

LA CONCLUSIONE DEGLI “STATI GENERALI” PER LA RIFORMA DELL’ESECUZIONE PENALE IN ITALIA

di Fabio Fiorentin

*La società che offre un’opportunità ed una speranza
alle persone che ha giustamente condannato
si dà un’opportunità ed una speranza di diventare migliore
(dal documento finale del Comitato di esperti)*

SOMMARIO: 1. La genesi degli Stati Generali (un po’ di storia, per non dimenticare). - 2. Il Documento conclusivo elaborato dal Comitato di esperti. I principi-guida. - 3. (Segue). Le linee salienti per la riforma penitenziaria individuate dal Comitato di esperti. - 4. In conclusione.

1. La genesi degli Stati Generali (un po’ di storia, per non dimenticare).

Si sono da poco conclusi i lavori degli “Stati Generali sull’Esecuzione Penale”, con il suggello di un partecipato evento conclusivo¹, che ha rappresentato l’occasione per avviare, nell’opinione pubblica e nelle sedi istituzionali, il dibattito sulle proposte formulate all’esito dei lavori dei 18 Tavoli tematici attorno ai quali si è sviluppata la riflessione su altrettanti profili salienti dell’attuale sistema di esecuzione penale e penitenziaria².

Nella stessa circostanza è stata, inoltre, presentato il **Documento finale** rassegnato dal Comitato di esperti voluto dal Ministro della giustizia per coordinare

¹ L’evento si è tenuto presso la Casa circondariale di Rebibbia nei giorni 18 e 19 del mese di aprile appena trascorso.

² Di seguito i temi trattati dai 18 gruppi di lavoro: Tavolo 1 - Spazio della pena: architettura e carcere; Tavolo 2 - Vita detentiva. Responsabilizzazione del detenuto, circuiti e sicurezza; Tavolo 3 - Donne e carcere; Tavolo 4 - Minorità sociale, vulnerabilità, dipendenze; Tavolo 5 - Minorenni autori di reato; Tavolo 6 - Mondo degli affetti e territorializzazione della pena; Tavolo 7 - Stranieri ed esecuzione penale; Tavolo 8 - Lavoro e formazione; Tavolo 9 - Istruzione, cultura, sport; Tavolo 10 - Salute e disagio psichico; Tavolo 11 - Misure di sicurezza; Tavolo 12 - Misure e sanzioni di comunità; Tavolo 13 - Giustizia riparativa, mediazione e tutela delle vittime del reato; Tavolo 14 - Esecuzione penale: esperienze comparative e regole internazionali; Tavolo 15 - Operatori penitenziari e formazione; Tavolo 16 - Trattamento. Ostacoli normativi all’individualizzazione del trattamento rieducativo; Tavolo 17 - Processo di reinserimento e presa in carico territoriale; Tavolo 18 - Organizzazione e amministrazione dell’esecuzione penale.

l'attività degli Stati Generali (di seguito "SG") e per sintetizzarne i risultati in una relazione conclusiva³.

E' plasticamente tangibile l'impegno messo in campo con l'istituzione degli Stati Generali, che si comprende anche per alcune cifre che fanno da misura allo sforzo organizzativo compiuto: circa duecento gli esperti, le personalità e gli esponenti della società civile – selezionati sulla base dei diversi saperi ed esperienze – coinvolti direttamente nel lavoro attorno ai Tavoli; quasi un anno la complessiva durata della vita operativa dell'organismo consultivo; numerose le occasioni di confronto con l'esterno, le visite anche presso istituzioni all'estero, le audizioni e gli eventi collaterali che hanno accompagnato la riflessione delle tematiche affrontate.

Altrettanto imponente è il numero delle proposte organizzative e di intervento normativo emerse dai risultati dei lavori, condensati nei documenti finali predisposti dai singoli Tavoli e ripresi nella sintesi (non meramente ricognitiva) contenuta nel Documento finale.

Non si coglierebbe il senso di una tale mobilitazione di energie ideali e istituzionali⁴ – che non ha precedenti nella storia della politica legislativa penale italiana⁵ – se non la si collocasse nella prospettiva storica della **grave crisi interna e internazionale** che il nostro Paese ha attraversato negli anni che vanno dal 2009 – che vede l'Italia condannata dalla Corte Europea per la situazione di degrado delle condizioni detentive presenti nelle carceri⁶ – al 2013, anno in cui la stessa Corte

³ Il Comitato di esperti, presieduto dal prof. Giostra, è stato costituito con decreto del Ministro della giustizia in data 8 maggio 2015 presso il proprio Ufficio di Gabinetto. Tale organismo consultivo, la cui composizione è stata integrata con D.M. 9 giugno 2015, ha operato dal 6 maggio al 30 ottobre 2015.

⁴ Osserva il Documento finale che la inedita metodologia adottata per la consultazione degli SG è stata caratterizzata da due scelte di fondo: "da un lato, si è voluta dedicare alla realtà dell'esecuzione penale un'attenzione multifocale, orientandola sui suoi aspetti nevralgici e qualificanti; dall'altro, si è cercato di promuovere una mobilitazione culturale più ampia possibile sia nella fase dell'analisi, della riflessione e della progettualità, sia nel momento del dibattito e del confronto sulle soluzioni proposte".

⁵ Il Ministro della giustizia, presentando nel settembre del 2015 al carcere di Bollate l'iniziativa degli Stati Generali, li definiva "un'ambiziosa scommessa" ed anche il C.S.M., nella sua *Risoluzione in ordine agli Stati Generali sull'esecuzione penale*, reperibile sul sito istituzionale (www.cosmag.it) cit., si è espresso in termini di favorevole apprezzamento sul metodo seguito con la convocazione degli SG, ponendone in luce il carattere "innovativo", "caratterizzato dalla partecipazione di una pluralità di figure, istituzionali e non, portatrici di culture professionali o comunque di visioni ed approcci assai differenti, capaci di dare luogo ad una feconda elaborazione "dal basso" di contributi e proposte".

⁶ Cfr. Corte EDU, sez. II, 16 luglio 2009, *Sulejmanovic c. Italia*, n. 22635/03, in *Dir. pen. e proc.*, 2009, 9, 1175. Il problema del sovraffollamento endemico delle strutture penitenziarie era – già prima della sentenza *Torreggiani* – avvertito come una grave criticità del sistema penale: vedi *Sovraffollamento carceri: una proposta per affrontare l'emergenza*, Relazione della Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di sorveglianza, in *Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura*, 2013, n. 160 e in *questa Rivista*, 20 dicembre 2013. Come ricorda anche la Risoluzione del C.S.M. *in ordine agli Stati Generali sull'esecuzione penale*, cit., "la Commissione mista, composta da persone di comprovata esperienza in materia penitenziaria, scelte su indicazione del Consiglio e dello stesso Ministero, ha infatti saputo formulare, nelle varie relazioni conclusive succedutesi nel tempo, importanti proposte sul versante ordinamentale, organizzativo e normativo, dirette ad affrontare alcune tra le principali criticità della fase esecutiva; proposte che il C.S.M. ha fatto proprie con le delibere del 2 luglio 2003, del 21 novembre 2012 e del 16 luglio 2014. Ed anche sulla scorta dei lavori della Commissione mista, con la risoluzione del 24 luglio 2013

europea, certificando la metastasi sistemica condizione di illegalità convenzionale in cui versa(va)no le strutture penitenziarie italiane, ha imposto al nostro Governo di assumere, in termini perentori e stringenti, le determinazioni necessarie a far cessare lo stato di violazione della Convenzione europea⁷.

