

L'ESECUZIONE PENALE ESTERNA NELLA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO

Roberta Lakelin*

SOMMARIO: 1.- La riforma dell'ordinamento penitenziario e le origini del sistema alternativo al carcere; 2.- L'ampliamento dell'area penale esterna e la progressiva territorializzazione della pena; 3.- Ruolo e funzioni degli Uffici di esecuzione penale esterna; 4.- Riflessioni conclusive e prospettive evolutive.

1.- La riforma dell'ordinamento penitenziario e le origini del sistema alternativo al carcere

Celebrare il cinquantesimo anniversario della riforma dell'ordinamento penitenziario significa non soltanto ricordare con orgoglio i principi che ne hanno ispirato l'impianto, ma anche interrogarsi criticamente sulla tenuta di tale assetto, ragionando sulle ineffettività disvelatesi nel suo tempo di vigenza, e, in una prospettiva *de iure condendo*, sulle possibilità di sviluppo del sistema di esecuzione penale alla luce delle trasformazioni normative, sociali e culturali intervenute *medio tempore*.

La legge 26 luglio 1975, n. 354 ha segnato una svolta di portata epocale nel sistema penale italiano, ponendo definitivamente in discussione una concezione della pena prettamente carcerocentrica, fondata sulla detenzione intramuraria quale modalità pressoché esclusiva di espiazione.

Ebbene con la legge di riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975 si afferma nel sistema penale italiano un modello sanzionatorio alternativo al tradizionale regime detentivo di espiazione della pena.

Il segmento specifico dell'esecuzione penale esterna contrariamente alla logica separatista del carcere, mantiene il condannato nel contesto sociale libero, assoggettandolo a limitazioni della libertà personale, diversamente declinate in ragione del maggiore o minore grado di afflittività della misura applicata.

* Dirigente penitenziario del ruolo di esecuzione penale esterna, Direttore presso l'Ufficio distrettuale di esecuzione penale esterna di Salerno.

L'introduzione nel nostro ordinamento delle misure alternative è preceduta da un'autorevole pronuncia della Corte Costituzionale¹ che, rappresentando l'autorevole sprone per procedere ad una riforma del sistema penitenziario da troppo tempo rimandata, afferma un principio di straordinaria portata valoriale. Tale pronuncia individua nel precetto costituzionale dell'art. 27, che attribuisce all'esecuzione penale i caratteri del finalismo rieducativo e del trattamento conforme al senso di umanità, la fonte di un preciso diritto del condannato. Il diritto a che, interrompendo l'esecutorietà di una formula di condanna ormai cristallizzata e scalfendone la predicata assoluta intangibilità, il protrarsi della realizzazione della pretesa punitiva venga riesaminato con le dovute garanzie giurisdizionali al fine di accertare se la quantità di pena già espiata abbia o meno assolto positivamente al fine costituzionalmente previsto.

In tale prospettiva, l'esecuzione penale diviene il luogo privilegiato di verifica della conformità della pena ai parametri costituzionali.

Tale affermazione postula la consapevolezza che la persona condannata non è mai soltanto il reato che ha commesso e che la sua personalità non resta irrimediabilmente segnata dalla violazione perpetrata, ma è aperta ad una prospettiva di progressione e di netta cesura con il proprio passato, da sperimentarsi durante la fase di esecuzione della pena, come la funzione di risocializzazione impone.

Raccogliendo l'ispirazione di tale monito, il legislatore del 1975 restituisce centralità al condannato ristretto nella propria libertà personale, affermandone con vigore il rispetto della dignità ed il diritto ad un trattamento teso a promuoverne la reintegrazione sociale. La valorizzazione degli elementi del trattamento, quali l'istruzione, la formazione professionale, il lavoro, le attività culturali e religiose, i rapporti con il mondo esterno e con la famiglia, segna il passaggio ad un sistema penitenziario aperto alla possibilità che tali elementi fungano da leve del cambiamento.

Tale prospettiva chiama in causa, senz'altro, la responsabilità individuale del singolo, affinché intraprenda un percorso di revisione critica di quanto commesso e di ricostruzione del sé in linea con le esigenze minime di rispetto dei valori fondamentali su cui poggia la civile convivenza, ma, contestualmente, chiama in causa la responsabilità sociale, con l'obiettivo di stimolare il condannato ad intraprendere tale percorso.

Di qui la rivoluzionaria apertura verso le alternative alla detenzione, dapprima applicabili nel solo scorcio finale dell'esecuzione penale intramuraria quali possibili occasioni di graduale rientro nel consorzio libero e successivamente ammissibili *ab origine*, sin dal principio di esecuzione della pena.

2.- L'ampliamento dell'area penale esterna e la progressiva territorializzazione della pena

Secondo la concezione originaria del legislatore del '75 le modalità di espiatione surrogatorie del carcere potevano dunque scattare soltanto dopo un previo periodo di

¹ Corte Cost. 4 luglio 1974, n. 204.

