

GLI STATI GENERALI SULL'ESECUZIONE PENALE: FINALITÀ E OBIETTIVI *

di Marco Ruotolo

1. L'iniziativa degli Stati generali sull'esecuzione penale¹ nasce da un'ambizione alta, che mi pare ben si iscriva nell'orizzonte tracciato nell'opera di Iginò Cappelli². Un orizzonte nel quale si colloca l'annosa questione circa il "senso della pena" e il reiterato auspicio al superamento dell'equazione pena=carcere.

Sembra esserci su quest'ultimo punto una condivisione di fondo a livello del dibattito scientifico³, cui però non corrisponde altrettanta sintonia nell'opinione pubblica. Questo ci deve indurre a riflettere sulla nostra reale capacità di essere ascoltati, avendo l'umiltà – e qui mi riferisco in prevalenza ai giuristi – di ricercare un linguaggio che dischiuda le porte per un confronto più ampio, non limitato alla ristretta cerchia dei chierici che si presume detenga in via esclusiva le chiavi della porta che apre alla Verità. È un atteggiamento aristocratico che ci porta spesso a rifugiarsi nel "cielo dei concetti giuridici", a elaborare costruzioni fantasiose, continuando la ricerca anche laddove il senso comune finisce. Questa altro non è che "degenerazione del pensiero" (come scriveva von Jhering), magari frutto di una nobile – di nuovo aristocratica! – fuga dal mondo reale.

Aprire il dialogo con i portatori di diverse esperienze e con gli studiosi di altre discipline può contribuire a superare l'impasse nella quale ci troviamo, a rendere più concreto il discorso sulla penalità, disancorandolo da una prospettiva "normativocentrica", fatta di articoli, commi e combinati disposti. Può aiutarci a far maturare una cultura diversa, fatta di positive contaminazioni, scevra da quegli esclusivismi scientifici che l'aristocrazia accademica ancora coltiva.

È questa una finalità degli Stati generali? Io credo di sì, proprio guardando all'intitolazione, alla composizione e agli esiti dei lavori dei 18 Tavoli: su temi non sempre prettamente "giuridici" hanno discusso persone portatrici di esperienze,

* Testo della relazione svolta al Convegno *Attualità di Iginò Cappelli - Dagli "Avanzi della giustizia" agli Stati Generali*, Napoli, Consiglio regionale della Campania, 26 febbraio 2016.

¹ L'iniziativa ha previsto la costituzione di un Comitato di esperti (D.M. 8 maggio 2015) e l'istituzione di 18 Tavoli tematici ai cui lavori hanno partecipato complessivamente oltre 200 persone. Le relazioni prodotte dai Tavoli sono state pubblicate sul sito del Ministero della Giustizia per essere sottoposte a consultazione pubblica.

² Iginò Cappelli (1931-1993) è stato dal 1970 al 1982 magistrato di sorveglianza a Napoli. È autore del libro *Gli avanzi della giustizia. Diario di un giudice di sorveglianza*, Editori Riuniti, Roma, 1988, ristampato nel febbraio 2016 a cura della Tipografia "Puntoeacapo" della Casa di Reclusione di Sant'Angelo dei Lombardi.

³ Se ne può trovare conferma nei contributi pubblicati in M. Ruotolo (a cura di), *Il senso della pena. Ad un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte Edu*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

sensibilità e linguaggi molto diversi. I risultati raggiunti sono ora sottoposti alla consultazione pubblica voluta dal Ministro della Giustizia e, di là dalla bontà degli stessi, mi pare che questo primo dato – l’aver permesso l’incontro tra culture ed esperienze che prima non avevano dialogato se non sporadicamente – sia già una finalità importante che è stata perseguita e che, comunque dovesse andare a finire il percorso di auspicata riforma normativa, potrà produrre frutti importanti.

