GIUSTIZIA INSIEME

Riforma Cartabia Penale

La giustizia riparativa. L'impatto della riforma Cartabia sui Tribunali

Criticità e possibili soluzioni

di Roberta Palmisano

19 gennaio 2023

Sommario: 1. Principi sovranazionali in materia di giustizia riparativa – 2. Principi sovranazionali in materia di Probation e sanzioni di comunità – 3. Legislazione interna e prospettiva carcerocentrica prima della riforma Cartabia – 4. Novità introdotte dalla riforma Cartabia e limiti alla effettiva realizzazione di un sistema di pene in comunità – 5. Esperienza del Tribunale di Roma

---

Premessa

La Costituzione dedica l'art. 27 comma 3 alla funzione della pena affermando che essa deve "*tendere alla rieducazione del condannato*" e "*non può consistere in trattamenti contrari al senso di umanità*". La norma, utilizzando il termine "condannato", sembrava prendere in considerazione la fase esecutiva della pena[1].

Fin dall'inizio degli anni '90 del secolo scorso la Corte Costituzionale ha però chiarito che: "*la necessità costituzionale che la pena debba "tendere" a rieducare, lungi dal rappresentare una mera generica tendenza riferita al solo trattamento, indica invece proprio una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue*" (C. Cost., Sent. n. 313/1990).

Il principio di rieducazione e risocializzazione del reo, incentrato sul trattamento individualizzato, si affianca al diritto della società ad essere tutelata. Il percorso non può che essere progressivo e il risultato non può essere realizzato senza il concorso della società tutta, cui l'art. 27 è rivolto.

L'apporto di enti e istituzioni del territorio nel percorso di reinserimento è previsto dall'ordinamento penitenziario (art. 1 comma 6) e, in applicazione del principio di sussidiarietà sancito all'art. 18 della Costituzione, le norme del Regolamento n. 230/2000 si fondano sulla collaborazione della comunità sociale.

Di questo apporto la Magistratura di Sorveglianza fa applicazione quotidiana dal 1975 con la interazione degli Uffici di Esecuzione Penale esterna e la partecipazione attiva di enti e associazioni alla vita del carcere e, anche se in misura molto minore, nei percorsi di affidamento in prova e di detenzione domiciliare.

Molte volte non vi è ragione per riservare questa sinergia ad una fase successiva all'esecuzione della sentenza, che può essere tardiva.

Attuare strategie preventive di protezione sociale (negli ambiti dell'assistenza sociale e della tutela della salute) è fondamentale per arginare la recidiva perché la libertà dal bisogno non è solo un'esigenza personale ma è anche il presupposto necessario per un valido inserimento dell'individuo nella collettività. Attraverso la tutela del singolo si tende a realizzare un obiettivo di carattere collettivo.

Le possibilità di riuscita dipendono però dall'impegno finanziario e organizzativo investito nella creazione e nel funzionamento di strutture e servizi indispensabili e dal coinvolgimento delle comunità locali (scuola, imprese ...).

Nel nostro Paese l'introduzione di benefici premiali e misure alternative alla detenzione è stata sempre motivata dalla necessità di sfollamento delle strutture penitenziarie ed è mancato un vero investimento nell'inclusione sociale, unione di principi teorici e misure concrete.

Il giudice della cognizione si interroga ogni giorno su cosa sia a lui demandato nella difficile sfida di "tendere" a reintegrare nella società le persone che entrano nel circuito penale, cerca di comprendere perché una vita deraglia e si chiede come offrire la possibilità di rivisitare le proprie scelte e farne di diverse.

Da questi interrogativi e dal timore che la più attenta e defatigante attività processuale possa risultare quasi vana, è nato il proposito di valorizzare gli strumenti che prevedono percorsi di responsabilizzazione nell'ambito della comunità.

Questi strumenti, nonostante Raccomandazioni e Risoluzioni adottate da organismi internazionali li indicassero già da tempo e l'Italia fosse stata già sanzionata con la sentenza S *ulejmanovic c. Italia* in data 16.7.2009 per la situazione di sovraffollamento grave**[2]**, sono stati introdotti dal legislatore in adempimento dell'obbligo imposto dalla Corte EDU, con la sentenza pilota *Torreggiani ed altri c. Italia* in data 4.12.2012, di introdurre nell'ordinamento italiano "*un insieme appropriato di sanzioni o misure applicate nella comunità, graduate in termini di gravità*".

Il percorso ha portato il Tribunale di Roma a sottoscrivere prima l'Accordo di collaborazione in data 4 marzo 2020 e poi l'Accordo di Rete in data 5 maggio 2022 con i quali le istituzioni del territorio si impegnano ad assicurare continuità assistenziale e una più efficace e tempestiva presa in carico dei soggetti vulnerabili entrati nel circuito penale, al fine di arginare il rischio di recidiva, impegnandosi anche a curare la informazione e la formazione e ad accendere un riflettore sull'importanza delle risorse.

Questo modello, realizzato ben prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150**[3]**, rappresenta anche un valido supporto a disposizione del giudice nell'affrontare le ricadute della riforma sull'attività giurisdizionale.

1. Principi sovranazionali in materia di giustizia riparativa

Le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa, la cui elaborazione è curata da esperti nazionali e da esperti direttamente scelti dal Consiglio d'Europa, costituiscono una sorta di consolidamento degli *standard* più diffusi fra i 47 Stati membri. Ciò che viene raccomandato è condiviso come modello di riferimento cui conformare progressivamente gli ordinamenti statuali e costituisce un riferimento per la Corte europea dei Diritti dell'Uomo. Circolarmente nella stesura delle Raccomandazioni si tengono in considerazione le massime consolidate della Corte EDU.

Quanto ai programmi di giustizia riparativa, basati sull'incontro, guidato da un mediatore, tra autore e vittima volto al superamento del conflitto e al raggiungimento di un accordo di riparazione, la Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa n. R(85)11 concernente la "*Posizione delle vittime nell'ambito del diritto penale e della procedura penale*" raccomanda agli Stati di prevedere a livello legislativo ed operativo una serie di misure a tutela delle vittime, in tutte le fasi del procedimento e in particolare raccomanda di prendere atto dei vantaggi che possono presentare i sistemi di mediazione e di conciliazione e anche la Raccomandazione R(87)21 concernente "*L'assistenza alle vittime e la prevenzione della vittimizzazione*" incoraggia le esperienze di mediazione tra il reo e vittima con particolare attenzione agli interessi delle vittime.

Il Consiglio d'Europa, con la Raccomandazione n. (99)19, ha poi definito la mediazione in ambito penale come un "*procedimento che permette alla vittima e al reo di partecipare attivamente, se vi consentono liberamente, alla soluzione delle difficoltà derivanti dal reato, con l'aiuto di un terzo indipendente*" specificando che "*ogni procedimento riparativo deve essere posto in atto soltanto con il libero e volontario consenso delle parti,* consenso che *le parti possono ritirare in ogni momento".*

Anche la Raccomandazione R(2010)1 concernente le Regole del Consiglio d'Europa in materia di Probation nella parte VI fa riferimento sia all'assistenza alle vittime che a prassi di giustizia riparativa.

