

NONA COMMISSIONE

INDICE

ESECUZIONE E SORVEGLIANZA

Risoluzione sugli stati generali dell'esecuzione penale *(delibera del 6 aprile 2016)*

ATTIVITÀ INTERNAZIONALE

Piano quadriennale dell'attività internazionale del Consiglio. Composizione dell'URI.
(Delibera del 25 marzo 2015)

Risoluzione in ordine agli Stati Generali sulla Esecuzione penale.

(Risoluzione del 6 aprile 2016)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 6 aprile 2016, ha adottato la seguente delibera:

“Premessa.

A seguito della presentazione del disegno di legge n. 2798, che all’articolo 29 prevede la “*Delega al Governo per la riforma del processo penale e dell’Ordinamento penitenziario*” secondo i principi e i criteri direttivi di cui al successivo articolo 31, l’Esecutivo ha avviato un percorso di revisione organica del sistema della esecuzione penale, nel segno dei principi del “finalismo rieducativo” e dell’umanizzazione della pena sanciti dall’articolo 27, comma 3 Cost., attraverso cui i Costituenti, dopo le tragedie della dittatura e della guerra della prima parte del “secolo breve”, avevano inteso riaffermare, anche con riferimento allo strumento penale, la centralità dell’Uomo e della sua dignità. Una iniziativa di riforma che fa seguito alla introduzione, avvenuta nel corso del biennio 2013-2014, di importanti misure normative finalizzate a fronteggiare il grave problema del sovraffollamento penitenziario¹, a causa del quale l’Italia era stata condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo per violazione dell’articolo 3 della Convenzione EDU (cfr. sentenza *Torreggiani vs Italia* in data 8 gennaio 2013).

Gli “Stati Generali sulla esecuzione penale” e la istituzione del Comitato di esperti.

In vista di questo progetto di riforma complessiva del sistema dell’esecuzione penale, interessante sia il versante normativo che quello organizzativo-amministrativo, il Ministro della giustizia ha ritenuto di procedere ad una ampia consultazione dei soggetti che, a vario titolo, operano in tale settore del nostro ordinamento; consultazione evocativamente denominata “*Stati Generali sulla esecuzione penale*”.

A tal fine, con decreto in data 8 maggio 2015, il Ministro della giustizia ha proceduto alla costituzione, presso il proprio Ufficio di gabinetto, di un Comitato di esperti incaricato di predisporre le tematiche da affrontare nell’ambito di specifici tavoli di lavoro, di individuarne i componenti e di coordinarne i lavori e, infine, di proporre allo stesso Ministro, sulla base delle relazioni conclusive dei gruppi di lavoro, le linee programmatiche di azione di tipo sia legislativo che organizzativo.

Il Comitato, la cui composizione è stata integrata con Decreto 9 giugno 2015, ha operato dal 6 maggio al 30 ottobre 2015; ed entro il medesimo lasso temporale hanno lavorato i vari tavoli tematici, costituiti in numero di 18 e composti da una molteplicità di figure professionali del settore (operatori penitenziari, magistrati, avvocati, docenti, esperti, rappresentanti della cultura e dell’associazionismo civile), i quali, anche grazie a consultazioni su piattaforma *web* dedicata, hanno elaborato, nei più diversi ambiti “materiali”, una grandissima mole di idee e di proposte².

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

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

Il Ministro della giustizia, con successiva nota del 12 gennaio 2016, ha poi richiesto al C.S.M. un contributo sui temi degli “Stati generali”, in vista dell’evento finale di presentazione dell’ampio lavoro già svolto dal Comitato e dai singoli tavoli tematici, contributo che il C.S.M. intende rendere con la presente delibera.

Gli obiettivi della consultazione e i temi trattati.

I contributi dei singoli tavoli, pur accomunati da un’identica *mission* istituzionale, consistente nella sensibilizzazione dell’opinione pubblica verso una idea della pena e del carcere orientata verso l’orizzonte costituzionale³, si sono indirizzati verso una molteplicità di obiettivi: dalle proposte di modifica normativa, a loro volta articolate sul versante delle politiche criminali (si pensi alle proposte in materia di disciplina penale degli stupefacenti) e della ristrutturazione del vetusto catalogo sanzionatorio del Codice Rocco (anche con il superamento del sistema del doppio binario pena/misura di sicurezza e con la correlata riscrittura della disciplina dell’imputabilità), alle ipotesi di sistematizzazione del comparto delle misure alternative al carcere (interessato, negli anni, da una sedimentazione di interventi di modifica succedutisi caoticamente), dalle proposte di riorganizzazione dell’Amministrazione penitenziaria (sia sul piano della struttura burocratica che delle prassi operative, oltre che su quello della cultura professionale), agli interventi per contenere il disagio e la vulnerabilità dei detenuti. Il tutto nel contesto di una nuova idea di carcere: non più luogo di segregazione votato all’ozio deresponsabilizzante, quale risultato di scelte di allocazione delle strutture e di organizzazione degli spazi e dei tempi della pena di tipo ottocentesco; quanto piuttosto “carcere dei diritti” oltre che dei doveri e del loro responsabile esercizio. Ciò in vista di una autentica azione (ri)educativa, intesa non come paternalistico esercizio pedagogico/salvifico di anime smarrite, ma come laica offerta di opportunità, funzionale ad una responsabile ed autonoma riappropriazione della propria personalità, declinata anche in termini di positiva relazione con le istituzioni e con la comunità, nel tentativo “*di riannodare positivamente il filo di connessione al tessuto sociale che il reato ha implicitamente reciso*” (v. la relazione del Tavolo 9 – “*Istruzione, cultura, sport*”)⁴.

Le iniziative del C.S.M. in materia di esecuzione penale.

Di seguito, nella evidente impossibilità di cimentarsi in una analitica disamina delle singole proposte, elaborate attraverso il contributo di oltre un centinaio di esperti del settore, spesso portatori di esperienze e saperi extragiuridici connotati da elevatissima specializzazione, si offre un quadro di insieme che, senza appunto confrontarsi sugli aspetti di dettaglio, consenta di collegare idealmente lo sforzo di elaborazione promosso dalla consultazione alla pluriennale riflessione consiliare sui temi dell’esecuzione penale, per segnalarne accanto alle rare dissonanze, le più frequenti corrispondenze, chiaramente riconducibili ad una comune ispirazione culturale, saldamente radicata nella Costituzione repubblicana.

Sul punto è certamente il caso di ricordare che il C.S.M. ha da sempre manifestato una particolare sensibilità sui temi della pena e della sua esecuzione, facendosi promotore di una pluralità di

Tavolo 16 - *Trattamento. Ostacoli normativi all’individualizzazione del trattamento rieducativo*; Tavolo 17 - *Processo di reinserimento e presa in carico territoriale*; Tavolo 18 - *Organizzazione e amministrazione dell’esecuzione penale*.

³ Secondo quanto si legge nella relazione finale del Tavolo 16 (“*Trattamento. Ostacoli normativi all’individualizzazione del trattamento rieducativo*”) “*educare l’opinione pubblica, per poter poi davvero mettere in campo risorse ed energie per “rieducare” il condannato è il primo passo da compiere se davvero si vorrà dare esecuzione ai lavori degli Stati Generali*”. E “*la necessità di investire tempo e risorse per la costruzione di una visione sociale condivisa, attraverso processi culturali e formativi, compresa la ricerca e la sperimentazione*” è stata sottolineata anche dal Tavolo 4 – “*Minorità sociale, vulnerabilità, dipendenze*”.

⁴ Analoga prospettiva è fatta propria dal Tavolo 3 (“*Donne e carcere*”), ove si afferma la necessità di “*superare l’interpretazione del trattamento come “cura” o “correzione” che lo mette nei binari scivolosi e pericolosi di un paradigma medico-terapeutico, producendo infantilizzazione e deresponsabilizzazione: non sono i bisogni della “personalità” a dover essere soddisfatti, ma quelli della persona, ciò che significa in primo luogo avere come perno i diritti individuali e passare decisamente dal paradigma medico-terapeutico ad un paradigma risocializzante e responsabilizzante*”.

iniziative attraverso le quali ha saputo elaborare importanti proposte di modifica normativa, spesso all'esito di momenti di positivo confronto istituzionale, in primo luogo con il Ministro della giustizia.

