

NO PRISON - Seguito

(Considerazioni economiche della "Pene de Probation" = Pena di libertà assistita")

Nei commenti al manifesto italiano "No Prison" era stato suggerito, al di là degli argomenti umanitari di certo molto validi, di sviluppare una valutazione "costi-benefici" sul principio di "meno detenuti costosi + inserimento più efficace = meno recidiva = meno costi". Partendo dalla certezza che nessun cambiamento economicamente più oneroso della politica carceraria attuale sarebbe ammesso né in Italia, né in Francia, le considerazioni riportate qui di seguito sono basate sull'autofinanziamento.

Siccome il nuovo concetto francese della "Peine de Probation", che potrebbe essere tradotta a senso come "una pena di libertà assistita" ha obiettivi simili a quelli di "No Prison", la valutazione nei paragrafi 6 e 7 potrebbe essere valida anche per l'Italia, benché i dati statistici siano quelli della Francia. Lo scopo di questo contributo è anzitutto "economico". Di conseguenza, non si terrà conto di considerazioni piuttosto ideologiche come, per esempio, della "pena retributiva" (bisogna far pagare un delinquente per i suoi atti) o dell'effetto dissuasivo o criminogeno della carcerazione.

1. Alcune cifre attinenti alla politica carceraria francese negli ultimi 10 anni:

Malgrado un numero abbastanza stabile di 3,57 milioni di delitti dichiarati alla polizia nel 1998 e di 3,56 milioni nel 2008 (Eurostat)

- il numero di sentenze pronunciate dalla Giustizia è aumentato da 449.000 nel 2000 a 584.000 nel 2010 (+ 32%);
- le incarcerazioni sono cresciute da 48.000 nel 2002 a 72.000 nel 2013 (+ 63%);
- il numero dei condannati effettivamente incarcerati è passato da 44.000 nel 2001 a 67.000 nel 2013 (+ 52%);
- la durata effettiva della carcerazione è aumentata da 8,1 mesi a 9,8 mesi in 12 anni (+ 21%);
- nel 2003 la "Bilancia Commerciale" francese è diventata **deficitaria** per raggiungere 70 miliardi di Euro nel 2013. Il "deficit di bilancio" per il 2014 ammonta a 71 miliardi di Euro e il nuovo indebitamento annuale è di 174 miliardi ossia il 4,1% del PIL. Il debito nazionale è passato da 1.000.000.000. di Euro nel 2003 (o il 63% del PIL) a 1.950.000.000 nel 2013 (o il 95% del PIL) il che equivale a 28.000 Euro di debito per ogni francese. In confronto con questo sviluppo negativo il bilancio dell'Amministrazione penitenziaria è cresciuto da 1,49 miliardi Euro nel 2003 a 2,53 miliardi nel 2013 = **+ 70%** (senza tener conto del canone di locazione per le nuove prigioni private PPP e delle 2800 persone che lavorano nelle carceri come personale sanitario).

Malgrado una politica del "sempre più incarcerazioni" grazie alla quale si aspettava un effetto dissuasivo, il numero dei recidivi contati su 5 anni dopo lo scarceramento, non ha smesso di aumentare:

	<u>2004</u>	<u>2006</u>	<u>2008</u>	<u>2010</u>	<u>2012</u>
Totale dei delinquenti	410.000	519.000	563.000	475.000	470.000
Numero dei recidivi	25.000	37.000	51.000	52.000	57.000
Proporzione	6,1%	7,1%	9,2%	10,9%	12,1%

L'aumento del numero dei recidivi si spiega soprattutto con l'evoluzione delle leggi ed un'interpretazione più punitiva da parte dei Giudici come, per esempio, la carcerazione più frequente a seguito di un'infrazione al codice stradale, l'abbassamento del tasso alcolemico, l'introduzione di pene minime (peines planchers), la legislazione contro gli immigrati illegali, la mancanza di documenti amministrativi, ecc. Di fronte alla situazione descritta qui sopra ci sono tradizionalmente 2 interpretazioni:

- per i conservatori "l'applicazione della legge non era sufficientemente repressiva";
- per i progressisti invece "è la prova che la repressione non cambia il problema fondamentale, cioè: nemmeno la pena di morte impedisce al delinquente di commettere né il primo reato né di ricadere nella criminalità (vedi gli Stati Uniti e la Russia che hanno le popolazioni carcerarie proporzionalmente più importanti dell'occidente)".

