

RAPPORTI TRA COGNIZIONE, ESECUZIONE E SORVEGLIANZA
cod.corso D19005 -1.2.2019-

La riforma dell'Ordinamento Penitenziario.
I decreti legislativi nn.123 e 124 del 2018

1.Introduzione

All'interno di un corso il cui titolo è "Rapporti tra cognizione, esecuzione e sorveglianza" occorre in primo luogo avviare una riflessione ampia e metodologica sull'esistenza, sicura e indiscutibile, di collegamenti funzionali e di finalità, oltre che processuali e di diritto, tra le funzioni svolte nel giudizio ordinario penale e quelle successive, che danno luogo all'applicazione in concreto del giudicato.

Il contenuto delle riflessioni su questo dato, indiscutibile anche alla luce delle norme positive vigenti, porta a considerare in senso ampio che occorre recuperare uno sguardo ampio sul senso del processo penale.

Troppo spesso, infatti, le funzioni sono viste come slegate, persino dall'Accademia, che infatti riserva, nell'ambito dei manuali di procedura penale in uso presso gli studenti, persino la mancata inclusione, nell'elenco delle funzioni giudiziarie, della magistratura di sorveglianza. Si tratta di un approccio che penalizza anche per il futuro, con riguardo alla formazione dei giovani studenti che saranno poi gli operatori del diritto del domani, quello che è il senso e la finalità costituzionale del processo penale.

Va allora ricordato il precetto costituzionale dell'art.27 Cost, che prevede una pena rieducativa e ispirata al principio di umanità, e ad una sua lettura ampia e protesa a fare sì che il processo sia sempre e comunque pensato e orientato a verificare tale pensiero.

Occorre allora recuperare una visione d'insieme del **processo penale come progetto**, destinato al recupero del reo, in un panorama in cui tutti gli attori del processo penale, partendo dalla fase investigativa, agiscano su un unico palcoscenico nel quale ogni ruolo si articola in armonia con l'altrui e ha senso solo se e in quanto vi sia conoscenza e sguardo ai possibili sviluppi attraverso la funzione degli altri attori. La sentenza non ha infatti concluso l'appuntamento del condannato con la legge, ma è un tratto della circonferenza che chiude gli effetti negativi del reato, per il reo e per la vittima, attraverso un'esecuzione ispirata a questi principi.

Credo in questo sentire, culturale e istituzionale, come modo di procedere dello Stato verso una progettualità che prenda una consistenza che ancora non c'è e sono convinta che vi sono molte aree d'intervento, anche ordinamentali, sulle quali operare per la sua realizzazione.

In questa ottica e con questa premessa, la riforma dell'ordinamento penitenziario è certamente un'occasione da studiare e da applicare con questa prospettiva e questo auspicio.

Ciò premesso, va richiamata la complessità descrittiva degli interventi normativi di riforma: la tecnica legislativa adoperata ha infatti parzialmente riscritto le nuove norme, talora trascrivendone anche la parte rimasta invariata.

Si procederà dunque ad evidenziare le novità intervenute per sottolinearne la portata.

2.Gli oggetti della delega

La recente riforma costituisce l'attuazione di parte di quanto espresso nella legge delega 23.6.2017, n.103, recante *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*. Quest'ultima, nel suo unico articolo, al comma 83 assegnava il termine di un anno per la sua attuazione ed evidenziava, in relazione alla materia penitenziaria, al successivo comma 85 vari principi e criteri direttivi, i quali a loro volta per un verso ribadivano e per l'altro indicavano concetti tesi all'allargamento della visuale trattamentale interna ed esterna agli istituti penitenziari, favorendo l'adozione delle misure alternative, con modifiche procedurali tese ad assicurare celerità alle decisioni.

In particolare, i principi e criteri direttivi stabiliti si possono riassumere secondo due grandi aree di intervento.

La prima, riguardante il contenuto del trattamento interno ed esterno, aveva ad oggetto sostanzialmente l'incremento delle opportunità di lavoro retribuito, intra ed extramurario e delle attività di volontariato individuale e di reinserimento sociale dei condannati (lett.g); la maggiore valorizzazione del volontariato interno al carcere e in collaborazione con gli uffici dell'esecuzione penale esterna (lett.h); la revisione delle norme di ordinamento penitenziario, tenendo conto del riordino della medicina penitenziaria disposto dal d.lgs.22.6.1999, n.230 e della necessità di potenziare l'assistenza psichiatrica nelle carceri (lett.l); il riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute e internate e la disciplina delle condizioni generali per il suo esercizio (lett.n); la previsione di norme per favorire l'integrazione degli stranieri (lett.o) e tese al rispetto della dignità umana tramite la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna e la sorveglianza dinamica (lett.r); la previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute (lett.t) e la revisione delle norme in tema di libertà di culto e dei diritti connessi (lett.v).

La seconda riguardava l'ambito procedimentale, attraverso una semplificazione delle procedure, anche mediante contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni emesse dal Giudice di sorveglianza, in composizione monocratica e come Tribunale, eccetto la revoca delle misure alternative alla detenzione (lett.a); la revisione delle modalità dei presupposti di accesso alle misure alternative per facilitarne l'accesso, salvo casi di eccezionale pericolosità e i casi di eccezionale pericolosità e, in particolare, i reati di mafia e terrorismo anche internazionale (lett.b); la previsione che il limite di pena che impone la sospensione dell'ordine di carcerazione sia fissato stabilmente a quattro anni e la garanzia della presenza dell'interessato all'udienza,

con la pubblicità dell'udienza stessa (lett.c); la necessaria osservazione scientifica della personalità in libertà e di misure per rendere più efficaci i controlli, anche mediante il coinvolgimento della polizia penitenziaria (lett.d); l'eliminazione di automatismi e preclusioni, la revisione della disciplina preclusiva dei benefici penitenziari per i condannati all'ergastolo, salvi i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per i reati di mafia e terrorismo anche internazionale (lett.e); la previsione di attività di giustizia riparativa e le relative procedure (lett.f); l'utilizzo dei collegamenti audiovisivi nel processo per garantire il diritto di difesa e favorire le relazioni familiari (lett.i); l'esclusione della presenza del sanitario nella composizione del consiglio di disciplina presso il carcere (lett.m); l'attuazione "sia pure tendenziale" del principio della riserva di codice in materia penale per la migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell'effettività della funzione rieducativa della pena (lett.q); la tutela del rapporto tra detenute e figli minori (lett.s); la revisione del sistema delle pene accessorie (lett.u).

La legge conteneva poi la delega all'adozione di decreti legislativi per la modifica della disciplina delle misure di sicurezza personali, dettando una serie di indicazioni volte al divieto di sottoporre a misure di sicurezza personali per fatti non previsti come reato dalla legge del tempo in cui furono commessi e alla rivisitazione del regime del doppio binario, con la revisione del modello definitivo dell'infermità e mediante clausole che attribuiscono rilevanza, secondo consolidate posizioni scientifiche, ai disturbi della personalità, con indicazioni sulla destinazione prioritaria alle REMS dei soggetti per cui sia stato accertato lo stato di infermità alla commissione del fatto e di coloro per cui l'infermità di mente sia sopravvenuta durante l'esecuzione della pena, oltre che degli imputati sottoposti a misure di sicurezza provvisorie e di tutti coloro di cui occorre accertare le relative condizioni psichiche se le sezioni degli istituti penitenziari non siano idonee a garantire i necessari trattamenti terapeutico-riabilitativi.