Così, con delibera già del 27 luglio 2006, il C.S.M. approvò la relazione finale della "*Commissione di studio sulla pena e le sue alternative*", istituita con delibera del 6 luglio 2005, la quale dopo aver svolto una approfondita della situazione penitenziaria ed aver preso atto della situazione di sofferenza degli organici della magistratura di sorveglianza e del personale amministrativo presso i relativi uffici, era giunta ad elaborare articolati contributi sul versante della formazione come dell'organizzazione degli uffici di sorveglianza.

Ma, soprattutto, va ricordata la pluriennale attività svolta dalla *Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di Sorveglianza*, istituita nell'ambito delle consiliature 1986/1990, 1990/1994 e 1998/2002; e poi più recentemente ri-costituita con la risoluzione del 26 luglio 2010; Commissione all'interno della quale è stato possibile realizzare - da parte dell'Organo di governo autonomo della magistratura, del Ministero della giustizia e della magistratura di sorveglianza - una riflessione comune sulle "*problematiche connesse alla funzionalità degli uffici, alla esecuzione della pena e alla tutela dei diritti dei detenuti e degli internati*".

La Commissione mista, composta da persone di comprovata esperienza in materia penitenziaria, scelte su indicazione del Consiglio e dello stesso Ministero, ha infatti saputo formulare, nelle varie relazioni conclusive succedutesi nel tempo, importanti proposte sul versante ordinamentale, organizzativo e normativo, dirette ad affrontare alcune tra le principali criticità della fase esecutiva; proposte che il C.S.M. ha fatto proprie con le delibere del 2 luglio 2003, del 21 novembre 2012 e del 16 luglio 2014.

Ed anche sulla scorta dei lavori della Commissione mista, con la risoluzione del 24 luglio 2013 ("*Risoluzione in ordine a soluzioni organizzative e diffusione di buone prassi in materia di magistratura di sorveglianza*"), il C.S.M. ha ipotizzato una serie di soluzioni organizzative degli uffici di sorveglianza, finalizzate a semplificare le procedure e ad accelerarne la definizione; proposte in parte riprese dai successivi interventi normativi del Legislatore e del Governo, cui dianzi si è fatto cenno (v. *supra* nota 1).

Infine, con la Delibera dell'11 novembre 2015, adottata ad integrazione del parere reso, ai sensi dell'articolo 10 legge n. 195/58, sul disegno di legge in materia di "*modificazioni al codice penale e procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto al fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena*", il C.S.M. ha esaminato, in maniera dettagliata, i criteri direttivi della delega penitenziaria contenuti nel citato disegno di legge n. 2798, formulando, nel contesto di una generale condivisione delle proposte ivi contenute, una serie di ulteriori indicazioni destinate a contribuire, sempre nell'ottica di una leale collaborazione istituzionale, alla discussione parlamentare.

Uno sguardo di insieme ai risultati della consultazione.

Già in occasione della delibera da ultimo richiamata, il C.S.M. si è espresso in termini di favorevole apprezzamento in relazione al metodo seguito con la convocazione degli "Stati generali", ponendone in luce il carattere "innovativo", caratterizzato dalla partecipazione di una pluralità di figure, istituzionali e non, portatrici di culture professionali o comunque di visioni ed approcci assai differenti, capaci di dare luogo ad una feconda elaborazione "dal basso" di contributi e proposte.

Un modello che, favorendo il confronto di idee in un contesto connotato da spiccato pluralismo, ha portato i vari tavoli tematici a formulare ipotesi di intervento operativo talvolta significativamente differenti, pur nella diffusa consapevolezza che lo strumento penale è disegnato, nella Costituzione repubblicana, per un verso come necessariamente funzionale alla tutela di beni giuridici particolarmente significativi e, per altro verso, come necessariamente proteso al reinserimento sociale del condannato. Ciò che, pertanto, impone di promuovere una nuova politica criminale, ispirata al principio di stretta necessità del ricorso alla pena e che sappia al contempo affrancarsi dal

cancerocentrismo proprio dei sistemi giuridici più risalenti, ovviamente a favore di un arsenale sanzionatorio flessibile e dal minore impatto desocializzante.

Al contempo, come già anticipato, sul versante che riguarda più strettamente il carcere, centrale è l'idea di un luogo finalmente destinato alla fruizione di opportunità trattamentali non più in chiave di mero intrattenimento attraverso cui contrastare il tempo sospeso della detenzione; ma un carcere dei diritti, delle opportunità e della responsabilizzazione personale, quale presupposto per una autentica prospettiva di reinserimento.

Sui contenuti delle varie proposte è possibile, in estrema sintesi, individuare quattro fondamentali direttrici tematiche.

1) La riforma del sistema sanzionatorio.

Si tratta di un tema sul quale il C.S.M. ha avuto modo, in più occasioni, di intervenire.

Recentemente, ad esempio, il C.S.M. ha sottolineato *“l’ormai indifferibile esigenza di una riforma del codice penale del 1930, finalizzata da un lato a ridefinire l’area della penalità in termini di reale offesa di beni costituzionalmente protetti e, dall’altro lato, a superare definitivamente la centralità del carcere a favore delle pene di comunità”*, rafforzando *“coerentemente a linee di politica legislativa accolte in tutti gli ordinamenti occidentali, il ricorso a strumenti alternativi al carcere, sia per contrastare il fenomeno del sovraffollamento penitenziario, sia per individuare percorsi di riabilitazione più efficaci rispetto allo strumento della detenzione intramuraria”*⁵; ed ancora l’opportunità dell’introduzione di meccanismi di *Restorative Justice* in fase esecutiva (tra cui la mediazione penale), finalizzati a *“recuperare il ruolo della vittima”*, facendo in modo che tale modello non venga a *“caricarsi di valenze neo-retributive”*, essendo *“preferibile che la giustizia riparativa costituisca una modalità di esplicazione del percorso rieducativo del condannato, quale momento qualificante del programma di trattamento”* (v. la citata delibera in data 11 novembre 2015). E che i condannati ammessi alle misure alternative presentino tassi di recidiva decisamente inferiori, a dimostrazione della fallacia dell’equazione *“+ carcere = + sicurezza”*, è stato posto in luce dalla ricordata *Commissione mista* che, nella sua relazione del 2012, ha sottolineato come *“il condannato che espia la pena in carcere recidiva nel 68,4% dei casi, laddove chi ha fruito di misure alternative alla detenzione ha un tasso di recidiva del 19%, che si riduce all’1% tra coloro che sono stati inseriti nel circuito produttivo”*.

Quanto poi alla rimodulazione del sistema delle misure alternativa eliminando la rete di preclusioni nel tempo inserite da interventi legislativi di ispirazione emergenziale, va ricordato come il C.S.M. abbia espresso analoghi auspici con la delibera del 21 novembre 2012 (*“Ricostituzione della Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di Sorveglianza. Presentazione di un documento della Commissione mista”*), in occasione della quale si era affermato che *“la finalità rieducativa della pena, codificata all’articolo 27, terzo comma, Cost. (...) ripudia un sistema di esecuzione penale incentrato su percorsi differenziati, sotto il profilo trattamentale e di accessibilità alle forme di espiazione della pena alternative al carcere, distinti in ragione del “tipo di autore”, identificato unicamente sulla base del reato oggetto della condanna”*; sicché, proprio in quella occasione, erano state avanzate alcune articolate proposte di modifica o soppressione delle disposizioni che inibivano l’accesso ai *“benefici penitenziari”*.

Nella stessa prospettiva si pone la riflessione compiuta nei vari tavoli tematici degli *“Stati generali”*, ispirata alla consapevolezza che ogni ipotesi di riforma del sistema penale debba passare attraverso una contrazione dell’area della penalità, attraverso una accurata selezione dei beni meritevoli di protezione.

