitenziario

1. PREMESSA

Il termine “assistenza” ha un significato che prende connotazioni diverse non solo considerandolo nel suo sviluppo storico, ma anche nelle sue relazioni con le realtà sociali ed in particolare con i “bisogni” individuali.

Il concetto di bisogno e quello di assistenza sono strettamente correlati, tanto che non si potrebbe parlare di assistenza senza riferimento al “bisogno” e allo “stato di bisogno”.

Il bisogno potrebbe definirsi la mancanza di qualcosa; oppure ciò che è utile, opportuno e necessario ad un individuo per la sua sopravvivenza, per la sua crescita psichica, per il suo sviluppo affettivo; oppure ciò che serve ad un individuo in una data circostanza per raggiungere un fine prefissato.

Il bisogno è una variabile socio-culturale profondamente immersa nei valori di un'epoca, di una società, di un gruppo di appartenenza.

La risposta ai bisogni deve armonicamente muoversi con i cambiamenti sociali, adattarsi alle esigenze dei singoli e dei gruppi, approntando strutture, servizi, norme, enti ed istituzioni funzionali al benessere sociale.

In tal senso, l'assistenza è uno degli strumenti di risposta ai bisogni, è uno strumento di liberazione dal bisogno.

Assistere, in senso etimologico, significa essere presente, interessarsi, venire in aiuto di un individuo o di un gruppo.

L'assistenza può essere definita come l'insieme dei servizi, dei programmi, delle strutture sociali, degli sforzi sociali ed individuali da un lato rivolti a consentire ad ogni individuo, o ad un gruppo di una data società, di superare, con un aiuto organizzato e partecipato, una situazione di svantaggio, e dall'altro indirizzati a rimuovere le cause dello stato di bisogno, a porre in essere interventi tali che lo prevenano ed a promuovere le condizioni per cui individui e gruppi godano pienamente della totalità dei loro diritti (CANEVINI).

Nella definizione sopracitata è possibile rinvenire alcuni aspetti che meritano di essere sottolineati:

a) l'assistenza costituisce un diritto che riguarda sia i singoli sia la collettività, non è un atto di beneficenza pubblica o privata che presuppone la liberalità del donare e la passività del ricevere;

b) in quanto diritto l'assistenza crea degli obblighi che riguardano lo Stato, i gruppi ed i singoli;

c) l'assistenza non deve in una società diventare sistema, ma deve supplire alle carenze del sistema senza perpetuarle;

d) in quanto diritto e dovere, l'assistenza esige interventi organizzati sottoposti alle leggi della giustizia e dell'efficacia, rivolte a valorizzare, potenziare, stimolare, integrare;

e) ogni aiuto organizzato deve esprimersi in modo tale che i singoli o i gruppi a cui è rivolto siano direttamente coinvolti nel processo di aiuto, tanto da arrivare essi stessi a gestire la loro situazione;

f) l'assistenza non può e non deve discriminare tra i bisogni, ma deve flessibilmente adattare i suoi interventi al loro mutarsi nel tempo e nello spazio ed alla loro espressione a livello di individui e di gruppi.

L'assistenza¹, quindi, superata la prospettiva settoriale, viene concepita nella sua globalità e tende, da un lato, all'educazione permanente dell'individuo, dall'altro, compenetra di sé le componenti essenziali della società: la famiglia, la scuola, il lavoro, la salute, il tempo libero e gli anziani².

2. GENERALITÀ SULL'ASSISTENZA PENITENZIARIA E POST-PENITENZIARIA

Non vi è dubbio che l'impostazione suesposta, con il conseguente indirizzo unitario di promozione civile e sociale di tutti i cittadini, sia maggiormente avvertita nell'ambito

¹ Recentemente sono state distinte quattro funzioni dell'assistenza:

1) funzione di supporto. – Per definizione, la funzione di supporto o complementare all'assistenza si ha quando certe attività assistenziali sono destinate a contribuire al raggiungimento di obiettivi sociali pianificati nell'ambito di un settore piuttosto che a soddisfare obiettivi tipici della assistenza in quanto tale;

2) funzione preventiva e di recupero. – In passato all'assistenza è stata attribuita una funzione di soccorso, di sollievo, di aiuto. Oggi, invece, essendo lo scopo sociale dello sviluppo quello di migliorare le condizioni di vita di tutti i cittadini, ogni Paese deve preventivamente sviluppare programmi funzionali all'obiettivo dell'assistenza;

3) funzione di sviluppo. – Il benessere dell'individuo dipende dallo sviluppo della comunità nel suo insieme (CANEVINI).