La materia delle misure di sicurezza personali è rimasta esclusa dalla modifica intervenuta, così come, tra l'altro, la disciplina sulle preclusioni e l'ambito dell'affettività. Si vedrà nel prosieguo, nell'ambito della trattazione sulle singole modifiche operate.

3. Il decreto n.123

Venendo ora al dettaglio della riforma, si ha riguardo dapprima al decreto 123, del quale si segue l'ordine sistematico, per ragioni di semplificazione nell'illustrazione.

Tale decreto si intitola "attuazione della delega di cui all'art.1, co.82, 83 e 85, lett.a), d), i), l), m), o r), t) e u)" e dunque riguarda la semplificazione delle procedure con il contraddittorio differito (lett.a), la necessaria osservazione scientifica della personalità, l'integrazione delle previsioni sugli interventi dell'Uepe, la previsione di misure per rendere più efficaci i controlli, anche coinvolgendo la polizia penitenziaria (lett.d); la disciplina dei collegamenti audiovisivi (lett.i); la revisione delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario tenendo conto del riordino della medicina penitenziaria di cui al d.lg.vo 230/1999 (lett.l); l'esclusione dal sanitario dal consiglio di disciplina istituito presso il carcere (lett.m); le norme che rispettano

la dignità umana mediante la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, la sorveglianza dinamica (lett.r); le norme che considerino gli specifici bisogni di detenuti e detenute (lett.t); la revisione del sistema delle pene accessorie improntata alla rimozione degli ostacoli al reinserimento sociale del condannato e l'esclusione di una loro durata superiore a quella della pena principale (lett.u).

3.1.L'assistenza sanitaria

Il decreto 123 prende l'avvio, nel suo art.1, dalla modifica dell'art.11 sul servizio sanitario, che trascrive integralmente, includendovi gli interventi di innovazione e la ricollocazione, anche in sede diversa, delle norme, oltre a quelle rimaste invariate.

In particolare, osservandosi un raffronto sostanziale con il precedente testo, si osserva che il primo e il secondo comma sono totalmente riscritti, abolendosi per implicito i commi 1 e 2 precedentemente vigenti.

A causa infatti dell'esigenza di tener conto delle norme sul riordino della medicina penitenziaria di cui al d.lgs.230/1999, il legislatore ha inteso riportare nel nuovo testo dell'art.11 L.354/1975 i principi fondamentali espressi nel citato d.lgs.123.

Il nuovo primo comma esplicita nella sostanza il richiamo a tale riordino e al suo successivo comma 2 stabilisce che il servizio sanitario nazionale garantisce in ogni carcere un servizio rispondente alle esigenze profilattiche e di cura della salute dei detenuti e internati.

Si tratta all'evidenza di premesse molto importanti, perchè garantiscono ai detenuti e internati pienezza di diritti nell'accedere ai servizi sanitari e qualità di questi ultimi.

Il principio, innovativo, era in effetti contenuto nella normativa del 1999 ed aveva evidenziato già, in tale sede, che detenuti e internati hanno diritto, al pari dei cittadini in stato di libertà, alle erogazioni delle prestazioni di prevenzione, cura, diagnosi e riabilitazione, efficaci e appropriate, secondo quanto previsto dal Piano sanitario nazionale e dai piani sanitari regionali e locali, senza la differenza dettata dallo stato detentivo. A tali parole si aggiunge ora quanto previsto dal comma 2 dell'art.1 del d.lg.vo 123, il quale introduce la parola "tempestive" in aggiunta alla parola "efficaci" a proposito delle caratteristiche che devono assumere le prestazioni di prevenzione, diagnosi cura e riabilitazione, di cui si è detto.

Ciò rinforza, come si dirà dopo, il livello di prestazione che deve rendersi e dunque il livello di tutela giudiziaria da realizzare.

Il nuovo comma 3, che sostituisce il vecchio testo, prevede l'obbligo che la carta dei servizi sanitari, anch'essa prevista dal d.lgs.230/1999, adottata da ogni azienda sanitaria locale nel cui ambito si trova l'istituto penitenziario, sia messa a disposizione di detenuti e internati con idonea forma di pubblicità.

Soppressa la disposizione del comma 4, che indicava come evasione la condotta del detenuto o internato, non piantonato, che si allontana da luogo di cura senza giustificato motivo, spostandola e meglio disciplinandola al successivo comma 6, il nuovo comma 4 individua minuziosamente le nuove competenze sull'Autorità Giudiziaria preposta a decidere sui ricoveri in luogo esterno di cura: la riforma individua appunto, in base alla posizione giuridica del detenuto, il giudice preposto a

emettere il provvedimento di ricovero e, in particolare, evidenzia che si tratta del giudice che procede, in analogia con il sistema posto dall'art.279 c.p.p., operando un contestuale riordino del vecchio sistema, che faceva ancora riferimento al codice di procedura penale previgente.

E' dunque abrogato quanto disposto dall'art.240 disp.att.c.p.p. e l'abrogazione è anche esplicita, perché prevista dal successivo art.2, d.lgvo 123/2018.

Se allora il giudice è collegiale, è competente il Presidente del Collegio. Prima dell'esercizio dell'azione penale sarà competente il GIP; in caso di giudizio direttissimo e fino alla presentazione dell'imputato in udienza per la convalida dell'arresto in flagranza lo è il Pubblico Ministero, in caso di pendenza di ricorso per Cassazione, il giudice che ha emesso il provvedimento impugnato; per i condannati e internati il magistrato di sorveglianza. In sostanza, il magistrato di sorveglianza posticipa la sua competenza, che si avvia solo dal momento della definitività della sentenza.

La nuova norma sopprime la competenza del direttore a provvedere al ricovero in luogo esterno, nei casi di assoluta urgenza: deve intendersi tuttavia che si tratti di una mera omissione che non esclude il permanere di tale competenza: diversamente ritenendo, infatti, le conseguenze potrebbero essere estremamente pregiudizievoli, visti i tempi ristrettissimi nei quali si attua un ricovero d'urgenza, ove si dovesse attendere l'autorizzazione del giudice. Per ovviare a questa problematica, deve quindi ritenersi vigente l'art.17, co.8, D.P.R.230/000, che disciplina tale facoltà, in capo al direttore, ove non sia possibile ottenere con immediatezza la decisione della competente autorità giudiziaria.

Il comma 5 sopprime il testo previgente, sulla visita di primo ingresso, e mantiene invariata la disposizione sul piantonamento.

Il successivo comma 6 prevede l'ipotesi di evasione del detenuto o dell'internato che si allontanano dal luogo di diagnosi o cura senza giustificato motivo: rivive e viene trasposta in questa sede l'analoga previsione del comma 4, in questo punto soppresso, di cui si è detto sopra, che a sua volta prevedeva l'ipotesi di evasione per il detenuto e internato non sottoposto a piantonamento. La nuova norma sembra francamente più corretta, essendo ben possibile che si possa evadere, anche se piantonati, nel solco dell'interpretazione giurisprudenziale estesa, che aveva tendenzialmente sofferito a tale omissione legislativa.

Parzialmente riformato, il comma 7 elimina il riferimento all'isolamento dei detenuti e internati affetti da malattie contagiose e quello alla malattia psichiatrica, ma resta invariato nell'indicare le informazioni che si devono ricevere all'atto dell'ingresso in carcere e in sede di refertazione su violenze o maltrattamenti subiti. La novità del comma è il riferimento al rispetto dei principi di metodo "proattivo, di globalità dell'intervento sulle cause di pregiudizio" della salute: il testo virgolettato è stato aggiunto nella novella e amplia lo spettro di intervento possibile. Va sottolineato che è stato espunto, nel testo riformato, il riferimento alla documentazione fotografica delle violenze e maltrattamenti subiti, di cui al testo prospettato dalla Commissione Ministeriale che aveva proceduto alla precedente redazione dell'art.11 O.P.