Interventi

reclusione in carcere che consentisse per le pene brevi una rapida osservazione intramuraria e per le pene lunghe una prolungata valutazione dei comportamenti e della personalità del condannato, alla stregua di una concezione di flessibilità della pena che ammette sperimentazioni intermedie che consentano di mettere alla prova la capacità del condannato di rispettare le regole e di reintegrarsi positivamente e gradualmente in società.

Le numerose controindicazioni legate ai temporanei soggiorni negli istituti penitenziari, unitamente alla considerazione che per certe categorie di soggetti, quali tossicodipendenti, malati e madri di figli piccoli, le esigenze di cura o assistenza risultano fortemente pregiudicate dalla detenzione, hanno indotto a rivedere la scelta iniziale e rendere perciò accessibili le misure alternative anche dalla libertà, quando la pena da scontare sia di entità contenuta.

Anche il catalogo delle misure si è notevolmente ampliato negli anni, includendo in origine solo l'affidamento in prova al servizio sociale e la semilibertà, a cui sono state accostate diverse forme di detenzione domiciliare.

Negli anni successivi al 1975, pertanto, numerose riforme – si pensi alla legge Gozzini n. 663 del 1986, alla legge Simeone Saraceni n.165 del 1998, alle modifiche introdotte dai decreti legislativi del 2 ottobre 2018, n. 123 e 124 – hanno inciso sull'assetto originario del sistema, ampliando, in particolare, il raggio di azione dell'esecuzione penale *extra moenia*, così scalfendo la visione tendenzialmente carcerocentrica della penalità e spostando l'assetto della sanzione dal carcere al territorio. L'insieme degli interventi normativi e organizzativi realizzati negli anni ha portato al consolidamento del numero delle sanzioni che mantengono il soggetto condannato nella comunità. Primo tra tutti la legge Gozzini che, circa un decennio dopo la riforma dell'ordinamento penitenziario, ha innovato profondamente l'impianto precedente, prevedendo la concessione delle misure alternative in presenza di determinate condizioni e introducendo tra queste la detenzione domiciliare - misura nata con finalità prevalentemente umanitarie e assistenziali e volta a tutelare situazioni costituzionalmente rilevanti, come la maternità e la salute.

Altra tappa fondamentale è rappresentata dalla legge Simeone-Saraceni del 1998 che, intervenendo sull'assetto dell'art. 656 c.p.p., introduce il meccanismo di sospensione dell'esecuzione della pena e quindi l'accesso alle misure alternative dalla libertà proprio al fine di evitare *ab origine* in presenza di determinate condizioni l'ingresso in istituto, sulla scorta del principio per cui una carcerazione di durata contenuta possa produrre effetti desocializzanti più che risocializzanti, in contrasto pertanto con quanto previsto dal dettato costituzionale.

Ciò si è reso necessario anche nel tentativo di approntare soluzioni efficaci ad una delle principali criticità conosciute e disvelate dal sistema penitenziario: il sovraffollamento carcerario, che frapponne significative difficoltà alla volontà di tradurre in azione le prospettive di trattamento e gli obiettivi che il sistema consegna alla esecuzione della pena.

Ciononostante, l'ampliamento del sistema alternativo al carcere non ha tuttavia determinato una proporzionale riduzione della popolazione detenuta.

Non solo. A ciò si aggiunga il numero crescente dei soggetti c.d. "liberi sospesi" che, già condannati a una pena entro i quattro anni, attendono una decisione del tribunale di sorveglianza sulla applicabilità dalla libertà di una misura alternativa, attraverso la sospensione dell'ordine di esecuzione *ex art.* 656, comma 5 c.p.p. Dato quest'ultimo tenuto in considerazione dal legislatore nell'innovare, da ultimo mediante il decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150, il sistema sanzionatorio penale, introducendo le pene sostitutive delle pene detentive brevi, con l'intento di ridurre lo iato temporale tra la commissione del fatto di reato e l'attuazione della risposta sanzionatoria comminata all'esito del suo accertamento.

3.- *Ruolo e funzioni degli Uffici di esecuzione penale esterna*

Nel quadro delineato un ruolo centrale è assegnato agli Uffici di esecuzione penale esterna, istituiti dalla riforma del 1975 come Centri di servizio sociale per adulti, e oggi configurati quali articolazioni territoriali del Dipartimento di Giustizia Minorile e di Comunità, incaricati di offrire supporto qualificato ai percorsi di recupero del condannato e fungere da costanti interlocutori per la magistratura sull'andamento delle esperienze extramurarie. Essi operano, pertanto, come snodo fondamentale tra Autorità giudiziaria, persona in esecuzione penale e contesto sociale di riferimento.