Secondo quanto emerge dal panorama sovranazionale – oggetto dell’approfondita ricognizione compiuta dal Tavolo 14 (*“Esecuzione penale: esperienze comparative e regole internazionali”*) – i *trend* europei sono decisamente orientati nel senso della riduzione della centralità del carcere nel

⁵ In argomento v. altresì la Commissione ministeriale, presieduta dal Prof. Palazzo, istituita il 10 giugno 2013 per *“elaborare proposte di interventi in tema di sistema sanzionatorio penale”*.

sistema sanzionatorio penale, considerati i suoi elevatissimi costi economici e sociali e la sua scarsa efficacia nel contenimento della recidiva (e, dunque, in definitiva, la sua inidoneità ad assicurare una efficace tutela della collettività contro la criminalità)⁶. I dati provenienti dagli ordinamenti di tanti Paesi europei mostrano, al contrario, che l'innalzamento dei livelli di sicurezza contro la criminalità dipende, in misura importante, da interventi di tipo inclusivo, funzionali a mantenere, ed anzi incentivare, i legami del condannato con la società. In quest'ottica appaiono, dunque, assai più efficaci le sanzioni alternative, ovviamente a condizione che esse presentino contenuti orientati verso una prospettiva realmente risocializzatrice e non si risolvano in mere prescrizioni formali, con una rinuncia *de facto* dello Stato all'esercizio della potestà sanzionatoria: ciò che alla fine indebolirebbe la stessa efficacia generalpreventiva dei precetti penali (cfr. sul punto le “*Conclusioni provvisorie*” del Tavolo 14).

Assai importante, in questa direzione, è la proposta di una riforma del sistema sanzionatorio che introduca, già a livello di pene principali, misure non detentive⁷ ovvero, secondo la dizione accolta dal Tavolo 12 “*le sanzioni di comunità*” (locuzione che ricomprende tutte le misure – anche disposte dai giudici che si pronunciano sulla responsabilità dell'imputato – per la cui esecuzione si prescinde dall'utilizzo di una struttura carceraria).

Tali misure, lungi dall'esaurire la loro funzione come strumenti deflativi del sovraffollamento carcerario, sono quelle più efficaci nel realizzare un'azione rivolta «*allo scopo di ridurre la perpetrazione di ulteriori reati*» attraverso l'instaurazione di rapporti positivi con gli autori di reato, «*al fine di assicurarne la presa in carico (anche con un controllo, se necessario), di guidarli e assisterli per favorire la riuscita del loro reinserimento sociale*» (in questo senso, cfr. le Regole del Consiglio d'Europa in tema di messa alla prova).

Il rafforzamento delle misure di comunità passa, secondo quanto evidenziato dal Tavolo 16 (“*Trattamento. Ostacoli normativi all'individualizzazione del trattamento rieducativo*”), per la eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono o rendono molto difficile, sia per i recidivi, sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo, senza peraltro potersi necessariamente escludere, in un'ottica di rivisitazione complessiva della materia, che la gravità della pena e/o la particolare pericolosità del reato possano richiedere, da parte del legislatore, presupposti più rigorosi e accertamenti istruttori più impegnativi per l'accesso alle misure alternative⁸.

Nella medesima prospettiva si collocano le proposte di modifica normativa, formulate nell'ambito del Tavolo 13 (“*Giustizia riparativa, mediazione e tutela delle vittime del reato*”), volte a promuovere il ricorso a modelli e metodologie della giustizia riparativa⁹ orientati, nell'ottica di una complementarità con il sistema penale, alla vittima (attraverso la elisione o attenuazione delle conseguenze del reato; l'eventuale risarcimento del danno; le restituzioni) e/o alla collettività (prescrizioni attinenti al lavoro di pubblica utilità ovvero all'attività di volontariato di rilievo sociale)¹⁰.

⁶ Analogo auspicio è stato formulato, tra gli altri, dal Tavolo 3 – “*Donne e carcere*”.

⁷ In questa direzione si muove la legge 28 aprile 2014, n. 67 dal titolo «*Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*».

⁸ Nella medesima prospettiva, il Tavolo 5 ha proposto, anche con riferimento ai minorenni autori di reato, sia l'eliminazione dei requisiti di carattere temporale, la cui mancata osservanza determina l'inammissibilità della richiesta del condannato, sia la rimozione di tutti gli automatismi previsti dalla legge n. 354/1975, che precludono ai magistrati di sorveglianza di entrare nel merito della richiesta.

⁹ Per giustizia riparativa si intende, secondo gli UN Basic Principles del 2000, “*qualunque procedimento in cui la vittima e il reo e, laddove appropriato, ogni altro soggetto o comunità lesi da un reato, partecipano attivamente insieme alla risoluzione delle questioni emerse dall'illecito, generalmente con l'aiuto di un facilitatore. I procedimenti di giustizia riparativa possono includere la mediazione, la conciliazione, il dialogo esteso ai gruppi parentali [conferencing] e i consigli commisurativi [sentencing circles]*”.

¹⁰ Analoga proposta è stata formulata dal Tavolo 5 (“*Minorenni autori di reato*”), che ha suggerito di introdurre una sanzione analoga a quella prevista nel d.d.l. n. 1352 (Mattesini e altri), il cui articolo 20 è dedicato alle «*Sanzioni consistenti nello svolgimento di attività riparatorie o di pubblica utilità*».

Tali percorsi, da contemplare con riferimento sia all'esecuzione di pena in regime intramurario e di comunità, sia alla messa in prova degli imputati ovvero alle fattispecie estintive del reato connesse alle condotte riparatorie, sono tendenzialmente in linea con le previsioni dal progetto di riforma di cui all'articolo 26, lettera d) del disegno di legge n. 2798/2014.

Lungo la stessa direttrice, volta al superamento di misure che l'esperienza ha consentito di riscontrare come prevalentemente orientate verso la segregazione, si propone la radicale riforma del sistema del doppio binario previsto per le pene e le misure di sicurezza (Tavolo 11, "*Misure di sicurezza*"). Così, per quanto riguarda le misure per i soggetti imputabili, la proposta prevede che esse si applichino solo in presenza di reati di rilevante gravità e nei casi in cui sussista il concreto pericolo della commissione di ulteriori gravi violazioni della legge penale. Più in particolare, viene stabilito che in prima battuta si faccia luogo alla applicazione di una misura non detentiva, consistente nella libertà vigilata, con la possibilità di una modulazione personalizzata attraverso un catalogo di prescrizioni adattabili alla situazione concreta; quindi, a seguito della continua reiterazione di gravi violazioni e secondo una rigida progressione contenitiva, è prevista la possibilità di sostituire la misura non detentiva con una misura contenitiva, dapprima a contenuto domiciliare e poi detentivo, da declinarsi in ambito lavorativo e/o agricolo, o in strutture per l'esecuzione della semilibertà, da considerarsi quale *extrema ratio* e solo per periodi di tempo limitati.

Per quanto, invece, riguarda le misure giudiziarie di cura e controllo per i "pazienti psichiatrici giudiziari", la proposta muove dalla necessità di un più attento accertamento peritale sull'imputabili, dalla crisi del concetto di "pericolosità sociale", dall'esigenza di disegnare misure che provvedano anzitutto ai bisogni terapeutici del paziente psichiatrico giudiziario e dalla necessità di rendere effettivo il principio di *extrema ratio* delle misure coercitive. Si prevedono, in tale ottica, tre aree distinte il trattamento del paziente psichiatrico giudiziario, differenziate per gravità del reato commesso, da cui discendono risposte trattamentali differenti, tutte improntate alle esigenze terapeutiche del paziente, denominate "misure giudiziarie di cura e controllo" (distinguibili tra il "ricovero in S.P.P.G. – Servizio Psichiatrico per Paziente Giudiziario" e misure obbligatorie di cura e controllo). La proposta avanza soluzioni anche in materia di misure cautelari psichiatriche e di misure provvisorie di cura e controllo e propone una dettagliata riforma delle principali norme in materia (in particolare gli articoli 206 e 222 c.p. e 286 c.p.p.). Strettamente connessa con la proposta riguardante le misure giudiziarie di cura e controllo per i "pazienti psichiatrici giudiziari", vi è quella di proporre un nuovo "ordinamento per S.P.P.G", che non si limiti ad una mera riproposizione o rinvio all'Ordinamento penitenziario, ma che abbia una sua autonomia, che ne esalti la funzione sanitaria¹¹.

2) *Un nuovo modello di carcere.*

Oggi, il carcere si caratterizza da un lato per la sua spiccata separatezza dalla comunità esterna, spesso favorita dalla allocazione delle strutture penitenziarie al di fuori dei centri urbani e dalla conseguente difficoltà per i congiunti ed i volontari di accedervi, dall'altro lato per spazi che non consentono lo svolgimento di attività trattamentali, favorendo un processo di regressione infantile del detenuto (il quale "*viene guidato, accudito, punito, rieducato, senza mai riconoscergli l'autonomia limitata, ma pur sempre possibile, di scelta anche in un contesto chiuso quale è il carcere*") e determinando, dunque, accanto ad un effetto obiettivamente inabilitante, un *surplus* di afflittività dell'intera esperienza detentiva.