La Risoluzione dell'Economic and Social Council delle Nazioni Unite n. 1998/23 sulla " *Cooperazione internazionale tesa alla riduzione del sovraffollamento delle prigioni ed alla promozione di pene alternative*" raccomanda agli Stati membri di ricorrere allo sviluppo di forme di pena non custodiali e – se possibile – a soluzioni amichevoli dei conflitti di minore gravità, attraverso l'uso della mediazione, l'accettazione di forme di riparazione civilistiche o accordi di reintegrazione economica in favore della vittima con parte del reddito del reo o compensazione con lavori espletati dal reo in favore della vittima stessa, la Risoluzione sullo "*Sviluppo ed attuazione di interventi di mediazione e giustizia riparativa nell'ambito della giustizia penale*" (Economic and social Council delle Nazioni Unite n. 1999/26) riafferma come la risoluzione di piccole dispute e reati può essere ricercata ricorrendo alla mediazione ed altre forme di giustizia riparativa, e la Risoluzione sui "*Principi base circa l'applicazione di programmi di giustizia riparativa nell'ambito penale*" (Economic and Social Council delle Nazioni Unite n. 15/2002) nel prendere atto del lavoro svolto dal Gruppo di esperti sulla giustizia riparativa, incoraggia gli Stati membri a sviluppare programmi in tal senso e a supportarsi a vicenda per avviare ricerche,

valutazioni, scambi di esperienze.

La necessità di promuovere l'adozione di strumenti riparativi è stata affermata dalle Nazioni Unite anche con la *Dichiarazione di Vienna*, adottata a conclusione dei lavori del *Decimo Congresso Internazionale delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del Crimine e sul Trattamento dei Rei*, svoltosi a Vienna dal 10 al 17 aprile 2000 che all'art. 28 recita "Incoraggiamo lo sviluppo di politiche di giustizia riparatrice, di procedure e di programmi rispettosi dei diritti, dei bisogni e degli interessi delle vittime, dei delinquenti, delle comunità e di tutte le altre parti".

La Decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale (2001/220/GAI del 15 marzo 2001) adottata nell'ambito del cosiddetto Terzo Pilastro dell'Unione europea, sulla scorta delle determinazioni assunte nel vertice di Tampère (15-16 ottobre 1999), chiarisce che la mediazione nelle cause penali è la ricerca – prima o durante lo svolgimento del procedimento penale – di una soluzione negoziata tra la vittima e l'autore del reato con la mediazione di una persona competente. Gli Stati si impegnano a realizzare servizi specializzati che rispondano ai bisogni della vittima in ogni fase del procedimento, adoperandosi affinché la stessa non abbia a subire pregiudizi ulteriori e inutili pressioni e si impegnano ad assicurare l'adeguata formazione professionale degli operatori. Gli Stati sono vincolati ad introdurre le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie ai fini dell'attuazione della decisione quadro, entro scadenze vincolanti e precisamente: entro il 22 marzo 2002 la predisposizione delle necessarie disposizioni attuative, di ordine legislativo, regolamentare e amministrativo; entro il 22 marzo 2004 la definizione delle garanzie in materia di comunicazione e di assistenza specifica alla vittima; entro il 22 marzo 2006 la implementazione della mediazione nell'ambito dei procedimenti penali e l'indicazione dei reati ritenuti idonei per questo tipo di misure, nonché la garanzia che eventuali accordi raggiunti tra la vittima e l'autore del reato nel corso della mediazione vengano presi in considerazione nell'ambito dei procedimenti penali.

La Direttiva del Parlamento europeo 2012/29/UE, approvata dal Consiglio dell'Unione europea il 25 ottobre 2012, sostituendo la Decisione Quadro 2001/220/GAI impone agli Stati membri, entro il 16 novembre 2015, di creare le condizioni perché le vittime possano giovarsi di servizi di giustizia riparativa, apprestando garanzie volte ad evitare la vittimizzazione secondaria e ripetuta e l'intimidazione. In particolare all'art. 12 riconosce diritti e garanzie nel contesto dei servizi di giustizia riparativa definendo quest'ultima come "*qualsiasi procedimento che permette alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, previo consenso libero ed informato, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale*" alla quale

ricorrere soltanto nell’interesse della vittima.

Il Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria approfondì il tema già nell’ambito della Commissione di studio "Mediazione penale e giustizia riparativa" istituita presso il Dap nel 2005 che concluse i suoi lavori adottando le “Linee di indirizzo sull’applicazione nell’ambito dell’esecuzione penale di condannati adulti di modelli di giustizia ripartiva che risultino conformi alle Raccomandazioni delle Nazioni Unite e del Consiglio d’Europa” istituendo il 21.1.2009 l’Osservatorio nazionale permanente presso la Direzione generale dell’Esecuzione Penale Esterna del Dap, per il coordinamento e il monitoraggio delle esperienze in ambito riparativo. Successivamente le Linee di indirizzo emanate il 17.5.2019 dal Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità definite dallo stesso Capo Dipartimento “un primo sforzo per definire le peculiarità e ordinare aggiornare e integrare le migliori esperienze maturate in materia nel settore degli adulti e in quello minorile”.

La richiesta di introduzioni di strumenti normativi nazionali rimase però inevasa e irrisolto rimase, oltre al problema delle condizioni di accesso ai servizi di giustizia riparativa, quello della formazione dei mediatori, dell’istituzione di un albo dei mediatori e dei requisiti indispensabili per il loro accreditamento.

Soltanto la riforma Cartabia ha introdotto una disciplina organica della giustizia riparativa (cfr. Titolo IV del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150) prevedendo l’invio ai Centri di giustizia riparativa (art. 129-bis c.p.p.) in ogni stato e grado del procedimento, anche d’ufficio, qualora sia *“utile alla risoluzione delle questioni derivanti dal fatto per cui si procede e non comporti un pericolo concreto per gli interessati e per l’accertamento dei fatti”*.

È previsto in particolare lo svolgimento di programmi di giustizia riparativa nell’ambito della Map (art. 464-bis comma 4 lett c c.p.p) e la remissione tacita della querela (art. 152 comma 2 c.p.) e la concessione della pena sospesa (art. 163 comma 4 c.p.) nei casi in cui il querelante ha partecipato al programma di giustizia riparativa con esito riparatorio.

La riparazione nel corso del procedimento penale, come accade in altri Paesi europei, è divenuta quindi completamento del percorso rieducativo.

2. Principi sovranazionali in materia di Probation e sanzioni di comunità

Fin dall'inizio degli anni '90 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa R(1992)16, "*constatato il considerevole sviluppo all'interno degli Stati membri dei ricorso alle sanzioni e misure penati la cui esecuzione ha luogo nella comunità*" e "*considerato che tali sanzioni e misure costituiscono mezzi importanti di lotta alla criminalità e che le stesse evitano gli effetti negativi della carcerazione*" raccomandava ai Governi degli Stati membri di ispirarsi alle Regole europee sulle sanzioni e misure alternative alla detenzione, la cui applicazione "*deve mirare alla conservazione di un equilibrio necessario e auspicabile tra, da una parte, le esigenze di difesa della società, nel suo duplice aspetto di protezione dell'ordine pubblico e di applicazione di norme che tendano a riparare il danno causato alla vittima, e dall'altra, il tenere in debito conto le necessità del reo in termini di reinserimento sociale*".