L'Italia si è trovata, dunque, nella scomoda posizione di "osservata speciale", inserita nella *black list* degli Stati europei con problematiche di tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute⁸ e – vale la pena di ricordare – in una posizione non soltanto lesiva dell'immagine dell'Italia di fronte all'Europa per lo scarso rispetto della civiltà giuridica, ma tale da produrre alcune **gravi conseguenze**, sia sul piano dei **rapporti di cooperazione giudiziaria**⁹, sia su quello delle dinamiche comunitarie, innescando una **procedura di infrazione** che avrebbe avuto, in caso di persistente inottemperanza italiana al *diktat* imposto dalla Corte di Strasburgo, pesanti ricadute anche sul piano economico¹⁰.

(‘Risoluzione in ordine a soluzioni organizzative e diffusione di buone prassi in materia di magistratura di sorveglianza’), il C.S.M. ha ipotizzato una serie di soluzioni organizzative degli uffici di sorveglianza, finalizzate a semplificare le procedure e ad accelerarne la definizione; proposte in parte riprese dai successivi interventi normativi del Legislatore e del Governo”.

⁷ Corte EDU, Sez. II, 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, ric. n.43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10), in *Cass. pen.*, 2013, 11, con nota di G. TAMBURINO e in questa *Rivista*, con nota di F. VIGANÒ, *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro Paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha ritenuto che l'Italia abbia dato piena esecuzione alla sentenza ed ha chiuso il caso l'8 marzo 2016.

⁸ L'8 marzo 2016 è stata comunicata la pubblicazione dell'edizione 2014 delle Statistiche penali annuali del Consiglio d'Europa (su cui cfr. E. DOLCINI, *L'Europa in cammino verso carceri meno affollate e meno lontane da accettabili standard di umanità*, in questa *Rivista*, 16 marzo 2016), da cui si apprende che il rapporto medio tra detenuti e posti in carcere, in Italia, era nel 2014 pari a 109,8. Rimane dunque, per il nostro Paese, un problema di sovraffollamento, ancorché assai attenuato rispetto alla precedente rilevazione del Consiglio d'Europa: il Rapporto Space I-2013 segnalava infatti un tasso di sovraffollamento delle carceri italiane pari al 148% (peraltro divergente da quello ricavabile, alla stessa data, dalle statistiche nazionali: 135,8%). Di qui l'inclusione dell'Italia, da parte del Consiglio d'Europa, in una lista di Paesi che, tra il 2013 e il 2014, non hanno integralmente eliminato il sovraffollamento: con l'Italia, tra gli altri, Ungheria, Grecia, Francia, Portogallo, Serbia, Belgio, Romania e Austria.

⁹ Con la sentenza dell'11 marzo 2014, la *High Court of Justice Queen's Bench Division Administrative Court* ha riscontrato la violazione dell'art. 3 CEDU nel caso *Badre vs Court of Florence* e respinto la richiesta di estradizione avanzata nei confronti di un cittadino somalo, avendo accertato il rischio che costui se estradato in Italia subisse un trattamento detentivo inumano e degradante. Analoga decisione è assunta con la decisione assunta dalla *Westminster Magistrates' Court*, 17 marzo 2014, nella procedura *The Court of appeal, Palermo, Italy vs. Domenico Rancadore*. Il caso è commentato in V. MANCA, *Ricadute della sentenza Torreggiani sulla scena internazionale: i giudici inglesi denunciano il rischio di trattamenti inumani e degradanti nelle carceri italiane*, in questa *Rivista*, 7 ottobre 2014.

¹⁰ Oltre alle sanzioni di natura economica applicabili per il ritardo o l'omessa ottemperanza alla sentenza *Torreggiani*, vanno invero considerati gli oneri economici che l'Italia avrebbe dovuto sostenere per il pagamento degli indennizzi stabiliti dalla Corte EDU in favore dei ricorrenti vittoriosi. Al proposito va, infatti, considerato che, successivamente all'introduzione dei rimedi "preventivi" e "compensativi" di matrice europea, i 3.685 ricorsi pendenti presso la Corte di Strasburgo stati dichiarati irricevibili, con un risparmio stimato per l'Italia di 41.157.765 euro. Uno studio ministeriale ha, inoltre, valutato che se tutti i 18.219 ricorsi *ex art. 35-ter ord. penit.*, formulati davanti ai giudici nazionali fossero stati invece proposti a

In un contesto così fortemente condizionato dall'imperativo di uscire dalla crisi internazionale innescata dal patologico *overcrowding* delle strutture penitenziarie italiane accertato dalle sentenze europee, si sono adottate alcune **soluzioni di primo intervento**, che hanno portato all'introduzione, sia pure in "zona Cesarini"¹¹, di quei *rimedi preventivi e compensativi* che la Corte alsaziana aveva ritenuto imprescindibili per assicurare alle persone detenute una *effettiva* tutela nei confronti delle violazioni all'art.3 della CEDU provocate dalle condizioni detentive inumane e degradanti da essi subite.

Ma, la spinta impressa dall'umiliante condanna inflitta dalla CEDU non si è arrestata – contro ogni pessimistica aspettativa - alla mera gestione dell'emergenza, ma si è prodotta in uno sforzo ulteriore e animato da ben più alte aspirazioni. S'intende alludere alla presentazione del **disegno di legge n. 2798** che, all'art. 29, prevede la "*Delega al Governo per la riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario*" secondo i principi e i criteri direttivi esplicitati nel successivo art. 31¹².

E' appena sufficiente uno sguardo panottico a quei principi e criteri per coglierne d'acchito la diretta derivazione dall'amara esperienza della crisi appena (e solo provvisoriamente) superata¹³, ma non definitivamente allontanata¹⁴, così da imporre il varo di quelle **riforme strutturali** che consentano di scongiurare stabilmente il rischio che l'Italia possa nuovamente trovarsi sul banco degli imputati a causa delle violazioni dei diritti fondamentali della persona, e della persona detenute in particolare.

Strasburgo (ove il rimedio interno non fosse stato introdotto), vi sarebbero stati costi ulteriori per 203.488.011 euro, per un costo totale di 244.645.776 euro.