² I concetti esposti, peraltro, sono presenti nelle conclusioni e raccomandazioni della Conferenza dei ministri europei responsabili dell'assistenza sociale, riportate sotto il titolo "Tendenze attuali nello sviluppo sociale europeo; implicazioni per l'assistenza sociale".

specifico della problematica carceraria, dove i bisogni psico-sociali sono più pressanti e le situazioni socio-familiari carenti, o strutturalmente anomale, più evidenti.

In questo contesto deve essere valutato l'inserimento, su scala nazionale, del servizio sociale che costituisce una delle forme più moderne ed evolute di organizzazione e di attuazione di assistenza.

La finalità principale di ogni azione socio-assistenziale è quella di preparare il disadattato (malato o delinquente che sia), ove ciò sia possibile, al reinserimento nella vita sociale e nell'ambiente di lavoro da cui è stato allontanato. La socioterapia facilita la ristrutturazione della personalità deviante e tende a dare nuova fiducia all'individuo nelle sue capacità personali valorizzandole e facendole emergere, laddove esse sono latenti, creando una disponibilità verso attività lavorative adeguate.

L'attività di assistenza socioterapica può essere svolta da chiunque (genitori, insegnanti, assistenti sociali, etc.) entri in contatto con il disadattato.

Sarebbe, però, poco produttivo e pretenzioso pensare di esercitare una funzione socioterapica sistematica senza ricorrere a persone con precise doti di personalità e con una formazione professionale adeguata a questo ruolo e, cioè, all'azione di molteplici tecnici (NAPOLITANO).

Il principio operativo più importante della risocializzazione dei disadattati, infatti, è quello in base al quale la responsabilità della importazione e della stessa attuazione di qualunque processo rieducativo è comunitario e risale per questo ad una équipe di specialisti (BERTOLINI).

3. ASSISTENZA ALLE FAMIGLIE

Come si è già detto le relazioni dei detenuti e degli internati con le loro famiglie sono considerate, dall'art. 28 O.P., un elemento importante nel quadro del trattamento penitenziario. Ciò vale non soltanto per i condannati e gli internati, ma anche per gli imputati, che la legge penitenziaria giustamente ricomprende in un'unica prospettiva sia nell'art. 28 sia nell'art. 45 dove afferma l'esigenza di predisporre un'azione integrativa di *assistenza* in favore delle famiglie. La differenza fra i due articoli – malgrado la materia trattata sia sostanzialmente la stessa – risiede nella diversa ottica che essi utilizzano per considerare il problema.

L'art. 28 O.P. propone all'attenzione degli operatori penitenziari il problema dei rapporti detenuto-famiglia guardando soprattutto alle conseguenze che possono derivare al detenuto dall'indebolimento dei suoi rapporti con la famiglia.

L'art. 45 O.P. focalizza, invece, l'azione di assistenza che va assicurata alle famiglie per i bisogni che la famiglia stessa può manifestare in relazione alla detenzione del congiunto³. L'obiettivo della conservazione o del miglioramento delle relazioni familiari del detenuto è considerato nell'art. 45 O.P. solo come ulteriore finalità certamente auspicabile, ma indipendente dalla prima.

Questo spiega il motivo per cui il legislatore del '75, all'art. 45, specifica che l'azione di cui si tratta deve essere svolta utilizzando "la collaborazione degli enti pubblici e privati qualificati nell'assistenza sociale"⁴.

Vale la pena di sottolineare che questa precisa formulazione era già presente nella prima versione dell'ordinamento, e, quindi, due anni prima che il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616⁵ trasferisse agli Enti locali, nelle Regioni a statuto ordinario, la competenza degli interventi in materia di beneficenza pubblica. Nelle Regioni a statuto speciale modificazioni in tal senso sono state, invece, rimesse ad opportuni adeguamenti normativi da realizzare in sede locale. L'azione di assistenza deve essere rivolta a conservare e a migliorare la relazione dei soggetti con i familiari e a rimuovere le difficoltà che possano ostacolare il reinserimento sociale.

