



aiga

ASSOCIAZIONE ITALIANA
GIOVANI AVVOCATI

PROPOSTA DI
RIFORMA
DELL'ORDINAMENTO
PENITENZIARIO

SITUAZIONE CARCERARIA. LE INIZIATIVE, I PROGETTI E LE PROPOSTE DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA GIOVANI AVVOCATI (A.I.G.A.)

1. Premessa

Nel mese di novembre 2022 l'Associazione Italiana Giovani Avvocati (AIGA) ha istituito al proprio interno l'**Osservatorio Nazionale Aiga sulle Carceri (ONAC)**, composto da nove componenti, di cui uno riveste il ruolo di coordinatore. Oltre a ciò, ciascuna delle **140 Sezioni territoriali** ha nominato al proprio interno un referente territoriale dell'Osservatorio, così da poter monitorare la situazione carceraria sull'intero territorio nazionale.

L'ONAC nasce, in particolare, con l'obiettivo di monitorare la situazione delle carceri italiane e di sensibilizzare l'opinione pubblica ed il Legislatore sull'importanza di una riforma dell'ordinamento penitenziario, nel rispetto della dignità dei detenuti e del principio di rieducazione della pena, nonché delle condizioni lavorative ed umane della polizia penitenziaria e degli operatori del sistema.

È sulla scorta di tale capillare presenza sul territorio, oltre che grazie all'indispensabile e prestigioso contributo apportato da un comitato scientifico composto da avvocati, professori universitari, magistrati di sorveglianza, esperti di edilizia penitenziaria ed amministrazione penitenziaria, psicologi, avvocati e parlamentari, che si è riusciti a pubblicare, nel novembre 2023, il primo "**Libro Bianco sulle Carceri**", rilegato dai detenuti del Carcere di Genova Pontedecimo e dedicato a sua Santità Papa Francesco, da sempre attento alla condizione dei detenuti, come dimostra l'apertura della porta santa nel carcere di Rebibbia in occasione del Giubileo in corso.

Il Libro Bianco offre una panoramica dettagliata dell'esito delle visite effettuate nel biennio 2022-2023 dai referenti territoriali in diverse carceri italiane, accompagnata da proposte concrete per modifiche all'Ordinamento Penitenziario ed agli istituti carcerari. Ebbene, il Libro Bianco realizzato da Aiga si fonda dunque lungo tre direttrici: mappare le strutture di detenzione, fare opinione, nonché proporre soluzioni concrete per migliorare la condizione dei detenuti e di tutti coloro che vivono le strutture penitenziarie: agenti della polizia penitenziaria, personale dell'amministrazione, personale sanitario, volontari.

Il Libro Bianco sulle carceri costituisce tuttavia un **punto di partenza e non già d'arrivo**. Il punto dal quale partire per proseguire, da un lato nell'opera tesa ad acquisire una

diretta cognizione delle criticità esistenti nelle Carceri del nostro Paese, e dall'altro per poter poi elaborare, facendo tesoro di tale esperienza, proposte concrete da portare nelle competenti sedi Istituzionali, convinti della necessità di dover affrontare strutturalmente l'emergenza Carceri che da anni affligge il nostro Paese.

Ed è dunque a tal fine che abbiamo effettuato, anche nell'anno 2024, **l'accesso in oltre 70 strutture penitenziarie**, diffuse su tutto il territorio nazionale, e all'interno delle quali si sono recate le delegazioni territoriali dell'Aiga, potendo così avere concreta e diretta percezione dello stato attuale di un consistente numero di carceri italiane. Le visite sono state estese anche a nove **Istituti Penali per i Minorenni**, al fine di una più ampia consapevolezza in ordine alle condizioni di detenzione di coloro che, purtroppo giovanissimi, vedono ristretta la loro libertà personale.

Ciascuna delegazione, naturalmente, ha provveduto a relazionare all'esito dell'accesso. Il quadro che è emerso conferma inequivocabilmente una circostanza: **la situazione carceraria è una questione assolutamente attuale e concreta**, con numeri, tanto quelli del sovraffollamento quanto quelli degli eventi suicidari che si sono registrati, che denotano **un problema sociale non più procrastinabile**.

Per tale motivo la questione inerente al carcere continua, purtroppo, ad essere associata al termine "emergenza". Le macro questioni, com'è noto, attengono essenzialmente alle **condizioni degli istituti penitenziari** e, ancor di più, al "**sovraffollamento**", con l'evidente rischio di ulteriori sanzioni da parte delle Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU). Appare infatti evidente come il sovraffollamento sia la causa principale di tutte le correlate criticità, laddove l'assenza di adeguati spazi, in un contesto ove è già privata la libertà personale, determinano un inasprimento degli animi ed una difficoltà effettiva nel metabolizzare gli errori commessi.

Risulta pertanto opportuno, allora, prendere le mosse dalla **dignità dei soggetti detenuti e dai loro diritti**, al fine di attenuare il conflitto che sorge all'interno degli attuali luoghi detentivi, in ragione anche delle loro condizioni. Di fondamentale importanza è altresì, in tale contesto, che la pena svolga **non soltanto la funzione punitiva e retributiva, bensì quella rieducativa e risocializzante**, nell'interesse dell'intera società, onde evitare il rischio, oggi assolutamente concreto ed attuale, di reimmettere nel tessuto sociale nuovi potenziali "criminali", verosimilmente ancor più "incattiviti", come testimoniano i dati inerente al tasso di recidivanza riferito ai soggetti detenuti. Ad oggi, infatti, stando agli ultimi dati diffusi

recentemente dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), vi è un **tasso pari al 70% di recidiva**, che scende tuttavia al 2% con riferimento ai detenuti che svolgono attività lavorativa.