Soppressi, in sede di lettura comparata rispetto al previgente art.11 O.P., i riferimenti alle donne e alle madri (che si troveranno oltre), si prevede al successivo comma 8 che il servizio sanitario garantisce quotidianamente la visita dei detenuti ammalati e di quelli che ne fanno richiesta, quando ciò risulti necessaria in base a criteri di “appropriatezza clinica”; si stabilisce che l’Amministrazione penitenziaria assicura il completo espletamento delle attività sanitarie senza limiti orari che lo impediscano e prevede che il medico competente alla sorveglianza sanitaria nel carcere, a norma delle disposizioni di attuazione del decreto legislativo 9.4.2008, n.81, controlla l’idoneità dei soggetti ai lavori cui sono addetti.

E’ adesso ripristinato, nel prosieguo della lettura, il principio che presso ogni carcere per donne vi sono servizi speciali per l’assistenza sanitaria a gestanti e puerpere.

Il nuovo comma 9 pone un principio molto importante sulla continuità terapeutica con la cura avviata, da garantirsi in caso di trasferimento ad altro istituto penitenziario di detenuti e internati.

Il successivo comma 10 si colloca in continuità con questo principio: è infatti assicurata la prosecuzione del programma, con il necessario supporto psicologico, di detenuti e internati che al momento dell’arresto o dell’esecuzione dell’ordine di carcerazione avevano in corso un programma terapeutico ai fini di cui alla l.14.4.1982, n.164.

Rivive poi, al successivo co.11, il principio della malattia contagiosa, il cui intervento è previsto in maniera più ampia rispetto al previgente sistema. Si stabilisce infatti che, in caso di diagnosi anche sospetta di malattia contagiosa, siano messi in atto “tutti gli interventi di controllo per evitare l’insorgenza di casi secondari, compreso l’isolamento”. La previsione è diversa da quella previgente, che operava con le stesse premesse, ma operava il solo isolamento. La novità è dunque nell’aver esplicitato che occorre attuare “tutti gli interventi” testè nominati.

Soppressa la previsione sul medico provinciale, la cui esistenza non era più prevista dalle norme intervenute ormai da anni, si ribadisce il principio che detenuti e internati possono chiedere di essere visitati a proprie spese da un esercente di professione sanitaria di loro fiducia. L’autorizzazione sarà data dal magistrato che procede, per i soli imputati; dal direttore, dopo la pronuncia di primo grado, per tutti, condannati e internati. Con la stessa modalità possono essere autorizzati trattamenti medici, chirurgici e terapeutici a spese degli interessati presso gli istituti, previ accordi con l’azienda sanitaria competente e nel rispetto delle indicazioni organizzative che questa fornisce.

La norma sembra dunque includere condannati definitivi e non, purchè condannati, ribadendo l’uso dell’espressione della norma previgente (l’art.17, co.6, D.P.R.230/2000, abrogata espressamente dal comma 3 dell’art.1 del d.lg.vo 123, insieme al comma 7, parlava espressamente di autorizzazione del direttore “per i condannati e gli internati”).

Si apre qui l’importante tematica della reclamabilità dei provvedimenti di diniego, da parte del direttore, alla richiesta di ingresso del sanitario di fiducia, tematica che è

sempre stata presente e si è accentuata, nel sistema, dopo l'introduzione normativa dell'art.35 bis O.P.

Sembra non possa dubitarsi di tale reclamabilità, essendo costruito l'intero sistema sul tema del diritto soggettivo alla salute e alla cura, anche se non è previsto che l'esito della richiesta debba essere comunicato al magistrato di sorveglianza che sarebbe competente per il reclamo.

E' infine previsto al comma 13 che il direttore generale dell'azienda unità sanitaria visiti gli istituti di pena almeno due volte l'anno, per accertare la situazione interna, comprese le condizioni igieniche e sanitarie. Fa da corollario a tale disposizione il successivo comma 14, che prevede che egli riferisca dell'esito della visita e dei provvedimenti da adottare al Ministero della Salute e della giustizia, informando i competenti uffici regionali, comunali e il magistrato di sorveglianza.

3.2.La semplificazione dei procedimenti

Si deve a questo proposito avere riguardo ai successivi artt. 3, 4, 5 e 6 del d.lg.vo 123/2018.

Il primo gruppo di modifiche riguarda le competenze in tema di provvedimenti ex art.18 ter, L.354/1975, di permessi ex art. 30, L.354/1975 e di reclami ex art. 35 bis O.P., oltre che di modifica sulla liberazione anticipata.

In particolare, quanto al primo gruppo di modifiche, risultano lievemente alleggerite le competenze del magistrato di sorveglianza in ordine ai provvedimenti ex art.18 ter, L.354/1975, in analogia a quanto disposto per i ricoveri.

In particolare, è prevista quale semplificazione la modifica dell'art.18 ter comma 3 lett. a) e b) della L.354/1975, nel senso che le limitazioni e controlli della corrispondenza siano adottati dal magistrato di sorveglianza solo nei confronti di condannati e internati definitivi. E' stata soppressa la pregressa previsione, che attribuiva la competenza al magistrato di sorveglianza dopo la pronuncia della sentenza di primo grado. Per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado è allora competente il giudice indicato dall'art.279 c.p.p., con la specificazione che, se si tratta di giudice in composizione collegiale, il provvedimento è adottato dal presidente del collegio o della corte di assise.

Giova osservare che la riforma non ha esaminato in maniera corrispondente le competenze in sede di reclamo, essendo rimasto invariato il testo dell'art.18 ter co.6 L.354, con la distonia di una competenza del "tribunale nel cui circondario ha sede il giudice che ha emesso il provvedimento".

Nell'ambito delle semplificazioni rientra la previsione che i permessi di necessità di cui all'art.30 L.354/1975 vanno decisi, se richiesti da imputati, dall'autorità giudiziaria competente, nello schema riformato, ai provvedimenti di cui all'art.11. In particolare, per gli imputati in caso di giudizio direttissimo e fino alla presentazione dell'imputato in udienza per la contestuale convalida dell'arresto in flagranza, le istanze di permesso di necessità dovranno essere decise dal pubblico ministero.

Non si pone qui il problema di distonia rispetto al grado della giurisdizione competente all'impugnazione, a differenza di quanto previsto per il reclamo contro il

provvedimento ex art.18 ter L.354/1975, grazie al permanere della previsione posta dall'art.30 bis L.354/1975, secondo cui resta la competenza della corte d'appello.

Si pone però il problema di gestire la disciplina dell'impugnazione del provvedimento del PM.

Il sistema, invariato nel resto, prevede infatti che il provvedimento emesso ex art. 30 L.354/1975 sia comunicato al PM che entro le 24 ore può proporre reclamo al Tribunale di sorveglianza o alla corte d'appello.

Potrà accadere allora che sia il PM a dover impugnare il provvedimento emesso da un altro PM, non essendo chiaro poi quale sia il giudice competente a decidere tale reclamo: il magistrato di sorveglianza, che non ha provveduto, o la Corte d'Appello? Ulteriore semplificazione è definita la previsione che, nei procedimenti di reclamo ex art.35 bis O.P., ossia di reclamo giurisdizionale, il magistrato di sorveglianza debba far dare comunicazione all'amministrazione interessata anche del reclamo, mentre questa può comparire direttamente con proprio dipendente all'udienza, ovvero trasmettere osservazioni e richieste. La *vexata quaestio* della costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato sembra così definitivamente risolta, facoltizzando il funzionario preposto alla difesa diretta, anche tramite memorie.