In tale azione di assistenza, particolare cura è rivolta alla situazione di crisi che si verifica nel periodo che segue immediatamente la separazione dal congiunto⁶. In tale situazione, deve essere fornito ai familiari, specialmente di età minore, sostegno morale e consiglio senza trascurare i problemi pratici e materiali eventualmente causati dall'allontanamento del congiunto.

³ G. DI GENNARO - R. BREDA - G. LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè ed., 1997, 215.

⁴ La contemporaneità degli interventi da parte di organismi specializzati nell'assistenza penitenziaria e degli enti di assistenza ordinaria si giustifica avendo riguardo a due contrastanti esigenze che la famiglia presenta; da un lato, che la difficoltà particolare in cui essa si trova venga compresa e trattata da operatori specializzati; dall'altro la qualità particolare delle sue difficoltà non venga considerata in una posizione differenziale, così apparentemente privilegiata, quando di fatto stigmatizzante ed alienata.

⁵ In tale D.P.R., tra le altre competenze trasferite, vi sono, appunto, quelle della "assistenza economica alle famiglie dei detenuti" e "dell'assistenza post-penitenziaria" di cui si dirà successivamente.

⁶ Per un complesso di ragioni, che solo in parte sono di carattere materiale, mentre per un'altra consistente parte riguardano piuttosto gli atteggiamenti soggettivi che intervengono a turbare i rapporti affettivi, la relazionale situazione familiare subisce profonde e significative modificazioni che non di rado portano a veri e propri distacchi (DI GENNARO).

Particolare cura è, altresì, rivolta per aiutare le famiglie dei detenuti e degli internati nel periodo che precede il loro ritorno⁷.

Si deve riconoscere che una parte consistente delle difficoltà che la famiglia di un detenuto può incontrare non riguarda aspetti ai quali si possa rispondere con interventi assistenziali comuni. Accanto agli eventuali problemi economici che certamente costituiscono degli ostacoli rilevanti per un efficiente mantenimento dell'assetto familiare, si producono spesso altre difficoltà – strettamente collegate all'esperienza della carcerazione – che intervengono a turbare gli atteggiamenti soggettivi e i rapporti affettivi delle persone coinvolte e a causare non di rado veri e propri distacchi.

Naturalmente si tratta di persone – detenuti e famiglie – che vivono la vicenda della carcerazione come un fatto grave e incongruente rispetto ai propri valori e modelli culturali e che presentano maggiori fragilità.

Completamente diverse sono, invece, le reazioni di chi, aderendo a una sottocultura criminale, non considera affatto drammatico e squalificante entrare in carcere, ma del tutto coerente con la propria scelta di vita.

4. ASSISTENZA POST-PENITENZIARIA

I detenuti e gli internati ricevono un particolare aiuto nel periodo di tempo immediatamente precedente alla loro dimissione e per un congruo periodo a questa successivo (art. 46 O.P.).

I dimessi affetti da gravi infermità fisiche o da infermità o anormalità psichiche sono segnalati, per la necessaria assistenza, anche agli organi preposti alla tutela della Sanità pubblica⁸.

Gli interventi, in favore del liberando, necessariamente iniziano fin dal periodo precedente la dimissione, in quanto è in tale fase che i problemi della riformulazione di un programma di vita e della preparazione delle condizioni psicologiche e materiali che possono favorirne l'attuazione si pongono in tutta la loro evidenza.

⁷ Analogamente i detenuti e gli internati ricevono un particolare aiuto nel periodo che precede la loro dimissione e per un congruo periodo a questa successivo. I dimessi affetti da gravi infermità fisiche o anormalità psichiche sono segnalati per la necessaria assistenza anche agli organi preposti alla tutela della sanità pubblica.

⁸ Ai sensi dell'art. 96, quinto comma, del D.P.R. n. 309/90 le direzioni degli istituti penitenziari devono segnalare ai competenti organi regionali coloro che abbiano fruito di prestazioni socio-sanitarie per tossicodipendenti e che, al momento della dimissione, siano ancora bisognosi di cure e di assistenza.