¹¹ Per quanto riguarda i c.d. gravi disturbi della personalità, il Tavolo ha ritenuto di doversi uniformare alla *guideline* secondo cui essi non rilevano ai fini dell'applicabilità degli articoli 88 e 89 c.p., fermo restando che gli stessi devono assumere la connotazione di infermità giuridicamente rilevante allorché abbiano inciso in maniera significativa sul funzionamento dei meccanismi intellettivi o volitivi dell'autore di reato e il reato sia in connessione psicopatologica e funzionale con il disturbo grave. Deve essere attribuito al perito il compito di pronunciarsi in punto di necessità di cura a elevata o attenuata intensità terapeutica mediante la formulazione di un quesito *ad hoc*.

Al riguardo, il C.S.M. ha avuto modo, in passato, di pronunciarsi a favore di soluzioni che, rimodulando spazi e tempo dell'istituzione penitenziaria, andassero nel senso della umanizzazione della pena, del consolidamento delle relazioni esterne, in specie di quelle familiari.

Così, ad esempio, la *Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di Sorveglianza*, nella relazione del 2012 (che il C.S.M. ha ratificato nella delibera del 21 novembre 2012, ha evidenziato l'esistenza di un *“ampio margine per favorire ulteriormente i legami con la famiglia e tutelare il diritto alla affettività”*, ravvisando *“l'opportunità di un adeguamento delle strutture penitenziarie rimuovendo quegli ostacoli, di natura logistica o regolamentare, che si frappongono ad una più completa fruizione della genitorialità e degli incontri”*.

E, con riferimento al lavoro penitenziario, il Consiglio Superiore, nel valutare positivamente la scelta operata dall'articolo 8 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con legge 21 febbraio 2014, n. 10 di confermare le agevolazioni fiscali a favore delle imprese che assumono i detenuti, ha riconosciuto che *“la chance lavorativa (...) è, a tutta evidenza, un fondamentale volano del percorso di progressivo recupero sociale del detenuto”* (v. delibera del 23 gennaio 2014).

Quanto, ancora, alle proposte dirette a consolidare la presenza del volontariato penitenziario all'interno degli istituti (e in generale nel percorso di reinserimento dei condannati), il C.S.M. ha già avuto modo di esprimersi a favore di quello che ha definito come *“uno strumento fondamentale nel favorire i rapporti con la comunità esterna”*, sottolineando, peraltro, che secondo l'articolo 62 delle Regole penitenziarie europee si deve *“ricorrere per quanto possibile, alla cooperazione di organizzazioni della comunità per aiutare il personale dello stabilimento nel recupero sociale dei detenuti”* (delibera in data 11 novembre 2015). Nello stesso frangente, peraltro, il Consiglio superiore, con riferimento al profilo, più generale, della dimensione del trattamento risocializzante, ha affermato che *“andrebbero (...) introdotte norme in grado di riscrivere la quotidianità della vita in carcere non più come passiva e rassegnata attesa di un tempo (in)definito da trascorrere nell'ozio, quanto piuttosto come reale opportunità di un processo di responsabilizzazione e di reinserimento; processo che dovrebbe essere connotato dalla effettiva presenza di attività di lavoro e di studio (da implementare anche grazie alle opportunità delle nuove tecnologie), da maggiori contatti con il mondo esterno, attraverso colloqui in orari accessibili alle famiglie (anche in videoconferenza, specie per gli stranieri) e comunicazioni telefoniche più frequenti e fruibili, da una socialità, nei reparti detentivi, che dovrebbe essere garantita per un numero di ore corrispondenti quantomeno a quelle notturne”*.

Le osservazioni svolte dal C.S.M. hanno trovato eco nei lavori del Tavolo 1 (*“Spazio della pena: architettura e carcere”*) degli “Stati generali”, secondo i quali sarebbe necessario per un verso allocare i nuovi istituti in contesti di vita attiva, privilegiando l'aggancio al territorio urbano e il superamento del carattere separato e isolato degli edifici¹²; e per altro verso conferire “dignità architettonica” agli spazi dell'esecuzione penale, attraverso la progettazione/ristrutturazione degli istituti in funzione della realizzazione di impianti compositivi e funzionali in grado di qualificare le unità residenziali e gli spazi per lavoro, studio, socializzazione, colloqui ed espressione intima degli affetti e delle diverse fedi religiose, favorendo reali percorsi di responsabilizzazione, autonomia e partecipazione dei detenuti (secondo gli auspici espressi anche dal Tavolo 2 – *“Vita detentiva. Responsabilizzazione del detenuto, circuiti e sicurezza”*). Costituisce, infatti, una esigenza indifferibile il *“ridare significato al tempo della detenzione, liberandolo dalla connotazione di tempo sottratto alla vita o di tempo di attesa, per farne occasione per l'acquisizione, quantunque limitata, di qualche elemento positivo per la propria soggettività e per l'avvio di un percorso di reinserimento sociale”*, ciò al fine di consegnare al detenuto *“una diversa opportunità individuale nel suo ritorno alla quotidianità esterna”*, in specie attraverso *“la scelta di un percorso scolastico, anche a livello universitario, la scelta di una propria espressione artistica o quella di una costruzione significativa di conoscenze e competenze”* (così la relazione del Tavolo 9 – *“Istruzione, cultura, sport”*). Al contempo si è registrata la necessità di realizzare una riorganizzazione gli spazi

¹² Al fine di garantire adeguate condizioni di vivibilità il Tavolo 5 propone che il legislatore ricorra, per i minorenni autori di reato, ad un parametro numerico per stabilire la ridotta capienza degli istituti minorili (non più di 10/15 posti).

degli istituti carcerari, anche attraverso il coinvolgimento degli attori interni, in particolare favorendo la partecipazione diretta dei detenuti ai lavori di manutenzione ordinaria.

Tra gli obiettivi di un ripensamento dello spazio intramurario vi è anche quello di rilanciare, accanto a una formazione professionale realmente qualificante¹³, il lavoro penitenziario, oggi scarsamente diffuso e caratterizzato da retribuzioni particolarmente basse. Sul punto il Tavolo 8 (*“Lavoro e formazione”*), nel sottolineare l’illegittimità di una disciplina che prevedesse la gratuità del lavoro dei detenuti (la quale violerebbe il diritto alla retribuzione di cui agli articoli 36 Cost. e 4 della Convenzione EDU, come interpretato dalla Corte Edu), ipotizza l’istituzione di un apposito organismo/ente cui affidare l’esercizio e la gestione della formazione dei detenuti, della ricerca di attività lavorative da svolgere all’interno del carcere, della loro organizzazione, dell’assistenza dei detenuti rimessi in libertà nel reinserimento lavorativo; attività che presuppongono attitudini e professionalità specifiche, differenti da quelle tipiche dell’Amministrazione penitenziaria.

Centrale, inoltre, si è rivelata la funzione da riconoscere al mantenimento dei legami con la comunità esterna¹⁴, in specie sul versante del diritto all’affettività del detenuto, sia nella relazione con i figli minori di età¹⁵, sia con riferimento alla possibilità di vivere la propria sessualità all’interno del contesto detentivo (anche alla luce dei criteri direttivi della legge di delega per la riforma dell’Ordinamento penitenziario: cfr. articolo 26, lettera h).

Sotto altro profilo, più specificamente attinente ai rapporti con gli enti locali, il mondo esterno, il volontariato, si è espresso l’auspicio che ai Direttori degli Istituti penitenziari sia consentita maggiore iniziativa nei rapporti con gli Enti locali, la comunità esterna e il volontariato per aiutare quei legami affettivi ritenuti una leva potentissima per i percorsi di rieducazione e di cambiamento (v. relazione del Tavolo 6 – *“Mondo degli affetti e territorializzazione della pena”*).