Un grande merito va qui riconosciuto alle circa 200 persone che sono state impegnate nei Tavoli, essendo convinto del fatto che loro siano, e debbano essere considerate, i “protagonisti” degli Stati generali. La mole di lavoro prodotta – per inciso a titolo gratuito – sta lì a dimostrarlo, costituendo una forza che spero sia in grado di incidere sulla resistenza politica al cambiamento, la cui massa inerziale, già consistente di per sé quando a venire in gioco è il tema del rispetto dei diritti nell’esecuzione penale, tende ad accrescersi ulteriormente in periodi di competizione elettorale.

Bisogna essere consapevoli che c’è ormai una forza esterna in grado di scuotere lo stato di quiete! Sarà un’illusione, ma credo che questa forza abbia acquisito una sua autonomia, non possa essere rivendicata da nessuna parte politica, vada persino al di là dell’iniziativa degli Stati generali.

2. Come penso sia ormai chiaro, ho voluto interpretare il titolo di questo mio breve intervento come comprensivo di un sottointeso “secondo me”. Non sto raccontando “Le finalità e gli obiettivi degli Stati generali” per come istituzionalmente declinati, ma per come soggettivamente percepiti. Per sapere come sono istituzionalmente declinati, basta leggere le parole del Ministro, pubblicate anche sul sito del Ministero della Giustizia.

Prima di proseguire secondo la linea appena indicata, non voglio però tralasciare di enunciare, anche per un dovere di completezza, quelli che sono le finalità e gli obiettivi “istituzionali” degli Stati generali. Il Ministro ha scritto che l’art. 27 della nostra Costituzione (“le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”) esprime un principio che non ha ancora trovato piena applicazione, come dimostrano le sentenze della Corte EDU (nonché, aggiungo, molte decisioni della Corte costituzionale) e l’esperienza quotidiana di chi con difficoltà opera ogni giorno negli Istituti. Per questo sono stati istituiti gli Stati generali, per aprire un confronto che “dovrà portare concretamente a definire un nuovo modello di esecuzione penale e una migliore fisionomia del carcere, più dignitosa per chi vi lavora e per chi vi è ristretto. Gli Stati generali devono diventare l’occasione per mettere al centro del dibattito pubblico questo tema e le sue implicazioni, sia sul piano della sicurezza collettiva sia su quello della possibilità per chi ha sbagliato di reinserirsi positivamente nel contesto sociale, non commettendo nuovi reati”. L’ambiziosa scommessa – così scrive ancora il Ministro Orlando – è che “attraverso gli Stati generali su questi temi si apra un dibattito che coinvolga l’opinione pubblica e la società italiana nel suo complesso, dal mondo dell’economia, a quello della produzione artistica, culturale, professionale”. La presentazione ministeriale prosegue dando rilievo al parallelo percorso della legge delega in materia di pene detentive non carcerarie e di

riforma del sistema sanzionatorio, nonché alla riorganizzazione dell'amministrazione penitenziaria e dell'esecuzione penale esterna, considerandoli come "coincidenza che permetterà di arricchire di contenuti la delega e di progettare le nuove articolazioni". L'obiettivo finale – definito come "sfida" – è presto svelato: affermare al termine di questo lavoro comune "un modello di esecuzione della pena all'altezza dell'articolo 27 della nostra Costituzione"; "non solo per una questione di dignità e di diritti ma anche perché ogni detenuto recuperato alla legalità significa maggiore sicurezza per l'intera comunità".