La nostra Associazione ha dunque accolto sin da subito, con particolare favore, l'attenzione manifestata in più occasioni dal Signor Ministro, On.le Carlo Nordio, alla situazione carceraria, concretizzatasi dapprima con la stipula del Protocollo d'intesa con il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) e la Cassa delle Ammende per la promozione di programmi e progetti innovativi per il reinserimento socio-lavorativo delle persone in esecuzione penale e l'avvio del progetto "recidivanza zero", seguita poi dall'adozione poi del D.L. n. 92 del 4.7.2024 (cd. "Decreto Carcere Sicuro") e dal cd. "piano carceri".

La nostra Associazione ha apprezzato, in particolare, il recente ampliamento di organico nelle unità della polizia penitenziaria, l'assunzione di nuovi dirigenti penitenziari e la previsione di una formazione specialistica per gli agenti che operano nelle strutture minorili. Positiva, inoltre, la recente previsione dell'aumento del numero delle telefonate per i detenuti in un'ottica di maggior tutela dei diritti e dei rapporti familiari e lo "snellimento" previsto per la procedura di concessione della libertà anticipata, nonché l'istituzione dell'Albo delle Comunità e delle strutture disponibili all'accoglienza in regime di misure alternative di persone tossicodipendenti e di quelli senza fissa dimora, con l'auspicio tuttavia che a ciò consegua un considerevole investimento di risorse per l'ampliamento di dette strutture ed il rafforzamento di quelli esistenti. Positiva, altresì, la recente nomina del Commissario Straordinario per l'edilizia carceraria e l'incremento dei fondi per le costruzioni di nuove carceri.

A tal riguardo sarebbe opportuno prevedere **interventi edilizi e strutturali mirati**, tra cui la rimozione di banconi e schermature delle finestre, l'attrezzamento dei luoghi di socialità e lo sviluppo di spazi sportivi, con l'obiettivo di migliorare le condizioni di detenzione; la differenziazione delle strutture e dei trattamenti in base alla tipologia di reato e al comportamento del detenuto; una logica premiale relativa al comportamento del detenuto, tale per cui le "camere di pernottamento" andrebbero considerate un "benefit" che può essere migliorato o ridotto in base alla condotta, con celle più spaziose e confortevoli da assegnare ai detenuti che si comportano correttamente e che diano prove riscontrate dagli accertamenti periodici dagli addetti; la diversificazione degli ambienti destinati alla detenzione e il trattamento differenziato dei detenuti come un modo per applicare la pena in modo funzionale, integrando

un sistema premiale/pedagogico basato sul comportamento del carcerato; introduzione nel sistema di una nuova figura professionale (ingegnere gestionale), che affianchi il direttore dell'istituto, e che sia finalizzata ad una migliore gestione dell'organizzazione dell'area rieducativa e del rapporto con il mondo del lavoro, tanto interno quanto esterno.

Ad ogni buon conto, in attesa di vedere gli effetti dei predetti interventi normativi e strutturali, al fine di mitigare sin da subito il problema del sovraffollamento, la nostra Associazione ritiene opportuno provvedere ad applicare **soluzioni che consentano nel breve periodo una riduzione degli attuali numeri della popolazione carceraria**, tenuto conto che vi sono **oltre 16.000 detenuti con un fine pena inferiore ad anni due**. In tal senso va, ad esempio, la PDL 552 presentata il 14 novembre 2022, a prima firma dell'On.le Roberto Giacchetti, attualmente in discussione in Parlamento, che propone di aumentare da 45 a 60 i giorni di sconto di pena per ogni semestre ai fini della liberazione anticipata dei detenuti, affidando la relativa decisione sulla liberazione anticipata, in via principale, al direttore dell'istituto penitenziario, nonché di introdurre per i prossimi due anni un ulteriore aumento da 60 a 75 dei giorni di sconto di pena.

Vieppiù, appare necessario individuare soluzioni che intervengano sui **detenuti stranieri ristretti negli istituti penitenziari** e, soprattutto, sui **detenuti tossicodipendenti**, se si considera che l'attuale popolazione carceraria vede una **percentuale di circa il 30%** di detenuti con problematiche correlate all'assunzione di sostanze stupefacenti.

In tale contesto fattuale, pare opportuna, altresì, una **rivisitazione dell'Ordinamento Penitenziario** che preveda, tra l'altro, la semplificazione delle procedure davanti al magistrato di sorveglianza, la facilitazione del ricorso alle misure alternative, nonché l'eliminazione di automatismi e preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari, la revisione della tempistica dell'osservazione scientifica, nonché l'introduzione della semilibertà terapeutica in alternativa all'affidamento terapeutico e la modifica degli articoli 656 e 742 del Codice di Procedura Penale al fine di incentivare, con riferimento al condannato straniero, l'esecuzione nel proprio Stato di origine o nello Stato ove risiede stabilmente.