Secondo il rapporto ufficiale del 2013, l'Amministrazione penitenziaria francese ha preso a carico 175.000 persone nel regime "aperto" (probation) e 67.000 in media nel regime "chiuso". Il totale delle ammissioni carcerarie è stato di 90.000 persone, con 59.000 scarcerazioni senza attenuazione della pena e 11.800 persone che hanno beneficiato dalle varie misure alternative alla detenzione. Il tasso di recidiva si è attestato sul 63% per i detenuti usciti direttamente dalla prigione.

2. Il progetto della "pena di libertà assistita"

Di fronte alla situazione del "sempre più detenuti, più costi, più recidiva" il nuovo Ministro della Giustizia (Signora Taubira) ha proposto un modello d'esecuzione penale che ha ridotto la recidiva fino al 50% in Canada, in Svezia, in Olanda e meno il 35% in Inghilterra. La riforma proposta deriva dalla conclusione che:

- il carcere e le sofferenze che ne risultano non sembrano aver avuto l'effetto dissuasivo sperato. Nella loro forma attuale né la detenzione né l'accompagnamento postcarcerario tengono (non possono tenere) conto dei fabbisogni reali dei condannati per un reinserimento efficace;
- l'ambiente della prigione sembra essere piuttosto "criminigeno" attraverso il quale piccoli delinquenti diventano a volte criminali abituali;
- il "Servizio sociale d'inserimento e di libertà vigilata - SPIP" con i 900 "consiglieri" attivi nel sistema "chiuso" così come i 3200 di quello "aperto", riesce a fornire soltanto poco più di un'assistenza "amministrativa" dato che un Assistente è costretto a seguire da 80 a 150 dossiers di persone con molteplici problemi di famiglia, di debiti, di lavoro, di tossicodipendenza, di comportamento anti-sociale, di povertà, di formazione professionale, ecc. Per "probation" alla francese si intende soprattutto l'amministrazione delle persone condannate "con sospensione condizionale della pena" o la messa alla prova come complemento alla carcerazione. Il Consiglio d'Europa invece (così come in Canada o in Svezia) "Probation" definisce anzitutto misure per il reinserimento nella società.;

- l'aumento dei costi penitenziari è dovuto soprattutto alla costante crescita della popolazione carceraria ed allo stagnamento della recidiva ad alto livello. I costi al giorno per un detenuto ammontano in media a 100 Euro (85,- per Istituti di breve pene - Maison d'arrêt, 98,- per Centri di detenzione et 196,- per le Carceri di lunghe pene - Maison Centrale);
- i costi specifici per la recidiva, compresi quelli per la polizia e la Giustizia, sono difficili da valutare. In Gran Bretagna il "Guardian" parla da 8 a 11 miliardi di £ all'anno o 500 Euro per ogni famiglia inglese. Nel 2012 il 46% dei recidivi aveva almeno 15 condanne. Fra il 2001 e il 2011 la popolazione carceraria e il tasso della recidiva sono cresciuti esattamente della stessa percentuale, ossia il 32%.

Dopo molti mesi di preparazione e una "conferenza di consenso" nel febbraio 2013 "12 raccomandazioni per una nuova politica contra la recidiva" furono elaborate per essere sottoposte al Governo. I punti salienti erano:

- il principio della punizione carceraria e le sofferenze che ne derivano come condizione della società per la reintegrazione del delinquente è abbandonato a favore di un concetto piuttosto "canadese" secondo il quale "la risocializzazione di un condannato comincia con la sentenza e al momento della carcerazione per un detenuto";
- la nuova "pena di libertà assistita" obbliga il condannato a sottoporsi a delle "costrizioni penali" e a cooperare positivamente quanto a misure d'assistenza proposte per correggere l'origine della sua delinquenza - ma fuori dal carcere;
- i delitti passibili d'incarcerazione dovrebbero essere ridotti a favore di più "contravvenzioni";
- combattere la recidiva con carcerazioni automatiche e il rifiuto di attenuare le pene dei recidivi, sono considerati metodi da evitare. Invece intense misure di reinserimento che terrebbero conto della fragilità e delle insufficienze personali del delinquente, sono considerate più efficienti per ridurre la ricaduta;
- lo scopo della detenzione è la risocializzazione di una persona diventata delinquente. Tutti i detenuti dovrebbero beneficiare dei diritti sociali abituali tanto in carcere quanto durante la fase di "libertà condizionata";
- invece di scarcerare la maggioranza dei detenuti senza una apposita preparazione, dovrebbero essere predisposti dei periodi di transizione nei confronti di coloro che lo chiedessero ed il cui comportamento lo permettesse;
- nel caso di nonosservanza delle regole definite dal Giudice, i probazionisti non (ri)entrerebbero in carcere come è quasi sempre il caso per le persone condannate con "sospensione condizionata" e che non le hanno rispettate. Dato che il nuovo sistema non è "carcerario", ma sociale, un giudice (d'esecuzione della pena) dovrebbe rivedere le condizioni imposte al condannato, adeguarle o iniziare un nuovo processo con una pena carceraria.