Già la Corte Suprema, nella decisione a sezioni Unite 21.12.2017, n.3775, aveva esplicitato l'eventualità della costituzione in giudizio dell'Amministrazione tramite l'Avvocatura dello Stato, precisando che anche il reclamo avanti il Tribunale di Sorveglianza potesse essere prospettato dall'Amministrazione senza il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

Permane il dubbio invece che tale facoltà sia data nel giudizio davanti alla Corte di Cassazione, in ragione di quanto previsto dall'art.613 c.p.p. e considerato che davanti alla Cassazione è consentito solo all'imputato quale parte debole, e in via di eccezione, di proporre ricorso direttamente, a norma del co.1 dell'art.571 c.p.p., escludendosi altri soggetti (Cass., Sez.Un.21.6.2000, n.19; Cass., 17.11.2016, n.12248).

Ancora, costituisce dichiarata semplificazione la soppressione del co.5 dell'art.69 bis, L.354/1975: non sarà più possibile, quindi, che il Tribunale di Sorveglianza trattenga per la decisione, ovvero trasmetta al magistrato di sorveglianza l'istanza di liberazione anticipata che sia stata proposta nell'ambito del procedimento ex art.70. Si tratta in realtà di un'operazione di adeguamento alla realtà operativa: la norma previgente, introdotta a seguito della riforma della L.277/2002, aveva reso monocratica la decisione sulla liberazione anticipata, lasciando aperta la via alla competenza anche del tribunale e facendo insorgere perplessità per l'assenza di chiarezza sui casi nei quali procedere, o meno, davanti al tribunale.

Il secondo gruppo di semplificazioni è contenuto nell'art.4 del d.lgvo 123 e riguarda una serie di disposizioni procedurali.

In particolare, i termini per la decisione del tribunale di sorveglianza sono ridotti da 45 giorni a "non prima di trenta e non oltre 45 giorni dal ricevimento dell'istanza": si tratta chiaramente di termini ordinatori, comunque di difficile rispetto, tenuto conto della natura delle urgenze che non possono sopportare divieti, tanto più per

procedimenti che non possono transitare per l'accelerazione anticipatoria tramite la via monocratica, per esclusione normativa (art.47 quinquies O.P.) ovvero perché, a volte, è più semplice definire direttamente a cura del Collegio (differimenti dell'esecuzione della pena a termine e in prossimità della scadenza). Inoltre i carichi di lavoro non consentono di rispettare il termine massimo dei 45 giorni. Si potrebbe paventare l'ipotesi che la fissazione dell'udienza prima del termine dia luogo a una nullità, ex artt.178 lett.c) e 180 c.p.p., pur dovendosi tenere conto, nel merito, delle ragioni sopra esposte.

Quanto all'operata modifica dell'art.678 c.p.p., essa si ispira innanzitutto all'inserimento di casi ulteriori di procedure da trattare *de plano*, nella stessa linea del disposto del d.l.23.12.2013, n.145, ampliativo della portata degli interventi, dal contraddittorio pieno a quello semplificato e differito.

Il nuovo testo, infatti, nel sopprimere la materia del ricovero previsto dall'art.148 c.p. tra quelle di competenza del magistrato di sorveglianza – infatti non riportata nel nuovo testo - aggiunge, per i soli procedimenti davanti al tribunale di sorveglianza, il rito *de plano* ai casi di “dichiarazione di estinzione del reato conseguente alla liberazione condizionale e al differimento dell'esecuzione della pena”.

Va osservato che il novellato co.1 dell'art.678 c.p.p., in relazione alle materie del magistrato da trattare con il procedimento *de plano*, sopprime il richiamo “salvo quanto stabilito nel successivo comma 1 bis” e aggiunge, al termine di tale elencazione, l'espressione “se non diversamente previsto,” rinforzando l'esclusione della vigenza dell'art.148 c.p.

Risultano per contro limitate le possibili procedure di dichiarazione di estinzione del reato (*rectius*: della pena) nei casi di liberazione condizionale, vista la rarità con la quale questo istituto si applica; per il differimento obbligatorio della pena, peraltro, si perde il valore del contraddittorio soprattutto per le situazioni di gravidanza di donne irreperibili, non potendosi dunque più conoscere tale stato e verificare, in sede collegiale, la permanenza al momento della delibazione delle condizioni di cui all'art.146 co.2, c.p.

Sembra però difficile, in un procedimento *de plano*, procedere senza conoscere la personalità della condannata, la cui verifica è indispensabile per poter provvedere al differimento della pena nella forma della detenzione domiciliare e diventa difficile anche conoscerne la reperibilità. In realtà, la sua personalità si può conoscere e valutare con un'istruttoria disposta e nel contraddittorio pieno, vista anche la portata della decisione.

Una vera e propria rivoluzione riguarda il sistema di definizione delle procedure per la decisione delle istanze di cui all'art.656 co.5 c.p.p. con pena non superiore ai 18 mesi. Si prevede adesso che il presidente del tribunale di sorveglianza, istruito il fascicolo, designi il magistrato relatore, assegnandogli un termine per la decisione. Il magistrato, con ordinanza senza contraddittorio, potrà applicare in via provvisoria una delle misure alternative previste dall'art.656 co.5 c.p.p. Si apre a questo punto la fase della comunicazione dell'ordinanza che applica la misura al PM e della notifica all'interessato e al difensore. L'ordinanza può essere opposta entro 10 giorni. Il

Tribunale di Sorveglianza, decorso il termine per l'opposizione, conferma senza formalità il provvedimento provvisorio. Se però il magistrato, anziché adottare l'ordinanza, non decide ovvero se è proposta opposizione, deve procedersi nelle forme ordinarie, e dunque nel contraddittorio.

L'ordinanza non è esecutiva durante la pendenza del termine per l'opposizione e fino alla decisione del tribunale.

Giova osservare che una delle parti più innovative della riforma è proprio questa. L'idea venne concepita dalla premessa di eliminazione delle preclusioni, che aveva guidato i lavori della Commissione Ministeriale che elaborò questo testo. Peraltro, a fronte della successiva previsione in ordine alle possibilità di partecipazione diretta del detenuto o dell'internato all'udienza, come di seguito si dirà, scegliendo di attuare la delega sulla semplificazione in tale modo, la scelta di un modello semplificativo attraverso un rito che escluda la partecipazione all'udienza non si pone sulla stessa linea della prima.

Si aprono poi alcuni problemi interpretativi, a partire dalla possibilità che il magistrato sia in grado di decidere secondo l'istruttoria disposta dal presidente, ovvero ritenga di integrarla ex art.666 co.5 c.p.p. Certamente non sembra ricorra un onere di allegazione documentale, dovendosi verificare d'ufficio le condizioni per disporre la misura, secondo il dato testuale posto dalla norma; nel frattempo si osserva che il magistrato non deve più decidere verificando la sussistenza dei presupposti d'urgenza o altri, se non tenendo conto della fondatezza dell'istanza nel merito.