3. Questa presentazione ministeriale è anche un'ammissione di responsabilità della politica. Una politica che non è ancora riuscita a realizzare un modello di esecuzione penale all'altezza della Costituzione. Le stesse condanne della Corte di Strasburgo – aggiungo – vanno lette come affermazione di responsabilità del legislatore italiano prima che dell'amministrazione deputata a gestire l'esecuzione penale. Una responsabilità che – bisogna ammetterlo – è stata colta come tale nel più recente periodo, con un moto di orgoglio legislativo (e anche amministrativo) che ha portato ad attenuare alcune delle criticità strutturali censurate dalla Corte di Strasburgo. Ora si tratta di mettere a sistema i recenti ed emergenziali interventi normativi – come si usa dire con brutta ma forse efficace terminologia – e di andare avanti, cercando di sintonizzare le lancette della nostra normativa riguardante l'esecuzione penale entro un quadrante costituzionale e convenzionale che, grazie all'intervento delle Alte Corti che rispettivamente ne sono interpreti privilegiate, appare ben più avanzato delle sue traduzioni legislative. Si tratta di attestarsi, almeno, su minime coordinate di civiltà giuridica, dando rilievo, tra l'altro, a quanto più volte affermato dalla nostra Corte costituzionale non soltanto sul piano del necessario rispetto della dignità delle persone legittimamente limitate nella loro libertà, ma anche su quello, peraltro connesso, del necessario rispetto dei loro diritti, il cui esercizio non può essere limitato se non in ragioni di puntuali e motivate esigenze di ordine e sicurezza.

Farsi carico di ciò non è sfoggio di buoni sentimenti, ma preciso impegno costituzionale per la politica e per l'amministrazione. Una buona amministrazione presuppone una buona legislazione, anche se, in assenza di un'adeguata legislazione, l'amministrazione anziché trincerarsi dietro la "lettera", peraltro spesso ambigua, della legge, dovrebbe orientare la sua azione verso l'inveramento del dettato costituzionale (oltre che degli obblighi internazionali), avendo anzitutto consapevolezza del fatto che la pena, quale che sia la forma della sua espiazione, non può mai ridursi a mera afflizione.

Cosa ha voluto dire la Corte costituzionale quando, nel lontano 1990 (sent. n. 313), ha scritto che il finalismo rieducativo connota ontologicamente la pena, dalla sua astratta previsione alla sua concreta esecuzione? Ha voluto dire – e ha scritto – che l'art. 27 pone un preciso obbligo in capo al legislatore, ai giudici e all'amministrazione, non limitando la tensione della pena verso il reinserimento sociale al momento del c.d. "trattamento penitenziario". Ma, se è vero quanto la Corte costituzionale ha scritto, si dovrebbe anche ritenere – andando apparentemente al di là dei confini dell'esecuzione

penale e quindi del perimetro proprio degli Stati generali – che il legislatore prima di introdurre nuove fattispecie di reato dovrebbe valutare il potenziale impatto della novità in termini di carcerizzazione (perché la possibilità stessa dell’individualizzazione del trattamento è pregiudicata dal sovraffollamento), comprendendo anche questo fondamentale passaggio valutativo nell’analisi di impatto della legislazione che ormai i regolamenti parlamentari impongono nella fase istruttoria dei procedimenti legislativi.

La risposta alla domanda “come punire?” non mi pare possa, insomma, dissociarsi dagli altri fondamentali quesiti, riassumibili nel “chi e perché punire?”. Sono domande, queste ultime, alle quali, “secondo me”, sono state date risposte politiche troppo spesso sbagliate, perdendosi volutamente una visione d’insieme al centro della quale andrebbe posto il tema della adeguatezza delle politiche sociali, vero antidoto al crimine, reale strumento di prevenzione dei delitti. Non è soltanto il modello di esecuzione della pena, ma è anche, e forse ancor più, il modello di welfare che non è all’altezza della Costituzione!