L'ambizioso impianto della Raccomandazione risente molto della visione italiana anche perché alla sua elaborazione prese parte in modo fondamentale il direttore dell'epoca dell'Ufficio Studi del Dap, Luigi Daga.

Alla Raccomandazione sono allegate le Regole, il Glossario, e il Memorandum esplicativo, approvati congiuntamente.

La Raccomandazione R(1992)16 offre la definizione delle "*sanzioni o misure che mantengono il reo nella comunità e comportano alcune restrizioni della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni e obblighi, che sono messe in opera da organi indicati a tal fine dalla legge*" specificando che le sanzioni pecuniarie non ricadono in questa definizione.

La definizione ricomprende una molteplicità di ipotesi e la Raccomandazione si occupa anche delle misure applicate prima della condanna. La loro applicazione deve essere basata sulla gestione di programmi personalizzati e lo sviluppo di un'appropriata relazione professionale fra il reo, il supervisore e le organizzazioni interne alla comunità (Regola 70).

Con l'espressione supervisione si intende sia l'attività di aiuto che mira a mantenere il reo nella comunità, sia l'azione che assicura il rispetto degli obblighi imposti al reo.

È poi seguita la Raccomandazione R(2000)22 sul *Miglioramento delle Sanzioni e Misure* di comunità e, nel 2010, la Raccomandazione R(2010)1 *Regole del Consiglio d'Europa in materia di Probation* che detta i principi sui quali deve essere improntato il lavoro degli Uffici di Probation. Essi "*hanno lo scopo di ridurre la recidiva instaurando rapporti positivi con gli autori di reato, al fine di assicurare la loro presa in carico (anche con un controllo, se necessario), la loro guida e la loro assistenza per favorire la riuscita del loro reinserimento sociale. Il Probation in questo modo contribuisce alla sicurezza collettiva ed alla buona amministrazione della giustizia*" (Regola n.1).

È descritto il rapporto con i servizi territoriali: "*I servizi di Probation incoraggiano e facilitano i servizi sociali ad assumere le loro responsabilità per quanto riguarda l'assistenza da offrire agli autori di reato in quanto membri della società*" (Regola 38) e con la magistratura "*I servizi di Probation comunicano regolarmente con le autorità giudiziarie per determinare le situazioni in cui questo tipo di collaborazione può essere utile*" (Regola 42) e tra le modalità di interazione si menziona la conclusione di Accordi (Regola 40).

Sono molto chiare le indicazioni riguardo la necessità di assicurare risorse adeguate:

"*La struttura, lo status e le risorse dei servizi di Probation devono corrispondere al volume dei compiti e delle responsabilità che ad essi sono affidati e devono riflettere l'importanza del servizio pubblico che assicurano*" (Regola 18)

"*Gli operatori dei servizi di Probation devono essere in numero sufficiente per poter svolgere efficientemente la loro missione. Il numero di casi che ogni operatore deve trattare deve permettergli di sorvegliare, guidare e assistere efficacemente gli autori di reato in maniera umana e, se opportuno, di lavorare con le loro famiglie e, eventualmente, con le vittime. Se la domanda è eccessiva, è responsabilità della direzione cercare soluzioni ed indicare al personale i compiti prioritari*" (Regola n. 29).

Tra i principi generali (Regola 16) vi è quello di incoraggiare la ricerca scientifica, i cui risultati devono orientare le politiche e le prassi in materia di Probation.

La Raccomandazione si occupa anche dell'importanza di un orientamento culturale:

"*Le autorità competenti ed i servizi di Probation informano i media ed il grande pubblico in merito all'azione dei servizi di Probation, al fine di far meglio comprendere il loro ruolo ed il loro valore per la società*" (Regola 17)

"*I servizi di Probation devono agire in maniera tale da guadagnare la credibilità degli altri organi di giustizia e della società civile per lo status ed il lavoro svolto dal loro personale. Le autorità competenti si sforzano di agevolare il raggiungimento di tale scopo, fornendo risorse adeguate, facendo in modo che il personale sia selezionato e assunto in maniera mirata, correttamente remunerato e posto sotto l'autorità di una direzione competente*" (Regola n. 21).

È previsto che l'imputato partecipi in modo attivo "*I presunti autori di reato devono avere la possibilità di partecipare alla redazione del rapporto, nel quale si deve riflettere il loro parere; il contenuto del rapporto deve essere comunicato loro personalmente o per il tramite del loro avvocato*" (Regola 44) e particolare rilievo è dato all'attività di Probation nei confronti degli

autori di reato di nazionalità straniera.

La parte V è dedicata al processo di supervisione e le successive sezioni sono dedicate al lavoro con le vittime, alle prassi di giustizia riparativa e alle procedure di presentazione di reclami, ispezioni e controlli.

L'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha poi adottato la Risoluzione 1938(2013), secondo la quale le sanzioni applicate in comunità dovrebbero rappresentare la pena di prima scelta, salvi i casi di reati gravi.

In accordo con questi principi gli altri Paesi Europei dedicano da tempo grande attenzione alle *community sanctions*, ovvero alle pene o misure che non sono eseguite con la segregazione intramuraria, considerata residuale e riservata agli autori di reato pericolosi (*dangerous offenders*)**[4]** e l'introduzione di dispositivi di controllo elettronico ha incentivato la previsione di misure in comunità anche per autori di reato ad alto rischio.

La legge sul P*robation* nasce nel Regno Unito nel 1907 sulla base di un modulo processuale che permette di separare l'accertamento della responsabilità dalla condanna. L'Inghilterra, il Galles, l'Irlanda, la Scozia e i Paesi Scandinavi prevedono già in fase di giudizio la supervisione per garantire la presenza al processo e per evitare la commissione di ulteriori reati, l'assegnazione di un *Probation officer* all'imputato come funzionario di contatto, l'assegnazione in un alloggio comune alle persone prive di fissa dimora e l'inizio di un trattamento terapeutico per tossicodipendenti ed alcolisti. La supervisione nella messa in prova permette al reo di evitare la sanzione penale e il giudice ha a disposizione una serie di pene da eseguire nella comunità mentre le pene detentive comminate per i reati ritenuti più gravi possono essere comunque sospese eccetto alcuni di essi per cui la pena deve essere obbligatoriamente scontata, almeno in parte, in carcere.

Previsioni analoghe anche in Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Irlanda, Svezia e Macedonia.

In Irlanda pochi reati sono esclusi dall'applicazione della Legge sul Probation e il giudice ha a disposizione una vasta gamma di sanzioni in comunità.

In Danimarca alternative al carcere sono previste in tutti i casi e per tutti i reati per i quali il giudice ritenga non necessaria la detenzione in carcere.

In Francia la pena fino a cinque anni è sospesa e il giudice dispone programmi e misure alternative.