In ultimo, ma non certo per importanza, si ritiene che possa contribuire a risolvere le problematiche attinenti al sovraffollamento carcerario un **più ampio ricorso alle pene sostitutive** le quali, però, così come introdotte dalla cd. "Riforma Cartabia", appaiono eccessivamente farraginose, in particolar modo, per ciò che concerne la loro applicazione. La strada tracciata con riferimento ad esse, però, appare, unitamente alle altre questioni ivi trattate,

un solco da seguire in un'ottica tesa al superamento del sovraffollamento carcerario e, conseguentemente, all'espiazione di una pena che, nel rispetto della dignità umana, risulti aderente al dettato Costituzionale ed alla funzione rieducativa che in esso trova espresso riferimento.

2. Le iniziative dell'AIGA

È in tale direzione che la nostra Associazione si è resa sin da subito parte attiva e propositiva nel cercare di affrontare questa vera e propria “emergenza sociale”, condividendo ed ampliando l'insieme di esperienze e professionalità, così da poter fornire al Ministero della Giustizia ed all'Amministrazione Penitenziaria il miglior contributo possibile.

A tal riguardo il 10 febbraio 2024 la nostra Associazione ha sottoscritto un **protocollo di intesa con il Centro Europeo di Studi Penitenziari (CESP)**, presieduto dall'Arch. Domenico Alessandro De Rossi, finalizzato a promuovere lo studio, la realizzazione e lo sviluppo di modelli sistemici-interpretativi riguardanti le problematiche della detenzione, con la finalità di ridurre l'incidenza di fenomeni di recidiva e di recuperare il ruolo sociale del cittadino privato della libertà personale, mettendo a disposizione competenze tecniche multidisciplinari, da quelle giuridiche a quella amministrative, architettoniche e criminologiche.

In data 22 ottobre 2024, inoltre, la nostra Associazione – unitamente al CESP, alla **Fondazione Villa Maraini Onlus**, presieduta dal dr. Massimo Barra, ed all'Associazione dei Centri di Ricerca e l'Osservazione dei Sistemi di Salute ETS (**ACROSS ETS**), presieduta da dr. Alfredo De Risio – ha manifestato al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) la disponibilità a dare un concreto e fattivo contributo e supporto all'attuazione del progetto “*recidivanza zero*” e, in particolare, al costituito “*segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale*”. A tal riguardo, in attesa di stipulare apposito protocollo d'intesa con il CNEL, il 15 gennaio 2025 la nostra Associazione ha partecipato, seppur informalmente, all'audizione convocata dal citato segretariato ribadendo la propria disponibilità di collaborazione.

La nostra Associazione – unitamente al CESP ed a Villa Maraini – ha avviato, inoltre, una costante interlocuzione con il **Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria**, dapprima con il dr. Giovanni Russo ed attualmente con la dr.ssa Lina Di Domenico, presentando e promuovendo i seguenti progetti, ad oggi – purtroppo – non ancora avviati.

- 1) **“Percorsi verso la libertà: oltre alle sbarre”**, elaborato dalla Fondazione Villa Maraini ETS, in collaborazione con CESP ed altre realtà istituzionali e associative. Si tratta di un’offerta di servizi integrati di inserimento sociale e terapeutico, rivolti a personale che si trovano in condizioni di tossicodipendenza associata a detenzione, e quindi vulnerabili e ad elevato rischio di permanere in condizioni di devianza ad esecuzione pena ultimata.
- 2) **La telemedicina nelle carceri, ideato dalla Medical Electronic Application S.r.l. (MedEA)**, che mira ad offrire una serie di servizi diagnostici polispecialistici e teleconsulti medici in telemedicina senza la necessità di trasferimenti complessi e costosi, ipotizzando di avviare il progetto in fase sperimentale presso la casa circondariale di Foggia.
- 3) **Corso di Alta Formazione Specialistica dal titolo “Strutture detentive e management gestionale complesso. L’approccio sistemico alla complessità detentiva tra storia, norme e metodologie progettuali teorico-pratiche.”**, organizzato dalla Fondazione Human Accademy LUMSA, in collaborazione con CESP e ACROSS.

Particolare attenzione e sostegno merita, inoltre, da parte del Ministero e del DAP, il progetto **“Senza Sbarre” – Misura alternativa al carcere e inserimento lavorativo**, nato all’incirca nel 2018, ad Andria, dall’intuizione di Don Riccardo Agresti, che può costituire, a nostro avviso, una virtuosa esperienza da veicolare in altre realtà territoriali. Il progetto “Senza Sbarre”, in particolare, si articola in due fasi: l’accoglienza del detenuto e l’inserimento lavorativo. Entrambe le fasi prendono vita all’interno di una Masseria fortificata nel territorio di Andria, Masseria “San Vittore”, nella titolarità della Diocesi di Andria. È qui, difatti, che nasce anche la **Cooperativa sociale “A MANO LIBERA”**, che permette ai ragazzi di lavorare e di essere assunti. In questo senso, allora, l’esperienza della Masseria San Vittore e della Cooperativa “A mano libera” rappresenta quasi un unicum nel novero delle esperienze più diffuse tra le Cooperative Sociali e le Comunità di Accoglienza giacché queste, come è noto, raramente vedono insistere nella stessa realtà e nella stessa struttura sia il momento dell’accoglienza e della presa in carico e sia il momento dell’inserimento lavorativo, laddove per inserimento lavorativo non si intende la mera abilitazione o preparazione a un eventuale lavoro futuro, né la ricerca sul territorio di aziende disposte ad ospitare borse lavoro o tirocini formativi, bensì si intende l’inserimento in una vera realtà produttiva autonomamente capace di stare sul mercato. In