Il tutto nella consapevolezza che l’apertura del carcere all’esterno “aumenta la sicurezza”, riducendo il livello di recidiva dei condannati (così come confermato da svariate ricerche nazionali ed internazionali). Dallo studio delle esperienze straniere, ad esempio, il Tavolo 14 *“ha trovato conferma l’assunto, che è a ben guardare alla base della normativa sovranazionale, secondo cui l’innalzamento dei livelli di sicurezza contro la criminalità dipende anche da interventi di tipo inclusivo, funzionali a mantenere, ed anzi a incentivare, i legami del condannato con la società”*.

In questa prospettiva si afferma la necessità, quale obiettivo strategico, di un potenziamento delle strutture a sostegno dell’esecuzione penale esterna (Centri di reinserimento e supporto alle misure alternative, ICAM, Case della semilibertà, Comunità inserite nel contesto urbano) e, più in generale, il coinvolgimento nella progettazione e realizzazione dei percorsi di reinserimento di tutti gli attori sociali (pubblici e privati) che operano sul territorio, troppo spesso al contrario assenti (così la relazione del Tavolo 17 – *“Processo di reinserimento e presa in carico territoriale”*, secondo cui è necessario *“contaminare il sistema penitenziario con elementi di inclusione sociale che occorre sollecitare nell’ambito della società dei cittadini liberi”*).

Anche su questo versante, come già si è visto in relazione all’accesso alle misure alternative alla detenzione, la gravità del titolo di reato e l’esigenza, preminente in materia di criminalità organizzata, di recidere i contatti tra i condannati e le organizzazioni di appartenenza possono giustificare maggior rigore nell’oggetto e nella modalità di verifica, da condursi sempre in modo personalizzato, della sussistenza dei presupposti di ciascuna iniziativa trattamentale.

¹³ Il Tavolo 3 - *Donne e carcere* ha, sul punto, evidenziato la necessità che i corsi professionali non siano, come in genere avviene nella pratica, solo stereotipicamente “femminili” (es. corsi di cucito), ma possano consentire l’acquisizione di reali competenze sul piano lavorativo.

¹⁴ Tale esigenza è avvertita particolarmente nei confronti dei minorenni autori di reato, rispetto ai quali il Tavolo 5 propone una rigorosa formulazione del principio di territorialità dell’esecuzione della pena, che deve potere essere derogato solo previa autorizzazione del giudice; l’introduzione di un nuovo tipo di permesso trattamentale, che si aggiunga al permesso premio disciplinato dall’articolo 30-ter ord. penit. e che possa essere fruito dal condannato anche in assenza di riferimenti familiari nel territorio nazionale; l’effettuazione di almeno otto colloqui mensili, da concedere a tutte le persone che hanno un accertato legame affettivo col detenuto.

¹⁵ Cfr. la relazione del Tavolo 3 - *Donne e carcere*, ove si prevede la realizzazione di *“luoghi adatti all’esercizio dell’affettività e della sessualità, dentro o fuori le mura del carcere”*.

L'attenzione ai profili rieducativi deve, peraltro, estendersi ai detenuti in stato di custodia cautelare¹⁶ (cfr. delibera CSM 11 novembre 2015), ad onta delle difficoltà che si riconnettono alla necessità di allocarli in aree detentive diverse da quelle destinate ad accogliere i definitivi, dalla quale discende, stante l'endemica, grave carenza di risorse, che, di fatto, solo i definitivi fruiscono di una qualche offerta di attività trattamentali.

Positiva valutazione meritano, pertanto, i riferimenti al trattamento dei giudicabili contenuti nei tavoli 6 (in punto di colloqui, telefonate, uso della posta elettronica e permessi di necessità) e 9 (in relazione all'estensione ai detenuti imputati dell'offerta di attività culturali, ricreative e sportive).

3) *Il disagio in carcere.*

Come sottolineato nell'ambito del Tavolo 4 ("*Minorità sociale, vulnerabilità, dipendenze*"), la detenzione costituisce un elemento di disgregazione del patrimonio personale e sociale del detenuto, il quale spesso, anche se non necessariamente, già appartiene a contesti caratterizzati da scarsa integrazione socio-economica (si pensi alla condizione di povertà o alla condizione di irregolarità del soggiorno per i migranti¹⁷) o, comunque, presenta scarse competenze socio-culturali e/o abilità lavorative o situazioni di dipendenza da sostanze o comunque disfunzionali, ad es. all'interno del nucleo familiare. Il carcere, infatti, rompe o comunque allenta legami sociali e familiari, produce spesso la perdita del lavoro, marchia le persone con stigmi difficilmente cancellabili, modifica la percezione della propria identità (che è spesso plasmata anche sulla immagine sociale che ciascun soggetto assume); è, a volte, "causa" di vere e proprie patologie, sia fisiche che psichiche, in un contesto, peraltro, in cui il passaggio dalla Sanità penitenziaria al Servizio sanitario nazionale presenta ancora rilevanti criticità, in specie nel rapporto tra i bisogni di salute dei detenuti e le risorse/servizi apprestati dalle regioni, anche per l'assenza di coordinamento delle buone prassi e di diffusione di protocolli operativi (cfr. la relazione del Tavolo 10 – "*Salute e disagio psichico*")¹⁸.

Sul punto giova evidenziare come lo stesso C.S.M., in occasione della delibera in data 11 novembre 2015 abbia suggerito l'introduzione di misure specifiche di esecuzione penale esterna in favore dei condannati per i quali sia sopravvenuta un'infermità psichica, ai sensi dell'articolo 148 c.p. (nonché per i condannati a pena diminuita per infermità di mente) e che si estenda ai casi di infermità psichica l'istituto del differimento della pena di cui all'articolo 147 c.p..

Il carcere in sé, dunque, rende vulnerabili; e talvolta accentua una vulnerabilità già presente al momento dell'ingresso in istituto.

Muovendo da queste premesse, si auspica un minore ricorso a tale strumento sia con una riduzione dell'area dell'intervento penale, sia attraverso l'ampiamiento della possibilità di accesso alle misure alternative, in specie per le detenute madri¹⁹. A quest'ultimo proposito, va rimarcato come nella stessa direzione si sia espressa la *Commissione mista per lo studio dei problemi della magistratura di sorveglianza* la quale, nella relazione del 2012, ha affermato che "*va promossa la piena applicazione della legge 21.4.2011, n. 62, soprattutto con riferimento alla diffusione degli istituti a custodia attenuata per le madri e i padri assegnatari esclusivi di figli minori e allo sviluppo delle*

¹⁶ I quali, ai sensi dell'art. 15, comma 3, della legge penitenziaria (Elementi del trattamento), "*sono ammessi, a loro richiesta, a partecipare ad attività educative, culturali e ricreative e, salvo giustificati motivi o contrarie disposizioni dell'autorità giudiziaria, a svolgere attività lavorativa di formazione professionale, possibilmente di loro scelta e, comunque, in condizioni adeguate alla loro posizione giuridica*".

¹⁷ Non a caso, secondo quanto rilevato dal Tavolo 7, i detenuti stranieri in Italia, al 30 ottobre 2015, erano il 33% del totale.

¹⁸ In questa prospettiva, il Tavolo in questione ha avanzato una serie di proposte, per restare ai temi più strettamente normativi, finalizzate a una più efficace tutela della salute del detenuto attraverso la previsione di nuove misure alternative alla detenzione per i portatori di problematiche psichiatriche e di patologie infettive, in specie con la previsione di un intervento sugli articoli 147 e 148 del codice penale al fine di armonizzare la tutela prevista per i portatori di patologie fisiche e per i portatori di problematiche psichiatriche.

¹⁹ Il Tavolo 3 - *Donne e carcere* ha evidenziato la necessità che la detenzione domiciliare non possa essere rifiutata in ragione dell'indisponibilità, da parte dell'interessata, di un domicilio ritenuto "sicuro", dovendo configurarsi un "*obbligo dell'istituzione pubblica reperirla, soprattutto nel caso delle detenute madri*".

case-famiglia protette, tenuto conto anche del recentissimo D.M. 26.7.2012 e delle relative problematiche di attuazione”.