L'assetto di tali realtà organizzative è significativamente mutato nel tempo, al passo con le evoluzioni del sistema del *probation* italiano. Dapprima con l'ampliamento del novero delle misure alternative alla detenzione, poi con l'ampliamento delle categorie di soggetti condannati non più soltanto coincidenti con le persone ristrette all'interno degli istituti di pena, da ultimo con l'introduzione di forme di *probation* giudiziaria che si collocano nella fase pre-decisoria del giudizio penale.

Le professionalità degli Uffici di esecuzione penale esterna, attraverso un approccio sempre più integrato e multiprofessionale, agiscono quali operatori del trattamento rieducativo e quali promotori del cambiamento. Attraverso la presa in carico, la persona condannata e/o imputata sperimenta la relazione di fiducia con l'operatore, fiducia riposta nella possibilità di cambiamento della persona, cioè nella potenzialità insita in ciascun individuo di auto-indurre un mutamento positivo della personalità. Tale cambiamento deve essere favorito dall'offerta rieducativa, la quale pertanto deve essere individualizzata, ovvero mirata al superamento delle specifiche criticità e alle eventuali carenze fisiopsichiche del singolo condannato. Assume un ruolo centrale nel percorso di esecuzione penale anche il fattore del tempo, che può comportare trasformazioni rilevanti, sia della personalità del condannato, sia del contesto sociale, familiare e lavorativo di riferimento.

Di qui la capacità dell'operatore, filtrata attraverso la conoscenza e l'indagine socio familiare, di individuare e valutare in ogni singolo caso concreto i potenziali fattori di

Interventi

rischio al fine di approntare un programma trattamentale idoneo a neutralizzarne la portata criminogena.

Nel tracciare tale programma non può non considerarsi il ruolo della società esterna, destinata ad accogliere e a reintegrare al suo interno colui che è stato condannato per averne violato l'assetto regolamentare.

La funzione trattamentale si affianca ad una funzione di valutazione e di controllo finalizzata a garantire l'affidabilità delle misure applicate e la tutela delle esigenze di sicurezza sociale.

Sul punto non meno rilevante è, infine, il tema dell'inclusione sociale durante e dopo la pena.

Il reinserimento resta troppo spesso un principio ostacolato dallo stigma sociale, da un mercato del lavoro chiuso, e da una rete di accoglienza territoriale discontinua e frammentaria.

4.- Riflessioni conclusive e prospettive evolutive

A cinquant'anni dalla riforma dell'ordinamento penitenziario appare necessario riflettere con onestà e senso di responsabilità sul sistema penitenziario nella sua complessità, tenendo conto di quanto emerso in questo scorcio temporale di applicazione.

La legge conserva intatta la propria ispirazione, ma richiede scelte attuative coerenti e coraggiose, volte ad implementare il percorso di umanizzazione della pena come presupposto di sicurezza e coesione sociale.

Un carcere giusto, umano, orientato al reinserimento, non è una concessione, ma una condizione imprescindibile per uno Stato che voglia dirsi davvero fondato sul rispetto della dignità della persona e sulla legalità sostanziale.

Nella prospettiva *de iure condendo*, occorre prendere atto del processo di rinnovamento e di riorganizzazione che nel tempo ha investito il settore dell'esecuzione penale esterna e per effetto del quale si è gradualmente ampliato e consolidato un nuovo modello di risposta alla commissione dei reati, spostando l'asse della pena dal terreno del carcere a quello della comunità.

Muovendo da tale considerazione occorre operare per l'implementazione di un efficace modello di giustizia di comunità.

La parola giustizia evoca la ricomposizione di un assetto sociale leso e tradito dalla commissione di un fatto penalmente rilevante, il cui accertamento è cristallizzato in un provvedimento definitivo di condanna, da intendersi quale riaffermazione di un equilibrio violato, quello cioè garantito dalla comune accettazione delle regole di civile convivenza.

La commissione di un reato non è soltanto la violazione di un precetto in una prospettiva statica, ma è la rottura di un equilibrio sociale tra individui e tra individuo e comunità, che può generare un'opportunità di crescita, attraverso l'effettiva presa di coscienza del reo delle conseguenze generate dall'illecito ed in vista del reinserimento nel tessuto sociale, in linea con lo spirito costituzionale del sistema sanzionatorio penale. Alla parola giustizia si affianca la parola comunità, che non è soltanto il luogo in cui il reato si è consumato,

ma è anche lo spazio in cui si realizza la risposta sanzionatoria e si ricostruisce la fiducia nelle regole della convivenza.

Questo, dunque, è un modello di giustizia da promuovere e irrobustire, nella consapevolezza che la pena è certa non per il fatto di declinarsi nella privazione della libertà personale, ma perché, nelle plurime forme in cui essa si estrinseca, realizza i fini che la Carta costituzionale le ha affidato.