In Catalogna tutte le sentenze di condanna a pena detentiva possono essere sospese o sostituite con misure in comunità, senza distinzione in termini di gravità del reato, anche se la maggior parte dei soggetti in Probation rispondono di condanne fino a cinque anni. Per i cd reati stradali e i reati minori collegati alla violenza di genere o familiare è previsto che il giudice irroghi direttamente una sanzione o misura nella comunità.

L'interesse al confronto fra esperienze europee nel settore è coltivato istituzionalmente dalla *Confederation of European Probation* (CEP)**[5]**, un'associazione internazionale di cui fa parte anche l'Italia che collabora con le istituzioni europee per promuovere l'inclusione sociale degli autori di reato mediante le sanzioni penali in comunità. Per influenza della CEP molti Paesi hanno avviato progetti di riforma anche normativa in tema di Probation e nel corso della riunione del Board tenutasi a Roma nell'ottobre 2014 è stata assicurata anche all'Italia la cooperazione per una riforma secondo i più avanzati modelli europei.

Anche se i vari Stati hanno dedicato all'applicazione delle *community sanctions* modelli organizzativi non omologabili**[6]**, da tempo in molti Paesi europei il giudice ha la possibilità di scegliere la sanzione ritenuta più efficace ed adeguata al caso concreto demandando ad enti appositi la redazione di una dettagliata relazione sulle condizioni di vita dell'imputato e la successiva supervisione.

Il Parlamento Europeo con la Risoluzione del 15 dicembre 2011 sulle condizioni detentive nell'UE (2011/2897(RSP) ha ribadito "*l'esigenza che gli Stati membri onorino gli impegni, assunti nelle sedi internazionali ed europee, di far maggior ricorso a misure e sanzioni che offrano un'alternativa alla incarcerazione*" e ha invitato "*la Commissione ad esaminare l'impatto delle disparità in materia di diritto penale e diritto procedurale sulle condizioni detentive negli Stati membri UE e ad avanzare raccomandazioni al riguardo, soprattutto in materia di ricorso a misure alternative*" (punto 16)

La Decisione Quadro 2008/947GAI del Consiglio dell'Unione europea del 27 novembre 2008 sul reciproco riconoscimento delle decisioni di *Probation* prevede, per i cittadini europei condannati in uno stato europeo, la possibilità di beneficiare di alternative alla detenzione nel proprio Paese di origine, ove deve essere imposta la sorveglianza sulle misure adottate, al fine di favorire il reinserimento del condannato attraverso i legami familiari, linguistici, culturali e di lavoro. La decisione quadro, preso atto di una maggiore mobilità dei cittadini europei, si fonda sulla necessità che essi, se perseguiti per reati minori, possano beneficiare di sanzioni o misure

alternative alla detenzione nel proprio Paese, attraverso lo strumento del riconoscimento reciproco delle decisioni di un giudice europeo.

3. Legislazione interna e prospettiva carcerocentrica prima della riforma Cartabia

Con decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 38 l’Italia in attuazione della legge n. 114 del 2015 "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea” , ha recepito la Decisione Quadro 2008/947GAI ben oltre il termine fissato al 6 dicembre 2011, precisando che dall’attuazione della decisione quadro non sarebbero dovuti derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni interessate avrebbero dovuto provvedere con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.In adesione al monito contenuto nella sentenza Torreggiani c. Italia sono stati adottati anche numerosi altri provvedimenti legislativi tra i quali l’ampliamento dell’operatività del meccanismo di sospensione dell'ordine di esecuzione delle condanne a pena detentiva di cui all'art. 656 co. 5 c.p.p.[7]; le disposizioni in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari[8]; la modifica dell’art. 275 comma 2-bis c.p.p. in materia di custodia cautelare[9]; le disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto[10]; la modifica dei presupposti per l'applicazione della misura cautelare e del relativo procedimento di impugnazione[11]; l’ampliamento dei casi di accesso alla misura dell’affidamento terapeutico per i detenuti tossicodipendenti[12], l’ampliamento della misura dell’affidamento in prova (il residuo pena che ne consente l’accesso è stato portato da tre a quattro anni) e la misura della detenzione domiciliare anche se quest’ultima non può certo definirsi misura di comunità non essendo previsto alcun intervento di natura trattamentale.

Va segnalata anche l’introduzione della sostituzione della pena detentiva con quella del lavoro di pubblica utilità per i reati commessi da tossicodipendenti[13]; l’estinzione del reato per condotte riparatorie[14] che rimanda a modalità alternative di definizione dei procedimenti penali secondo i canoni della cd “giustizia ripartiva” e la sospensione condizionale della pena subordinata a prestazioni di attività non retribuita[15] o a specifici percorsi di recupero per i condannati per delitti di violenza domestica o di genere[16].

Con il decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 "Disposizioni in materia di abrogazioni di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili” esercitando la delega di cui all’art. 2,

comma 3, l. 28 aprile 2014, n. 67 alcune norme incriminatrici (artt. 485, 486, 594, 627, 647, 635 comma 1 c.p.) sono state qualificate come illeciti civili sottoposti a sanzione pecuniaria.

Quanto alla organizzazione ministeriale, il Regolamento del Ministero della giustizia, approvato dal Consiglio del Ministri il 18 maggio 2015 ha soppresso la Direzione Generale dell'esecuzione penale esterna del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e attribuito le relative funzioni ad una Direzione Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova presso il Dipartimento della giustizia minorile e di comunità.

Il DPCM 84/2015 ha dato vita al nuovo Dipartimento della giustizia minorile e di comunità in una "*nuova prospettiva che implica senz'altro un'evoluzione del sistema della misure alternative alla detenzione nel senso del loro ampliamento e rafforzamento*" dando atto che la modifica strutturale si indirizza "*lungo la direttrice tracciata dalle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in favore delle sanzioni di comunità*"**[17]**.

Nel progetto l'unificazione sul piano organizzativo del sistema minorile con quello dell'esecuzione penale esterna avrebbe dovuto facilitare l'integrazione di due contesti operativi che si fondano entrambi sull'azione coordinata di enti e associazioni sul territorio quale presupposto per il rientro dell'autore di reato nella legalità nel contesto di appartenenza.

In quest'ottica la riorganizzazione del Ministero ha assegnato alla Direzione generale della formazione presso il DAP, in raccordo con il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, tutte le attività di formazione, affinchè sia assicurato un percorso formativo comune per le aree del trattamento inframurario, dell'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

La legge 28 aprile 2014, n. 67 *Delega al governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova*, ha poi introdotto l'art. 168-bis c.p. estendendo agli adulti, dopo circa trent'anni, l'istituto della messa alla prova del processo minorile (art. 28 del codice di procedura penale minorile disciplinato dal dpr 22 settembre 1988, n. 448) definito a suo tempo dalla Corte costituzionale "*l'innovazione più significativa e coraggiosa*".