particolare, i detenuti che prestano la propria attività lavorativa nell'ambito del menzionato progetto, realizzano prodotti di alta qualità (nella specie taralli e similari), diffusi poi sul mercato grazie all'attuale coinvolgimento di una rete di imprenditori locali e nazionali (Dok, Famila, Iperfamila, A&O, Sole 365, ecc., Supermercati Pam, G.A.S., e varie piccole/medie aziende). Il Progetto "Senza Sbarre" ha peraltro già ottenuto molteplici riconoscimenti e apprezzamenti, tra i quali il Fondo CEI 8xMille e la Caritas Italiana. Giova evidenziare, peraltro, la concreta opportunità di inserimento lavorativo se si considera che esso, presso la Cooperativa Sociale "A mano libera", ha una durata sempre almeno pari a quella del periodo di presa in carico e spesso si prolunga anche oltre. Un inserimento lavorativo, dunque, che diviene concreto, all'interno di una vera realtà produttiva, e non già semplicemente una mera abilitazione o preparazione a un eventuale futuro lavoro.

A ciò si aggiungano, infine, le **numerose iniziative poste in essere dai referenti territoriale dell'ONAC**, quali, ad esempio, la creazione di una nuova postazione nella sartoria all'interno del carcere femminile di Pozzuoli, in collaborazione con Palingen Srl, ovvero la vendita di prodotti artistici e artigianali realizzati dai detenuti, al fine di raccogliere fondi da destinare all'acquisto di materiale e attrezzature per sostenere il laboratorio d'arte e artigianato; alla raccolta di beni di prima necessità da destinare ai detenuti; alla raccolta di libri per i detenuti nell'ambito dell'iniziativa "cultura è libertà". E ancora, per i detenuti minorenni la raccolta di indumenti e anche quella di giochi, al fine di coltivare il diritto all'affettività e alla genitorialità; una mostra di opere realizzate dagli stessi detenuti minorenni con conseguente asta di beneficenza a favore dell'istituto minorile; ed eventi formativi aventi ad oggetto il fine rieducativo della pena e le misure alternative alla detenzione.

3. La proposta di riforma dell'ordinamento penitenziario e della Procedura Penale

Da ultimo la nostra Associazione ha costituito un gruppo di lavoro composto da autorevoli ed illustri professori ordinari, avvocati, magistrati di sorveglianza, criminologi e esperti di edilizia ⁽¹⁾, con il compito di formulare una proposta di riforma dell'ordinamento penitenziario

⁽¹⁾ Il Gruppo di Lavoro è composto da: **Prof. Avv. Alessandro Diddi** - Ordinario di Diritto Processuale Penale Università della Calabria e Promotore di Giustizia dello Stato della Città del Vaticano; **Arch. Alessandro De Rossi**, Presidente Centro Europeo Studi Penitenziari; **Dottor Massimo Brandimarte** - già Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Taranto e Presidente della Corte di Giustizia Tributaria di Taranto; **Prof.ssa Antonella Marandola** - Ordinario di Diritto Processuale Penale Università del Sannio e Giudice della Corte di Cassazione dello Stato della Città del Vaticano; **Prof. Guido Colaiacovo**, Ordinario Diritto Penitenziario Università degli Studi di Foggia; **Prof. Massimo Barra**, Fondatore della Fondazione Villa Maraini; **Avv. Carlo Foglieni** (Presidente Nazionale Aiga), **Mario Aiezza** (Rappresentante Nazione Osservatorio Nazionale Aiga sulle Carceri (ONAC), **Avv.ti Elisa Davanzo** e **Luigi Bartolomeo Terzo**

che preveda, tra l'altro, la semplificazione delle procedure davanti al magistrato di sorveglianza, la facilitazione del ricorso alle misure alternative, nonché l'eliminazione di automatismi e preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari, la revisione della tempistica dell'osservazione scientifica, nonché l'introduzione della semilibertà terapeutica in alternativa all'affidamento terapeutico e la modifica degli articoli 656 e 742 del Codice di Procedura Penale al fine di incentivare, con riferimento al condannato straniero, l'esecuzione nel proprio Stato di origine o nello Stato ove risiede stabilmente,

Il sistema delle misure alternative alla detenzione carceraria si regge, ancora oggi, infatti, sulle disposizioni normative contenute nella Legge n. 354 del 1975, nonché sulla riforma introdotta dalla legge n. 165 del 1998. Tuttavia, nonostante i parziali effetti benefici di detta modifica normativa, anch'essa risulta superata dalle attuali esigenze carcerarie. A tutt'oggi, difatti, vi è un costante aumento della popolazione carceraria. Il sistema penitenziario, in particolar modo per quanto concerne le misure alternative alla detenzione, va pertanto evidentemente riformato.

Tra le cause del sovraffollamento carcerario, oltre ad ingiustificati ritardi nell'applicazione delle cd. "misure alternative alla detenzione", come dimostrano le statistiche, vi è il numero dei **detenuti stranieri ristretti negli istituti penitenziari**. È un fenomeno che, in ragione anche delle complesse dinamiche migratorie, appare destinato a crescere.