La possibilità di successo di un'azione di sostegno postpenitenziaria dipende molto dalla chiarezza e dall'efficacia con cui si è saputo intervenire in questa fase propedeutica aiutando il liberando a riorganizzare i propri atteggiamenti e le aspettative nei confronti del futuro in modo fiducioso, ma nello stesso tempo, realistico e concreto (DI GENNARO).

Il definitivo reinserimento nella vita libera è agevolato, quindi, da interventi di servizio sociale svolti anche in collaborazione con gli enti pubblici e privati qualificati nell'assistenza sociale⁹.

Gli studi condotti in materia di recidiva post-penitenziaria generalmente concordano nel ritenere determinanti, ai fini dell'eventuale verificarsi della recidiva, i periodi di tempo che immediatamente seguono la liberazione. Superata la fase critica (e cioè i primi due/tre anni), le probabilità di recidiva tendono progressivamente ad abbassarsi.

La competenza in materia di assistenza post-penitenziaria è stata trasferita alle Regioni¹⁰.

Ai servizi penitenziari resta dunque il compito di stabilire tempestivamente con i servizi territoriali quei collegamenti che possano facilitare la conoscenza delle situazioni sulle quali essi sono chiamati a intervenire. Malgrado l'insieme degli interventi da realizzare in favore del dimesso siano strettamente collegati con il trattamento penitenziario svolto nella fase che precede la dimissione, non è possibile ritenere che il trasferimento della competenza riguardante l'assistenza post-penitenziaria comprenda anche il trattamento del dimettendo.

Ancora una volta, quindi, i vari organismi e servizi che operano in una stessa area di intervento o in aree contigue sono chiamati a non sovrapporre i loro ruoli e le loro competenze operative, ma, invece, a realizzare una valida integrazione operativa nell'interesse comune.

È opportuno, infine, rammentare che nello svolgimento degli interventi a favore delle famiglie dei detenuti e degli internati e di quelli a favore dei dimessi, il regolamento di esecuzione prevede all'art. 95 che l'U.E.P.E. ed il Consiglio di aiuto sociale¹¹ mantengano contatti con gli

⁹ Il numero delle persone giuridiche pubbliche e private esplicitanti attività assistenziali è, in Italia, abbastanza elevato e non esiste fra essi un sufficiente coordinamento (v. *Assistenza*, in Encicl. Del diritto, Giuffrè).

¹⁰ L'8 novembre 2001 è stata modificata la Costituzione, nel Titolo V, che ha ridisegnato l'ordinamento dello Stato e le competenze e funzioni degli "Ordini" istituzionali ricomposti. Come è noto, i punti cardine della riforma sono: la fine del controllo del Governo sulle leggi regionali, (con eccezione per il solo il ricorso alla Consulta per presunto vizio di costituzionalità); l'inversione delle competenze definite verso lo Stato, con la residualità assegnata, quando non espressamente "concorrente", alle Regioni. La netta separazione di competenze legislative (Stato e Regioni) da quelle amministrative (EE.LL.) avviene in un quadro certo di pari dignità costitutiva della Repubblica, ma in cui lo Stato esercita comunque, e mantiene, una gerarchia nel sistema delle fonti del ruolo di supremo garante dell'ordinamento giuridico. In questo stato di cose tra le materie riconducibili alla competenza residuale delle Regioni vi sarebbe, appunto, anche l'assistenza sociale.

¹¹ Per il U.E.P.E. si rinvia al capitolo I della parte II di questo volume. Per quanto concerne, invece, i Consigli di aiuto sociale è da rammentarsi che essi esistevano già negli Stati pre-unitari come società private di beneficenza. La loro formale istituzione nel settore penitenziario avviene con il codice penale del 1931 (art. 149) e con il Regolamento carcerario dello stesso anno, che gli attribuisce personalità giuridica. I Consigli di patronato – questa

organi locali competenti per l'assistenza e con gli enti pubblici e privati che operano nel settore. Ai detti organi ed enti sono rappresentate le speciali esigenze dell'assistenza penitenziaria e post-penitenziaria ed il modo più appropriato per tenerle presenti nei loro programmi.

5. LA CASSA DELLE AMMENDE¹²

La Cassa delle ammende¹³ è un ente avente personalità giuridica, istituito dall'art. 4 della legge 9.5.1932, n. 547¹⁴.