Ulteriormente, si propone, da un lato, un intervento, da parte dei vari attori sociali, sotto il profilo della “prevenzione”, rafforzando tutti quei fattori protettivi (famiglia, scuola, lavoro, salute ecc.) che possono favorire processi di integrazione o, in negativo, che possono contrastare i meccanismi di esclusione (riflessione comune a quella sviluppata dal Tavolo 7 - *Stranieri ed esecuzione penale*); dall’altro lato, quando a seguito della violazione penale il ricorso alla detenzione sia inevitabile, viene sottolineata la necessità di interventi per la prevenzione dei danni alla salute in carcere (in particolare per la riduzione dei rischi di *overdose* e di contagio per le patologie infettive e a trasmissione sessuale²⁰), di azioni per la prevenzione del suicidio in carcere, di diffusione delle “buone pratiche” presenti nell’universo carcerario italiano (ad es., per quanto riguarda gli stranieri, consolidando la presenza dei mediatori culturali e dei corsi di alfabetizzazione, utilizzando i nuovi mezzi tecnici, nel rispetto delle esigenze di sicurezza, nei colloqui telefonici con i familiari); tutto ciò valorizzando il volontariato penitenziario e, in generale, promuovendo iniziative per l’accompagnamento in fase di dimissione dei soggetti vulnerabili e in ogni caso favorendo il più ampio accesso alle misure alternative²¹. Il C.S.M., dal canto suo, nella citata delibera in data 11 novembre 2015, ha auspicato l’eliminazione dai requisiti di ammissibilità della domanda di affidamento in casi particolari l’allegazione del programma terapeutico, nonché il superamento del divieto di reiterata concessione della sospensione della pena *ex* articolo 90 d.p.r. n. 309/1990, in linea con l’abrogazione del comma 5 dell’articolo 94, operato dalla legge n. 10/2014, in materia di affidamento terapeutico.

A tal fine si avverte la necessità di “*luoghi e tempi di collegamento, di elaborazione e di coordinamento, interdisciplinari e interistituzionali, finalizzati allo scambio e alla permeabilità delle diverse prospettive di intervento*”; e “*si sottolinea soprattutto la necessità di elaborare, attraverso un processo di condivisione tra Giustizia, Sanità, Servizi Sociali, Volontariato e Terzo Settore, linee guida, protocolli, accordi che riformino la cultura degli Operatori e delle Istituzioni, base fondamentale per qualsiasi programma di riforma legislativa*” (ancora dalla relazione del Tavolo 4).

4) *Una nuova stagione per l’Amministrazione penitenziaria.*

In più punti, la consultazione dà atto di avere avvertito la necessità di un intervento sulla organizzazione interna dell’Amministrazione penitenziaria, sulla cultura professionale degli operatori penitenziari e sociali (pubblici e del privato sociale), sulla necessità di un superamento di dinamiche interistituzionali che perpetuano la separazione del carcere dalla società esterna, in particolare per la difficoltà del Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria di agire attraverso il lavoro di rete (cfr. i lavori del Tavolo 17 – “*Processo di reinserimento e presa in carico territoriale*” e del Tavolo 15 – “*Operatori penitenziari e formazione*”). È in tale contesto, dunque, che si afferma la necessità di introdurre gli elementi di innovazione organizzativa derivanti dal paradigma del cd. *New Public Management* che hanno negli ultimi anni profondamente mutato il profilo delle pubbliche amministrazioni di molti Paesi europei, ma che stentano ancora a penetrare nella cultura professionale dell’amministrazione penitenziaria italiana.

²⁰ Secondo il Tavolo 3 - *Donne e carcere*, la prevenzione deve essere attuate, nei confronti delle detenute, con *screening* periodici di malattie ginecologiche.

²¹ In questa prospettiva il Tavolo 4 ha proposto, per i soggetti affetti da dipendenza da sostanze, il “riallineamento” dell’affidamento terapeutico a quello ordinario e l’integrazione dell’affidamento terapeutico con programmi speciali di reintegrazione sociale, nonché l’introduzione di un programma speciale di messa alla prova per soggetti con problemi di abuso/dipendenza da sostanze (v. proposta 2); e per gli stranieri l’affermazione del diritto alle alternative terapeutiche, consentendo loro di fruire della assistenza relativa alla condizione di tossicodipendenza a carico del Servizio sanitario nazionale nel cui territorio hanno dimora ovvero nel quale comunque si trovano o, infine, nel territorio in cui ha sede l’istituto penitenziario di assegnazione.

Sempre sul versante organizzativo, muovendo dalla premessa per cui *“l’esecuzione penale deve svilupparsi su percorsi di trattamento nei quali l’offerta rieducativa deve accompagnare il reo durante la detenzione e nel periodo immediatamente successivo all’uscita”* attraverso un’azione *“sinergica da parte di tutte le componenti della società civile”*, il Tavolo 18 ha riflettuto sui nuovi scenari organizzativi tracciati dal D.p.c.m. 15 giugno 2015 n. 84, entrato in vigore il 14 luglio 2015, che determineranno una nuova configurazione degli uffici che si occupano di esecuzione penale, nell’ottica di una razionalizzare le risorse, concentrando nel Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria la struttura dedicata al trattamento carcerario e nel Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità quella che si occupa del trattamento extramurario (cfr. la relazione del Tavolo 18 - *Organizzazione e amministrazione dell’esecuzione penale*).

Peraltro, con riferimento alla necessità, dunque pienamente condivisa, di promuovere iniziative per favorire l’interlocuzione tra realtà sociali e istituzionali variamente impegnate nel percorso di recupero degli autori di reato, il C.S.M. ha formulato l’auspicio che si riesca a rivitalizzare il ruolo di coordinamento dei Consigli di aiuto sociale per l’assistenza penitenziaria e post-penitenziaria previsti dall’articolo 75 ord. penit., che potrebbe rappresentare un luogo istituzionale capace di realizzare quella azione collettiva secondo una logica *“di rete”* che rappresenta, allo stato, la necessità più importante e strategica (v. delibera in data 11 dicembre 2015).

Conclusioni.

Le considerazioni che precedono non possono che suggerire un giudizio complessivamente positivo sul percorso intrapreso, sia, come rilevato, sul piano del metodo scelto, sia sul versante di alcune tra le proposte formulate, attesa la sostanziale coincidenza con quanto, a più riprese, già affermato nelle risoluzioni del Consiglio superiore della magistratura.

Va, nondimeno, rilevato come, rispetto ad alcune delle proposte avanzate, scaturite da una consultazione intesa ad enucleare essenzialmente le direttrici politico-culturali del percorso riformatore, non sia possibile, allo stato, una puntuale interlocuzione da parte di questo Consiglio, interlocuzione che avrà invece modo di esplicitarsi, secondo le forme istituzionali stabilite e con il consueto spirito di collaborazione da parte dell’Organo di governo autonomo, quando le stesse saranno presentate all’interno di uno o più disegni di legge e comunque tradotte in forma di articolato”.

Piano quadriennale dell'attività internazionale del Consiglio.

Composizione dell'URI e sua collocazione nell'ambito delle Commissioni, alla luce del decreto del Vice Presidente (31 luglio 2013) e dell'ordine di servizio del Segretario generale (4 settembre 2013).

(Delibera del 25 marzo 2015)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 25 marzo 2015, ha adottato la seguente delibera:

«1. Il Consiglio superiore della magistratura ha partecipato, negli ultimi anni, a diversi progetti internazionali, con l'intento di contribuire attivamente ed in maniera diretta alla costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, partendo dai principi contenuti nel Trattato di Lisbona e più recentemente dal programma di Stoccolma ("programma quadro per il rafforzamento dello Spazio Europeo di Giustizia, Libertà e Sicurezza per gli anni 2010-2014"), riconoscendo l'importanza strategica della cooperazione internazionale, sia dal punto di vista dell'innalzamento della professionalità dei magistrati italiani, che da quello, generale, della costruzione di relazioni tra Paesi in grado di apportare complessivi benefici, con utili e positive ricadute anche nei singoli sistemi interni.