¹¹ Tra queste vanno menzionati, in particolare, il decreto legge 1 luglio 2013, n. 78, convertito con legge 9 agosto 2013, n.94 (concernente "Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena"), il decreto legge 23 dicembre 2013, n.146, convertito con legge 21 febbraio 2014, n. 10 (riguardante le "Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria") e il decreto legge 26 giugno 2014, n.92, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 117 ("Rimedi risarcitori conseguenti alla violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nei confronti di soggetti detenuti o internati").

¹² XVII Legislatura, A.C. n. 2798 e A.S. 2067. Sui criteri direttivi in discussione, si rinvia al *Working Paper* curato da G. GIOSTRA, [Carceri: materiali per la riforma](#), in questa *Rivista*, 17 giugno 2015.

¹³ Cfr. Corte EDU, 25 settembre 2014, *Stella e altri c. Italia*, § 63: «*La Cour souligne toutefois que cette conclusion ne préjuge en rien, le cas échéant, d'un éventuel réexamen de la question de l'effectivité du recours en question, et notamment de la capacité des juridictions internes à établir une jurisprudence uniforme et compatible avec les exigences de la Convention (...), et de l'exécution effective de ses décisions*»; Corte EDU, *Rexhepi e altri c. Italia*, § 67, in questa *Rivista*, 7 novembre 2014, con osservazioni critiche di A. MARTUFI, [La Corte EDU dichiara irricevibili i ricorsi presentati dai detenuti italiani per violazione dell'art. 3 CEDU senza il previo esaurimento dei rimedi ad hoc introdotti dal legislatore italiano per fronteggiare il sovraffollamento](#).

¹⁴ Al contrario, alcuni segnali da non sottovalutare provengono dalle statistiche periodiche sulle presenze negli istituti di pena italiani: mentre, a partire dal 2010, il numero complessivo di detenuti ha segnato una curva costantemente negativa, scendendo dai 67.971 ristretti del 2010 ai 52.475 registrati al 31 gennaio 2016, nei mesi successivi il numero dei detenuti ha ripreso a crescere, arrivando, alla rilevazione del 30 aprile 2016, a contare 55.938 presenti. Lo stesso Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, a fronte di questo trend di crescita, ha adottato – con la Circolare GDAP 0128302 del 16 aprile 2016 - alcune misure organizzative per fronteggiare il rischio di una nuova crisi da sovraffollamento delle strutture penitenziarie.

In tale prospettiva, non deve sorprendere che le direttrici della riforma attualmente in fase di gestazione parlamentare disegnino una revisione organica del sistema di esecuzione penitenziaria prioritariamente e quasi interamente concentrata sui **principi del finalismo rieducativo e dell'umanizzazione della pena** sanciti dall'art.27, comma 3, Cost., a sua volta portato e corollario della centralità della persona umana e della sua dignità, affermata dalle Carte fondamentali come valore fondante della civiltà europea¹⁵.

Non può, infatti, disconoscersi che l'esigenza di *realpolitik* connessa al superamento della crisi internazionale apertasi con la messa sotto osservazione dell'Italia per la sistematica violazione dei diritti nelle proprie carceri ha trovato la più naturale prospettiva di risoluzione proprio nel transitare il sistema penitenziario attraverso quelle "porte valoriali" aperte – anzi spalancate – rappresentate proprio da quei principi fondamentali di umanità e di recupero sociale del reo scolpite nella Costituzione. E non suonano, dunque, stonati quei medesimi accenti che si trovano ripresi e amplificati nel Documento finale predisposto dal Comitato di esperti. Nell'accingerci ad illustrarne i tratti salienti, occorre, dunque, avere chiara la chiave interpretativa fondamentale, il *leitmotiv* che accomuna ed armonizza le articolate proposte che arricchiscono la corposa sintesi elaborata dal Comitato e che nitidamente si individua nel **modello di esecuzione penale costituzionalmente ispirato alla finalizzazione rieducativa della pena** che pone al centro delle dinamiche esecutive l'uomo-condannato o internato per promuoverne il processo di ricollocazione nel contesto della società libera. Un modello, peraltro, che viene per così dire "attualizzato" alla luce della mutata composizione dell'utenza sottoposta ad esecuzione penale e soprattutto della popolazione detenuta, le cui caratteristiche sono profondamente diverse rispetto alla riforma penitenziaria del 1975, corrispondendo alle profonde mutazioni sociali, culturali e demografiche subite dall'Italia nell'ultimo quarantennio.

L'idea fondamentale attorno alla quale ruota il complesso di proposte è – in altri termini - una sorta di "**rivoluzione copernicana**" che vede le pene adattate alle esigenze del recupero sociale del condannato e non già quest'ultimo ad essere assoggettato all'esecuzione penale che attualmente privilegia la soluzione detentiva carceraria e considera le misure ad essa alternative quale soluzione meramente eventuale, in contrasto con l'idea del carcere quale misura di *extrema ratio* cui ricorrere quando ogni altra soluzione esecutiva si palesi inadeguata nel caso concreto. Anche in tale ultima ipotesi, peraltro, l'esecuzione all'interno degli stabilimenti penitenziari deve – essa stessa – orientarsi alle medesime coordinate assiologiche che possono, in estrema sintesi, racchiudersi entro due principi o condizioni fondamentali: anche in carcere, il trattamento somministrato alle persone detenute non deve soltanto essere scevro da violazioni del canone di umanità (condizione negativa), ma essere strutturato quale momento di preparazione al rientro del condannato nella società libera (condizione positiva).

¹⁵ Cfr. V. ZAGREBELSKY, *Allargare l'area dei diritti non significa banalizzarli*, in *Quest. giust.*,1, 2015, 1.

In una esecuzione penitenziaria costituzionalmente ispirata, il trattamento non può risolversi in una strumentalizzazione della persona umana a meri fini di difesa sociale, di prevenzione o di rieducazione coatta¹⁶, né può, al contempo, sottrarsi all'esigenza che il rientro nel consesso sociale del soggetto che ha commesso un reato sia accompagnato da un serio ed effettivo processo di ricomposizione dell'offesa, anche attraverso percorsi di *Restorative justice*¹⁷ autonomi rispetto al modello retributivo tradizionale, cui dovrebbe fare da contrappeso e – nei casi possibili e opportuni – valida alternativa una concreta attività svolta dal reo in favore della propria vittima.

2. Il Documento conclusivo elaborato dal Comitato di esperti. I principi-guida.

Il Documento finale elaborato dal Comitato presentato nel corso dell'evento conclusivo degli SG non rappresenta – come si è già accennato - una mera collazione del portato conclusivo dei lavori dei Tavoli, che conserva una propria insostituibile autonomia, ma ne costituisce, piuttosto, una sintesi ragionata che, prendendo le mosse da quel vasto contributo di idee, lo sviluppa ed implementa, per arrivare ad un *plateau* di possibili direttrici di riforma ritenute particolarmente qualificanti a disegnare il volto nuovo dell'esecuzione penale¹⁸.