Secondo il Ministero della Giustizia, tutti i condannati fra i 6 mesi e 5 anni dovrebbero aver normalmente il diritto a questa "pena di libertà assistita" - condizione probabilmente da emendare perché altrimenti il 98 % con meno di 5 anni, potrebbe domandare questo nuovo regime di favore. Secondo la stampa il Ministero di Giustizia stima che fra i 16.000 e 25.000 condannati ne potrebbero beneficiare all'anno. I provvedimenti attuali di mitigazione della pena, tanto per il sistema chiuso quanto per i condannati con "messa alla prova" seguiti dallo SPIP, continueranno per il momento come nel passato.

L'intenzione della nuova "pena di libertà sorvegliata" è evidente:

- farla finita con il "sempre più detenuti" per ragioni di budget;
- provare un modello non custodiale, ma basato su una stretta sorveglianza in libertà e l'individualizzazione della pena per correggere le lacune che hanno condotto la persona sul cammino della delinquenza fin dall'inizio;
- evitare le carcerazioni apparentemente inutili e migliorare il periodo della ricaduta dei condannati che (per mancanza di finanziamento) possono essere seguiti oggi soltanto "amministrativamente". Se il nuovo concetto della "pena di libertà assistita" funzionasse, sarebbe logico rivedere anche il monitoraggio dei detenuti dopo il rilascio (recidiva del 63%) così come di quelli che beneficiano oggi di misure di mitigazione della loro pena (recidiva dal 39 al 55%);
- ridurre il sovraffollamento carcerario che nel 2013 era stato del 122% per l'insieme delle carceri francesi, del 136% per le "Case di Arresto" (Maison d'arrêt) - e ben più nelle carceri delle grandi città.

3. Inquadramento necessario affinché la "pena di libertà assistita" riesca a ridurre il tasso della recidiva -

a) Consiglieri/Assistenti sociali

Il Consiglio d'Europa raccomanda agli assistenti sociali un massimo di 40 persone da seguire nel sistema di semilibertà. Secondo "Le Figaro" nella provincia del Québec un assistente si occupa in media di 30 persone. Per la "condizionale" gli assistenti non seguono in media più di 10 persone in Canada e sono aiutati, nel caso di bisogno, da appositi volontari (!). La presa in carica tanto dei condannati con sospensione condizionata quanto dei detenuti con mitigazione della pena si fa spesso nelle Associazioni Comunitarie (vedi "Canadian Correctional Service" così come il mio rapporto sul Canada del 11/2009). In Inghilterra e in Svezia un "consigliere-assistente sociale" lavora in media con 25/35 persone. In Inghilterra le 225.000 persone sottoposte alla "libertà vigilata normale" saranno probabilmente seguite nel futuro da compagnie private o associazioni di volontari. Soltanto i 31.000 "probazionisti con problemi" saranno accompagnati da assistenti professionali.

b) Volontari ed Associazioni

I volontari che si occupano di detenuti nelle carceri sono ben pochi per sostenere in modo efficiente lo SPIP e piuttosto assenti nel sistema della semilibertà. In Austria 611 Assistenti professionali assieme a 863 volontari riuniti nell'UNLUS "Neustart" organizzano tutta l'assistenza post-carceraria, forniscono servizi supplementari e ottengono un tasso di recidiva ben migliore di quello francese (vedi il sito di Neustart).

c) Guardie carcerarie, Giudici (dell'esecuzione penale)

Se, grazie al successo della "pena di libertà assistita", circa 20.000 persone in meno entrassero ogni anno in carcere, la popolazione penitenziaria dovrebbe logicamente diminuire proporzionalmente. Grazie alla loro esperienza, certe guardie in accordo con le 108 "Regole penitenziarie europee" e una sensibilità sociale, potrebbero far parte del sistema della "libertà assistita" in una

funzione simile al "correctional agent 2" canadese al livello federale o al suo equivalente a livello delle Province.

Il numero dei Giudici, già sovraccarichi con 1.100 dossiers (!) da seguire contemporaneamente, dovrebbe essere aumentato perché la gestione del nuovo sistema di libertà assistita sarebbe molto più dettagliata.