Attualmente essa è disciplinata dagli artt. 121 e segg. del D.P.R. 30.6.2000, n. 230.

La Cassa è dotata di un fondo patrimoniale e di un fondo depositi. Attraverso la gestione del fondo patrimoniale la Cassa attuava originariamente la primaria finalità di sostenere, con appositi finanziamenti, l'attività svolta dai Consigli di aiuto sociale di cui agli artt. 74 e segg. della legge 354/75. Il nuovo regolamento di esecuzione ha ampliato le competenze della Cassa, attribuendo ad essa ulteriori finalità ed un nuovo e migliore assetto.

Con la previsione di cui all'art. 129, infatti, in aggiunta alle vecchie competenze sopra riportate e mai abrogate, sono state assegnate alla Cassa anche le finalità di finanziare "... progetti dell'amministrazione penitenziaria che utilizzano le disponibilità finanziarie dei fondi strutturali europei, nonché progetti che utilizzano finanziamenti previsti dalla normativa comunitaria, nazionale e da quella regionale" (2° comma), e, altresì, "... programmi che attuano interventi di assistenza economica in favore delle famiglie dei detenuti e degli internati, nonché programmi che tendono a favorire il reinserimento sociale dei detenuti e degli internati anche nella fase di esecuzione di misure alternative alla detenzione" (3° comma).

Da ciò consegue:

era la loro denominazione – si occupavano dell'assistenza carceraria e post-carceraria nonché di quella a favore delle famiglie dei detenuti. La riforma penitenziaria del 1975 ne ha confermato le funzioni ma ne ha mutato la denominazione (Consigli di aiuto sociale) e soprattutto la composizione che ora include, oltre ai privati qualificati nell'assistenza sociale, anche i rappresentanti di pubbliche autorità. È, infatti, un organo collegiale statale periferico istituito presso ogni capoluogo di circondario ed è presieduto dal presidente del tribunale o da un magistrato da lui delegato. È composto da sedici membri, oltre i direttori degli istituti penitenziari del circondario. L'operatività dei Consigli di aiuto sociale è stata fortemente ridotta dal D.P.R. 24.7.1977, n. 616, che ha trasferito alle Regioni e ai Comuni tutte le funzioni amministrative inerenti all'assistenza economica alle famiglie dei detenuti e all'assistenza post-penitenziaria. Per tale ragione, essi attualmente, pur non essendo ancora stati formalmente soppressi, non sono per lo più funzionanti.

¹² Cfr. il sito del Ministero della Giustizia alla pagina web: www.giustizia.it.

¹³ Già prevista dall'art. 149 c.p. (abrogato dall'art. 89 della legge 354/75).

¹⁴ La sua attività fu inizialmente disciplinata con il R.D. 18.6.1931, n. 787 (Regolamento degli Istituti di Prevenzione e di Pena) e poi dalla parte seconda del D.P.R. n. 431/76 (primo regolamento di esecuzione della l. 354/75) mediante gli artt. 108 e segg., così come modificati dagli artt. 33 e segg. del D.P.R. 248/89.

- che la Cassa delle ammende può essere utilizzata anche come soggetto cofinanziatore dei fondi strutturali europei. Peraltro la normativa comunitaria consente di utilizzare detti fondi per fare formazione, orientamento, creazione di imprese (ad es. cooperative), inserimento lavorativo, ecc., a favore delle categorie svantaggiate (prime fra queste è appunto individuata quella dei detenuti in generale ed in particolare quella dei tossicodipendenti e quella degli extracomunitari);
- che la Cassa delle ammende può continuare ad esercitare attività di tipo assistenziale, che tra l'altro già svolgeva attraverso i Consigli di aiuto sociale, con la novità, però, che oggi vengono elargiti fondi unicamente attraverso la presentazione di appositi progetti.

La nuova previsione normativa ha, quindi, offerto all'Amministrazione penitenziaria la possibilità di ampliare sia le forme di intervento in materia di lavoro dei detenuti, sia quelle opportunità di reinserimento che l'Amministrazione, attraverso la sua azione, deve tendere ad assicurare al condannato al momento della sua dimissione dall'istituto penitenziario, ovvero al termine dell'esecuzione di una misura alternativa alla detenzione.