L'esplicito intento di rappresentare uno strumento di immediata utilità per il legislatore¹⁹, influenza la veste formale del Documento, che si presenta suddiviso in

¹⁶ Secondo un fondamentale arresto costituzionale sulla funzione della pena, se è vero “che alla sua natura ineriscano caratteri di difesa sociale, e anche di prevenzione generale per quella certa intimidazione che esercita sul calcolo utilitaristico di colui che delinque”, tuttavia “si tratta ... di valori che hanno un fondamento costituzionale, ma non tale da autorizzare il pregiudizio della finalità rieducativa espressamente consacrata dalla Costituzione nel contesto dell'istituto della pena. Se la finalizzazione venisse orientata verso quei diversi caratteri, anziché al principio rieducativo, si correrebbe il rischio di strumentalizzare l'individuo per fini generali di politica criminale (prevenzione generale) o di privilegiare la soddisfazione di bisogni collettivi di stabilità e sicurezza (difesa sociale), sacrificando il singolo attraverso l'esemplarità della sanzione. È per questo che, in uno Stato evoluto, la finalità rieducativa non può essere ritenuta estranea alla legittimazione e alla funzione stesse della pena” (C. cost., 2 luglio 1990, n. 313).

¹⁷ Per giustizia riparativa si intende, secondo gli UN *Basic Principles* del 2000, “qualunque procedimento in cui la vittima e il reo e, laddove appropriato, ogni altro soggetto o comunità lesi da un reato, partecipano attivamente insieme alla risoluzione delle questioni emerse dall'illecito, generalmente con l'aiuto di un facilitatore. I procedimenti di giustizia riparativa possono includere la mediazione, la conciliazione, il dialogo esteso ai gruppi parentali [*conferencing*] e i consigli commisurativi [*sentencing circles*]”.

¹⁸ Si veda al proposito l'intervento del Coordinatore del Comitato di esperti, prof. Giostra, di fronte al Capo dello Stato e al Ministro della giustizia il 18 aprile 2016, il cui testo è reperibile sul sito del Ministero della giustizia.

¹⁹ Il Documento finale non potrebbe, sul punto, essere più esplicita: “I risultati degli Stati generali si dovrebbero dispiegare essenzialmente su tre piani. Sul piano legislativo, contribuendo, anzitutto, alla migliore attuazione della Delega penitenziaria, ma anche suggerendo novità non riconducibili ai criteri direttivi della stessa. Sul piano amministrativo, prospettando le linee di un nuovo modello di gestione del sistema dell'esecuzione penale, che investe profili diversissimi, ma funzionalmente complementari, come quello della configurazione delle strutture edilizie destinate all'esecuzione nelle diverse forme della pena, quello delle regole che debbono presiedere all'organizzazione intra ed extra muraria, quello della

otto aree tematiche, a loro volta concentrate su una serie di analisi e di proposte su particolari materie o gruppi di materie che richiamano il contenuto dei criteri direttivi presenti nel d.d.l. di delega per la riforma penitenziaria.

La **Prima Parte** della relazione enuncia essenzialmente le premesse valoriali su cui si fonda la sintesi/proposta del Comitato e, pur rievocando la crisi del sistema penitenziario italiano per il sovraffollamento sistemico delle carceri certificato dalle sentenze europee e gli sviluppi successivi, ricorda come – superata la difficile fase emergenziale – il legislatore, con la d.d.l. di delega penitenziaria, si sia posto l’obiettivo di una riforma organica dell’ordinamento penitenziario che la stessa *rubrica legis* identifica nel conseguimento dell’“l’effettività rieducativa della pena” Il *goal* è, dunque, quello di **riequilibrare**, a favore della prima, **il rapporto tra la funzione rieducativa e quelle istanze ispirate a esigenze di difesa sociale**²⁰ che hanno ispirato, nel tempo, estese ed incisive modifiche dell’originario impianto dell’ordinamento penitenziario uscito dalla riforma del 1986 che dovrebbe accompagnarsi – come rileva il Comitato²¹ – ad una altrettanto profonda riorganizzazione del sistema penale intorno a sanzioni di comunità²², nella convergente prospettiva di ridurre l’attuale predominio applicativo e simbolico della pena detentiva in nome di un più moderno e articolato sistema sanzionatorio che guardi alla soluzione detentiva quale *extrema ratio*: un modello dunque – per usare ancora le parole degli Esperti – “costituzionalmente orientato di esecuzione delle pene” e, si può ulteriormente aggiungere, anche “convenzionalmente

formazione di tutti gli operatori che a diverso titolo intervengono nel corso dell’esecuzione penale. Sul piano culturale, infine, fornendo informazioni, proponendo riflessioni e propiziando iniziative che dovrebbero contribuire a cambiare la percezione sociale del senso e del valore della pena”.

²⁰ O addirittura investigative: si pensi alla strutturazione del sistema del “doppio binario” *in executivis* e dell’istituto della collaborazione con la giustizia come attualmente disciplinato dall’art. 58-ter, ord. penit.

²¹ Il Comitato guarda ai lavori della Commissione ministeriale incaricata di elaborare proposte di interventi in tema di sistema sanzionatorio penale, istituita con D.M. del 10.6.2013 e della Commissione ministeriale nominata con D.M. del 27.5.2014 per l’elaborazione di proposte in tema di revisione del sistema sanzionatorio e per dare attuazione alla legge delega 28 aprile 2014 n. 67, in materia di pene detentive non carcerarie e di depenalizzazione entrambe presiedute dal prof. Francesco Palazzo.

²² L’esigenza di una riforma del codice penale è sottolineata anche dal C.S.M. che segnala “l’ormai indifferibile esigenza di una riforma del codice penale del 1930, finalizzata da un lato a ridefinire l’area della penalità in termini di reale offesa di beni costituzionalmente protetti e, dall’altro lato, a superare definitivamente la centralità del carcere a favore delle pene di comunità”, rafforzando “coerentemente a linee di politica legislativa accolte in tutti gli ordinamenti occidentali, il ricorso a strumenti alternativi al carcere, sia per contrastare il fenomeno del sovraffollamento penitenziario, sia per individuare percorsi di riabilitazione più efficaci rispetto allo strumento della detenzione intramuraria” (delibera dell’11 novembre 2015, reperibile sul sito istituzionale del C.S.M.). Il ricorso a sanzioni o misure “applicate nella comunità” è, del resto, auspicato dalla Raccomandazione Rec(99)22 adottata il 30 settembre 1999 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa che aggiunge (vedasi l’Allegato alla Raccomandazione – Principi base – n. 3) che “è necessario motivare i procuratori e i giudici a farvi ricorso nel modo più ampio possibile”, richiamata – in una sorta di *fil rouge* – anche dalla sentenza Torreggiani.

orientato” alla luce dei principi e dei valori contenuti nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU) e delle altre Carte fondamentali europee e internazionali²³.