Occorre tenere conto, a tal proposito, anche della diversa nazionalità della popolazione carceraria e, a tal fine, una distinzione significativa è quella tra detenuti stranieri provenienti da uno Stato membro dell'Unione europea e detenuti stranieri provenienti da Stati terzi.

Questa distinzione risulta cruciale poiché agli uni e agli altri è destinato un diverso trattamento normativo: i primi beneficiano di una serie di istituti che rendono più agevole il trasferimento dell'esecuzione; gli altri, invece, secondo la nazionalità e i trattati stipulati dall'Italia con gli Stati di origine sono sottoposti a un regime di meno agevole applicazione (anche in ragione della attuale conformazione della cooperazione extraeuropea, nella quale l'esecutivo ha ancora un potere di determinare le decisioni sul singolo caso).

È necessario, dunque, **potenziare e valorizzare istituti di cooperazione giudiziaria che consentono di mettere in contatto gli Stati interessati dall'esecuzione della pena** (in

(componenti della Giunta Nazionale AIGA), **Avv. Giuseppe Murone** (Coordinatore Dipartimento Diritto Penale della Giunta Nazionale AIGA) e **Avv.ti Alessandro Betti, Maria Scrofani, Ilaria Guglielmana, Francesco Minardi, Elisa Di Giacomo, Elvira Rispoli, Francesca Bonagura e Maria Teresa Tralli**, componenti ONAC e referenti regionali ONAC.

genere, quello dove il reato è stato commesso, titolare della pretesa punitiva, e quello di origine del condannato, ove potrebbe essere concretamente eseguita la pena).

È in questa dimensione che si apprezza l'evoluzione del sistema europeo di cooperazione giudiziaria, che contempla istituti che consentono di trasferire l'esecuzione delle sentenze (Legge n. 69 del 2005 e dal D. Lgs. n. 161 del 2010), delle misure alternative alla detenzione (D. Lgs. n. 38 del 2016) e/o delle misure cautelari diverse da quelle custodiali (D. Lgs. n. 36 del 2016). Tutti strumenti volti a ridurre il ricorso al carcere, anche in pendenza del processo. Un compendio normativo ben definito, teoricamente piuttosto snello nelle sue declinazioni procedurali rispetto al quale, tuttavia, non si nota una particolare attenzione da parte dei soggetti interessati: l'autorità giudiziaria, che preferisce modelli di cooperazione di matrice custodiale, e gli interessati, che spesso non sono nelle condizioni di attivare tali strumenti.

Se, quindi, nell'Unione europea l'ostacolo appare di natura "culturale", nelle relazioni internazionali con Stati terzi (*rectius*, extra UE), il problema appare determinato piuttosto dalla inesistenza di strumenti tanto raffinati e dalla complessità delle procedure che, come detto, sono ancora basate sul modello misto, nel quale l'autorità politica svolge ancora un ruolo significativo sulle decisioni da assumere. Analoghe soluzioni a quelle previste all'interno dell'Unione Europea, possono tuttavia essere adottate anche con riferimento a detenuti non appartenenti all'UE.

Sono in vigore molteplici convenzioni che prevedono l'esecuzione all'estero di sentenze penali italiane.

Nonostante l'istituto dell'esecuzione all'estero delle sentenze penali italiane sia stato potenziato con la riforma introdotta con D. Lgs. n. 149 del 2017, nella prassi i procedimenti ex articolo 742 e seguenti del Codice di Procedura Penale appaiono statisticamente (se rapportato al numero dei detenuti stranieri) quasi insignificanti. Peraltro, v'è da osservare come il procedimento ai sensi del richiamato articolo 742 è promosso dal Ministero della Giustizia e non anche dall'interessato che, invece, in molti casi, anche per poter meglio gestire i rapporti con la famiglia, potrebbe preferire l'esecuzione della pena nel luogo di origine. In questo quadro, una soluzione di immediata realizzazione e dal costo praticamente nullo potrebbe essere la **modifica dell'articolo 656 c.p.p. prevedendo l'inserimento tra gli avvisi che vengono dati con l'ordine di esecuzione, anche di uno che richiami l'attenzione del condannato sulla possibilità di chiedere che l'esecuzione avvenga nello Stato di origine ovvero nello Stato ove risiede stabilmente.** Questo avviso dovrebbe contenere l'indicazione

degli istituti applicabili (normativa dell'Unione europea ovvero trattato stipulato con altro Stato), che spesso non sono conosciuti, al fine di consentire al condannato di valutare con maggiore consapevolezza le opportunità che l'ordinamento gli offre.

Sebbene più complesse, ma comunque non impossibili, appaiono le iniziative tese a stipulare ovvero a perfezionare accordi già esistenti con altri Stati, al fine di rendere più agevole anche la cooperazione extra UE. Al riguardo, dovrebbero anche essere modificati gli articoli 742 e seguenti del Codice di Procedura Penale al fine di rendere possibile la richiesta di trasferimento da parte dell'interessato.

In ogni caso, poiché esistono numerosi accordi in tal senso, potrebbe essere inserita una disposizione (da collocare all'interno del titolo II, del Libro X) che obbliga il Pubblico Ministero ad intraprendere in sede esecutiva le iniziative per disporre il trasferimento secondo le norme previste negli accordi internazionali.