La norma del codice del processo minorile rappresentò una novità assoluta nel panorama giuridico minorile internazionale e venne riconosciuto come uno dei migliori progetti non solo in campo europeo. Prevede una forma di *Probation* processuale che consente di raggiungere la più veloce fuoriuscita del minore autore di reato dal processo penale e il suo reinserimento sociale attraverso un percorso che, dopo un accurato esame della sua personalità, con la sospensione del processo, prevede una serie di attività ritagliate su misura per i suoi bisogni educativi. Un

percorso evolutivo e responsabilizzante sganciato da qualsiasi intento punitivo, il cui esito positivo comporta la cancellazione degli effetti penali del reato. Caratterizzato da una forte valenza educativa e da un profondo lavoro di conoscenza del minore e della sua condizione personale e familiare l'istituto favorisce da un lato un percorso di presa di consapevolezza da parte del ragazzo della propria condotta, e dall'altro dà valore alla vittima.

Anche per gli adulti la messa alla prova comporta l'affidamento al servizio sociale per lo svolgimento di un programma che può implicare attività di rilievo sociale, l'osservanza di prescrizioni relative sia ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, sia alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali, la prestazione di condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato o comunque, ove possibile, il risarcimento del danno cagionato. La concessione della messa alla prova è subordinata alla prestazione di un lavoro di pubblica utilità in favore della collettività che consiste in una prestazione non retribuita (affidata tenendo conto anche delle specifiche professionalità ed attitudini lavorative dell'imputato), da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le aziende sanitarie o presso enti e organizzazioni, anche internazionali di assistenza sociale e sanitaria.

Una delle principali differenze tra i due istituti, richiamate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 68 del 29 marzo 2019, è rappresentata dal fatto che per i minori il fallimento della prova non pregiudica la possibilità di adire nuovamente l'istituto anche in fasi successive del processo in presenza di una riscontrata, ancorché tardiva, maturazione dell'imputato, mentre per gli adulti vi è il divieto di accedere più di una volta al percorso e in caso di esito negativo della messa alla prova il processo riprende con eventuale condanna.

Il Legislatore del 2014, pur prevedendo nella fase di esecuzione (art. 47 comma 3-bis ord. pen.) di affidare in prova al servizio sociale chi deve espiare una pena detentiva fino a quattro anni, nel disciplinare la sospensione del processo con Messa alla Prova ne aveva limitato l'applicazione ai reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni e ai delitti indicati al previgente comma 2 dell'art. 550 c.p.p., escludendo così la possibilità di accedere al percorso in molti casi in cui la pena irrogata in concreto dal giudice sarebbe anche di molto inferiore ai quattro anni. Occorre infatti tenere conto che il riferimento alla pena edittale ricomprende reati per i quali più spesso matura la prescrizione o comunque, in caso di condanna, la pena può essere sospesa senza prescrizioni o sostituita con una misura alternativa alla detenzione e questo può indurre l'imputato a non scegliere un percorso impegnativo quale quello della messa alla prova.

L'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova ha dato buona prova e gli Uffici Interdistrettuali di Esecuzione Penale Esterna, pur in mancanza di mezzi e personale, hanno saputo rimodellare la propria professionalità rispetto al passato, come richiesto dalla interlocuzione con soggetti nuovi (imputati e magistratura di cognizione.

Le limitate possibilità di accedere al percorso e le scarse risorse investite**[18]** hanno però fatto sì che questo strumento non abbia avuto l'effetto deflattivo sperato, neppure considerato insieme agli altri strumenti messi in campo e in particolare l'assoluzione per tenuità del fatto.

Anche se le richieste sono in crescita e l'efficacia del lavoro svolto dagli UIEPE è testimoniato dalla diminuzione dei ricorsi, i numeri sono ancora assolutamente irrisori se paragonati alla mole degli affari minori che ingolfano le Procure (cd. affari semplici) e l'effetto deflattivo sui carichi dibattimentali monocratici è ancora modesto nonostante un impiego di energie forse sovradimensionato.

In sostanza la Messa alla Prova fino ad oggi ha avuto una applicazione residuale, non incidente sulla proporzione tra pene detentive e pene in comunità.

Come risulta da un'analisi avviata ad un anno dall'entrata in vigore dell'istituto, il 7 settembre 2015 su un totale di circa 30.140 detenuti definitivi puri, che non avevano cioè altri procedimenti non ancora definiti, quelli condannati per reati puniti con pena edittale pari o inferiore ai quattro anni, potenziali destinatari della misura, erano pari a 998.

La legge 28 aprile 2014, n. 67 conferiva anche una delega in materia di pene detentive non carcerarie**[19]**. La predetta delega è stata però esercitata soltanto in materia di declaratoria di non punibilità per particolare tenuità del fatto**[20]**.

Con ordine del giorno 9/2803-A/168 il Governo, con parere favorevole espresso dalla Camera dei Deputati il 20 febbraio 2015, si era impegnato a valutare l'opportunità, anche con interventi di carattere emendativo o normativo, di prorogare il termine entro cui esercitare la delega per l'introduzione di pene edittali diverse da quelle detentive e la nota del Ministro della giustizia in data 21 maggio 2015, relativa all'attuazione del predetto ordine del giorno, era stata trasmessa alla Commissione giustizia della Camera dei Deputati.

La delega sul punto è però rimasta inattuata.

In quegli anni si è quindi rinunciato a costruire vere e proprie alternative sanzionatorie, pure avendo lavorato su queste ipotesi già diverse Commissioni ministeriali.

In particolare la Commissione presieduta da Giuliano Pisapia istituita nel 2006, aveva preso atto che "*la previsione sistematica della pena edittale carceraria si è rilevata per molti versi ineffettiva e inefficace, anche in presenza di condotte particolarmente gravi*", che "*le pene non detentive consentono di valorizzare l'esigenza che siano annullati i vantaggi derivanti dal reato*" e che " *l'introduzione di pene non detentive costituisce una modalità attuativa sostanziale dell'orientamento previsto dall'art. 27, comma 3 della Costituzione, per cui le pene sono chiamate a favorire l'integrazione sociale del condannato e non a realizzare la sua espulsione dal contesto della società*", e aveva disegnato un sistema sanzionatorio fondato su un'ampia gamma di pene non detentive, tra cui pene pecuniarie, pene interdittive e pene prescrittive definite "*importante strumento per delineare percorsi comportamentali conformi alle esigenze di salvaguardia dei beni fondamentali e per favorire condotte riparative o conciliative (anche attraverso il lavoro in favore della comunità, la messa alla prova o procedure di mediazione*)", inibendo il ricorso alla sospensione condizionale della pena nella sua forma "semplice" al fine di correggere i difetti di un sistema esecutivo definito surrettiziamente clemenziale.

4. Novità introdotte dalla riforma Cartabia e limiti alla effettiva realizzazione di un sistema di pene in comunità

La riforma Cartabia, oltre a riscrivere varie norme processuali e penali, per quello che qui interessa, ha esteso l'applicazione dell'istituto della Messa alla Prova, prevista ora per tutte le fattispecie di cui al riformato art. 550 comma 2 c.p.p. e quindi anche per reati con tetto di pena a sei anni, anche su proposta dal pubblico ministero (art. 464-ter c.p.p.; 168-bis c.p.), con innesto in caso di giudizio immediato (art. 456 c.p.p.), di rigetto/inammissibilità del giudizio abbreviato da immediato (art. 458 c.p.p.) e di mancato accoglimento del patteggiamento (art. 458-bis c.p.p.).