Nei settori della attività di cooperazione in ambito europeo e con magistrature ed istituzioni di altri Paesi, il Consiglio ha intensificato il suo impegno, consapevole dell'importanza che la *"presenza di esperti italiani riveste nelle sedi europee ai fini della crescita della cultura giuridica e della definizione di standard condivisi che siano espressione di quei valori fondamentali di indipendenza e responsabilità del corpo giudiziario che costituiscono una delle profonde ragioni d'essere del Consiglio superiore della magistratura"* (risoluzione CSM su attività internazionale 27 luglio 2010). Particolare rilievo hanno assunto anche i rapporti fra la magistratura del nostro paese e quella dei Paesi europei ed extraeuropei, con forme di scambio e di collaborazione diretta, e le relazioni istituzionali fra il Consiglio italiano e le analoghe istituzioni di altre nazioni. Rientrano nell'ambito degli incarichi relativi ad attività di cooperazione svolta dal Consiglio quelli conferiti in relazione ai progetti di gemellaggio (*twinning projects*), finalizzati all'*institution building* e alla verifica e alla promozione dell'acquis comunitario dei paesi candidati o potenziali candidati all'adesione all'Unione europea. Di analoga natura sono gli incarichi conferiti dal Consiglio ai magistrati in relazione all'ulteriore servizio di supporto all'*institution Building*, introdotto dalla Commissione europea a partire dal 2001 al fine di soddisfare l'esigenza di un'assistenza di medio periodo, rappresentato dallo strumento del *Twining Light*. Sono riconducibili all'attività di cooperazione "istituzionale" anche gli incarichi relativi alle missioni di assistenza tecnica di breve periodo mediante lo strumento TAIEX (*The Technical Assistance and Information Exchange Instrument*), gestito centralmente (a Bruxelles) nel settore dell'approssimazione dei sistemi giuridici alla legislazione dell'Unione Europea ed all'applicazione di questa.

Il Consiglio è, inoltre, impegnato tradizionalmente anche in ulteriori attività che coinvolgono direttamente l'istituzione consiliare, quale parte dei progetti di cooperazione svolti sulla base di accordi bilaterali o multilaterali con altri Consigli, o quale soggetto destinatario di specifiche richieste di collaborazione in ambito ordinamentale o giudiziario od, infine, quale soggetto facente parte o rappresentato in primarie istituzioni europee (a titolo esemplificativo si menzionano la Rete dei Consigli di Giustizia, la Rete Europea per la formazione giudiziaria, il Comitato Consultivo dei Procuratori Europei, il Comitato Consultivo dei Giudici europei).

2. Con riferimento specifico agli impegni relativi al rafforzamento dello Spazio europeo di Giustizia, Libertà e Sicurezza, può dirsi che il Consiglio vanta nel settore una ragguardevole esperienza. Il CSM, a decorrere dal 2006, si è aggiudicato quale *leader* di progetto o co-applicant numerosi progetti (il Twinning project “Support to the Albanian High Council of Justice and its Inspectorate” a sostegno del Consiglio di giustizia dell’Albania; il Twinning project “Fight Against Organized Crime and Corruption Unit.Public Prosecutor’s office”, in favore dell’Ufficio del Pubblico ministero della Macedonia; il Twinning project “Support to the General Prosecutor’s Office to Undertake inspection and evaluation of Prosecutors”, a sostegno dell’Ufficio del Procuratore generale dell’Albania; il progetto di gemellaggio cd “leggero” “Increase the efficiency of the system for the professional evaluation of the magistrates”, a sostegno del Consiglio superiore della magistratura della Romania; il progetto di assistenza tecnica denominato “Consolidation of Albanian Justice System (Euralius III)”, volto al consolidamento del sistema giudiziario albanese; il Twinning project “Professional development of Judicial advisors and future judges and state attorneys through establishment of self sustainable training system”, per l’assistenza al settore giudiziario in Croazia.

Sono inoltre in corso od in fase di avvio i progetti “PAMECA IV”, di assistenza alle forze di polizia albanesi, “Support the modernization of the Administration of justice” a favore dell’Egitto ed il progetto “ITR Just – Improving Training and Recruitment of Justice and Rule of Law Experts to EU CSDP Missions” proposto dalla Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa.

3. Inoltre, il C.S.M., in un’ottica di collaborazione in ambito ordinamentale e giudiziario e nella prospettiva di un avvicinamento degli Stati a modelli giuridici europei, è attivamente presente nella Rete europea dei Consigli di Giustizia (ENCJ), nella Rete europea per la formazione giudiziaria (EJTN), nel Consiglio Consultivo dei Giudici europei (CCJE), nel Consiglio Consultivo dei procuratori europei (CCPE) e nella Commissione Congiunta dei poteri giudiziari europei e Latinoamericani.

Nel quadro del mantenimento di contatti sempre più stretti con le realtà tradizionalmente più vicine all’Italia, il Consiglio superiore della magistratura italiano ha, inoltre, ritenuto di partecipare alla Conferenza Internazionale degli organi giudiziari di autogoverno nell’area balcanica, assicurando la presenza di proprie delegazioni a tale stabile organismo. Tale partecipazione è stata assicurata sin dalla prima delle citate Conferenze, tenutasi a Sarajevo nel 2006, ed è proseguita negli anni successivi, culminando nell’ospitalità a Roma, presso la sede consiliare, in data 6 e 7 maggio 2013, dell’“Ottava Conferenza Internazionale degli Organismi di governo dei magistrati dell’area balcanica” ed alla istituzione della Rete in Bucarest nel corso del 2014.

4. Quanto sopra esposto dimostra l’attenzione del CSM al settore internazionale. Si tratta di un impegno che ha corrisposto alla sempre crescente importanza che il panorama istituzionale internazionale riveste per la giurisdizione e per l’intera società del nostro Paese.

Il Consiglio ha svolto negli ultimi anni un ruolo di primo piano nell’attività di assistenza giudiziaria, ottenendo eccellenti risultati, acquisendo una credibilità particolare a livello europeo, grazie soprattutto all’altissimo livello degli esperti che hanno partecipato a tali attività. In tutti i casi in cui la cooperazione ha richiesto interventi mirati di elaborazione e diffusione di regole e prassi riguardanti l’architettura di governo e la conduzione effettiva di poteri giurisdizionali, nel contesto dell’articolazione costituzionale interna, il ruolo del Consiglio superiore della magistratura, quale ente italiano rappresentativo del potere giudiziario, nello svolgimento di tali attività è stato, e sarà, fondamentale ed insostituibile. E’ fisiologico poi, che le attività in cui materialmente si sostanzia l’espletamento delle funzioni del C.S.M. nel settore internazionale – che come si è visto consistono in missioni, anche prolungate, all’estero, consulenze, ricerche, seminari – siano realizzate dal personale di

magistratura, che costituisce il sostrato umano dell'esercizio di tutte le attribuzioni istituzionalmente connesse al governo ed all'esercizio della giurisdizione.

La ricca esperienza pregressa, ha dimostrato, peraltro, che tali forme di cooperazione costituiscono non soltanto una valida modalità di integrazione giudiziaria europea, ma consentono un miglior funzionamento della giurisdizione interna, favorendo meccanismi di contrasto alla criminalità organizzata sin dai luoghi ove essa sorge o transita. Le esperienze che i magistrati italiani maturano nelle sedi europee, inoltre, consentono loro di fornire un contributo rilevante e concorrono a determinare linee guida e prassi che hanno ricadute dirette sull'ordinamento interno. Occorre, infatti, prendere atto collettivamente dell'importanza che assume la partecipazione attiva dei magistrati italiani sia all'attività propriamente giudiziaria delle corti internazionali sia all'attività degli enti e delle istituzioni che assumono uno specifico ruolo nella formazione e nella implementazione del diritto sopranazionale, da quello pattizio a quello dell'Unione europea.

Le descritte iniziative costituiscono, peraltro, un sostegno all'immagine dell'Italia all'estero, nel contesto di una competizione internazionale tra Paesi che, nella attuale situazione di crisi economica, non potendo fare più ricorso a risorse adeguate, si fonda su capacità di penetrazione culturale che, naturalmente, comprende anche i profili giuridici e giudiziari.

Non deve, da ultimo, trascurarsi che tali attività possono costituire una importante fonte di finanziamento per il Consiglio (basti pensare che i progetti attuati hanno comportato non trascurabili introiti per le casse dell'istituzione) e permettono una forte crescita professionale del personale interno.

La partecipazione sistematica ai progetti internazionali può rappresentare, in definitiva, una forma di investimento per il Consiglio e per l'intero Paese e potrebbe consentire all'organo di autogoverno, nella prospettiva di un significativo incremento della sua disponibilità a promuovere dette iniziative internazionali, di disporre di non trascurabili importi, utilizzabili per la creazione ed il rafforzamento di una struttura tecnica adeguata, senza che essa gravi in modo significativo sul bilancio istituzionale.