Certamente, inoltre, tra le cause del sovraffollamento carcerario vi è il numero dei **detenuti tossicodipendenti**, in relazione ai quali la concessione delle misure alternative risulta troppo farraginoso in ragione anzitutto dei tempi di attesa troppo lunghi tra la disponibilità di accoglienza e la fissazione della Camera di Consiglio per la concessione del beneficio, con il concreto rischio che al momento della decisione del Tribunale di Sorveglianza la struttura non abbia più disponibilità all'accoglienza, vanificando pertanto tutta l'attività svolta in precedenza dai diversi attori coinvolti (struttura sanitarie, educatori, comunità assistenziali).

A tal fine, pertanto, risulta necessario snellire le procedure per la concessione dell'affidamento in casi particolari, ai sensi dell'articolo 94 del d.p.r. n. 309 del 1990, nonché si ritiene di introdurre un nuovo istituto nell'ambito delle misure alternative alla detenzione con riferimento ai detenuti tossicodipendenti, ovverosia la semilibertà terapeutica, un primo graduale passaggio del condannato tossicodipendente dal carcere al mondo esterno, al fine rieducativo e riabilitativo.

È proprio sulla base di dette linee direttrici che il Gruppo di Lavoro ha formulato la proposta di modifica dell'ordinamento penitenziario che si intende portare alla cortese attenzione del signor Ministro della Giustizia.

Modifiche all'art. 1, comma 4, della L. n. 199/2010

**(Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle
pene detentive non superiori a diciotto mesi)**

La proposta di modifica mira essenzialmente alla “sburocratizzazione” ed alla “velocizzazione” delle procedure in tema di detenzione domiciliare. Si registrano, infatti, ingiustificati ritardi burocratici, anche di diversi mesi, nell’applicazione dell’articolo in esame, vanificandone la finalità. La misura risulta scarsamente utilizzata, mentre costituisce un’importante risorsa nel contrasto all’attuale sovraffollamento carcerario. Per tale ragione, con la presente modifica si propone l’attivazione d’ufficio del procedimento, con congruo anticipo, indipendentemente da richieste del detenuto o del suo difensore, le quali invece, ad oggi, costituiscono l’unica modalità di impulso della procedura, con conseguenti considerevoli ritardi. Con la proposta formulazione, inoltre, dovrebbe anche essere superata definitivamente la prassi di attendere la conclusione dell’osservazione, non necessaria laddove si tratta, nel caso di specie, esclusivamente della prosecuzione della detenzione in forma domiciliare.

Proposta di modifica

All’art. 1, comma 4, della legge 199 del 26 novembre 2010, il terzo periodo è sostituito da seguente: *“La direzione dell’istituto penitenziario, d’ufficio, trenta giorni prima della maturazione del limite di pena, di cui al primo comma, e indipendentemente dalla conclusione dell’osservazione scientifica della personalità, trasmette al magistrato di sorveglianza l’elenco dei nominativi dei detenuti interessati, corredato del verbale di accertamento della idoneità del domicilio oppure, se il condannato è sottoposto ad un programma di recupero o intende sottoporsi ad esso, della documentazione, di cui all’art. 94, comma 1, del d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309, nonché della documentazione riguardante eventuali infrazioni disciplinari commesse”*.

Modifica art. 47-ter della L. n. 354/1974

(Detenzione domiciliare)

La proposta prevede il leggero innalzamento del limite di pena della detenzione domiciliare ordinaria, da due a tre anni. Nell’ambito della nuova concezione di pena sostitutiva breve introdotta dalla riforma Cartabia, infatti, l’innalzamento del limite di pena da due a tre anni per fruire della detenzione domiciliare ordinaria di diritto penitenziario sembra coerente e proficuo. Viene evitato, difatti, il livellamento *tout court* di quattro anni, per non scalfire la funzione incentivante volutasi assegnare alle pene sostitutive applicabili dal giudice della cognizione. Le

restanti modifiche ineriscono la competenza funzionale che passa al magistrato di sorveglianza in luogo del tribunale di sorveglianza, così da rendere di più immediata applicazione la misura.

<u>Proposta di modifica</u>
All'art. 47-ter della legge 354 del 1974, al comma 1-bis, le parole “ <i>non superiore a due anni</i> ” sono sostituite con le parole “ <i>non superiore a tre anni</i> ”.
Dopo il comma 1-bis, è introdotto il seguente:
<i>“2-bis. La detenzione domiciliare, di cui ai precedenti commi 01 e 1-bis, è applicata, ricorrendone le condizioni, dal magistrato di sorveglianza d'ufficio ovvero su istanza dell'interessato o del suo difensore, quando è richiesta come misura in via esclusiva; diversamente, la competenza appartiene al tribunale di sorveglianza. Il magistrato di sorveglianza decide nelle forme e secondo le modalità previste dall'art. 69bis, commi 4 e 5”.</i>
Al comma 4, dopo le parole “ <i>Il tribunale di sorveglianza</i> ” sono aggiunte le parole “ <i>o il magistrato di sorveglianza, nell'ambito delle rispettive competenze</i> ”;
Allo stesso art. 47-ter, i commi 9 e 9-bis sono soppressi.

Modifica dell'art. 48 della L. n. 354/1975

(Regime di semilibertà)

La proposta di modifica mira al decondizionamento della semilibertà penitenziaria, liberando quest'ultima quasi del tutto dai previgenti requisiti della previa espiazione di quantitativi di pena; si tratta di ritocchi minimali ma efficaci, perché garantirebbero maggiore funzionalità al sistema, senza entrare in competizione con le omologhe pene sostitutive introdotte dalla riforma Cartabia.