E proprio il riferimento a queste coordinate assiologiche ha guidato la selezione dei **principi-guida** che dovrebbero ispirare, nella prospettiva indicata dal Documento, la riforma all’esame del Parlamento.

Il riferimento è, anzitutto, all’esigenza di **assicurare l’effettività del divieto di trattamenti penitenziari inumani e degradanti** e strutturare un sistema di esecuzione penitenziaria che ne scongiuri per quanto possibile la possibile verifica. Garantire questa pre-condizione all’intervento rieducativo non può che implicare un intervento riformatore che riduca all’essenziale le restrizioni all’esercizio dei diritti fondamentali del condannato, limitandole a quelle strettamente indispensabili ad assicurare l’ordine e la sicurezza degli istituti di pena, evitando la strumentalizzazione dell’individuo detenuto e la sua conseguente *capitis deminutio*, che può prodursi anche per effetto di prassi trattamentali che lo pongano in una situazione di “mera soggezione passiva”.

Il Comitato pone, quindi, il problema di come sia possibile assicurare il diritto sostanziale alla rieducazione, cioè al reinserimento sociale, spesso oggettivamente impedito da cause estranee alla possibilità di controllo (ed alla meritevolezza) del condannato: si pensi alla situazione dei detenuti stranieri o agli *homeless*, le cui possibilità di ricollocamento sociale sono azzerate dalla totale carenza di risorse esterne. Il diritto al (e la possibilità concreta del) recupero sociale – questo il principio valorizzato nel Documento – non può essere di per sé legalmente precluso in forza di particolari situazioni soggettive (tossicodipendente, immigrato, senza fissa dimora, ecc.) ovvero sulla sola base del titolo di reato commesso. Ciò che si intende affermare, in altri termini, è **l’inaccettabilità dal punto di vista costituzionale di preclusioni legali assolute** che dipendano “dal solo titolo di reato della condanna in esecuzione, anziché dalla condotta del soggetto. Il percorso risocializzativo deve essere – in altre parole – modulato sull’uomo e non sul fatto commesso, senza che possano trovare spazio “presunzioni legali di irrecuperabilità sociale” né pene che si risolvano nella restrizione perpetua e senza speranza²⁴.

3. (Segue): le linee salienti per la riforma penitenziaria individuate dal Comitato di esperti.

Numerosi sono i profili toccati dalla relazione finale del Comitato di esperti, alcuni dei quali considerano più da vicino le condizioni del trattamento penitenziario, altri guardano alla proiezione dell’esecuzione della pena all’esterno del carcere, altri, infine, riguardano i profili della giustizia riparativa, del personale impiegato nella fase dell’esecuzione penale e dei relativi bisogni formativi.

²³ Il riferimento va inteso in particolare alle Raccomandazioni del CPT (c.d. *Regole Penitenziarie europee*) e alla Risoluzione adottata dalle Nazioni Unite a Vienna nel 2015, sulle condizioni detentive minime che gli Stati dovrebbero adottare nei propri ordinamenti (c.d. *Mandela Rules*).

²⁴ CEDU, *Grande Chambre*, 9 luglio 2013, *Vinter e altri c. Regno Unito*, ric. n. 66069/09, 130/10 e 3896/10.

Un imperativo prioritario nella *vision* che anima la proposta del Comitato riguarda (**Parte Seconda**) la tutela della **dignità e dei diritti**, che viene traslata sul piano delle proposte di intervento nel principio – più volte del resto riaffermato dalla Corte costituzionale²⁵ – per cui la restrizione all’esercizio dei diritti fondamentali delle persone detenute deve essere contenuto nei limiti strettamente necessari alla tutela dell’ordine e della sicurezza, altrimenti risolvendosi in una ingiustificata compressione di quell’ultimo ambito libero in cui può espandersi la personalità del condannato²⁶.

In questa prospettiva, va segnalata l’attenzione riservata dal Documento per la **territorialità della pena**, cioè il principio per cui il detenuto deve espiare la pena detentiva nel luogo più vicino al centro dei propri interessi personali e familiari, così da attenuare – per quanto possibile – le conseguenze deteriori della restrizione carceraria sul piano dei rapporti familiari e affettivi.

Sul piano della **tutela delle relazioni familiari**, si guarda anche all’implementazione dell’utilizzo dei collegamenti audio-video con tecnologia *Skype* che possa sovvenire – con un ausilio che offre indubbi vantaggi in termini di sicurezza e di economicità di utilizzo²⁷ – alle difficoltà pratiche di assicurare un contatto visivo diretto e frequente tra il detenuto e i suoi interlocutori esterni qualora siano difficoltosi i tradizionali colloqui in istituto.

L’esigenza di tutela delle relazioni familiari e affettive è particolarmente avvertita quando siano coinvolti minori (figli o parenti della persona detenuta) e soprattutto con riferimento alla situazione delle detenute madri, stante anche l’insufficienza delle “Case famiglia protette” previste dalla L. n. 62/2011, che avrebbe consentito a tali soggetti di scontare la pena in tali confortevoli strutture.

Nella medesima ottica, si segnala la proposta di **modifica della disciplina dei permessi** (art. 30, ord. penit.), volta a estenderne la portata applicativa anche ad eventi non di “particolare gravità” – come impone l’attuale dizione normativa - bensì di particolare importanza per la vita (anche affettiva e relazionale) del ristretto e l’introduzione di un numero di giorni all’anno che il detenuto potrebbe gestire per coltivare esigenze personali nella forma dei permessi (e che, tuttavia, non varrebbero come pena scontata, con corrispondente allungamento del fine-pena).

Ad analoga ispirazione risponde la proposta volta all’introduzione di speciali “**permessi di affettività**” per consentire contatti anche intimi con il coniuge o il convivente. Il miglioramento della qualità e quantità dei contatti con i familiari dovrebbe essere realizzato mediante la modifica dell’attuale disciplina della corrispondenza telefonica e di quella dei colloqui, che dovrebbe schiudere alla possibilità – già prevista in quasi tutti gli ordinamenti europei – di “**visite prolungate**” fruibili presso apposite unità abitative collocate all’interno degli istituti penitenziari.

Un aspetto cruciale del trattamento rieducativo dei detenuti riguarda il **diritto al lavoro**, attualmente un’utopia per la grande maggioranza dei ristretti a causa della

²⁵ *Ex plurimis*, cfr. Corte cost., sent. 313/90, cit.

²⁶ Cfr. C. cost., sent. 24 giugno 1993, n. 349.

²⁷ Va al proposito segnalata la *good practice* dell’utilizzo di *Skype* per l’effettuazione dei colloqui visivi tra i detenuti ed i propri familiari, già avviata presso alcuni istituti penitenziari.

scarsità di risorse finanziarie. Lo sviluppo del lavoro nelle carceri verrebbe affidato – se fosse accolta una proposta veicolata dal Documento – ad apposito organismo di nuova istituzione, cui verrebbe affidato il compito di individuare le necessità del mercato, favorire opportunità di lavoro, organizzare e sovrintendere alle lavorazioni (anche nell’ambito di speciali sezioni a custodia attenuata) e, infine, accompagnare il condannato prossimo alla liberazione nella ricerca di un lavoro nella società libera, sul modello di quanto già avviene in alcune realtà europee (es. Catalogna). Altrettanto delicato è il tema delle libertà sindacali esercitabili dai detenuti lavoratori all’interno delle carceri.