Con il suo “sguardo anticipatore” lo sottolineava già quarant’anni fa Iginio Cappelli, studiando i problemi del carcere in termini di “questione sociale”. Si chiedeva Cappelli – in uno scritto del 1977 di recente parzialmente ripubblicato su *Questione giustizia* –: “Chi lotta e vuole continuare a lottare contro una società che continua a emarginare, segregare e reprimere chi già è perdente in partenza; i segnati dalla condizione economica, dalla diversità culturale, dal dissenso ideologico?”. “Ecco che il discorso si sposta, inevitabilmente, fuori del carcere, e qui – come ancora scriveva Cappelli – nel cuore politico del problema, ciascuno rivendica per sé la parzialità della sua scelta, la non neutralità, la faziosità, anche di fronte alla grande scommessa del nostro tempo; sfruttamento o emancipazione, esclusione o partecipazione, integrazione o emarginazione”⁴. E poi il problema carcerario non può essere considerato avulso dal problema giustizia, del quale è parte. Felice, da questo punto di vista, è stata la scelta editoriale di passare dal particolare all’universale nell’intitolazione del libro di Cappelli del 1988: “avanzi della giustizia”, anziché “avanzi di galera”, come era nelle originarie intenzioni dell’Autore. Una scelta che lo stesso Autore definirà poi meglio rispondente all’esigenza di porre sul tappeto non soltanto lo specifico problema carcerario ma la più generale questione giustizia, mettendo in rilievo la discrasia tra una democrazia ancora giovane e una giustizia troppo vecchia.

4. Le criticità emerse nei lavori degli Stati generali, in parte già evidenziate dallo “sguardo anticipatore” di Cappelli, non riguardano tanto l’“universale” al quale ho cercato ora di fare cenno, ma anche e significativamente il “particolare”. Le molte carenze che riguardano l’esecuzione penale, puntualmente rilevate nei documenti dei Tavoli tanto sul piano legislativo che su quello amministrativo (nonché talora su quello

⁴ I. CAPPELLI, *L’altro carcere*, in *Questione giustizia*, fasc. 2/2015, 147. Il contributo pubblicato in *Questione giustizia* è uno stralcio del più ampio *Il carcere controriformato*, intervento al Convegno dal titolo «La realtà del carcere a due anni dalla riforma» promosso da Magistratura democratica e dalla Giunta regionale toscana, svoltosi a Firenze nel dicembre 1977 (pubblicato in *Il carcere dopo le riforme*, Feltrinelli, Milano, 1979).

dell'interpretazione – applicazione giurisprudenziale), ci restituiscono un variegato quadro di responsabilità, di compiti costituzionali non adempiuti, la cui individuazione costituisce, “secondo me”, un preciso obiettivo degli Stati generali. Un obiettivo il cui perseguimento spero sia in grado – mi ripeto – di sprigionare una forza idonea a vincere la “resistenza” della politica, quella inerzia legislativa che tante volte è stata stigmatizzata nella giurisprudenza costituzionale, specie nelle occasioni in cui la nostra Corte, dovendo rispettare la discrezionalità del legislatore, si è dovuta pronunciare nel senso dell'inammissibilità della specifica questione sottoposta che pure avrebbe meritato accoglimento.

Le criticità individuate sono ovviamente molteplici e difficili qui da riassumere.