Resta da considerare che, qualora il magistrato applichi in via provvisoria misure, d'ufficio, anche più restrittive di quelle richieste, i provvedimenti saranno molto probabilmente impugnati, riportando i fascicoli all'alveo originario dell'udienza tradizionale. Può anche capitare che il Collegio, adito senza opposizione e dunque senza formalità, non condivida la decisione del magistrato relatore o anche che, nelle more tra la decisione monocratica e l'udienza, si siano verificate situazioni che non consentono la conferma della decisione assunta, ancora una volta riportando i fascicoli all'udienza, con il rito tradizionale.

E' poi previsto che l'udienza sia pubblica, a richiesta dell'interessato, in attuazione non solo della delega, ma anche di quanto aveva già statuito la Corte costituzionale, con duplici pronunce, intervenute sia in ordine all'udienza monocratica per le misure di sicurezza, che relativamente all'udienza collegiale.

A pena di nullità occorre che l'avviso di fissazione dell'udienza, notificato all'interessato, contenga l'avvertimento della facoltà di partecipare personalmente all'udienza. Per il detenuto o l'internato si dispone la traduzione, qualora la persona ne faccia richiesta e applicandosi le norme in tema di partecipazione a distanza nei procedimenti in camera di consiglio e salvi i casi prescritti che impongono la trattazione dell'udienza mediante videocollegamento. La partecipazione all'udienza avviene a distanza anche quando l'interessato, detenuto o internato, ne faccia richiesta, ovvero quando sia detenuto o internato in luogo fuori dalla circoscrizione del giudice. Il giudice dispone la traduzione dell'interessato, quando lo ritenga

opportuno. In sostanza, la modalità di partecipazione dell'interessato è declinata a seconda che sia o meno assegnato a struttura penitenziaria posta nella circoscrizione del giudice che procede. Il sistema sopprime la regola di cui all'art.666 co.4 c.p.p., pur dovendosi osservare che tale procedura resta vigente nei casi di cui all'art.671 c.p.p., quale procedimento camerale non rientrante espressamente in quelli di cui all'art.678 c.p.p. e tuttavia regolato dall'art.666 c.p.p. Sembra però legittimo poter dubitare della soppressione della regola posta dall'art.666, co.4 c.p.p. nel caso in cui l'interessato ne faccia richiesta, perché tale abrogazione non è esplicitata né è incompatibile con il sistema riformato.

Pare interessante la norma che consente al giudice di disporre, con motivazione discrezionale, la traduzione dell'interessato quando lo ritenga opportuno, a sostegno di una visuale del rito di sorveglianza che si fonda su una tradizione culturale orientata a conoscere e valutare la personalità del condannato.

Il successivo art. 5, d.lgs.123 contiene modifiche in tema di sopravvenienze di nuovi titoli di privazione della libertà e di sospensione o di revoca delle misure alternative. A questo riguardo si osserva in primo luogo che la riforma ha usato un'espressione ampia, includendo tutte le misure alternative, senza descrizioni per tipologia di misura, quali occasioni durante l'esecuzione delle quali può sopraggiungere un titolo esecutivo; altro dato saliente è il conferimento al magistrato di sorveglianza del potere di ordinare l'accompagnamento del condannato in istituto, nel caso non permangano le condizioni di applicabilità della misura. Viene inoltre precisato che è il PM competente ex art.655 c.p.p. a dover informare immediatamente il magistrato di sorveglianza del sopraggiungere del nuovo titolo.

La sospensione cautelativa delle misure alternativa svolge un riordino metologico, includendo qualsiasi misura alternativa alla detenzione e appare di apertura e interesse, anche pratico, per la sua nuova formulazione. La norma novellata, infatti, descrive gli interventi del magistrato in modo gradato, nel senso che è prevista la prosecuzione, sostituzione o revoca della misura e solo in via subordinata e di *extrema ratio* l'intervento cautelare, senza dubbio più restrittivo e rigoroso. Per la verità, la giurisprudenza di merito ha sempre usato la possibilità della proposta di revoca senza sospensione nei casi meno gravi; è bene tuttavia l'esplicitazione formale, pienamente innovativa nella sostituzione della misura. Ciò può rendersi necessario, per esempio, nel caso della semilibertà nel corso della quale la persona perda il lavoro: si può allora procedere alla trasformazione in altra misura, ricorrendone i presupposti formali e senza passare per la revoca della semilibertà, con i noti problemi di cui all'art.58 quater O.P., aggirati dalle Corti di Merito con la dichiarazione di cessazione, anziché di revoca, delle misure per l'incolpevolezza del condannato.

La risposta consentita è dunque maggiormente flessibile e comprensiva di istanze che a volte non abbisognano della custodia in carcere, prima della soluzione da parte del tribunale.

Cruciale è il punto delle modifiche sulle pene accessorie: l'art.51 quater O.P., introdotto dall'art.6 del d.lgs.123, prevede che “ in caso di applicazione di una

misura alternativa alla detenzione, sono eseguite le pene accessorie, salvo che il giudice che ha concesso la misura, tenuto conto delle esigenze di reinserimento sociale del condannato, ne disponga la sospensione”.

Il successivo co.2 prevede poi che in caso di revoca della misura, qualora sia disposta l'applicazione delle pene accessorie ai sensi del comma 1, l'esecuzione viene sospesa, ma il periodo già espiato è computato ai fini della loro durata.

Si tratta di una disciplina totalmente innovativa, che fissa la regola del decorso della pena accessoria insieme alla misura alternativa, salvo espressa sospensione, che verrà stabilita al preminente fine del reinserimento sociale del condannato.

Tale previsione è evidentemente di apertura trattamentale e rileva in sede di dichiarazione di estinzione della pena. Ed invero, in ordine all'inclusione delle pene accessorie tra gli effetti penali della condanna, la giurisprudenza della Corte Suprema aveva operato due interventi di segno opposto: il primo, espresso dalla Cassazione nella sentenza 18.12.2014, n.52551, valorizzava il richiamo al testo dell'art.20 c.p. Altra sentenza della Cassazione (Cass.22.8.2018, n.20952) ha però successivamente affermato che non si applica l'art.20 c.p. al caso della speciale previsione dell'art.47 O.P., costituendo quest'ultimo il frutto di un intervento specifico del legislatore che aveva voluto inserire ivi la sola pena detentiva.

Pare corretto il richiamo al testo dell'art.20 c.p., in considerazione del dato testuale in esso contenuto, che definisce le pene accessorie come effetti penali della condanna. La riforma contenuta poi nella recentissima legge anticorruzione 9.1.2019, n.3, in Gazz.Uff.16.1.2019, entrata in vigore il 31.1.2019, sembra supportare questa lettura.

La nuova legge modifica infatti l'art.179 c.p., in punto riabilitazione e pene accessorie, esplicitando (art.1 lett.3 i) che la riabilitazione non ha effetto sulle pene accessorie perpetue e aggiungendo il comma 7 all'art.179 c.p., che a sua volta prevede che solo dopo almeno 7 anni dalla riabilitazione la pena accessoria perpetua si può dichiarare estinta; inoltre (art.3 lett.g) si aggiunge che il Tribunale di Sorveglianza decide la riabilitazione anche sull'estinzione della pena accessoria nel caso di cui all'art.179 co.7 c.p. cit.

Ciò sembra rafforzare la lettura interpretativa che include le pene accessorie tra gli effetti penali: la nuova legge anticorruzione esclude infatti espressamente l'effetto della pronuncia di riabilitazione sulle sole pene accessorie perpetue, prevedendo per esse la necessità del decorso di almeno 7 anni dalla riabilitazione.