La semilibertà è sinora relegata a misura residuale, pur costituendo il primo fondamentale, e talvolta essenziale, passaggio dalla detenzione alla libertà e, quindi, riteniamo possa e debba essere meritevole di maggior applicazione possibile.

Si prevede, dunque, anzitutto un considerevole innalzamento del limite di pena per il quale è concedibile la semilibertà, equiparandolo al limite previsto per le altre misure alternative alla detenzione.

Si prevede, altresì, una revisione, in *melius*, con riferimento alla semilibertà concedibile ai condannati per i reati di cui ai commi 1, 1-ter e 1 quater dell'articolo 4 bis dell'Ordinamento

Penitenziario, poiché i previgenti requisiti sono da ritenersi inconferenti all'istituto in esame trattandosi pur sempre di detenzione carceraria, seppur parzialmente.

Si prevede un maggior rilievo al comportamento tenuto dopo la commissione del reato e si rimanda al comma 2 bis dell'articolo 47, in tema di affidamento in prova al servizio sociale, al fine di attribuire rilievo anche all'attività di volontariato in assenza di attività lavorativa.

Proposta di modifica
All'art. 48 della legge 354 del 1975, al primo comma, dopo le parole " <i>reinserimento sociale</i> ", sono inserite le seguenti: " <i>anche nelle forme e con le modalità di cui al comma 2bis dell'art.47</i> ".
All'art. 50 della legge 354 del 1975, il comma 1 è sostituito dal seguente: " <i>Possono essere espiate in regime di semilibertà le pene detentive, anche residue, non superiori a tre anni, se il condannato non è affidato in prova al servizio sociale</i> ".
Il comma 2 dello stesso articolo è sostituito dal seguente: " <i>Se la pena originaria è eccedente il limite di cui al primo comma, il condannato per taluno dei delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'art. 4-bis può essere ammesso alla semilibertà dopo l'espiazione di almeno un terzo di pena.</i> "
L'ultimo periodo dello stesso comma è soppresso .
Al comma 4 , dopo le parole " <i>in relazione ai progressi compiuti nel corso del trattamento</i> " sono inserite le parole " <i>o al comportamento tenuto dopo la commissione del reato</i> ".
Il comma 6 è soppresso .

Modifica art. 58 quater, comma 2, L. n. 354/1975

(Divieto di concessione di benefici)

La proposta propone la modifica del regime della revoca delle misure alternative, improntandola a maggiore flessibilità e realismo. Le infrazioni commesse nell'esecuzione delle misure alternative in esternato presentano un range variabilissimo in termini di gravità. Appare ragionevole, in buona parte della casistica, optare per l'irrigidimento delle prescrizioni o per la sostituzione della misura in atto, passando, ad esempio, dall'affidamento alla detenzione domiciliare o alla semilibertà, piuttosto che addivenire alla revoca secca della misura, con il ritorno automatico in carcere. Inoltre, l'attuale limite di tre anni per concedere una nuova

misura alternativa appare eccessivamente punitivo e pertanto si prevede una riduzione dello stesso ad un anno, fermo restando l'ovvia necessità di dover verificare la sussistenza dei requisiti necessari per la concessione della nuova misura alternativa richiesta.

Proposta di modifica
All'art. 58 quater, comma 2, è aggiunto il seguente periodo: <i>“Tuttavia, tenuto conto della entità della violazione commessa, l'organo giudicante, in luogo della revoca della misura alternativa, può limitarsi a sostituire quest'ultima con altra più contenuta oppure a rafforzare le prescrizioni”</i> .
Al comma 3, le parole <i>“di tre anni”</i> sono sostituite con le seguenti parole: <i>“di un anno”</i> .

Modifica dell'art. 13 della L. n. 354/1975

(Individualizzazione del trattamento)

Si propone la revisione della tempistica dell'osservazione scientifica della personalità. La modifica raggiungerebbe un duplice scopo: monitorare più efficacemente il trattamento, da ogni visuale, e consentire alla magistratura di sorveglianza di attivare, anche d'ufficio, un procedimento applicativo delle misure o, in caso di istanza di parte, di aver già prontamente a disposizione un'osservazione aggiornata.

Proposta di modifica
All' art. 13, comma 5, ultimo periodo, della legge n. 354 del 1975, le parole <i>“La prima formulazione è redatta entro sei mesi dall'inizio dall'esecuzione”</i> sono sostituite con le seguenti: <i>“Le indicazioni per ciascun detenuto sono formulate ogni sei mesi e, a cura della direzione del carcere, sono trasmesse subito e, comunque, non oltre il mese successivo, al magistrato di sorveglianza ed al tribunale di sorveglianza”</i> .

Modifica art. 656 e 742 del Codice Procedura Penale

(In tema di trasferimento dell'esecuzione all'estero)

La proposta di modifica mira ad incentivare, con riferimento al condannato straniero, l'esecuzione nel proprio Stato di origine o nello Stato ove risiede stabilmente.