Affinché la "pena di libertà assistita" avesse successo (supponiamo un tasso di recidiva inferiore al 22 %), il seguito dei "probazionisti" dovrebbe essere inquadrato (come in Canada) da un "piano correzionale individuale" che analizzasse la ragione del delinquere, il potenziale e il metodo del reinserimento, l'adattabilità professionale, il modo di colmare le lacune e la volontà della persona di vivere una nuova vita. Un ampio assortimento di misure correttive dovrebbe essere a disposizione, come trattamenti medici, terapie psicologiche e di gruppo, corsi di "Anger Management" = gestire la propria rabbia, "living skills" (competenze sociali), disintossicazione, gestione dei debiti, giustizia riparativa, un impiego adeguato alle competenze della persona, ecc. Il comportamento e il progresso del provazionista dovrebbero essere documentati con precisione durante il periodo di prova. La "pena di libertà assistita" non sarebbe una bazzecola da prendere alla leggera, ma uno sforzo esigente per tutti coloro che sono coinvolti nel cammino di una "nuova vita senza delinquenza".

4. La mitigazione delle pene

In Francia 11.800 persone ne hanno beneficiato nel 2012. Secondo l'Amministrazione penitenziaria 9.000 persone hanno vissuto sotto sorveglianza elettronica ad un costo quotidiano di 10,20 Euro, 976 detenuti hanno beneficiato di uno spostamento esterno a 31,31 Euro e 1.780 del regime della semilibertà ad Euro 59,19. Per l'insieme dei loro servizi lo SPIP indica un costo medio di 1.014 Euro all'anno per persona seguita o 2,80 Euro al giorno - paragonato a 100 Euro al giorno per un detenuto in detenzione effettiva!

Una forma di mitigazione della pena è l'indulto (una variante dell'amnistia). In seguito ad un sovraffollamento importante nelle carceri italiane nel 2006, 26.000 detenuti erano stati rilasciati all'epoca in pochi mesi senza preparazione particolare. Il tasso di recidiva 5 anni più tardi era soltanto del 34% invece del 68% abituale. Un ottimo affare per le finanze pubbliche! L'Italia si sta preparando ad un altro indulto nel 2014.

5. "I rischi di recidiva per gli ex-detenuti" (estratto dal Cahier d'études No 136 - Annie Kinsey - 2011).

Quest'indagine illustra in modo incisivo alcuni dati di fatto:

- l'80% dei detenuti esce dalla prigione senza nessuna mitigazione della propria pena (ciò che i francesi chiamano una "liberazione secca"). Da un totale di 7.000 persone scarcerate nel 2002 il 59% era stato ricondannato 5 anni più tardi e il 46% era ritornato in prigione. Delle persone scarcerate senza mitigazione il 63% era stato ricondannato e il 56% si era ritrovato in prigione;
- il tasso di ricondanna è più basso per i detenuti che beneficiano di una mitigazione della pena, come la condanna "con messa alla prova" (45%), la liberazione "condizionale" (39%) ed altre forme di mitigazione (55%);
- la recidiva resta di solito limitata ai primi 3 mesi dopo la scarcerazione (!). Di tutti i recidivi il 55% era stato ricondannato in meno di un anno e il 76% in meno di 2 anni dopo l'uscita dalla prigione. È probabilmente per questo stato di fatto che il Canada, i paesi scandinavi e la Gran Bretagna calcolano il tasso di recidiva su 2 anni e gli Stati Uniti su 3 anni, invece di 5 anni per gli altri paesi occidentali.

È anche per questa ragione che le misure di sostegno della "pena di libertà assistita" dovrebbero concentrarsi in generale su 2 anni dopo una condanna o una scarcerazione con mitigazione della pena. Se si volesse ridurre veramente la recidiva, qualunque fosse la legislazione in vigore e gli interessi dei beneficiari del sistema penitenziario, delle misure di reinserimento dovrebbero essere offerte a tutti i detenuti durante o verso la fine della carcerazione - come accade in Austria dove il 70% degli ex-detenuti è seguito per un certo tempo.

	Tasso di ricondanna del sampling	Probabilità di ricondanna entro 5 anni secondo il Model logit (odds ratio)
<u>Gruppi di persone che ricadono più spesso in recidiva</u>		
- minori	78 %	2,88
- giovani 18-29 anni	63	-
- pers. con 2 condanne e più	70	3,73
- condannati fino a 6 mesi	62	1,22
- condannati 1 a 2 anni	64	1,29
- condannati per violenza	46 - 76	0,77 a 1,05
- condannati per furto	64 - 74	(0,78)
- scapoli e disoccupati	61	-

Gruppi di persone che ricadono meno in recidiva

- le donne	34 %	0,41
- uomini di 50 anni e più	29	0,29
- aggressori sessuali	19 a 39	(0,35)
- uomini sposati	38	0,63
- stranieri	34	0,32

In breve, paragonate con persone senza passato delittuoso, il rischio di ricondanna è di 3,7 volte più grande per un recidivo e di 5,5 volte più probabile per un ex detenuto senza mitigazione.