Se dunque l'art.178 c.p., nel disciplinare gli effetti della pronuncia di riabilitazione, prevede che questa estingua le pene accessorie e ogni altro effetto penale della condanna, e da questa sono escluse le sole pene accessorie perpetue, deve concludersi che le pene accessorie non perpetue possono essere estinte in sede di dichiarazione di estinzione della pena. Esse dunque vanno qualificate, in ragione del disposto dell'art.20 c.p. che le qualifica “effetti penali della condanna” e incluse nell'ambito di “ogni altro effetto penale” previsto dall'art.47 co.12 O.P.

La precisazione che esclude la pronuncia contestuale della riabilitazione sulle pene accessorie perpetue, prima del decorso dei successivi 7 anni dalla stessa pronuncia di

riabilitazione, potrebbe allora confermare che la riabilitazione interverrà nei casi in cui la pronuncia sull'estinzione della pene accessorie non sia stata resa in sede di dichiarazione dell'estinzione della pena detentiva.

Certo, si potrebbe diversamente opinare che ove il nuovo legislatore precisa l'esclusione delle pene accessorie perpetue tra gli oggetti della pronuncia di riabilitazione, abbia voluto ribadire che anche l'estinzione delle pene accessorie non perpetue trova la propria sede solo in occasione della riabilitazione.

Tale lettura interpretativa sembra però confliggere con le dichiarate intenzioni del legislatore della riforma, che tra l'altro richiama esplicitamente le esigenze di reinserimento sociale del condannato, e non trova conforto nel testo dell'art.20 c.p., coevo all'art 178 e 179 c.p.

L'inciso "salvo che la legge disponga altrimenti" contenuto nel testo dell'art.179 c.p. prima della legge anticorruzione non pare risolutivo a questo fine, non essendo l'art. 47 L.354/1975 vigente al momento dell'adozione del codice Rocco e non potendo ritenersi dunque che tale inciso si riferisca al caso dell'estinzione della pena a seguito di affidamento.

Il magistrato di sorveglianza dovrebbe allora trasmettere, e d'ufficio, gli atti al Tribunale di Sorveglianza, anche per l'estinzione delle pene accessorie non perpetue e si dovranno parimenti dichiarare estinte, in sede di declaratoria ex art.47 co.12 O.P., anche le pene accessorie, quale che sia la durata della misura alternativa, ritenendosi andate in esecuzione al momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

In sede di definizione dell'istanza di riabilitazione, invece, a seguito della legge 3/2019, la pena accessoria non perpetua non dichiarata estinta al momento dell'estinzione della pena in affidamento o anche quando la pena detentiva non era stata espiata con una misura alternativa, sarà dichiarata automaticamente estinta.

Pare ovvio aggiungere che tale disciplina si estende anche alle estinzioni già pronunciate ex art.47 co.12 O.P., a causa della natura processuale della nuova normativa.

Ancora, si osserva che occorre pronunciarsi espressamente e d'ufficio, in sede di ammissione alle misure alternative, anche sulla pena accessoria, per evitare disparità di trattamento legate a chi ha effettivamente un difensore di fiducia e perché la stessa norma valorizza il fatto che il giudice deve tenere in conto le "esigenze di reinserimento del condannato."

In ordine al punto decorrenza e durata delle pene accessorie, il cui effetto interruttivo si ha automaticamente in caso di revoca, la stessa riforma, al co.2 dell'art.51 quater O.P. conferma – nel prevedere la loro sospensione in caso di revoca della misura - che esse siano in espiatione. La decorrenza sembra allora coincidere con quella del passaggio in giudicato della condanna.

Permane la possibilità di uno scollamento tra la durata della pena accessoria e quello della pena principale, anche se deve aggiungersi che il sistema normativo sembra indicare adesso che la relativa durata sia comunque connessa al termine dell'espiatione della pena in forma alternativa. Per vero, il tema della decorrenza

della pena accessoria era regolato dall'art.139 c.p., che escludeva che nel computo della durata della pena accessoria si tenesse conto del tempo in cui il condannato sconta la pena detentiva; si deve osservare però che il Codice Rocco non conosceva le misure alternative.

La riforma sembra adesso fare proprio il principio per cui le pene accessorie decorrono dall'inizio delle misure alternative - se non dal passaggio in giudicato della sentenza – ma si potranno estinguere, a prescindere dalla loro durata, in sede di estinzione della pena detentiva, sempre?

Ancora, è ritenuto semplificazione l'intervento operato dall'art.7, d.lgvo 123 al comma 2 dell'art.47, L.354/1975: l'osservazione deve farsi mediante intervento dell'Ufficio Esecuzione penale esterna, se l'istanza è proposta da soggetto in libertà.

Una prima criticità riguarda allora il dato letterale del riferimento alla sola misura alternativa dell'affidamento, escludendo le persone in arresti domiciliari e le istanze diverse dall'affidamento, ossia la semilibertà e la detenzione domiciliare.

Si osserva positivamente che tale previsione aumenta gli interventi conoscitivi che il magistrato di sorveglianza deve avere a sostegno della propria decisione, ed è un dato formalmente positivo. Tuttavia "l'intervento dell'ufficio di esecuzione penale esterna" per le persone in stato di libertà, che sembra imporre la redazione dell'indagine sociale, deve confrontarsi con le note carenze di organico in capo alle dotazioni degli uffici di esecuzione penale esterna. La nuova norma va posta in connessione con il successivo art.9 del d.lg.vo. 123, il quale aggiunge, all'art.72, co.2 lett.b), L.354/1975 l'attività di osservazione del comportamento all'indagine socio-familiare già prevista, in sostanza prevedendo che, al pari delle persone ristrette, sia possibile ampliare lo spettro valutativo anche sullo stesso comportamento.

E' poi qualificata semplificazione la previsione dell'art.57, L.354/1975, che amplia lo spettro dei soggetti legittimati a proporre le istanze: aggiungendo a tutte le misure alternative i casi di richieste ex art.30 e 30 ter, L.354/1975, inerenti i permessi di necessità, i permessi-premio e le istanze di licenza per semiliberi e internati, le istanze di liberazione anticipata e di remissione del debito, legittima alla relativa proposizione il difensore, mantenendo la legittimazione del condannato, internato, loro prossimi congiunti e la proposta del gruppo di osservazione e trattamento.

L'art.8 d.lg.vo 123 modifica poi l'art.58, L.354/1975, aggiungendo al comma 1 la previsione che alle attività di controllo partecipa, se richiesta, la polizia penitenziaria, secondo le indicazioni del direttore dell'Uepe e previo coordinamento con l'autorità di pubblica sicurezza. Si tratta di attività inerenti l'osservanza delle prescrizioni relative alla dimora, alla libertà di locomozione, ai divieti di frequentare determinati locali o persone e detta regole di rispetto dei diritti dell'interessato e dei suoi familiari, in modo da recare il minore pregiudizio possibile al processo di reinserimento sociale e la minore interferenza con lo svolgimento di attività lavorativa.

3.3.Le nuove competenze dell'Uepe e della polizia penitenziaria

Ultimata la panoramica sulle semplificazioni, il successivo capo III del d.lgs.123 contiene modifiche in tema di competenze dell'Uepe e della polizia penitenziaria.

Già si è detto a proposito dell'osservazione dell'Uepe per i dati comportamentali delle persone in libertà; la nuova previsione affida alla polizia penitenziaria il compito di contribuire a verificare il rispetto delle prescrizioni previste dai provvedimenti della magistratura di sorveglianza.