Una delle cause del sovraffollamento carcerario è rappresentato dal numero dei detenuti stranieri ristretti negli istituti penitenziari. In questo quadro, una soluzione di immediata realizzazione e dal costo praticamente nullo potrebbe essere l'interpolazione dell'art. 656 c.p.p. attraverso l'inserimento, tra gli avvisi che vengono dati con l'ordine di esecuzione, anche di uno che richiami l'attenzione del condannato sulla possibilità di chiedere che l'esecuzione avvenga nello Stato di origine ovvero nello Stato ove risiede stabilmente.

Questo avviso dovrebbe contenere l'indicazione degli istituti applicabili, che spesso non sono conosciuti, al fine di consentire al condannato di valutare con maggiore consapevolezza le opportunità che l'ordinamento gli offre, così da poter essere consapevole della possibilità di poter beneficiare di misure alternative alla detenzione presso il proprio Stato di origine ovvero quello ove risiede stabilmente (si pensi esemplificativamente alla possibilità di poter usufruire di un domicilio idoneo, o di un'attività lavorativa).

Sebbene più complesse, ma comunque non impossibili, appaiono le iniziative tese a stipulare ovvero a perfezionare accordi già esistenti con altri Stati, al fine di rendere più agevole anche la cooperazione extra UE.

Al riguardo, dovrebbe essere modificato l'art. 742 c.p.p. al fine di rendere possibile la richiesta di trasferimento da parte dell'interessato.

Proposta di modifica
All'art. 656, comma 3, c.p.p. è aggiunto il seguente periodo: <i>“L'ordine di esecuzione contiene l'avviso che il condannato può formulare istanza al pubblico ministero per il trasferimento dell'esecuzione della pena, ai sensi dell'art. 4, d. lgs. 7 settembre 2010, n. 161, o dell'art. 742 c.p.p. ovvero della misura alternativa alla detenzione, ai sensi dell'art. 5, d. lgs. 15 febbraio 2016, n. 38”</i> .
All'art. 742, c.p.p., dopo il comma 1 è inserito il comma 1.bis <i>“la domanda di cui al comma 1 è formulata dal pubblico ministero qualora il condannato lo richieda”</i> .

Abrogazione art. 92 e modifica articolo 94 del DPR n. 309/1990

(In tema di affidamento in prova e di semilibertà in casi particolari)

La proposta prevede la lieve modifica della competenza funzionale in tema di detenzione domiciliare, nonché in tema di affidamento in prova ai sensi dell'articolo 94 del d.p.r. 309/90, attribuendola all'organo monocratico, con lo scopo di snellire ed accelerare le procedure. Prevede, inoltre, l'introduzione, nell'ambito dell'art. 94 del d.p.r. 309, della semilibertà terapeutica, in alternativa all'affidamento terapeutico.

Modifica fondamentale è l'attribuzione delle competenze all'organo monocratico, nell'ottica della maggiore velocizzazione possibile della decisione, per non vanificare la disponibilità attuale offerta dalla comunità e l'efficacia del programma terapeutico in atto. La certificazione dello stato di dipendenza e la idoneità del trattamento provengono già da strutture ed enti qualificati, per cui una verifica aggiuntiva da parte di un organo giudicante in composizione collegiale costituirebbe una duplicazione ed allungherebbe i tempi decisionali, laddove il tempismo è sinonimo di efficacia. Tale modifica consentirebbe un più ampio ed immediato ricorso all'affidamento terapeutico per i detenuti tossicodipendenti con una conseguente considerevole incidenza sull'attuale sovraffollamento carcerario in ragione di una percentuale assai importante di detenuti tossicodipendenti sulla complessiva popolazione carceraria.

<u>Proposta di modifica</u>
L'art. 92 del d.p.r. 309 del 1990 è soppresso.
All'art.94, comma 1 , del d.p.r. 309/1990, dopo le parole " <i>l'interessato può chiedere</i> ", sono inserite le seguenti " <i>al magistrato di sorveglianza</i> ".
Il comma 2 è soppresso.
Al comma 3 , le parole " <i>il tribunale</i> " non sostituite con le parole " <i>il magistrato</i> ".
L'ultimo periodo è soppresso.
Al comma 4 , le parole " <i>il tribunale</i> " sono sostituite con le parole " <i>il magistrato</i> ".
Dopo il comma 4, è inserito il seguente comma 4-bis . " <i>Il magistrato, in relazione alle pene di cui al comma 1, se non ritiene di accogliere l'istanza nella forma dell'affidamento, può disporre, in sostituzione e con il consenso dell'interessato, che l'attività terapeutica sia svolta in regime di semilibertà presso una delle strutture di cui al comma 1, ai sensi degli articoli 48</i>

e seguenti della legge 354 del 1975, in quanto compatibili, sulla base di un programma di trattamento adatto alle specifiche esigenze terapeutiche.”

Dopo il comma 4.bis è inserito il **comma 4.ter.** *“Si applicano le disposizioni di cui all’art. 69 bis, commi 4 e 5”.*

Al **comma 6-bis**, le parole *“Qualora nel corso dell’affidamento disposto”*, sono sostituite con le seguenti *“Qualora nel corso dell’affidamento o della semilibertà disposti”.*

Dopo il comma 6-ter, è inserito il seguente **comma 6-quater.** *“Il responsabile della struttura di cui al comma precedente, per lo svolgimento delle attività terapeutiche programmate, ha la facoltà di accompagnare all’esterno, anche a mezzo di delegato e nell’ambito del circondario di competenza, i soggetti affidati o semiliberi, previa comunicazione agli organi di polizia preposti al controllo.*