6. Valutazione economica per il primo anno della "pena di libertà assistita"

Economia stimata ("E" nella formula matematica qui di seguito)

- 20.000 condannati ne beneficiano invece di essere incarcerati. Economia ("C" nella formula) $20.000 \times 100 \text{ €} \times 365 =$	€	730.000.000
- Il 10 % dei probazionisti falliscono ed entrano in carcere dopo 6 mesi = $2000 \times 180 \times 100 \text{ €}$ (e = 0,1)		<u>36.000.000</u>
		694.000.000

Costi della "pena di libertà assistita" ("Z" nella formula):

- Assunzione d'assistenti sociali (AS) nella proporzione di 1 assistente per 30 persone (a 1/30) allo stipendio lordo annuale (P) di 32.000 Euro =

20.000 : 30 = 666 assistenti x 32.000		21.312.000	
- Contributi previdenziali = il 40 % del salario lordo (s 0,4)		8.500.000	
- spese generali di 60 € (F) al giorno per i giorni lavorativi (O) = 666 x 210 x 60		8.390.000	
- 40 Giudici (J) a base di 1 giudice per 500 dossiers (D) e ad un salario lordo di 5000 € + il 40 % contributi previdenziali a carico del datore di lavoro		3.360.000	
- 10.000 probazionisti hanno lavoro, una famiglia, e hanno bisogno soltanto di un aiuto limitato (un controllo al mese da un assistente o un volontario) (g1 0,5) C1		0	
- 5000 beneficiano di un aiuto all'impiego e una misura specifica d'inserimento equivalente al SMIC (salario minimo interprofessionale garantito) = 5000 x 1450 x 12 (g2 0,25) C2		87.000.000	
- 5000 hanno bisogno di una formazione professionale, varie misure educative e una più stretta sorveglianza equivalente a 2 volte lo SMIC 5000 x 2900 x 12 (g3 0,25) C3		175.000.000	
- Spese diverse, uffici, segretarie, superstruttura, macchine di servizio (A)		50.000.000	
- Misure supplementari di rieducazione (R)		100.000.000	
		-----	-----
costi approssimativi	€	453.600.000	694.000.00

Calcolo (formula) per un anno di "pena di libertà assistita":

Economia: $E_b = C \times K \times 365$	730.000.000
Mancanza di economia: $F = C \times e \times K \times 180$	<u>36.000.000</u>
Economia netta (E_n) = $E_b - F$	694.000.000

Costi (Z)

$P(AS) = P + s P (44.800) + F (12.600) + 0$	57.400
$Z(AS) = C \times a \times P(AS)$	38.202.000
$Z(J) = \frac{C}{D} \times J$	3.360.000
$Z(1) = C \times g(1) \times C(1)$	0
$Z(2) = C \times g(2) \times C(2)$	87.000.000
$Z(3) = C \times g(3) \times C(3)$	175.000.000

Totale dei costi

$$Z(T) \times Z(AS) + Z(J) + Z(1) + Z(2) + Z(3) + A + R$$

Saldo:

$$S = En - Z (T) - 694.000 - 453.600.000 = 240.4000.000$$

Si possono cambiare i parametri o i numeri, ma la formula matematica rimane essenzialmente la stessa.

7. Sistema della "pena di libertà assistita" - Secondo anno

Tenendo conto dell'informazione che il 76% dei recidivi ritorna a delinquere prima della fine del secondo anno dopo la scarcerazione, questo sistema dovrebbe teoricamente limitarsi a 2 anni. Per ottenere il bilancio approssimativo del sistema totale bisogna raddoppiare i dati del primo anno. Di conseguenza, l'organizzazione totale della "pena di libertà assistita" comporterebbe 1.332 assistenti sociali (+ volontari e "agenti correzionali 2"), 80 giudici (dell'esecuzione della pena) per seguire in permanenza all'incirca 40.000 condannati o detenuti con beneficio di misure di mitigazione di questo tipo.

Nel caso in cui questa valutazione teorica fosse più o meno realistica, il nuovo sistema della "pena di libertà assistita" sarebbe "auto-finanziabile" con meno reclusi, meno costi, meno recidiva, meno sofferenza - per molti piccoli delinquenti che hanno la volontà di vivere durevolmente una vita senza (o con meno) carcere.