5. Alla stregua delle considerazioni sopra formulate si impone al Consiglio, nel fare tesoro delle esperienze precedentemente maturate, di rendere più sistematica la partecipazione alle attività internazionali, elaborando una politica più strutturata e in grado di "fare sistema" sia sul terreno delle relazioni con le altre istituzioni coinvolte, sia sul terreno dell'organizzazione interna.

La ricchezza della passata e della presente esperienza internazionale consiliare va coniugata con l'esigenza di creare, sin d'ora, più efficaci e stabili sistemi di raccordo con le altre istituzioni interne e di dare, finalmente, una compiuta e stabile connotazione, sia dal punto di vista organizzativo che dal punto di vista della specificità delle competenze, alle strutture consiliari deputate ad occuparsi del settore internazionale.

5a. Sotto il primo profilo occorre provvedere ad instaurare un raccordo permanente fra le tre Istituzioni interessate, affinché vengano valorizzate le potenzialità che una simile cooperazione può esprimere. In tale prospettiva il Consiglio ritiene di dover immediatamente attivare, presso la sesta commissione, un tavolo tecnico permanente con il Ministero della giustizia ed il Ministero degli esteri, al fine di concordare iniziative comuni ed instaurare un rapporto sinergico che consenta, da un lato, che le iniziative consiliari vadano a buon fine e, dall'altro, che di tali esiti si avvantaggi il Paese intero.

Invero, in molte delle recenti occasioni nelle quali il Consiglio è stato protagonista di iniziative di cooperazione internazionale in paesi europei dell'area balcanica o dell'est Europa, i rappresentanti dell'Italia all'estero hanno sottolineato l'importanza, anche ai fini di un proficuo sviluppo dei rapporti bilaterali con quei paesi, che il Consiglio intraprenda tali

iniziative.

Un opportuno coordinamento potrà essere stabilito anche con la Scuola superiore della magistratura, al fine di favorire, il reciproco scambio di esperienze, la collaborazione in relazione ad eventuali iniziative di formazione a carattere internazionale, nell'ambito del tavolo tecnico concernente i rapporti tra C.S.M. e Scuola, già istituito presso la sesta commissione.

5b. Sotto il secondo profilo, quello cioè della organizzazione interna, al fine di adeguatamente competere con altri Consigli di giustizia europei od analoghi corpi interessati a svolgere attività di cooperazione internazionale nell'ambito di iniziative finanziate dalla Commissione Europea, è necessario dotarsi di una struttura specificamente dedicata alle relazioni e ai progetti internazionali, in grado di seguire con continuità e di coordinare le attività, fornendo un adeguato supporto tecnico, di conoscenza e di proposta, agli organismi decisionali del Consiglio. E' indispensabile, in particolare, costituire una struttura che sia in grado di assicurare la conoscenza tempestiva, continua e sistematica di tutti gli eventi di interesse consiliare e che sia in grado di programmare i conseguenti obiettivi e le corrispondenti iniziative, monitorandole costantemente.

Il potenziamento deve partire da una "specificazione" di tutti coloro che, a diverso titolo, sono chiamati a prendere parte a tali attività. L'individuazione di un nucleo stabile di soggetti, con specifica competenza linguistica, contabile ed amministrativa, adibiti in via esclusiva al settore, è un presupposto indispensabile per poter adeguatamente programmare la partecipazione ai bandi di progetti comunitari, anche in cooperazione con altre istituzioni pubbliche, nazionali e internazionali, per poter gestire tutte le fasi amministrative del progetto, sia sotto il profilo organizzativo che contabile, per assistere i magistrati di volta in volta chiamati allo svolgimento di specifici incarichi internazionali. L'elevato numero di soggetti che partecipano ai programmi con finanziamento comunitario (Università, enti pubblici, ONG, imprese, istituzioni private, ordini professionali) in rapporto agli stanziamenti economici ed agli obiettivi posti dagli organismi comunitari, impone capacità programmatiche ed organizzative di cui è necessario dotarsi, al fine di poter conseguire l'assegnazione del maggior numero di progetti e degli annessi finanziamenti. I bandi comunitari esprimono, d'altro canto, la preferenza per iniziative mirate ad offrire risultati di elevata qualità, e sono articolati con la previsione di uno sviluppo graduale di una serie di attività di carattere pratico e teorico, aventi come sbocco una verifica delle competenze acquisite ed una diffusione dei risultati ottenuti. Se già nella risalente delibera del 21 luglio 2010, ripresa dalla successiva delibera del 1° giugno 2011 il Consiglio superiore della magistratura auspicava, nel quadro delle risorse organizzative esistenti un rafforzamento della struttura preposta all'attività internazionale per una progettualità nel settore internazionale coordinata e di più ampio respiro politico, appare oggi improcrastinabile il raggiungimento di tale obiettivo.

Ai fini della elaborazione concreta di una proposta organizzativa, che contempra la creazione di una nuova commissione esclusivamente deputata alla attività internazionale, si provvederà nell'ambito della pratica 4 VA 2015 pendente presso la Sesta commissione.

Sempre sotto il profilo organizzativo, al fine di consentire che le esperienze maturate nel settore internazionale non vengano disperse e possano essere agevolmente accessibili ai magistrati italiani, nonché al fine di pubblicizzare adeguatamente, sempre a livello internazionale, le attività e le peculiari competenze consiliari, è necessario che il Consiglio si doti di uno strumento di comunicazione in grado di assolvere con specifica competenza, anche linguistica, efficacia e rapidità a tali compiti.

L'attuale sistema di informazione telematica, fondato sul sito pubblico CSM.IT e su quello

riservato ai magistrati COSMAG.IT, non è in grado di assicurare una sufficiente specializzazione, velocità e puntualità della informazione rivolta al pubblico nazionale ed internazionale.

Appare urgente, quindi, prevedere la istituzione di un sito web in lingua inglese - ovvero, nell'ambito di una ristrutturazione dell'attuale sito web consiliare, di una sezione internazionale in lingua inglese - gestiti direttamente dal personale deputato alla attività internazionale, sotto il coordinamento della struttura consiliare competente, affinché sia assicurata una adeguata funzione informativa al pubblico internazionale, sia in ordine alla struttura consiliare che sulle decisioni consiliari che possano riscuotere interesse a livello internazionale, sia, infine, sulle iniziative consiliari specificamente relative al settore internazionale. La gestione diretta del sito - o della sezione - è resa necessaria dalla esigenza di aggiornare in tempo reale le informazioni, particolarmente liquide per ciò che concerne la attività internazionale, come tali richiedenti frequenti aggiornamenti da gestirsi senza preavvisi, da redigersi in lingua inglese. Tali compiti, come dimostrato dalla passata esperienza pluriennale, non possono essere adeguatamente svolti da personale non dotato di specifica ed adeguata conoscenza delle lingue straniere e privo di competenze internazionali, od essere sottoposti a macchinose procedure per l'inserimento dei relativi dati. I contenuti di interesse internazionale del sito saranno individuati dalla struttura consiliare competente per l'attività internazionale per le finalità di comunicazione indicate in parte motiva.

Dovrà, comunque, assicurarsi una adeguata visibilità del sito o della sezione internazionale di esso, eventualmente istituendo un link sia sulla pagina CSM.IT che su quella COSMAG.IT.

Per questi motivi il Consiglio

delibera

a) di aderire al tavolo tecnico permanente con il Ministero della giustizia ed il Ministero degli esteri, al fine di concordare iniziative comuni nella materia degli interventi di sostegno europeo ed internazionale in ambito giudiziario;

b) di procedere alla definizione della pratica pendente presso la sesta commissione consiliare, diretta ad individuare la migliore soluzione a livello operativo e regolamentare, che possa consentire la costituzione di una struttura organizzativa *ad hoc* dedicata alla attività internazionale del Consiglio, con le caratteristiche indicate in parte motiva composta da consiglieri della Sesta Commissione, con la possibilità di ogni altro consigliere di dichiarare la propria disponibilità a collaborare nell'ambito di specifici progetti;

c) di inserire nel sito web del CSM un apposito link, collegato anche ai siti istituzionali già esistenti, gestito direttamente dal personale deputato alla attività internazionale, dietro indicazione e sotto il coordinamento della struttura consiliare competente.

Si comunichi la presente delibera al Ministro della giustizia ed al Ministro degli affari esteri».