Ha inoltre coraggiosamente introdotto, per la prima volta, un sistema di sanzioni penali diverse dalla detenzione commisurate alla pena in concreto irrogata dal giudice incidendo oltre che sulla punibilità anche sulla penalità.

In particolare il giudice potrà fare applicazione delle pene sostitutive (artt. 545-bis, 20-bis c.p. e 53 l. 689/198) all'esito dell'udienza di comparizione predibattimentale, su richiesta concorde dell'imputato e del PM, (art. 554-ter comma 2 c.p.p.) e in tutti i casi in cui applica un pena in concreto non superiore a quattro anni di reclusione senza sospensione condizionale (art. 545-bis c.p.p.).

Il Pubblico ministero può avvalersi dell'UIEPE e il giudice può altresì chiedere alla polizia giudiziaria e all'UIEPE informazioni sulle condizioni di vita dell'imputato, l'elaborazione del programma di trattamento e la disponibilità di un Ente per lavori di pubblica utilità, e alle ASL la certificazione di disturbo da uso di sostanze e il programma terapeutico (artt. 464-ter, 545-bis c.p.p.), anche ai fini della scelta della misura più adatta (art. 58 c. 4 l.689/81).

L'estensione ad una più ampia casistica dell'istituto della Messa alla prova e l'introduzione delle pene sostitutive, strumenti senz'altro appropriati ai fini della risocializzazione dell'imputato e del contenimento della recidiva, non sono stati però correlati alla disciplina della sospensione condizionale della pena nella sua forma "semplice" con la quale lo Stato rinuncia a prendersi carico dell'imputato. Fintantoché l'interessato potrà beneficiare della sospensione condizionale rischia di rimanere residuale la scelta di un percorso più impegnativo.

Non si è neppure ritenuto di intervenire sul limite previsto al comma 4 dell'art. 168-bis c.p. per cui la messa alla prova non può essere concessa più di una volta. Sarebbe stato auspicabile rimettere questa valutazione al giudice prevedendo piuttosto che dopo il fallimento della prova, in caso di condanna, l'imputato non possa accedere alla sospensione condizionale della pena.

Soprattutto però la riforma, pur prevedendo l'estensione di interlocuzioni e interventi dell'UIEPE e di altre istituzioni territoriali, non è stata preceduta o affiancata dalla costruzione di un vero e proprio Servizio di Probation.

Ci si è infatti limitati a richiamare la norma introdotta con la legge istitutiva della Map**[21]**, pur verificato che a tutt'oggi, dopo otto anni, gli Uffici EPE fanno i conti con enormi carenze di personale che già comportano una inaccettabile dilatazione dei tempi (la Map copre circa un terzo dell'area di attività) Né si è inteso intervenire sulle risorse destinate alle attività di prevenzione sociale destinate agli enti locali.

La mancanza di risorse e canali di interlocuzione e la discrezionalità applicativa del giudice che con tali carenze dovrà fare i conti, faranno sì che difficilmente questi strumenti potranno divenire percorsi di elezione in grado di abbattere la recidiva e costruire sicurezza sociale fuori dalle mura del carcere.

Affinché le sanzioni e misure in comunità possano rappresentare alternative credibili alle pene detentive di breve durata, devono essere potenziate la Direzione Generale dell'esecuzione penale esterna e di messa alla prova e gli Uffici Interdistrettuali di Esecuzione Penale Esterna.

È sufficiente considerare che a marzo 2022 il Probation Service inglese disponeva di uno staff di circa 18.000 operatori mentre attualmente la pianta organica dell'intero Dipartimento per la

giustizia minorile e di comunità prevede 1.701 unità di personale.

In proposito la Regola n.10 della menzionata Raccomandazione R(2000)22 sulle regole di Probation è molto chiara: "*I servizi di probation beneficiano di uno status e di un riconoscimento adeguato alla loro missione e sono dotati di risorse sufficienti*".

Anche se va segnalato il recente stanziamento per rafforzare la dotazione organica degli UEPE (1.092 unità di personale amministrativo non dirigenziale con assunzioni previste a decorrere dal 2023)**[22]**, occorre fare molto di più.

In particolare assicurare un lavoro di equipe multidisciplinari con l'apporto negli UEPE di diverse professionalità e in particolare di educatori, cui affidare distinte responsabilità, prevedere forme di collaborazione con gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna da parte dei soggetti pubblici e privati operanti nel contesto territoriale di riferimento dell'imputato (nel campo del volontariato, della formazione, del lavoro e del welfare), affidare a Regioni e enti locali, cui la legge n. 328 del 2000 affida un ruolo di programmazione, coordinamento ed attuazione delle politiche sociali, il compito di individuare le "modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, con particolare riferimento all'amministrazione penitenziaria e della giustizia", come previsto dai Piani di Zona.

Al fine di rendere effettiva la presa in carico congiunta e integrata potrebbe essere utile stabilire per legge la quota parte del bilancio degli enti territoriali destinata alla predisposizione di questa rete di interventi.

Occorre cioè non solo valorizzare e divulgare esperienze e buone prassi, ma realizzare un quadro legislativo chiaro ed unitario che superi le divisioni esistenti delimitando i campi d'azione dei vari organismi coinvolti(autorità giudiziaria, imputato, servizi ministeriali, servizi territoriali, scuola, forze dell'ordine, centri per l'impiego...), assicurando nuove forme di comunicazione.

5. Esperienza del Tribunale di Roma

Tra le buone prassi va senz'altro menzionato quanto realizzato al Tribunale di Roma.

Partendo dai pilastri su cui credo debba fondarsi il lavoro di un presidente di sezione penale (senso del lavoro del giudice e della pena, adozione di pratiche organizzative efficienti, qualità del servizio), nell'esercitare la delega conferitami dal Presidente del Tribunale mi sono

impegnata per realizzare interventi precoci e efficaci in favore delle vittime e degli autori di reato potenziando l'accesso e l'avvio in tempi brevi del percorso di Messa alla prova e ogni altro percorso di responsabilizzazione nell'ambito della comunità a disposizione del giudice della cognizione, in sinergia con le altre istituzioni operanti sul territorio.

La strada è stata lunga e, alla sottoscrizione di un primo Accordo di collaborazione in data 4 marzo 2020, è seguito l'Accordo di Rete in data 4 maggio 2022 con il quale i firmatari hanno concordato specifiche linee di azioni congiunte impegnandosi a realizzare specifici modelli organizzativi stabili all'interno dei propri uffici che durino nel tempo.

Conseguentemente l'Accordo di Rete tra Tribunale, Procura della Repubblica, Avvocatura, Regione Lazio, Comune di Roma, Ufficio di Esecuzione penale esterna, Garante regionale per i diritti dei detenuti e Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma Sapienza, non ha efficacia per un periodo di tempo limitato.