3.4.La riforma sulla vita penitenziaria

Il successivo capo IV entra nel vivo delle modifiche sulle norme in tema di vita penitenziaria.

E' dunque innovato l'art.1, l.354/1975, che aggiunge alla categoria dei casi su cui non deve operarsi la discriminazione il sesso, l'identità di genere, l'orientamento sessuale e precisa che il trattamento deve conformarsi anche a modelli che favoriscono l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione.

E' pure esplicitato il principio che ad ogni persona privata della libertà personale siano garantiti i diritti fondamentali, vietandosi ogni violenza fisica e morale in suo danno e precisandosi che negli istituti l'ordine e la disciplina si mantengono "nel rispetto dei diritti delle persone private della libertà".

Sotto il profilo alimentare si prevede, per i detenuti che ne fanno richiesta, la garanzia, ove possibile, di un'alimentazione rispettosa del loro credo religioso, così modificandosi il comma 1 dell'art.9, L.354/1975.

E' poi raddoppiata, da 2 a 4 ore, il tempo minimo della permanenza all'aperto, riducibile fino a due ore (prima era fino a un'ora) tale possibilità per giustificati motivi. Si aggiunge la necessità della protezione dagli agenti atmosferici degli spazi destinati alla permanenza all'aperto.

Tale previsione, del tutto simmetrica al suo interno, riguarda solo la permanenza all'aperto. Non è diventata legge, quindi, la previsione della circolare sul regime aperto, per assicurare la permanenza diurna fuori dalle camere di pernottamento, che aveva risolto alcuni dei problemi posti dalla sentenza Torreggiani, pur imponendo una grande quantità di attività trattamentali e la necessità di dare contenuto alle ore della giornata. Ancora, la nuova norma prevede che la permanenza all'aperto possa essere ridotta fino a 2 ore al giorno per giustificati motivi e con provvedimento del direttore, comunicato poi al provveditore regionale e al magistrato di sorveglianza.

La norma sul trattamento penitenziario (art.13, L.354) è arricchita di una serie di previsioni che possono leggersi come assunzione di impegni sotto il profilo trattamentale. Si vedrà nel prosieguo se da questi profili deriva un margine più ampio di responsabilità da contatto sociale. In ogni caso, i dati indicati sono tutti migliorativi e positivi: si ha riguardo allora alla nuova previsione che il trattamento "incoraggi le attitudini e valorizzi le competenze che possono essere di sostegno per il reinserimento sociale;" al dato che l'osservazione deve rilevare le carenze psicofisiche o le altre cause che hanno condotto al reato per proporre un idoneo programma di reinserimento, alla necessaria attenzione da prestare alle motivazioni e conseguenze dannose prodotte, in particolare per la vittima, nonché sulle possibili azioni di risarcimento.

I profili sopra indicati corrispondono effettivamente a una arricchita prospettiva di conoscenza della persona condannata, secondo canoni interpretativi e fattuali da tempo ricercati e fortunatamente praticati in taluni istituti penitenziari e anche nello stesso distretto.

Una novità importante riguarda il fatto che la prima formulazione dell'osservazione vada redatta entro sei mesi dall'inizio dell'esecuzione. Sotto questo profilo, l'unico termine previsto era quello di 9 mesi, di cui all'art.27, D.P.R.230/2000. L'abbassamento del termine indicato è un fattore positivo ed è positivo che sia stato inserito nel testo di base. Resta da auspicarsi che vi sia la possibilità concreta di rispettarlo.

Si specifica poi che la cartella personale debba seguire il detenuto nei suoi trasferimenti.

Rispetto alle assegnazioni (art.14, L.354), si prevede il diritto all'assegnazione di detenuti e internati a un istituto il più vicino possibile alla stabile dimora della famiglia o, se individuabile, al proprio centro di riferimento sociale, salvo specifici motivi contrari.

Si precisa poi che le donne siano ospitate in istituti separati da quelli maschili o in sezioni apposite, in numero tale da non compromettere le attività trattamentali e consentendo di tenere con sé i figli fino a 3 anni, anche organizzando in appositi asili nido la cura e l'assistenza dei bambini. Si tratta chiaramente di una disposizione che sostituisce quella corrispondente, soppressa, già contenuta nell'art.11: la novità è dettata dall'avvio di sezioni "in numero tale da non compromettere le attività trattamentali" e, dunque, quantomeno di media consistenza.

La complessa tematica dell'ubicazione delle poche donne di fatto presenti negli istituti penitenziari viene affrontata prevedendo che esse siano il più possibile concentrate in strutture in grado di assicurare attività trattamentali, difficilmente praticabili per poche unità. Certamente, occorrerà porre attenzione a conciliare di fatto tale previsione con quella della vicinanza al nucleo familiare, tanto più delicata in ragione del fatto che si tratta di casi in cui è in gioco il tema dell'affettività con i figli, spesso minori, non con la madre perché superiori ai 3 anni di età o perché la madre ha scelto di non tenerli con sé.

Una regola nuova è dettata per detenuti e internati che possano temere aggressioni o sopraffazioni da parte della restante popolazione detenuta, solo per l'identità di genere o l'orientamento sessuale.

Si prevede che tale assegnazione debba avvenire per categorie omogenee e in sezioni distribuite in modo uniforme sul territorio nazionale previo consenso degli interessati che, in caso contrario, saranno assegnati a sezioni ordinarie, garantendosi in ogni caso la partecipazione ad attività trattamentali, eventualmente anche con la restante popolazione detenuta.

Nell'ambito dell'art.15, L.354/1975 si aggiunge il principio che il trattamento debba svolgersi avvalendosi della formazione professionale e della partecipazione a progetti di pubblica utilità.

Con la modifica dell'art.18, L.354/1975, si precisa il diritto di detenuti e internati a conferire con il difensore, fermo restando quanto stabilito dall'art.104 c.p.p., sin dall'inizio dell'esecuzione della misura o della pena.

Ancora, vi sono previsioni sui locali destinati ai colloqui, specificazione che i relativi locali debbano essere posti preferibilmente in prossimità dell'ingresso dell'istituto, particolare cura ai colloqui con i minori di 14 anni.

Sono poi previste precisazioni sul diritto alla libera informazione e alle modalità di espressione delle opinioni di ogni detenuto, anche usando gli strumenti di comunicazione disponibili e previsti dal regolamento e la previsione che l'informazione sia garantita mediante l'accesso a quotidiani e siti informativi, con le cautele previste dal regolamento. Si richiama la competenza dell'autorità giudiziaria indicata dal nuovo art.11, co.4 per le autorizzazioni ai permessi di colloqui, alla corrispondenza telefonica e agli altri tipi di comunicazione.

Si specifica (nuovo art.19, L.354/1975, nel testo modificato) che sia assicurata parità di accesso alle donne detenute e internate alla formazione culturale e professionale, che sia dedicata attenzione all'integrazione dei detenuti stranieri, insegnando loro la lingua italiana e i principi costituzionali.

Si disciplina l'agevolazione della frequenza dei costi scolastici mediante convenzioni universitarie e si precisa che vanno agevolati anche gli studi tecnici superiori.

La modifica della composizione della commissione preposta a favorire e organizzare le attività culturali, ricreative e sportive prevede che in tale commissione, istituita ai sensi dell'art.27, L.354, sia previsto anche il mediatore culturale che opera dentro l'istituto, ex art.80 4 comma L.354.

Si prevede la rappresentanza della donna detenuta o internata negli istituti che ospitano sezioni femminili, nell'ambito delle rappresentanze dei detenuti e internati di cui all'art.31, L.354.