Ne enuncio alcune, senza pretesa di completezza e in termini propositivi, partendo da un'esigenza generalmente avvertita: abbandonare la prospettiva “carcerocentrica” che ha sin ad oggi orientato in modo decisivo la scelta sul “come punire”. Su questa generale esigenza, s'innestano puntuali necessità, emergenti dai documenti dei Tavoli e dalla bozza di relazione del Comitato di esperti in fase di elaborazione, tra le quali: a) effettiva realizzazione del principio della territorialità della pena, con attenzione sia ai legami affettivi sia ai percorsi di risocializzazione già intrapresi presso specifici istituti (con riguardo a quest'ultimo punto sono da evidenziare i problemi connessi ai continui trasferimenti cui i detenuti sono spesso sottoposti); b) considerazione delle specifiche esigenze dei minori nella gestione dei rapporti con il genitore detenuto; c) aggiornamento della disciplina dei permessi, al fine di non limitarne la concessione agli “eventi familiari di particolare gravità”, interpretando la predetta formula, o meglio rivedendola, al fine di comprendervi gli “eventi di particolare importanza” che non siano necessariamente gravi nell'accezione negativa del termine; d) proiezione normativa, in termini di diritti, ai bisogni legati all'affettività e alla sessualità (c.d. permesso di affettività e introduzione dei colloqui intimi - visite); e) incremento dei colloqui e della corrispondenza con i familiari, eliminando tra l'altro il trattamento differenziato degli imputati e dei condannati *ex art. 4-bis* ord. penit.; f) standardizzazione delle “buone pratiche” già consolidate in alcuni Istituti, nella prospettiva di porre fine ad una gestione eccessivamente eterogenea dell'esecuzione penale che osta peraltro all'uniforme garanzia dei diritti; g) “normalizzazione” del lavoro penitenziario, affidandone se del caso la promozione ad apposito organismo/ente dotato delle necessarie competenze in materia di marketing, organizzazione produttiva, gestione del personale, ecc., e rivedendo le retribuzioni, ferme a valori risalenti a più di venti anni fa; h) maggiore considerazione delle specifiche esigenze di tutela della salute dei soggetti ristretti, anche modernizzando il servizio (uso delle cartelle cliniche digitali, impiego della telemedicina); i) introduzione di norme più cogenti quanto al diritto all'istruzione, che rendano possibile ed effettiva la frequenza da parte di tutti i detenuti dei corsi di istruzione di primo e secondo grado e dei corsi di formazione e qualificazione professionale; l) revisione della disciplina concernente l'assistenza spirituale e l'accesso al carcere dei ministri di culto, prestando attenzione maggiore ai bisogni dei detenuti, piuttosto che alle esigenze delle confessioni religiose; m) adeguamento delle strutture architettoniche degli istituti di pena alle esigenze del modello detentivo comunemente indicato come “vigilanza dinamica”; n) effettiva attenzione, sul piano normativo e

amministrativo, ai bisogni di particolari categorie di soggetti definite “vulnerabili”; o) valorizzazione delle sanzioni di comunità in luogo delle pene detentive; p) rimozione di automatismi e preclusioni che attualmente ostano all’applicazione di misure non detentive nei confronti di autori di determinati reati (tali misure non devono essere intese come modo di afflizione attenuato ma come modo migliore per un graduale reinserimento sociale; di qui l’assurdità non solo dell’ergastolo ostativo, ma in misura persino maggiore dell’ostatività rispetto alle pene temporanee); q) superamento della troppo rigida distinzione tra compiti di sicurezza e di trattamento che caratterizza l’attuale configurazione delle professionalità che intervengono nella fase dell’esecuzione della pena; r) profondo ripensamento del sistema delle misure di sicurezza; s) valorizzazione dell’utilizzo della giustizia riparativa.

Questi sono soltanto alcuni dei punti sui quali si dovrebbe intervenire, tutti ruotanti attorno alle parole chiave dell’autodeterminazione e della responsabilizzazione del soggetto destinatario della sanzione. In questo quadro, l’istituzione dovrebbe divenire promotrice, senza paternalismi, di occasioni che consentano al singolo di “riappropriarsi della vita”, di intraprendere un percorso che consenta di ricostruire quel legame sociale che si presume essere stato interrotto dalla commissione del fatto di reato. È una prospettiva, questa, che mi sembra illuminare i lavori dei diversi Tavoli, dovendosi però tenere ben ferme proprio le parole chiave dell’autodeterminazione e della responsabilizzazione per evitare di scivolare in una latente logica correzionalista che rischia di trovare costantemente nuova linfa nella lettura dell’ambiguo termine “rieducazione” utilizzato nell’art. 27 Cost.

5. Spero e credo – concludendo così il mio breve intervento – che la percezione soggettiva degli Stati generali qui rappresentata coincida in larga parte con gli obiettivi e le finalità istituzionali perseguite. Con questa speranza ho aderito all’ambiziosa iniziativa, augurandomi che la stessa possa avere un seguito concreto (possa divenire la forza esterna che muove lo stato di quiete, come ho scritto all’inizio); ma sono anche convinto che di quel seguito debba farsi attrice esclusivamente la politica senza l’ausilio o la copertura degli “esperti”. Sulla politica grava, insomma, la responsabilità del seguito degli Stati generali, con i meriti o i demeriti che ne conseguiranno.