Tra i diritti fondamentali spesso posti in serio pregiudizio dalla carcerazione vi è la **tutela della salute**, per alcuni difetti della disciplina normativa, criticità organizzative e soprattutto per l’inadeguatezza delle risorse (e l’inefficiente impiego di quelle che vengono stanziare). Sotto il profilo organizzativo, dovrebbero essere implementati gli strumenti digitali (cartella sanitaria digitale) e il ricorso alla telemedicina e con l’introduzione di misure alternative specifiche per i condannati portatori di problemi psichici. Nella prospettiva di un miglioramento qualitativo degli *standard* detentivi, il Comitato raccomanda sia posta attenzione al rispetto dello spazio minimo detentivo pro capite di almeno 3 mq, al netto degli arredi della cella e del bagno; all’opportunità di assicurare per quanto possibile il **regime c.d. “delle celle aperte”** e modalità più simili a quelle della vita quotidiana nell’ambiente libero per quanto riguarda i movimenti dei detenuti all’interno dell’istituto penitenziario e lo svolgimento delle varie attività.

All’obiettivo del miglioramento delle condizioni detentive sembra corrispondere la proposta di istituire, all’interno degli istituti penitenziari, un **ufficio di mediazione** composto da un mediatore professionale e da operatori volontari appositamente formati, con il compito di gestire e comporre i conflitti maturati tra detenuti e tra detenuti e personale, allo scopo di disattivare quelle dinamiche conflittuali che spesso portano a comportamenti aggressivi e all’attivazione degli strumenti disciplinari (**Parte Quarta**).

Sul versante del **rapporto con la comunità esterna**, articolate proposte riguardano l’implementazione dell’apporto della comunità esterna al trattamento rieducativo, accrescendo l’impiego del volontariato e implementando le risorse da destinare alle attività rieducative. In tale ottica, il Documento auspica un maggiore coordinamento e coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali che sono coinvolti nell’esecuzione penale e, in particolare, delle regioni e degli enti territoriali e di volontariato, con l’obiettivo di realizzare un’esecuzione della sanzione penale sempre più distaccata dal carcere e sempre più ancorata al territorio di riferimento.

Una riflessione specifica è stata svolta nell’ambito dei Tavoli tematici sulla delicata fase della dimissione del condannato dall’istituto penitenziario a fine pena: una fase cruciale in cui spesso si gioca l’alternativa tra il definitivo reinserimento sociale e nella legalità o la ricaduta nel circuito della devianza (attualmente, l’ipotesi statisticamente più frequente nei condannati che non sono stati ammessi a misure alternative alla detenzione). L’indicazione che il Documento recepisce (**Parte Settima**) è quella della **necessità del potenziamento delle risorse degli Uffici di Esecuzione**

Penale Esterna e dell'implementazione delle risorse che gli Enti territoriali dovrebbero destinare alle opportunità lavorative e abitative a per gli ex-detenuti (per queste ultime, si ipotizza il ricorso a stabilimenti detentivi inutilizzati, previa opportuna riqualificazione, ovvero la creazione di unità abitative da utilizzare quale "domicilio di soccorso" per gestire la fase critica di chi esca dal carcere e si trovi privo di domicilio).

L'inserimento lavorativo di chi ha terminato di scontare la pena potrebbe essere ulteriormente favorito – secondo la proposta recepita nel Documento – con un maggiore ricorso agli strumenti della l. n. 381/91, che prevede la possibilità, per gli enti pubblici di stipulare convenzioni con le cooperative sociali di inserimento lavorativo, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, con l'obiettivo di favorire i soggetti svantaggiati (art. 4, comma 1, l. n. 381/91).

Nel quadro delle modifiche normative, una delle proposte che certamente farà più discutere riguarda la **riforma del c.d. "carcere duro", disciplinato dall'art. 41-bis, ord. penit.**, che alcune proposte emerse dagli SG vorrebbero modificare per eliminarne i profili del trattamento che risulterebbero immotivatamente afflittivi oltre che privi di reale efficacia nell'impedire le comunicazioni del detenuto con i sodali sul territorio e per estendere il controllo giurisdizionale sul decreto ministeriale di applicazione dello speciale regime detentivo anche al merito delle singole limitazioni che vi sono contenute (**Parte Quarta**).

Tra le prospettive di modifica normativa elaborate dagli SG, è condiviso dal Documento finale (**Parte Quinta**) **l'intervento sul sistema "a doppio binario"** che attualmente impedisce o rende più difficile l'accesso ai benefici penitenziari nei confronti dei condannati per i particolari delitti indicati nell'art. 4-bis, ord. penit. La proposta esitata dai lavori dei Tavoli tematici consiste nella trasformazione della presunzione assoluta di pericolosità per tali autori di reati in presunzione relativa e tale quindi da poter essere superata dal giudice di sorveglianza, sempre che risulti comunque l'assenza di collegamenti del soggetto con la criminalità organizzata. Parimenti riformato sarebbe, altresì, l'istituto della collaborazione con la giustizia di cui all'art. 58-ter, ord. penit., che vedrebbe affiancarsi alle ipotesi attuali di collaborazione effettiva, collaborazione "impossibile" o "irrilevante", una nuova fattispecie idonea a superare le preclusioni normative poste dall'art. 4-bis, ord. penit., nel senso di consentire al giudice – previo esame e valutazione delle ragioni dell'assenza di collaborazione nel singolo caso – e in presenza di condotte concretamente riparative, di applicare i benefici penitenziari anche in assenza di collaborazione effettiva e sempre che risulti l'assenza di collegamenti attuali del soggetto con la criminalità organizzata o eversiva. Ma lo stesso art. 4-bis, ord. penit., vero cardine del sistema di preclusioni attualmente vigente, sarebbe oggetto di un radicale intervento, volto a mantenere l'attuale disciplina restrittiva soltanto con riferimento ai condannati per reati associativi, espungendo la congerie di altre ipotesi delittuose che nel tempo il legislatore ha stratificato all'interno della evocata previsione normativa. Per inciso, va osservato che, se la proposta fosse accolta, vi sarebbero effetti anche con riferimento al c.d. **"ergastolo ostativo"** (cioè all'ergastolo applicato ai condannati che non hanno collaborato con la giustizia), la cui attuale strutturazione, implicando l'impossibilità di accedere a qualunque beneficio rieducativo esterno, si espone a dubbi di

costituzionalità e pare contrastare altresì con i principi elaborati dalla giurisprudenza europea²⁸.