Ancora, è ridisciplinato l'isolamento, specificandosi all'art.33 che per indagati e imputati "se vi sono ragioni di cautela processuale" il provvedimento indica "durata e ragioni dell'isolamento", disciplinando che il regolamento specifichi le modalità di esecuzione dell'isolamento stesso e che l'isolamento non preclude l'esercizio del diritto di effettuare colloqui visivi con i soggetti autorizzati.

In luogo del medico, è previsto che sia l'esperto ex art.80 ad integrare la commissione di disciplina; vi sono poi criteri, nel disporre i trasferimenti, indicandosi di attenersi alla vicinanza alla famiglia o al centro di riferimento sociale e dando eventualmente conto delle ragioni che ne giustificano la deroga.

Si prevede che i detenuti e gli internati siano dimessi con documenti d'identità validi, se sussistono i presupposti per il rilascio e disponendosi che l'amministrazione penitenziaria si avvalga di collaborazione con gli enti locali a tale fine.

Si aggiunge alla rubrica dell'art.45, L.354, dopo le parole "assistenza alle famiglie," l'espressione "e aiuti economico-sociali".

Si prevede, per la realizzazione degli obiettivi di cui all'art.3, co.2 e 3, L.8.11.2000, n.328, che i detenuti o internati senza residenza anagrafica siano iscritti, su

segnalazione del direttore, nei registri della popolazione residente nel comune ove si trova la struttura.

Alla categoria di cui all'art. 80 co.4, L.354, dopo le parole "criminologia clinica," si aggiungono "nonché di mediatori culturali e interpreti."

La norma va collegata a quella sulle categorie di esperti che possono comporre il Tribunale di Sorveglianza, ai sensi proprio del co.4 dell'art.80, secondo quanto espressamente previsto dall'art.70, co.3.L.354/1975, in quanto potrebbe adesso legittimamente porre domanda per diventare esperto, nel corso degli appositi bandi, il mediatore culturale e l'interprete.

4. Il d.lg.vo 124

Il d.lg.vo 124 si occupa della riforma in tema di vita detentiva e lavoro penitenziario, in attuazione della delega di cui all'art.1, co.82, 83 e 85, lett.g), h), r) di cui alla l.103/2017.

4.1. La vita detentiva

La prima disposizione riguarda gli edifici penitenziari e in particolare innova la previgente, nel senso che indica che il carcere deve disporre di locali per lo svolgimento di attività lavorative e formative e, ove possibile, culturali, sportive e religiose.

L'art.6, L.354/1975 risulta riscritto con le seguenti novità: è specificato che i locali siano riscaldati "per il tempo in cui le condizioni climatiche lo esigono" e che le aree residenziali siano dotate di spazi comuni per consentire una gestione cooperativa della vita quotidiana nella sfera domestica; si indica come preferibile, per l'ergastolano, l'allocatione in una camera singola, salva contraria prescrizioni sanitarie o che le particolari situazioni dell'istituto non lo consentano e si richiama la stessa premessa, con richiamo che risulta nuovo rispetto al testo previgente, anche nei confronti degli imputati. Si aggiunge poi la previsione della fornitura di acqua calda per le docce e della necessità che nelle camere di pernottamento i servizi igienici siano collocati in uno spazio separato, per garantire la riservatezza, autorizzandosi per tali finalità la spesa di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020.

4.2. Il lavoro penitenziario

Il Capo II del d.lg.vo 124 è dedicato al lavoro penitenziario, senza dubbio da incentivare, anche tenuto conto della percentuale, indicata nel 30% ed evidentemente bassa, dei detenuti lavoranti, secondo le indicazioni contenute nelle Linee Programmatiche del Capo del Dap.

L'art.20 nel nuovo testo estende il principio secondo cui è favorito il lavoro, oltre che agli istituti penitenziari, anche nelle strutture ove siano eseguite misure privative della libertà. Si aggiunge all'art.20, L.354 la previsione che siano organizzati e gestiti, oltre alle lavorazioni, anche i servizi, attraverso l'impiego di prestazioni lavorative dei detenuti e degli internati, all'interno e all'esterno degli istituti. E' prevista una più complessa articolazione della commissione che, all'interno dell'istituto e dando adeguata pubblicità, deve formare due elenchi, uno generico e uno per qualifica, per assegnare il lavoro ai detenuti e agli internati e per individuare

le attività lavorative o i posti di lavoro, stabilendo i criteri per l'avvicendamento. Il direttore potrà comunque derogare, per specifiche ragioni di sicurezza, ai criteri di assegnazione al lavoro deliberati dalla commissione.

E anche stabilito che le proposte di convenzione che gli organi centrali e territoriali dell'amministrazione penitenziaria stipulano siano pubblicate sul sito istituzionale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, mentre i soggetti privati disponibili ad accettare le proposte di convenzione trasmettono al dipartimento i relativi progetti di intervento insieme al curriculum dell'ente.

Si prevede la possibilità che detenuti ed internati siano ammessi a esercitare attività di produzione di beni da destinare all'autoconsumo, anche in alternativa alla normale attività lavorativa, anche usando beni e servizi dell'amministrazione penitenziaria.

Si aggiunge poi una norma, l'art.20 ter, L.354, che disciplina il lavoro di pubblica utilità, escludendosi che i detenuti e gli internati per il delitto di cui all'art.416 bis c.p. e per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, possano svolgerlo all'esterno dall'istituto; tale divieto è attenuato per coloro che siano stati condannati per uno dei delitti indicati nei commi 1, 1 ter, 1 quater dell'art.4 bis O.P. diversi da quelli indicati al primo periodo, affidandosi a tale fine al magistrato di sorveglianza il compito di tenere in contro, con criterio prioritario, le esigenze di prevenire il pericolo di commissione di altri reati, la natura del reato commesso, la condotta tenuta, il significativo rapporto tra pena espiata e pena residua.

Si stabilisce il principio che la remunerazione di detenuti e internati che lavorano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria sia stabilita in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato, in misura pari a due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi.

Si introduce l'art.25 ter, il quale prevede, a cura dell'amministrazione penitenziaria, un servizio di assistenza all'espletamento delle pratiche per conseguire prestazioni assistenziali e previdenziali e per l'erogazione dei servizi e misure di politica attiva del lavoro.

E' anche previsto che, per chi ha terminato l'espiazione della pena o non è più sottoposto a misura di sicurezza detentiva e sia in stato di disoccupazione ai sensi dell'art.19 del d.lg.vo 150/2015, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, sia attribuito l'assegno di ricollocazione di cui all'art.23 del medesimo d.lg.vo 150, purchè ne facciano richiesta entro 6 mesi dalla dimissione.

E' infine stabilita l'integrazione del Fondo di cui all'art.1, co.312, l.208/2015 di 30 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020.

5. Qualche conclusione

Occorre una messa a punto del sistema, tenendosi conto che l'uomo, per propria natura, può cambiare, che la prospettazione di una vita nel circuito della legalità va data correttamente a chi lo merita, senza preconcetti, antipatie ed evitando informazioni mediatiche alterate o inconsapevoli della complessità di un quadro delicato, difficile, ma che tende al buono e al bene, dell'uomo e della collettività.

La divergenza tra diritto promesso e diritto attuato è però un dato su cui c'è ancora da lavorare, avendo uno sguardo a quel cambiamento che tutti hanno il diritto di mettere in pratica, dando senso e concretezza a una visuale costruttiva del sistema.

Giovanna Di Rosa
Presidente
del Tribunale di Sorveglianza di Milano