Quanto alla messa alla prova è stato aggiornato il Protocollo operativo adottato fin dal dicembre 2014, prevedendo che i programmi siano integrati, laddove necessario, con percorsi di cura e assistenza con il coinvolgimento di ASL e servizi sociali del Comune di Roma. La somministrazione di una scheda di screening consente da un lato di intercettare nuovi bisogni, dall'altro di assicurare continuità assistenziale per coloro che sono già in carico. Molte delle richieste hanno infatti ad oggetto soggetti affetti da patologie psichiatriche o dipendenze e la collaborazione con gli operatori delle realtà territoriali nella valutazione della domanda e nella predisposizione di un programma, integrato con un piano terapeutico, garantisce una fruizione precoce del beneficio della cura e la presa in carico fin dal momento dell'impatto con la realtà penale.

Sono inoltre recepite le "Linee di indirizzo per la sperimentazione dei Protocolli tecnici d'indagine per l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova" redatte dal Direttore generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova e diramate il 30.8.2019 che, coniugano l'esiguità del personale alla qualità del servizio. Per la maggior parte dei soggetti interessati, autori "primari" di reato imputati di fatti i lieve entità, sono valorizzati i percorsi risarcitorio-riparativi. Nuovi modelli di indagine, con l'apporto professionale di psicologi ed educatori, sono riservati alle situazioni effettivamente più complesse in relazione alla prospettazione delle condizioni di rischio di recidiva e di bisogno dell'imputato.

Si è resa più fluida l'interazione tra gli uffici con la realizzazione di una piattaforma informatica tramite la quale è possibile inviare la domanda, prenotare il colloquio e ottenere

automaticamente il rilascio dell'attestazione e sono state ampliate le funzioni dello Sportello istituito all'interno del Tribunale presso il quale gli interessati possono reperire informazioni e svolgere anche il colloquio prodromico alla redazione del programma.

È stata quindi ampliata la platea degli Enti Convenzionati in modo da rispondere alla esigenza di diversificazione delle attività di pubblica utilità e al un numero crescente di richieste. Dopo Torino e Venezia, attualmente il Tribunale di Roma è quello che ha stipulato il numero totale di convenzioni più alto e recentemente il Comune ha rinnovato la convenzione per 500 posti e la Regione ha sottoscritto una convenzione per 20 posti ogni anno.

Il Protocollo è divenuto uno strumento dinamico che i firmatari dell'Accorso di Rete, componenti dell'Osservatorio permanente istituito presso la Presidenza del Tribunale, possono concordemente modificare in relazione alle mutate esigenze.

Nell'Accordo di rete sono previsti però anche altri interventi.

È previsto in particolare che in occasione della presentazione per la convalida e il giudizio direttissimo, in caso di adesione degli interessati e previo contatto degli stessi con il loro difensore, siano raccolte informazioni (disponibilità di una dimora, anche temporanea, eventuale necessità di cura, intenzione di proseguire o avviare un percorso di sostegno e riabilitazione sociale o terapeutico) per consentire al giudice di adottare le misure più adeguate. La Regione Lazio, nell'ambito della programmazione avviata con il finanziamento della Cassa delle Ammende, si è impegnata anche ad individuare soluzioni abitative per i soggetti che ne sono privi, accompagnate da più ampi progetti di housing sociale comprensivi di programmi trattamentali e di inclusione.

Sono previsti inoltre interventi in favore delle vittime di reato e percorsi di giustizia riparativa.

Quanto alla individuazione di professionisti in possesso di specifica preparazione ed esperienza in tema di *Restorative Justice s*ono valorizzate le azioni già intraprese dalla Regione Lazio per la ricognizione e la mappatura dei servizi realizzati nell'ambito dell'assistenza generale alle vittime di reato, della mediazione penale e delle altre prassi riparative, le buone prassi esistenti e la costruzione di un modello operativo condiviso funzionale a promuovere la omogeneità di intervento su tutto il territorio regionale.

Obiettivo dell'Accordo è anche quello di individuare un modello di intervento integrato, efficace e tempestivo per i soggetti accusati di violenza nelle relazioni affettive, al fine di contenere la recidiva e contribuire alla protezione della vittima del reato. Un intervento appropriato e precoce, ancor prima della definizione del procedimento, rappresenta la prima forma di tutela

della persona offesa. Fondamentale è l'apporto della ASL perché il percorso, con il coinvolgimento anche delle associazioni private, deve fondarsi su trattamenti cognitivo-comportamentali che tengano conto in modo integrato di tre componenti egualmente essenziali: quella criminologica, quella psicoeducativa e quella clinica. Non ogni programma é idoneo ad arginare la violenza e per acquisire consapevolezza e evitare che le condotte si ripetano in futuro è fondamentale anche la tempestività e la motivazione che spinge a intraprendere il percorso. Avvocatura, Polizia e Procura destinatari delle prime informazioni, con una rete di informazioni che coinvolga anche strutture sanitarie e scuole, potranno sollecitare un intervento precoce.

Il Tribunale di Roma, tramite la piattaforma Jobsoul dell'Università La Sapienza di Roma, ospita infine le candidature per lo svolgimento di tirocini curriculari degli studenti iscritti a percorsi di studio conferenti, le cui attività sono svolte nell'ambito dello Sportello.

Per dare concretezza a tutto ciò è stato realizzato:

- uno Sportello, prezioso strumento organizzativo che segue la logica di prossimità al cittadino, al fine di facilitare l'accesso alle misure di comunità, ove avvocati, funzionari EPE e tirocinanti universitari oltre a svolgere un servizio di consulenza e di orientamento (anche per gli Enti che intendono stipulare le convenzioni) consentono la presentazione delle richieste e lo svolgimento dei colloqui propedeutici per la Map e il flusso di informazioni utili per il giudice della convalida;

- una piattaforma web (denominata "Messa alla Prova e giustizia di comunità" sul sito internet del Tribunale) ove mediante invio di apposito form è possibile presentare la domanda e prenotare il colloquio per la Map, consultare in tempo reale l'elenco degli Enti con le opportunità di lavoro di pubblica utilità e acquisire informazioni ulteriori. L'utilizzo della piattaforma consente un recupero di tempo per gli Uffici EPE il cui personale può essere più utilmente impiegato in attività a valenza trattamentale. La piattaforma consentirà anche lo scambio di informazioni e programmi tra autorità giudiziaria e UIEPE;

- un Osservatorio permanente per la giustizia di comunità, di cui fanno parte Avvocatura, Procura, UIEPE e rappresentanti di tutte le istituzioni coinvolte dove si garantisce il monitoraggio, si analizza ogni questione e si pianificano le iniziative necessarie;

- un Protocollo operativo il cui contenuto è concordato tra i componenti dell'Osservatorio e adattato in modo dinamico al mutare delle esigenze realtà.

Quanto è stato fatto fin qui ci rende consapevoli delle difficoltà che incontreremo nel dare attuazione a questa parte della riforma Cartabia, ma la realizzazione delle Rete e gli strumenti predisposti consentiranno di affrontare più agevolmente le nuove procedure e soprattutto di

diffondere tra i giudici fiducia e interesse nei confronti di percorsi che, se ben gestiti, soddisfano istanze di prevenzione e risocializzazione con ricadute positive su tutte le istituzioni coinvolte.