Sul piano della **disciplina delle misure alternative alla detenzione**, alcune proposte (**Parte Quinta**) prendono in considerazione l'implementazione di alcuni istituti: per l'affidamento in prova al servizio sociale, si punta a fissarne il tetto applicativo a quattro anni di pena detentiva, prevedendone l'applicabilità provvisoria da parte del magistrato di sorveglianza a prescindere dagli attuali presupposti relativi al "grave pregiudizio che derivi dal protrarsi dello stato detentivo" e stabilendo la possibilità di esecuzione all'estero. Con riguardo alla semilibertà, se ne ipotizza il potenziamento con l'introduzione di una nuova specie, che dovrebbe essere concessa, quale beneficio prodromico alla liberazione condizionale, successivamente alla fruizione di permessi premio per un congruo periodo di tempo (ovvero dopo una carcerazione durata almeno vent'anni). Per quanto concerne la liberazione condizionale, il Documento recepisce la proposta degli SG di inserire tale istituto all'interno della legge di ordinamento penitenziario, con abrogazione delle corrispondenti disposizioni contenute nel codice penale e con un arricchimento della relativa disciplina, a comprendervi la possibilità di accesso dopo un periodo trascorso in semilibertà e con la previsione che il condannato che vi è ammesso effettui un programma analogo a quello previsto per l'affidamento in prova al servizio sociale o la semilibertà. La detenzione domiciliare potrebbe essere applicata – secondo un'indicazione volta a venire incontro ai condannati privi di riferimenti abitativi esterni – anche presso luoghi di dimora sociale pubblica o convenzionata.

Dal punto di vista della **riforma del sistema sanzionatorio**, il progressivo spostamento del baricentro dell'esecuzione penale dalla pena detentiva alle c.d. "sanzioni di comunità" (*community sanction*) già propiziato dalla l. 67/14 è anche il *mantra* che riecheggia costantemente nei lavori degli SG e che viene ripreso dal Documento, accompagnato dalla altrettanto costante segnalazione dell'esigenza che tale più moderno sistema sanzionatorio sia accompagnato dallo stanziamento di risorse adeguate, che potrebbero almeno in parte essere attinte dal Fondo Unico Giustizia, dalla Cassa delle Ammende e mediante il ricorso al Fondo Sociale Europeo.

Alcune riflessioni hanno riguardato anche i "**circuiti penitenziari**" (in particolare quello denominato "Alta Sicurezza") e, sotto altra ottica, quelli per i detenuti più esposti alla discriminazione e alla violenza degli altri detenuti (quali i *sex offenders*, i transessuali) ovvero portatori di specifiche problematiche (tossicodipendenti e detenute madri). Articolate proposte riguardano poi la **riforma delle misure di sicurezza**, nell'intento di favorire – con particolare riguardo ai "soggetti psichiatrici", un passaggio da un modello di natura detentiva ove si privilegiano le esigenze di sicurezza a strumenti a più spiccata – se non esclusiva – vocazione terapeutica. Toccate dalle indicazioni fornite dal Documento sono, altresì, le **sanzioni sostitutive** previste

²⁸ Corte EDU, sent. *Vinter/Regno Unito*, cit e, più recentemente, Corte EDU, sent. 15 dicembre 2015, *Gurban c. Turchia*, in questa *Rivista*, 15 marzo 2016.

dalla l. 689/81, con la proposta di soppressione dell'istituto della semidetenzione e l'introduzione del ben più risocializzante lavoro di pubblica utilità quale misura sostitutiva delle pene detentive brevi, con modalità analoghe a quelle già stabilite per il lpu annesso alla messa alla prova per gli imputati maggiorenni.

Una particolare attenzione ha riguardato i **minori autori di reati**, per i quali si ipotizzano (**Parte Terza**) "sanzioni di comunità" e misure extracarcerarie specifiche, che involgano anche condotte riparative in favore delle vittime e si auspica l'adeguamento della legge di ordinamento penitenziario alle esigenze rieducative dei minorenni (a es. prevedendo la non operatività per i condannati minorenni del sistema di preclusioni ai fini dell'accesso ai benefici penitenziari e l'osservanza di particolari quote di pena che occorre avere espiato prima di accedere alle misure esterne al carcere).

Per i detenuti tossicodipendenti, il Documento auspica un intervento di **riforma della legislazione sugli stupefacenti** e l'introduzione di strumenti che consentano ai rei affetti da problematiche di dipendenza di evitare l'ingresso anche temporaneo in carcere per accedere direttamente a percorsi terapeutici di trattamento e recupero sociale. E' interessante, in tale contesto, il suggerimento di istituire presso ogni tribunale un'apposita unità del Servizio per le Dipendenze, così da favorire la immediata presa in carico del soggetto arrestato, consentendo al giudice l'eventuale applicazione di misure cautelari non detentive, così come la proposta di implementazione – sul piano esecutivo – dell'affidamento in prova a carattere terapeutico-risocializzante e l'estensione della "messa alla prova" con riferimento ai casi di tossicodipendenti che abbiano in corso o intendano intraprendere un programma di recupero.

Per le **donne detenute**, si prospettano misure volte specificamente alla tutela del rapporto madre-figlio. Tra i **sogetti "vulnerabili"** sono considerati (**Parte Terza**) anche i detenuti stranieri, per i quali si propongono percorsi volti all'incremento delle competenze linguistiche e al mantenimento dei contatti con la famiglia anche attraverso l'ausilio di strumenti audio-video. E' stata, inoltre, formulata la proposta di introdurre uno speciale "**permesso di soggiorno premiale**" che riconosca, al termine della carcerazione, il positivo percorso rieducativo realizzato dal detenuto straniero. Particolare attenzione è stata posta al pericolo che presso la popolazione detenuta straniera possano attecchire forme di radicalismo di matrice ideologico-religiosa particolarmente pericolose per la sicurezza. Altre raccomandazioni riguardano il rafforzamento dell'offerta formativa, scolastica e sportiva in favore della popolazione detenuta.

Il successo dell'esecuzione penale sul versante dell'effettivo recupero sociale del reo passa – questa l'indicazione del Documento (**Parte Settima**) – attraverso una rinnovata attenzione alle **esigenze di formazione del personale** che, a vario titolo, concorre a gestire le fasi e i momenti attraverso i quali si sviluppa il trattamento penitenziario (formazione che potrebbe essere costantemente assicurata anche attraverso strumenti di *e-learning*). Il punto di partenza della riflessione è la presa d'atto delle potenzialità inespresse delle professionalità già presenti nella compagine dell'Amministrazione, soffocate da una massa di adempimenti burocratici che

sottraggono tempo ed energie che meglio si potrebbero impiegare nel raggiungimento dell'obiettivo istituzionale connesso alla ricollocazione sociale del reo in un contesto di legalità. Su tale premessa, si segnalano alcune **proposte di modifica della figura professionale dell'operatore giuridico-pedagogico** (educatore).

Il secondo profilo di riflessione riguarda l'individuazione dei bisogni formativi delle figure degli **insegnanti** e del **personale sanitario** che – per la parte di propria competenza – è coinvolto nelle dinamiche esecutive. Soprattutto con riferimento alla crescente presenza di detenuti stranieri, è infine ribadita l'importanza di valorizzare la figura del **mediatore culturale** in carcere, già prevista dall'art. 35, del regolamento penitenziario (DPR 230/2000), che potrebbe essere implementata anche mediante il ricorso al volontariato.

Un aspetto sottoposto ad approfondito esame (nella **Parte Sesta**), riguarda la possibilità di introdurre anche nella fase di esecuzione penale **percorsi di giustizia riparativa**, nel quadro già abbozzato dal D.lgs. 15 dicembre 2015, n.212, con il quale l'Italia ha recepito la Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che introduce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI. Il punto di svolta fondamentale che la fonte di matrice europea pone è l'abbandono di una prospettiva incentrata esclusivamente sull'autore del reato, per abbracciare una visione in cui vi è un bilanciamento di interessi – nell'ambito dello stesso processo penale tra i diversi protagonisti della vicenda delittuosa e, tra questi, un particolare rilievo assume la vittima. In tale contesto, il Documento (**Parte Sesta**) promuove l'adozione, nella fase dell'esecuzione, di strumenti di *probation* del condannato e la modificazione della legge di ordinamento penitenziario e del relativo regolamento attuativo per armonizzarne il contenuto con i principi della giustizia riparativa. E' sottolineata l'importanza del ruolo che dovranno assumere i mediatori esperti in programmi di *Restorative justice* e dell'esigenza che tali figure siano attentamente formate e aggiornate, considerata la delicatezza del compito di gestire dei percorsi di mediazione tra reo e vittima in cui elevato è il rischio di generare una vittimizzazione secondaria della persona offesa dal reato.

Viene infine sottolineata (**Parte Ottava**) l'importanza di **sensibilizzare l'opinione pubblica** sui temi del recupero sociale degli autori di reati, anche attraverso il ricorso a campagne mediatiche e l'utilizzo di messaggi pubblicitari, oltre a promuovere una formazione specifica degli insegnanti delle scuole e momenti pubblici (mostre, rappresentazioni teatrali e simili) in cui le tematiche dell'esecuzione penale possano trovare una corretta illustrazione e promovimento.

4. In conclusione.

L'errore più grossolano in cui si potrebbe incorrere nell'accostarsi alla lettura del Documento finale elaborato dal Comitato di esperti o delle proposte formulate dai Tavoli tematici è anche quello più facile da commettere: considerare questo materiale come una sorta di "magazzino delle idee" che potrà – ma forse anche no – trovare, in

tutto o in parte, consacrazione nel testo normativo di riforma dell'ordinamento penitenziario attualmente in fase di elaborazione da parte delle commissioni parlamentari. Qualcosa, insomma, da non prendere, tutto sommato, sul serio e, in ogni caso, una questione di cui occuparsi "se e quando". Pensarla in questo modo significherebbe, però, tradire la *mission* degli Stati Generali e frustrare l'aspirazione di chi ha promosso questa consultazione generale.

Certamente, uno degli obiettivi avuti di mira è quello di fornire un ventaglio di possibili interventi di riforma delle disposizioni della legge n.354/75, dei Codici o di alcune leggi speciali, che potrebbero trovare collocazione nell'ambito dell'attuazione delle direttive contenute nel d.d.l. di delega penitenziaria, ma limitare solo a questo – pur importante contributo - la valutazione del lavoro compiuto significherebbe sminuirne grandemente la portata e, soprattutto, non intravederne le potenzialità espansive e di immediata rilevanza pratica e operativa.

Oltre all'utilizzabilità nelle sedi legislative istituzionali, il ricchissimo e potenzialmente fecondo portato di idee, suggestioni, soluzioni organizzative di cui è costellato il contributo fornito dagli SG e il Documento finale ha, infatti, una ben più concreta utilità di pronto impiego.

Alcune proposte paiono, invero, suscettibili di realizzazione in tempi ragionevolmente rapidi per via di atti organizzativi, senza alcuna necessità di attendere le modifiche normative. Il riferimento va, segnatamente, a tutte quelle possibili modifiche della gestione della vita quotidiana all'interno degli stabilimenti penitenziaria che rientra nell'ambito del potere organizzativo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e che potrebbero attuarsi per mezzo di Circolari od atti amministrativi generali. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alle proposte di una migliore e più effettiva realizzazione del principio della territorialità dell'esecuzione della pena mediante una allocazione delle persone detenute nelle diverse sedi penitenziarie coerente con tale enunciato; alla realizzazione di un migliore e più frequente contatto dei detenuti con le famiglie e con i propri affetti, mediante la generalizzazione dell'impiego della tecnologia *Skype*; allo sviluppo a forme di accesso all'istruzione e al lavoro con modalità telematiche; all'adozione di protocolli migliorativi della gestione delle esigenze sanitarie dei ristretti; alla digitalizzazione della documentazione penitenziaria per una più celere gestione delle pratiche.

Altre soluzioni e suggerimenti - pur destinati a supportare proposte di modifica della normativa primaria o regolamentare – possono essere utilizzate già ora nella prassi operativa per orientare l'applicazione di istituti vigenti e per l'interpretazione delle norme esistenti, estendendone il perimetro applicativo – certamente, nei limiti consentiti dall'attuale dizione normativa – ma alla luce delle riflessioni emergenti dagli Stati Generali. L'istituto che, in questa prospettiva, potrebbe già ora trovare spazi operativi più ampi è quello del permesso c.d. "di necessità" (art. 30 ord. penit.) che potrebbe essere fin d'ora applicato anche in dipendenza di situazioni esistenziali rilevanti nella vita del detenuto, anche se non si tratti di eventi infausti o comunque negativi (così è restrittivamente intesa dalla prevalente giurisprudenza di merito la disposizione del comma 2 della norma evocata).

Ma, più di ogni altra cosa, il lavoro degli Stati Generali dovrebbe contribuire a rafforzare, anche e soprattutto negli operatori che quotidianamente fanno applicazione del diritto penitenziario, l'idea che il sistema sanzionatorio incentrato sulla pena detentiva carceraria rappresenti una soluzione di *ultima ratio* e che l'opzione dello spostamento del baricentro sul versante delle sanzioni di comunità – più volte sottolineata dal Documento finale – rappresenta l'orizzonte futuro dell'esecuzione penale e penitenziaria e la prospettiva che costituisce non solo la soluzione più efficace per gestire in modo efficiente la sempre presente problematica del sovraffollamento delle strutture penitenziarie, ma anche il modo migliore per contribuire a rendere l'Italia degna di un'Europa i cui valori di civiltà giuridica, incentrati sul valore assoluto della persona umana in quanto individuo, si vogliano proporre a modello per il resto del mondo.

Si, la rotta è segnata.