È stata in proposito già avviata una discussione all'interno dell'Osservatorio per apportare le dovute modifiche al Protocollo operativo affinché siano disciplinate e facilitate nel modo più efficace anche le ulteriori interlocuzioni previste dalla riforma Cartabia tra uffici giudiziari e UIEPE.

In una parola potremmo dire che stiamo lavorando per rendere il Tribunale di Roma una città a misura d'uomo, terminologia propria dell'urbanista, perché "*Attraversare una città permette di capire che tipo di uomo la governa e la abita e anche, più in generale, qual è la sua visione della società*"**[23]**.

---

[1] La Corte Costituzionale (Sent. n. 1023/1988) affermava: "*fino a questo momento, per consolidata giurisprudenza di questa Corte i principi di cui al terzo comma dell'art. 27 Cost. non riguardano il processo di cognizione e l'applicazione della pena da parte del giudice del dibattimento. La Corte ha sempre ritenuto che quei principi si riferiscano, invece, all'esecuzione della pena, come sarebbe dimostrato dalla menzione del "trattamento" che è espressione tecnica della materia penitenziaria*".

[2] Anche il Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) all'esito della visita effettuata dal 13 al 25 maggio 2012 aveva raccomandato "*alle autorità italiane di compiere con determinazione ogni sforzo per combattere il sovraffollamento delle carceri, anche attraverso l'aumento dell'applicazione di misure non detentive durante il periodo che precede l'irrogazione di una pena*" e il Presidente della Repubblica nel messaggio rivolto alle Camere l'8 ottobre 2013 aveva ricordato che "*la stringente necessità di cambiare profondamente la condizione delle carceri in Italia costituisce non solo un imperativo giuridico e politico, bensì in pari tempo un imperativo morale*" e aveva posto l'accento sulla necessità di "*ridurre il numero complessivo dei detenuti attraverso innovazioni di carattere*

strutturale" indicando tra queste al n. 1) "*l'introduzione di meccanismi di Probation*".

[3] Slittata al 30.12.2022 in forza del decreto legge 31 ottobre 2022, n. 162

[4] La Raccomandazione (2014)3 adottata il 19 febbraio 2014 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa dà la definizione di "delinquente pericoloso": *una persona che è stata condannata per un reato sessuale molto grave o per un reato violento di un'estrema gravità contro una o più persone e che presenta una probabilità molto elevata di commettere nuovamente un reato sessuale molto grave o un reato violento molto grave contro una o più persone*. La Raccomandazione sottolinea che i delinquenti pericolosi costituiscono una piccola minoranza in seno alla popolazione totale degli autori di reato e che per individuarli non si dovrà fare riferimento soltanto a reati gravi violenti o reati sessuali commessi in precedenza, ma al rischio concreto e perdurante e soprattutto alle "*prove dell'inadeguatezza di misure meno pesanti, come il fatto che, nel passato, il condannato non si sia conformato a tali misure e che abbia persistito nel suo agire delinquente, nonostante l'applicazione di misure più lievi*" (punto 5).

Premesso che la gestione del rischio dei delinquenti pericolosi deve avere, nel lungo periodo, lo scopo di reinserirli in maniera sicura nella società e che la valutazione del rischio deve essere ordinata dall'autorità giudiziaria, gli artt. da 26 a 33 della Raccomandazione prescrivono che la valutazione del rischio sia "*strutturata, fondata su prove e basata su strumenti appropriati*", comprenda "*un'analisi dettagliata dei comportamenti precedenti e dei fattori storici, personali e circostanziali che lo hanno provocato e che ad esso hanno contribuito*" e sia "*oggetto periodicamente di un controllo che permetta una nuova valutazione dinamica del rischio*".

[5] http://cep-probation.org/

[6] http://cep-probation.org/knowledgebase/probation-in-europe-update/

[7] d.l. 1 luglio 2013, n. 78 convertito in legge n.94/2013

[8] decreto legge 31 marzo 2014, n. 52 convertito in legge 81/2014

[9] decreto legge 26 giugno 2014, n. 92 convertito in legge n.117/2014

[10] decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28

[11] legge 16 aprile 2015, n. 47

[12] decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146 convertito con modificazioni in legge 21 febbraio 2014, n. 10

[13] art. 73 comma 5-*bis* e 5-*ter* dpr 309/90 introdotto con legge 16 maggio 2014, n. 79

[14] art. 162-*ter* c.p. introdotto con legge 23 giugno 2017, n. 103

[15] art. 165 comma 1 c.p. modificato con legge 11 giugno 2004, n. 1145

[16] art. 165 comma 5 c.p. introdotto con legge 19 luglio 2019, n. 69

[17] Cfr. Relazione illustrativa DPCM, Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche.

[18] Anche in questo caso il legislatore (art. 7) non ha previsto investimenti rimandando a successivi interventi (*"Qualora si renda necessario procedere all'adeguamento numerico e professionale della pianta organica degli uffici di esecuzione penale esterna del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, il Ministro della giustizia riferisce tempestivamente alle competenti Commissioni parlamentari in merito alle modalità con cui si provvederà al predetto adeguamento, previo stanziamento delle occorrenti risorse finanziarie da effettuare con apposito provvedimento legislativo").*

[19] La legge 28 aprile 2014, n. 67 all'art. 1 comma 1 prevedeva la detenzione e gli arresti domiciliari per i delitti puniti con la reclusione fino a cinque anni, in via esclusiva per i reati puniti fino a tre anni, e negli altri casi tenuto conto dei criteri ex art. 133 c.p. (lett. *b* e *c*), con esclusione dei delinquenti abituali e per tendenza e sempre che risulti disponibile un domicilio idoneo (lett. *e* ed *f*) e prevedeva altresì la possibilità, nelle stesse ipotesi, di applicare la sanzione del lavoro di pubblica utilità non inferiore a dieci giorni consistente nella prestazione di attività

non retribuita in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato (*i* e *l*).

[20] legge 28 aprile 2014, n. 67 all'art. 1 comma 1 lett. *m.*

[21] Art. 7 legge 28 aprile 2014, n. 67:

"Qualora si renda necessario procedere all'adeguamento numerico e professionale della pianta organica degli uffici di esecuzione penale esterna del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (ndr non si è neppure ritenuto di aggiornare l'attuale collocazione degli UIEPE!) del Ministero della giustizia. Il Ministro della giustizia riferisce tempestivamente alle competenti Commissioni parlamentari in merito alle modalità con cui si provvederà al predetto adeguamento, previo stanziamento delle occorrenti risorse finanziarie da effettuare con apposito provvedimento legislativo".

[22] https://www.gnewsonline.it/giustizia-da-cdm-1-092-assunzioni-per-esecuzione-penale-esterna/

[23] **Chiara Gabrielli** *Professoressa associata di diritto processuale penale Università di Urbino Carlo Bo* da La presentazione e il programma del festival *Parole di giustizia* (Urbino, Pesaro, Fano, 21-23 ottobre 2022).